

DESAFIOS E OPORTUNIDADES NAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS: APRENDIZADOS A PARTIR DO SUS E DAS REFORMAS SANITÁRIAS

Renata Cristina da Rosa¹, Karina Bittencourt Morastoni², Adilson Giovanini³

RESUMO

Em 2024, o Brasil anunciou o retorno à adoção de Políticas Industriais (PIs), suscitando questionamentos devido aos desafios enfrentados pelas PIs anteriores, como problemas de coordenação, implementação e corrupção. Portanto, este artigo tem como objetivo identificar os principais fatores que promovem a efetividade da PI e realizar uma análise crítica do processo histórico de estruturação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Para isso, serão extraídos aprendizados da reforma sanitária e do processo de estruturação dos canais de participação descentralizada do Sistema Único de Saúde (SUS) que possam ser aplicados ao CNDI. Os resultados demonstram que as experiências das reformas sanitárias e da estruturação do SUS fornecem valiosos insights para o CNDI. A incorporação de princípios como ampla participação social e descentralização pode contribuir para a construção de um CNDI mais robusto, inclusivo e eficiente, capaz de promover o desenvolvimento industrial sustentável e equitativo.

Palavras-chave: Política Industrial, Reforma sanitarista, SUS, Descentralização, Participação social.

ABSTRACT

In 2024, Brazil announced the return to the adoption of Industrial Policies (IPs), raising questions due to the challenges faced by previous IPs, such as coordination, implementation, and corruption issues. Therefore, this article aims to identify the key factors that promote the effectiveness of IP and conduct a critical analysis of the historical process of structuring the National Council for Industrial Development (CNDI). To achieve this, insights will be drawn from the healthcare reform and the process of structuring decentralized participation channels of the Unified Health System (SUS) that can be applied to the CNDI. The results demonstrate that the experiences of healthcare reforms and the structuring of SUS provide valuable insights for the CNDI. Incorporating principles such as broad social participation and decentralization can contribute to building a more robust, inclusive, and efficient CNDI capable of promoting sustainable and equitable industrial development.

Keywords: Industrial Policy, Healthcare reform, SUS, Decentralization, Social participation.

¹ Graduanda em Administração Pública, Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), e-mail: renata.rosa@edu.udesc.br.

² Graduanda em Administração Pública, Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), e-mail: karinabmorastoni@gmail.com.

³ Professor Dr. da disciplina de Economia da Inovação, 6ª fase, Curso de Administração Pública, UDESC/CESFI.

1. INTRODUÇÃO

A partir da década de 2010, os governos passaram a substituir as práticas de *offshoring* por estratégias de *backshoring* e *nearshoring*, trazendo a produção manufatureira de volta para o país ou para a sua proximidade (Fernández-Miguel *et al.*, 2022; Van Hassel *et al.*, 2023). Essa mudança denota uma reação à perda de competitividade e às políticas tecnológicas e comerciais agressivas adotadas pela China (Diegues; Roselino, 2020). Além de lições aprendidas com a pandemia de Covid-19, a qual evidenciou a elevada vulnerabilidade e dependência de produtos fabricados no exterior (Hufbauer; Jung, 2021).

Diante do avanço na desindustrialização nos países ocidentais ganharam força os argumentos favoráveis a revisão da estratégia de especialização vertical. No campo político, o resultado foi a proliferação das políticas tecnológicas, destinadas a reverter a trajetória de crescente perda de atividades manufatureiras pelos países avançados (Wade, 2012; Bramucci *et al.*, 2017; Cimoli *et al.*, 2015).

Em 2024, o Brasil aderiu a essa tendência com o anúncio da Nova Indústria Brasil (NIB), pelo Governo Federal, a qual possui como objetivo reverter o processo de desindustrialização observado pelo país (Brasil, 2024). Trata-se de uma iniciativa inovadora, elaborada com base na abordagem de missões, proposta por Mazzucato (2021), permeada por desafios e indagações, uma vez que as políticas anteriores se depararam com desafios significativos de coordenação e implementação. Além da forte resistência a sua adoção, devido à associação com a corrupção (Stein; Herrlein Júnior, 2016).

Duas abordagens teóricas distintas sugerem soluções capazes de evitar a ocorrência desses problemas, as quais convergem ao enfatizarem a importância da construção de arenas de diálogo que promovem a maior participação social. A literatura de Política Industrial (PI), por um lado, enfatiza a fixação de metas, o monitoramento, a avaliação e a presença de burocracias weberianas, dotadas de mecanismos de interlocução, como elementos necessários à efetividade da PI. Por outro lado, Acemoglu e Robinson (2012) defendem a construção de instituições pluralistas que promovem a participação social como elemento responsável por restringir a atuação das lideranças políticas.

Em âmbito nacional, a estruturação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), em 2005, demarca a expansão dos espaços de participação social relacionados à PI. Com o anúncio da política de neindustrialização esse conselho foi reativado

e assumiu papel central como instância consultiva e de coordenação (Brasil, 2023a). Trata-se de uma importante arena de interlocução entre os atores diretamente interessados na PI. Dada a sua importância como arena de participação social, o objetivo deste artigo é identificar os principais fatores que promovem a efetividade da PI e realizar uma análise crítica do processo histórico de estruturação do CNDI. Ele levanta as práticas e mecanismos que podem ser adotados para conferir maior legitimidade a esse conselho, de modo a imbuir a PI de maior efetividade, continuidade e resiliência.

O procedimento metodológico adotado é o estudo comparado de casos. A reforma sanitária e o processo de estruturação dos canais de participação descentralizada do SUS serão utilizados para demonstrar como a participação de diversos agentes resultou em menor captura e maior descentralização e estruturação das políticas de saúde. Os elementos presentes nessa política podem contribuir para a atuação mais efetiva do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e para a construção de mecanismos mais adequados de participação social, capazes de dotar a PI dos elementos necessários a sua estruturação.

Além dessa introdução, o artigo está organizado em mais quatro seções. A Seção 2 revisa a discussão sobre monitoramento e insulamento burocrático, realizada pela literatura de PI. Em seguida, a Seção 3 apresenta a discussão sobre captura de rendas, realizada por Acemoglu e Robinson (2012). A Seção 4 formaliza o caso do SUS e discorre sobre as limitações exibidas pelo CNDI. Por fim, a Seção 5 conclui com algumas considerações finais.

2. MONITORAMENTO, CONTROLE E INSULAMENTO NA POLÍTICA INDUSTRIAL

A literatura de PI destaca a necessidade de uma estrutura de governança capaz de evitar a captura de rendas. Johnson (1982) mostra quais são os fatores de sucesso do Japão, ao analisar o papel do Ministério do Comércio Internacional e da Indústria (MITI) na condução da PI, e destacar a importância dos aspectos institucionais. O autor enfatiza que o Japão conseguiu se desenvolver devido à liberdade concedida pelas suas leis, que possibilitaram aos burocratas construir uma relação mais próxima com o setor privado, com mais liberdade para fixar diretrizes, requisições e sugestões de Políticas Industriais. O corpo estatal que compõem o MITI conseguiu exigir contrapartidas, estabelecer, acompanhar e impor que as metas fixadas fossem alcançadas, sendo aplicadas punições caso elas não fossem atingidas. Outro ponto importante a ser destacado é a centralização da PI no Japão. O MITI conseguiu centralizar todo o esforço de industrialização, de forma que os demais entes estatais ficaram subordinados a este ministério.

Ademais, Johnson (1982) enfatiza o conceito de *administrative guidance*, de acordo com o qual o Estado concede liberdade aos burocratas para estabelecer as diretrizes da PI. Isso permitiu que o MITI fixasse exigências específicas para que as empresas pudessem acessar os benefícios governamentais, o que gerou um sistema eficaz de acompanhamento e cumprimento das metas estabelecidas.

A teoria do mercado governado, proposta por Wade (1990), expande essa discussão ao destacar a importância da coordenação dos investimentos, subsídios e incentivos, e das contrapartidas do setor privado, como metas de exportação e domínio tecnológico. Amsden (1989), por seu turno, argumenta que não é suficiente fornecer incentivos para o setor privado, também é importante garantir que ele siga as diretrizes estabelecidas. Para isso, são essenciais três elementos: 1. Metas (contrapartidas); 2. Instrumentos de monitoramento e 3. Penalidades. A PI deve ser fundamentada por meio de metas claras, com benefícios condicionados ao comprometimento das empresas em alcançar tais metas. Após receberem os incentivos, é fundamental que haja sistemas de monitoramento para identificar se as empresas cumpriram as metas estabelecidas. Caso as metas não sejam atingidas é necessário notificar as empresas, para que elas realizem as correções de rotas necessárias, e, caso não consigam entregar os resultados prometidos, impor penalidades.

Nesse sentido, o Estado Desenvolvimentista é um ente que estabelece metas de inovação e tecnologia, cria mecanismos de incentivo para a iniciativa privada e exige que ela alcance as metas estabelecidas, conforme pode ser visto na Figura 1, a seguir:

Figura 1 - Estrutura de governança sugerida pela literatura de PI



Fonte: Organizado a partir de Amsden (1989).

Mazzucato e Rodrik (2023), acrescentam que metas excessivamente rígidas e detalhadas podem inibir a inovação, as quais devem ser claras, realistas e flexíveis. De forma semelhante,

Mazzucato (2022), ao propor políticas mais abrangentes por meio de missões, defende que o seu progresso deve ser avaliado por meio de métricas flexíveis, como os transbordamentos intersetoriais, em vez dos tradicionais métodos de análise de custo e benefício e valor presente líquido. Além disso, é importante estabelecer marcos intermediários que as agências de fomento possam utilizar para interromper subsídios a projetos que não alcançaram sucesso. Essas agências precisam ser estruturadas com capacidades internas adequadas para gerenciar seu portfólio de projetos. As agências governamentais envolvidas em iniciativas científicas e tecnológicas também devem promover a especialização em tecnologias de ponta, a fim de avaliar oportunidades de forma eficaz e estimular a experimentação e a tomada de riscos. Além disso, é essencial que haja uma mudança na forma como os setores público e privado colaboram, o que demanda o maior compartilhamento de riscos e recompensas (Mazzucato, 2022).

Mazzucato (2022) defende que as missões devem perseguir soluções para problemas reais da sociedade, e não para setores ou tecnologias específicas. As ações devem ser delineadas de forma dinâmica e descentralizada, sujeitas a ajustes com base nos resultados obtidos por meio de processos interativos de monitoramento e calibração. Para isso, é fundamental estabelecer metas intermediárias que possam orientar as agências de fomento na interrupção de projetos que não alcançaram sucesso. Para que isso ocorra, Mazzucato (2022) aborda três pontos importantes: 1. Definição de metas de longo prazo sem fixar como serão atingidas, para conferir flexibilidade; 2. Necessidade de monitoramento, através de metas intermediárias; e 3. Definição de metas intermediárias flexíveis.

Destaca-se a importância da responsabilização das empresas que receberam recursos e da capacidade de adaptação da PI. A responsabilização exige o monitoramento, que pode ser realizado por meio de relatórios regulares que identificam as metas e resultados alcançados (Rodrik; Aiginger, 2020). É imprescindível investigar as razões pelas quais as empresas não alcançaram as metas fixadas, em vez de aplicar punições sumárias. O envolvimento da população e a transparência também são aspectos desejáveis da PI, alcançáveis através: (1) da publicização das discussões realizadas entre o governo e as empresas; (2) da utilização de instrumentos contábeis que busquem publicizar as despesas realizadas e (3) da abertura para que novas empresas recebam incentivos (Rodrik, 2008).

Cherif *et al.* (2022), mostram que nos países asiáticos a disciplina de mercado, a responsabilização das empresas, a transparência e a prestação de contas evitaram a corrupção, pois os governos investiram no levantamento de informações, monitoramento e avaliação das

empresas beneficiadas para mensurar os benefícios da PI. Consultorias independentes também foram contratadas para avaliar os resultados alcançados.

A presença de uma burocracia estatal comprometida com o desenvolvimento econômico é outro ponto enfatizado pela literatura como elemento responsável por evitar a captura de rendas. Evans (2004) aprofunda essa discussão ao propor o termo Autonomia Inserida, a qual possui uma definição baseada em dois tipos ideais: Estado Desenvolvimentista e Estado Predatório. O Estado Desenvolvimentista é caracterizado pela presença de burocracias weberianas, os servidores públicos são contratados por meio do recrutamento meritocrático, possuem remuneração adequada e planos de carreira bem definidos e de longo prazo, com incentivos para a progressão funcional. A presença desses elementos é necessária para dotar o aparelho estatal de senso de compromisso com a PI.

A existência de burocracias weberianas confere autonomia ao Estado para intervir na economia de maneira eficaz, sem ser capturado por interesses individuais que não estejam alinhados com o desenvolvimento econômico. Na ausência de burocracias weberianas tem-se os Estados Predatórios, caracterizados por indicação política, sem qualificação elevada, no qual os servidores públicos utilizam a máquina pública para angariar benefícios pessoais. Como resultado, em vez de promover o desenvolvimento econômico, o Estado é capturado, sendo utilizado para promover interesses pessoais (Evans, 2004).

Porém, Evans (2004) salienta que apenas a presença de autonomia não é suficiente para a criação de Estados Desenvolvimentistas, pois a autonomia garante uma burocracia insulada, imune a pressões do setor privado, mas apática aos interesses do setor privado. O desafio é encontrar o meio termo, ter uma burocracia insulada que não seja capturada pelos interesses privados e que ao mesmo tempo seja sensível às demandas das empresas, o que requer a criação de espaços de cooperação entre o Estado e a sociedade, por meio de canais institucionalizados que possibilitem a negociação sobre os objetivos e planos de ação do Estado. Essa interação é fundamental para garantir que a burocracia receba orientações claras, e tome decisões que promovam a legitimação da PI perante a sociedade. Ela também resulta em maior capacidade de adaptação e ajuste.

A presença de burocracias weberianas somadas a canais de diálogo com o setor privado garante que os servidores públicos não cedam aos interesses rentistas de curto prazo, e que haja aderência entre os objetivos perseguidos pela burocracia estatal e pelas empresas, o que confere liberdade para que eles exijam contrapartidas e, em caso de não cumprimento, imponham as penalizações necessárias. Na presença de inserção sem autonomia os burocratas tendem a

perseguir objetivos próprios em detrimento da sociedade, ou seja, tendem a ser capturados por interesses particulares, o que gera corrupção aberta (Evans, 2004).

Assim, a presença de burocracias weberianas é importante para evitar que a PI resulte em corrupção generalizada. Em última análise, são as metas, penalidades e a construção de arenas de diálogo que garantem que as empresas serão incentivadas a alcançar o melhor desempenho possível e que os incentivos não serão concedidos indefinidamente às mesmas empresas, o que caracterizaria a captura da PI.

3. INSTITUIÇÕES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Acemoglu e Robinson (2012) distinguem as instituições em inclusivas e extrativistas e enfatizam a pluralidade participativa como instrumento responsável por restringir a captura de rendas. Eles fazem uma comparação entre a América Latina (AL), cujo Estado foi capturado, e a América do Norte (AN), no qual a ampla participação política restringe a atuação da elite dominante e reduz as possibilidades de captura do Estado.

Os autores mostram que após o saque do ouro e da prata disponíveis, os espanhóis impuseram uma rede de instituições (*encomienda*, *a mita*, *o trajin* e *o repartimento*) que tinham como objetivo extrair a renda da sociedade, pela elite dominante, e rebaixar os povos locais ao nível de subsistência, de forma que toda a renda excedente fosse destinada aos espanhóis. Assim, as terras indígenas foram expropriadas e os povos locais forçados ao trabalho, com contraprestação de baixos salários, além disso os colonizadores espanhóis impuseram altos impostos e preços caros aos produtos, cuja compra sequer era voluntária, e limitaram o acesso da população em geral às arenas políticas. Estas instituições tornaram os conquistadores ricos, porém converteram a AL no continente mais desigual do mundo.

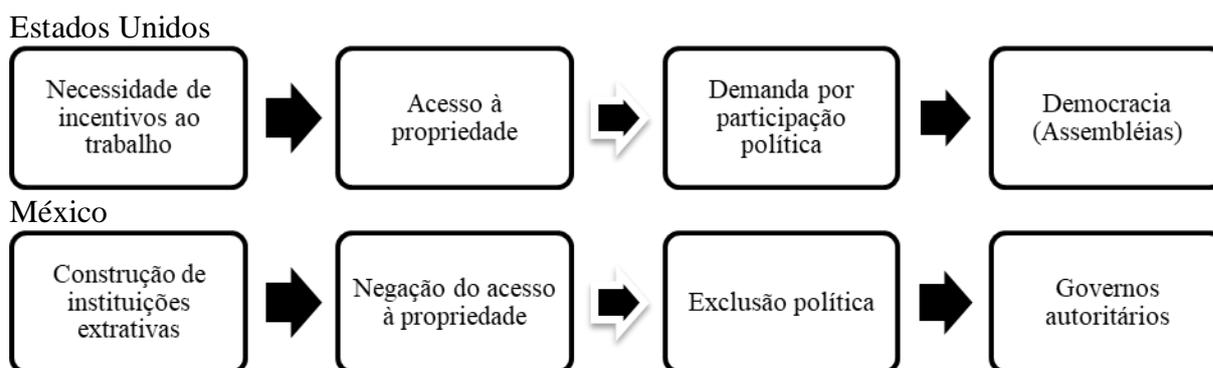
A ausência de metais preciosos e a baixa densidade populacional da AN inviabilizaram a adoção da mesma estratégia pelos colonizadores. As condições distintas forçaram os colonizadores a trabalharem para garantir a sobrevivência. Como resultado, observa-se a formação de instituições que incentivam o trabalho, através da propriedade privada, o que conduziu à formação de uma democracia embrionária, pois os colonos começaram a demandar maior participação política. Tem-se, assim, as condições basilares necessárias à formação do Estado democrático de direito, que possibilita a pluralidade participativa, responsável por restringir a atuação da elite política.

Portanto, as escolhas políticas iniciais, moldadas de acordo com o contexto histórico, determinaram o modo como ocorreu o acesso à propriedade, e formataram o sistema político

dominante. Elas podem conduzir à formação de círculos virtuosos, caracterizados pela crescente participação da sociedade nas decisões políticas e reforço na construção de uma sociedade igualitária, ou à círculos viciosos, caracterizados pela menor participação nas arenas políticas, o que conduziu à formação de Estados autoritários, caracterizados pela desigualdade de renda e negação do acesso às condições econômicas básicas.

A Figura 2 formaliza as diferenças existentes entre as instituições americanas, favoráveis ao empreendedorismo e à inovação, e às instituições mexicanas, caracterizadas pela presença de barreiras políticas à inovação e ao empreendedorismo. Nos Estados Unidos existe uma distribuição ampla do poder político, que se traduz na presença de maior fiscalização, na restrição à atuação do Poder Executivo e no respeito aos direitos de propriedade. O respeito aos direitos de propriedade, por sua vez, cria incentivos ao empreendedorismo e ao registro de patentes, o que gera um ambiente favorável à inovação.

Figura 2 - Relação de causalidade entre a distribuição do poder político e o respeito à propriedade privada



Fonte: Elaboração própria (2023).

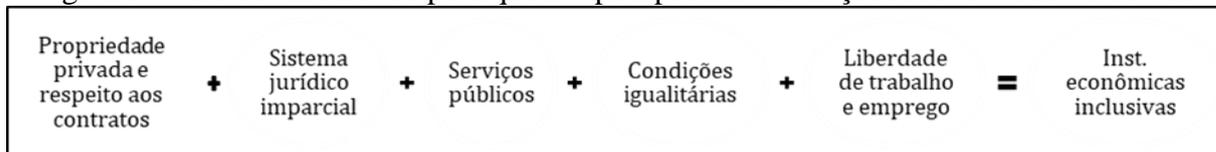
Em contrapartida, no México, uma pequena elite controla o poder político, não há restrição à atuação do Poder Executivo, e, como consequência, prevalece o desrespeito aos direitos de propriedade. As elites utilizam o seu poder ilimitado para extrair renda da sociedade, concedendo direitos exclusivos de exploração e monopólios a aliados políticos, o que resulta em um ambiente desfavorável à inovação. Diante da ausência de direitos de propriedade e do risco de expropriação a população não possui incentivo para investir e inovar.

Não havendo uma distribuição ampla do poder político, não se observa restrição à atuação dos líderes. As elites se aproveitam dessa lacuna para conceder incentivos e monopólios, o que resulta em menor concorrência bancária, gera baixa oferta de empréstimos e dificulta a inovação, pois aqueles que desejam empreender não têm acesso ao sistema

financeiro. Apenas a elite tem acesso, a qual não tem interesse em inovar e acessar novas tecnologias, pois já controla os principais recursos produtivos do país. A sua influência política significa que é mais vantajoso criar reserva de mercado em atividades econômicas consolidadas do que se arriscar ao tentar desenvolver inovações.

Para Acemoglu e Robinson (2012) as instituições dividem-se em inclusivas e extrativistas, tanto politicamente, quanto economicamente. As instituições econômicas inclusivas são definidas como aquelas que estimulam a participação da população em atividades econômicas, para que façam o melhor uso de suas vocações, ao permitirem que realizem as escolhas que considerarem melhor. Para que as instituições sejam inclusivas elas devem possuir as seguintes características (Figura 3): propriedade privada, sistema jurídico que atue com imparcialidade, serviços públicos e condições igualitárias para que “as pessoas possam realizar intercâmbios e estabelecer contratos, além de possibilitar o ingresso de novas empresas e permitir a cada um escolher sua profissão” (Acemoglu; Robinson, 2012, p. 59).

Figura 3 - Fatores necessários para que um país possua instituições econômicas inclusivas



Fonte: organizado a partir de Acemoglu e Robinson (2012).

Desta forma, as instituições inclusivas denotam a importância não apenas do estabelecimento de contratos e intercâmbios, mas também enfatiza o aspecto crucial do acesso equitativo ao mercado para novas empresas. Além disso, destaca a liberdade individual de escolha profissional como um componente fundamental dentro desse contexto, evidencia que instituições inclusivas não apenas promovem a livre iniciativa econômica, mas também garantem a autonomia na trajetória profissional de cada indivíduo.

Por outro lado, as instituições econômicas extrativistas são aquelas caracterizadas pela ausência da propriedade privada. A população não possui liberdade para tomar decisões econômicas, o acesso à propriedade não ocorre de forma igualitária e não são ofertados serviços públicos fundamentais para a promoção da prosperidade. Nestas sociedades falta um sistema jurídico imparcial, sendo as instituições construídas com a finalidade de extrair renda da população em benefícios de poucos (Acemoglu; Robinson, 2012).

A falta de instituições inclusivas pode levar a círculos viciosos. Em sociedades onde as instituições são extrativistas, isto é, favorecem um grupo pequeno ou elite, nega-se oportunidades a outros, o resultado é a estagnação econômica e o descontentamento social. A

ausência de direitos de propriedade protegidos, a corrupção generalizada, a aplicação seletiva da lei e um governo que serve a interesses particulares, em detrimento da sociedade como um todo, geram um ambiente de desconfiança e limitam o crescimento econômico. Isso, por sua vez, enfraquece ainda mais as instituições (Acemoglu; Robinson, 2012).

Os autores (2012) citam o Brasil para destacar a importância do empoderamento social. O movimento sindical, na década de 1970, desencadeou um processo de empoderamento das camadas populares que culminou na formação de uma coalizão política representada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Esse movimento impulsionou uma transformação política nacional, marcando a transição do governo militar para a democracia, o que contribuiu para o avanço em direção a instituições mais inclusivas.

Desta forma, Acemoglu e Robinson (2012) argumentam que as instituições desempenham um papel fundamental no controle social de uma sociedade. Eles destacam que as instituições inclusivas, que distribuem o poder de forma ampla e estimulam a participação política, tendem a facilitar o controle social mais eficaz, ao envolverem uma ampla parcela da população no processo de tomada de decisões. Em contrapartida, as instituições extrativistas, que concentram o poder em poucas mãos, muitas vezes resultam em um controle social fraco, ao excluir grande parte da população do processo político. Essa diferença no desenho institucional pode influenciar diretamente a capacidade de uma sociedade em lidar com a corrupção e em promover um ambiente igualitário.

Os autores também enfatizam que as instituições envolvem a capacidade de cooperação dentro de uma sociedade. Instituições inclusivas tendem a facilitar a cooperação entre diferentes grupos e interesses, ao permitirem que eles trabalhem juntos para alcançar objetivos comuns. Por outro lado, as instituições extrativistas muitas vezes dificultam a cooperação, pois tendem a criar divisões e conflitos entre diferentes grupos, o que resulta em controle social e governança menos eficazes.

Assim, as instituições têm um impacto direto na qualidade da governança de uma nação. Instituições inclusivas tendem a promover uma governança mais transparente, responsável e eficaz, pois envolvem ampla participação da população no processo político-decisório. Por outro lado, instituições extrativistas resultam em governança corrupta, autoritária e ineficiente, pois concentram o poder em poucas mãos, cria-se incentivos para a exploração e a captura de rendas (Acemoglu; Robinson, 2012).

4. DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA E APRENDIZADOS APLICÁVEIS À PI

No Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS) é a principal referência em coordenação de políticas públicas na área da saúde, a qual pode ser utilizada para ilustrar a importância das arenas participativas como elemento responsável por conferir continuidade às políticas públicas e proteção contra a captura de rendas. O seu processo histórico de estruturação se diferencia pela ampla participação social. Para compreender a importância desse processo é necessário retroceder ao século passado, especificamente à Revolta da Vacina, em 1904. Historicamente, o Brasil caracterizou-se por um sistema de saúde autoritário e desigual. Com efeito, Osvaldo Cruz promoveu uma campanha de vacinação contra a varíola à força, sem diálogo com a sociedade, o que resultou em revolta social (Paim *et al.*, 2014).

Na década de 1930, Getúlio Vargas avançou na proteção social, porém o acesso à saúde permaneceu desigual, com processos decisórios centralizados e pouco envolvimento da sociedade. O sistema de proteção social era fragmentado e desigual, baseado em categorias profissionais que beneficiavam somente as pessoas mais abastadas, enquanto os mais pobres permaneciam desassistidos (Paim *et al.*, 2014).

Na década de 1960, houve uma expansão do sistema de saúde. No entanto, foi acompanhada pelo intenso *lobby* da iniciativa privada. Apesar das reformas implementadas com o intuito de ampliar o acesso à saúde, a lógica continuava direcionada à oferta pelo setor privado em benefícios sobretudo da população com mais recursos financeiros, o que tornou o sistema inviável (Paim *et al.*, 2014).

Inspirados por reformas internacionais que ampliavam o acesso da população de menor renda ao sistema de saúde, médicos sanitaristas iniciaram um debate sobre a necessidade de reforma, universalização e acesso gratuito à saúde. Esse movimento expandiu-se, e envolveu diferentes setores da sociedade, inclusive partidos de esquerda, parlamentares progressistas, secretarias municipais de saúde e outros movimentos sociais. Ele conduziu à criação de importantes arenas de debate: em 1976, o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES); em 1979, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) e, em 1980, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS). Essas arenas se tornaram bases fundamentais para impulsionar as reformas subsequentes (Costa, 2014).

Durante a década de 1980, em meio ao processo de redemocratização, o debate amadureceu e foi incorporado às discussões da reforma constitucional, apesar da resistência

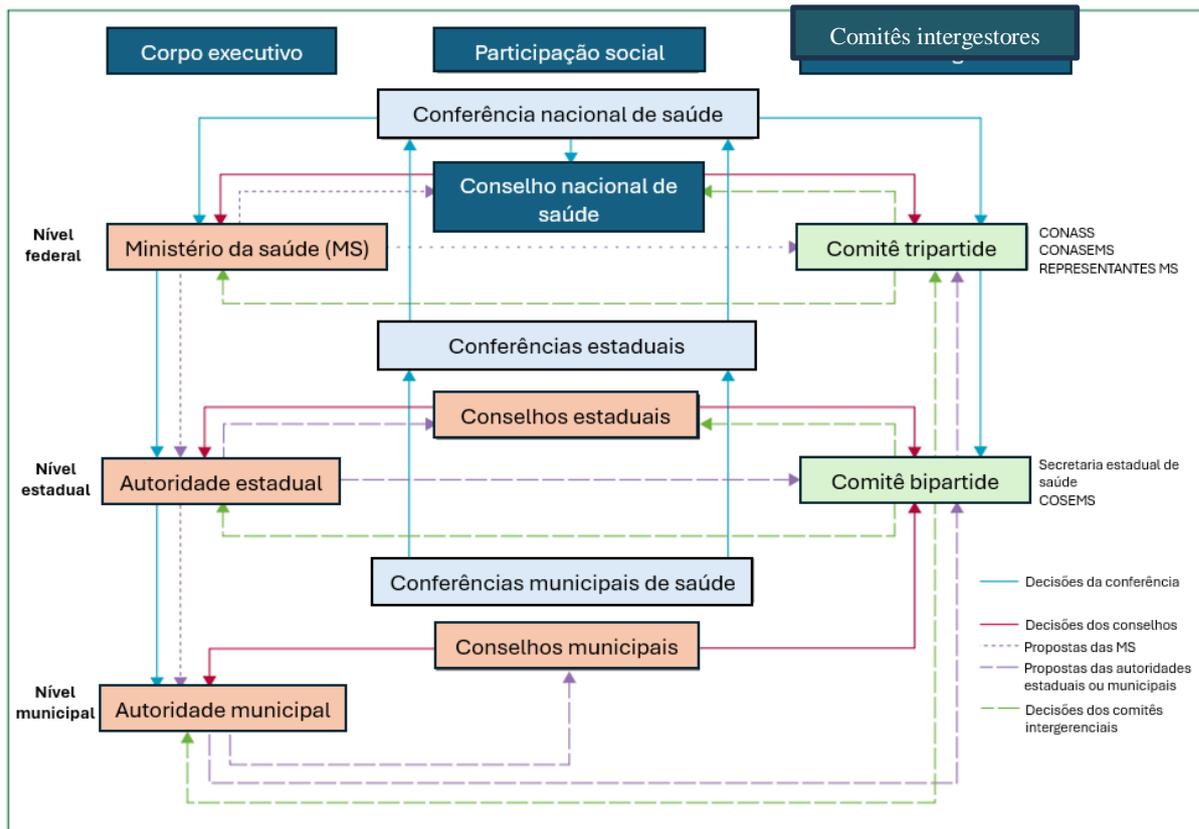
vigorosa de um poderoso setor privado da saúde, culminando na instituição do Sistema Único de Saúde (SUS). A 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, definiu mecanismos de coordenação, integração e transferência de recursos entre instituições de saúde federais, estaduais e municipais, ratificados pela assembleia constituinte, 1987-1988. Vale destacar que a elaboração do texto da Constituição de 1988 ocorreu em um contexto de instabilidade econômica, com os movimentos sociais em recuo e ascensão da ideologia neoliberal, em um contexto de forte apoio do governo as empresas privadas de saúde. Fatores que reforçam a importância e a força das arenas participativas, que apesar do contexto adverso, conseguiram obter importantes avanços em direção ao amplo acesso à saúde (Paim *et al.*, 2014).

A implementação do SUS teve início em 1990, coincidindo com a adoção de uma agenda neoliberal. Apesar do contexto político desfavorável, em 1990 foi aprovada a Lei Nº 8.080/90, que delineou as atribuições e a organização do SUS. O projeto de reforma da saúde foi retomado em 1992, sendo a descentralização fortalecida e lançado o Programa Saúde da Família (PSF). Embora a reforma do setor de saúde tenha perdido prioridade política durante a década de 1990, várias iniciativas foram empreendidas, incluindo o desenvolvimento de um programa nacional de prevenção e controle do HIV/AIDS, o reforço dos esforços de controle do tabagismo, a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, o estabelecimento do Conselho Nacional de Saúde Suplementar e a implementação do modelo de atenção à saúde indígena. Iniciativas como o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência e a Política Nacional de Saúde Bucal (Brasil Sorridente), entre outras, foram implementadas a partir de 2003.

A descentralização do sistema de saúde seguiu a lógica subjacente à implementação do SUS, sendo preconizada pelos movimentos sociais e moldada por programas de ajuste macroeconômico. O estatuto aprovado pelo Ministério da Saúde, destinado a redefinir as responsabilidades, estabeleceu mecanismos de financiamento, como a Cota de Atenção Básica, e criou conselhos representativos e comitês de gestão em cada nível de governo. Para gerir a política descentralizada foram ampliados os quadros para a tomada de decisões governamentais e a participação social.

Além das conferências nacionais de saúde, foi institucionalizada uma estrutura inovadora, com a criação de conselhos de saúde e comitês intergestores, tanto no nível estadual (bipartite) quanto no federal (tripartite), que tomam decisões por consenso (Figura 4). O resultado foi uma estrutura de governança pioneira e inovadora, que possibilita a participação de um amplo número de atores, com responsabilidades e canais de interlocução claramente definidos (Paim *et al.*, 2014).

Figura 4 - Processo de formulação de políticas e participação social no SUS



Fonte: adaptado de Paim *et al.* (2014)

Por sua vez, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) foi regulamentado pelo Decreto presidencial Nº 5.353, de 24 de janeiro de 2005, o qual estabeleceu as suas atribuições, funções, integrantes e normas de funcionamento, após reivindicação pela Confederação Nacional da Indústria. Trata-se de um conselho com caráter consultivo, responsável por aconselhar a presidência da república em PIs, de comércio exterior e ciência e tecnologia. Em sua versão inicial ele era composto por 15 ministros de Estado, além de membros da sociedade civil, indicados pela presidência da república, com mandatos de dois anos, tendo como presidente o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (STEIN, 2015).

A análise da atuação do CNDI no período 2005-2023 revela três fases distintas. Entre os anos de 2005 e 2007, durante a gestão do ministro Luiz Fernando Furlan, ele se mostrou ativo, com a realização de oito reuniões e ampla participação dos conselheiros. A partir de 2007, tornou-se menos ativo, com a realização de uma única reunião em 19 de junho de 2007, cuja ata não foi publicada. Com o lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo, em 2008, o Governo Federal optou por reativar os fóruns de competitividade como espaço de formulação

de políticas públicas, sendo os estudos setoriais realizados pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial utilizados para formular as políticas adotadas (De Toni, 2013).

O primeiro governo Dilma tentou reativar o CNDI, com a adoção do Programa Brasil Maior. Porém, observam-se mudanças importantes na composição do conselho, com a preferência pela indicação de empresários relacionados a grandes grupos industriais em prejuízo da representação sindical e das associações de classe. Apesar da tentativa de conferir mais legitimidade às arenas participativas, esse conselho realizou apenas duas reuniões entre os anos de 2011 e 2013, focadas na exposição das linhas de atuação do governo, validadas pela fala dos representantes empresariais. As reuniões previstas para o ano de 2013 não foram realizadas, com indícios de uma reunião em 10 de abril de 2013, cuja ata não foi publicada. Assim, as tentativas de reativar o CNDI não foram efetivas, observando-se a ratificação do movimento de perda de capacidade política e social na PI, observado desde 2007.

Em 2015, o CNDI foi oficialmente encerrado, sendo retomado apenas em 2023, mais uma vez por iniciativa do Governo Federal, por meio do Decreto Nº 11.482, o qual, em seu Art. 1º, estabeleceu que ele possui como finalidade “propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País” (Brasil, 2023a). Esse decreto também definiu as competências e a composição do CNDI, o qual é composto por 20 ministros de estado, pelo Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e por vinte e um representantes da sociedade civil, indicados pelo Presidente do CNDI, para mandato de dois anos.

O decreto instituiu o Comitê-Executivo do CNDI, que deverá realizar reuniões trimestrais, sendo composto por seis secretários do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e por representantes da Casa Civil e de 12 ministérios. Cabe ao Comitê-Executivo: 1. Sugerir a PI; 2. Formular, planejar, articular e monitorar as ações relacionadas à PI; 3. Propor diretrizes e medidas para incrementar a produtividade e a competitividade da indústria nacional e do ambiente de negócios, além de medidas de fomento à economia verde, resiliência das cadeias produtivas e inovação tecnológica, inclusive com a definição e melhoria dos instrumentos de promoção da indústria; 4. Enviar as decisões de caráter estratégico para avaliação do CNDI. Ele também pode estabelecer grupos de trabalho temáticos, dos quais poderão participar membros de outros órgãos e entidades, desde que devidamente formalizados no regimento interno do CNDI.

Os membros da sociedade civil foram designados pela Portaria GM/MDIC Nº 162, publicada no dia 16 de junho de 2023. Entre os 21 membros estão dirigentes de quinze entidades

de representação setorial; três entidades de representação dos trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical e União Geral dos Trabalhadores), Confederação Nacional da Indústria, Embraer S.A. e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Também foram convidados dirigentes de 16 entidades adicionais, incluindo Gerdau S.A. e Petrobras S. A (Brasil, 2023b).

A reativação do CNDI gera expectativas positivas, mas também levanta questionamentos sobre a sua continuidade e efetividade. O grau de atuação e os espaços para participação dos representantes da sociedade civil foram historicamente limitados. Trata-se de uma arena de diálogo composta principalmente por representante do governo e não por representantes da sociedade civil. Como resultado, mostra-se sensível aos interesses políticos de curto prazo, sendo mobilizada a depender das prioridades políticas. O resultado é a ausência de continuidade na PI.

A análise das reformas sanitárias e do processo de estruturação do SUS oferece importantes lições aplicáveis ao CNDI. Primeiramente, a intensa participação social e democrática foi uma característica fundamental na criação e desenvolvimento do SUS. A estruturação do sistema de saúde envolveu médicos sanitários, movimentos sociais, partidos políticos de esquerda e diversos setores da sociedade, que colaboraram na formulação de políticas e enfrentaram resistências políticas e econômicas. Essa ampla base social foi crucial para a universalização do acesso à saúde, conferindo legitimidade e continuidade às políticas de saúde. A aplicação desse aprendizado ao CNDI evidencia a necessidade de se fortalecer as arenas participativas, garantindo uma representatividade ampla que inclua não apenas representantes do governo e grandes empresários, mas também sindicatos, associações de classe e outras organizações da sociedade civil. Esse engajamento ajudará a conferir legitimidade e continuidade às políticas industriais.

Outro ponto crucial é a descentralização e a governança inovadora, que foram princípios fundamentais na implementação do SUS. A descentralização permitiu maior autonomia e participação dos governos locais e criou uma estrutura de governança inovadora com conselhos de saúde e comitês intergestores em diferentes níveis de governo. No contexto do CNDI, adotar uma abordagem descentralizada na formulação e implementação da PI pode melhorar a eficácia e a adaptabilidade das políticas. Estabelecer conselhos e comitês regionais e setoriais pode facilitar a articulação e coordenação das iniciativas industriais, além de promover uma governança mais participativa e inclusiva.

A reforma sanitária também evidenciou a importância de se resistir à captura de rendas por interesses privados. Durante a implementação do SUS, houve uma forte resistência do setor

privado da saúde, mas a criação de mecanismos participativos foi essencial para evitar que políticas públicas fossem dominadas por interesses privados. Para o CNDI, é fundamental criar mecanismos que previnam a captura de políticas industriais por interesses específicos de grandes grupos industriais. Garantir a transparência, responsabilização e a participação ativa de diversos atores sociais, conforme preconizado por Acemoglu e Robinson (2012), pode ajudar a manter o foco nas necessidades coletivas e de longo prazo.

A consistência e continuidade das políticas é outro aprendizado vital. Mesmo em contextos adversos, como durante a adoção de uma agenda neoliberal nos anos 1990, a estrutura participativa do SUS permitiu a continuidade e a implementação de importantes iniciativas de saúde pública. Para o CNDI, garantir a continuidade das políticas industriais requer a adoção de estruturas participativas robustas que possam resistir a mudanças políticas e econômicas. Estabelecer diretrizes claras e mecanismos de monitoramento e avaliação contínuos pode ajudar a manter a consistência da política (Amsden, 1989; Rodrik; Aiginger, 2020; Cherif *et al.*, 2022).

Por fim, a relevância das arenas participativas no SUS, como a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que desempenharam um papel crucial na formulação de políticas e na integração de diversos atores no processo decisório, demonstra a importância dessas estruturas. Fortalecer as arenas participativas do CNDI pode envolver a realização regular de conferências, fóruns e debates públicos que incluam uma ampla gama de atores, dada a necessidade de se promover uma discussão mais inclusiva e democrática das políticas industriais, resultando em estratégias mais bem informadas e legitimadas, o que pode conferir maior credibilidade para a PI.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2024, o Brasil anunciou o retorno à adoção de Políticas Industriais (PIs), suscitando questionamentos devido aos desafios enfrentados pelas PIs anteriores, como problemas de coordenação, implementação e corrupção. Para mitigar estes problemas, diferentes estratégias são propostas pela literatura econômica, destacando-se a importância de arenas participativas e de instituições pluralistas que promovem a participação social. Assim, o objetivo deste artigo foi identificar os principais fatores que promovem a efetividade da PI e realizar uma análise crítica do processo histórico de estruturação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Os procedimentos metodológicos adotados é o estudo comparado de casos. A reforma sanitária e o processo de estruturação dos canais de participação descentralizada do SUS foram utilizados para extrair aprendizados para o CNDI e a PI.

A experiência histórica da reforma sanitária no Brasil, que culminou na criação do SUS, demonstra a importância de uma estrutura robusta e participativa. A ampla participação social e a descentralização foram cruciais para a implementação de políticas de saúde que resistiram a pressões políticas e econômicas adversas. A criação de conselhos de saúde e comitês intergestores, com representatividade diversificada e tomada de decisões por consenso, garantiram a legitimidade e a continuidade das políticas públicas de saúde.

Por outro lado, a trajetória do CNDI evidencia desafios na construção de uma arena de diálogo verdadeiramente participativa e eficaz. A história recente do conselho mostra uma tendência à centralização e à influência desproporcional dos representantes do governo e de grandes grupos industriais, resultando em uma perda potencial de legitimidade e efetividade. A reativação do CNDI em 2023, com a intenção de promover a neointustrialização, representa uma oportunidade para corrigir esses desvios e adotar uma estrutura de governança mais inclusiva e resiliente.

Para que o CNDI possa cumprir seu papel de maneira efetiva, é essencial que ele incorpore lições das reformas sanitárias. Primeiro, deve-se garantir uma ampla participação social, envolvendo não apenas representantes do governo e do setor empresarial, mas também sindicatos, associações de classe e outras organizações da sociedade civil. Essa diversidade de atores pode contribuir para uma formulação de políticas mais equilibrada e legítima.

Além disso, a descentralização deve ser promovida, permitindo uma maior autonomia e participação dos níveis regionais e setoriais na tomada de decisões. Estruturas descentralizadas de governança podem facilitar uma melhor articulação e coordenação das iniciativas industriais, além de promover uma governança mais adaptável e inclusiva. Conforme demonstrado pela literatura de PI, a resistência à captura de rendas pode ser fortalecida por meio da fixação de metas intermediárias flexíveis, da transparência e da responsabilização. A criação de processos claros de monitoramento e avaliação contínua das políticas, bem como a implementação de uma burocracia weberiana com forte capacidade técnica e independência, são medidas complementares aos mecanismos de participação social, capazes de assegurar que as PIs atendam ao interesse público em vez de interesses privados.

Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

AMSDEN, Alice Hoffenberg. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. Oxford University Press, USA, 1989.

BRAMUCCI, Alessandro; CIRILLO, Valeria; EVANGELISTA, Rinaldo; GUARASCIO, Dario. Offshoring, industry heterogeneity and employment. **Structural change and economic dynamics**, v. 56, p. 400-411, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 11.482, de 6 de abril de 2023**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.482-de-6-de-abril-de-2023-475785896>, acesso em: 05 de Junho de 2024, 2023a.

BRASIL. **Portaria GM/MDIC Nº 162, De 16 de Junho de 2023**. Dispõe sobre a designação dos membros da sociedade civil para compor o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026**. Brasília: MDIC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao.pdf>.

CHERIF, Reda et al. **Industrial policy for growth and diversification: A conceptual framework**. International Monetary Fund, 2022.

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph. The rationale for industrial and innovation policy. **Revista do Serviço Público**, v. 66, p. 55-68, 2015.

COSTA, Nilson do Rosário. Comunidade epistêmica e a formação da reforma sanitária no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 24, p. 809-829, 2014.

DE TONI, Jackson. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos**. Tese (Doutorado)-Universidade de Brasília, 2013.

DIEGUES, Antônio Carlos; ROSELINO, José Eduardo. A retomada do debate sobre Política Industrial: limitações e uma sugestão de tipologia normativa a partir do diálogo entre as correntes Neoschumpeteriana e Desenvolvimentista. **Revista Brasileira de Inovação**, n. 19, e0200032, p. 1-18, 2020.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/?lang=pt#ModalHowcite>. Acesso em: 29/03/2024.

FERNÁNDEZ-MIGUEL, Andrés et al. Disruption in resource-intensive supply chains: reshoring and nearshoring as strategies to enable them to become more resilient and sustainable. **Sustainability**, v. 14, n. 17, p. 10909, 2022.

HUFBAUER, Gary Clyde; JUNG, Euijin. **Scoring 50 years of US industrial policy, 1970–2020**. Peterson Institute for International Economics, 2021.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford university press, 1982.

JUHÁSZ, Réka; LANE, Nathan; RODRIK, Dani. The new economics of industrial policy. **Annual Review of Economics**, v. 16, 2023.

Mazzucato, M. and Rodrik, D. **Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases**. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07). Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-07>, acesso em: 20 de maio de 2024.

MAZZUCATO, Mariana. **Missão economia: Um guia inovador para mudar o capitalismo**. Portfolio-Penguin, 2022.

MAZZUCATO, Mariana. Innovation-driven inclusive and sustainable growth: challenges and opportunities for Brazil. **UCL Institute for Innovation and Public Purpose**, Policy Report 2023/06.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Portfolio-Penguin, 2014.

PAIM, Jairnilson *et al.* The Brazilian health system: history, advances, and challenges. **The Lancet**, v. 377, n. 9779, p. 1778-1797, 2011.

RODRIK, D. **Normalizing Industrial Policy**. Commission on Growth and Development Working Paper, n. 3, Washington DC, 2008.

RODRIK, Dani; AIGINGER, Karl. Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. **Journal of Industry, Competition and Trade**, v. 20, n. 2, p. 189-207, 2020.

STEIN, Guilherme de Queiroz. **Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Análise das Políticas Industriais Brasileiras no Século XXI**. In: Seminário Internacional de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: [Stein_Capacidades-Estatais-e-Políticas-Públicas_SICP_2015-1.pdf \(ufrgs.br\)](#), acesso em: 01/06/2024.

STEIN, Guilherme de Queiroz; HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 47, 2016.

VAN HASSEL, Edwin et al. Reconsidering nearshoring to avoid global crisis impacts: Application and calculation of the total cost of ownership for specific scenarios. **Research in Transportation Economics**, v. 93, p. 101089, 2022.

WADE, R. H. Return of industrial policy? **International Review of Applied Economics**, v. 26, n. 2, p. 223-239, 2012.

ZUNIGA, Pluvia *et al.* **Conditions for innovation in Brazil**: a review of key issues and policy challenges. 2016.