

A AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL: OS DESAFIOS DE UM SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO NO FOMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS

Jackson De Toni



A AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL: OS DESAFIOS DE UM SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO NO FOMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS

Jackson De Toni¹ (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial) jackson.detoni@gmail.com

Resumo

Nos anos oitenta e noventa diversos países empreenderam profundas reformas administrativas nos seus aparelhos de Estado. A motivação para este empreendimento residia na inspiração dos países desenvolvidos, por um lado, e por outro na necessidade de promover maior eficácia e eficiência dos serviços públicos, reduzindo custos e intensificando o uso de novas tecnologias. No Brasil o contexto de redemocratização do país e o surgimento de novos atores, tornou a reforma um movimento mais complexo e incremental. Um dos pontos mais polêmicos foi a flexibilização da prestação de serviços através das agências (executivas, reguladoras) e de outros formatos organizacionais (OS, OSCIP). O modelo de agências tem sido objeto de várias críticas e tensões com o poder executivo e setores sociais diversos. Este trabalho - dialogando com esta realidade – tenta apontar a existência de um outro formato de agência, singular e específico, na prestação de um serviço público não- estatal. Trata-se da figura jurídica conhecida como “serviço social autônomo” (SSA), ainda pouco estudado quanto às suas potencialidades, debilidades e desafios. O caso estudado é o da ABDI, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, uma agência cujos pilares e missão legal se fundamenta no tripé: produção de inteligência para políticas públicas, articulação de redes de atores e apoio à implementação de políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior. A partir do estudo de caso se evidenciam: (a) singularidades deste formato organizacional que apesar de muito antigo é pouco conhecido; (b) particularidade de contratualização com o governo federal e (c) possibilidades futuras de otimização da administração pública em termos de eficácia de políticas públicas.

¹ Jackson De Toni, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, (55) 61-39628700, jackson.detoni@gmail.com



1 Introdução

O texto discute o papel das agências paraestatais na produção e implementação de políticas públicas. A partir da contextualização do problema, seguindo a crítica já estabelecida ao processo de agencificação promovido pelas reformas gerencialistas, sugere-se o debate específico sobre os serviços sociais autônomos. Os SSAs são figuras jurídicas antigas, geralmente associados à prestação de serviços auxiliares vinculados aos setores econômicos, mormente à indústria. O que chama a atenção é a ampliação do papel destas instituições para outros setores. A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, ABDI, criada em 2004 é o exemplo estudado para demonstrar as vantagens e desvantagens dessa estratégia institucional. O texto é composto de cinco seções, além dessa introdução. Na primeira é feita a contextualização do problema, na segunda seção são descritos as vantagens e desvantagens do modelo de SAAs; a terceira seção contextualiza a agenda atual da ABDI e na última seção sistematizam-se as conclusões do estudo.

2 Contextualizando o problema: gerencialismo e agencificação¹

Nos anos 80 e 90 a crise fiscal e os déficits de performance e accountability, a necessidade de ajuste do papel do Estado e os novos desafios colocados pela democracia impulsionaram muitos Governos para reformar o funcionamento do Estado. O movimento aconteceu simultaneamente em vários países, começando no centro do sistema (Inglaterra e Estados Unidos, por exemplo) e logo se espalhando para a periferia, ainda que em ritmos e profundidades muito diferenciadas. A primeira geração das reformas visava implantar iniciativas focadas no ajuste fiscal, através do corte de gastos públicos, reforma tributária, liberalização do comércio externo, desregulamentação e privatização de vários setores. Uma segunda geração de reformas, já nos anos noventa, concentrou ações nas mudanças dos modelos institucionais conhecidas como Reformas Administrativas. Nestas reformas a ênfase na obtenção de resultados, introduzindo mecanismos de mercado, descentralização de controles, maior autonomia, responsabilização e flexibilização de procedimentos, passa a ser um valor dominante. Esta lógica – dita “pós-burocrática” – propunha mecanismos de incentivo capazes de gerar eficiência e efetividade. A lógica agora era descentralizar as estruturas para fazer com que a alocação dos recursos ocorresse num nível mais próximo dos que passariam a adquirir a dimensão de “consumidores de serviços públicos” como se clientes fossem. Foi assim que a partir de meados dos anos noventa – sob influência das experiências de modernização do aparelho de Estado na Inglaterra, Nova Zelândia, Estados Unidos e outros países – o Brasil implementa um conjunto de reformas consubstanciadas mais tarde na Emenda Constitucional de número 19 (aprovada em 04.07.1998). O sentido geral da reforma foi a busca de melhores níveis de governança, eficiência e credibilidade, vinculada a um novo modelo de organização, gestão e financiamento do Estado. Conforme documento do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) a “...reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Brasil/MARE, 1995). O “Plano Diretor” distinguia, além do “núcleo estratégico” e das “atividades exclusivas” os “Serviços Não-Exclusivos”: setor onde o Estado atuaria simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, instituições que não possuem o poder do Estado, mas onde este se faz

¹Essa seção se baseia em atualização de De Toni et al (2008).



presente porque os serviços envolvem direitos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado, como hospitais e museus.

A experiência brasileira de reforma demonstrou que uma agenda de mudança do aparelho de Estado em contextos de alta restrição fiscal resulta num ambiente de turbulência, fragmentação e incerteza. Alguns autores, como Abrúcio (2007), afirmam claramente que no caso brasileiro predominou uma visão economicista, barrando várias inovações institucionais. Entre elas a concessão de maior autonomia às agências, pelo temor de perda de controle sobre a execução das despesas. A implementação fragmentada das agências reguladoras, em especial no caso do modelo regulatório do setor elétrico, seria uma causa fundamental da crise de abastecimento energético que o país viveu no início da atual década. No Governo do Presidente Lula estabeleceu-se uma tensão em certa medida já esperada sobre qual a linha divisória que limita a autonomia a independência das agências reguladoras, inclusive com novas propostas de ordenamentos legais restringindo o grau de independência num debate ainda longe de ser concluído. Naquele período o tema da reforma da gestão pública não estava na agenda política, foi substituído por ações pontuais em programas específicos. Abrucio (2007:77) chega a afirmar que

este não tem sido um tema-chave do atual governo, um erro grave para quem tem o objetivo declarado de aumentar a efetividade das políticas públicas, notadamente as sociais, sem prejudicar o necessário ajuste fiscal. Não surpreende, portanto, a constante veiculação pela imprensa de exemplos de falhas gerenciais... o presidente Lula acreditava que bastava vontade política para mudar o país. A esta visão voluntarista se somou a ausência de um projeto de reforma do Estado, pois o PT, até há pouco tempo, enxergava em qualquer projeto neste sentido uma natureza “neoliberal” — em outras palavras, um “pecado”.

No bojo das reformas dos anos noventa surgem novas arquiteturas funcionais para executar políticas públicas. Aqui dois tipos de organização se destacam, as Agências Executivas e as Agências Reguladoras. As Agências Executivas foram criadas pela Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, vinculadas às atividades exclusivas do Estado, sobretudo para as autarquias. A implantação deste modelo pressupunha um núcleo estratégico forte, a consolidação de valores gerenciais voltados para resultados e a introdução de novas técnicas de gestão. A qualificação como agência executiva pressupunha a adoção de planejamento estratégico e um “contrato de gestão”, combinando autonomia e flexibilidade com controles *a posteriori* e ferramentas modernas de gestão.

Apesar dos evidentes avanços a persistência de uma cultura burocrática ainda excessivamente rígida e avessa à flexibilização dos controles fez com que este modelo tivesse pouca disseminação no quadro brasileiro. Já as Agências Reguladoras surgiram para garantir a competição entre empresas, a qualidade dos serviços e a estabilidade na sua prestação. Para isso a Agência deveria garantir a remuneração dos investimentos, por um lado, e a modicidade tarifária, por outro. Assim, baseadas em autonomia administrativa e mandato independente do Executivo foram progressivamente implantadas várias agências reguladoras no Brasil. As primeiras foram a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Mais tarde foram criadas a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar



(ANS). Uma terceira geração de agências reguladoras foi constituída pela Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Apesar da relativa consolidação de uma cultura regulatória no país, viabilizando maior segurança jurídica para investimentos, as relações entre as agências e o poder executivo nunca foram estáveis. Entre vários fatores explicativos pode-se enumerar a fragilidade do marco legal da função regulatória, a ausência de controles democráticos e as dificuldades de gestão. As agências de um modo geral foram criadas a partir da privatização de serviços antes operados diretamente pelo Estado. As características de autonomia, independência, publicidade, transparência, mandatos fixos, especialização técnica e credibilidade são essenciais à natureza da função regulatória. Entretanto, segundo Santana (2002:85)

“a independência e autonomia de gestão podem acarretar o insulamento burocrático na ausência de controles democráticos. Esse processo já pode ser constatado em algumas agências totalmente impermeáveis e fechadas a um efetivo controle social. Mecanismos de audiências/consultas públicas, ouvidorias, entre outros, têm se mostrado insuficientes e pouco efetivos, de um modo geral, dada a pouca tradição da sociedade brasileira na participação e controle da esfera do Estado”.

Outro formato institucional do movimento de reforma assumiu a configuração da “Organização Social”, para o setor de serviços não-exclusivos do Estado. O chamado movimento de “publicização” visava transferir para o setor público não estatal transformando as fundações públicas em organizações sociais. Já as organizações sociais denominadas de “Organização da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIP), criadas pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, visavam a qualificação de entidades da sociedade civil sem fins lucrativos para potencializar as parcerias com organizações do terceiro setor, criando mecanismos de controle e transparência. O formato da OSCIP representa uma alternativa mais flexível de operacionalização da transferência de recursos públicos para realização de projetos pelas organizações da sociedade civil, através de convênios. Uma das características marcantes da disseminação do modelo de agências foi a contratualização de resultados. Segundo Pacheco (2004) o contrato de resultados é um instrumento de gestão, que relaciona ministérios (ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas) e entidades a eles vinculadas, prestadoras de serviços públicos e tem por objetivos promover mais flexibilidade, transparência de custos, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos. O contrato de gestão combina a autonomia de gestão em troca de compromisso prévio com resultados. Segundo a autora, os problemas mais frequentes são as metas pouco ambiciosas, as falhas de supervisão no seu cumprimento, a exclusão do contrato de aspectos importantes da agência, objetivos vagos e a não existência de sanções para metas não cumpridas. Apesar disto a contratualização tem sido um instrumento gerencial que tem induzido a melhoria da *accountability* das agências e dos serviços. Um dos principais problemas do monitoramento e avaliação dos resultados contratados é o objeto da pactuação: o serviço em si (outputs) ou os impactos que eles causam (*outcomes*). O dilema é falso segundo Trosa (2001), porque os focos são distintos e respondem por características diferenciadas da natureza das agências. A autora sugere uma opção pragmática, deve-se iniciar o processo de contratualização pelos produtos esperados, na medida em que amadurecem as condições institucionais, passa-se a controlar e avaliar também os impactos ou resultados destes produtos.



3 O modelo dos SSAs: limites e potencialidades¹

A figura jurídica denominada de “serviço social autônomo” foi criada na vigência da Constituição Federal brasileira de 1946, quando não havia normas específicas sobre a administração indireta, daí a dificuldade na definição da sua natureza jurídica e do seu enquadramento legal entre as entidades da administração indireta. Naquela circunstância o Governo federal agiu muito mais para fomentar a iniciativa privada através da subvenção compulsória do que repassar a prestação de um serviço público. É uma atividade privada de interesse público. Isto significa que a participação do Estado no ato de criação ocorreu para incentivar a iniciativa privada, por meio de subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições para fiscais destinadas especificamente a essa finalidade. Não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento da descentralização. Trata-se de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar, gozam de uma série de privilégios próprios dos entes públicos e estão sujeitas a normas semelhantes às da Administração Pública sob vários aspectos. Portanto tem uma natureza paraestatal, de íntima colaboração com o Estado, sem pertencer à administração direta nem autárquica. Segundo Hely L. Meirelles um serviço social autônomo

são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições para fiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias (...) com estrutura e organização especiais, genuinamente brasileiras (...) embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições para fiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou.

Meirelles (1996, p. 338). [grifos meus].

Cabe observar que muitos princípios que orientaram a criação deste tipo de organização anteciparam a ideia do movimento gerencialista dos anos 80 e 90, de a administração direta não ter a flexibilidade, autonomia ou orientação para resultados suficiente para determinadas atividades.

Seguramente um ponto notável na trajetória do campo institucional e da governança pública, pelo seu simbolismo e ineditismo, na política lulista para a indústria, foi a criação de uma agência para-estatal para apoiar a execução de uma política industrial ativa. A ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial foi criada por uma Medida Provisória, convertida em Lei no Congresso Nacional em 30 de Dezembro de 2004 (Lei n. 11.080) e regulamentada por decreto presidencial em 24 de Janeiro de 2005

¹ Esta seção se baseia em De Toni, 2013



(D. 5.352). Textualmente, a lei estabelece que a finalidade da agência é promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial em sentido amplo. Especialmente, os programas que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia. A ABDI se define juridicamente como um “serviço social autônomo”¹, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com regime de contratação funcional baseado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).²

A previsão inicial foi de um corpo técnico especializado em torno de 50 a 60 funcionários efetivos, definidos em seleção pública, que rapidamente aumentou ao longo dos anos para aproximadamente 70 empregados efetivos, em 2017.³

Os diretores são nomeados pelo Presidente da República para o exercício de um mandato de 4 anos, o que é absolutamente incomum em instituições desta natureza jurídica⁴. Apesar de nomeados pelo chefe do poder executivo, a direção da agência se reporta ao Ministro do MDIC. Os mandatos não são independentes como nas agências reguladoras. Um dos aspectos que merecem destaque é a obrigatoriedade legal de um “contrato de gestão”, entre a agência e o ministério responsável, no caso o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o MDIC, com a supervisão do Ministério do Planejamento (MP) e da Casa Civil⁵. No contrato de gestão constam as

¹ Esta figura jurídica foi criada na vigência da Constituição de 1946, quando não havia normas específicas sobre a administração indireta, daí a dificuldade na definição da sua natureza jurídica e do seu enquadramento legal entre as entidades da administração indireta. Naquela circunstância o Governo federal agiu muito mais para fomentar a iniciativa privada através da subvenção compulsória do que repassar a prestação de um serviço público. É uma atividade privada de interesse público. Isto significa que a participação do Estado no ato de criação ocorreu para incentivar a iniciativa privada, por meio de subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições para fiscais destinadas especificamente a essa finalidade.

² Cabe registrar que o formato jurídico da ABDI e sua missão legal não são completamente harmoniosos. Seguidamente o tema reaparece nas cortes. Por exemplo, em acordo no STF (Recursos Extraordinário 789.874 de 17.09.2014) relatado pelo então Min. Teori Zavascki envolvendo questão do Serviço Social do transporte (SEST), também um SSA, está dito que entidades como a ABDI, a APEX e a Rede Sarah não podem ser considerados parte do Sistema “S” pois sua criação não foi vinculada à sindicato, tem contrato de gestão e no caso da ABDI sua direção é nomeada por ato a Presidência da República e devem obedecer aos princípios gerais da administração pública.

³ A estrutura inicial da agência foi bastante simplificada: uma diretoria executiva com 02 diretores com funções técnicas específicas e um Diretor-Presidente. O Conselho Deliberativo foi composto por 15 membros com representação de entidades da indústria (7) e do governo (8) e um Conselho Fiscal. Entre os representantes da sociedade civil, encontra-se a Central Única dos Trabalhadores, a CUT. Os representantes do poder executivo são o MDIC, a Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Integração Nacional, BNDES e IPEA. Pelo setor privado estão presentes a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Agência de Promoção de Exportações do Brasil, APEX-Brasil (serviço social autônomo), a Confederação Nacional do Comércio (CNC), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores, (ANPROTEC).

⁴ Diferentemente das agências reguladoras, o mandato dos diretores da ABDI não é independente do mandato presidencial. Nas agências reguladoras este dispositivo visa reforçar, em tese, a posição de autonomia e independência frente ao poder executivo, situação que certamente não se aplica à ABDI, antes pelo contrário.

⁵ A vinculação da ABDI ao MDIC é eventualmente questionada pelos que compreendem que as tarefas da agência, dada sua abrangência e complexidade institucional, exigiriam um posicionamento em hierarquia mais alta, por exemplo, uma vinculação direta à Casa Civil da Presidência que é naturalmente a instância de coordenação estratégica dos programas do governo federal. Há quem sustente também, uma unificação de agências federais que lidam com o tema da indústria, como a Embrapii, o CGEE, a ABDI e a FINEP,



metas, objetivos, prazos e responsabilidades para avaliação dos recursos públicos eventualmente repassados. Além disto, o decreto regulamentador previa que o contrato de gestão explicitasse os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados pelos órgãos supervisores e controladores. Outro instrumento de controle instituído por lei foi a obrigatoriedade de análise das contas anuais pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que também fiscaliza o cumprimento do contrato de gestão.

A agência é financiada pelo adicional de contribuição social que incide sobre os gastos de pessoal das empresas e é recolhido pela Receita Federal do Brasil (Ministério da Fazenda), assim como nos demais serviços sociais autônomos, além de receber verbas orçamentárias da União mediante condições fixadas no contrato de gestão.¹ A ABDI foi uma aposta institucional, para solução dos problemas da complexidade das tarefas da política industrial, especialmente na articulação de inúmeras instituições públicas e privadas.

Uma das funções mais estratégicas da agência, que foi a de estabelecer a articulação permanente entre todos os atores envolvidos na execução da PITCE, foi formalizada pelo primeiro “plano estratégico” feito em 2005, no “Programa 10”, pode-se ler: “Articulação com o Ambiente Externo”. Segundo o enunciado

a articulação institucional é fundamental na consolidação dos objetivos da ABDI e na implementação da PITCE. Esta articulação deverá privilegiar a parceria, a concertação de interesses públicos e privados e a consistência e viabilidade técnica e institucional dos programas e projetos.

(ABDI, 2005, p. 50).

Uma das ações finalísticas da agência, foi exatamente a de construir e desenvolver o diálogo com o setor privado, empresários e trabalhadores. Atuando como um “órgão executivo” do CNDI, com as agências de desenvolvimentos regionais e internacionais e especialmente com os Ministérios da administração direta da União².

em relação às duas últimas ver “Por uma agência nacional de inovação”, de Glauco Arbix, no jornal “O Estado de São Paulo, em 12.07.2010.

¹ A repartição das receitas a estas entidades (SEBRAE, APEX, etc.) é regulada pela lei federal 8.029/1990. Note-se que a origem não-orçamentária dos recursos financeiros proporciona certa “blindagem” e insulamento da agência em relação às disputas políticas do orçamento federal. Segundo o Jornal “Nexo” (www.nexojournal.com.br/expreso/acesso em 18.05.2017), o assim chamado “Sistema S” teria recebido em 2016 o equivalente a R\$ 16 bilhões de reais distribuídos em 9 entidades ligadas à confederações sindicais patronais. A ABDI recebe o equivalente à 2,5% da arrecadação do SEBRAE que é aproximadamente de R\$ 3 bilhões/ano.

² Em abril de 2005 a ABDI realizou o seu primeiro Planejamento Estratégico, estabelecendo como visão de futuro a “mudança do patamar da Indústria pela inovação e diferenciação de produtos e serviços, com inserção e reconhecimento nos principais mercados do mundo” (ABDI, 2005). As restrições identificadas para o alcance da visão de futuro localizaram-se nos âmbitos temáticos da educação, na carga tributária, na infraestrutura, no financiamento para atividade produtiva e nos marcos regulatórios. O macro-objetivos propostos foram (1) o fortalecimento e expansão da base industrial, implicando nos desafios do fortalecimento das cadeias produtivas, da estrutura regional (APLs), inserção internacional ativa e a apoio às ações estratégicas e portadoras de futuro (PITCE); (2) o aumento da capacidade inovadora das empresas, implicando nos desafios de incentivar processos de inovação, desenvolver ambiente inovador e instrumentos de P,D&I. A cada desafio sinalizado correspondiam programas de ação específicos. Por exemplo, o desafio de “estimular e desenvolver atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D & I) em micro e pequenas empresas foi trabalhado por um programa de fomento (“P D & I nas MPES”) envolvendo ações em relação à compras externas, compras governamentais, financiamento, proteção à propriedade intelectual, encomendas e instrumentos fiscais envolvendo várias parcerias entre setores público e privado. O plano estratégico previu a execução de 11 grandes programas.



Nestes Fóruns de Competitividade a performance da ABDI era muito diversificada, apoiava a realização das reuniões, em algumas fazia o papel de secretaria executiva, noutras produzia estudos para subsidiar a elaboração de propostas e noutras ainda possuía mais autoridade política, conforme o perfil dos membros, em quase todas apoiava materialmente, com logística e tarefas de secretariado.

O processo de aprovação legislativa da Lei que criou a ABDI foi relativamente tranquilo, sem grandes debates¹. Na mensagem enviada ao Congresso Nacional pelo então Ministro Luiz Furlan, do MDIC, em 28 de Abril de 2004, assinalava-se que a nova agência deveria cumprir uma função de articulação e cooperação entre o setor público e privado e que o regime jurídico adotado seria mais flexível e ágil para cumprir tais tarefas:

Embora a questão da política industrial esteja formalmente afeta a este Ministério, é forçoso reconhecer que sua formulação e execução, consistentes com uma política de desenvolvimento industrial, perpassa a maioria dos órgãos que compõem o Governo e seu trato constitui matéria que requer ampla abordagem, trazendo para o centro dos debates importantes entidades que atuam no setor privado da economia. Nessa linha, Senhor Presidente, tenho a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência o anexo projeto de Lei, que, autorizando o Poder Executivo a instituir a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, virá a dotar o Poder Executivo de instrumento ágil, competente e capaz de executar uma política industrial que coloque o País, em definitivo, no caminho do desenvolvimento industrial, promovendo a execução da política de desenvolvimento industrial, em cooperação com o Poder Público e o Setor Privado. O modelo sugerido para institucionalização da ABDI é a de um serviço social autônomo, na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, o que certamente virá a dotá-la de maior agilidade e flexibilidade para o bom desempenho de suas competências. São numerosas as entidades do chamado "Sistema S" em que tais vantagens de natureza administrativa já foram comprovadas.

(MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO EXTERIOR, 2004, grifo nosso).

¹ Houve, entretanto, algumas poucas intervenções questionadoras. Um exemplo veio da discussão sobre a “Lei de Inovação” promovida pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 16/06/2004, presidida pelo Deputado Renato Casagrande. Nesta ocasião o presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), o físico Ennio Candotti, manifestou certo temor com a criação de novas entidades com funções similares e competitivas. Ele assim se pronunciou: “Fiquei muito espantado ao ver que tramita neste Congresso um projeto de lei que cria a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, a ABDI, organização social semelhante ao CGEE, à FINEP e a órgãos já existentes, com um conselho, no âmbito da Presidência da República, que duplica a função, o que já está sendo feito com o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, que também tem Ministros e representantes da comunidade empresarial científica e tecnológica. Se não começarmos a discussão da política industrial bem, estaremos implementando a velha maneira que destruiu todos os nossos sonhos ao longo de décadas. Criaremos, em épocas de maré alta, instituições funcionais com grupos de entusiastas que promovem políticas e, daqui a 2 ou 3 anos, encontraremos a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial em dificuldades, assim como a FINEP, o FNDCT sem recursos, o BNDES sem saber se escolhe a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial ou a FINEP para canalizar os recursos, voltando tudo ao início, mostrando que não somos capazes de consolidar o que conseguimos.” (disponível em www.camara.gov.br)

Cabe registrar a ênfase dada ao fato de que a criação de uma nova agência não implicaria em aumento das despesas governamentais, em que pese a permanência dos órgãos de controle, o TCU, por exemplo, como agentes do controle externo¹. O parecer da Comissão de Educação, relatado pelo Senador Eduardo Azeredo, é mais detalhista, evocando uma imagem recorrente sobre a nova agência, o exemplo da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária):

Ora, almejar o crescimento e o desenvolvimento de um País, qualquer que seja, sem a adoção de políticas públicas sérias e duradouras no campo da educação, da ciência, da pesquisa e da tecnologia, é o mesmo que “pregar no deserto”. Não existe exemplo de país do primeiro mundo que não tenha dado a máxima atenção a esses fundamentos básicos do progresso. No Brasil, os recursos empregados pela EMBRAPA em pesquisa e na transferência da tecnologia para o setor agrícola, só para dar um exemplo, elevaram nossa produção para mais de 100 milhões de toneladas anuais de grãos, hoje o motor principal de nossa pauta de exportações. Portanto, a instituição de uma entidade voltada para execução das diretrizes estratégicas de política industrial, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia, só merece encômios, na medida em que, efetivamente, deve haver sempre uma atuação integrada dos diversos setores envolvidos em tão importante desideratum.

(Comissão de Educação do Senado, 2004, grifo nosso)

O fato de maior relevância política no processo de criação jurídico-formal da ABDI foi o veto da Casa Civil da Presidência da República ao parágrafo segundo do projeto original aprovado no Senado. O texto original era o seguinte:

“§ 2º São competências da ABDI:

I - propor ao Poder Executivo planos de ação da política de desenvolvimento industrial;

II - articular-se com órgãos públicos e entidades privadas para execução das diretrizes estratégicas da política industrial, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia;

III - coordenar e promover a execução das políticas de desenvolvimento industrial.

(Projeto de Lei n. 48/2004 do Senado Federal, grifo nosso) “

A Sub-Chefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) da Casa Civil – responsável pela análise de mérito dos temas que vão à sanção do Presidente - vetou os termos grifados, pois entendeu à época que não se coadunavam com a natureza jurídica da ABDI:

¹ Na Câmara Federal foi relator o deputado gaúcho Beto Albuquerque do PSB (Projeto de Lei n. 3.443/2004). O Relatório registra que os recursos da nova agência só puderam se viabilizar com a redução da taxa de administração do INSS de 3,5% para 1,5%, pois é o Instituto que arrecada, fiscaliza e distribui os recursos considerados para-fiscais de todo o assim chamado “Sistema S” (SEBRAE, SENAI, SENAC, etc.). Foram apresentadas 06 emendas, quase todas de natureza formal, procurando alterar o regime de trabalho, o nome da agência ou até o processo seletivo. O relator acolheu somente duas. A primeira delas, a emenda n. 1 do Dep. Antonio Carlos Thame, estabelecia que a participação no recebimento dos recursos repassados pelo INSS ficaria do seguinte modo: SEBRAE, com 86,5%, APEX com 11,5% e ABDI com 2%. A segunda, do deputado Fernando Coruja, estabelecia que o Conselho Deliberativo poderia recomendar, mediante certos critérios, a substituição de membro da Diretoria ao Presidente da República. No Senado os pareceres das Comissões de Justiça e Educação também aprovaram a iniciativa do poder executivo.

*O presente Projeto de Lei visa autorizar o Poder Executivo a instituir um Serviço Social Autônomo, que consoante Hely Lopes Meirelles, [...] tais entidades ‘embora oficializadas pelo estado, **não integram a Administração direta nem a indireta**, mas trabalham ao lado do estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem por isso, oficialização do poder público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições para fiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou’[...] as competências estabelecidas pelo §2o do art. 1o **não se coadunam com a natureza privada dessas entidades.***

(Casa Civil, Projeto de Lei, 2004, grifo nosso)

O problema todo estaria na ideia colocada pelo parágrafo de que a ABDI, além de executar a Política industrial, teria funções de planejamento e formulação da mesma política, o que caberia com exclusividade ao Poder Público, no caso, ao MDIC.

Assim nos ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro, ‘Essas entidades não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado); exatamente por isso são incentivadas pelo poder público. A atuação estatal, no caso, é de fomento e não de prestação de serviço público’. Em outras palavras, a participação do Estado na criação da entidade se dá simplesmente para incentivar a iniciativa privada, mediante garantia de subvenção. A entidade não pode realizar, portanto, atividades que são incumbidas ao Estado, como ação de planejar e coordenar a política de desenvolvimento industrial do país subentendidas nas competências estabelecidas pelo já citado § 2o que se pretende vetar. Pelo contrário, as ações da ABDI devem se restringir a atividades privadas de interesse público, finalidade está plenamente assegurada pelo que dispõe o caput do art. 1o, ao estabelecer genericamente que a finalidade da ABDI é promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial. Ressalte-se a diferença entre promover (atuar em promoção, apoio, incentivo) com a própria execução das políticas, esta ação de exclusiva competência do Ministério da Indústria, do Desenvolvimento e do Comércio Exterior, órgão integrante da Administração direta da União.

(CASA CIVIL, 2004, grifo nosso)

A controvérsia original sobre as competências e a autoridade da agência revela um debate que até hoje, quase 14 anos depois, está inconcluso e se relaciona com a própria identidade ambígua da organização. Revela um potencial conflito inter-burocrático com o MDIC¹. A existência formal de um Contrato de Gestão onde estão, por lei, inscritas

¹ O problema não passou despercebido pelo empresariado industrial, segundo a FIESP “o veto é muito significativo porque explicita os limites do campo de atuação da ABDI. Ou seja, a nova agência não tem poderes para definir ou executar a política industrial, devendo se restringir a propor medidas para o governo federal, o qual pode, ou não acatá-las. Mesmo que as suas propostas venham a ser aceitas a ABDI não pode se responsabilizar pela sua implementação ou pela fiscalização das ações públicas. Este problema se manifesta desde a instituição da ABDI, pois a tarefa de implementar a política industrial

metas e métricas de desempenho, onde o MDIC exerce o papel de “principal”, não garantiu a solução desta ambiguidade. Na prática de execução das políticas industriais, a PITCE e a PDP, a linha que separa a ABDI da formulação – e execução – de políticas é muito tênue ou inexistente. O que ocorreu de fato, e os testemunhos colhidos comprovam, foi uma elaboração (planejamento e formulação) e execução conjunta entre a ABDI e as organizações da administração pública direta e indireta, a despeito das formalidades jurídico-legais.

A despeito da grande vantagem em ter fonte de recursos independente do orçamento federal os maiores dilemas parecem estar nas tensões existentes entre seu formato jurídico-institucional e sua missão institucional. Segundo Mirra e Salerno (2016), por exemplo, a instituição nasceu para suprir as grandes falhas de coordenação interna no governo, pré-requisito para formular e implementar políticas industriais modernas que são complexas e exigem alto grau de coordenação interna. Entretanto segundo os autores “a captura da ABDI por um único ministério seria o fim de seu projeto original”. Ela se tornou rapidamente um “órgão de apoio” ao MDIC desaparelhado por sucessivos cortes orçamentários.¹

Essa controvérsia dialoga também com outros debates, como o já conhecido problema de coordenação intragovernamental², a inexistência de “organizações-ponte” com o setor privado, sem risco de captura, a eficácia e eficiência da administração direta na produção de políticas efetivas e as inadequações jurídico-legais dos regimes paraestatais.³

implica coordenar diversas instituições do setor público para que trabalhem de acordo com as diretrizes definidas pelo governo [...]” (FIESP/DECOMTEC, 2005, p. 20).

¹ A tese de que a agência foi reduzida em sua função à apoio do MDIC ganhou guarida na imprensa, veja-se notícia de “O Globo” de 01.08.2016 “Ministro do PRB contrata assessor do partido de forma oculta” ou do mesmo jornal, em 28.03.2016 “Ministério do Desenvolvimento tem funcionários com salários ocultos”. Ambas insinuando possíveis irregularidades de funcionários contratado pela ABDI, mas na verdade trabalhando no Ministério que a supervisiona.

² Há também aqueles que já alertavam para as dificuldades de coordenação impostas à agência: “aABDI — comose viu, tem poderes limitados, e seu domínio dos mecanismos e instrumentos de política depende de complexa rede de relações com outros ministérios, alguns dos quais mais poderosos, e com instituições que têm relativa autonomia como o BNDES e a Finep. Essa superestrutura deliberativa e a divisão de poderes dificultam a legitimação da liderança, por mais que ela tente se impor, retardam o processo decisório da política industrial, e dificultam a articulação de instrumentos ea coordenação das ações com as demandas das empresas.” (SUZIGAN e FURTADO, 2006, pág. 183).

³ Em 2009, em seminário sobre inovação organizado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o professor de sociologia da USP, Glauco Arbix, ex presidente do IPEA no Governo Lula, coloca novamente o problema das dificuldades institucionais: “Em 2003, nós começamos a trabalhar intensamente, com uma comissão ligada à política econômica e toda a política industrial, e quando a política tomou forma, acredito que ela foi bastante avançada, ainda que com todas as limitações e as resistências da época. Houve uma resistência muito forte, até mesmo de instituições públicas e de partes do governo, apesar de ter sido programa do candidato e depois presidente Lula, à política industrial. Nós conseguimos definir uma política industrial com apoio quase que unânime dos ministros cujo centro era a inovação, com muita dificuldade para definir os instrumentos para sua implementação. **E tentamos localizar um elemento-chave que era a fragmentação e a descoordenação das atividades da política industrial.** Ou seja, o Estado brasileiro, por estar despreparado e desatualizado no que diz respeito à implantação de uma política industrial, com foco na inovação, **tinha instituições que se sobrepunham umas às outras, que tinham missões imprecisas e que tinham objetivos que não eram claros. Eram instituições que disputavam.** Então, eu não tenho nenhuma ilusão de que essa situação vai se acalmar e que nós vamos encontrar um mar de rosas pela frente.” (SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS, 2009, p. 86, grifo nosso). Para o Professor Arbix a ABDI tenderia a se tornar um apêndice do MDIC: “Mas acho que a gente exagerava na confusão naquele momento. **A ideia foi criar uma agência voltada para ajudar a coordenação da política industrial.** Essa agência veio a receber o



4 A agência e sua agenda e portfólio recentes

A ABDI foi criada como uma instituição de alta especialização técnica na retomada das estratégias de apoio à indústria brasileira e ao setor produtivo em geral, apoiando a criação de incentivos ao investimento público e privado em inovação e produtividade. Sua missão institucional desdobra-se em três frentes simultâneas: (1) na produção de inteligência para subsidiar formuladores de políticas públicas por meio de estudos especializados, pesquisas e sistemas estratégicos de informação; (2) na elaboração, monitoramento e avaliação de programas e projetos de apoio à competitividade e produtividade para o governo federal e (3) na articulação público-privada para promoção da produtividade econômica, por meio da organização de fóruns de diálogo, redes de atuação, conexões e eventos. Em síntese, a instituição é uma agência de inteligência, de apoio à formulação de políticas públicas e projetos, e de conexão entre o setor público e privado.

Apesar dos obstáculos e desafios, ABDI se constituiu ao longo dos anos num centro de coordenação (intra e intergovernamental) das ações voltadas para o fortalecimento e aumento da eficiência da estrutura produtiva. O desafio da agência é o de adequar arranjos administrativos institucionais, de modo a minimizar problemas de coordenação dos órgãos executores, e a necessidade de ampliar a interlocução com o setor privado, seguindo as diretrizes de desenvolvimento industrial. Desde seu início, a ABDI coordenou e estruturou a elaboração das agendas técnicas de todas as políticas industriais: da “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”, lançada em 2004, da “Política de Desenvolvimento Produtivo”, lançada em 2008 e do “Plano Brasil Maior”, lançado em 2011.

No “Plano Brasil Maior”, por exemplo, a ABDI organizou e apoiou o funcionamento de 19 Comitês e Conselhos Setoriais, que realizaram três centenas de reuniões envolvendo mais de mil participantes do setor público e privado para encaminhar 320 medidas e iniciativas de impacto na produtividade e competitividade. Entre essas medidas uma variedade ampla de iniciativas tais como a redução do prazo de análise de medidas antidumping, a desoneração tributária para produtos exportados, as margens de preferência para empresas nacionais nas compras públicas, sete milhões de alunos matriculados em cursos técnicos (Pronatec), o programa “Inova Empresa” (BNDES/FINEP) que contemplou 523 empresas num montante de R\$ 32,5 bilhões, etc.

Essa estruturação é complexa e depende de um intenso, sistemático e metódico processo de coordenação de governo e articulação com o setor privado. A necessidade articulação pode ser claramente identificada, por exemplo, no Planejamento Plurianual do Governo Federal (PPA), onde mais de um terço das ações/programas possuem

nome de Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que na época tinha uma concepção muito integradora que era dirigida pelo ministro do Desenvolvimento, ministro Furlan; secretariada pelo ministro de Ciência e Tecnologia, que era o ministro Eduardo Campos, e depois foi o ministro Sérgio Resende. Dentro do Conselho pequeno da Agência estavam o ministro José Dirceu, que era chefe da Casa Civil; o ministro Antonio Palocci, das Finanças; e o ministro Guido Mantega, que era ministro do Planejamento. Junto com eles, BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Finep. Essa era a concepção da Agência. A realidade mostrou que não adiantava termos esse conjunto articulado para criar uma agência de coordenação da política industrial. **Não funcionou. A ABDI até hoje procura um pouco a sua identidade.** Eu estou tomando um pouco a liberdade de falar essas coisas, sem nenhuma maldade, foi uma experiência da qual eu participei. **E a tendência é que ela se transforme cada vez mais numa secretaria do Ministério do Desenvolvimento ou num apêndice do ministro do Desenvolvimento.** Tudo bem, ela pode ter seus méritos, mas ela não cumprirá, se permanecer do jeito que está (e eu acredito que permanecerá) nenhuma tarefa mais positiva, altaneira ou grande no que diz respeito à coordenação da política industrial.” (SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS, 2009, p. 87, grifo nosso).

medidas relacionadas ao desenvolvimento produtivo e industrial. Projetos que se executados de forma isolada, dificultariam o alcance dos resultados esperados.

A exemplo da “Agência Nacional para Tecnologia e Inovação” da Finlândia (Tekes), da “Agência de Inovação Industrial” (AII) francesa ou do “Instituto Coreano para o Avanço da Tecnologia” (KIAT), a ABDI possui a missão de promover a execução de políticas de desenvolvimento produtivo, por meio de um corpo técnico enxuto, de 70 funcionários concursados, cuja qualificação, entre Especialistas, Mestres e Doutores em diferentes especializações, supera 84%. Como um órgão vinculado ao governo federal, é uma instituição intensiva em geração de conhecimento aplicado, que em uma década de existência, publicou/formulou mais de 350 estudos e pesquisas com foco na competitividade e na inovação da indústria para apoiar e subsidiar importantes decisões públicas e privadas. São alguns exemplos a formulação da política pública nacional sobre “Redes Elétricas Inteligentes” (*Smart Grids*), a política nacional de biotecnologia no “Comitê Nacional de Biotecnologia”, na assessoria às negociações comerciais do Brasil, na estruturação de novas medidas voltadas para o aumento da produtividade como no “Programa Brasil mais Produtivo”, no suporte ao “Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Manufatura Avançada”, (disponíveis no site da instituição www.abdi.com.br), além de sistemas de informação, catálogos digitais e portais de inteligência em uso pelo governo e setor privado.

Recentemente a agência, com vistas a promover o aumento da produtividade de empresas brasileiras intensivas em mão-de-obra, está executando, junto com parceiros como o MDIC, Senai, Sebrae, BNDES e Apex, o Programa “Brasil Mais Produtivo”. Trata-se de um investimento de R\$ 50 milhões para atender empresas de pequeno e médio porte com objetivo de aumentar em no mínimo 20% sua produtividade utilizando a metodologia de manufatura enxuta, caracterizada por ações de baixo custo, combate ao desperdício, e aumento de competitividade em empresas dos setores de alimentos, bebidas, metal mecânico, moveleiro, vestuário e calçados. O programa possui mais de 4 mil empresas cadastradas e, graças aos resultados alcançados nos 11 primeiros meses de implementação, está expandindo sua atuação para atingir mais empresas utilizando, além de manufatura enxuta, outras ferramentas como eficiência energética, digitalização e exportações. Os primeiros resultados indicam que o investimento realizado é recuperado em menos de 4 meses, com crescimento da produtividade superior a 50%.

O modelo de gestão da ABDI é focado em resultados e funciona a partir das melhores práticas de gestão, combinando características públicas e privadas tais como: metas anuais de performance física e financeira e indicadores de qualidade e produtividade fiscalizadas por meio de um Contrato de Gestão com o MDIC, seleção pública baseada no mérito, avaliação individual de desempenho, agilidade operacional e processos simplificados, organograma enxuto, processo decisório rápido e flexibilidade gerencial. Tal modelo de gestão confere alta resolutividade e capacidade de entrega à instituição. Durante toda a sua existência, sempre cumpriu com altas taxas de avaliação suas metas pactuadas.

Elencamos a seguir algumas iniciativas do portfólio recente de projetos (2017) da instituição:

- Desenvolve desde 2012 a “Sondagem Nacional de Inovação”, única referência nacional, além do IBGE, para pesquisas dessa natureza. A pesquisa trimestral que envolve mais de duas mil empresas a cada ano. Os dados são usados pelos formuladores de políticas públicas para antecipar possíveis problemas relacionados aos dispêndios de inovação realizada pelas empresas industriais. As empresas envolvidas representam 75% de todo investimento na indústria;



- A Agência desenvolve estudos estratégicos que embasam programas públicos de alta relevância como o “Inovar Auto” da cadeia automotiva. O programa foi responsável por novos investimentos de R\$ 91 bilhões em toda a cadeia produtiva, somente em Pesquisa e Desenvolvimento foram R\$ 1,7 bilhão entre 2013 e 2016. Repercutindo em uma ampliação da capacidade instalada de produção de automóveis da ordem 3,8 milhões para 5,5 milhões de veículos, com de geração de 15,5 mil novos empregos diretos;
- Estudos para as elaborações de editais das organizações públicas de crédito e fomento à inovação, como o BNDES, FINEP e a EMBRAPPII;
- Desenvolveu inúmeros “Planos de Desenvolvimento Setorial”, “Panoramas Setoriais” e “Estudos Prospectivos” para diversas cadeias produtivas tais como a química, aeronáutico, bens de capital, couro e calçados, têxtil e confecção, madeira e móveis, frutas processadas, higiene, perfumaria e cosméticos (HPPC), equipamentos médicos, energia eólica, construção civil, petróleo & gás, construção naval e offshore, automotivo, defesa, TIC, Venture Capital, mineração, siderurgia;
- Apoia o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) em negociações comerciais e acordos internacionais através de estudos de impacto das variações de tarifas, quotas, prazos de desgravação, mudanças tecnológicas e simulações de vulnerabilidade setorial e de produto;
- Desenvolve projeto inovador que busca a conexão entre startups e indústria, que está selecionando por meio de metodologia inédita, 100 startups, 10 indústrias e 20 instituições de apoio para o desenvolvimento de novos negócios. O projeto envolveu 600 organizações, incluindo startups, indústrias, aceleradoras, incubadoras tecnológicas;
- Gerencia desde 2008 projetos vinculados ao “Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL” (pertencentes à Secretaria Geral do Mercosul) para os setores automotivo e de petróleo & gás;
- A agência iniciou em 2016 a ampliação do seu escopo para apoiar projetos na área de Serviços, Comércio e Varejo e a Agroindústria, diversificando e ampliando seu escopo e instrumentos para enfrentar os desafios da atual conjuntura econômica;
- A ABDI coordenou o “Projeto de Cooperação Internacional de Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas” em cooperação com a União Europeia, executado entre 2008 e 2011 o apoio a 2,5 mil empresas, num montante de 40 milhões de euros;
- A ABDI apoia decisivamente setores vitais da indústria, como o aeronáutico e aeroespacial, por meio do “Programa de Desenvolvimento da Cadeia Aeronáutica” (PDCA) que capacitou centenas de fornecedores nos últimos cinco anos. O setor aeroespacial fatura US\$ 7 bilhões por ano; outro exemplo é o projeto de modernização da construção civil que representa 8% do PIB, que gera milhões de empregos diretos, com a disseminação da tecnologia BIM (*Building Information Modeling*). O primeiro manual produzido foi acessado por duas mil empresas da cadeia produtiva.

5 Conclusões

A literatura sobre instituições sinaliza que a mudança institucional é um processo complexo, as organizações modificam seu papel e sua funcionalidade ao longo do tempo. Isso pode acontecer por vários motivos: mudanças no marco jurídico, nas coalizões políticas que governam, no objeto de política pública, etc. Os serviços sociais autônomos



tem sido a alternativa encontrada pelos governos para solução ad hoc de problemas ou pautas não facilmente absorvidas nas estruturas convencionais da administração pública. Há evidentemente um balanço a ser feito, entre ganhos e perdas, vantagens e desvantagens. O que não se pode perder de vista é que as políticas públicas de desenvolvimento produtivo demandam forte coordenação de governo, alta integração público-privada e arranjos institucionais de implementação flexíveis e resolutivos. O experimentalismo representado pela trajetória da jovem agência deverá servir como fonte importante de aprendizado institucional para futuras opções e formatos organizacionais.

Referências

ABRUCIO, F. (2007). **Trajетória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas** em RAP, Riode Janeiro, Edição Especial Comemorativa, 67-86:1967-2007.

APEX (2008). **Relatório de Acompanhamento e Avaliação da Apex-Brasil –2007**. Brasília.

BRASIL (1995). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República.

CASA CIVIL DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA (2004). **Mensagem n. 1.008 de 30.12.2004 do veto parcial ao PL n. 48 do Senado Federal de criação da ABDI**.

DE TONI, J. (2013) **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos**. 2013. 348 f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de Brasília, Brasília.

DE TONI, J.; TEIXEIRA, A.; SCHAEFER, R. (2008) **Excelência e inovação na prestação de um serviço público singular** – a modernização da agência federal brasileira de promoção de exportações e investimentos. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública – Buenos Aires.

DECOMTEC (2005) Departamento de Competitividade e Tecnologia, **A competitividade e o Desenvolvimento Econômico, algumas questões para reflexão**. São Paulo: FIESP.

FORNAZARI, F. (2006). **Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav**, RAP Rio de Janeiro 40(4):647-77.

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2008). **Política de Desenvolvimento Produtivo, Inovar e Investir para sustentar o crescimento**. Cartilha divulgada no lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo. Brasília.

MEIRELLES, H. L. (1996). **Direito administrativo brasileiro**. Revista dos Tribunais, São Paulo.

MIRRA, E. e SALERNO, M. (2016). **A ABDI: a que veio, a que ficou**, em “Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas”, De Toni, J. (org.), ABDI, Brasília.

MPOG (2002). **Balanço da Reforma do Estado no Brasil, a nova gestão pública**, Coleção Gestão Pública, Brasília.

PACHECO, R. (2004). **Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional**, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

SANTANA, A. (2002). **O processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência**, em MPOG (2002). “Balanço da Reforma do Estado no Brasil, a nova gestão pública”, Coleção Gestão Pública, Brasília.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (2009). **Instituições para inovação, reflexões sobre uma agenda de desenvolvimento pra o longo prazo**, Brasília: Presidência da República.

SUZIGAN, W. e FURTADO, J. (2006) **Política Industrial e Desenvolvimento**, Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185.



TROSA, S. (2001). “Gestão pública por resultados. Quando o Estado se compromete”, Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP.

