

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CAROLINE DE SOUZA FRASSÃO

Lobby e Proteção da Indústria: uma análise do Plano Brasil Maior

Versão Corrigida

São Paulo
2017

CAROLINE DE SOUZA FRASSÃO

Lobby e Proteção da Indústria: uma análise do Plano Brasil Maior

Versão Corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos de obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso

De acordo

São Paulo
2017

FRASSÃO, Caroline de Souza. **Lobby e Proteção da Indústria:** uma análise do Plano Brasil Maior. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

DEDICATÓRIA

À minha família

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente à minha família, pelo suporte ao longo de todos esses anos, e que me fizeram chegar até aqui. Ao João, e toda sua paciência, apoio e infinitas discussões de ideias nos últimos anos. Ao professor Wagner Mancuso, que desde 2013, quando apresentei meu primeiro projeto sem haver prestado o processo seletivo do mestrado, acreditou nas minhas ideias e me auxiliou no melhor direcionamento e definição do trabalho, além de todas as intervenções ao longo dos últimos anos, incentivos e cobranças que levaram a esse resultado. Sua experiência na área e seus contatos acadêmicos foram decisivos na condução desse trabalho.

Agradeço também ao Professor Sérgio Lazzarini, cuja orientação durante a banca de qualificação mudou os rumos dessa dissertação em termos metodológicos e ajudou a delinear os objetos de pesquisa, de fundamental importância para a conclusão do trabalho. Graças ao Professor Sérgio, tive a incrível oportunidade de conhecer o Professor Leandro Pongeluppe, que me ensinou a teoria e a prática do método *Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, que utilizo nesse estudo, a quem agradeço infinitamente também.

Aos colegas de faculdade e mestrado que me auxiliaram nesses anos: Lívia Enomoto, cujos encontros semanais nos últimos 3 anos me encorajaram a entrar no mestrado da USP, superar inumeráveis dificuldades da pesquisa e encontrar respostas que provavelmente não conseguiria encontrar sozinha. Ao Bruno Freire, que me ajudou imensamente com a operacionalização do modelo no STATA, e cujas críticas e intervenções ajudaram o presente trabalho a se desenvolver consideravelmente.

E, por fim, agradeço também ao Professor César Mattos, que gentilmente disponibilizou sua base de dados de pesquisa do Plano Brasil Maior, de grande valor para essa pesquisa, e agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) pelo auxílio financeiro à essa pesquisa.

RESUMO

FRASSÃO. Caroline de Souza. **Lobby e Proteção da Indústria: uma análise do Plano Brasil Maior**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Essa dissertação testa a hipótese de que a ação política empresarial organizada faz diferença nas decisões governamentais – e, portanto, que grupos de interesse empresariais seriam relevantes para o sucesso político alcançado por setores econômicos no contexto estudado. A análise avalia deliberações decorrentes do Plano Brasil Maior que afetaram 19 setores organizados entre 2011 e 2014. Dez setores são selecionados para a amostra, contrapondo-se os “mais bem sucedidos” e os “menos bem sucedidos”, sendo o “sucesso” a variável dependente. Como variáveis independentes, elencou-se uma série de possíveis causas que podem ter levado ao resultado de sucesso, sendo metade delas relacionadas a aspectos estruturais dos setores (geração de empregos, faturamento, balança comercial e tipo de setor), e a outra metade relacionada à atividade de *lobbying* (número de associações representativas do setor, estrutura das associações, número de reuniões realizadas com o governo, ação política através da associação). A análise é realizada através da metodologia de *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), que aponta as variáveis determinantes para o sucesso dos grupos no período mencionado. Os resultados da pesquisa condizem com a hipótese levantada e com parte da literatura sobre grupos de interesse, ao constatar que as variáveis “estrutura das associações” e “ação política através da associação” são necessárias para o resultado. Isso quer dizer que variáveis ligadas ao *lobbying* são essenciais para o sucesso do setor, e que a atividade de ação política empresarial faz diferença.

Palavras-chave: Grupos de interesse. *Lobbying*. Plano Brasil Maior. QCA.

ABSTRACT

FRASSÃO, Caroline de Souza. **Lobby and Industry Protection: An Analysis of the *Plano Brasil Maior***. 2017. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

The dissertation tests the hypothesis that the business political action makes a difference in government decisions - and therefore that the business interest groups would be relevant for the political success achieved by the economic sectors in the context. The analysis assesses deliberations arising from the *Plano Brasil Maior* that affected 19 organized sectors between 2011 and 2014. 10 sectors are selected for the sample, opposing "most successful" and "less successful" sectors, as "success" is the dependent variable. As independent variables, we list a few possible causes that may have led to the successful outcome, half of which are related to structural aspects of the sectors (job generation, income, trade balance and industry type), and the other half is related to the lobbying activity (number of associations representing the sector, the structure of associations, number of meetings with the government, political action through the association). The analysis uses the Qualitative Comparative Analysis method (QCA), which points out variables which were crucial to the groups' success in the mentioned period. The results are consistent with the hypothesis and with the interest groups literature, since variables "structure of associations" and "political through the association" are necessary for the result. This means that variables related to lobbying are essential to the group success, and that business political action activity makes a difference.

Keywords: Interest groups. Lobbying. *Plano Brasil Maior*. QCA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1	As três esferas de análise e sua relação com influência política	23
Figura 2	Abordagem configuracional utilizada para análise do sucesso	31
Figura 3	O Processo de Governança do Plano Brasil Maior	35
Figura 4	Matriz energética brasileira (2010)	65
Figura 5	Estrutura de máquinas e equipamentos na FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo (em percentual)	69

QUADROS

Quadro 1	Classificação dos grupos segundo pontuação de medidas	52
Quadro 2	Combinações de Sucesso (Resultados QCA)	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Composição dos Conselhos de Competitividade	42
Tabela 2	Quantidade de Medidas por Setores do PBM	43
Tabela 3	Medidas com e sem ganho econômico no PBM	44
Tabela 4	Medidas protecionistas por setor	46
Tabela 5	Medidas de desoneração tributária por setor	49
Tabela 6	Medidas de crédito por setor	50
Tabela 7	A composição do setor automotivo	74
Tabela 8	Variável emprego segundo análise de <i>cluster</i>	101
Tabela 9	Variável faturamento segundo análise de <i>cluster</i>	102
Tabela 10	Variável balança comercial	103
Tabela 11	Variável tipo de setor	104
Tabela 12	Variável número de associações segundo análise de <i>cluster</i>	105
Tabela 13	Variável estrutura das associações	106
Tabela 14	Variável número de reuniões segundo análise de <i>cluster</i>	107
Tabela 15	Variável ação através das associações	108
Tabela 16	Combinações que levam ao sucesso	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAD	Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores
ABAL	Associação Brasileira do Alumínio
ABCP	Associação Brasileira de Cimento Portland
ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABEAR	Associação Brasileira das Empresas Aéreas
ABEEólica	Associação Brasileira de Energia Eólica
ABF	Associação Brasileira de <i>Franchising</i>
ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias
ABIA	Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação
ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ABIMAQ	Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABIPECS	Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína
ABM	Associação Brasileira de Metalurgia, Materiais e Mineração
ABOL	Associação Brasileira de Operadores Logísticos
Abradee	Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica
ABRAEC	Associação Brasileira das Empresas de Transporte Internacional Expresso de Cargas
ABRAEL	Associação Brasileira das Empresas de Luxo
Abrafarma	Associação Brasileira de Redes de Farmácias e Drogarias
ABRAMAT	Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção
ABRAS	Associação Brasileira de Supermercados
ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
ABRIGRAF	Associação Brasileira da Indústria Gráfica
ABT	Associação Brasileira de Telesserviços
ABTI	Associação Brasileira de Transportadores Internacionais
Albras	Alumínio Brasileiro S.A.
ANAMACO	Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
Anfavea	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ANTF	Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários
ANUT	Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga

Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APEX-Brasil	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
APL	Arranjos Produtivos Locais
ATS	Agendas Tecnológicas Setoriais
BIM	Sigla em inglês para Modelagem de Informações da Construção
BK	Bens de Capital
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Brasscom	Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia de Informação e Comunicação
CACB	Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil
Câmara <i>e-net</i>	Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico
CBA	Companhia Brasileira de Alumínio
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CEBRASSE	Central Brasileira do Setor de Serviços
CICA	Confederação Internacional das Associações de Construção
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNDL	Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CNS	Confederação Nacional de Serviços
COMAT	Comissão de Materiais e Tecnologia
Cosipa	Companhia Siderúrgica Paulista
CSE	Frente Parlamentar Mista em Defesa do Comércio, Serviços e Empreendedorismo
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENCTI	Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
Febraban	Federação Brasileira de Bancos
Fenabreve	Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores
FIIC	Federação Interamericana da Indústria da Construção
Finame	Financiamento de Máquinas e Equipamentos

FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
GTP-APL/MDIC	Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais
GWEC	Sigla em inglês para Conselho Mundial de Energia Eólica
HPPC	Higiene pessoal, perfumaria e cosméticos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IP	<i>Internet Protocol</i>
IPPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
M&E	<i>Monitoring & Evaluation</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA	Ministério da Agricultura
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MEI	Microempreendedor Individual
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração Nacional
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério Público
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NBS	Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio
NEBS	Notas Explicativas da Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio
OL	Operador Logístico
ONG	Organização Não-Governamental
P&D	Pesquisa & Desenvolvimento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Padis	Programa Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores
PBM	Plano Brasil Maior

PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/Pasep-Cofins	Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PPB	Processo Produtivo Básico
Pro-Álcool	Programa Nacional do Álcool
Pronatec	Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica
PSI	Programa de Sustentação do Investimento
PT	Partido dos Trabalhadores
QCA	<i>Qualitative Comparative Analysis</i>
Reintegra	Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras
RENAI/MDIC	Rede Nacional de Informações sobre Investimentos
RENAPI/ABDI	Rede Nacional de Política Industrial
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SIMBRACS	Simpósio Brasileiro de Políticas Públicas para Comércio e Serviços
SINAENCO	Sindicato da Arquitetura e Engenharia Consultiva
Sinaprocim	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos de Cimento
Sindipeças	Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores
Siscoserv	Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio
Softex	Associação para Promoção da Excelência do <i>Software</i> Brasileiro
STATA	<i>Data Analysis and Statistical Software</i>
SYNDARMA	Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima
TI Maior	Programa Estratégico de <i>Software</i> e Serviços de Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UBABEF	União Brasileira de Avicultura
Ubrabio	União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene
UNICA	União da Indústria de Cana de Açúcar

UNIDO	<i>United Nations Industrial Development Organization</i>
Usiminas	Usina Siderúrgica de Minas Gerais
ZPTM	Zonas de Processamento e Transformação Mineral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 ASPECTOS TEÓRICOS	23
1.1 O Objeto de estudo: Os Grupos de Interesse na Literatura	23
1.2 A manifestação de Interesse dos Grupos nas Políticas Públicas – exercendo influência	26
1.3 Medindo Sucesso	28
2 O PLANO BRASIL MAIOR	33
2.1 Processo Decisório	34
2.2 Metas e Medidas Prometidas	37
2.3 Agenda da Indústria	41
2.4 Setores priorizados pelo PBM	43
2.4.1 <i>Medidas de viés Protecionista e de Incentivo à Competição Externa</i>	46
2.4.2 <i>Medidas de Desoneração Tributária</i>	47
2.4.3 <i>Medidas de Crédito</i>	49
2.4.4 <i>Setores escolhidos para análise</i>	50
3 SETORES ANALISADOS	53
3.1 Agroindústria	56
3.1.1 <i>Contexto</i>	56
3.1.2 <i>Características do Setor</i>	57
3.1.3 <i>Associações</i>	57
3.1.4 <i>Plano Brasil Maior</i>	59
3.2 Tecnologia da Informação e Comunicação	60
3.2.1 <i>Contexto</i>	60
3.2.2 <i>Características do Setor</i>	61
3.2.3 <i>Associações</i>	62
3.2.4 <i>Plano Brasil Maior</i>	63
3.3 Energias Renováveis	64
3.3.1 <i>Contexto</i>	64
3.3.2 <i>Características do Setor</i>	65
3.3.3 <i>Associações</i>	66
3.3.4 <i>Plano Brasil Maior</i>	67
3.4 Bens de Capital	67
3.4.1 <i>Contexto</i>	67
3.4.2 <i>Características do Setor</i>	68
3.4.3 <i>Associações</i>	70

3.4.4 <i>Plano Brasil Maior</i>	71
3.5 Indústria Automotiva	71
3.5.1 <i>Contexto</i>	71
3.5.2 <i>Caraterísticas do Setor</i>	73
3.5.3 <i>Associações</i>	74
3.5.4 <i>Plano Brasil Maior</i>	75
3.6 Construção Civil	76
3.6.1 <i>Contexto</i>	76
3.6.2 <i>Características do Setor</i>	77
3.6.3 <i>Associações</i>	77
3.6.4 <i>Plano Brasil Maior</i>	79
3.7 Serviços	79
3.7.1 <i>Contexto</i>	79
3.7.2 <i>Características do Setor</i>	80
3.7.3 <i>Associações</i>	81
3.7.4 <i>Plano Brasil Maior</i>	83
3.8 Serviços Logísticos	83
3.8.1 <i>Contexto</i>	83
3.8.2 <i>Caraterísticas do Setor</i>	84
3.8.3 <i>Associações</i>	84
3.8.4 <i>Plano Brasil Maior</i>	86
3.9 Indústria da Mineração	86
3.9.1 <i>Contexto</i>	86
3.9.2 <i>Caraterísticas do Setor</i>	88
3.9.3 <i>Associações</i>	88
3.9.4 <i>Plano Brasil Maior</i>	89
3.10 Comércio	90
3.10.1 <i>Contexto</i>	90
3.10.2 <i>Características do Setor</i>	91
3.10.3 <i>Associações</i>	91
3.10.4 <i>Plano Brasil Maior</i>	93
4 METODOLOGIA E ANÁLISE DAS VARIÁVEIS	95
4.1 O estudo de caso como trabalho representativo	95
4.2 Métodos	96
4.3 <i>Qualitative Comparative Analysis (QCA)</i>	98

4.4 Construção das Variáveis Independentes	99
4.5 Análise das variáveis e Resultados do Modelo	108
CONCLUSÃO	113
REFERÊNCIAS	118
ANEXO I – LISTA DE MEMBROS DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	127
ANEXO II – METAS GOVERNAMENTAIS ANUNCIADAS EM AGO/2011	128
APÊNDICE I – MAIORES MEDIDAS DE ALTO IMPACTO POR SETOR	129

INTRODUÇÃO

O presente trabalho gira em torno de duas questões frequentemente levantadas nos estudos mais atuais sobre grupos de interesse: que fatores são necessários para o sucesso destes grupos? E, em que medida os grupos podem ser considerados responsáveis pelo sucesso dos setores que representam?

Especificamente, este trabalho analisa o *lobbying* do empresariado no Executivo federal brasileiro, mais precisamente a ação política dos setores organizados que foram contemplados no âmbito do Plano Brasil Maior (PBM), utilizando como unidades de análise as medidas implantadas entre 2011 e 2014.

Procura-se responder às questões acima por meio da análise comparativa qualitativa (*Qualitative Comparative Analysis – QCA*), método originário das ciências sociais, mas ainda com pouca aplicação na análise de *lobbying* e grupos de pressão¹. O QCA relaciona a variável dependente (no caso, o sucesso dos setores econômicos no PBM) com possíveis variáveis independentes, trazendo as melhores combinações existentes entre estas para explicar o resultado obtido. Neste caso específico, elencou-se um conjunto de variáveis independentes, algumas relacionadas à ação dos grupos, e outras não relacionadas a esta ação, estas últimas ligadas às características econômicas e estruturais dos setores analisados.

A hipótese testada é que quanto maior a ação do lobby, maior a aprovação da agenda de interesse dos grupos de interesse. Ao se levantar diversas causas que poderiam ter levado ao sucesso dos grupos, examinou-se quais delas foram determinantes para o resultado obtido, e concluiu-se que aquelas ligadas ao *lobbying* foram essenciais, enquanto outras não foram consideradas necessárias, trazendo implicações para a literatura existente sobre o tema. Em outras palavras, os resultados da análise apontam para a existência de um nexo causal entre a ação organizada dos grupos e o resultado das políticas, permitindo a conclusão de que o *lobbying* foi condição essencial para o sucesso político dos setores analisados.

Para definir o que é “sucesso” – e conseqüentemente quais grupos mais se aproximam dele, ou seja, aqueles classificados como “mais bem sucedidos” – utilizou-se uma ideia de Becker (1983), segundo a qual o grupo mais eficiente em produzir políticas públicas favoráveis (mais bem sucedido) é o grupo mais capaz de reduzir seus impostos e aumentar

¹ Trabalhos que usam QCA para a análise de *lobbying* e grupos de interesse concentram-se em publicações europeias, principalmente na análise de *lobbying* transnacional no bloco europeu (FINK-HAFNER; HAFNER-FINK; NOVAK; ROZBICKA; EISING; RASCH, 2015; DÜR e MATEO, 2012). No entanto, não há trabalhos que utilizam QCA para comprovar a influência dos grupos no resultado final.

seus subsídios. Aqui, consideramos como “imposto” todas as políticas do Plano Brasil Maior voltadas para desonerações tributárias, e como “subsídio” as ações protecionistas/de incentivo à competição externa, e iniciativas de crédito/financiamento. Os setores que foram capazes de receber mais medidas, com maior impacto econômico, relacionadas a desonerações, protecionismo e crédito, são mais bem sucedidos.

Analisamos uma amostra de 10 setores, dentre os 19 contemplados no Plano, de modo a estudar duas situações opostas: aqueles considerados como “mais bem sucedidos” – portanto, que se destacaram claramente em resultados de políticas favoráveis no contexto analisado, ou seja, exclusivamente nas decisões provenientes do Plano Brasil Maior –, em contraposição aos “menos bem sucedidos”, que, embora contemplados no Plano, receberam claramente uma quantidade bem menor de medidas de impacto. Os setores que foram considerados “menos bem sucedidos” são, na verdade, aqueles que não apresentaram nenhuma medida de impacto econômico para seu âmbito – explicamos o método de seleção no Capítulo 2. Os nove setores não contemplados nessa análise são aqueles classificados como de “sucesso médio”, ou seja, aqueles que embora tenham recebido algumas medidas de impacto, essas não foram importantes a ponto de entrarem no grupo de “alto sucesso”.

Analisa-se, então, a agroindústria, a indústria de tecnologia da informação e comunicação, o setor de energias renováveis, bens de capital, e a indústria automotiva no grupo “mais bem sucedido”. De outro lado, construção civil, serviços, serviços logísticos, indústria da mineração e comércio foram classificados como “menos bem sucedidos²”.

As 293 decisões analisadas foram levantadas do documento apresentado pelo Governo no final de 2014, intitulado “Plano Brasil Maior. Balanço Executivo 2011-2014”. O Governo Federal dividiu tais medidas em três frentes de atuação: a) Redução dos custos dos fatores de produção e oferta de créditos para investimentos (desoneração da folha de pagamentos, ampliação do Simples Nacional e do Microempreendedor Individual, desoneração dos investimentos); b) Desenvolvimento das cadeias produtivas, indução do desenvolvimento tecnológico e qualificação profissional (Regimes Setoriais Especiais, Planos de Estímulo à Inovação, qualificação profissional, modernização do Marco Legal da Inovação, preferência em compras governamentais); c) Promoção das exportações e defesa do mercado interno (Reintegra, criação da ABGF - Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e

² Os setores citados nessa amostra e classificados como “mais bem sucedidos” e “menos bem sucedidos” tiveram tal classificação referente ao contexto exclusivo das decisões do PBM, e podem ter sido considerados mais ou menos bem sucedidos em outros contextos.

Garantias, concessão de *ex-tarifários*, reforma das regras de *antidumping*). Nesse estudo, considera-se como medidas de maior impacto financeiro aquelas ligadas a desonerações, medidas protecionistas e de incentivo à competição externa e medidas de crédito e financiamento.

As 293 medidas foram divididas, primeiramente, entre “medidas com ganho econômico” e “medidas sem ganho econômico”, sendo as últimas limitadas à criação de agendas e eventos. Os setores escolhidos foram classificados segundo as “medidas com ganho econômico” recebidas para cada um, descartando-se o grupo das “medidas sem ganho econômico”. Em segundo lugar, buscou-se qualificar ainda mais as “medidas com ganho econômico”, e foram destacadas desse grupo aquelas relacionadas à desoneração tributária, financiamento e crédito, e medidas de proteção à indústria nacional/incentivo à competição externa³.

As variáveis consideradas como parte da ação política organizada da indústria são: ações e incentivos que os grupos de interesse utilizam para tentar influenciar a decisão governamental (participação em reuniões); características das associações do setor (peso e a organização das associações representativas de cada setor); e as estratégias utilizadas diretamente pelos setores (ação através da associação). Classificam-se como variáveis exógenas aquelas não ligadas à ação de *lobby*: a importância econômica do setor (faturamento do setor, número de empregos gerados, situação da balança comercial); bem como as características do setor (fragmentação). Os contextos econômico e político são constantes, pois são os mesmos para todos os setores. As informações utilizadas para a construção da base de dados são de 2010, ano anterior à implantação do PBM.

Os grupos de pressão analisados correspondem a empresas e associações patronais setoriais convidadas pela cúpula decisória do PBM para participar das reuniões que discutiram as medidas adotadas, no momento de sua formulação. Todos os encontros foram documentados em atas e estão disponíveis para o público, e mostram quais empresas e associações se reuniram com quais entidades públicas. Os órgãos governamentais participantes das reuniões pertencem, em sua maioria, ao Poder Executivo, variando de acordo com o setor e o tema tratado em cada ocasião – Ministérios, agências reguladoras, fundos de investimento federais, agências de fomento, institutos de pesquisa, etc. Diversos

³ Todas as decisões mencionadas foram tomadas no âmbito do Programa ao longo do período mencionado e se desdobram em diversos dispositivos legais sancionados pela Presidência na forma de decretos e medidas provisórias, bem como portarias e resoluções dos Ministérios, resoluções do Banco Central e do BNDES e Projetos de Lei de autoria do Executivo.

sindicatos também participaram dos debates, porém suas atuações não foram tratadas nesse estudo, que analisa exclusivamente a ação política empresarial.

O estudo, portanto, define primeiramente quais são os setores mais bem sucedidos, em contraposição aos grupos menos bem sucedidos (“sucesso” é, então, a variável dependente), para na sequência analisar suas características estruturais, conjunturais e comportamentais, buscando construir uma base de dados com tais atributos. Essas características são as variáveis independentes que podem afetar o sucesso dos setores. Para medir quais características – ou conjunto delas – levam ao sucesso, usamos o QCA para trazer as condições suficientes e necessárias que levem ao sucesso. Dessa forma, conseguimos avaliar se particularidades ligadas ao *lobby* fazem diferença no sucesso de um grupo.

Relevância do Tema

Lançado em agosto de 2011, o Plano Brasil Maior, política industrial, tecnológica e de comércio exterior do Governo Federal, foi composto por um conjunto de diretrizes que nortearam a implementação da estratégia de fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação na economia. O Plano tinha como objetivos: acelerar ganhos de produtividade, promover o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor, ampliar mercados, criar empregos de melhor qualidade e garantir um crescimento inclusivo e sustentável, integrando um projeto de desenvolvimento nacional baseado em um ambiente empresarial propício aos investimentos e à inovação (ABDI, 2014). No âmbito desse projeto, diversas medidas de natureza sistêmica voltadas para o desenvolvimento da indústria e dos serviços de apoio à produção foram estruturadas, tocando em temas como redução do custo de energia elétrica, investimentos do Plano de Aceleração do Crescimento, concessões em logística de transportes e esforços de qualificação de trabalhadores.

A análise do Plano Brasil Maior é relevante para a avaliação da efetividade da ação do *lobby* dos grupos de interesse empresariais nesse contexto por alguns motivos: em primeiro lugar, o plano, por ter contado com grande participação do setor industrial – 19 setores de peso da economia brasileira – mostra um recorte significativo do comportamento desses grupos frente ao governo ao ter trazido impactos na economia brasileira e ter atraído grande atenção da mídia. Em segundo lugar, o Plano Brasil Maior sucedeu a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004, do Governo Lula, e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008, e representa uma continuidade do

pensamento desse governo nos sete anos anteriores. Dessa forma, ele faz parte do plano brasileiro de política industrial desde 2002, e, por isso, embora não se possa generalizar os resultados para a todas as relações entre empresariado e governo federal das últimas décadas, é um caso representativo que traz resultados relevantes para o estudo da atuação da iniciativa privada no Brasil justamente pela sua extensão.

Dada a relevância do Plano, Mattos (2013) levanta a hipótese de a definição das agendas e das medidas criadas pelo PBM ter sido fruto de pautas já existentes ou em processo de formulação que vinham de órgãos mais baixos da administração pública, e resultantes da influência dos interesses privados organizados. Ou seja, as decisões não teriam partido da alta cúpula do Governo Federal como ordem aos órgãos executivos em uma abordagem *top-down*, mas, ao contrário, seriam originárias de demandas criadas nos próprios órgãos executivos em direção à agenda do Governo Federal (em abordagem de tipo *bottom-up*), que, por sua vez, organizou as medidas sob o formato de um plano industrial.

Dessa forma, estudar a atividade de *lobby* – ou influência dos interesses privados organizados sobre o Governo – é de grande importância por trazer um retrato da formulação de políticas públicas industriais no Brasil atual. No contexto da nova democracia brasileira (pós 1988), a competição e a pluralidade de interesses se apresentam como elementos cruciais da democracia. Em sociedades democráticas, o *lobby* não deixa de ser uma das formas de defender diversos interesses existentes e reivindicar aspirações dentro da pluralidade de demandas econômicas, políticas, sociais, culturais e étnicas (FARHAT, 2007).

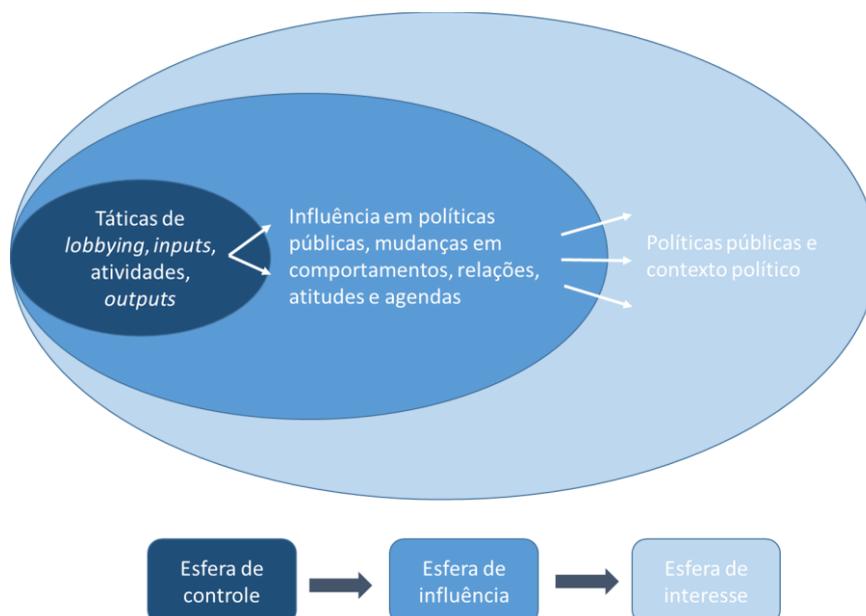
1 ASPECTOS TEÓRICOS

O propósito desse trabalho, conforme já exposto, é entender como os setores, através de suas respectivas coalizões, influenciaram o Governo brasileiro para atingir seus objetivos (receber determinadas medidas de fomento), no contexto do Plano Brasil Maior. Para isso, é preciso entender claramente: qual é o nosso objeto de estudo – o que são os grupos/coalizões e sua ação política; como o objeto de estudo se comporta, ou seja, como se dá a manifestação de seus interesses e a influência dos grupos de pressão; e de que maneira podemos definir, medir e avaliar o sucesso dos grupos, que é subsídio para entendermos se a ação de *lobbying* foi responsável por esse sucesso.

1.1 O Objeto de estudo: Os Grupos de Interesse na Literatura

Em primeiro lugar, é necessário deixar claro qual é o objeto do estudo, ou melhor, definir o que está sendo medido para determinar sucesso e encontrar suas causas. O trabalho de análise do *lobbying* é altamente complexo pois se insere em um ambiente dinâmico, onde causa e efeito desse fenômeno são imprevisíveis, o que significa que as preferências e objetivos variam caso a caso e necessitam de diferentes ferramentas metodológicas para tornar a avaliação do pesquisador relevante. Para buscar minimizar o desafio da complexidade da observação de *lobbying*, Tsui, Hearn e Young (2014), sugerem dividir o objeto em questão em três esferas:

Figura 1 – As três esferas de análise e sua relação com influência política



Fonte: Elaboração própria, baseado em Tsui, Hearn e Young (2014, p.1)

As esferas de controle são úteis para esclarecer qual é o nosso objeto de análise. A esfera maior, que diz respeito ao contexto político, é o cenário no qual estamos trabalhando – onde se inserem os setores em questão, o contexto institucional e político, o problema geral. Quando compreendemos o contexto no qual a pesquisa se desenvolve, entendemos sua dinâmica. No caso estudado, ater-se-á à descrição de toda a rede de funcionamento do Plano Brasil Maior (Capítulo 2) e do contexto econômico no qual os setores pautados estavam no momento do lançamento do Plano Brasil Maior (Capítulo 3). Essas circunstâncias, no entanto, servem apenas para situar o estudo, e não entram na análise das variáveis pois são as mesmas para todos os setores.

A esfera menor trata das estratégias, táticas, agendas setoriais, *inputs*, atividades e *outputs* dos grupos. Ou seja, busca entender quais foram as principais diretrizes de ação dos grupos perante o governo num dado contexto. As estratégias levantadas aqui fazem parte das variáveis ligadas à ação de *lobby* que serão desenvolvidas no Capítulo 4 (Metodologia e Análise das Variáveis).

A esfera intermediária trata de compreender o nível de influência e seus resultados e é a intersecção entre contexto e ação do grupo, ou ainda, refere-se à resultante da sua atuação em dado contexto. Posto que o objetivo final do estudo é compreender em que medida a ação política empresarial foi responsável pelo sucesso dos setores econômicos no âmbito do PBM, nosso objeto de análise é, portanto, a ação política dos grupos, que, traduzida em influência política, gera participação no poder e, conseqüentemente, resultados em políticas públicas para os setores no contexto do PBM.

Os grupos de interesse dizem respeito aos atores sociais que influenciam o processo político e a tomada de decisões de forma organizada e coletiva, buscando resultados em forma de políticas públicas. Esses se diferenciam dos partidos políticos ao não participar de processo eleitoral e nem da gestão direta do poder público. O *lobbying*, por sua vez, diz respeito à ação organizada de tais grupos a fim de influenciar atores políticos em seu favor (THOMAS, 2006).

Grupos de interesse podem ser definidos como “*any association of individuals or organizations, usually formally organized, which on the basis of one or more shared concerns attempts to influence public policy in its favor*” (THOMAS, 2006). Ou seja, grupos de interesse, ou grupos de pressão, são organizações que tentam influenciar atores do Governo com o objetivo de receber resultados políticos em prol de seu setor.

O estudo dos grupos de interesse perpassa inúmeras temáticas que variam de acordo com o objeto a ser estudado e com o nível de análise escolhido pelo pesquisador. Salisbury (1975) ajuda a organizar essas questões em termos de enfoques analíticos, ou melhor, classificando os grupos segundo sua natureza. Segundo o autor, há quatro possibilidades de abordar o problema: os grupos podem ser vistos: a) como unidades de *inputs*; b) como *outputs* do sistema político; c) como *authoritative decision makers* ou c) como organizações.

Grupos de interesse vistos como unidades de *inputs* são concebidos como organizações capazes de gerar demandas que serão processadas pelo sistema político, ao mesmo tempo em que formulam e expressam reivindicações de maneira a influenciar os resultados do sistema político (SANTOS, 2011). Grupos vistos como *outputs* são resultantes de determinadas características socioeconômicas de um dado país e do seu sistema político, tais como o processo de industrialização e de desenvolvimento econômico ou político, por exemplo. Grupos como *authoritative decision makers* são os que assumem papel relevante no processo decisório sobre as diferentes áreas de políticas públicas, ao nomearem seus membros para fazer parte de influentes órgãos do governo. O último enfoque, que trata os grupos como organizações, traz questões que versam sobre temas endógenos ao grupo, como a maneira como se formam, como se organizam internamente, de que maneira atuam e quais são seus padrões de relacionamento. No âmbito desse trabalho, a opção é estudar a ação dos grupos de pressão como *input* do sistema político.

Os setores aqui contemplados, bem como suas coalizões organizadas, suas características, suas capacidades de organização e ação política, e suas estratégias e mecanismos de ação são as variáveis independentes dessa análise, ou seja, as possíveis causas levantadas para estudo do resultado esperado. A tarefa de investigar a eficácia das coalizões na obtenção de mudança política envolve a ideia de que coalizões mais efetivas são aquelas que dedicam mais esforços para influenciar os decisores (BECKER, 1983) e produzem mais impactos devido a esses esforços (RAYNOR, 2011).

Segundo esse modelo, uma coalizão eficaz deve desenvolver capacidades que a tornem efetivas (RAYNOR, 2011) e, para isso, precisam criar mecanismos de influência política (STACHOWIAK, 2013; ESPARCIA, 2011). Nesse trabalho, esses conceitos de capacidade das coalizões e mecanismos de influência são traduzidos na forma pela qual os grupos atuam – suas estratégias –, seja privilegiando a ação através de ações, ou enviando as empresas mais fortes para negociar com o Governo, bem como as características das principais associações dos setores contemplados e o grau de intensidade das ações

(participação em reuniões). Como contrapartida, para medir o peso dessas variáveis, acrescem-se de outro lado variáveis não ligadas à organização e à ação do *lobbying*, ou seja, ligadas à importância econômica do setor (seu faturamento, número de empregos gerados, competitividade externa), e às suas características (fragmentação).

1.2 A manifestação de Interesse dos Grupos nas Políticas Públicas – exercendo influência

Influência política é definida em termos gerais como uma intervenção destinada a catalisar ou estimular alguma forma de mudança, ou evitá-la, através de diferentes formas de persuasão (START e HOVLAND, 2004). Nesse sentido, buscamos avaliar então as maneiras pelas quais as preferências políticas dos grupos de interesse e seu poder relativo de negociação irão afetar as políticas do governo através da influência.

A *Public Choice Theory* (BUCHANAN e TULLOCK, 1962; DOWNS, 1957; OLSON, 1965; BECKER, 1983), através de uma abordagem econômica para o comportamento político, pressupõe uma lógica em que o governo oferta “bens políticos” para os grupos mais capazes de fazer *lobby*. As escolhas políticas são, portanto, determinadas pelo esforço de indivíduos e grupos racionais autointeressados para promover os seus interesses. A abordagem adotada aqui analisa, portanto, os grupos de pressão – e não políticos, eleitores, partidos ou o Estado.

Esses teóricos fazem a suposição de que, embora as pessoas que atuam no mercado político possuam alguma preocupação com os outros, a sua principal motivação, sejam eleitores, políticos, lobistas, ou burocratas, é o autointeresse. Os governantes, então, são também autointeressados – embora se preveja que devam perseguir o interesse público, membros do governo tomam decisões sobre como usar os recursos de outras pessoas, e não seus próprios recursos. No entanto, não há recompensa direta para combater poderosos grupos de interesse, a fim de conferir benefícios para um público que não é informado como os grupos organizados são. Assim, os incentivos para uma boa gestão do interesse público são fracos. Em contraste, os grupos de interesse são compostos por indivíduos com ganhos altos e muito mais bem informados que a população em geral. Esses arranjos fornecem aos políticos tanto apoio financeiro – que pode levar à reeleição no caso de cargos eletivos – como outros

benefícios muito mais concentrados que aqueles oferecidos pelo público em geral⁴. Em troca, recebem, pelo menos, apoio para seus objetivos.

Em outras palavras, porque os governantes têm o poder de tributar e de extrair recursos dos setores organizados, e porque os eleitores monitoram mal seu comportamento, os ocupantes de cargos governamentais tendem a se comportar de maneira mais voltada para os interesses organizados. Assim, esse tipo de grupo é mais eficiente para realizar influência que demais setores da sociedade civil e acabam por competir entre si na alocação de recursos governamentais na forma de influência.

Olson (1965), ao tentar provar que a influência dos grupos pode levar a uma ineficiência em termos de políticas públicas, discute que essa atividade possui um problema de tamanho: grupos pequenos seriam mais eficientes no desempenho de suas atividades e na busca de suas metas em relação aos grandes. Os membros dos grupos menores possuiriam maior benefício coletivo por indivíduo, pelo fato de possuírem menos integrantes para realizar tal divisão – assim, o benefício poderia ser promovido pela ação voluntária baseada em interesses autocentrados das partes do grupo. Quanto maior o grupo, no entanto, mais longe ele ficaria de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo, já que esse benefício poderia ser consumido por qualquer participante, independentemente de sua contribuição para os custos. Os grupos com mais membros, portanto, desempenhariam suas funções com menos eficiência que os menores.

O grupo é uma das escolhas racionais do curso de ação do indivíduo, e acontece somente se identificada como maximizadora para o sucesso de seus interesses. Assim, quando analisada uma relação de custo benefício, os indivíduos racionais podem escolher agir coletivamente frente ao governo, na forma de *lobbying*. Apesar de os membros de um setor específico da economia nem sempre concordarem, eles frequentemente o fazem em temas governamentais dentro do seu grupo – proteção comercial, diminuição de tributos, aumento de incentivos, etc – e, por isso, organizam-se para agir frente ao governo. Dessa forma, os membros de um grupo têm maior incentivo de recorrer a incentivos ou à proteção governamental que o resto da população – que geralmente não se encontra organizada – recebendo, portanto, um benefício muito mais direto a um custo relativamente baixo. Embora o enfoque do estudo não seja analisar a formação dos grupos, analisar-se-á também se há de

⁴ Esses benefícios muitas vezes não se traduzem em apoio financeiro direto, mas podem aparecer como nos casos em que a decisão governamental gerou empregos para o setor e agradou a sindicatos – que passam também a apoiar o político em questão – ou ainda simplesmente para não perder um apoio já existente de um setor, apenas para citar alguns exemplos.

fato uma preferência dos atores empresariais a se manifestarem através de um grupo formal – uma associação – para exercerem influência, e qual o papel dessas instituições na ação política.

1.3 Medindo Sucesso

O sucesso da ação política dos grupos – como resultado de sua participação política organizada no sistema – significa sucesso na aprovação da agenda de seu interesse. Ao mesmo tempo, a medida do grau do seu sucesso pode estar relacionada à sua influência na dinâmica de poder. Nesse trabalho, busca-se apresentar evidências de que a ação dos grupos mais bem organizados influenciou no resultado final.

A atual literatura sobre influência do *lobbying* tem concluído que os grupos de interesse possuem um papel central na definição de políticas públicas (MANCUSO, 2004, 2007; SANTOS, 2011; BAIRD, 2012), colocando suas posições em pauta e influenciando os *decision-makers*. Porém, para demonstrar influência, é preciso mostrar que não apenas os resultados são congruentes com as respectivas preferências, mas que esses resultados são relacionados ao poder direto ou indireto desses grupos.

Mancuso (2004) tenta contornar esse desafio dividindo as iniciativas legislativas em dois grupos antagônicos: aqueles que podem ser classificados como sucesso, pois representam a convergência entre uma decisão e a posição da indústria sobre o texto final do projeto; e aqueles que podem ser enquadrados como insucesso, de modo oposto. Para efeito da pesquisa empírica, o autor considerou como casos de sucesso os que reduzem o Custo-Brasil ou os que impedem seu aumento, concluindo que, das decisões finais, dois terços puderam ser assim qualificados e um terço, como insucesso. Ainda que seu método tenha o limite de não trazer a conclusão de que o sucesso da indústria ocorra por causa da influência do empresariado, ele sugere que essa tem sido capaz de definir e promover objetivos comuns.

Há, ao mesmo tempo, um corpo crescente de estudos sobre o monitoramento e avaliação⁵ dos programas de *lobbying*, e um número ascendente de guias sobre como medir influência (JONES, 2011; YOUNG e QUINN, 2012; START e HOVLAND, 2004; MORARIU, 2012), concentrados em quatro temas de pesquisa principais:

⁵ *Monitoring & Evaluation* (M&E): processo comumente utilizado por organizações internacionais e ONGs e que vem se espalhando pelo monitoramento de *lobbying*. Busca melhorar o desempenho e alcançar resultados da gestão atual e futura dos projetos e ações. É usado principalmente para avaliar o desempenho dos projetos, instituições e programas desenvolvidos (UNDP, 2012).

- **O propósito de estudar monitoramento e avaliação de *lobbying*:** a literatura sobre os benefícios potenciais de monitoramento e avaliação (PRESKILL e CARACELLI, 1997) se dedica a entender como as informações levantadas nesses estudos pode fazer diferença para a análise do *lobbying* (FLEISCHER e CHRISTIE, 2009; GUIJT, 2008).
- **Como medir sucesso:** a literatura mais recente traz diversos métodos para buscar medidas de sucesso científicas e universais (CHAPMAN e WAMEYO, 2001).
- **Como entender as causas do fenômeno estudado:** compreender as causas é uma parte essencial de qualquer exercício de avaliação, mesmo aqueles que tratam de programas mais complexos. A complexidade não é uma desculpa para evitar responder a perguntas difíceis sobre o que causou as mudanças observadas, e muitos profissionais estão se voltando para métodos alternativos de ciências sociais para resolver esta questão (BEFANI, 2012).
- **Como correlacionar sucesso com resultados políticos:** refere-se à possibilidade de medir o efeito que uma intervenção única possa ter tido em um resultado particular observado. É usado em casos com causas e intervenções únicas (PATTON, 2008).

Nesse estudo, busca-se entender as causas do fenômeno estudado, para, enfim, medir o sucesso. Uma revisão recente da literatura identificou quatro abordagens fundamentais para a compreensão do nexo de causalidade entre a ação do grupo e o seu sucesso (BEFANI, 2012):

1. A “abordagem de regularidade” observa vários casos de causa e efeito que ocorrem em conjunto e chega a uma conclusão sobre a probabilidade de causalidade entre os eventos. A dificuldade em avaliar estratégias de *lobbying* com essa abordagem é que geralmente não existem eventos semelhantes suficientes para tornar a análise válida: o fato de que um legislador votou de modo particular após uma reunião com um grupo de interesse não é uma base suficientemente forte para se estabelecer um nexo de causalidade, mesmo que fosse possível observar um grande número de decisões políticas.
2. A “abordagem de contrafactual” compara dois casos idênticos, em que um deles está sujeito à causa e o outro não. O nexo de causalidade pode então ser medido pela diferença entre os efeitos observados em ambos os casos. O problema desta abordagem é que a intervenção precisa ser observável e significativa e os grupos de comparação precisam estar exatamente no mesmo contexto, ao mesmo tempo em que os modelos devem ser estreitamente controlados – o que é difícil na realidade instável do *lobbying*.

3. A “abordagem configuracional” procura combinações de causas que interajam para produzir um determinado efeito, em situações em que provavelmente não haverá apenas uma razão, mas um uma combinação de fatores necessários para o efeito. Este tipo de abordagem é adequada para análise de *lobbying*, que frequentemente inclui várias intervenções e interações. O método utilizado para avaliar a abordagem configuracional é o QCA, que é usada neste estudo e descrita no Capítulo 4.
4. Por fim, a “abordagem generativa” vai além dos enfoques configuracionais, procurando identificar os mecanismos específicos que geram as causas e ligá-los a fatores contextuais. Os métodos geralmente usados para esse tipo tratamento são o *process tracing* e análises de contribuição.

A identificação das causas através da abordagem configuracional, que busca as combinações que levam a um determinado resultado (nesse caso, o “alto sucesso do grupo”) é o primeiro passo para medir o sucesso nessa dissertação. O segundo passo refere-se à medida de sucesso propriamente dita, que pode trazer enormes dificuldades, já que os resultados políticos podem ocorrer devido a múltiplas abordagens simultâneas, como *lobbying* direto e formal, *lobbying* informal, financiamento de campanha, mobilização da mídia e sociedade civil, etc, dificultando entender qual abordagem causou de fato impacto (CHAPMAN e WAMEYO, 2001).

Nesse trabalho, busca-se superar esse desafio ao focar na análise do *lobbying* formal direto, ou seja, da ação dos grupos através de reuniões diretas com o Governo⁶. Assim, tem-se em vista mudar as opiniões, comportamentos e decisões políticas dos governantes, em trabalho direto com esses indivíduos e suas respectivas organizações, e definindo um conceito preciso de sucesso.

A definição de sucesso usada nesta pesquisa passa pela teoria de Becker (1983), que incorpora uma dimensão comportamental política à economia para explicar como as escolhas políticas são determinadas pelo esforço de indivíduos e grupos para promover os seus interesses. Na abordagem de Becker, a competição entre os grupos por influência política determina a estrutura de equilíbrio de impostos, subsídios e outros favores políticos, que são usados para aumentar o bem-estar dos mais influentes, através do aumento de sua renda.

Becker explica sua teoria por meio da comparação de dois grupos homogêneos: “s” e “t”. Ambos são taxados através de impostos, e podem receber subsídios, dependendo de sua

⁶ Todas as reuniões realizadas no âmbito do Plano Brasil Maior em que houve participação do setor privado foram documentadas em atas, e por isso, servem de objeto de análise para este estudo.

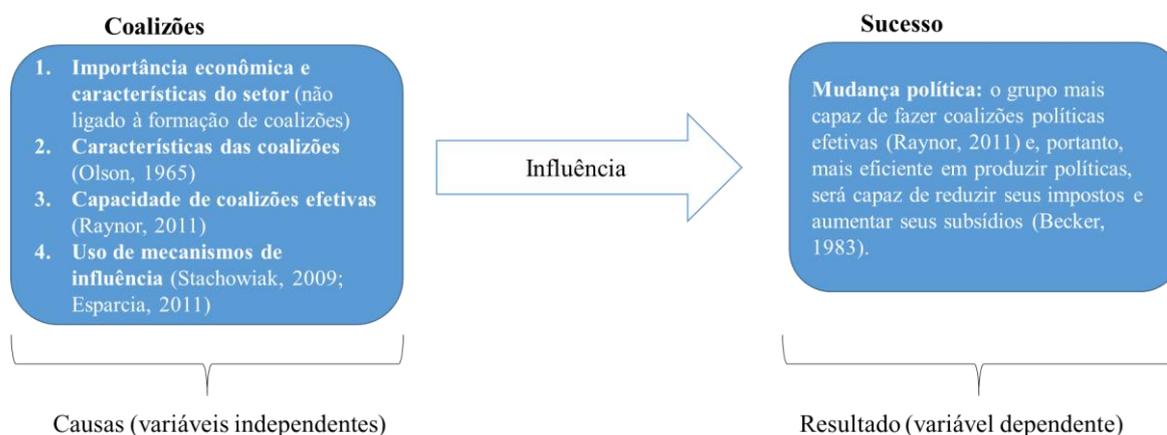
capacidade de influência. Todas as atividades políticas que aumentam a renda de um grupo são consideradas um subsídio e todas aquelas que reduzem a renda são qualificadas como um imposto. Se um grupo se torna mais eficiente em produzir pressão, sua produção ótima seria aumentada para qualquer nível por um outro.

Portanto, o conceito de sucesso de um grupo de pressão, segundo Becker, é: o grupo que se torna mais eficiente em produzir políticas (mais bem-sucedido) será capaz de reduzir seus impostos e aumentar seus subsídios. Como o conceito é relativo, a efetividade política não é determinada por sua eficiência absoluta, mas pela relativa àquelas de outros grupos. Não há então vencedores absolutos ou perdedores absolutos, mas há grupos que ganham mais e outros que ganham menos.

Baseado nesse conceito de sucesso, os setores analisados aqui são classificados em dois subgrupos: “mais bem sucedidos” e “menos bem sucedidos”, tendo em vista a quantidade e qualidade das medidas promulgadas para cada um. Consideramos, portanto, que os recursos governamentais são limitados e que, embora 19 setores tenham sido beneficiados por alguma medida do Plano Brasil Maior, alguns foram claramente priorizados frente a outros. O objetivo é entender então quais fatores levaram ao maior sucesso de tais grupos e explicar esses resultados através da ação de *lobbying*.

Este estudo, portanto, utiliza os citados arcabouços teóricos para compor um esquema de análise que busca avaliar possíveis causas que levaram a um determinado resultado político, conforme mostrado na figura abaixo:

Figura 2: Abordagem configuracional utilizada para análise do sucesso



Fonte: Elaboração própria.

Um grupo bem-sucedido, então, possui certas características que compõem as prováveis causas do seu sucesso, sejam elas ligadas à sua estrutura, como sua importância econômica, ou referentes à sua atuação como coalizão organizada. Quando estabelecido, o grupo precisa formar um arranjo capaz de desenvolver capacidades que o torne efetivo e, para isso, deve criar mecanismos eficazes de exercer influência política e causar mudança.

Definidas as nossas opções teóricas e dados os objetos a serem estudados, as próximas seções tratarão da análise realizada nesse estudo, começando pela contextualização e funcionamento do Plano Brasil Maior, no Capítulo 2. No Capítulo 3, todos os setores estudados serão caracterizados, para, finalmente, chegar aos resultados e conclusões do trabalho, apresentado no Capítulo 4, que passa pelo desenvolvimento da metodologia, da construção das variáveis e do funcionamento do modelo, bem como a análise de seus resultados.

2 O PLANO BRASIL MAIOR

Com o objetivo de aumentar a produtividade e a competitividade do país, o Governo Federal Brasileiro lança, em agosto de 2011, o Plano Brasil Maior, sua política industrial, tecnológica e de comércio exterior. Composto por um conjunto de diretrizes que nortearam a implementação da estratégia de fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação na economia na época, o Plano teve como principais objetivos o estímulo à inovação e à competitividade da indústria nacional, elaborando programas e projetos em parceria com a participação da iniciativa privada, de diversos Ministérios e órgãos do Governo Federal (BRASIL, 2011).

Coordenado pelo Governo Federal, o PBM operou de maneira articulada com outras iniciativas governamentais, como a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Investimento em Logística, o Minha Casa Minha Vida, o Brasil Sem Miséria, a Estratégia Nacional de Defesa e os programas setoriais de saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento regional e agrário.

O PBM foi a terceira versão de política industrial do governo do Partido dos Trabalhadores (PT). O primeiro plano, lançado em 2004, foi intitulado “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (PITCE), e o segundo, em 2008, chamado “Política de Desenvolvimento Produtivo” (PDP). Tais planos colocaram enfoque em inovação tecnológica e busca por aumento da produtividade, visando propiciar maior competitividade à indústria nacional. A entrada de Dilma na Presidência em 2011 e as novas dificuldades econômicas colocadas pela crise internacional a partir de 2008 recolocaram a necessidade de criação de uma nova política econômica.

O primeiro plano, o PITCE, procurou se concentrar em inovação, priorizando os setores de semicondutores, software, fármacos e bens de capital. Na sequência, o PDP, lançado em 2008, buscou ressaltar novamente o tema da inovação, mas abrangendo mais setores, como aeronáutico, petróleo, gás natural, petroquímica, mineração, celulose, automotivo, etc., totalizando 25 setores, ou quase toda a matriz industrial brasileira.

O PBM, assim como seus antecessores, coloca ênfase em medidas de caráter setorial, favorecendo áreas definidas como chave pelo governo. O Plano, no entanto, se diferencia dos anteriores pelo seu discurso de aumento na competitividade para superação da crise econômica internacional e o anúncio claro da necessidade de se trabalhar os objetivos e as medidas efetivas adotadas em conjunto com o setor privado (MATTOS, 2013).

Outro ponto a ser observado é que o PBM vai mais além do que uma política industrial *strictu sensu*, em comparação às anteriores (MATTOS, 2013). O Plano engloba também medidas de fomento aos serviços dos setores beneficiados, se concentrando, por exemplo, em medidas de qualificação profissional e treinamento de empregados, não dizendo respeito apenas à indústria em questão. O Plano também agrega setores puramente ligados a serviços, como logística, comércio e serviços em geral, diferentemente de outras políticas que tratavam exclusivamente de setores ditos “industriais”.

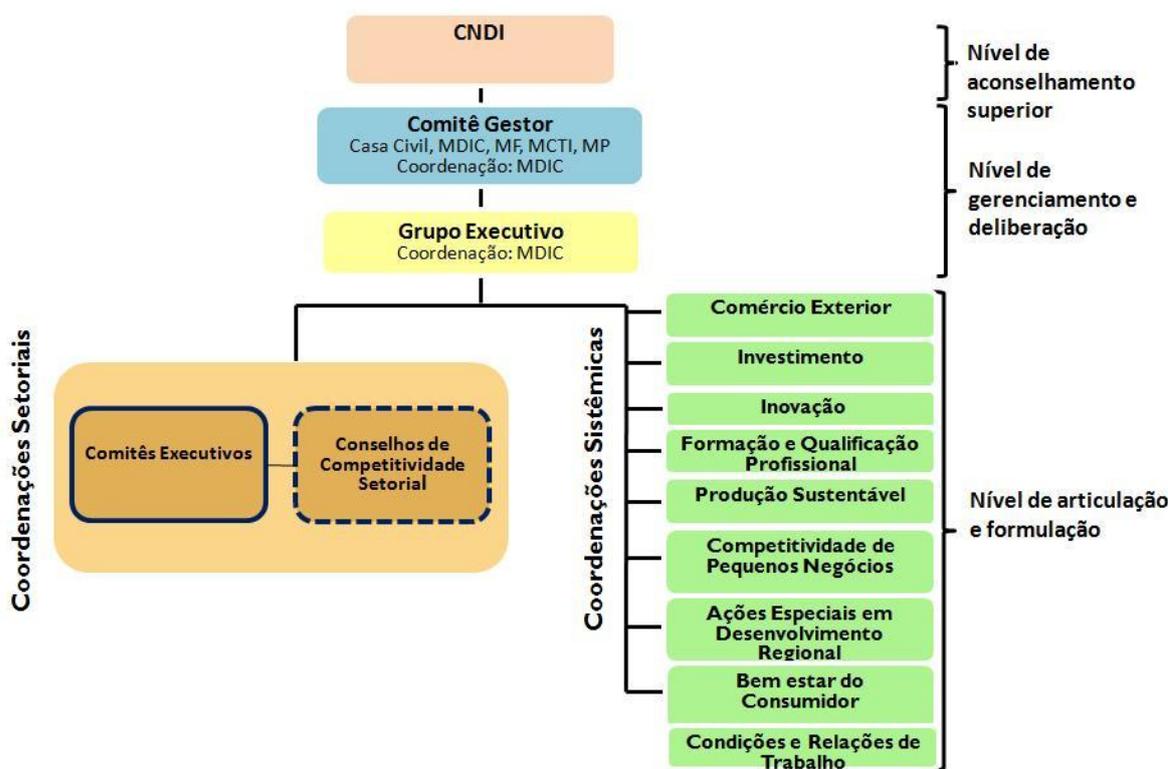
Os principais desafios do PBM seriam sustentar crescimento econômico do país e superar a crise internacional. Para isso, o Plano deu ênfase a planos de inovação e adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, através de metas que aumentassem ganhos sustentados no aumento da produtividade. As metas colocadas pelo Governo Federal para concretização do PBM incluíram medidas que dizem respeito ao período de 2011 a 2014, e por esse motivo, a presente análise se dá nesse horizonte temporal. As principais medidas, no entanto, foram anunciadas em dois grandes “pacotes” – um em agosto de 2011 e outro em abril de 2012⁷. Esse trabalho tratará especificamente das medidas contempladas nesses dois momentos/ciclos.

2.1 Processo Decisório

O Plano foi constituído para responder a duas agendas concomitantes. A primeira foi estruturante, com foco setorial, voltada a constituir um novo perfil industrial, direcionado à inovação e à competição. A outra foi uma agenda sistêmica, orientada a equacionar problemas transversais que comprometeriam a capacidade competitiva da indústria nacional.

⁷ Para acesso a todas as medidas, acessar <http://www.brasilmaior.gov.br/conteudo/129>

Figura 3: O Processo de Governança do Plano Brasil Maior



Fonte: www.brasilmaior.mdic.gov.br

A dimensão estruturante era governada pelos Comitês Executivos, que compõem as coordenações setoriais e têm o propósito de formular e implementar medidas de corte vertical, juntamente com os Conselhos de Competitividade. Para lidar com estes objetivos, foram constituídas 19 coordenações setoriais, compostas por representantes do Governo, das indústrias e dos trabalhadores, que se relacionariam diretamente com seus respectivos Conselhos de Competitividade. Ambos eram ligados aos 19 setores contemplados no Plano: petróleo, gás e naval; química; complexos da saúde; energias renováveis; móveis; automotivo; mineração; construção civil; defesa, aeronáutica e espacial; agroindústria; bens de capital; metalurgia; serviços logísticos; tecnologia da informação e comunicação/complexo eletrônico, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos (HPPC); serviços; comércio; calçados, têxtil, confecções e joias; celulose e papel.

A dimensão sistêmica se voltou para os problemas transversais do setor industrial, notadamente as externalidades institucionais negativas, que são intersetoriais. Para lidar com estes temas, o PBM contou com as coordenações sistêmicas (nível de articulação e

formulação), que deveriam realizar, como mencionado no regulamento das coordenações, reuniões ordinárias mensais.

Ao anunciar o Plano, o Governo afirmou que o processo de decisão na execução do PBM deveria ocorrer através da articulação no processo decisório entre o próprio e sociedade civil, representada por trabalhadores e empresariado. A operacionalização do Plano se daria, portanto, em três níveis: aconselhamento superior; articulação e formulação; gerenciamento e deliberação.

O papel de aconselhamento superior pertencia ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), formado por 17 ministros de Estado, pelo presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e por 18 representantes da sociedade civil⁸. A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) forneceu o apoio técnico. Coube ao colegiado estabelecer orientações estratégicas, subsidiando as atividades do Sistema de Gestão, a serem obedecidas pelos demais órgãos.

O gerenciamento do Plano foi função do Comitê Gestor e do Grupo Executivo, ambos subordinados ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Além da Casa Civil da Presidência da República, do Comitê Gestor faziam parte os ministros da Fazenda (MF); do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do MDIC, que o coordenou. O Comitê tinha como função aprovar os programas relativos ao Plano, assim como suas metas e indicadores, e promover a articulação entre as ações do Brasil Maior e outras do Governo Federal. Ao avaliar o desempenho do plano, o Comitê determinava ajustes ao Grupo Executivo e acompanhava o funcionamento dos Conselhos de Competitividade Setoriais e dos Comitês Executivos, que tinha a função de articulação e formulação. Aprovadas as decisões dos Comitês Executivos, elas eram encaminhadas ao Grupo Executivo, incumbido de articular e consolidar os programas, monitorar e resolver os problemas. Faziam parte do Grupo sete representantes institucionais: MDIC (coordenador), Casa Civil, Ministério Público (MP), MF, MCTI, ABDI, BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

O nível de articulação e formulação – constituído pelos citados Conselhos de Competitividade e pelos Comitês Executivos – foi onde se deu a maior articulação entre setor público e privado. Coube aos primeiros (onde os grupos de interesse atuavam diretamente) elaborar a agenda estratégica setorial amarrada com os objetivos do Plano Brasil Maior, e aos segundos desenvolver as propostas e os planos de ação. Essas estratégias recebiam uma

⁸ Ver Anexo I: Lista completa de membros do CNDI.

primeira avaliação dos Conselhos de Competitividade acerca de sua consistência e aderência com os princípios gerais do Plano Brasil Maior, para depois, aprovadas, serem encaminhadas ao Grupo Executivo do Plano.

Os Conselhos de Competitividade – órgãos que faziam o diálogo entre público e privado dentro do escopo do PBM – foram responsáveis pela definição de objetivos prioritários e indicação de medidas exequíveis, objetivando o aumento da competitividade do setor. Seu papel foi então o de transformar as orientações gerais em propostas concretas de ação validadas pelo Comitê Gestor e pelo Grupo Executivo.

Os Comitês Executivos Setoriais, portanto, formulavam e implementavam uma agenda de trabalho setorial. Antes de apresentar as proposições para o Grupo Executivo, o gestor de cada Comitê Executivo interagiu com o Conselho de Competitividade correspondente, recolhendo contribuições e buscando convergências que garantissem que as reivindicações e propostas de empresários e trabalhadores fossem analisadas e consideradas.

2.2 Metas e Medidas Prometidas

Foram eleitos 19 setores que receberiam estímulos especiais, por meio de 293 medidas para o período em questão (2011-2014).

No plano setorial, foram anunciadas cinco diretrizes, conforme abaixo⁹:

Diretriz Estruturante 1 – Fortalecimento das Cadeias Produtivas: enfrentamento do processo de substituição da produção nacional em setores industriais intensamente atingidos pela concorrência das importações. Buscaria aumentar a eficiência produtiva das empresas nacionais, aumentar a agregação de valor no próprio país e coibir práticas desleais de competição. Setores foco: Plásticos; Calçados e Artefatos; Têxtil e Confecções; Móveis; Brinquedos; Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos.

Diretriz Estruturante 2 – Ampliação e Criação de Novas Competências Tecnológicas e de Negócios: incentivo a atividades e empresas com potencial para ingressar em mercados dinâmicos e com elevadas oportunidades tecnológicas e uso do poder de compra do setor público para criar negócios intensivos em conhecimento e escala. Setores foco: Bens de Capital; Tecnologias de Informação e Comunicação

⁹ Disponível em < <http://www.brasilmaior.gov.br/conteudo/153>>

(TIC); Química; Aeronáutica e Espacial; Complexo da Defesa; Complexo Industrial da Saúde.

Diretriz Estruturante 3 – Desenvolvimento das Cadeias de Suprimento em Energias: aproveitamento de oportunidades ambientais e de negócios na área de energia, para que o país ocupe lugar privilegiado entre os maiores fornecedores mundiais de energia e de tecnologias, bens de capital e serviços associados. As prioridades abrangiam oportunidades identificadas em petróleo e gás e em energias renováveis, como etanol, eólica, solar e carvão vegetal. Setores foco: Petróleo e Gás; Energias Renováveis.

Diretriz Estruturante 4 – Diversificação das Exportações (mercados e produtos) e Internacionalização Corporativa, com foco nos seguintes objetivos: a) Promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivos em conhecimento; b) Aprofundamento do esforço de internacionalização de empresas via diferenciação de produtos e agregação de valor; c) Enraizamento de empresas estrangeiras e estímulo à instalação de centros de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no país. Setores foco: Complexo da Saúde; TIC; Complexo da Defesa.

Diretriz Estruturante 5 – Consolidação de Competências na Economia do Conhecimento Natural: utilização dos avanços proporcionados pela economia do conhecimento para ampliar o conteúdo científico e tecnológico dos setores intensivos em recursos naturais, permitindo que o país aproveite as vantagens na produção de *commodities* para avançar na diferenciação de produtos. Setores foco: Agricultura; Serviços ligados ao consumo das famílias.

As dimensões sistêmicas foram anunciadas com o intuito de orientar ações voltadas para a redução de custos, aumento da produtividade e promoção das bases mínimas de isonomia para as empresas brasileiras em relação aos seus concorrentes internacionais; e consolidação do sistema nacional de inovação por meio da ampliação das competências científicas e tecnológicas e sua inserção nas empresas. As dimensões sistêmicas deveriam articular-se com as setoriais, porém sem discriminar setores, abrangendo benefícios que valessem para todos ou quase todos eles. Essas dimensões foram divididas conforme a seguir:

1. Comércio Exterior

- Melhoria nos instrumentos financeiros e tributários de estímulo às exportações;

- Defesa comercial, consolidação e harmonização de regras tarifárias;
 - Facilitação do comércio;
 - Estímulo à internacionalização de empresas nacionais visando à ampliação de mercados e o acesso a novas tecnologias;
 - Atração de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas estrangeiras para o país.
2. Incentivo ao Investimento – redução do custo do investimento por meio de instrumentos financeiros, tributários e regulatórios que:
- Ofereçam prazos e juros compatíveis com os níveis internacionais no financiamento de longo prazo;
 - Eliminam ou reduzam substantivamente os encargos tributários sobre o investimento;
 - Promovam a modernização e a simplificação dos procedimentos de registro e legalização de empresas.
3. Incentivo à Inovação
- Não foram definidos objetivos concretos, porém, anunciou-se que a base dos estímulos à inovação do Plano Brasil seria a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2011-2014, do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI).
4. Formação e Qualificação Profissional – o Plano criou ou aumentou a abrangência de três programas federais voltados para o ensino técnico profissionalizante e de estímulo às engenharias para sua base de formação e qualificação profissional:
- Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC);
 - Plano Nacional Pró-Engenharia;
 - Programa Ciência sem Fronteiras.
5. Produção Sustentável – essa dimensão buscou o estabelecimento de estratégias e ações de:
- *Ecodesign*, em busca de melhorias de produtos e processos para a produção mais limpa;
 - Construção modular para a redução de resíduos em obras de construção civil;
 - Definição de critérios de sustentabilidade para edificações;

- Apoio ao desenvolvimento de cadeias de reciclagem (em consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos);
 - Desenvolvimento regional sustentável a partir de competências e recursos disponíveis localmente;
 - Estímulos ao desenvolvimento e à adoção de fontes renováveis de energia pela indústria (em consonância com a Política Nacional de Mudança do Clima e com a Política Nacional de Energia).
6. Competitividade de Pequenos Negócios – apoio ao Microempreendedor Individual (MEI) e às Micro e Pequenas Empresas (MPEs) por meio de:
- Ampliação do acesso ao crédito para capital de giro e investimento;
 - Preferência local nas compras públicas.
7. Ações Especiais em Desenvolvimento Regional - inserir o Plano Brasil Maior em todas as unidades da Federação por meio da articulação entre agentes públicos e privados:
- Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR – coordenada pelo Ministério da Integração Nacional – MI);
 - Territórios da Cidadania (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA);
 - Grupo de trabalho Permanente para arranjos Produtivos locais (GTP-APL/MDIC);
 - Rede Nacional de Informações sobre Investimentos (RENAI/MDIC);
 - Rede Nacional de Política Industrial (RENAPI/ABDI).
8. Bem-Estar do Consumidor – ampliação da oferta de bens e serviços ao consumidor por meio de:
- Acessibilidade e comodidade, com crédito mais adequado ao consumidor;
 - Conformidade a padrões e normas mundiais, em especial na saúde, segurança e sustentabilidade ambiental;
 - Ampliação da variedade de produtos e serviços, melhoria logística e maior eficiência na cadeia de suprimentos.
9. Condições e Relações de Trabalho – não foram definidos objetivos concretos.

Com base em metas macroeconômicas¹⁰ – que não serão analisadas nesse estudo, que não trata dos objetivos econômicos a serem atingidos pelo Governo Federal – a administração Dilma Rousseff anunciou medidas concretas em duas oportunidades: agosto de 2011 e abril de 2012, conforme mencionado anteriormente.

Efetivamente, as medidas anunciadas se espalharam ao redor de três temas principais:

- a) Redução dos custos dos fatores de produção e oferta de créditos para investimentos (desoneração da folha de pagamentos, ampliação do Simples Nacional e do Microempreendedor Individual, desoneração dos investimentos);
- b) Desenvolvimento das cadeias produtivas, indução do desenvolvimento tecnológico e qualificação profissional (regimes setoriais especiais, planos de estímulo à inovação, qualificação profissional, modernização do Marco Legal da Inovação, preferência em compras governamentais);
- c) Promoção das exportações e defesa do mercado interno (Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras – REINTEGRA, Criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias – ABGF, concessão de *ex* tarifários, reforma das regras de *antidumping*).

2.3 Agenda da Indústria

A Indústria se fez presente na formulação, articulação, implantação e gerenciamento do PBM através dos seus respectivos Conselhos de Competitividade Setoriais. Os Conselhos eram compostos por membros do Governo (ABDI, MDIC, Ministério da Fazenda, MCTI, Ministério de Minas e Energia (MME), e outros órgãos que se fizessem necessários de acordo com o setor, como BNDES, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – Apex-Brasil, Agência Nacional do Petróleo – ANP, dentre outros) e por membros da sociedade civil (confederações, federações, sindicatos patronais, associações, representantes das empresas, centrais sindicais, ONGs, dentre outros). Sua composição variava de acordo com o setor, conforme a tabela abaixo:

¹⁰ Ver Anexo II: Metas governamentais anunciadas em agosto de 2011.

Tabela 1 – Composição dos Conselhos de Competitividade

Setor	Governo	Confederação Federação Sindicato patronal	Associações	Empresas	Trabalhadores	SEBRAE/ONGs
Petróleo, Gás e Naval	3	3	10	7	5	1
Química	2	1	5	7	5	0
Complexo da Saúde	9	3	10	0	5	1
Energias renováveis	12	2	12	13	5	0
Móveis	5	1	6	4	5	2
Automotivo	10	6	8	1	5	0
Mineração	10	3	6	5	5	0
Construção Civil	9	1	8	6	6	1
Defesa, aeronáutica e espacial	19	1	4	9	5	0
Agroindústria	2	2	14	8	5	0
Bens de Capital	12	3	5	4	4	1
Metalurgia	7	2	7	9	5	0
Serviços Logísticos	2	3	14	0	4	0
TIC	10	1	4	7	4	1
HPPC	9	0	4	3	5	1
Serviços	18	7	13	0	4	1
Comércio	13	2	14	0	4	1
Calçado, têxtil, confecção e jóias	9	0	8	11	7	1
Celulose e papel	7	0	3	9	6	0

Fonte: Schapiro (2014).

Cada Conselho de Competitividade Setorial foi responsável por elaborar sua Agenda Estratégica Setorial. Cada agenda continha proposições de medidas capazes de contribuir, no âmbito da cadeia produtiva, para alcançar um ou mais objetivos estratégicos do Plano.

As Agendas foram resultantes das demandas trazidas pelos representantes das associações e das empresas que participaram das reuniões ocorridas entre os membros de cada Conselho, negociadas com o Governo dentro deles. Ou seja, as agendas divulgadas representam, na verdade, não um posicionamento puro de cada setor – representados nas reuniões por suas respectivas associações e grandes empresas – mas o compilado de

negociações entre Governo e setor privado. Tais agendas serviram de parâmetro para a elaboração de medidas anunciadas.

2.4 Setores priorizados pelo PBM

O Plano Brasil Maior colocou forte ênfase sobre medidas setoriais. Na verdade, apesar de possuir dimensões sistêmicas que seriam usadas como guia para a elaboração das medidas, pode-se observar que a maior parte das medidas foi direcionada a setores específicos. Conforme mencionado anteriormente, 19 setores foram contemplados no Plano, que contou com 293 medidas anunciadas em duas oportunidades – agosto de 2011 e abril de 2012 – válidas para o período de 2011 a 2014. Algumas medidas sofreram pedido de extensão de prazo, enquanto muitas outras foram revogadas em anos subsequentes. No entanto, o presente trabalho trata especificamente dessas 293 medidas anunciadas nos dois pacotes mencionados, distribuídas setorialmente da seguinte forma:

Tabela 2 – Quantidade de Medidas por Setores do PBM

Medidas totais	Quantidade	%
Agroindústria	77	24%
Complexo da Saúde	29	10%
Automotivo	29	10%
Defesa, Aeronáutica, Espacial	27	9,7%
Bens de Capital	24	8,4%
TIC/Complexo Eletroeletrônico	23	8%
Energias Renováveis	17	6%
Móveis	9	3%
Couro, Calçados, Têxtil, Confecções, Gemas e Joias	8	3%
Serviços	8	3%
Serviços Logísticos	7	2%
Petróleo, Gás e Naval	6	2%
Química	5	2%
Papel e Celulose	5	2%
Construção Civil	5	2%
Comércio	5	2%
Indústria da Mineração	4	1,4%
Metalurgia	3	1%
Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos	2	0,7%

Fonte: Elaboração própria, com base em Mattos (2013).

Quase um quarto das medidas do PBM são direcionadas à agroindústria. Em seguida, estão empatados os setores do complexo da saúde e automotivo (29 medidas, ou 10% do

total). Merece destaque também a ênfase no setor de defesa, aeronáutica e espacial, com 28 medidas (9,7% do total). Bens de capital apresentam 24 medidas (8,4%) e o setor de tecnologia da informação e complexo eletrônico possuem 23 medidas (8% do total) cada. Nas últimas colocações vemos higiene pessoal, perfumaria e cosméticos (0,7%, 2 medidas), metalurgia (1%, 3 medidas) e mineração (1,4%, 4 medidas).

Qualitativamente, no entanto, as medidas analisadas não possuem o mesmo peso de importância econômica, já que algumas representam agendas de trabalho, por exemplo, e não eram do tipo efetivas que causam impacto financeiro e econômico aos setores. Citamos como exemplo “promover a geração de inovações para a renovação do portfólio tecnológico das grandes empresas por meio de pequenas empresas *startups*”; “promover inovação, incentivando a cooperação e o desenvolvimento tecnológico”; ou ainda “elaborar agendas tecnológicas setoriais - ATS nos segmentos estratégicos da cadeia de fornecedores de Petróleo e Gás”. Separamos abaixo uma tabela para “medidas com ganho econômico” e “medidas sem ganho econômico”:

Tabela 3 – Medidas com e sem ganho econômico no PBM

Medidas com e sem ganho econômico	Sem	%	Com	%
Agroindústria	7	10%	70	90%
Defesa, Aeronáutica, Espacial	6	21%	21	79%
Bens de Capital	5	21%	19	79%
Automotivo	11	38%	18	62%
TIC/ Complexo Eletroeletrônico	6	26%	17	74%
Energias Renováveis	1	6%	16	94%
Complexo da Saúde	14	48%	15	52%
Móveis	2	22%	7	78%
Couro, Calçados, Têxtil, Confecções, Gemas e Joias	2	25%	6	75%
Petróleo, Gás e Naval	1	17%	5	83%
Papel e Celulose	0	0%	5	100%
Construção Civil	0	0%	5	100%
Serviços	3	38%	5	63%
Química	1	20%	4	80%
Serviços Logísticos	4	57%	3	43%
Indústria da Mineração	2	50%	2	50%

Metalurgia	1	33%	2	67%
Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos	0	0%	2	100%
Comércio	3	60%	2	40%
TOTAL	69	24%	224	76%

Fonte: Elaboração própria, com base em Mattos (2013).

Das 293 medidas do PBM, 69 ou 24% seriam objetivos, estudos ou agendas – cerca de um quarto das medidas totais analisadas. Em alguns setores, chega-se a ter mais “medidas sem ganho econômico” do que “medidas com ganho econômico”, como são os casos do comércio (60%) e serviços logísticos (57%). Na indústria de mineração (50%) e no complexo da saúde (48%) também há um percentual significativo de dessas medidas. Setores com intervenção considerada mais objetiva seriam aqueles em que não se verifica nenhuma “medida sem ganho econômico”, que são papel e celulose, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos e construção civil, seguidos de energias renováveis (94% de “medidas com ganho econômico”) e agroindústria (90% de “medidas com ganho econômico”).

Para essa análise, consideraremos aquelas consideradas de fato “medidas com ganho econômico”, ou seja, que trouxeram algum impacto financeiro ao setor. O critério ideal de dimensão de impacto e importância das medidas para esse estudo seria o ganho financeiro de cada uma delas sobre a economia do setor em questão. Porém, para trazê-las de forma completa, seria necessário analisar os resultados financeiros das empresas de cada setor antes e depois da sua concessão e estabelecer relação denexo causal entre a medida e o ganho financeiro. Em primeiro lugar, não há como mapear todas as empresas beneficiadas em cada setor, pois muitas, mesmo que não estejam diretamente envolvidas com as associações do setor, pegam carona nos benefícios concedidos. Além disso, muitas dessas companhias não possuem capital aberto e, portanto, seus resultados financeiros não são de conhecimento público. Analisar apenas os maiores empreendimentos de cada setor, ou ainda, apenas aqueles de capital aberto, traria resultados enviesados para nossa análise.

Mattos (2013, p. 4) afirma:

Naturalmente, a quantidade de medidas constitui indicador imperfeito da avaliação da ênfase do PBM, até porque não mede cifras envolvidas de investimento/gasto público ou renúncia fiscal. No entanto, estes números não parecem destoar do que se ouve do discurso oficial sobre a importância relativa dos setores. (MATTOS, 2013, p. 4).

Dessa forma, com o intuito de aproximar-se o máximo possível de um resultado significativo, optou-se por analisar apenas as “medidas com ganho econômico” e, dentre elas, destacar as mais importantes, e não estudar apenas o quantitativo de medidas por si só. Há três temáticas que se repetem em todos os setores e, por seu alto impacto financeiro e pela existência de um grande plano setorial de ajuda, foram escolhidas como destaque nessa análise. Em primeiro lugar, serão destacadas as medidas de viés protecionista e de incentivo à competição externa, que buscam socorrer setores que estariam sofrendo com alto *deficit* na balança comercial. Em segundo lugar, enfatiza-se medidas de fomento, que são aquelas que dizem respeito: a) à desoneração tributária, e b) a medidas de crédito/financiamento.

2.4.1 Medidas de viés Protecionista e de Incentivo à Competição Externa

Agora, considerando apenas o universo das 224 “medidas com ganho econômico” – excluindo-se, portanto, as “medidas sem ganho econômico” – 24, ou seja, 11% delas, têm caráter protecionista/incentivo à competição externa. O setor de bens de capital é o que mais contém ações protecionistas alcançando 26,3% do total deste tipo (5 medidas). Seguem os setores automotivo (4) e de agroindústria (4), conforme abaixo:

Tabela 4 – Medidas protecionistas por setor

Viés de Proteção a Nacionais/incentivo à competição externa	Medidas	%
Bens de Capital	5	26,3%
Agroindústria	4	5,7%
Automotivo	4	22,2%
Defesa, Aeronáutica, Espacial	3	14,3%
TIC/ Complexo Eletroeletrônico	3	17,6%
Complexo da Saúde	2	13,3%
Energias Renováveis	2	12,5%
Metalurgia	1	50,0%
Comércio	0	0,0%
Construção Civil	0	0,0%
Couro, Calçados, Têxtil, Confecções, Gemas e Joias	0	0,0%
Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos	0	0,0%
Indústria da Mineração	0	0,0%

Móveis	0	0,0%
Papel e Celulose	0	0,0%
Petróleo, Gás e Naval	0	0,0%
Química	0	0,0%
Serviços	0	0,0%
Serviços Logísticos	0	0,0%
Total	24	

Fonte: Elaboração própria.

Há uma tradição nas políticas industriais brasileiras de proteção a setores deficitários baseada na ideia de que quando um segmento da economia apresenta um *deficit* nas transações comerciais com o resto do mundo, haveria um indicativo para ações de defesa contra as importações de forma a buscar reverter a situação do “*deficit* setorial”. Isso justificaria uma intervenção governamental voltada especificamente para esses segmentos (MATTOS, 2013).

As principais medidas protecionistas e de incentivo à competição externa do Plano Brasil Maior dizem respeito à aprovação de medidas *antidumping* (compensação voltada para evitar o *dumping* - prática de exportar um produto a preço inferior ao praticado no mercado interno do país exportador com o objetivo de conquistar mercados ou dar vazão a excessos de produção). Outras tratam de acordos bilaterais de comércio com impacto financeiro para determinados setores (a exemplo do acordo automotivo Brasil - México), e medidas de obrigação de conteúdo local, em que uma determinada proporção dos investimentos nacionais deve ser aplicada em dado bem ou serviço, correspondendo à parcela de participação da indústria nacional na sua produção¹¹.

2.4.2 Medidas de Desoneração Tributária

Desoneração tributária é todo conjunto de incentivos ou regimes fiscais específicos, viabilizando redução da carga fiscal de produtos, operações ou conjunto de

¹¹ O percentual de conteúdo local de um bem ou serviço é medido através de uma fórmula que apura o percentual de valor nacional (local) existente em cada bem ou serviço. Considera-se o Preço de Venda do bem efetivamente praticado (excluído IPI e ICMs), e diminui-se desse, o Valor dos Componentes Importados do bem. Ao aplicar na fórmula a divisão desse valor pelo Preço de Venda, obtém-se o percentual de Conteúdo Local que possui esse bem (Resolução ANP 19/2013). O Governo brasileiro pode então estipular um percentual mínimo de conteúdo local para cada bem ou serviço, com o intuito de amentar a participação da indústria nacional.

atividades sujeitos à tributação. Essas se operacionalizam, essencialmente, por meio de anistias, remissões, subsídios, créditos fiscais, isenções, redução de alíquotas ou base de cálculo, tendo como efeito direto a redução na arrecadação do Estado (HENRIQUES, 2010).

No Plano Brasil Maior, destacam-se como maiores programas de desoneração tributária: o Programa Reintegra, a Desoneração da Folha de Pagamentos, a Desoneração da Cesta Básica, e o regime de *Drawback*.

O Programa Reintegra foi instituído através da Medida Provisória 651/2014 (convertida na Lei 13.043/2014), com o objetivo de reintegrar parcial ou integralmente o valor referente ao custo tributário existente na cadeia de produção de produtos manufaturados. O valor devolvido poderia ser feito em espécie ou usado para compensar outras dívidas de tributos administrados pela Receita Federal. Esse regime visava, além de facilitar as exportações desonerando tributos indiretos, incentivar a exportação de produtos derivados e não só a matéria bruta¹².

A Desoneração da Folha de Pagamentos foi instituída através da Lei 12.546/2011, que substituiu parte das contribuições previdenciárias da folha de salários pela receita bruta ajustada, para setores escolhidos. Essa medida substituiu tal contribuição patronal por outro tributo incidente sobre o faturamento da empresa com alíquotas entre 1% e 2%, a depender do setor da economia¹³.

A Desoneração da Cesta Básica beneficiou principalmente a agroindústria, ao zerar a incidência de PIS/Pasep-Cofins e de Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) de 16 itens: carnes (bovina, suína, aves e peixes), arroz, feijão, ovo, leite integral, café, açúcar, farinhas, pão, óleo, manteiga, frutas, legumes, sabonete, papel higiênico e pasta de dentes. A desoneração foi dada pela Medida Provisória 609/13, convertida na Lei 12.839/2013.

O regime aduaneiro especial de *drawback*, instituído em 1966 pelo Decreto Lei 37/66, consiste na suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização em produto exportado. O mecanismo funciona como um incentivo às exportações, pois reduz os custos de produção de produtos exportáveis, tornando-os mais competitivos no

¹² Na prática, o benefício devolve ao exportador uma alíquota de até 3% do valor da receita com as vendas externas.

¹³ As empresas são obrigadas a pagar a contribuição previdenciária em 20% de impostos sobre a folha de pagamento. Com o benefício, os setores escolhidos substituíram essa contribuição para uma alíquota entre 1% e 2% sobre a receita bruta da empresa – o que diminuiu em grande escala o montante pago do imposto previdenciário. Em 2015, no entanto, grande parte desses setores teve seu imposto aumentado para valores entre 2% e 4,5%, a depender da atividade.

mercado internacional. O Plano Brasil Maior estende o regime já existente para um número maior de setores e aumenta o número de modalidades.

A maior parte das desonerações (pouco mais de um quarto com 12 medidas) do PBM está na agroindústria, seguida do setor de TIC (com 8 medidas) e energias renováveis (5 medidas), conforme abaixo:

Tabela 5 – Medidas de desoneração tributária por setor

Desoneração	Medidas	%
Agroindústria	12	17,1%
TIC/ Complexo Eletroeletrônico	8	47,1%
Energias Renováveis	5	31,3%
Bens de Capital	4	21,1%
Automotivo	3	16,7%
Petróleo, Gás e Naval	2	40,0%
Complexo da Saúde	2	13,3%
Defesa, Aeronáutica, Espacial	2	9,5%
Papel e Celulose	2	40,0%
Química	1	25,0%
Indústria da Mineração	0	0,0%
Metalurgia	0	0,0%
Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos	0	0,0%
Couro, Calçados, Têxtil, Confecções, Gemas e Joias	0	0,0%
Móveis	0	0,0%
Construção Civil	0	0,0%
Comércio	0	0,0%
Serviços	0	0,0%
Serviços Logísticos	0	0,0%
Total	41	

Fonte: Elaboração própria.

2.4.3 Medidas de Crédito

Segundo Schapiro (2014), as principais medidas de crédito do Plano Brasil Maior obedecem à mesma lógica das políticas anteriores, que priorizaram esses programas de crédito

criados pelo BNDES, utilizando o Financiamento de Máquinas e Equipamentos (FINAME) como mecanismo, além de programas de financiamento e crédito específicos de cada setor (a exemplo do Inova Agro, linha especial de crédito do BNDES e FINEP para inovação tecnológica na agroindústria). O FINAME é um financiamento do BNDES feito por intermédio de instituições financeiras credenciadas para produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos de fabricação nacional para empresas que estejam credenciadas no BNDES.

A agroindústria aparece destacada em primeiro lugar como setor mais detentor de medidas de crédito (19), seguido por Energias Renováveis (5), em segundo lugar, conforme abaixo:

Tabela 6 – Medidas de crédito por setor

Crédito	Medidas	%
Agroindústria	19	27,1%
Energias Renováveis	5	31,3%
Móveis	3	42,9%
Química	3	75,0%
Complexo da Saúde	2	13,3%
Defesa, Aeronáutica, Espacial	2	9,5%
Bens de Capital	2	10,5%
Couro, Calçados, Têxtil, Confecções, Gemas e Joias	2	33,3%
Petróleo, Gás e Naval	2	40,0%
Construção Civil	2	40,0%
TIC/ Complexo Eletroeletrônico	1	5,9%
Automotivo	1	5,6%
Metalurgia	1	50,0%
Indústria da Mineração	0	0,0%
Papel e Celulose	0	0,0%
Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos	0	0,0%
Comércio	0	0,0%
Serviços	0	0,0%
Serviços Logísticos	0	0,0%
Total	45	

Fonte: Elaboração Própria.

2.4.4 Setores escolhidos para análise

Para definir quais setores seriam “mais bem sucedidos” vs. aqueles considerados “menos bem sucedidos”, utilizou-se a caracterização explicitada acima, separando

primeiramente as 293 medidas do Plano Brasil Maior em dois grupos: as com impacto financeiro direto, chamadas aqui de “medidas com ganho econômico”, e aquelas sem impacto financeiro direto, que trazem apenas planos ou agendas, chamadas de “medidas sem ganho econômico” (ver Tabela 3). Separadas as primeiras das segundas, excluimos o grupo das “medidas sem ganho econômico” e analisamos somente as que tiveram impacto financeiro direto.

No universo das medidas (224), separou-se as com maior impacto financeiro e as classificamos nos três grupos de impacto: “Protecionismo e Incentivo à Competição Externa” (ver Tabela 4), “Desonerações Tributárias”, que representam as reduções de impostos (ver Tabela 5), e “Crédito” (ver Tabela 6), que ilustram o aumento de subsídios. Buscando aprofundar ainda mais análise qualitativa dos casos, separou-se dentro de cada grupo as medidas de maior impacto por setor. Seu critério de seleção foi o impacto financeiro (quando especificado) e a existência de um grande plano setorial de ajuda aos setores, conforme exposto na seção anterior¹⁴.

Identificadas as medidas com maior impacto dentro dos grupos de “medidas com ganho econômico”, e aprofundada a análise dentro de cada grupo de impacto (“Desonerações Tributárias”, “Protecionismo e Incentivo à Competição Externa”, “Crédito”), atribuiu-se valores a cada tipo de medida:

- 0, quando a medida não está incluída em nenhum grupo de impacto (“Desonerações Tributárias”, “Protecionismo e Incentivo à Competição Externa”, “Crédito”);
- 1, quando a medida está incluída em algum grupo de impacto (“Desonerações Tributárias”, “Protecionismo e Incentivo à Competição Externa”, “Crédito”);
- 2, quando a medida está entre as maiores medidas dentro de cada grupo de impacto.

Essa classificação pode ser ilustrada com um exemplo prático: na Agroindústria, em termos de medidas de crédito, há uma medida que visa “desenvolver tecnologia para aumentar a qualidade do leite” e outra que “viabiliza linhas especiais de crédito do BNDES e FINEP para a criação do Programa Inova Agro”. A primeira medida não possui especificações concretas sobre o valor de aporte para o seu desenvolvimento, além de beneficiar apenas parte do setor – logo, seu impacto econômico é menor –, enquanto a criação do Programa Inova

¹⁴ Ver Anexo III: Maiores Medidas de Alto Impacto Por Setor.

Agro foi amplamente difundida e utilizada por todo o setor. Essa decisão, então, entra no grupo de medidas com maior impacto dentre as de crédito, e recebe 2 pontos.

Feito isso, consegue-se visualizar uma classificação dos grupos, segundo sua pontuação de medidas:

Quadro 1 – Classificação dos grupos segundo pontuação de medidas

Classificação	Pontuação	Classificação
AGROINDÚSTRIA	52	Alto
TIC/ COMPLEXO ELETROELETRÔNICO	21	
ENERGIAS RENOVÁVEIS	18	
BENS DE CAPITAL	14	
AUTOMOTIVO	12	
COMPLEXO DA SAÚDE	10	Médio
DEFESA, AERONÁUTICA, ESPACIAL	9	
QUÍMICA	8	
PETRÓLEO, GÁS E NAVAL	6	
MÓVEIS	5	
COURO, CALÇADOS, TÊXTIL, CONFECÇÕES, GEMAS E JOIAS	4	
METALURGIA	4	
PAPEL E CELULOSE	3	
HIGIENE PESSOAL, PERFUMARIA E COSMÉTICOS	2	
CONSTRUÇÃO CIVIL	0	
SERVIÇOS	0	
SERVIÇOS LOGÍSTICOS	0	
INDÚSTRIA DA MINERAÇÃO	0	
COMÉRCIO	0	

Fonte: Elaboração própria.

O passo final dessa fase é separar quais serão os casos positivos e negativos. Para isso, classificou-se os setores em “alto sucesso”, “médio sucesso” e “nulo” (quando nenhuma medida aprovada foi classificada nas medidas de alto impacto financeiro). Foram cinco setores com resultado nulo, considerados aqui como menos bem sucedidos. Com a finalidade de equilibrar a análise, definiu-se então o mesmo número de setores para o estudo de casos positivos, ou seja, os cinco primeiros na classificação são considerados os de maior sucesso. Os setores medianos foram descartados por não representarem os extremos para a pesquisa.

Há, portanto, para a análise, os setores mais bem sucedidos: Agroindústria, TIC, Energias Renováveis, Bens de Capital, Automotivo; e de outro lado, como setores menos bem

sucedidos: Construção Civil, Serviços, Serviços Logísticos, Indústria da Mineração, Comércio. O próximo capítulo analisará todos aqueles incluídos no estudo.

3 SETORES ANALISADOS

O objetivo desse capítulo é levantar as principais características de cada setor escolhido na amostra da análise, trazendo dados relativos ao contexto imediatamente anterior à introdução do Plano Brasil Maior, ou seja, utilizando dados do ano de 2010. Utilizou-se como fonte as informações levantadas anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), à exceção dos números de emprego, onde foram usados dados do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, e dos balanços de comércio exterior, com dados do MDIC.

As informações expostas nesse capítulo compõem a base de dados da análise, com a qual se trabalhará no próximo capítulo no estudo de QCA. Para cada informação, tem-se uma hipótese a ser testada, explicada em detalhes no Capítulo 4 (4.4 Construção das Variáveis Independentes).

Para cada setor foram levantadas informações acerca de todas as variáveis, conforme abaixo:

1. Empregos: são expostos nesse ponto os valores de empregos gerados por atividade, para o ano de 2010, com base em dados do MTE. A hipótese a ser testada é de que quanto maior o número de empregos gerados, maior a aprovação da agenda de interesse da indústria.
2. Receita bruta total: destacamos os valores da receita bruta total gerada por atividade em reais e relativa ao ano fechado de 2010, com base de dados do IBGE. Testa-se a ideia de que quanto maior a receita gerada pelo setor na economia, maior a aprovação da agenda de interesse do mesmo.
3. Balança comercial: são mencionados os valores de exportações menos importações do ano de 2010, com base em valores do MDIC. A hipótese a ser testada é de que um setor deficitário receberia mais ajuda governamental, e, portanto, maior seria aprovação da agenda de seu interesse.
4. Tipo de setor: nesse ponto, cada setor foi classificado como “homogêneo”, “heterogêneo” ou “muito heterogêneo”. A classificação para cada um se deu com base na descrição das suas respectivas atividades, e do tipo e tamanho das empresas que compõem o grupo, segundo estudos governamentais – como não há uma fonte central de classificação de heterogeneidade ou homogeneidade das atividades, procurou-se

minimizar a subjetividade ao buscar fontes de estudos provindos de órgãos reconhecidos do governo que definissem cada setor¹⁵. Nesse ponto, serão descritas as principais características levadas em consideração para a classificação de cada setor, e será testada a ideia de que um setor mais homogêneo tenderia a ter suas solicitações mais atendidas pelo governo que setores mais heterogêneos.

5. Associações participantes: utiliza-se como base para as “associações participantes” – ou seja, aquelas que participaram efetivamente do PBM – a lista oficial de convidadas pelo Governo para integrarem os Conselhos de Competitividade do Plano Brasil Maior. Dessa lista, considera-se como “associação participante”, apenas aquelas que participaram das reuniões dos Conselhos, segundo registrado nas atas¹⁶. Nesse sentido, testa-se a hipótese de um número menor de associações atuantes traria maiores resultados para o setor.
6. Estrutura das associações: partindo das associações consideradas participantes (ponto anterior), são descritas as principais informações de cada uma delas para cada setor. Foram levantadas uma série de informações acerca de cada associação para cada setor, conforme a seguir:
 - a. A associação possui pelo menos um escritório físico?
 - b. Promove estudos para o setor?
 - c. Há uma agenda pública de ações governamentais disponível para o público?
 - d. Existe há cinco anos ou mais?
 - e. Representa mais que metade do setor, em termos de faturamento¹⁷?

Para essa análise, considera-se como “forte” a associação que tenha respostas afirmativas para todas essas informações. Para definir o conjunto das associações, consideramos o conjunto “forte” quando há pelo menos uma associação forte e “fraco” quando não há nenhuma associação forte¹⁸. Aqui, testa-se a hipótese de que associações fortes trariam maiores resultados de interesse dos setores.

¹⁵ As fontes para cada setor estão especificadas nas respectivas sessões. Todos os setores foram baseados em estudos do IBGE, BNDES ou ABDI, com exceção de Energias Renováveis (dados da ABINEEÓlica), Bens de Capital (dados da ABIMAQ) e Indústria da Mineração (dados do IBRAM).

¹⁶ Atas das reuniões dos Conselhos de Competitividade estão disponíveis na página do PBM na *internet*: <<http://www.brasilmaior.gov.br>>.

¹⁷ Tais informações provêm de dados disponibilizados pelas próprias associações.

¹⁸ Quando há um setor em que todas as associações são consideradas “fracas”, mas há uma forte que se destaca – a exemplo da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) na área de serviços – considera-se a atuação dessa

7. Quantidade de reuniões: são destacadas quantas reuniões formais (oficiais, registradas em atas) do Conselho de Competitividade ocorreram para cada setor. A ideia a ser testada é de que quanto maior o número de encontros formais entre setor privado e governo, maior a aprovação da agenda de interesse desse setor.
8. Ação através da associação: aqui, testa-se se a ação do setor ocorreu exclusivamente por meio das associações ou de forma compartilhada entre empresas e associações. A hipótese é que a ação pela via associativa traria maiores resultados para o setor. Para operacionalizar essa variável, levou-se em consideração o número de vezes em que as associações e as empresas de cada setor estiveram presentes nas reuniões dos Conselhos de Competitividade. Apenas em dois casos – construção civil e mineração – a ação se deu compartilhadamente por associações e empresas, demonstrando o forte papel das maiores empresas desses setores¹⁹.

Após levantar o valor de cada variável, cada setor é separado em grupos com valores 0, 1 ou 2, de acordo com sua consistência com cada variável. Ou seja, um setor que possua um número de empregos alto, por exemplo, é classificado como 2, enquanto um número intermediário leva o valor 1, e um número considerado baixo fica com valor 0²⁰.

Vale ressaltar, primeiramente, o cenário econômico brasileiro em 2010. O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil bateu R\$ 3,77 trilhões, representando uma alta de 7,5% em relação ao ano anterior. Apesar do crescimento alto, a economia apresentou desindustrialização, decorrente da forte apreciação da taxa real de câmbio num contexto de aumento da abertura comercial da economia brasileira (IBGE, 2013).

O grau de abertura comercial da economia brasileira passou de 22,8% em 2010 para 26,5% em 2012. O saldo da balança comercial atingiu R\$ 36,2 bilhões de superávit, impulsionado pela alta das exportações. O ano de 2010 terminou com as exportações atingindo recorde histórico de US\$ 202 bilhões, superando o melhor resultado até então de US\$ 198 bilhões obtido em 2008. No entanto, em termos de corrente de comércio, denota-se que o crescimento observado em 2010 foi puxado de forma mais expressiva pelas

associação, pois ignorar a atuação de tal ator poderia trazer resultados enviesados, já que ela atuou frente ao governo em algum momento. O conjunto é então considerado “forte”.

¹⁹ Para essa classificação, utilizou-se a análise das atas das reuniões, observando-se a participação das associações e empresas nas mesmas. Destaca-se que em nenhum caso os setores atuaram predominantemente via emoresas. Há uma predominância clara das associações nas reuniões na maioria dos setores.

²⁰ O método de classificação das variáveis é explicado no Capítulo 4.

importações, que tiveram taxa de aumento de 41,6%, do que pelas exportações, com taxa de expansão de 31,4%, ambas em comparação aos valores de 2009 (MDIC, 2010).

As exportações brasileiras foram puxadas principalmente por produtos básicos, deslocando os manufaturados para segundo plano, fundamentalmente em virtude da elevação dos preços das *commodities*, especialmente do minério de ferro que isoladamente contribuiu para um aumento de US\$ 15,4 bilhões nas vendas externas do País, ou 31% do aumento absoluto das exportações totais brasileiras em 2010.

Embora as exportações brasileiras tenham crescido 32% em 2010, apenas três produtos responderam por 54% desse crescimento: minério de ferro, petróleo e açúcar (bruto e refinado). Esses produtos, que representavam 20,1% da pauta em 2009, passaram a responder por 28,3% das exportações brasileiras em 2010 (MDIC, 2010).

3.1 Agroindústria

3.1.1 Contexto

A agroindústria é composta por setores econômicos dedicados à transformação e processamento de matérias-primas providas da agropecuária - agricultura, pecuária, piscicultura ou silvicultura, para fins alimentares e não-alimentares (LOURENÇO, 2010). Encontra-se no setor mais amplo de agronegócio, que é historicamente um dos carros-chefes do desenvolvimento brasileiro, com alto faturamento e saldo positivo da balança comercial.

A agroindústria cresceu agregando valor à ponta da cadeia produtiva do agronegócio, como produtora de bens, em sua maioria, de inelasticidade-renda, e de bens-salário. Ou seja, sua produção, em geral, tem menos capacidade de estimular ciclos econômicos e por isso, gera menos impacto em indústrias correlatas, se comparado por exemplo com a indústria automotiva e construção civil, o que quer dizer que impacta menos a economia como um todo (LOURENÇO, 2010).

Entre 1990 e 1999, a agroindústria esteve entre os setores da economia brasileira com maior grau de exportação e menor grau de penetração de importações. De 1999 a 2002, teve crescimento constante, mas moderado, em grande parte devido ao aumento do consumo interno e estabilidade das exportações (BAHIA e ARAÚJO, 2007).

Entre 2003 e 2006, o setor acompanhou tendência mais geral de recuperação, com forte crescimento seguido de acomodação. Houve expansão da produção positiva de todos os setores até 5% ao ano entre 2003 e 2005, com exceção para abate de animais, com expansão

acima da média do setor em 2004. Em 2006, os resultados foram heterogêneos, apontando para relativa estabilidade, com tendência de retração podendo ser observada no final desse ano.

De 2008 a 2010, o setor teve grande crescimento, principalmente devido à acentuada inflação dos alimentos no mercado interno – que aumentou os preços dos seus produtos finais, e conseqüentemente a margem de lucro das empresas –, fator que contribuiu para o bom resultado em comparação a outros, bem como uma balança comercial favorável e incentivos governamentais. Tradicionalmente, é a atividade em que o país teria uma vantagem comparativa.

3.1.2 Características do Setor

Em 2010, a agroindústria brasileira foi responsável por um faturamento de R\$ 459 bilhões (IBGE, 2010). A balança comercial no mesmo ano foi amplamente favorável para o setor, figurando *superavit* de R\$ 110,4 bilhões. A Pesquisa Industrial IBGE 2010 revela que cerca de dois milhões de pessoas estavam empregadas naquele ano (IBGE, 2010d).

O setor é composto pelas seguintes atividades: resfriamento e preparação do leite e laticínios; abate de bovinos e suínos e preparação de carnes; abate de aves e preparação de carnes; alimentos para animais; refino de óleos vegetais e fabricação de margarinas, exclusive óleo de milho; óleo de soja em bruto, inclusive tortas, farinhas e farelos; fabricação e refino de açúcar; indústria de bebidas; álcool; beneficiamento de arroz; fabricação de café; moagem de trigo; conservas de frutas e legumes, molhos e condimentos; sucos e concentrados de frutas; indústria do fumo; beneficiamento de outros produtos de origem vegetal para alimentação; outros produtos alimentícios; papel, papelão liso e cartolina, exclusive material de embalagem; material de embalagem de papel, papelão e cartão; celulose e pasta para fabricação de papel (BAHIA e ARAÚJO, 2007, p. 169), sendo considerado portanto um setor heterogêneo (BNDES, 2008).

3.1.3 Associações

O setor de agroindústria no Brasil foi representado no PBM por meio da Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA), da Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (ABIA), da Associação Brasileira da Indústria de Café (ABIC) e da Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA).

A CNA tem como missão representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros, tanto no que diz respeito à agropecuária, como à agroindústria. Dos recursos arrecadados pela contribuição sindical (artigo 589 da CLT), 5% são destinados à CNA. A Confederação atua na defesa dos interesses dos produtores rurais em debates políticos, na solução de controvérsia entre si, bem como em formação e capacitação, além de promover estudos e análises e contribuir para a formulação de políticas públicas. Fundada em 1964, tem 27 federações estaduais associadas e é a organização maior e mais forte do setor.

A ABIA foi fundada em 1963 e seu conjunto de associadas detém cerca de 70% do mercado da indústria de alimentação. Sediada em São Paulo, promove estudos e análises do setor, bem como fóruns e eventos. Em 2010, a indústria de alimentação brasileira era composta por 45,4 mil empresas e gerava 1,5 milhões de empregos, com faturamento de R\$ 330,6 bilhões.

A ABIC, que atualmente é representante de um universo de 500 associadas, foi fundada em 1973. A associação, sediada no Rio de Janeiro, representa as indústrias de moagem e torrefação de café. Além de realizar estudos e eventos, a ABIC promove programas de incentivo à qualidade e garantia dos produtos do setor, bem como defende uma política pública específica de oferecimento de café nas merendas escolares. Uma das características mais marcantes da indústria do café é a concentração: as dez maiores empresas associadas da ABIC concentram 75,28% da produção.

A ABPA foi fundada em 2004 com a fusão da União Brasileira de Avicultura (UBABEF) e da Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (ABIPECS). Congrega 132 empresas associadas e sete sindicatos. Em 2013, as cadeias produtivas suínolas e avícolas geraram 1,7 milhões de empregos e PIB de R\$ 80 bilhões. Por meio de câmaras temáticas, a associação tem modelo de gestão transparente e democrática. A ABPA tem ações que visam a incentivos para os setores que representa tanto no mercado interno como no externo. Conjuntamente à Apex-Brasil, realiza a gestão de três marcas de exportação de produtos avícolas e suínolas.

O setor totaliza, então, quatro associações participantes consideradas fortes para essa análise. Através das atas das reuniões, pudemos observar que sua participação nas negociações do PBM se deu predominantemente através de suas associações representativas, com uma tímida participação de algumas empresas²¹.

²¹ Brasil Foods, De Marchi, Dori, Itambé, JBS, Melitta Do Brasil, Miolo. Fonte: Atas das Reuniões, disponível em www.brasilmaior.mdic.gov.br.

3.1.4 Plano Brasil Maior

No Plano Brasil Maior, a agroindústria foi o setor mais contemplado com ações, tendo sido beneficiário com cerca de um quarto das medidas do plano. A agroindústria é considerada, para os fins da metodologia deste estudo, como o caso de maior sucesso dentre os setores do PBM.

O setor recebeu 70 medidas do Plano Brasil Maior, sendo 63 consideradas “medidas com ganho econômico” e sete “medidas sem ganho econômico” (agendas, planos e publicações). Dessas 63, separamos as mais importantes, ou seja, aquelas com maior impacto financeiro, sendo 12 relativas a desonerações tributárias, quatro protecionistas e de incentivo à competição externa e 19 de crédito e financiamento, totalizando 50% das medidas do PBM para o setor.

O setor participou de quatro reuniões do Conselho de Competitividade voltados exclusivamente para sua área, com ênfase em de carnes e derivados; cafés torrado e moído e solúvel; frutas, sucos e polpas; vinho; chocolates, confeitos, balas, amendoins e derivados; pesca e aquicultura, lácteos; óleos vegetais; e bebidas frias. Os órgãos públicos participantes do Conselho de Competitividade da Agroindústria foram: MDIC, Ministério da Agricultura, Pecuário e Desenvolvimento (MAPA), BNDES, ABDI, MCTI, MRE, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), MDA, MPOG, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Apex-Brasil.

Os objetivos da agenda setorial da agroindústria no PBM foram definidos:

1. Por meio da alteração da estrutura tributária e outros instrumentos, fortalecer a agregação de valor nas cadeias agroindustriais;
2. Estimular a qualificação e a capacitação de mão-de-obra;
3. Fortalecer e ampliar as linhas de financiamento;
4. Ampliar a participação de mercado (interna e externamente);
5. Promover a melhoria de qualidade dos alimentos;
6. Adensar a cadeia de valor, com mais inovação e tecnologia para o setor;
7. Modernizar o marco regulatório setorial;
8. Promover a sustentabilidade econômica, social e ambiental por meio do aperfeiçoamento da infraestrutura e logística.

As diversas medidas do PBM para o setor passam por aquelas mais gerais de capacitação e promoção internacional, como a promoção de produtos em feiras, passando por

outras de incentivo tecnológico e regulamentação, até as mais específicas nos temas de desoneração, crédito e proteção da indústria nacional.

No plano da desoneração, destacam-se: a redução de impostos e tributos da folha de pagamentos para os segmentos de carne bovina, carne suína, aves, café solúvel e frutas (incluindo a desoneração da cesta básica); isenção de impostos para indústrias relacionadas à pesca e à ração de animais de produção leiteira; redução de impostos do setor vitivinícola; bem como a desoneração do PIS/Cofins para a cesta básica.

Em termos de crédito, é notório o sucesso do setor pelo estabelecimento do Inova Agro, que viabiliza linhas especiais de crédito da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do BNDES para inovação tecnológica na agroindústria. Há também uma medida que estabelece a facilitação do ressarcimento de créditos de PIS/Cofins, através da alteração da portaria MF 348/10 para empresas do setor.

Por fim, em termos de proteção da indústria nacional, estabeleceu-se medida que prorroga o *antidumping* do leite por mais cinco anos; outra que limita as exportações argentinas de leite em pó em 3,6 mil toneladas mensais para o Brasil; mais uma que viabiliza abertura do mercado japonês para exportação de carne suína; e uma última que apoia negociação do governo brasileiro para diminuição da tarifa de importação pela Índia de carne e café solúvel brasileiros.

3.2 Tecnologia da Informação e Comunicação

3.2.1 Contexto

O incremento e a universalização do setor de TIC, para o governo brasileiro, tornaram-se temas prioritários para a promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural a partir de 2003. Um dos marcos da priorização do setor é a publicação dos *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*, de 2004, que coloca na agenda estratégica, inclusive no Plano Plurianual 2004-2007, a questão da inserção digital como propulsor de crescimento econômico e inclusão social. Ademais, o setor é considerado estratégico por seu alto grau de inovação e rápida expansão nas últimas décadas.

Por um lado, as políticas públicas formuladas pelo Governo Federal visam à diminuição do hiato entre o Brasil e outros países na produção e no uso de TIC. Por outro, trabalha também para reduzir as desigualdades no setor entre os brasileiros, que se expressa em uma desigualdade regional. Um expoente dessa última vertente de ações é o estímulo ao

uso de *software* livre, em face ao percentual de renda do brasileiro gasto com TIC, que passou de 6,8% em 2008 para 4,8% em 2010, mostrando queda no custo no período. Embora tenha havido melhoria, o preço desses serviços no Brasil é considerado alto por especialistas (MATTOS e CHAGAS, 2008). A exclusão digital persiste, mesmo que avanços em algumas áreas tenham sido alcançados, tal como a expansão dos serviços de telefonia móvel.

O setor de TIC no Brasil é o terceiro do mundo em número de endereços IPs (sigla para *Internet Protocol*), mas a velocidade das conexões ainda é baixa, deixando-o em 95º no *ranking* global de 136 países.

Além de ter criado o PBM, o governo federal também criou o Programa Estratégico de *Software* e Serviços de Tecnologia da Informação (TI Maior), e o programa "Brasil Mais TI" (de capacitação de jovens para a entrada no mercado de TI), por meio de parceria do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério da Educação com a Associação para Promoção da Excelência do *Software* Brasileiro (Softex).

3.2.2 Características do Setor

Em 2010, a indústria de TIC foi responsável por um faturamento de R\$ 260 bilhões. A Pesquisa Industrial IBGE 2010 revela que cerca de 1,2 milhões de pessoas estavam empregadas nesse ano em aproximadamente seis mil empresas da área (IBGE, 2010d). De modo geral, o setor é concentrado em grandes empresas, tanto em termos de pessoal empregado quanto em valor adicionado. No Brasil, TIC é liderado por firmas estrangeiras (TIC ABDI, 2012) e respondeu por 7% do PIB brasileiro (2010), podendo representar 8% do PIB em 2022, de acordo com estimativa da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia de Informação e Comunicação (Brasscom). O país é um dos dez maiores mercados de TIC do mundo. A balança comercial, no entanto, é deficitária em R\$ 26,6 bilhões, já que o país ainda depende massivamente da importação de componentes eletrônicos e de semicondutores.

O setor de TIC é considerado homogêneo (TIC ABDI, 2012), sendo composto pelas atividades de fabricação de componentes eletrônicos, fabricação de equipamentos de informática e periféricos, fabricação de equipamentos de comunicação, fabricação de aparelhos de recepção, reprodução, gravação e amplificação de áudio e vídeo, fabricação de aparelhos e instrumentos de medida, teste e controle; cronômetros e relógios, fabricação de aparelhos eletro médicos e eletro terapêuticos e equipamentos de irradiação, fabricação de equipamentos e instrumentos ópticos, fotográficos e cinematográficos, fabricação de mídias virgens, magnéticas e ópticas, telecomunicações por fio, telecomunicações sem fio,

telecomunicações por satélite, operadoras de televisão por assinatura, outras atividades de telecomunicações, atividades dos serviços de tecnologia da informação, tratamento de dados, hospedagem na *Internet* e outras atividades relacionadas à prestação de serviços de informação.

O Brasil configura como 4º maior mercado de computadores do mundo e o 4º maior em celulares (dados de 2012 da Softex). No país, no mesmo período, havia 268 milhões de celulares, 78,8 milhões de conexões banda larga e 83 milhões de usuários de *Internet*.

3.2.3 Associações

O setor de TIC no Brasil foi representado no PBM pela Brasscom e pela Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE).

A Brasscom, sediada em São Paulo, representa 42 empresas e 15 associados institucionais na articulação entre os setores público e privado para a promoção propositiva de TIC. A associação promove estudos e análises estratégicas do setor, bem como eventos e trocas de experiências em torno dos eixos estratégicos de Competitividade e Transformação Digital. Os posicionamentos da Brasscom são públicos em sua página na *internet*. A entidade lançou, em 2013, a Estratégia "TIC Brasil 2022" apresentada ao Governo, com as seguintes demandas: (1) remoção dos atuais gargalos de infraestrutura, (2) potencialização da competitividade das empresas, especialmente em setores prioritários para o Brasil, (3) promoção de inclusão e desenvolvimento social, (4) modernização do Governo e melhora da qualidade dos serviços prestados à população, (5) criação de valor e empregos de elevado perfil na indústria de tecnologia da informação.

A ABINEE foi fundada em 1963 e conta com escritório central em São Paulo e regionais em Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal. Possui mais de 100 associadas em diversos segmentos da indústria de eletroeletrônicos e promove estudos periódicos e análises estratégicas do setor.

O setor totaliza, então, duas associações participantes consideradas fortes para essa análise. Através das atas das reuniões, foi possível observar que sua participação nas negociações do PBM se deu predominantemente através de suas entidades representativas.

3.2.4 Plano Brasil Maior

O Plano Brasil Maior teve como principais diretrizes para a indústria TIC a utilização das compras governamentais para dar estímulo ao conteúdo tecnológico nacional e à indústria, a melhoria do sistema de registro de propriedade intelectual, a elaboração e implantação de um programa de pesquisa, desenvolvimento e inovação, o estímulo ao desenvolvimento de TIC a partir de aplicações setoriais e o incentivo à promoção comercial e à internacionalização e dos softwares produzidos.

O PBM incluiu cinco setores estratégicos para a indústria de TIC: sistemas e equipamentos eletrônicos; componentes estratégicos; software e serviços de TI; linhas branca e marrom/portáteis; e aplicações setoriais das TIC: rede elétrica inteligente (*smart grid*), saúde, rastreabilidade, defesa, automobilístico, segurança e educação.

No Plano Brasil Maior, a indústria de TIC participou de sete reuniões do Conselho de Competitividade TIC através da Brasscom e da ABINEE.

O setor recebeu 23 medidas do Plano, sendo 17 consideradas “medidas com ganho econômico” e seis “medidas sem ganho econômico”. Dentre essas, foram oito relativas a desonerações tributárias, três foram protecionistas e uma de crédito e financiamento, totalizando 70,6% das políticas do setor.

Dentre as medidas de desoneração tributária, destacam-se a extensão e ampliação dos incentivos do Programa Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis) para novos componentes estratégicos; a regulamentação da isenção do PIS/Cofins para os *smartphones* fabricados no Brasil; isenção de PIS/Cofins produtos desenvolvidos no país sob o amparo da Portaria MCTI 950 e Processo Produtivo Básico (PPB); a regulamentação do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga; e o condicionamento dos benefícios da Lei do Bem (inclusão digital) ao cumprimento do PPB.

Nas medidas relacionadas a financiamento/fornecimento de crédito, destaca-se o aprimoramento de instrumentos de financiamento específicos para a indústria de componentes estratégicos, tais como semicondutores e *displays*. Para protecionismo/incentivo à competição externa, enfatiza-se a implantação de despacho aduaneiro expresso e a alfândega em tempo integral para produtos do setor; a atribuição de reconhecimento de tecnologia nacional (Portaria 950/MCTI) a bens que possuam circuito integrado (*chip*) desenvolvido no país; e a implantação sistemática de valoração aduaneira para equipamentos de TIC, suas partes e peças.

3.3 Energias Renováveis

3.3.1 Contexto

O Brasil é um líder no setor de energias renováveis (ER) por conta da grande participação da energia hidrelétrica em sua matriz energética, bem como de sua liderança em etanol. Mais recentemente, no contexto global de mudanças climáticas e crescimento do setor de energias renováveis, o país começou a adotar com mais intensidade outras fontes de ER.

O Programa Nacional do Alcool (Pro-Alcool), implantado pelo governo brasileiro a partir de 1975, no contexto da crise do petróleo, foi um exemplo pioneiro de incentivo governamental. O programa visava à substituição de combustíveis derivados de petróleo por álcool na frota veicular brasileira e foi o responsável pela criação e expansão da indústria de etanol derivado de cana-de-açúcar. Até 2010, o Brasil era o maior produtor mundial de etanol, e a partir desse ano até o momento foi o segundo colocado, atrás apenas dos Estados Unidos (MME, 2010).

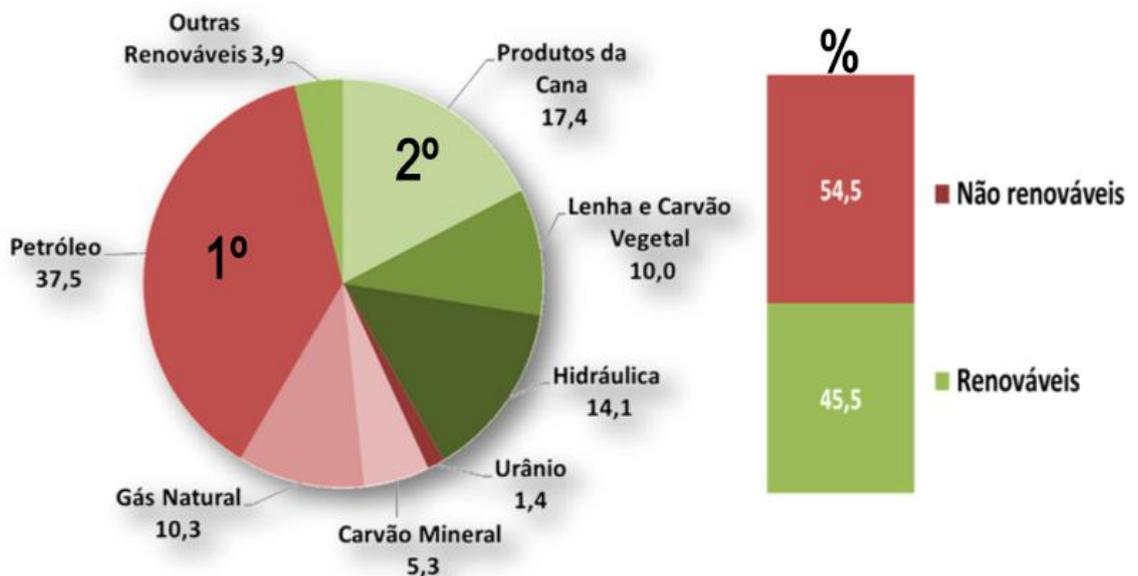
A tendência de nova expansão no setor de energias renováveis no Brasil tem fundamentos de mercado, mas também pressupõe incentivos governamentais. O Brasil aprovou a lei (12.187/2009) que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), estabelecendo os principais instrumentos e políticas para atingir reduções de emissões. Por causa desse compromisso, as políticas criadas pelo Governo têm ligação direta e positiva com os incentivos econômicos para o crescimento do setor, como exemplificado por algumas das medidas adotadas pelo Plano Brasil Maior.

A primeira usina de energia solar do Brasil foi construída em 2011, no Ceará, com capacidade inicial de 1 MW. Para a energia solar, é também de notório interesse a resolução 482/2012 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que criou o Sistema de Compensação de Energia Elétrica, dando início à viabilização de micro e mini geração de energia (por exemplo, em residências). Em 2009, ocorreu o primeiro leilão de energia eólica no Brasil, setor que já conta hoje com 400 usinas e 10 GW de capacidade instalada (ABINEEólica, 2014). Novas descobertas tecnológicas em torno da biomassa (que inclui o etanol) poderão criar uma nova expansão significativa do setor na matriz energética brasileira.

3.3.2 Características do Setor

Em 2009, de acordo com o Balanço Energético Nacional, aproximadamente 85% da energia elétrica produzida no país provinha de energias renováveis. Quando se trata de energia num sentido mais amplo, incluindo combustíveis, a porcentagem de energia renovável gerada era de 45,5% em 2010, de acordo com o Ministério de Minas e Energia. A distribuição das fontes da matriz energética brasileira em 2010 consta na Figura 4.

Figura 4: Matriz energética brasileira (2010)



Fonte: MME/Boletim Mensal de Monitoramento do Sistema Elétrico (dez/2010)

A indústria de energias renováveis é composta pelos subsetores de biomassa (etanol, biodiesel e bioquerosene), energia eólica, energia solar (fotovoltaica e térmica), energia hidrelétrica e outros (como energia geotérmica e energia maremotriz), e por se tratarem de produtos tão distintos, é considerada heterogênea (ABINEEólica, 2014).

A indústria brasileira de energias renováveis foi responsável por um faturamento de R\$ 153,9 bilhões em 2010. Nesse mesmo período, os investimentos no setor, no Brasil, foram na ordem de US\$ 7 bilhões²² e o ano foi fechado com *deficit* na sua balança comercial (R\$ 1,1 milhão). No intervalo 2005-2010, a geração de energia renovável no Brasil teve aumento de 42% em termos de capacidade instalada. A Pesquisa Industrial IBGE 2010 revela que cerca de

²² Para mais informações, ver notícia “Brasil é o 5º maior em energias renováveis” (BRASIL É..., 2011)

120 mil pessoas estavam diretamente empregadas no setor naquele ano. Esses empregos estavam distribuídos em 140 usinas hidrelétricas, 43 usinas de biodiesel, 36 usinas eólicas e outras empresas produtivas ou ligadas a tecnologia e serviços (IBGE, 2010d).

3.3.3 Associações

O setor de energias renováveis no Brasil contou com a representação cinco instituições no PBM: a União da Indústria de Cana de Açúcar (UNICA), a Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEólica), a ABINEE, a Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee) e a União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene (Ubrabio).

A ABEEólica foi fundada em 2002 e tem 74 associadas. Com sede em São Paulo, é parte do conselho diretor do Conselho Mundial de Energia Eólica (GWEC, na sigla em inglês). Entre outras atividades, promove estudos no setor e representa as empresas associadas perante o governo e a sociedade.

A UNICA, com sede em São Paulo, foi fundada em 1997 e tem 39 empresas associadas. Promove estudos, análises e eventos no setor sucroalcooleiro e é muito ativa em projetos e iniciativas em prol de seus membros, tal como uma iniciativa em conjunto com a Apex-Brasil para promover a indústria sucroalcooleira brasileira no mundo.

A ABINEE, conforme já descrito na seção anterior (TIC), foi fundada em 1963 e conta com escritório central em São Paulo e regionais em Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal. Tem mais de 100 associadas em diversos segmentos da indústria de eletroeletrônicos e promove estudos periódicos e análises estratégicas do setor.

A Abradee foi fundada em 1975 e tem 51 concessionárias de distribuição de energia elétrica associadas, que juntas atuam em todo o território nacional e são responsáveis pelo atendimento de 99,6% dos consumidores de energia no Brasil. Com sede em Brasília, a associação promove estudos, grupos de trabalho e análises de *benchmarking*, mantém sistemas de informação de gestão, presta colaboração em temas de normatização técnica presta assessoria jurídica e premia as melhores empresas do setor anualmente.

A Ubrabio foi fundada em 2007 e tem 21 associadas, entre produtores de biodiesel e bioquerosene e suas matérias-primas, fornecedores de equipamentos, empresas de tecnologias e serviços relacionados ao setor, indústrias de extração de óleo vegetal e farelos e indústrias de insumos químicos. Sediada em Brasília, promove estudos e divulga dados bastante detalhados e frequentes do setor. Algumas de suas principais demandas são a estruturação do

Segmento de Combustíveis Renováveis de Aviação no Brasil e a criação de um novo marco regulatório para o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel.

O setor totaliza, então, cinco associações participantes consideradas fortes para essa análise. Através das atas das reuniões, pode-se observar que sua participação nas negociações do PBM se deu predominantemente através de suas entidades representativas.

3.3.4 Plano Brasil Maior

No Plano Brasil Maior, o setor de energias renováveis participou de três reuniões do Conselho de Competitividade Setorial de Energias Renováveis através das associações descritas acima.

O setor recebeu 17 medidas do Plano Brasil Maior, sendo 16 consideradas “medidas com ganho econômico” e uma “medida sem ganho econômico”. Dessas 16, foram cinco relativas a desonerações tributárias, duas protecionistas e cinco de crédito e financiamento, totalizando 75% das medidas do setor.

Entre as medidas ligadas à desoneração, destacam-se as que visam desonerar a cadeia produtiva de biodiesel e alguns impostos pagos pelos produtores rurais para estimular a exportação. Uma outra estabelece a ampliação da alíquota de crédito presumido de PIS/Cofins, passando de 50% a 80% para a exportação de farelo e para 100% para exportação de biodiesel.

Para crédito e financiamento, o PBM estabeleceu a criação de linhas de crédito da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil para financiar equipamentos e serviços em energia distribuída.

Já no que tange ao protecionismo/incentivo à competição externa, o setor conquistou medidas que visam à definição dos critérios de conteúdo nacional para leilões de compra e venda de energia elétrica, bem como à certificação do conteúdo nacional.

3.4 Bens de Capital

3.4.1 Contexto

O setor de máquinas e equipamentos no Brasil começou a se desenvolver nos anos 1930 e ganhou impulso nos anos 1950 com a expansão da indústria automobilística no país que, em um ambiente de proteção, atraiu empresas de capital estrangeiro para produzir

máquinas-ferramentas localmente (VERMULM, 2003). Os anos de grande crescimento da produção industrial brasileira no pós-guerra permitiram seu desenvolvimento e mesmo alguma participação no comércio internacional. O baixo crescimento que marcou os anos 1980 não impediu que algumas empresas do segmento se mantivessem dinâmicas com a incorporação possível da microeletrônica aos equipamentos (VERMULM, 2003). A abertura comercial dos anos 1990, entretanto, expôs o setor à concorrência externa, com baixas tarifas de importação e pouca proteção governamental.

A recuperação veio em meados dos anos 2000, gerando demanda suficiente para encorajar algumas empresas produtoras de máquinas e equipamentos a investir em expansão da capacidade instalada e em inovação para melhorias técnicas. Porém, ainda de forma conservadora, já que a concorrência externa representava limite à captura da demanda interna.

Os dados da *United Nations Industrial Development Organization* (UNIDO) apontam para um crescimento médio da produção mundial de máquinas e equipamentos de 1% ao ano entre 1995 e 2000, e de 4,8% ao ano entre 2000 e 2008; com participação crescente dos países em desenvolvimento no total produzido (11,6% em 1995, 12,4% em 2000 e 23,6% em 2008). A demanda volta a cair com a crise de 2008, ao mesmo tempo em que a China se erguia como potência na produção de máquinas e equipamentos, acirrando a concorrência em âmbito internacional.

3.4.2 Características do Setor

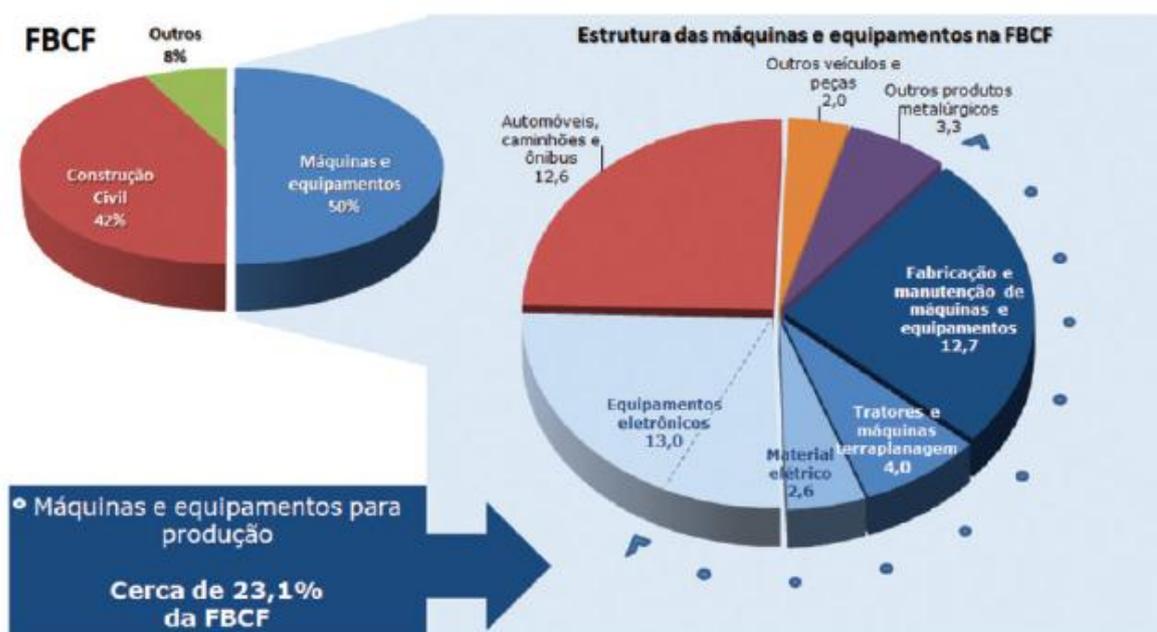
Em 2010, a indústria de bens de capital brasileira foi responsável por um faturamento de R\$ 100 bilhões, empregando 411.850 pessoas nesse ano, em 4.000 empresas do setor (IBGE, 2010). A balança comercial ficou negativa em R\$ 20,7 bilhões (MDIC, 2010).

São considerados bens de capital (BK) as instalações, máquinas, equipamentos e componentes que integram o ativo fixo das empresas e sejam fatores de produção de bens e serviços. O setor compreende dois grandes grupos: a) Bens de Capital Seriados: máquinas e equipamentos produzidos de acordo com projetos padronizados e processos de produção de caráter repetitivo. Fabricam bens em quantidades definidas, denominadas “séries” ou “lotes”. B) Bens de Capital Não-Seriados: produtos projetados caso a caso, para atender desempenhos específicos para um determinado processo ou instalação industrial. Tais projetos podem ser utilizados na implantação de diversas instalações industriais, segundo as necessidades ou exigências de cada adquirente. Por se tratarem de produtos voltados para a mesma finalidade

geral de base, direcionados para a produção industrial de outras áreas, o setor é considerado homogêneo (ABIMAQ, 2014).

O setor de bens de capital inclui indústrias metalúrgicas, mecânicas, eletroeletrônicas e de equipamentos de transporte, excluindo-se os segmentos voltados para a produção de insumos e bens de consumo, a exemplo de eletrodomésticos e dos automóveis. A participação de cada uma dessas manufaturas na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) é apresentada na Figura 5.

Figura 5 - Estrutura de máquinas e equipamentos na FBCF - Formação Bruta de Capital Fixo (em percentual)



Fonte: IBGE. Elaboração: DCEE/ABIMAQ, 2014.

A indústria brasileira de bens de capital ocupa a 11ª posição entre as maiores fabricantes mundiais do setor, com um faturamento de R\$ 100 bilhões em 2010, pouco inferior ao da Suécia, a décima colocada. O *ranking* é liderado, tradicionalmente, por Estados Unidos, Japão e Alemanha, enquanto a China aparece em quarto lugar.

A balança comercial do setor, no entanto, apresentava-se deficitária em 2010, com um saldo negativo de R\$ 20,6 bilhões (MDIC, 2010). O principal fator que a afeta é a competição externa, em especial da China e da Coreia do Sul. Os dois países responderam, respectivamente, por 11,7% e 4,2% das importações de máquinas e equipamentos em 2010.

3.4.3 Associações

O setor de bens de capital no Brasil foi representado no PBM pela Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ). A associação, fundada em 1975, possui 7.800 associadas, que representam mais de 50% do setor de máquinas e equipamentos e empregam mais de 250 mil funcionários. Juntas, as empresas faturam anualmente cerca de R\$ 80 bilhões, dos quais R\$ 54 bilhões se destinam ao mercado interno e R\$ 26 bilhões são exportados. As associadas representam cerca de 5% da indústria de transformação brasileira (ABIMAQ, 2014).

A ABIMAQ realiza estudos anuais de resultado do setor, estudos com projeções de mercado e agendas setoriais. A associação possui uma agenda clara de objetivos junto ao Governo Federal, dividida em propostas de curto, médio e longo prazo para o setor (ABIMAQ, 2013):

1. Curto Prazo:
 - a. Defesa comercial: licença não automática, linha de corte, aumento de alíquotas de importação;
 - b. Conteúdo local: concessões e financiamentos públicos para compras, além de incentivos fiscais;
 - c. Margem de preferência: regulamentação com inclusão do setor por limite máximo previsto.
2. Médio prazo:
 - a. Figurar entre os setores estratégicos do Governo;
 - b. Incentivos fiscais e financiamento em regimes especiais;
 - c. Revisão dos regimes especiais vigentes.
3. Longo prazo:
 - a. Eliminar o “Custo Brasil” e melhorar a competitividade sistêmica;
 - b. Criar programa de apoio setorial para inovação;
 - c. Aumentar incentivos fiscais e crédito.

O setor apresenta apenas uma associação participante considerada para essa análise. Através das atas das reuniões, pudemos observar que sua participação nas negociações do PBM se deu predominantemente através dessa entidade representativa.

3.4.4 Plano Brasil Maior

No Plano Brasil Maior, a indústria de bens de capital recebeu 24 medidas, sendo 19 consideradas “medidas com ganho econômico” e cinco “medidas sem ganho econômico”. Dessas 19, foram quatro relativas a desonerações tributárias, cinco foram protecionistas e duas de crédito e financiamento, totalizando 57,9% das medidas do setor. O grupo participou das reuniões do Conselho de Competitividade de Bens de Capital através da ABIMAQ.

No que se refere a medidas de crédito, estendeu-se o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), com benefício direto à indústria de bens de capital, para até o final de 2014, bem como operacionalizou-se o programa de *leasing* do Finame (produto financeiro no BNDES para a aquisição de equipamentos e máquinas) dentro do PSI.

Dentre as principais medidas de proteção concedidas para o setor, destaca-se também a exigência para que os bens de capital importados cumpram a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Norma Regulamentadora 12 (NR12) e o Código de Defesa do Consumidor, normas e regulamentos que já sujeitam os bens de capital produzidos no Brasil.

Em termos de desoneração, o PBM também estimulou a indústria de bens de capital a flexibilizar a regra de depreciação para efeito contábil no imposto de renda, alongou progressivamente o prazo de recolhimento dos impostos federais para adequá-los ao prazo médio de recebimento das vendas, e alterou Lei Complementar 87/1996 para conferir isonomia entre bens produzidos no país e importados nas desonerações do ICMS por meio de incentivos estaduais ou regimes tributários especiais.

3.5 Indústria Automotiva

3.5.1 Contexto

A produção automobilística nacional teve início com as políticas governamentais de Juscelino Kubistchek, na década de 1950, centradas na atração de montadoras estrangeiras (SHAPIRO, 1997). A política industrial para o setor envolveu a utilização de recursos do BNDES e a exigência de contrapartidas de conteúdo local na relação com fornecedores, redundando na criação de um significativo setor de autopeças. A partir daí a indústria expandiu-se em ritmo acelerado, em um mercado interno protegido das importações, com flutuações associadas ao ritmo do crescimento econômico. Na década de 1970, o setor automotivo chegou a exibir taxas de crescimento de 20% ao ano, alcançando em 1979 a

marca de um milhão de veículos produzidos, em contraste com os 30 mil lançados ao mercado em 1957 (BELIEIRO JR, 2012).

Ao contrário da maioria dos setores industriais brasileiros na década de 1990 – que tiveram seus impostos de importação reduzidos – o Regime Automotivo de 1995 instituiu a tarifa de 35% sobre essas operações com automóveis, reduziu em 90% a alíquota incidente bens de capital para o setor e de 85% nas tarifas sobre matérias-primas e peças. Em 1996, criaram-se incentivos especiais para empresas que se instalassem no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Foi definida, ainda, uma linha específica do BNDES para o setor de autopeças (BELIEIRO JR, 2012; NEGRI, 1999; HOLLANDA FILHO, 2003). A eliminação da distinção entre empresas de capital nacional e estrangeiro, efetuada nas reformas econômicas da década de 1990, permitiu ao BNDES acentuar o financiamento do setor automotivo, que eleva sua participação nos desembolsos do banco de 0,1%, em 1991, para 20,2% em 2000 (SANTOS e BURITY, 2002, p. 10). O setor é, então, historicamente incentivado e defendido do mercado externo pelo Governo brasileiro.

Ao longo dos anos 2000, a produção de veículos teve um aumento contínuo, passando de 1.633.799 unidades em 2002 para 3.406.150 em 2011 (DIEESE, 2012, p. 6). No mesmo intervalo, o faturamento na indústria de autopeças, em moeda corrente, passou de R\$ 33.176 milhões para R\$ 93.093 milhões (SINDIPEÇAS, 2014, p. 9). Tal desempenho vincula-se à expansão do mercado interno, da renda *per capita* e às políticas de estímulo ao consumo levadas a efeito desde 2003, bem como às exportações, embora o comportamento destas seja mais irregular, elevando-se, no setor de autoveículos, entre 2002 e 2005, para retrair-se até 2009, com ligeira recuperação nos anos seguintes, sem, contudo, alcançar o volume exportado de 2003 (DIEESE, 2012, p. 11).

No entanto, a balança comercial do setor tem evidenciado crescente deterioração, com saldos negativos na venda de veículos desde 2010, enquanto para as autopeças os *deficit* comerciais têm início em 2007, elevando-se a partir de então (DIEESE, 2012, p. 10 e 20; SINDIPEÇAS, 2014, p. 9). Em 2010, o setor apresentou um *deficit* de R\$ 12,5 bilhões (IBGE, 2010). Essa deterioração foi resultado do aumento de importações, mas também devido à apreciação da moeda brasileira no período, que afetou a balança comercial de toda a indústria brasileira²³.

²³ A persistência de câmbio apreciado, ao resultar em um salário real mais elevado, leva a um aumento do consumo e das importações, o que pode causar uma deterioração na balança comercial (BRESSER PEREIRA e GALA, 2008).

A indústria automobilística nacional foi uma das que mais sentiu os efeitos da crise no final de 2008, devido a restrições no crédito que desaceleraram a produção das empresas brasileiras. Medidas de desoneração tributária foram implementadas pelo Governo ao final de 2008, e ajudaram a aliviar a crise, porém o setor entrou no ano de 2010 com faturamento abaixo do que vinha sendo apresentado na última década (IBGE, 2010).

3.5.2 Características do Setor

Em 2010, a indústria automotiva brasileira foi responsável por um faturamento de R\$ 232 bilhões (IBGE, 2010), compondo 21% do PIB industrial e 4,5% do PIB total brasileiro, e ocupando a 7ª posição na produção mundial de veículos e a 4ª posição entre os mercados nacionais de auto veículos (ANFAVEA, 2014). A Pesquisa Industrial IBGE 2010 revela que cerca de 530 mil pessoas estavam empregadas nesse ano, em 5.317 empresas do setor. A balança comercial da indústria automotiva brasileira foi deficitária em R\$ 12,5 bilhões nesse mesmo ano.

O setor é considerado relativamente homogêneo (IBGE, 2010), sendo composto por cinco subsetores: automóveis, camionetas e utilitários; caminhões e ônibus; carrocerias e reboques; peças e acessórios para veículos automotores; recondicionamento e recuperação de motores para veículos automotores.

Ainda que sejam extratos parecidos da atividade, a principal diferença entre os subsetores se dá na sua empregabilidade: o grupo que agrega a maior parte (60,9%) do pessoal ocupado da atividade é o de peças e acessórios para veículos automotores, seguido pelos de automóveis, camionetas e utilitários (18,5%) e carrocerias e reboques para veículos automotores (12,2%). Reconcondicionamento e recuperação de motores para veículos automotores, apesar de ter a segunda maior quantidade de empresas de toda a atividade (com mais de 600 unidades empresariais), não mostra a mesma importância relativa em termos de pessoal ocupado e de valor adicionado²⁴ dentro do segmento de veículos, respondendo por 3,0% na primeira variável e 0,2% na segunda (IBGE, 2010). Em termos de valor adicionado, três subsetores mostram maior importância relativa: peças e acessórios para veículos automotores (39,3%); automóveis, camionetas e utilitários (37,7%); e caminhões e ônibus (17,4%).

²⁴ Valor que a atividade acrescenta aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo.

O faturamento da indústria em 2010 foi dividido da seguinte forma:

Tabela 7 – A composição do setor automotivo

Subsetor	Faturamento 2010 (R\$ mil)
Automóveis, camionetas e utilitários	109.753.805,00
Caminhões e ônibus	35.490.715,00
Carrocerias e reboques	11.683.219,00
Peças e acessórios para veículos automotores	74.576.557,00
Recondicionamento e recuperação de motores para veículos automotores	662.731,00
Indústria automotiva total	232.167.027,00

Fonte: Elaboração Própria, com base em IBGE (2010).

3.5.3 Associações

O setor automotivo brasileiro foi representado no PBM pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), no segmento de autoveículos, e pelo Sindipeças, no de autopeças. No entanto, o contato entre Governo e o setor se dá fundamentalmente com a Anfavea, dada a concentração do primeiro segmento e seu peso econômico (DIEESE, 2012).

A Anfavea fundada em 1956, com escritório-sede em São Paulo, é a entidade que congrega os fabricantes de autoveículos (automóveis, comerciais leves, caminhões e chassis para ônibus) e máquinas agrícolas automotrizes (tratores, colheitadeiras, outros), com instalações industriais no Brasil. Possui 32 associadas, realiza estudos anuais de resultados do setor e publica agendas de intenções e prognósticos.

O Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças), fundado em 1955, possui um escritório-sede em São Paulo e representação regional em mais seis estados: Bahia, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, além de um escritório em Brasília. A entidade possui cerca de 500 associados do setor de autopeças, congregando empresas de pequeno, médio e grande porte. A associação realiza estudos de mercado mensais e anuais do setor, realiza feiras e eventos, além de promover cursos, assessoria jurídica, linhas de financiamento e encontros periódicos para as associadas.

O setor totaliza, então, duas associações participantes consideradas fortes para essa análise. Através das atas das reuniões, pudemos observar que sua participação nas negociações do PBM se deu predominantemente através de suas entidades representativas.

3.5.4 Plano Brasil Maior

No primeiro plano industrial do Governo Lula, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 2004, o setor automotivo ficou de fora, contando com linhas de financiamento do BNDES. Já na Política de Desenvolvimento Produtivo, de 2008, o setor foi incluído nos Programas para Fortalecer a Competitividade, coordenados pelo MDIC, cuja estratégia era a conquista de mercados, para consolidar e ampliar a participação do país na produção mundial (ABDI, 2009). As metas do plano incluíam a produção de quatro milhões de veículos, o alcance de 2% do faturamento em gastos com P&D e a exportação de 930 mil veículos. O desempenho do setor nesse período, porém, ficou aquém das metas da PDP, principalmente em função da crise que o mundo vinha enfrentando desde 2008 e da elevação das importações nos segmentos de automóveis e autopeças.

No Plano Brasil Maior, a indústria automotiva foi inscrita nos sistemas produtivos capazes de “transformação da estrutura produtiva e difusão de inovação”, junto a petróleo, gás e naval; complexo da saúde; defesa, aeronáutico e espacial; bens de capital; TIC e complexo eletroeletrônico.

O grupo dos veículos automotores participou de quatro reuniões do Conselho de Competitividade Automotivo através da Anfavea. O Sindipeças também teve atuação relevante: o subsetor de autopeças também possuía um grupo de trabalho específico no conselho de competitividade do Brasil Maior para viabilizar o cumprimento, pelas montadoras, do conteúdo regional exigido pelo novo regime automotivo. A formação do grupo foi definida durante a primeira reunião do Conselho de Competitividade do Automotivo.

Nas reuniões do Conselho de Competitividade do Automotivo, foram discutidos os pontos fortes, as oportunidades e ameaças do segmento, destacando a valorização do real em relação ao dólar, o aumento nas importações de veículos e autopeças, e a escassez de engenheiros, tecnólogos e técnicos formados no País. O grupo destacou como pontos positivos o tamanho do mercado nacional (4º. maior do mundo), e a relevância da indústria automotiva para a economia brasileira.

O setor automotivo recebeu 29 medidas, sendo 18 consideradas “medidas com ganho econômico” e 11 “medidas sem ganho econômico” (agendas, planos e publicações). Dessas 18 com ganho econômico, foram três relativas a desonerações tributárias, quatro protecionistas e uma de crédito e financiamento, totalizando 44% das medidas.

As principais medidas de desoneração dirigidas ao setor foram a inclusão no programa de desoneração da folha de pagamentos, que contemplou os setores de autopeças e encarroçadores de ônibus, reduzindo a contribuição ao INSS com folha salarial para 2% do faturamento das empresas; o lançamento do Plano Setorial Inovar-Auto, estipulando descontos no IPI de até 30% para as empresas habilitadas; e a criação do Plano de Saneamento Fiscal das micro, pequenas e médias empresas da cadeia de autopeças.

Para proteção à indústria nacional, houve o aumento no IPI de automóveis importados; a implantação do sistema de aferição de conteúdo nacional de peças nos produtos automotivos (autocertificação e rastreabilidade) e a criação de sistema de monitoramento de produtos finais do regime automotivo quanto ao conteúdo nacional.

3.6 Construção Civil

3.6.1 Contexto

Por se tratar de um setor chave para o desenvolvimento de diversos outros na economia, a construção civil foi historicamente utilizada como política pública anticíclica em diversas ocasiões. Essa característica é justificada por conta de suas atividades envolverem, direta ou indiretamente, um grande número de outras áreas econômicas, tais como indústria da mineração, indústria de bens de capital, indústria química e atividades ligadas à extração de madeira e serralheria.

O setor teve grande desenvolvimento no Brasil na década de 1940, com forte incentivo estatal, sob Vargas, para construção de infraestrutura civil e militar. As intervenções estatais também foram marcantes na década de 1970 e desde 2005 até o presente, com programas de construção de habitação e por conta dos grandes eventos esportivos sediados pelo Brasil em 2014 e 2016, além das obras do PAC, iniciadas em 2007.

O setor respondia por 5% do emprego formal até 2005. Este percentual aumentou significativamente após a inclusão do setor no PAC. Buscava-se reduzir o grave *deficit* habitacional brasileiro e prover o país de infraestrutura adequada para a consecução de outras atividades econômicas.

Na última década, a ação do setor público de fato gerou resultados muito favoráveis para a construção civil, que passou pela crise de 2008 com crescimento elevado. A redução do IPI para seus insumos (bem como para os de outros setores), o aumento na renda das famílias e a expansão do crédito imobiliário também ajudam a explicar seu bom desempenho recente. O ano de 2010 lhe foi particularmente favorável, quando cresceu 11,6%, acima do crescimento do PIB (7,5%), com uma participação de 5,7% neste.

3.6.2 Características do Setor

Em 2010, a indústria de construção civil brasileira foi responsável por um faturamento de R\$ 263 bilhões. De um total de R\$ 250 bilhões em obras e serviços realizados pelo setor no ano, R\$ 107 bilhões foram devidos a obras contratadas por entidades públicas (IBGE, 2010b). A Pesquisa Anual da Indústria da Construção IBGE 2010 revela que cerca de 2,5 milhões de pessoas estavam empregadas nesse ano em 79,4 mil empresas do setor. A balança comercial do mesmo ano foi superavitária em R\$ 36,5 milhões.

As empresas da indústria de construção civil são classificadas em incorporação de empreendimentos imobiliários; obras residenciais; edificações industriais, comerciais e outras edificações não residenciais; obras de infraestrutura; e serviços especializados (IBGE 2010b).

A construção civil é considerada um setor homogêneo (IBGE, 2010b): sua cadeia produtiva é composta pelos subsetores de construção, cuja participação no PIB do setor foi de 65,2% em 2014; da indústria de materiais (participação de 12,2%); do comércio de materiais (9,5%), de serviços relacionados (4,8%), de máquinas e equipamentos (1,7%); e outros insumos (6,6%). O comércio de materiais de construção é notável por sua capilaridade: centenas de milhares de lojas espalhadas por todo o país.

3.6.3 Associações

O setor de construção civil no Brasil foi representado no PBM por cinco associações: Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP), Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (ABRAMAT), Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção (ANAMACO) e Sindicato Nacional da Indústria de Produtos de Cimento (Sinaprocim).

A CBIC foi fundada em 1957 no Rio de Janeiro e possui 81 sindicatos e entidades patronais associados, que contam com banco de dados e promoção de estudos do setor e um

núcleo de seguros. A CBIC também foi responsável por estimular cooperativas de compras de construção civil, através de sua Comissão de Materiais e Tecnologia (COMAT). A câmara representa a indústria da construção em escala nacional, participando de processos político-decisórios e integrando a cadeia produtiva do setor, por meio de suas cinco comissões (Obras Públicas, Privatizações e Concessões; Indústria Imobiliária; Política e Relações Trabalhistas; Materiais, Equipamentos, Serviços, Tecnologia, Qualidade e Produtividade; e Meio Ambiente) e três fóruns (Fórum de Advogados, Fórum de Ação Social e Cidadania e Fórum dos Seconcis). A CBIC é integrante da Federação Interamericana da Indústria da Construção (FIIC), por sua vez filiada à Confederação Internacional das Associações de Construção (CICA).

A ABCP, fundada em 1936, conta com sete associadas e tem escritório em São Paulo e representa a indústria do cimento em termos técnicos e institucionais, nas áreas de normalização e qualidade, competitividade industrial, e meio ambiente. A associação promove estudos e publicações no setor, possui diversos projetos que estimulam a indústria de construção, tem parceria com universidades e um serviço de análises laboratoriais de matérias-primas e produtos relacionados a cimento.

A ABRAMAT, entidade patronal da indústria de material de construção, tem uma agenda pública de defesa dos interesses do setor, tais como a sensibilização do governo e da sociedade sobre as vantagens de se dinamizar o setor, a demanda por desoneração dos impostos relacionados, o pleito por incentivos para o desenvolvimento tecnológico, a reivindicação por condições de competição justas com empresas estrangeiras e o pleito pela ampliação do crédito destinado à construção civil. Fundada em 2004, conta com 53 associadas, incluindo empresas de grande porte que também figuram como membros de entidades da indústria mineradora. Juntas, as associadas da ABRAMAT respondem por aproximadamente 60% do faturamento da construção civil (ABDI, 2009).

A ANAMACO foi fundada em 1984 com o intuito de atuar como interface dos comerciantes de material de construção e o governo para aumentar as vendas e promover o desenvolvimento econômico do setor em compasso com as políticas públicas. Atua em um setor com universo de 133 mil lojas varejistas de material de construção. A ANAMACO tem uma universidade corporativa, que oferece o MBA em Gestão Empresarial para o Segmento Material de Construção, e um programa de certificação de lojas de material de construção em parceria com a ABNT. Além disso, fornece um sistema de gestão para lojas associadas.

O Sinaprocim é uma entidade patronal da indústria de produtos de cimento fundada em 1936 e que representa oito mil empresas nos segmentos de argamassa industrializada, blocos de concreto, construção industrializada, estacas pré-fabricadas, fibrocimento, lajes pré-fabricadas, postes de concreto e tubos de concreto. A entidade alega ter conquistado diversos benefícios para o setor, incluindo desonerações, compras públicas e projetos em parceria com governos. A entidade tem escritório em São Paulo e trabalha em conjunto com o Sindicato da Indústria de Produtos de Cimento do Estado de São Paulo (Sinprocim).

O setor totaliza, então, cinco associações participantes consideradas fortes para essa análise. Através das atas das reuniões, pudemos observar que sua participação nas negociações do PBM se deu de maneira equilibrada entre as suas maiores empresas e seus membros representativos, diferentemente de outros setores, que agiram principalmente por meio das associações.

3.6.4 Plano Brasil Maior

O grupo participou de quatro reuniões do Conselho de Competitividade de Construção Civil por meio das cinco instituições descritas acima.

No Plano Brasil Maior, a indústria de construção civil recebeu cinco medidas, todas consideradas “medidas com ganho econômico”. No entanto, nenhuma delas teve impacto financeiro significativo e não entrou em nenhum dos grupos de desoneração, protecionismo/incentivo à competição externa ou crédito/financiamento.

As medidas incluem a implantação de uma biblioteca pública e acessível por *internet* de componentes da construção civil, utilização do poder de compras públicas para estimular a demanda de produtos intercambiáveis, criação de maior padronização de determinados produtos modulares e difusão da tecnologia de Modelagem de Informações da Construção (BIM, na sigla em inglês) no Brasil, em parte via obras do Exército.

3.7 Serviços

3.7.1 Contexto

O setor de serviços surgiu como subsidiário às atividades agrícolas, extrativas, industriais e comerciais, sendo, porém, imprescindível para que elas se concretizem. Em termos mundiais, no final do século XIX e, sobretudo, no século XX, os serviços

ultrapassaram os demais setores em termos de renda e empregos gerados, e o número de categorias de serviços independentes de setores físicos da economia se expandiu.

A evolução econômica do Brasil pode ser entendida como a sucessão da preponderância dos setores agrícola e extrativo, passando pelo setor industrial e, por fim, chegando à preponderância do setor de serviços, que hoje responde por quase 70% do PIB (IBGE, 2010a). Nos últimos 15 anos, o setor foi o mais dinâmico da economia, embora recentemente a crise também tenha atingido os serviços de maneira significativa, isso ocorre apenas depois de ter efeitos mais graves em outros setores.

O setor reúne atividades econômicas diversificadas e bastante heterogêneas que, em conjunto, têm impacto muito significativo na economia brasileira. No Plano Brasil Maior, bem como nos relatórios de pesquisa econômica do IBGE, serviços logísticos e comércio são tratados separadamente do setor de serviços.

3.7.2 Características do Setor

O setor, tal como definido pelo IBGE, é altamente heterogêneo, sendo composto pelos seguintes subsetores: serviços prestados principalmente às famílias; serviços de informação e comunicação; serviços profissionais, administrativos e complementares; transportes, serviços auxiliares aos transportes e correio; atividades imobiliárias; serviços de manutenção e reparação; e outras atividades de serviços (IBGE, 2010a). Ressalta-se que o Plano Brasil Maior considera essa mesma classificação, acrescentando também o setor de serviços financeiros, e excluindo serviços logísticos (transporte e armazenamento de cargas) e comércio do âmbito do “setor de serviços” como unidade setorial do Plano Brasil Maior. A balança comercial do setor²⁵ – incluindo, portanto, serviços bancários – no mesmo ano foi deficitária em R\$ 27,2 milhões.

Em 2010, esse segmento da economia foi responsável por um faturamento de R\$ 414,7 bilhões, com cerca de 3,8 milhões de pessoas empregadas.

²⁵ O saldo da balança de serviços é calculado pela diferença entre as receitas de exportação de serviços e as despesas decorrentes das operações de venda (importações).

3.7.3 Associações

O setor de serviços é bastante heterogêneo e, por isso mesmo, sua representação se dá por dez associações participantes. São elas a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), a Central Brasileira do Setor de Serviços (CEBRASSE), a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), a Associação Brasileira de Telesserviços (ABT), a Associação Brasileira de *Franchising* (ABF), a Associação Brasileira da Indústria Gráfica (ABIGRAF), a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH), a Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (ANPEI), a Confederação Nacional de Serviços (CNS) e o Sindicato da Arquitetura e Engenharia Consultiva (SINAENCO).

A CNC é a entidade sindical de cúpula que congrega os setores de comércio, serviço e turismo, representando uma categoria de 25,5 milhões de empregos e que gera aproximadamente 25% do PIB nacional. A confederação foi fundada em 1945 e é composta de 34 federações e 1036 sindicatos.

A CEBRASSE, com sede em São Paulo foi fundada em 2004 e reúne 80 entidades patronais, incluindo diversas associações de subsetores de serviços. Os associados da CEBRASSE representam 50 mil empresas que empregam 10 milhões de pessoas. A agenda defendida pela entidade encampa demandas como maior flexibilidade trabalhista e desoneração da folha de pagamento das empresas; fim da modalidade de contratações públicas pregão eletrônico (instituído pela Lei 8.666/2003); e maior pacote de estímulos e benefícios para o setor de serviços por parte do poder público que, segundo a instituição, privilegia outros setores.

A Febraban, principal entidade representativa do setor bancário, foi fundada em 1967 e tem 121 associados (de um total de 155 atuando no Brasil). Além de representar seus membros perante as três esferas de governo, promove estudos e análises da economia e do setor bancário, tem cooperação com universidades e incentiva boas práticas de seus associados através de prêmios.

A ABT foi fundada em 1987 e tem 32 associadas. Representa, sobretudo, empresas de *telemarketing*. Promove a crescente profissionalização do setor e busca de maior visibilidade e benefícios, por sua importância como representante de empresas com grande capacidade de geração de empregos.

A ABF foi fundada em 1987 e tem 1000 empresas associadas, entre franqueadores, franqueados, associações de franqueados, fornecedores e potenciais franqueadores. A

associação é bastante ativa na capacitação de seus sócios e demais interessados em franquias. Entre seus comitês, destacam-se, para o presente estudo, os jurídicos, de inteligência de mercado e de comunicação.

A ABIGRAF foi fundada em 1965 e tem 50 empresas associadas (de um total de 20 mil empresas da indústria gráfica brasileira, subsetor cujo faturamento é de R\$ 44 bilhões). A associação promove estudos e formação no setor e organiza eventos e prêmios.

A ABIH foi fundada em 1936 e tem 3200 associados. Promove estudos e compilação de dados e tem participação ativa na representação do setor em relação ao setor público. Tem sede em Brasília e escritórios em todos os estados.

A ANPEI, com sede em São Paulo, foi fundada em 1984 e tem 246 associados (sócios empresariais e institucionais, incluindo entidades do Sistema Nacional de Inovação: centros de pesquisa, incubadoras e agências de inovação). Tem interface com as Fundações de Amparo à Pesquisa (estaduais) e os três níveis de governo. Seus Comitês Temáticos se reúnem mensalmente para trocar experiências e boas práticas em cada um dos setores.

A CNS é composta de cinco federações: Federação de Serviços do Estado de São Paulo, Federação Nacional de Cultura, Federação de Serviços de Minas Gerais, Federação dos Representantes Comerciais do Rio Grande do Sul e Federação Interestadual das Empresas de Difusão Cultural e Artística, Estabelecimentos de Cultura Física e Estabelecimentos Hípicos. A entidade realizou a promoção de um estudo em específico, publicado em 2011: “Estudo sobre a Carga Tributária no Setor de Serviços e Impactos da Desoneração da Folha de Pagamentos na Economia Brasileira”.

A SINAENCO representa 30 mil empresas de planejamentos, planos, pesquisas, estudos, controles, projetos, supervisão, inspeção, gerenciamento e fiscalização de empreendimentos ligados à engenharia e à arquitetura. Entre as atividades e serviços que propõe aos associados, encontram-se assessoria jurídica, relação de leis relevantes para o setor, pareceres, capacitação e panorama de dados e estudos setoriais. A SINAENCO possui atuação ativa em canais de participação da sociedade civil na política. Possui sede em São Paulo e repartições em 12 estados.

Para esse setor, considera-se que o conjunto de associações é forte, embora todas as associações tenham sido classificadas como “fracas”, à exceção da Febraban. Decidiu-se por essa abordagem, pois, caso o conjunto fosse considerado fraco, ignora-se-ia a atuação reconhecidamente forte da Febraban frente ao Governo. A entidade tem sido o foro de reunião e atuação do setor bancário brasileiro desde a década de 60 e possui atuação historicamente

forte nos seguintes espaços: contato direto com formadores de opinião pública, participações nas audiências públicas, contato direto pessoal com Ministros e Diretores do Banco Central do Brasil (DIAS, 2012).

3.7.4 Plano Brasil Maior

No Plano Brasil Maior, o setor de serviços participou de oito reuniões do Conselho de Competitividade de Serviços representado pelas dez associações descritas acima. O setor recebeu oito medidas do Plano Brasil Maior, das quais cinco foram consideradas “medidas com ganho econômico” e três, “medidas sem ganho econômico”.

No entanto, mesmo as duas medidas efetivas não têm impacto econômico significativo e não se encaixam nos grupos descritos nesse estudo. A primeira consiste na melhoria da certificação das empresas de comércio por meio de um programa de normalização e certificação. A segunda visa facilitar a atividade de novas empresas de comércio, através de um programa de simplificação e modernização de procedimentos para registro e legalização.

3.8 Serviços Logísticos

3.8.1 Contexto

O setor de Serviços Logísticos, ou de Operadores Logísticos, é recente enquanto agrupamento setorial. As primeiras representações setoriais ocorreram não para todo o conjunto da cadeia logística, mas para cada tipo de modal que realiza operações desse tipo. Desse modo, havia anteriormente um conjunto de interesses por parte de transportadores marítimos, por parte de transportadores ferroviários ou por companhias que realizam fretes aéreos, mas não um conjunto que englobasse todos esses operadores.

Além disso, o setor era tradicionalmente englobado nas estatísticas do setor de serviços, indistintamente. Com o Plano Brasil Maior e a subsequente elaboração do Atlas Nacional de Comércio e Serviços, em 2013, é que acaba se consolidando como uma categoria de análise e de potencial recipiente de políticas públicas à parte, em paralelo a “comércio” e “serviços”.

Historicamente, coube ao setor privado operar os serviços rodoviários, a armazenagem geral e os serviços aduaneiros, e ao setor público a gestão de serviços considerados mais

estratégicos: portos, ferrovias e aeroportos. A partir da Constituição de 1988, o setor privado pode gerir demais os serviços logísticos via concessões (ABOL, 2015).

De acordo com a Associação Brasileira de Operadores Logísticos (ABOL), o crescimento do setor de serviços logísticos é superior ao crescimento do PIB e seu faturamento chegou a superar o de outras categorias econômicas importantes, tais como a indústria têxtil.

3.8.2 Características do Setor

O setor é composto pelos serviços de logística prestados em todos os modais de transporte de cargas: rodoviário, ferroviário, cabotagem, hidroviário e dutoviário e aéreo, bem como pelas diversas modalidades de armazenagem de bens (tais como armazenagem alfandegada e frigorificada). Do total de transporte de carga realizado no Brasil, 80% se dá por via terrestre. Cada subsetor possui seu próprio grupo de empresas, que não atuam em subsetores diferentes. Ao mesmo tempo, eles não se relacionam de modo geral, e, por isso, o setor é considerado muito heterogêneo (IBGE, 2010d).

Em 2010, os serviços logísticos foram responsáveis por um faturamento de R\$ 136,9 bilhões. A Pesquisa Industrial IBGE 2010 revela que cerca de 1,5 milhões de pessoas estavam empregadas na área nesse ano (IBGE, 2010d). O setor teve um *superavit* de cerca de R\$ 40 milhões em 2010 (ABOL, 2015).

3.8.3 Associações

A agenda de 2011 elencava como prioridades do setor a regulamentação da atividade de operador logístico, bem como sua representação; a autorregulação do setor e a criação de um selo de qualidade de boas práticas operacionais; o estabelecimento de marco regulatório para maximizar a segurança jurídica do setor, bem como a revisão de leis relacionadas; gerenciamento de risco; e levantamento de dados do setor (ABOL, 2015).

O setor de serviços logísticos participou de oito reuniões do Conselho de Competitividade por meio de sete associações principais: Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR), ABOL, Associação Brasileira das Empresas de Transporte Internacional Expresso de Cargas (ABRAEC Transporte Internacional de Cargas), Associação Brasileira de Transportadores Internacionais (ABTI), Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (ANUT) e

Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (SYNDARMA). Esse conjunto é considerado fraco nesse estudo, tanto por se tratarem de associações mais jovens – com exceção do SYNDARMA –, com pouca tradição de ação governamental, quanto por terem uma expressão mais tímida no âmbito político.

Dentre essas, o SYNDARMA é a associação mais antiga, fundado em 1934 no Rio de Janeiro (onde permanece sua sede). O sindicato apresenta em sua página na *internet* informações estratégicas e técnicas do setor, bem como destaca notícias sobre regulamentação que afetam os associados.

A ABTI é uma associação patronal de 300 empresas de transporte profissional de mercadorias com sede em Uruguaiana, no Rio Grande do Sul. Oferece aos seus associados, assessoria jurídica na área de comércio internacional, assessoria técnica, consultoria especializada e banco de dados, certificação de membro, apoio logístico, Registro Nacional de Transporte Rodoviário de Cargas, apoio ao gerenciamento operacional internacional, convênio de cooperação com a Associação Latino Americana de Integração (ALADI), filiação à Confederação Nacional de Transporte, assessoria de comunicação, entre outros serviços. Desenvolve relacionamento com os governos brasileiro, europeus e dos outros países do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Suas principais demandas referem-se a preço dos combustíveis, regulação da concorrência e do acesso a mercados, fiscalização e regulamentação social e política laboral.

A ABOL foi fundada em 2012, propondo-se a organizar as demandas do setor e pleitear por elas, tais como estabelecimento de um marco regulatório e regulamentação da atividade de operador logístico. Atualmente, tem 26 empresas associadas.

A ABRAEC Transporte Internacional de Cargas surgiu em 1983 e representa dez empresas do setor. Com sede em São Paulo, a associação tem um *newsletter* específico para resoluções e regulamentações referentes ao setor e desenvolve projetos diretamente relacionados à regulamentação e incentivos favoráveis ao setor, tais como o “Projeto de viabilização da exclusão de emissão do MDF e para as empresas de remessa expressa” e o Projeto Master Consolidado, que visa à mudança na legislação que “permita que as empresas de remessa expressa possam trazer no mesmo Master cargas formais e de remessas expressas”.

Sediada em Brasília, a ANTF tem 11 empresas associadas, responsáveis por 11 das 12 concessões ferroviárias federais. Além de reunir dados do setor, a associação apresenta agenda de eventos nacionais e internacionais e presta assessoria jurídica a seus membros.

O setor totaliza, então, sete associações participantes consideradas “fracas” para essa análise, por não apresentarem grandes projetos políticos para o setor, nem atuarem de forma recorrente no governo. Através das atas das reuniões, pudemos observar que a participação do setor nas negociações do PBM se deu predominantemente através de suas associações representativas.

3.8.4 Plano Brasil Maior

O setor recebeu sete medidas do Plano Brasil Maior, sendo três consideradas “medidas com ganho econômico” e quatro “medidas sem ganho econômico”. Dentre elas, busca-se analisar, em todos os setores estudados, as mais importantes, ou seja, aquelas com maior impacto financeiro, e no caso do setor de serviços logísticos, não há nenhuma que se caracterize como tal.

As únicas medidas do PBM consideradas com ganho econômico – mas sem destaque – para o setor foram:

- A revisão da Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (NBS) e suas Notas Explicativas (NEBS). A NBS é um código nacional para serviços e produtos intangíveis que permite comercialização mais eficiente, além de identificação, tributação, compras públicas e comércio exterior, facilitando a elaboração de políticas públicas.;
- A implantação de um Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (Siscoserv);
- A elaboração de um programa de renovação de frota de caminhões que contenha diretrizes para descarte adequado de suas peças, partes e fluidos.

3.9 Indústria da Mineração

3.9.1 Contexto

A indústria da mineração, que abarca a indústria extrativa e a de transformação mineral, é um setor estratégico para os demais segmentos industriais. No Brasil, como em muitos outros países, é tradicionalmente uma área em que o Estado tem atuação marcante, seja em termos de regulação, seja em termos de produção e incentivo produtivo, além de um longo histórico de desenvolvimento (INSTITUTO AÇO BRASIL, 2013).

A formação da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, em 1921, representou um marco significativo no setor, configurando a primeira usina siderúrgica integrada da América Latina. Na década de 1920, com uma nova rodada de incentivos governamentais para a produção de ferro e aço, surgiram pequenas metalúrgicas, sobretudo suprindo demanda do setor de construção civil. Entre elas, a Companhia de Aços Paulista, de São Paulo (maquinário e peças para mineração), a Aços Villares (suprindo, inicialmente, demandas de bens intermediários para a Elevadores Atlas) e a Mangels, inicialmente produtora de baldes metálicos, e posteriormente também de botijões de gás, autopeças e produtos especializados (INSTITUTO AÇO BRASIL, 2013).

Getúlio Vargas criou, em 1941, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que já no início de suas atividades, produzia chapas de aço em larga escala e utilizando tecnologia de padrão internacional. Privatizada em 1993, a CSN responde hoje a aproximadamente um quinto da produção de aço bruto no Brasil, bem como de outros produtos correlatos.

Também originária dos acordos realizados durante a Segunda Guerra, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), criada em 1942. Em 1952, seu controle foi assumido integralmente pelo governo brasileiro.

Nos anos 1950, surgiram duas outras siderúrgicas de grande porte por iniciativa do governo federal: Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) e Usina Siderúrgica de Minas Gerais (Usiminas). Em 1955, foi fundada a Companhia Brasileira de Alumínio (CBA, hoje parte do Grupo Votorantim), primeira fábrica do produto no país. Posteriormente, a CBA se especializou também em níquel e zinco.

Nos anos 1970, houve incentivos estatais projetos de grande porte ligados à extração de manganês, nióbio, ouro, alumínio, ferro, chumbo, cobre, estanho e níquel. A mineração na década de 1980 foi marcada por expansão na produção de alumínio (consolidação da Alumínio Brasileiro S.A. – Albras e criação da Valesul Alumínio S.A., no Rio de Janeiro), ferro (Capanema e Carajás), ouro e ferro-silício. Nos anos 1990, a expansão do setor como um todo se mantém, com a produção de minério de ferro ultrapassando 139 milhões de toneladas (IBRAM, 2012).

O Brasil é conhecido atualmente como um dos líderes de mercado no setor de indústria de mineração. A atividade mineral no país tem sido impulsionada pela urbanização em países emergentes de grandes territórios, PIB elevado e alta densidade demográfica desde o ano 2000 (INSTITUTO AÇO BRASIL, 2013).

3.9.2 Caraterísticas do Setor

A indústria de mineração é considerada homogênea, e abarca os subsetores da indústria extrativa, sem considerar petróleo e gás, e da indústria da transformação mineral (metálicos, não metálicos e compostos químicos inorgânicos), incluindo a siderurgia, a metalurgia, a pelotização (IBRAM, 2012).

Em 2010, a indústria de mineração brasileira foi responsável por um faturamento de R\$ 176,1 bilhões (IBGE, 2010). No mesmo ano, a produção mineral alcançou valor de US\$ 40 bilhões. A Pesquisa Anual da Indústria da Construção IBGE 2010 revela que cerca de 630 mil pessoas estavam empregadas nesse ano no setor. Em 2011, de acordo com o Departamento Nacional de Produção Mineral, havia 8870 mineradoras no Brasil (IBRAM, 2012). A balança comercial em 2011 foi superavitária em R\$ 50 bilhões.

Atualmente, o Brasil é o principal exportador mundial de nióbio, o segundo maior exportador de minério de ferro, manganês, tantalita e bauxita, o terceiro maior em grafite e o quarto maior em rochas ornamentais. Também exporta níquel, magnesita, caulim, estanho, vermiculita, cromo e ouro. Por outro lado, importa cobre, diatomito, fosfato e zinco (tendo alguma produção interna desses minerais) e tem particular dependência de importação em carvão metalúrgico, enxofre, potássio e terras raras. Os maiores estados produtores de minérios são Minas Gerais, (53,2%), Pará (28,6%), Goiás (4,1%), São Paulo (2,8%) e Bahia (2,0%) (IBRAM, 2012).

De acordo com estudo do *Metals Economic Group*, o país tem posição relativa desfavorável em investimentos em pesquisa mineral. Notadamente, países com área e PIB menores da América, como México, Chile e Argentina, investem 8,7, 18 e 3,1 vezes mais, respectivamente, em termos absolutos. Por outro lado, o saldo da balança comercial da indústria de mineração é tradicionalmente superavitário para o Brasil (SNL METALS ECONOMIC GROUP, 2013).

3.9.3 Associações

As associações consideradas participantes para essa análise são as seguintes: Associação Brasileira de Metalurgia, Materiais e Mineração (ABM), Associação Brasileira do Alumínio (ABAL) e Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM). A ação política empresarial,

no entanto, se dá de forma equilibrada entre essas entidades e as grandes empresas, pelo fato de haver grandes companhias – como a Vale e a CSN – que preferem tratar suas demandas de forma direta com o Governo²⁶.

A ABM foi fundada em 1940 e conta com 5.000 associados e 100 empresas dos setores mineiro-metal-mecânico e dos materiais associadas. A associação possui escritórios em 12 estados além de representações em regiões específicas: Baixada Santista, Bandeirantes, Vale do Aço, Vale do Paraíba, Volta Redonda e Zona da Mata. A ABM promove capacitação e estudos no setor e tem agenda pública de ações.

A ABAL foi fundada em 1970 e possui 45 associadas, representando 100% dos produtores e 80% das empresas transformadoras de alumínio. A associação promove a competitividade, a difusão das aplicações do produto (existentes e novas) e a imagem da sua indústria, além de representar os interesses do setor junto a diversos órgãos governamentais. A associação tem escritório em São Paulo, realiza estudos sobre o setor, mas não tem uma agenda pública de ações governamentais.

O IBRAM tem sede em Brasília e escritórios regionais em Minas Gerais e no Pará. Fundado em 1977, tem 137 associadas atualmente. Representa empresas e outras instituições atuantes na indústria de mineração. O instituto é bastante ativo na promoção de estudos e eventos que contam com especialistas, técnicos, pesquisadores e membros do governo e tem agenda pública de ações. Um dos objetivos da associação é incrementar a capacidade de recursos humanos e tecnológicos aplicados à mineração, bem como melhorar a qualidade de vida do entorno das atividades de mineração.

O setor totaliza, então, três associações participantes consideradas fortes para essa análise. Através das atas das reuniões, pudemos observar que a participação do setor nas negociações do PBM se deu de maneira compartilhada entre empresas e associações.

3.9.4 Plano Brasil Maior

A indústria da mineração participou de seis reuniões do Conselho de Competitividade da indústria da mineração através da ABM, da ABAL e do IBRAM.

²⁶ A pesquisa mostrou notada participação das empresas do setor individualmente nos encontros do Conselho de Competitividade. Para reiterar essa ideia, foram realizadas entrevistas com algumas dessas empresas – que preferiram não se identificar – e o discurso sobre suas atuações no governo foi o mesmo, reiterando a tese de que, embora ajam eventualmente por suas associações, muitas demandas são realizadas diretamente via empresa.

O setor recebeu quatro medidas do Plano Brasil Maior, sendo duas consideradas “medidas com ganho econômico” e duas “medidas sem ganho econômico”. Entre as com ganho econômico, não encontramos nenhuma que se caracterize como de alto impacto, compreendida nos três grupos de análise. Dentre as medidas mais relevantes do PBM para o setor, destaca-se a proposta de implementação das Zonas de Processamento e Transformação Mineral (ZPTM), notadamente pelo provimento de infraestrutura, regulação e tributação. As ZPTM seriam a origem de novos polos industriais mineradores e de Arranjos Produtivos Locais (APL). A segunda trata de incentivo à produção de fertilizantes e normatização do uso de rochas e minerais para tal fim.

A principal agenda do setor, no entanto, concentrou-se nas negociações da reforma do Código da Mineração. A reforma do Código foi proposta pela Presidente Dilma em 2013, como parte da agenda do PBM, através do Projeto de Lei 5807/13, com a intenção de atualizar o marco da mineração. O principal ponto do PL era atualizar a tarifa de concessão das mineradoras, mas acabou congregando inúmeras outras demandas. Mineradoras e Governo negociaram ajustes e mudanças no Projeto de Lei por dois anos, porém em 2015, com a crise - que afetou o preço internacional dos minérios - os termos acordados já não faziam sentido perante a nova realidade dos preços e a própria situação orçamentária do Governo. O Projeto de Lei está parado até o presente o momento e não deve ter suas negociações retomadas. O setor, então, perdeu medidas significativas de alívio ao apostar em um longo texto de um projeto de lei que abarcava diversas frentes, e que não seguiu em frente.

3.10 Comércio

3.10.1 Contexto

O setor de comércio atacadista e varejista apresenta o maior faturamento e o maior número de empregos gerados entre todos os aqui estudados. Por sua natureza, remonta às origens da economia brasileira. A ocorrência da atividade econômica de comércio tem relação proporcional a regiões de maiores densidades demográficas e altas taxas de urbanização. Nas metrópoles, a atividade encontra seu maior grau de diversificação.

No período 2007-2009, houve redução da taxa de crescimento real do setor, atribuída à crise financeira internacional. A partir de 2010, foi constatada uma recuperação lastreada, sobretudo, no consumo interno. Em 2007-2010, sua produtividade real aumentou e o salário médio diminuiu. Nos últimos anos, seu desempenho voltou a ter desafios para o crescimento.

3.10.2 Características do Setor

Em 2010, o comércio brasileiro foi responsável por um faturamento de R\$ 1,9 trilhão (IBGE, 2010c). A Pesquisa Anual da Indústria da Construção IBGE 2010 revela que cerca de 9,4 milhões de pessoas estavam empregadas nesse ano em 1,5 milhões de empresas do setor, em 1,65 milhões de unidades de revenda de mercadorias. As remunerações totais do segmento de comércio em 2010 foram de R\$ 112,4 bilhões.

O setor é caracterizado por alto grau de heterogeneidade, tanto em função da origem (doméstica ou internacional; agrícola ou industrial) como do destino das mercadorias, que abarcam variados segmentos, tamanhos de empresas, níveis de renda de consumidores e geografias de mercados (IBGE, 2010c). Inclui comércio de veículos automotores, peças e motocicletas; comércio por atacado; e comércio varejista, e abarca todas as atividades que realizam atividade comercial. Empresa comercial é aquela cuja receita bruta provém, de maneira predominante, da atividade comercial (compra de bens para revenda, sem transformação relevante), não incluindo conserto de automóveis, bicicletas e objetos pessoais ou domésticos²⁷. O comércio atacadista é um elo intermediário da distribuição de mercadorias e conta geralmente com empresas grandes em termos de empregos e volume de vendas. O comércio varejista é composto predominantemente de empresas de pequeno porte, muito numerosas, que operam na etapa final da cadeia de distribuição de mercadorias.

3.10.3 Associações

O setor de comércio no Brasil tem representação bastante pulverizada entre diversas associações. As entidades consideradas neste estudo são 11: Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores (ABAD), Associação Brasileira de *Franchising* (ABF), Associação Brasileira das Empresas de Luxo (ABRAEL), Associação Brasileira de Redes de Farmácias e Drogarias (ABRAFARMA), Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), A Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE), Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL), Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do

²⁷ IBGE. Pesquisa Anual de Comércio (PAC), 2010c. “O desenho das pesquisas estruturais anuais leva em conta a concentração da atividade produtiva nos segmentos de maior porte, dando tratamento censitário para empresas com 20 ou mais pessoas ocupadas, para as atividades de comércio e serviços, ou 30 ou mais pessoas ocupadas, para a indústria, no cadastro básico de seleção. As demais empresas são objeto de seleção probabilística.”

Brasil (CACB), Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico (Câmara *e-net*), Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) e Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores (Fenabrave).

A ABAD, fundada em 1981, possui 4.000 entidades associadas. Promove eventos do setor e reúne estudos e estatísticas em sua página na *internet*.

A ABF foi fundada em 1987 e possui 1.000 associadas. Tem sede nacional em São Paulo e uma filial no Rio de Janeiro. Possui centro de capacitação e eventos, revista, guia de franqueados e franqueadores, canal de TV *online* e seção do site com artigos de opinião sobre o setor de franquias e a atuação governamental correlata.

A ABRAEL (comércio de luxo), fundada em 2008 com sede em São Paulo, tem 29 associados. Sua agenda de relações institucionais é focada “no desenvolvimento da atividade do luxo no Brasil e na definição de uma política de promoção da essência do segmento de luxo”. A página da ABRAEL exibe *newsletter* do setor e calendário de eventos.

A ABRAFARMA, com sede em São Paulo foi fundada em 1991 e tem 27 associadas. Possui agenda pública de demandas para o setor, tais como a presença obrigatória de farmacêutico formado nas farmácias e não aplicabilidade das leis de zoneamento no caso de estabelecimentos de comércio farmacêutico.

A ABRAS (supermercados), fundada em 1968, tem 27 membros (associações estaduais) e sede em São Paulo. A entidade promove a realização de estudos no setor, através de seu Departamento de Economia e Pesquisa, estabelece um *ranking* das empresas do setor e possui agenda pública de ações. É membro da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Comércio, Serviços e Empreendedorismo (CSE).

A ABRASCE (*shopping centers*) tem 400 associadas. Fundada em 1976, oferece cursos em parceria com instituições de ensino superior, palestras, eventos, relatórios e estatísticas, bem como promove prêmios para empresas do setor.

A ABRASEL (bares e restaurantes) foi fundada em 1986. Sua página apresenta *newsletter* do setor. Entre os serviços que oferece aos associados, inclui reuniões com fornecedores e autoridades, além de debates de interesse da classe e assessoria jurídica e contábil. De acordo com a associação, o setor representa 2,7% do PIB e 31% dos gastos dos brasileiros com alimentos. Com sede em Belo Horizonte, conta com seccionais em 27 estados e 17 regionais.

A Câmara *e-net* é a mais recente dentre essas associações. Fundada em 2001, ela tem 100 associadas, entre elas AnCert, Xtech, Pagseguro e Mercado Pago. Representa o segmento

do comércio eletrônico, tendo programas em e-Governo e mantendo um ciclo de seminários de boas práticas, com patrocínio dos Correios, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e do BNDES.

A mais antiga das associações patronais do setor de comércio é a CACB, fundada em 1912 e composta atualmente por 2.300 associações comerciais e empresariais. Oferece serviços de certificado digital, certificado de origem e emissão de nota fiscal eletrônica a seus associados. Além disso, possui um projeto em parceria com o SEBRAE que visa à melhoria tecnológica e à abertura de novos mercados.

A CNDL, fundada em 1965, tem sede em Brasília e congrega a Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas de cada Estado, que por sua vez congrega as Câmaras de Dirigentes Lojistas (de âmbito municipal). A CNDL possui agenda legislativa, bem como um canal de TV online, base de indicadores do setor e *newsletter*.

A Fenabrave (fundada em 1960) tem destacada influência por congregar 52 associações de marcas de automóveis. Tem destacada atuação na promoção de estudos do setor, além de reunir relatórios externos e dados de fácil acesso, contando inclusive com uma área para jornalistas em sua página da internet. Possui também um programa de treinamento à distância para os associados e um *newsletter* sobre leis do setor.

Tais entidades foram consideradas fracas por não possuírem grande destaque em agendas governamentais como outros setores. Ainda assim, foi possível observar que a participação do setor nas negociações do PBM se deu predominantemente através de suas associações representativas.

3.10.4 Plano Brasil Maior

O setor recebeu cinco medidas do Plano Brasil Maior, sendo duas consideradas “medidas com ganho econômico” e três “medidas sem ganho econômico”. Entre as “medidas com ganho econômico”, buscamos analisar, em todos os setores estudados, as mais importantes, ou seja, aquelas com maior impacto financeiro, e no caso do setor de comércio, também não há nenhuma que se caracterize como tal.

Definiram-se como objetivos amplos do setor de comércio no PBM a elaboração do Atlas do Comércio, a realização o II Simpósio Brasileiro de Políticas Públicas para Comércio e Serviços (II SIMBRACS) e a realização de estudos sobre padrões tecnológicos.

As medidas mais concretas para o setor são programas ligados à certificação e registro. A primeira consiste na melhoria da certificação das empresas de comércio por meio de um

programa de normalização e certificação. A segunda visa facilitar a atividade de novas empresas de comércio, por meio de um programa de simplificação e modernização de procedimentos para registro e legalização.

4 METODOLOGIA E ANÁLISE DAS VARIÁVEIS

4.1 O estudo de caso como trabalho representativo

Alguns trabalhos buscam estudar casos específicos, o que facilita a análise minuciosa da ação dos grupos, porém não servem como teses gerais sobre seus comportamentos. Outros estudos pretendem buscar respostas generalistas e paradigmáticas, considerando uma grande variedade de casos em um período considerável de tempo. Esses acabam sofrendo de uma dificuldade inerente de medir influência, pois não possuem a apreciação detalhada do processo, que traria o nexo causal entre a ação do grupo e o resultado esperado.

Como o presente trabalho trata do estudo de casos focados no Brasil, a intenção não é criar modelo geral acerca do *lobby* no país. No entanto, por se tratarem de casos significativos e complexos – que abarcam a ação política empresarial de vários setores da indústria – espera-se que as conclusões resultantes dessa investigação sejam igualmente significativas no entendimento da atividade no país e contribua para a literatura brasileira acerca do tema, que ainda possui poucos estudos sobre o tema.

É nesse sentido que se busca trazer aqui um estudo com resultados objetivos e significativos, fazendo uso, então, da metodologia *Qualitative Comparative Analysis*, ou análise qualitativa comparativa, que, embora seja essencialmente uma análise qualitativa, conta com modelos quantitativos para calcular seus resultados.

A mistura de ferramentas metodológicas se dá na tentativa de complementar as lacunas deixadas por métodos qualitativos e quantitativos no tema de grupos de interesse, buscando chegar à maior objetividade possível. Soares (2005) afirma que há uma falsa oposição entre os dois tipos de metodologia, no sentido em que a diversificação de fontes, dados e informações, bem como o desenvolvimento de *hardwares* e *softwares* capazes de lidar com grandes massas de dados, levaram pesquisadores quantitativos a trabalharem com bases de dados que eram anteriormente de pesquisadores qualitativos, aproximando os dois mundos.

King, Keohane e Verba (1996) por sua vez, destacam que por várias décadas os cientistas sociais discutiram os méritos de estudos que utilizavam métodos quantitativos *versus* estudos qualitativos, o que levou a uma bifurcação das Ciências Sociais entre uma corrente “quantitativa-sistemática-generalista” e outra “qualitativa-humanística-discursiva”. No entanto, desde que derivem de lógicas de inferência, ambas são válidas e, inclusive, se

completam. Para os autores, algumas pesquisas sequer se encaixam perfeitamente em nenhuma das metodologias, e as melhores geralmente combinam elementos de ambas, já que toda Ciência Social – desde que “ciência”, e não mera descrição – requer comparação, seja em termos de grau (quantitativo) ou tipo (qualitativo).

4.2 Métodos

Em primeiro lugar, faz-se necessário definir o trabalho de acordo com o tipo de pesquisa. Conforme define Gil (1991), a pesquisa social pode ser dividida em três tipos, a depender de seus objetivos específicos: exploratória, descritiva e explicativa. A pesquisa exploratória busca “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 1991). Normalmente é usada quando o tema tratado foi pouco explorado pela literatura, de tal forma que o resultado esperado é uma maior possibilidade de operacionalização dos conceitos trabalhados na pesquisa. Já a pesquisa descritiva detalha as características dos fenômenos estudados, enquanto a explicativa visa à identificação das variáveis responsáveis pela ocorrência de um fenômeno.

Nesse sentido, o presente estudo é uma pesquisa explicativa, contendo elementos descritivos e exploratórios, pois, ao buscar explicar as causas que levaram aos resultados alcançados pelos setores aqui analisados, pretende analisar um objeto pouco explorado – a ação política dos grupos de interesse – a partir de dados descritivos (a trajetória do relacionamento governamental da indústria em questão) e dados objetivos (como faturamento anual, número de empregos gerados, saldo da balança comercial).

Em segundo lugar, é preciso estabelecer relações de causa e efeito entre uma ação e o resultado de uma política pública. Alguns autores vêm buscando superar essa aparente falta de objetividade na medição de influência dos grupos. Grossmann (2012) afirma que há três tipos de estudo e métodos utilizados: o primeiro tipo faz uso frequente de *surveys* e entrevistas com líderes e lobistas, com o objetivo de investigar as táticas utilizadas e medir o sucesso de seu prestígio. Porém, as conclusões são fruto da opinião dos próprios atores, que podem superestimar a influência que exercem para transmitir uma imagem irreal de força (FURLONG, 1997) ou subestimar a influência que exercem por razões estratégicas. Já o segundo tipo de estudo compara os gastos com *lobby* com os resultados obtidos na arena legislativa – medida difícil de ser utilizada no Brasil, já que não há uma regulamentação da atividade. O terceiro tipo de estudo muda a variável dependente de “influência política” para

“sucesso do *lobby*”. Esse tipo de estudo faz com que saibamos quem está do “lado vencedor”, mas não avalia outros fatores que possam fazer parte do sucesso ou insucesso da decisão.

Mancuso (2007) afirma que há dois tipos básicos de indicadores: aqueles baseados em impressões e aqueles baseados em resultados. O primeiro inclui o uso de entrevistas e *surveys* segundo a avaliação do próprio ator envolvido, do político responsável pela tomada de decisão e de especialistas. Já o segundo compara as preferências expressas pelos empresários, observadas, principalmente, por meio do posicionamento oficial da associação de classe, e o resultado final de uma decisão.

Dessa forma, Mancuso (2007) conclui:

Não obstante o esforço realizado para construir indicadores cada vez melhores, a influência política continua sendo um fenômeno cuja ocorrência escapa, em grande medida, à apreensão dos cientistas sociais. A rigor, nenhum dos indicadores mencionados acima pode ser considerado como um indicador preciso e incontroverso de influência política, posto que nenhum deles é completamente capaz de respaldar o raciocínio contrafactual de que a decisão política não teria acontecido – ou seria diferente – caso o ator social não tivesse agido. (MANCUSO, 2007)

Afirmar que a influência de um ator é a causa de uma decisão implica alegar que aquela decisão ocorreu diretamente por conta de sua ação, e não decorreu de outros fatores. Isso significa dizer que essa decisão, portanto, não teria acontecido – ou seria diferente –, caso o ator não tivesse exercido sua influência (MANCUSO, 2007).

Nesse trabalho, procurou-se superar esse desafio metodológico através de uma “abordagem configuracional” (BEFANI, 2012), que traz combinações de causas que interagem para produzir um determinado resultado, em situações onde provavelmente não há apenas uma causa, mas uma combinação de fatores necessários para o efeito. Befani (2012) afirma que este tipo de abordagem pode ser adequado para análise de *lobbying*, que frequentemente inclui várias intervenções e interações. Utiliza-se, então, a metodologia QCA, que relaciona essas causas e estabelece uma conexão entre elas e o resultado já definido.

Nesse sentido, busca-se partir da análise da literatura acerca do tema, passando pelo levantamento de dados e documentos pertinentes à temática, atingindo, em última instância, o teste das teorias sobre a participação do empresariado no PBM, de forma objetiva e imparcial.

4.3 *Qualitative Comparative Analysis (QCA)*

A análise qualitativa comparativa, a ser utilizada neste estudo, foi introduzida por Charles Ragin em 1987 como método de análise de dados contemplado por variáveis binárias²⁸. Desde então, o QCA foi modificado, ampliado e melhorado várias vezes (RAGIN, 2000, 2003b, 2006a, 2006b; RAGIN e SONNETT, 2004).

A ideia central do QCA é levantar quais condições – ou melhor, qual combinação delas – são suficientes e necessárias para se chegar a um determinado resultado. Há duas versões mais utilizadas: *crispset*, na qual os dados são tratados de forma binária, sendo um (1) para dimensão presente e zero (0) para ausente, e *fuzzysset* na qual há a possibilidade dos valores variarem em uma escala entre o zero (0) e um (1), de acordo com classificações qualitativas, geralmente dadas pelo próprio autor.

Um dos principais benefícios da metodologia QCA é a possibilidade de lidar com amostras pequenas de uma forma mais generalizável, em comparação com os métodos tradicionais de estudo de caso e análise do discurso. A ideia fundamental do QCA é permitir que o pesquisador procure padrões lógicos de presença e ausência de condições específicas incluídas em um modelo teórico. O QCA lida com causalidade múltipla conjuntural – ou seja, diferentes configurações podem levar a um resultado similar.

O QCA procura identificar, primeiramente, duas premissas essenciais às hipóteses de causalidade de um fenômeno: necessidade e suficiência. Causas únicas de um fenômeno são necessárias e suficientes à sua ocorrência. Causas combinadas são necessárias, mas unitariamente insuficientes à ocorrência de um fenômeno. Ao analisar quais são as combinações de componentes estratégicos que influenciam no resultado esperado – o sucesso do *lobby* –, um componente em particular pode ser inequivocamente ligado a esse resultado, tornando-se uma condição suficiente para o sucesso. Outro componente estratégico pode não ser a única condição para o resultado, mas a sua presença é uma condição necessária. Isto significa que o sucesso só será alcançado se este componente, juntamente com outros, for um dos fatores que levaram o setor ao sucesso. O método, então, “permite reduzir a causalidade aos fatores necessários e suficientes à ocorrência de um fenômeno” (GURGEL, 2011).

O QCA é executado por meio de algoritmo booleano para avaliar se quaisquer combinações de componentes estratégicos são suficientes ou necessárias para causar o

²⁸ O modelo inicial avaliava o peso das variáveis como 0 ou 1. Ao evoluir para o modelo *fuzzy*, o método aumenta sua precisão de análise ao avaliar as variáveis com valores entre 0 e 1, e não apenas 0 e 1.

resultado de interesse (isto é, dado indicador de desempenho). Esse código é uma técnica para expressar condições causais de uma forma lógica formal. Conforme descrito por Greckhamer, Misangyi, Elms e Lacey (2008, p. 717):

[...] this algorithm first establishes the number of logically possible groupings of all Boolean attributes included in the study. [...]. These groupings incorporate all possible causal conditions [e.g., strategic components of the reorganization plan]: all single causal factors [...], all causal combinations including two attributes [...], and so on. The algorithm consequently assesses the probabilistic sufficiency of each combination of attributes [...] based on the a priori benchmark of sufficiency set by the researcher [...]. In the final step, the algorithm uses the containment rule to minimize the Boolean equation of all those combinations of attributes that pass the test of sufficiency. (GRECKHAMER; MISANGYI; ELMS e LACEY, 2008, p. 717)

Utiliza-se aqui uma rotina estatística específica no *Data Analysis and Statistical Software* (STATA) para realizar a análise na modalidade *fuzzy* (LONGEST e VAISLEY, 2008), que qualifica, portanto, a influência das variáveis dentro da escala de 0 a 1, mostrando todas as combinações que se relacionam com o resultado com uma correlação mínima de 80% (0,8, conforme programado no STATA)²⁹.

4.4 Construção das Variáveis Independentes

De um lado, estão as variáveis independentes, ou seja, as possíveis causas que levaram ao resultado de sucesso. São identificadas aqui as principais condições causais relevantes no efeito esperado, pensando nos seus diferentes prováveis determinantes. Como manda o modelo do QCA, foi simplificada ao máximo a quantidade das causas (RAGIN, 2000).

São oito as variáveis consideradas nessa análise, sendo um grupo daquelas não relacionadas à ação política organizada da indústria e outro relacionado a ela. No primeiro, avaliou-se a importância econômica do setor, considerando os empregos gerados pela indústria, o faturamento bruto no ano, e os resultados da balança comercial. Para fins comparativos, utilizam-se os dados fechados de 2010, ano anterior ao lançamento do Plano Brasil Maior. Ainda nesse grupo, apreciam-se as características do setor, ou seja, seu grau de

²⁹ As análises de QCA costumam programar a correlação mínima em 0,8 ou mais, a fim de trazer resultados altamente consistentes com o modelo – quanto mais perto de 1, mais o resultado explica o modelo. Resultados com consistências menores que 0,8 devem ser descartados (RAGIN, 2000). Esse valor é escolhido pelo analista e colocado por ele na programação do STATA.

fragmentação, de acordo com as atividades por ele desenvolvidas e as características de suas empresas.

As variáveis ligadas à atividade de *lobbying* são aquelas que saem do âmbito da mera caracterização do setor e passam para um momento em que há formação de coalizões com fins de atuação política. Analisa-se então o grau de intensidade e estratégia das atividades, ou seja, as ações e incentivos que os grupos de interesse utilizaram para tentar influenciar a decisão governamental, através do número de reuniões dos setores com o Governo nos Conselhos de Competitividade, a análise do tipo de ação desenvolvida pelos setores – se os encontros ocorreram majoritariamente através das associações ou se houve equilíbrio da ação entre empresas e associações. Analisamos também as características das coalizões formadas, olhando para o número de entidades representativas de cada setor, e a estrutura de cada uma delas.

A primeira variável, “Empregos Gerados”, foi construída a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Emprego e do IBGE para cada setor no ano de 2010. Nela, testamos a hipótese de que um segmento que gere mais empregos conseguiria conquistar um número maior de medidas de seu interesse, levando em consideração a ideia de que os governantes são autointeressados e buscam votos para reeleição. Os números levantados para cada setor foram classificados em três faixas para análise:

0 – Baixo

1 – Médio

2 – Alto

Para a classificação dos setores nas faixas mencionadas acima, utiliza-se uma análise de *cluster* (*k-means*)³⁰, que os agrupou ao redor de três médias (730.168,50; 2.761.036; 9.4000.000), trazendo os valores 0, 1 ou 2 para cada um, conforme abaixo:

³⁰ Proposto por J. MacQueen em 1967, o algoritmo de Análise de *Cluster k-means* (ou *algoritmo das k-médias*), é uma ferramenta de agrupamento útil para dividir faixas ou separar grupos que tenham alguma relação entre seus elementos. Escolhidos os pontos de partida iniciais, é calculada a distância de cada elemento em relação aos pontos de partida, agrupando o elemento ao grupo que possui a menor distância (mais similar) e recalculando o centróide do mesmo. O processo é repetido até que todos os elementos façam parte de um dos *clusters*. Após agrupar todos os elementos, procura-se encontrar uma partição melhor do que a gerada arbitrariamente. Para isto, calcula-se o grau de homogeneidade interna dos grupos através da Soma de Quadrados Residual (SQRes). Após o cálculo, move-se o primeiro objeto para os demais grupos e verifica-se se existe ganho na Soma de Quadrados Residual, ou seja, se ocorre uma diminuição no valor da SQRes. Existindo, o objeto é movido para o grupo que produzir o maior ganho, a SQRes dos grupos é recalculada e passa-se ao objeto seguinte. Depois de um certo número de iterações ou não havendo mais mudanças, o processo é interrompido e os grupos – ou faixas, como adotamos aqui – estão formados (HARTIGAN, 1975). A análise realiza nesse estudo foi feita através do STATA.

Tabela 8 – Variável emprego segundo análise de *cluster*

Variável Emprego	
Setor	Classificação para QCA
Comércio	2
Serviços	1
Indústria da Mineração	0
TIC	0
Automotivo	0
Bens de Capital	0
Energias Renováveis	0
Agroindústria	1
Construção Civil	1
Serviços Logísticos	0

Fonte: Elaboração própria.

A segunda variável, “Faturamento”, foi construída a partir dos dados de faturamento bruto anual do IBGE para cada setor no ano de 2010. Nela, testamos a hipótese de que um segmento que possui maior faturamento, tem competitividade proporcional e gera mais divisas e desenvolvimento para o Estado, e por isso, deveria ser mais beneficiado pelo Governo. Almeida (2013) destaca que as várias políticas industriais brasileiras adotadas desde 2004 seriam voltadas para a concessão de crédito subsidiado, especialmente via BNDES, para empresas grandes que atuam em setores nos quais o Brasil já possui claras vantagens comparativas, incentivando o seu fortalecimento, financiando ou mesmo promovendo fusões com grande concentração de mercados. Os números levantados para cada setor foram classificados em três faixas para análise:

0 – Baixo

1 – Médio

2 – Alto

Para a classificação dos setores nas faixas mencionadas acima, utilizamos novamente uma análise de *cluster* (*k-means*), que os agrupou ao redor de três médias (160 bilhões, 349 bilhões, 1,9 trilhão), trazendo os valores 0, 1 ou 2 para cada um, conforme abaixo:

Tabela 9 – Variável faturamento segundo análise *cluster*

Variável Faturamento	
Setor	Classificação para QCA
Comércio	2
Serviços	1
Indústria da Mineração	0
TIC	1
Automotivo	0
Bens de Capital	0
Energias Renováveis	0
Agroindústria	1
Construção Civil	1
Serviços Logísticos	0

Fonte: Elaboração própria.

A terceira variável, “Balança comercial”, foi construída a partir dos dados de comércio exterior de cada setor, disponibilizados pelo MDIC no ano de 2010. Nela, é testada a hipótese de que um segmento deficitário necessitaria de maior proteção governamental, e, portanto, deveria receber mais medidas por parte do Estado. Mattos (2013) afirma que várias ações protecionistas são baseadas na ideia do Governo de que quando um setor apresenta um *deficit* nas transações comerciais haveria um indicativo para ações de defesa contra as importações de forma a buscar reverter a situação do “*deficit* setorial”. O próprio Ministro da Fazenda na época do PBM, Guido Mantega, afirma que para detectar quais áreas precisariam de barreiras à importação “basta olhar a balança comercial” – “com *deficit* crescente na balança [...] o setor tem de estar sob ataque” (WERNECK, 2012, p.4). Para analisar esse dado, os números da balança comercial são então colocados em uma classificação comparativa e são classificados como:

0 – *Superavit* no período estudado

1 – *Deficit* no período estudado

A partir dos dados levantados da balança comercial de cada setor, temos a seguinte configuração:

Tabela 10 – Variável balança comercial

Variável Balança Comercial	
Setor	Classificação para QCA
Comércio	0
Serviços	1
Indústria da Mineração	0
TIC	1
Automotivo	1
Bens de Capital	1
Energias Renováveis	1
Agroindústria	0
Construção Civil	0
Serviços Logísticos	0

Fonte: Elaboração Própria.

A quarta variável, “Tipo de Setor”, busca testar como e se a homogeneidade ou a heterogeneidade da indústria afeta o desempenho de uma área em influenciar decisões governamentais. Uma indústria considerada homogênea realiza atividades análogas e correlacionadas, e, portanto, poderia trazer pleitos em comum perante o governo, em vez de conflitantes. Becker (1983) afirma que a intensidade da pressão é diretamente proporcional à homogeneidade de interesse dos membros dos grupos, ou seja, quanto maior e mais heterogêneo o grupo, menor será a intensidade da pressão e menor será o resultado pretendido. Aqui, testamos então a hipótese de que um segmento mais homogêneo teria mais condições de ser mais bem-sucedido em sua atuação política. Conforme descrito no Capítulo 3, para analisar esse dado, os setores foram estudados e classificados da seguinte forma:

0 – Muito Heterogêneo

1 – Heterogêneo

2 – Homogêneo

Temos então a seguinte configuração:

Tabela 11 – Variável tipo de setor

Variável Tipo de setor	
Setor	Classificação para QCA
Comércio	0
Serviços	0
Indústria da Mineração	2
TIC	2
Automotivo	2
Bens de Capital	2
Energias Renováveis	1
Agroindústria	1
Construção Civil	2
Serviços Logísticos	0

Fonte: Elaboração própria.

A quinta variável, agora ligada à ação de *lobby*, “Associações Participantes” busca caracterizar os setores pelo número de associações atuantes em cada um no âmbito do PBM, especificamente. Aqueles com um número alto de associações, em termos comparativos, seriam setores maiores, considerando que mais entidades estariam atuando na defesa de seus interesses. Em termos de incentivo para a atuação, Olson (1965) afirma que grupos pequenos são mais eficientes no desempenho de suas atividades e na busca de suas metas em relação aos grandes. A provisão de benefícios coletivos em coalizões grandes, compostas por muitos indivíduos racionais, seria mais difícil do que sua provisão em grupos pouco numerosos porque o incentivo de cada indivíduo racional para contribuir para a sua obtenção diminui à medida que o tamanho do agrupamento aumenta. Quanto maior o grupo, menor a fração do ganho total que receberá cada membro que atue pelos interesses do grupo e, portanto, menos adequada a recompensa a qualquer ação grupal. Testa-se então a hipótese de que um número menor de associações atuando em prol de um segmento traria mais resultados políticos que um maior.

Assim, os setores são classificados de acordo com seu número de associações participantes, e recebem os seguintes valores, de acordo com a faixa:

- 0 – Alto
- 1 – Médio
- 2 – Baixo

Para a classificação dos setores nas faixas mencionadas acima, utiliza-se novamente uma análise de *cluster* (*k-means*), que os agrupou ao redor de três médias (9,33 associações, 4,25 associações, 1,66 associações), trazendo os valores 0, 1 ou 2 para cada um, conforme abaixo:

Tabela 12 – Variável número de associações segundo análise de *cluster*

Variável Número de Associações	
Setor	Classificação para QCA
Comércio	0
Serviços	0
Indústria da Mineração	1
TIC	2
Automotivo	2
Bens de Capital	2
Energias Renováveis	1
Agroindústria	1
Construção Civil	1
Serviços Logísticos	0

Fonte: Elaboração própria.

A sexta variável, “Estrutura das associações”, leva em consideração a força de atuação das entidades que representam os setores, testando a hipótese de que uma associação mais forte seria mais bem-sucedida ao realizar *lobby* perante o Governo. Para analisar esse dado, as associações setoriais foram estudadas e classificadas da seguinte forma:

- 0 – Fraca
- 1 – Forte

Tal classificação gerou a seguinte tabela:

Tabela 13 – Variável estrutura das associações

Variável Estrutura das Associações	
Setor	Classificação para QCA
Comércio	0
Serviços	1
Indústria da Mineração	1
TIC	1
Automotivo	1
Bens de Capital	1
Energias Renováveis	1
Agroindústria	1
Construção Civil	1
Serviços Logísticos	0

Fonte: Elaboração própria.

A sétima variável, “Quantidade de Reuniões”, busca testar se a intensidade da atuação política das coalizões influencia os resultados dos grupos. Mede-se essa intensidade pelo número de reuniões registradas e oficiais que ocorreram entre os setores e seus representantes e membros do Governo. Assim, essa variável é classificada de acordo com o número de reuniões realizadas, considerando consistente com a teoria um alto número de reuniões, e distribuindo então da seguinte forma:

- 1 – Baixa
- 2 – Média
- 3 – Alta

Para a classificação dos setores nas faixas mencionadas acima, utilizamos novamente uma análise de *cluster* (*k-means*), que os agrupou ao redor de três médias (3,8 reuniões, 6,5 reuniões, 8 reuniões), trazendo os valores 0, 1 ou 2 para cada um, conforme abaixo:

Tabela 14 – Variável número de reuniões segundo análise *cluster*

Variável Número de Reuniões	
Setor	Classificação para QCA
Comércio	2
Serviços	2
Indústria da Mineração	1
TIC	1
Automotivo	0
Bens de Capital	0
Energias Renováveis	0
Agroindústria	0
Construção Civil	0
Serviços Logísticos	2

Fonte: Elaboração própria.

A oitava e última variável independente, “Ação através da Associação”, busca comparar a ação do setor na forma de coalizões formais representadas nas associações e à sua atuação de forma equilibrada entre essas coalizões e empresas que defendem interesses mais exclusivos. Por definição, entendemos que uma ação organizada que ocorre predominantemente via “entidade representativa de classe” representa a classe à qual ela serve. Já uma atuação através das principais empresas do segmento traduz as demandas específicas de cada empresa. Esse ponto busca testar se a ação predominantemente através das associações é mais efetiva, considerando que, por um lado, agir através de coalizões formais tende a ser mais bem-sucedido por causa da representatividade, ou seja, por congregar o peso de diversas empresas em uma única instituição, mas por outro lado, há o dilema da ação coletiva (OLSON, 1965), que defende que a ação pelo grupo poderia sofrer de problemas de ineficiência, conforme explicitado no Capítulo 1.

Assim, a consistência com a teoria se traduz em uma ação predominantemente através da associação, pontuando os setores da seguinte forma:

0 – Ação de forma equilibrada entre empresas e associações

1 – Ação predominantemente através de Associações

Dando origem ao seguinte quadro:

Tabela 15 – Variável ação através das associações

Variável Ação através das Associações	
Setor	Classificação para QCA
Comércio	1
Serviços	1
Indústria da Mineração	0
TIC	1
Automotivo	1
Bens de Capital	1
Energias Renováveis	1
Agroindústria	1
Construção Civil	0
Serviços Logísticos	1

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito à variável dependente – o sucesso –, define-se os setores considerados “mais bem sucedidos”, em contraposição aos “menos bem sucedidos” através do método explicado no Capítulo 2, e baseado na ideia de sucesso de Becker, sendo de maior sucesso no contexto do PBM o segmento com **maior grau de eficiência do grupo em produzir políticas que reduzam seus impostos (através de medidas de desoneração tributária) e aumentem seus subsídios (através de medidas de crédito e medidas de proteção à produção nacional)**.

4.5 Análise das variáveis e Resultados do Modelo

Nesta seção, é testada a hipótese de que alguns grupos foram mais bem sucedidos que outros nas políticas do PBM devido a fatores ligados ao exercício de pressão política – ou *lobby* político (organização, intensidade do *lobby*, tamanho do grupo que exerce *lobby*, etc). Para isso, serão avaliados diversos fatores que podem ter levado ao sucesso dos grupos nesse

contexto. Os passos seguintes nesse estudo, em consonância com o método QCA, foram os seguintes:

Fase 1 – Identificação de casos relevantes e de condições de causalidade: é definido o conceito de resultado (*outcome*) a ser atingido e são selecionados os casos relevantes (*case selection*) que exemplificam esse resultado esperado.

O resultado esperado neste estudo é o sucesso do(s) grupo(s) de interesse nas políticas do PBM, aqui definido como o maior grau de eficiência do grupo em produzir políticas (BECKER, 1983). Segundo essa definição, o grupo que se torna mais eficiente em produzir políticas será capaz de reduzir seus impostos (através de medidas de desoneração tributária) e aumentar seus subsídios (através de medidas de crédito e medidas de proteção à produção nacional). Seu sucesso é a variável dependente.

A presente análise, portanto, se dá sobre setores considerados “mais bem sucedidos” contra os tidos como “menos bem sucedidos”. No QCA, são analisados casos positivos, ou aqueles que respondem ao resultado definido, e casos negativos, que são os que não representam o resultado. Juntos, os casos negativos e positivos compõem o objeto de estudo.

Dessa forma, através dos passos descritos na seção anterior, foram definidos os setores mais bem sucedidos (Agroindústria, TIC, Energias Renováveis, Bens de Capital e Automotivo) e os setores menos bem sucedidos (Construção Civil, Serviços, Serviços Logísticos, Indústria da Mineração e Comércio), levantou-se informações acerca desses setores, buscando trazer dados que respondam às variáveis independentes.

Fase 2 – Definição das variáveis independentes: Baseando-se na fase 1 (casos positivos e casos negativos escolhidos), foram identificadas as principais condições causais relevantes no resultado esperado, pensando nas suas diferentes causas possíveis. Como manda o modelo do QCA, simplificou-se ao máximo a quantidade de causas possíveis.

Após levantar as causas que serão testadas, aponta-se em uma escala de 0 a 2 o grau de consistência com a variável, sendo 0 sem consistência e 2 o mais consistente, podendo existir o 1 com pouca consistência, valores são dados para cada variável e para cada setor, conforme realizado na seção anterior (“4.4 Construção das Variáveis Independentes”). A variável dependente (sucesso) entra com os valores atribuídos a cada setor de acordo com a pontuação que tomou como base a quantidade de medidas relevantes de cada segmento (Ver Quadro 1).

Fase 3 - Análise da tabela: É utilizada a modalidade *fuzzysset*, em que a análise se baseia não apenas na presença de um componente específico, mas também nas suas qualidades, que variam dentro da escala de 0 a 1 – qualquer valor dentro da escala e não

apenas 0 e 1 –, segundo essa classificação. Essa modalidade do QCA lida com a variação do grau em que diferentes casos pertencem a um conjunto (RIHOUX e RAGIN, 2009). Um conjunto *fuzzy* não se limita a classificar casos comparativamente, mas a variar o grau de plena inclusão ou exclusão total de um caso particular em um grupo.

Utiliza-se então o *software* STATA, com uma rotina específica *fuzzy*, que, primeiramente, transforma todos os valores atribuídos a cada variável em uma escala entre 0 e 1, sendo 0 inconsistente, e 1 consistente. Essa rotina aponta então as combinações possíveis entre as causas encontradas e os casos estudados. O *software*, então, aponta as melhores combinações de causas, possibilitando a determinação de padrões e relações presentes entre os casos (RAGIN, 2008). A análise dessas informações permite, portanto, uma análise ampliada das configurações existentes.

Fase 4 - Avaliação dos resultados gerados pelo software: Nessa fase, são interpretadas as combinações de causas mostradas pelo *software*, bem como a relação dos resultados encontrados com os casos. Ao rodar o modelo, a ferramenta traz todas as combinações possíveis de variáveis, reduzindo-as, por fim, àquelas que condizem com o resultado. Nesse caso, encontramos quatro combinações diferentes que levam ao sucesso:

Tabela 16 – Combinações que levam ao sucesso

<u>Final Reduction Set</u>			
Set	Raw Coverage	Unique Coverage	Solution Consistency
e*B*H*A*U*R*D	0.163	0.163	1.000
e*f*h*U*r*D	0.249	0.023	1.000
e*f*a*U*r*D	0.226	0.000	1.000
b*U*r*D	0.280	0.194	1.000
Total Coverage = 0.607			
Solution Consistency = 1.000			

Fonte: Elaboração própria, baseada nos resultados gerados no STATA.

A *Total Coverage* explica em que medida um subconjunto consistente "cobre" o conjunto maior, ou seja, quanto o resultado final cobre da amostra total – esse conceito ajuda a responder o o tamanho do entendimento do resultado, tendo em conta o conjunto da solução final. No caso de causas necessárias, a *coverage* pode ser interpretada como o grau em que a causa é relevante para o efeito. No caso de causas necessárias – U e D, que estão presentes em todas as configurações de sucesso trazidas pelo modelo –, a *coverage* indica o grau em que a

causa explica todos as causas do efeito. Quanto mais elevada for a *unique coverage*, mais importante a configuração de causalidade (RAGIN, 2008).

A *Solution Consistency* mede a proporção dos membros do subconjunto que fazem parte do conjunto maior, ou seja, diz respeito a quanto o modelo explica sobre o fenômeno estudado. Nessa análise, definiu-se como consistente com o resultado todas as combinações com consistência acima de 0,8, como mencionado anteriormente.

São resumidas, então, as quatro combinações encontradas para o sucesso no quadro abaixo:

Quadro 2 – Combinações de Sucesso (Resultados QCA)

Causas	Alto Sucesso			
	Solução 1	Solução 2	Solução 3	Solução 4
Empregos gerados (E)	○	○	○	∅
Alto faturamento (F)	∅	○	○	∅
Deficit da balança comercial (B)	●	∅	∅	○
Indústria homogênea (H)	●	○	∅	∅
Poucas associações (A)	●	∅	○	∅
Associação forte (U)	●	●	●	●
Reuniões realizadas (R)	●	○	○	○
Ação direta através de associação (D)	●	●	●	●

Fonte: Elaboração própria.

No esquema acima, “●” significa presença da variável (representa as letras maiúsculas das soluções encontradas – Tabela 16), com consistência, ou seja, a variável é necessária para a solução de acordo com a hipótese adotada. Já o símbolo “○” significa que a variável não importa nessa solução – pode estar presente ou ausente, não alterando o resultado (representa as letras minúsculas) –, enquanto “∅” significa que é necessária a ausência da variável na solução.

Dessa combinação, é possível concluir que possuir uma associação forte (U) – ou mais de uma – representando o setor, em termos de ação política empresarial, é uma condição necessária para o sucesso. A outra condição necessária é a ação política empresarial ser realizada predominantemente através da(s) associação(ões), e não pulverizada em empresas de setor, nem mesmo de forma equilibrada entre as empresas e as associações – variável D.

Como é visto na tabela acima, há quatro soluções, ou combinações de fatores, que levaram ao sucesso dos setores. Na Solução 1, um setor bem-sucedido seria aquele deficitário, com baixo faturamento, em uma indústria homogênea, concentrado em poucas associações representativas, e que realizou um alto número de reuniões com o governo, sendo que essa atuação realizada diretamente através de associações fortes fez a diferença, como ocorreu com o setor de Tecnologia da Informação (TIC). Na Solução 2, para ser bem-sucedido, o setor é deficitário, com associações atuando diretamente através de entidades fortes (Energias Renováveis).

Na Solução 3, no caso de uma indústria heterogênea, deficitária, realizando poucas reuniões com o governo, e sendo representado por um alto número de associações, o fato de essas associações serem fortes e atuarem diretamente fez diferença. A Solução 4 trata de uma situação em que há um setor mais heterogêneo, com baixo faturamento, um número relativamente baixo de empregos gerados, e com uma estrutura baseada em muitas associações pulverizadas, mas tais associações são fortes e atuam diretamente no Governo.

Essas configurações mostram que não só causas ligadas ao *lobby* (“ação direta através da associação” e “associação forte”) são essenciais para o sucesso do grupo, mas que variáveis estruturais possuem menos impacto nesse aspecto do que se esperava. O número de empregos gerados, por exemplo, não influenciou no sucesso dos setores. O mesmo ocorreu com o alto faturamento: em duas das quatro soluções o baixo faturamento vinha acompanhado do sucesso no setor, e nas demais, o faturamento não fez diferença.

A conclusão mais importante, no entanto, diz respeito à demonstração por parte do modelo da existência de associações fortes que defendem os interesses dos setores, e também de que essas entidades atuam de forma predominante em comparação ao comportamento de empresas isoladas, sendo condições necessárias para que haja sucesso. O alto número de soluções e de combinações entre as variáveis demonstra possivelmente que os casos são muito particulares e que o sucesso pode ocorrer em diversas configurações diferentes. No entanto, em todas essas combinações é necessário que haja pelo menos a presença de associações

fortes e que a ação política ocorra predominantemente via associação. Fatores estruturais não explicam o sucesso dos setores.

O modelo conclui, portanto, que a organização do setor em forma de associações fortes e atuantes fez diferença para que esse setor fosse comparativamente mais bem-sucedido que os demais. Ou seja, a estruturação do segmento em forma de coalizões fortes faz com que esse seja mais eficiente em produzir políticas que reduzam seus impostos e aumentam seus subsídios.

CONCLUSÃO

O trabalho buscou trazer contribuições significativas ao estudo dos grupos de interesse, principalmente no tocante a questões de medidas de influência e novas metodologias para se estabelecer relação denexo causal entre sua ação e resultado político. Passou-se pela análise de um plano industrial complexo, o último plano industrial governamental até o presente momento, que englobou os maiores setores da economia brasileira.

Em primeiro lugar, considera-se o trabalho significativo para o estudo do *lobbying*, pois ele oferece vários resultados que podem se aplicar também a políticas anteriores e dizem muito sobre o perfil da relação entre agentes públicos e privados no Brasil. A dinâmica encontrada nos âmbitos técnico-administrativo e político da governança da política industrial do PBM, bem como o funcionamento da sua relação com os grupos de interesse, parece seguir a mesma lógica observada nas políticas industriais anteriores (SCHAPIRO, 2014). O PBM apresenta algumas das características do conjunto de políticas industriais implementadas desde 1999, como uma intervenção menos voltada a dirigir o mercado e mais para coordenar e induzir os agentes, em interesses particulares dos grupos atuantes, privilegiando um viés corretivo das falhas de mercado, em vez de buscar reestruturar a economia do país.

Partindo do princípio de que os atores são racionais e autointeressados, a intenção das coalizões organizadas não foi promover uma reforma industrial estruturante na política econômica brasileira, mas aprovar medidas que beneficiem seus respectivos setores. Ou melhor, aprovar medidas que diminuam impostos e aumentem subsídios, conforme a teoria de Becker. A estrutura de governança do Plano facilita, então, esse tipo de ação autointeressada, voltada para os próprios setores organizados, que estão associados a representações parciais e imediatistas. Schapiro (2013, p. 48) afirma:

O fator adicional a ser considerado para se compreender o perfil mais corretivo que transformador da política é o gargalo de algumas reformas institucionais. Boa parte das medidas processadas como política industrial, no âmbito do PBM, são, na realidade, demandas do ambiente de negócios não processadas por meio de reformas correspondentes – alguns itens da agenda “Custo Brasil”. É o caso de problemas do sistema tributário que impactam a competitividade de diversos setores e cuja solução se processa pontualmente no âmbito do PBM: uma espécie de “reforma institucional terceirizada”. Dadas as dificuldades ínsitas à realização de reformas de maior envergadura, como a reforma tributária, são utilizadas as janelas de oportunidade abertas pela política industrial para se promover alívios setoriais. A consequência disto é a contaminação da pauta da política industrial por agendas sistêmicas e horizontais e a realização de reformas

institucionais em um ritmo de elevado gradualismo. (SCHAPIRO, 2013, p. 48)

Partiu-se então desse contexto institucional em direção ao estudo dos setores incluídos no grupo “mais bem sucedido” e no “menos bem sucedido” para tentar buscar explicações relevantes para o maior sucesso do primeiro. Foram levantados dados de cada segmento no que diz respeito a faturamento, empregos gerados, balança comercial, estrutura do setor, estrutura das respectivas associações representativas, tamanho do grupo (número de associações participantes), tipo de ação das coalizões (se predominantemente via associação ou não) e quantidade de reuniões oficiais realizadas com órgãos do governo. Os dados levantados acima receberam valores respectivos e rodou-se o modelo *fuzzysset* do QCA no *software* STATA.

O modelo trouxe, em primeiro lugar, quatro soluções, ou combinações de fatores, que levam a uma situação de alto sucesso – e, portanto, combinadas são necessárias – além de duas características que são necessárias ao sucesso – presença de associações fortes e atuação através das associações. No que tange às quatro soluções, tem-se que: Na Solução 1, um setor bem-sucedido seria aquele deficitário, com baixo faturamento, em uma indústria homogênea, concentrado em poucas associações representativas, e que realizou um alto número de reuniões com o governo, sendo que essa atuação realizada diretamente através de associações fortes fez a diferença. Na Solução 2, para ser bem-sucedido, o setor é deficitário, com associações atuando diretamente através de entidades fortes. Na Solução 3, no caso de uma indústria heterogênea, deficitária, realizando poucas reuniões com o governo, e sendo representado por um alto número de associações, o fato de essas associações serem fortes e atuarem diretamente fez diferença. A Solução 4 trata de uma situação em que há um setor mais heterogêneo, com baixo faturamento, um número relativamente baixo de empregos gerados, e com uma estrutura baseada em muitas associações pulverizadas, mas tais associações são fortes e atuam diretamente no Governo.

Esse resultado é interessante porque traz, na verdade, várias soluções e combinações que levam ao alto sucesso. Não há uma combinação simples que leve a esse resultado, como ocorre em muitos casos onde se utiliza análise com QCA – por exemplo, uma solução que trouxesse F*U como combinação de sucesso, significaria dizer apenas que para ser bem-sucedido, o setor precisaria possuir um alto faturamento e ser então um setor-chave da economia e, ao mesmo tempo, realizar ações políticas via associações fortes, e apenas isso. Pelo contrário, as soluções são complexas e específicas e congregam quase todas as variáveis

de alguma forma (seja com relação de consistência ou inconsistência com o sucesso). Isso significa dizer que possivelmente, embora seja possível estabelecer quais fatores são necessários para o sucesso, os casos são muito particulares e o sucesso pode ocorrer em diversas configurações diferentes.

Ao mesmo tempo, concluiu-se que o *lobbying* importou nesse contexto, e que os resultados são frutos diretos da ação política dos grupos mais bem sucedidos, já que não ocorreriam na ausência de certas ações ligadas ao *lobbying*. Possuir, portanto, uma associação forte (U) – ou mais de uma – representando o setor, em termos de ação política empresarial, é uma condição necessária para o sucesso. Outra condição é a ação política empresarial ser realizada predominantemente através da(s) associação(ões), e não pulverizada em empresas de setor, nem mesmo de forma equilibrada entre as empresas e as associações, como foi o caso do setor de mineração e construção civil.

Paralelamente, apesar de dois fatores ligados à ação de *lobbying* serem necessários para o sucesso, outros dois não o são e variam de acordo com o arranjo que leva a esse resultado: o número de reuniões realizadas com o Governo e a coalizão ser representada por poucas associações.

Essa constatação é interessante pois o primeiro ponto vai ao encontro das constatações de Schapiro (2014) acerca da ação dos grupos no PBM: o autor acredita que o PBM possui um comando político difuso, cujo arranjo institucional se torna confuso para a representação dos grupos de interesse, que muitas vezes não sabem para quais órgãos governamentais precisam recorrer. Ao mesmo tempo, há uma distância grande entre o agendamento das reuniões formais do Conselho de Competitividade – para alguns setores, foram agendadas apenas três ou quatro reuniões ao longo de três anos, por exemplo. Encontrou-se nesse estudo uma não relevância do número de encontros realizados e um baixo número nos setores mais bem sucedidos em relação aos demais, o que nos leva a crer que quando há intercâmbio entre setor privado e governo, ele ocorre nos espaços informais da relação política e não nos ambientes formais de governança.

Porém, ao olhar para o número de associações, percebe-se que, ao contrário do postulado por Olson (1965) e Becker (1983), coalizões menores e mais homogêneas não foram necessárias ao sucesso do grupo. Em vez disso, a ação direta através das associações fortes fez mais diferença no resultado.

É possível constatar isso com dois casos icônicos: a construção civil e a indústria da mineração, ambos contemplados no grupo de menor sucesso. A construção civil caracteriza-se

por ser um setor de base para toda a economia brasileira, com grandes empresas atuantes, enorme gerador de empregos (ficou em terceiro lugar dentre os setores analisados), além de possuir conhecida relação com membros do governo. Mesmo assim, não foi capaz de conseguir grandes medidas de fomento dentro do PBM. Uma possível explicação para esse caso aparentemente atípico seria a existência de uma estreita relação governamental por via direta empresa-governo, que pode ser interpretada como menos eficaz para o sucesso ou ainda voltada para outros tipos de interesse³¹, ou ainda um sucesso em outros momentos, como as obras do Programa de Aceleração do Crescimento, obras para a Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016).

O caso da mineração é semelhante: trata-se de um setor de alto faturamento, assim como a agroindústria – notadamente o segmento mais vencedor do PBM – e mesmo assim ficou entre os menos bem sucedidos. A indústria da mineração, homogênea e tradicionalmente ligada ao Governo, parece seguir em parte a mesma questão da construção civil, em que não há forte atuação pela associação, mas pelas maiores empresas do setor. Ao mesmo tempo, a mineração teve a particularidade de a maior parte dos pedidos e das medidas ter se concentrado em um único ponto (o projeto de lei que reformava o código da mineração), que não foi concluído.

Ao mesmo tempo, observa-se nas soluções encontradas que há casos em que ora os setores beneficiados possuem alto faturamento, com o intuito de aumentar ainda mais a vantagem comparativa desses setores internacionalmente e alavancar a economia brasileira por esse meio, ora são beneficiados segmentos deficitários com o intuito de aumentar sua competitividade internacional e melhorar a balança comercial brasileira. O que leva a crer, portanto, que apenas possuir certa característica não leva ao sucesso, mas o fato de se utilizar dela como estratégia de *lobbying* para buscar medidas de fomento pode ser um caminho utilizado pelas coalizões.

Outra conclusão contra intuitiva do estudo refere-se ao número de empregos gerados: enquanto se espera que um setor que gere alta quantidade de postos de trabalho possua espaço em decisões governamentais pelo poder de voto dos trabalhadores, isso não foi observado em nenhuma das soluções de sucesso obtidas, o que mostra ainda mais o poder da ação de *lobbying* dos setores organizados.

³¹ É amplamente conhecida a relação de corrupção e ilegalidade entre empreiteiras e governo, principalmente no que diz respeito à troca de influência e dinheiro por licitações públicas. Esse aspecto não é objeto desse estudo, por isso esse traço foi apenas levantado como possível explicação para o fenômeno observado.

O modelo conclui, então, que a organização do segmento em forma de coalizões fortes e atuantes faz diferença para que seja mais bem-sucedido que os demais. Ou seja, **a organização e atuação do setor em forma de coalizões fortes faz com que este seja mais eficiente em produzir políticas que reduzam seus impostos e aumentam seus subsídios,** como afirmou Becker em 1983.

REFERÊNCIAS

- ABDI. **Estudo Prospectivo Setorial Automotivo**. Relatório de Perspectivas. 2009.
- ABDI. **Estudo Prospectivo Setorial de Construção Civil**. Relatório de Perspectivas. 2009.
- ABDI. **Mapeamento da Cadeia Fornecedora de TIC e de seus Produtos e Serviços para Redes Elétricas Inteligentes (REI) – Sumário Executivo**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/Sum%C3%A1rio%20Executivo%20do%20Produto%203_e_d_VSZ09jan15.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.
- ABDI. **Relatório de Acompanhamento Setorial**. Análise geral das tendências e evolução das tecnologias de informação e comunicação (TICs). 2012.
- ABDI. **Relatório de Acompanhamento de Medidas Sistêmicas**. Plano Brasil Maior. Agosto, 2014. Disponível em <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Medidas%20Sist%C3%AAmicas%20PBM%20-%20Rel%20de%20Acomp%20agosto%2014.pdf>> Acesso em 03 ago. 2016.
- ABIMAQ. Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos. **Proposta de Políticas de Competitividade para a Indústria Brasileira de Bens de Capital Mecânicos**. 2014.
- ABOL. **Operadores Logísticos (OLs): Panorama setorial, marco regulatório e aspectos técnico-operacionais – Sumário Executivo**. 2015. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/10644536-Operadores-logisticos-ols-panorama-setorial-marco-regulatorio-e-aspectos-tecnico-operacionais-sumario-executivo-se.html>>. Acesso em: 01 nov. 2016.
- ABRAMAT; FGV. **Perfil da Cadeia Produtiva da Construção e da Indústria de Materiais e Equipamentos**. 2015. Disponível em: <<http://www.abramat.org.br/datafiles/publicacoes/materiais-equipamentos2014.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2016.
- ALMEIDA, M. Padrões de Política Industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Eds.) **O Futuro da Indústria no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- ANDERSON, J. E. **Public Policymaking**. 2nd ed. New Jersey: Prentice Hall, 1994.
- ANFAVEA. **Anuário Da Indústria Automobilística Brasileira 2011**. São Paulo: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, 2012. Disponível em: <<http://www.virapagina.com.br/Anfavea2011/>>. Acesso em: 01 nov. 2016.
- BAHIA, L. D. de; ARAÚJO, R. D. de. **Panorama da Indústria Brasileira**. Série Cadernos da Indústria ABDI. Brasília: ABDI, 2007. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Panorama%20da%20Industria%201.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2016.
- BAIRD, M. F. **O Lobby na Regulação da Propaganda de Alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA**. Tese de Mestrado. Universidade de São Paulo. 2012.

BANFIELD, E. C. **Political Influence: A New Theory of Urban Politics**. New York: The Free Press of Glencoe, 1961.

BECKER, Gary. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 98, n. 3, Aug 1983, p. 371-400.

BEFANI, B. **Models of Causality and Causal Inference**. London: Department for International Development, 2012.

BELIEIRO JR., L. Política e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: a experiência do setor automotivo nos anos 90. **Relações internacionais no mundo atual**. Curitiba, v. 1, n. 15, 2012, p. 17-29.

BNDES Setorial. **Agroindústria**. Rio de Janeiro, n. 28, p. 279-348, set. 2008.

BONIFÁCIO, R. A Participação Política no Brasil. **Em Debate**. Belo Horizonte, v.4, n.6, set 2012, p. 34-45.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Plataforma Alice Web**. Disponível em: <<http://aliceweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília: MDIC, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Acompanhamento da política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília: MDIC, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Política de Desenvolvimento Produtivo: setores**. Brasília: MDIC, 2008a.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Plano Brasil Maior**. Brasília: MDIC, 2011a.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Plano Brasil Maior: conselhos de competitividades setoriais**. Brasília: MDIC, 2011b.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. **Brasil Maior: balanço executivo – 2 anos**. Brasília: CNDI, ago 2013.

_____. Portal Brasil. **Matriz Energética**. 2011c. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/11/matriz-energetica>>. Acesso em 01 nov. 2016.

_____. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Relatório Nacional de Acompanhamento 2004**. Disponível em <<http://www.portalodm.com.br/publicacao/59/objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio---relatorio-nacional-de-acompanhamento-2004>>. Acesso em 01 out. 2016.

BRASIL É o 5º maior em energias renováveis. **O Estado de São Paulo**, 30 nov. 2011. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-o-5-maior-em-energias-renovaveis-imp-,804727>>. Acesso em 01 nov. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L.C. e GALA, P. Por qué el ahorro externo no promueve el crecimiento? **Investigación Económica**, v. LXVII, n. 263, 2008, p. 107-130.

BUCHANAN, J. TULLOCK, G. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Indianapolis: Liberty Fund. 1962.

CANEDO-PINHEIRO, M. Experiências Comparadas de Política Industrial no pós-guerra: lições para o Brasil. In: VELOSO, F.; FERREIRA, P. C.; GIAMBIAGI, F.; PESSOA, S. (Orgs.) **Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

CHAPMAN, J. WAMEYO, A. **Monitoring and Evaluating Advocacy: A Scoping Study**. London; Action Aid. 2011. Disponível em <www.grap.org/docs/monitoring_and_evaluation/chapmanwameyo_2001_me_on_advocacy.pdf>. Acesso em 01 nov. 2016.

COE, J. MAJOT, J. **Monitoring, Evaluation and Learning in NGO Advocacy**. Findings from Comparative Policy Advocacy MEL Review Project. 2013. Disponível em: <<https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/mel-in-ngo-advocacy-full-report.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2016.

DIAS, R. P. **Organização e posicionamento político dos bancos no governo Lula**. Tese de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). 2012.

DIEESE. **A indústria automobilística no Brasil: diagnóstico do setor e análise do novo regime automotivo**. São Paulo: Dieese, 2012. Disponível em <http://www.smabc.org.br/Interag/temp_img/%7B57336FD0-AA1A-4ED1-92AA-DE866CE178DA%7D_diagnostico%20do%20setor%20automotivo.uv.pdf>. Acesso em 01 nov. 2016.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. Chicago: The University of Chicago Press, 1957.

DÜR, A. MATEO, G. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity. **Journal of European Public Policy**. v. 19, issue 7, 2012.

EMIRBAYER, M.; MISCHÉ, A. What Is Agency? **The American Journal of Sociology**, v. 103, n. 4, 1998, p. 962-1023.

ESPARCIA, A. Novos cenários de participação política: análise das estratégias de comunicação dos grupos de pressão (*lobbies*). **Organicom**, ano 8, n. 14, 2011.

FARHAT, S. **Lobby: O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Peiropólis, 2007.

FLEISCHER, D.; CHRISTIE, C. Results from a survey of US American Evaluation Association members. **American Journal of Evaluation**, v. 30, n. 2, 2009, p. 158-175.

FINK-HAFNER, D.; HAFNER-FINK, M.; NOVAK, M.; ROZBICKA, P.; EISING, R.; RASCH, D. **The Lobbying Strategies of Interest Groups in EU Policymaking: A Comparative Perspective**. ICPP- International Conference in Public Policy Milan. Italy, July 2015.

FURLONG, S. R. **Interest Group Influence on Rule Making**. *Administration & Society* Vol. 29 No. 3 July 1997 pp. 325-347. 1997.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, G., DVORSAK, P.; HEIL, T. Indústria Petroquímica Brasileira: situação atual e perspectivas. **BNDES Setorial**, n. 21, mar 2005.

GOZETTO, A. **Às Claras**: Sobre *lobby* e democracias. In: JOTA. 29 fev. 2016. Disponível em: <<http://jota.info/as-claras-sobre-lobby-e-democracias>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

GRECKHAMER, T., MISANGYI, V. F., ELMS, H., & LACEY, R. Using Qualitative Comparative Analysis in Strategic Management Research. **Organizational Research Methods**, v. 11, n. 4, 2008, p. 695–726.

GROSSMANN, M. **Interest group influence on US policy change**: An assessment based on policy history. *Interest Groups & Advocacy* Vol. 1, 2, 171–192. 2012.

GRINDLE, M.; THOMAS, J. After the decision: implementing policy reforms in developing countries. **World Development**, v. 46, n. 1, 1990, p. 1-35.

GURGEL, C. **Configurações estratégicas de empresas brasileiras de alto desempenho**: análise qualitativa comparativa das imperfeições de mercado por elas exploradas. 2011. 155f. Tese (Doutorado), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

GUIJT, I. **Seeking Surprise**: Rethinking monitoring for collective learning in rural resource management. 2008. (Thesis) Ph.D. Wageningen University, Wageningen, 2008.

HARTIGAN, J. A. **Clustering algorithms**. *New Jersey: John Wiley & Sons*, 1975.

HENRIQUES, E. F. **Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário**: o gasto tributário no direito brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

HOLLANDA FILHO, S. B. Nota: o estabelecimento de um regime automotivo diante da criação da OMC. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 33, n. 4, 2003, p. 771-792.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy**: Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto: Oxford University Press, 1995.

HUNTINGTON, S.; NELSON, J. **No easy choice**: political participation in developing countries. Cambridge: Harvard University Press, 1976.

IBGE. **Pesquisa Anual de Serviços (PAS)**, 2010a.

_____. **Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC)**. 20ª ed. 2010b.

_____. **Pesquisa Anual de Comércio (PAC)**. 20ª ed. 2010c.

_____. **Pesquisa Industrial 2010**. Empresa. Volume 29. Número 1. 2010d.

_____. **Brasil em Números**. Brasil núm., Rio de Janeiro, v. 21, p. 1-392, 2013.

IBRAM. **Informações e Análises da Economia Mineral Brasileira**. 7ª ed. 2012. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00004430.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

INSTITUTO AÇO BRASIL. **Relatório de Sustentabilidade 2013**. Rio de Janeiro: Instituto Aço Brasil, 2013. Disponível em: http://www.acobrasil.org.br/site/portugues/sustentabilidade/downloads/relatorio_sustentabilidade_2013v3.pdf. Acesso em: 31 out 2016.

JONES, H. **A guide to monitoring and evaluating policy influence**. London: Overseas Development Institute, 2011. Disponível em <www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinionfiles/6453.pdf>. Acesso em 31 out 2016.

KING, G., KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry**. Princeton: Princeton University Press, 1996.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2nd ed. New York: Harper Collins, 1995.

LINDBLOOM, C. E.; WOODHOUSE, E. J. **The Policy Making Process**. 3rd ed. New Jersey: Prentice Hall, 1993.

LONGEST, K. C.; VAISEY, S. Fuzzy: A program for performing qualitative comparative analyses (QCA) in Stata. **Stata Journal**, v. 8, n. 1, 2008, p. 79–104.

LOURENÇO, J. C. **Logística Agroindustrial: Desafios para o Brasil na Primeira Década do Século XXI**. Edição eletrônica gratuita. 2010. Disponível em: <www.eumed.net/libros/2010d/794/>. Acesso em: 07 set. 2016.

LOWERY, D. Lobbying influence: Meaning, measurement and missing. **Interest Groups and Advocacy**, v. 2, n. 1, 2013, p. 1–26.

MACQUEEN, J. B. **Some Methods for classification and Analysis of Multivariate Observations**. Proceedings of 5th Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability. Berkeley: University of California Press, 1967.

MANCUSO, W. P. “O *Lobby* da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo”. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 47. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

_____. O Empresariado como Ator Político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista Sociologia Política**, v. 28, jun 2007, p. 131-146.

_____; GOZETTO, A. C. *Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?* **Organicom**, ano 8, n. 14, 2011.

MARSH, D. **Comparing Policy Networks**. Buckingham: Open University Press, 1998.

MATTOS, C. **Análise do Plano Brasil Maior**. Brasília: Câmara dos Deputados. 2013.

MATTOS, F.; CHAGAS, G. Desafios para a Inclusão Digital no Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v.13, n.1, jan/abr 2008, p.67-94.

MDIC. **Atlas Nacional de Comércio e Serviços**. 1ª ed. Brasília: MDIC, 2013.

MDIC. **Sistema Aliceweb**. 2010. Acesso disponível em < <http://alicesweb.mdic.gov.br/>> Acesso em 01 out 2016.

MME. **Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro**. Boletim mensal de monitoramento do sistema elétrico. Boletim de Dezembro de 2010.

MORARIU, J. **Lessons learned Evaluating a Think Tank/Advocacy Organization**. Presentation at the Environmental Evaluators Network Forum. 2011. Disponível em: <<http://www.environmentalevaluators.net/wp-content/uploads/2011/07/1-2-morariu-lessons-earned-eenf2011-handout.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2016.

NEGRI, J. A de. O custo de bem-estar do regime automotivo brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro: Ipea, v. 29, n. 2, 1999.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups**. 20th ed. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

_____. **The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities**. New Haven: Yale University, 1982.

PATTON, M.Q. **Advocacy Impact Evaluation**. Journal of MultiDisciplinary Evaluation. 2008. Disponível em <www.hudson.org/files/pdf_upload/patton_advocacy_impact_evaluation.pdf> Acesso em 05 jun. 2016.

POTTERS, J.; SLOOF, R. Interest Groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence. **European Journal of Political Economy**, v. 12, 1996.

PRESKILL, H.; CARACELLI, V. Current and developing conceptions of use: Evaluation use TIG survey results. **American Journal of Evaluation**, v. 18, n. 3, Sep 1997, p.209-225.

RAGIN, C. C. **The comparative method**. Moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press. 1987.

_____. **Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research**. Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared. 1997.

- _____. **Fuzzy-Set Social Science**. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- _____. Making Comparative Analysis Count. **Compass Working Paper**, WP 2003-6. 2003a.
- _____. Recent Advances in Fuzzy-Set Methods and Their Application to Policy Questions. **Compass Working Paper**, WP 2003-5. 2003b.
- _____. **The Limitations of Net-Effect Thinking. In Innovative Comparative Methods for Policy Analysis**. Beyond the Quantitative-Qualitative Divide. New York: Springer, 2006a.
- _____. Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage. **Political Analysis**, v. 14, n. 3, 2006b, p. 291-310
- _____. **Redesigning Social Inquiry - Fuzzy Sets and Beyond**. Chicago: University of Chicago Press, 2008.
- _____; DRASS, K. A.; DAVERY, S. **Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 2.0**. Tucson: University of Arizona, 2006.
- _____; SONNETT, J. Between Complexity and Parsimony: Limited Diversity, Counterfactual Cases, and Comparative Analysis. In: KROPP, S.; MINKENBERG, M. (Eds.) **Vergleichen in Der Politikwissenschaft**. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- RAYNOR, J. **What Makes an Effective Coalition?** The California Endowment. TCC Group, 2011. Disponível em: <http://www.tccgrp.com/pdfs/What_Makes_an_Effective_Coalition.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.
- REISMAN, J.; GIENAPP, A.; STACHOWIAK, S. **A Handbook of Data Collection Tools: Companion to 'A Guide to Measuring Advocacy and Policy'**. 2007. Disponível em: <http://orsimpact.com/wp-content/uploads/2013/08/a_handbook_of_data_collection_tools.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.
- RIHOUX, B.; RAGIN, C. C. **Configurational Comparative Methods**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009.
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (eds) **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.
- SALISBURY, R. Interest Groups. POLSBY, N.; GREENSTEIN, F. (orgs.) **Handbook of Political Science**, v. 4. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- SANTOS, L. A. dos. **Regulamentação das Atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse e no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. 2007. 540f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SANTOS, M. L. dos. **O parlamento sob influência: o lobby** da indústria na Câmara dos Deputados. 2011. 195f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SANTOS, A. M. M; BURITY, P. **BNDES 50 anos: histórias setoriais – o complexo** automotivo. Brasília: BNDES, 2002.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The Semisovereign People**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SCHAPIRO, M. Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: Instrumentos e Capacidades na Política Industrial Brasileira. GOMIDE, A. PIRES, R. (eds.) **Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), 2014.

SCHNEIDER, B. R. **Business politics and the state in twentieth-century Latin America**. New York: Cambridge Press, 2004.

SOARES, G. A. D. **O Calcanhar Metodológico da Ciência Política no Brasil**. Sociologia, Problemas e Práticas, n. ° 48, p. 27-52. 2005.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de economia política**, v. 26, n. 2, São Paulo, 2006.

SECEX. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Site da Secex**. Disponível em: <<http://www.comexbrasil.gov.br/>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

SEIDMAN, I. **Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences**. 2nd ed. New York: Teachers College Press, 1998.

SIMON, R. Notes on the Observation and Measurement of Political Power. **Journal of Politics**, v. 15, 1953.

SINDIPEÇAS. **Desempenho do setor de autopeças**. Brasília: Sindipeças, 2014.

SHAPIRO, H. A primeira migração de montadoras: 1956-1978. ARBIX, G.; ZILBOVICIUD, M. (Orgs.). **De JK a FHC: a reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta, 1997.

SNL METALS ECONOMIC GROUP. **A Special Report from SNL Metals Economics Group for the PDAC International Convention**. 2013. Disponível em: <http://go.snl.com/rs/snlfinciallc/images/MEG_WETbrochure2013.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.

STACHOWIAK, S. **Pathways for Change: 10 Theories to Inform Advocacy and Policy Change efforts**. Center for Evaluation Innovation. 2013.

START, D. HOVLAND, I. **Tools for policy impact: a handbook for researchers**. London: Overseas Development Institute, 2004.

TEIXEIRA, R. de C. M. **Apresentação PBM – Fruticultura**. Mar 2013. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Fruticultura/36RO/App_Brasil_Maior_Fruticultura.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2016.

THOMAS, C. S. Interest Groups. **Enciclopédia Britânica**. 2006. Disponível em: <<https://global.britannica.com/topic/interest-group>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

TSUI, J. **The effectiveness of measuring influence**. SDRC Helpdesk Research Report 911, Birmingham: University of Birmingham, 2014.

_____. HEARN, S.; YOUNG, J. **Monitoring and evaluation of policy influence and advocacy**. Overseas Development Institute (ODI). Working paper 395. 2014.

UNDP. **Handbook on Monitoring and Evaluating for Results**. 2002. Disponível em: <<http://web.undp.org/evaluation/documents/handbook/me-handbook.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

WERNECK, R. L. F. Abertura, competitividade e desoneração fiscal. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (eds.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. Cap.16, p.373-392.

WHELAN, J. **Advocacy Evaluation: Review and Opportunities**. Innonet. 2008.

VAN DETH, J. W. **Studying Political Participation: Towards a Theory of Everything?** Paper presented at the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Grenoble, Apr 2001.

VASCONCELOS, C.; VASCONCELOS, S. Medidas *antidumping* e resultados colusivos: o caso do PEBDL na economia brasileira. **Nova economia**, v.15, n. 3, Belo Horizonte, set/dez 2005.

VERMULM, R. **A indústria de bens de capital seriados**. CEPAL/IPEA. Dezembro de 2003.

YOUNG, E. QUINN, L. **Making Research Evidence Matter: A Guide to Policy Advocacy in Transition Countries**. Budapest, Hungary: Open Society Foundations. 2012. Disponível em <www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/policy_advocacy_guidebook_-_making_research_evidence_matter_-_young_and_quinn_2012_0.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.

**ANEXO I – LISTA DE MEMBROS DO CONSELHO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

Representantes da Sociedade	
Daniel Feffer	Suzano
Decio da Silva	WEG
Frederico Fleury Curado	Embraer
Hélio Bruck Rotenberg	Grupo Positivo
Jorge Gerdau Johannpeter	Gerdau
José Calixto Ramos	CNTI
Luiz Roberto Ortiz Nascimento	Camargo Correia
Luiza Helena Trajano Rodrigues	Magazine Luiza
Marcelo Odebrecht	Odebrecht
Murilo Pinto de Oliveira Ferreira	Vale
Nivaldo Santana Silva	Sintaema
Otávio Marques De Azevedo	Andrade Gutierrez
Paulo Gilberto Fernandes Tigre	DHB
Paulo Pereira Da Silva	Força Sindical
Ricardo Patah	UGT
Robson Braga De Andrade	CNI
Sérgio Aparecido Nobre	CUT/Sindicato dos Metalúrgicos do ABC
Representantes do Governo	
Fernando Damata Pimentel	MDIC
Gleisi Helena Hoffman	Casa Civil
Marco Antonio Raupp	MCT
Guido Mantega	MF
Antonio De Aguiar Patriota	MRE
Miriam Aparecida Belchior	MPOG
Fernando De Souza Coelho	MIN
Izabella Mônica Vieira Teixeira	MMA
Edison Lobão	MME
Antonio Andrade	MAPA
César Augusto Rabello Borges	MT
Gilberto Carvalho	Secretaria Geral da Presidência
Manoel Dias	MTE
Celso Amorim	MD
Alexandre Padilha	MS
Leônidas Cristino	Secretaria de Portos
Wellington Moreira Franco	Secretaria de Aviação Civil
Luciano Galvão Coutinho	BNDES

Fonte: Disponível em: <<http://www.brasilmaior.gov.br>>. Acesso em 01 jun. 2016.

ANEXO II – METAS GOVERNAMENTAIS ANUNCIADAS EM AGO/2011

Posição Base	Meta (2014)	
1. Ampliar o investimento fixo em % do PIB	18,4% (2010)	22,4%
2. Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB (meta compartilhada com Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação – ENCTI)	0,59% (2010)	0,90%
3. Aumentar a qualificação de RH: % dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio	53,7% (2010)	65,0%
4. Ampliar valor agregado nacional: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP)	44,3% (2009)	45,3%
5. Elevar % da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria	30,1% (2009)	31,5%
6. Fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras	37,1 mil (2008)	58,0 mil
7. Produzir de forma mais limpa: diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial (consumo de energia em tonelada equivalente de petróleo – tep por unidade de PIB industrial)	150,7 tep/ R\$ milhão (2010)	137,0 tep/R\$ milhão
8. Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional	1,36% (2010)	1,60%
9. Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados à energia	64,0% (2009)	66,0%
10. Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (meta PNBL)	13,8 milhões de domicílios (2010)	40,0 milhões de domicílios

Fonte: Disponível em: <<http://www.brasilmaior.gov.br/conteudo/155>>. Acesso em 01 jun. 2016.

APÊNDICE I – MAIORES MEDIDAS DE ALTO IMPACTO POR SETOR

	AGROINDÚSTRIA	DEFESA, AERONÁUTICA, ESPACIAL	BENS DE CAPITAL	AUTOMOTIVO	TIC	ENERGIAS RENOVÁVEIS	COMPLEXO DA SAÚDE	MÓVEIS	COURO, CALÇADOS, TÊXTIL, CONFECÇÕES, E JOIAS	PETRÓLEO GÁS E NAVAL	PAPEL E CELULOSE	CONSTRUÇÃO CIVIL	SERVIÇOS	QUÍMICA	SERVIÇOS LOGÍSTICOS	MINERAÇÃO	METALURGIA	HPPC	COMÉRCIO
Desoneração tributária																			
Reintegra	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Desoneração Folha de pagamentos	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desoneração da cesta básica	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desoneração PIS COFINS	4	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Desoneração ICMS	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Drawback	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Programa setorial específico	3	2	0	0	4	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Protecionismo																			
Antidumping	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Acordos com impacto financeiro positivo	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Conteúdo nacional	0	1	1	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Crédito																			
Programa Novo Revitaliza	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Programa setorial específico	4	0	0	0	1	2	2	2	2	0	0	0	0	3	0	0	1	1	0
FINAME	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	17	3	3	4	9	6	4	2	2	2	1	0	0	4	0	0	2	1	0
TOTAL MEDIDAS	70	21	19	18	17	16	15	7	6	5	5	5	5	4	3	2	2	2	2

Fonte: Elaboração própria.