

ADMINISTRAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL
NO BRASIL* (Relatório Final)

Bianor Scelza Cavalcanti

Jorge Vianna Monteiro

José Cezar Castanhar

* Pesquisa financiada pelo Programa de Estudos sobre Política Industrial e de Comércio Exterior - IPEA/INPES (março, nº 8/1986).

SUMÁRIO

Apresentação	i
Resumo	1
I - O CONCEITO DE POLÍTICA INDUSTRIAL	10
I.1. Introdução	10
I.2. O conteúdo tecnológico da "Política Industrial"	11
I.2.1. Uma fonte inspiradora: o caso japonês	14
I.3. Os diferentes contextos de uma política industrial .	16
I.3.1. Uma classificação de política industrial	19
I.4. Política industrial como <u>output</u> da organização go- vernamental	21
II - UMA METODOLOGIA PARA O ESTUDO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL	25
II.1. Introdução	23
II.2. Revisão da base teórica	23
II.3. Quadro de referência conceitual	26
II.4. Uma adaptação de metodologia ao estudo da Adminis- tração da Política Industrial no Brasil	29
II.4.1. A forma matricial como representação das interdepen- dências das unidades de decisão da PI	29
II.4.2. A definição de características operacionais das re- lações interorganizacionais na PI.....	31
III - A MATRIZ OU REDE DE INTERDEPENDÊNCIAS DE POLÍTICA INDUS- TRIAL NO BRASIL	34
III.1. Tamanho e dimensões	34
III.2. Formas de articulação	37
III.3. A leitura da matriz	40
III.4. Um sumário dos resultados	44
III.5. A visão externa da PI	59
IV - O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICA INDUSTRIAL E O PA- REL DA POLÍTICA ORGANIZACIONAL: ANÁLISE E SUGESTÕES	65
IV.1. Introdução	65
IV.2. Um esboço do processo de formulação da PI	67
IV.3. Uma técnica de formulação de PI	71
IV.4. Um exemplo de aplicação de decomposição de uma PI ..	73

IV.5. Sobre a política organizacional na PI	78
IV.5.1. Uma política organizacional da PI na atual confi- guração do Setor Público	82
IV.5.2. Uma política organizacional da PI no contexto de uma reforma do Setor Público	86
Bibliografia	88

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

QUADROS

- I - Estratégias Típicas na Articulação da Política Industrial com a Política Tecnológica (A Classificação Aubert)
- II - Decomposição Típica da Política Industrial no Japão
- III - Diferentes Contextos da Política Industrial
- IV - Política Industrial: A Classificação Adams-Bollino .
- V - Variáveis da Análise Interorganizacional de Política
- VI - Conjunto de Organizações da Política Industrial
- VII - Indicadores de Articulação na Matriz de Política Industrial (Classes, Definições, Legendas)
- VIII- Instrumentos de Política Industrial (A Classificação Donges)
- IX - Exemplos para uma Decomposição de PI

FIGURAS

- 1 - A Matriz Interorganizacional da Política Industrial
- 2 - Submatrizes da Matriz de Política Industrial-1
- 3 - Submatrizes da Matriz de Política Industrial-2
- 4 - Um Exemplo da Interação da Política Industrial com as Políticas de Exportação e Tecnológica
- 5 - Uma Decomposição da Política Industrial
- 6 - Planejamento Estratégico Industrial

GLOSSÁRIO

BCB	- Banco Central do Brasil
BEFIEEX	- Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACEX	- Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CCNAI	- Comissão de Coordenação dos Núcleos de Articulação com a Indústria
CDE	- Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDI	- Conselho de Desenvolvimento Industrial
CIP	- Conselho Interministerial de Preços
CMN	- Conselho Monetário Nacional
CNE	- Comissão Nacional de Energia
CENAL	- Comissão Executiva Nacional do Alcool
CNAL	- Comissão Nacional do Alcool
CNPE	- Conselho Nacional de Política de Emprego
CONIN	- Conselho Nacional de Informática
CONCEX	- Conselho Nacional de Comércio Exterior
CONSIDER	- Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia
CPA	- Comissão de Política Aduaneira
FINEP	- Financiadora de Estudos e Projetos
INPI	- Instituto Nacional de Propriedade Industrial
MIC	- Ministério da Indústria e Comércio
SEI	- Secretaria Especial de Informática
SEPLAN	- Secretaria de Planejamento da Presidência da República

APRESENTAÇÃO

Atendendo ao estabelecido nos Termos de Referência da pesquisa "Administração da Política Industrial no Brasil", a equipe elaborou este Relatório Final cujo conteúdo é apresentado de forma resumida, a seguir. (*)

A primeira seção discute o conceito de política industrial. A inclusão deste tópico se justifica em razão de se ter observado que, na maioria dos estudos recentes sobre política industrial, uma questão levantada com frequência refere-se à necessidade de se explicitar e analisar o conceito de política industrial, preliminarmente a qualquer esforço de análise dos instrumentos ou dos resultados da própria política. Tal preocupação decorre do reconhecimento de que qualquer análise que se pretenda empreender acerca dos instrumentos e dos resultados de uma particular política industrial depende da concepção de política adotada.

Na seção II é apresentada e discutida uma abordagem metodológica para a análise da administração da Política Industrial no Brasil. A metodologia proposta defende a necessidade de uma revisão das bases conceituais em que as pesquisas preponderantemente econômicas se assentam. Essa revisão compreenderia, fundamentalmente, a consideração da dimensão organizacional como parte integrante do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Ou seja, reconhece-se que as políticas públicas não são concebidas ou administradas no vazio, mas sim num contexto de organizações públicas e privadas, as quais tentarão, provavelmente, fazer prevalecer suas percepções e interesses específicos. Para a presente pesquisa buscou-se desenvolver uma alternativa metodológica inspirada nos desenvolvimentos mais recentes da Teoria das Organizações, tais como a análise das relações interorganizacionais.

Ns seção III são apresentados os resultados obtidos com a aplicação da metodologia mencionada. Estes resultados compreendem a identificação das unidades de decisão mais relevantes na administra-

(*) Pesquisa elaborada sob contrato FGV/EBAP/IPEA.

Colaborou como auxiliar na pesquisa Leda Maria Deiró Hahn.

ção da PI, uma descrição mais geral das formas de articulação observadas entre essas unidades, e a formulação de um certo número de proposições acerca das características e atributos da política industrial em vigor.

Na seção IV tentou-se formalizar um quadro de referência que deveria orientar o processo de formulação de uma PI. Este quadro compreende, basicamente, duas etapas que se complementam. Na primeira, especifica-se certas condições fundamentais, relevantes para a operação de uma PI (aqui denominadas Bases de Dados Estratégicos). Na segunda etapa busca-se definir as ações previstas pelo Governo para a orientação da economia industrial, agrupando-as em diferentes níveis de agregação (Missões, Objetivos, Políticas, Estratégias, Metas, Programas e Projetos). O conjunto dessas ações, bem como a sua coordenação, consistiria na PI propriamente dita.

Por último, nesta seção, procura-se, de forma sistemática, alternativas de Política Organizacional (compreendendo o estudo de diferentes arranjos e funções para as unidades de decisão do Setor Público ligadas mais diretamente à economia industrial, em especial o CDI) que poderiam compor uma proposta inovadora de Política Industrial.

RESUMO

ADMINISTRAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL DO BRASIL

Bianor Scelza Cavalcanti*

Jorge Vianna Monteiro**

José Cezar Castanhar***

É generalizado o reconhecimento de que a "política industrial" (PI), nesse início da década de 80 tem sido composta de modo bem menos regular e transparente do que o foi em épocas passadas. É comum, na realidade, encontrar-se em estudos sobre o tema, ou mesmo em manifestações de empresários, a menção à inexistência de uma PI neste período. No âmbito desta pesquisa, todavia, uma política é concebida como o resultado da interação de mecanismos decisórios que vigoram no Setor Público. A partir dessa concepção constata-se que será sempre possível caracterizar a existência de uma PI, que poderá ser mais ou menos transparente, comprometida com objetivos de longo prazo ou com resultados imediatos, articulados com os das demais políticas governamentais, ou simplesmente subordinados à política econômica global.

A PI em vigor no período analisado se compõe, basicamente, de dois elementos: (a) estratégias de ação setorial, quase sempre localizadas nos grandes projetos governamentais e nos estímulos oficiais à exportação; (b) subprodutos das políticas de estabilização econômica. A vinculação da política industrial à política de estabilização fez com que os critérios de decisão quanto ao controle das finanças públicas, do balanço de pagamentos e da inflação sobrepujassem fortemente aqueles que seriam tipicamente dominantes na condução de uma PI. Descrito de outra maneira, apesar da PI ser de fato o resultado da interação de múltiplas organizações do Setor Público, num contexto de preocupação com a estabilização econômica ela tem sido tratada formalmente como um conjunto de objetivos e instrumentos que não encontram contrapartida orgânica em sua base institucional.

* Da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.

** Da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

*** Da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.

Assim, o ponto crucial na caracterização de uma PI alternativa, é precisamente a mudança de contexto de tal política, ou seu reconhecimento explícito, viabilizando-a mediante arranjos institucionais mais apropriados.

O problema de política industrial discutido e analisado no contexto deste trabalho foi, então, definido como segue: dada uma classificação racional dos elementos da PI correntemente proposta, como devem se articular os mecanismos institucionais chave para a sua revisão constante e implementação?

Para a análise desse problema desenvolveu-se uma metodologia que utiliza conceitos da Teoria das Organizações e da emergente Teoria das Relações Interorganizacionais. Em essência, essa metodologia se fundamenta no princípio de que a PI não é formulada, e muito menos implementada, num espaço abstrato ou no contexto de uma única organização. Ao contrário, os processos decisórios a que nos referimos anteriormente dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelece.

Dessa forma, na análise da PI empreendida neste estudo buscou-se:

- a) identificar a natureza das relações interorganizacionais referentes à ação das organizações públicas cuja atuação exerce algum impacto sobre a economia industrial, mediante especificação e análise dos atributos dessas relações;
- b) avaliar o significado das relações interorganizacionais existentes para o conteúdo da PI no período analisado (1980-1985);
- c) avaliar as possíveis exigências que as propostas correntes de PI - ordenadas conceitualmente segundo uma classificação racional (Missões, Objetivos, Políticas, Estratégias) - colocariam sobre o mesmo conjunto de unidades de decisão no que diz respeito à reestruturação de suas funções e ações.

Para a análise dos pontos nomeados anteriormente, selecionou-se um conjunto de 26 unidades de decisão do Governo Federal, grupadas em 21 "blocos" de unidades, mais o bloco das empresas estatais federais. A esse conjunto, organizado sob a forma matricial, chamou-se "a organização da política industrial" e ao produto final dos processos decisórios dessa organização, a política industrial.

As unidades de decisão selecionadas para este estudo foram, conforme já mencionado, distribuídas segundo uma matriz de dimensão $n \times m$ (onde n é o número de blocos de decisão definidos anteriormente e m é igual a $n + 1$, incluindo-se aí uma coluna-vetor correspondente ao setor privado). Cabe ressaltar que a matriz ou rede de interdependências assim definida é, fundamentalmente, um sistema de informações. Ou seja, entre cada par de elementos (unidades de decisão) que compõem a matriz, flui um conjunto de mensagens de diferentes conteúdos, intensidades e periodicidades. Na análise realizada apenas um subconjunto dessas mensagens foi considerado relevante.

Com efeito, o que se torna relevante no uso dessa matriz na análise de PI é a articulação entre as diferentes unidades de decisão que resulte em algum impacto percebido sobre o setor industrial da economia. Visto por outro lado, a matriz é uma decomposição do processo decisório da PI.

A articulação entre cada par de unidades de decisão da matriz é estabelecida segundo duas classes de indicadores: "indicadores de posição" e "indicadores de formação de política". Na primeira classe (indicadores de posição) estão as vinculações mais transparentes do ponto de vista organizacional. Tais indicadores são especialmente relevantes pela vinculação que possibilitam entrever nos processos decisórios das unidades envolvidas, sob formas e conteúdos virtualmente intransparentes (v.g. extensão em que informação técnica é compartilhada pelos policy-makers de duas ou mais unidades). Na segunda classe (indicadores de formação de política) estão as vinculações ao nível de estratégias (ou instrumentos) de ação, em seus diferentes níveis de formalização e comando. Por exemplo, a concessão de recursos financeiros e a definição de um "plano" representam um nível formal de decisão maior do que a adoção de nor

mas de política; por outro lado, a fixação de um parâmetro tributário (v.g. elevação de tarifa aduaneira) assume um caráter mandatôrio que só indiretamente se exprime na adoção de normas de política.

As fontes de dados utilizadas para a obtenção dessas informações e sua utilização na matriz mencionada foram, basicamente: entrevistas com policy-makers; estudos e propostas mais recentes sobre a política econômica em geral e sobre a industrial em particular, das áreas acadêmica, governamental e privada; documentos governamentais (planos setoriais, relatórios de atividades e legislação). É importante destacar que na seleção e organização das informações coletadas a preocupação fundamental foi a de transportar para a matriz apenas aquelas que representam fluxos reais (ou efetivos) de informações e não aquelas meramente formais ou previstas em organogramas ou legislação.

A análise das inter-relações registradas na matriz, de acordo com a metodologia descrita anteriormente, permitiu identificar, de forma objetiva e sistemática, importantes evidências sobre a PI no período analisado. Essas evidências foram organizadas sob a forma de proposições acerca da natureza e característica dessa PI. As propesições formuladas (num total de dezesseis) podem ter seu conteúdo sintetizado nos aspectos mencionados a seguir.

a) Há uma substancial concentração do processo decisório de política industrial em unidades governamentais que tratam tipicamente da política de estabilização, e no âmbito dessas unidades, o processo decisório apresenta-se fortemente concentrado na SEPLAN e MINIFAZ. Em consequência, a administração da política industrial se caracteriza, especialmente no que toca à fixação de normas e parâmetros financeiros e de crédito, pelo envolvimento de unidades governamentais cujo domínio é formalmente o da política de estabilização.

b) A participação do planejamento industrial no planejamento da política de estabilização econômica tem sido limitada ao envolvimento do Ministro da Indústria e do Comércio nos colegiados do

CDE, CMN, CIP e CONCEX. Em nível mais operacional, as unidades de PI somente contribuem de forma substancial na política de estabilização, na dimensão do comércio exterior; nesse caso, apenas a CACEX tem um papel expressivo.

- c) As principais unidades de decisão no financiamento à produção industrial (exclusive exportação) têm sido o BNDES e o BB, que não têm subordinação ao organograma do MIC. Assim, essas duas unidades de fomento industrial têm suas ações orientadas fundamentalmente por objetivos do controle do Sistema Financeiro oficial, não obstante a participação do BB e do BNDES na formulação da estratégia industrial, no CDI.
- d) A estratégia da política de exportações industriais é definida, em larga escala, fora do processo decisório da política industrial, com a vinculação das exportações industriais aos esforços da estabilização econômica. Paralelamente, o financiamento às exportações é majoritariamente dependente de fontes de recursos inscritas no Orçamento Monetário.
- e) A interação da política tecnológica com a política industrial tem se processado de forma desconcentrada e desigualmente distribuída por setores e ramos industriais. Os mecanismos dessa interação operam na ausência de uma estratégia tecnológica na política industrial, o que limita sua abrangência e os tornam muito dependentes de ocorrências administrativas e burocráticas.
- f) Não obstante a complexidade das relações interorganizacionais na formulação da política industrial, o recurso à centralização (do processo decisório) tem sido virtualmente o único mecanismo de coordenação atuante no processo decisório governamental. Em decorrência, a PI não apenas reflete uma redução do esforço de coordenação, comparativamente ao observado na metade da década de 70, como também torna sem propósito a existência de diversas unidades de decisão colegiada, em sua função de definir uma estratégia industrial que viabilize a integração da PI na política econômica do governo.

g) O declínio da influência do CDI na formulação da PI, ocorrido especialmente no início da década de 80, decorre não apenas da reformulação do uso dos instrumentos fiscais, promovida em 1979, como da incorporação das prioridades da estabilização econômica às prioridades da PI. Em consequência observa-se uma acentuada segmentação das ações de PI por diversas unidades de decisão de diferentes níveis hierárquicos, e sob a forma de estratégias localizadas e não-convencionais. Nesse sentido, CACEX, CPA, SEI, SEST e holdings estatais são algumas dessas unidades de decisão que teriam assumido e executado estratégias relevantes de uma PI, bem como tarifas aduaneiras, programações de exportação, importação e de compras estatais, e reserva de mercado passaram a ocupar posição importante na orientação e na trajetória da economia industrial.

h) Um corolário do formato segmentado e menos convencional da PI é a menor transparência da mesma e a ampliação de problemas potenciais de coordenação das diversas dimensões que são mobilizadas nas estratégias de política que afetam a economia industrial.

As evidências obtidas ao longo do trabalho serviram também para orientar a equipe da pesquisa sobre os dois tipos de propostas que foram desenvolvidas como resultado final do trabalho. A primeira refere-se a uma metodologia para a formulação de política industrial; a segunda diz respeito às alternativas de políticas organizacionais para o Setor Público, que poderiam ser consideradas para o planejamento da economia industrial no Brasil.

A metodologia de formulação de política industrial proposta neste trabalho compreende duas dimensões. Numa delas são consideradas as premissas, dados e requisitos acerca do contexto econômico e político, nacional e internacional que deverão exercer influência na formulação da PI. Esses aspectos são organizados de forma sistemática em Bases de Dados Estratégicos (BDEs). Exemplos dessas BDEs são: Riscos e Oportunidades do Meio Externo (inclusive Comércio Exterior); Características Vigentes na Economia Industrial; Características Operacionais do Setor Público (configuração e inter-relações); Policy-mix (conjunto de políticas que deverão coexistir num dado

período) e Política Organizacional da PI (arranjos organizacionais e formas de articulação e coordenação entre as diferentes unidades de decisão do Setor Público relevantes para a economia industrial).

A outra dimensão da metodologia proposta compreende as hipóteses macroeconômicas que serão explicitadas pelo policy-makers encarregados da formulação da PI e o detalhamento que deverá assumir a referida política, o que corresponde à definição tradicional de objetivos e instrumentos. Propõe-se, entretanto, que essa definição de objetivos e instrumentos seja feita de forma mais sistemática e articulada, mediante o uso de níveis diferenciados de agregação, tais como: Missões (finalidade última da PI); Objetivos (resultados mais concretos que a PI deve alcançar); Políticas (conjunto de ações específicas) e Estratégias e Linhas de Ação (escolha de instrumentos).

Tal metodologia traria como vantagem justamente a consideração de forma sistemática das complexas dimensões e restrições que coexistem na formulação de uma PI, possibilitando um teste mais rigoroso de sua consistência.

Uma das bases de dados mencionadas anteriormente refere-se à Política Organizacional da PI. Tal política diz respeito, justamente, à forma como deverão operar e serem coordenados os processos decisórios através dos quais será formulada e implementada a PI. A proposta final do estudo em pauta trata então de discutir alternativas para essa política organizacional. A razão do destaque conferido a essa BDE situa-se, de um lado, na própria natureza deste trabalho, que visa a discutir a administração da política industrial. De outro lado, tal atenção justifica-se em função das próprias constatações da pesquisa, que apontam a desarticulação da estrutura organizacional, na qual a PI tem sido formulada e implementada, como uma das causas principais de sua baixa qualidade.

Examinam-se, assim, duas alternativas de política organizacional para a PI. A primeira delas considera que a atual configuração deverá prevalecer ainda no curto e, possivelmente, no médio prazo (dois a três anos). A questão principal levantada neste caso diz respeito ao fato de que, no esquema organizacional vigente, super

põem-se em boa parte as composições do CDI e do CMN (tanto em temas de política como em tipos de policy-makers). Dessa forma, é pouco provável que as decisões do CDI venham a ser autônomas em relação às do CMN e, dada a predominância dos objetivos de macroestabilização, o CDI não seria o locus apropriado para fazer prevalecer a política industrial.

Desse modo, a tentativa de fazer prevalecer uma PI estabelecida num contexto que supõe ser o CDI o único locus do planejamento industrial apenas frustraria sua execução, deixando pulverizada a atenção com a economia industrial, ou seja, nenhuma instância cuidaria verdadeiramente do planejamento estratégico industrial. Conclui-se, assim, que insistir nesse esquema organizacional (ou numa sua variante), será restringir a PI aos atributos de baixa qualidade a que se acostumou a observar nesse começo de década, e deixar predominar o poder discricionário da burocracia oficial.

Uma solução que se poderia aventar para essa questão é o reforço (e mesmo expansão) do nível operacional do CDI (i.e., de seus atuais "grupos setoriais"). Contudo, essa é uma "falsa" possibilidade, pois nos remete à questão inicial - a quem caberia a tarefa do planejamento da PI (por exemplo: a coordenação das decisões de tais sub-unidades do CDI)?

Verifica-se, pois, que na atual configuração organizacional e de autoridade de decisão do Setor Público, uma séria limitação à formalização e à plena operacionalização de uma PI decorre da forma pela qual se atribuiria a autoridade central de decisão dessa PI. Uma possível solução para essa questão é o tema da segunda alternativa de política organizacional proposta neste trabalho, a qual admite um contexto de reforma do Setor Público.

Nessa direção o CDI (ou seu equivalente, como unidade central da PI) passaria a ter uma configuração de instância de planejamento caracterizada por:

- (a) atenção a setores de vanguarda de tecnologia (no presente e no futuro que se antecipe como mais provável), difundindo informações e traçando balizamentos para orientação da iniciativa pri

vada e, muito seletivamente consorciando-se a essa iniciativa privada, em um ou outro projeto;

- (b) ser a unidade de scanning do meio externo industrial, em termos de tecnologia, comércio exterior e de necessidades de mudanças no perfil de produção em geral;
- (c) o locus de coordenação dos grandes projetos industriais leva dos a efeito na economia brasileira, seja pelo próprio Setor Público (por exemplo, através de empresas estatais), seja pelo Setor Privado;
- (d) o locus de determinação das prioridades dos investimentos públicos federais com impacto significativo da economia industrial;
- (e) a instância inicial de aprovação de projetos de high-tech que seriam passíveis de financiamento por unidades operacionais de fomento federal como o BNDES ou o Banco do Brasil;
- (f) essa unidade central se interligaria, para os demais efeitos da PI (por exemplo, operação de instrumentos de política econômica como tarifas, limites de financiamento, e controles em geral), pela atuação administrativa de seu presidente, o Ministro do MIC.

Obviamente, essa é uma configuração nova e bastante diferente da confuso, e talvez incoordenável e inadministrável conjunto de unidades de decisão que competem no dia-a-dia por um papel de liderança na orientação ou condução da economia industrial. Por certo, também deveriam ser redefinidos os domínios (e agendas) de outras unidades que nos acostumamos a considerar como típicas agências governamentais de PI, quando, de fato, têm suas atuações resultantes de um processo decisório de má-conformação: onde predomina a atuação operacional (estratégias, programas e orçamentos), independentemente de uma moldura de referência, mais ampla, onde fiquem unificadas missões e objetivos da atuação do Governo na economia industrial. Sem tal moldura, claramente explicitada e sob um comando, a PI é deixada ao empenho ou zelo burocrático, e se apresenta por um padrão incerto e inconstante - o que não convém à política econômica e, muito menos, ao Setor Privado.

ADMINISTRAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL DO BRASIL

I - O Conceito da Política Industrial

I.1. Introdução

Um estágio avançado das adaptações que as economias contemporâneas empreendem, em decorrência da crise dos anos 70, se constitui na consolidação de políticas públicas que vinham sendo estabelecidas em arranjos ad hoc: nos projetos de investimento público, na adoção de incentivos fiscais e de crédito a setores e programas, entre outros. A discussão contemporânea sobre "política industrial" é um exemplo dessa consolidação.

O início da década de 80 acentua a abertura das economias ao comércio internacional e, com ela, a preocupação com a competitividade industrial - que se torna o objetivo central das políticas econômicas, tanto nos países mais desenvolvidos, quanto nos subdesenvolvidos.

Nos EUA, a competitividade da indústria americana, sobretudo frente ao crescimento da presença japonesa no comércio internacional, é um tema recorrente nas propostas de política industrial (R. Reich, 1982; C. Johnson, 1984 a, b; L. Thurow, 1984).

Implícitas nessa questão de competitividade estão a questão tecnológica (em que medida deve ocorrer a ênfase nos segmentos "intensivos de conhecimento" ou de "alta tecnologia", tais como microeletrônica e química fina), e a questão da forma de cooperação entre Setor Público e Setor Privado (ou seja, instituições coercitivas versus voluntárias) na definição da política industrial.

Também no âmbito da Comunidade Econômica Européia, a definição de PI, como uma consolidação de ações governamentais capaz de sustentar o crescimento econômico e promover um "ajustamento positivo" (W. Michalski, 1982) tem sido considerada como opção estratégica para

a década atual (W. Michalski, 1982; I. Jaffe, 1984).

É importante notar que, ao lado da formulação de propostas de ativação e reestruturação da economia industrial, esse debate se detém no aspecto conceitual da "política industrial" (H. Ueno, 1983; C. Johnson, 1984 a, b): sua delimitação no conjunto de política econômica; suas inter-relações com as demais variedades de políticas, sobretudo a de estabilização; seu conteúdo em termos de objetivos e estratégias de ação.

Igualmente no Brasil, o início da década de 80 é marcado por inúmeras tentativas de estabilização econômica e, no rastro dessas tentativas, já em 1983/84 assumem relevância: (a) a estratégia de manter as exportações como o mecanismo básico da sustentação, e mesmo da reativação da economia; (b) a "retomada" do crescimento, após o acerto das contas externas, pela adoção de uma política industrial, já a partir de 1985.⁽¹⁾

Em ambos os argumentos (a atividade econômica tendo por lastro as exportações e a intervenção deliberada na economia industrial) sobressai a idéia de que se deva tornar explícito o conceito de uma PI.⁽²⁾

I.2. O conteúdo tecnológico da "Política Industrial"

Segundo C. Johnson (1984a) a PI envolve duas dimensões fundamentais:

a) a política macroindustrial que se constitui na adoção de incentivos governamentais à poupança privada, na difusão de tecnologia, na manutenção da competitividade, entre outros. Ou seja, a intervenção governamental se orienta pela criação e manutenção de um "clima" favorável ao crescimento industrial;

(1) O que seria empreendido a partir do governo Tancredo Neves, conforme temário da Comissão do Plano de Ação Governamental - COPAG.

(2) Para uma visão sobre a PI no conjunto dos países subdesenvolvidos, ver K.Dervis e J. Page Jr., (1984).

b) a política industrial ou "balizamento industrial". Nessa dimensão micro da PI predomina a atenção com a questão tecnológica: identificação de tecnologias que, num horizonte de tempo mais amplo, serão necessárias, bem como a promoção de seu desenvolvimento. Por outro lado, nesse "balizamento" antecipam-se os segmentos industriais que sofrerão declínio tecnológico e se promove sua reestruturação.

O "balizamento industrial" é essencialmente uma atenção setorial à economia industrial, sob o critério do desenvolvimento tecnológico. Ou dito em termos mais sofisticados, "o balizamento industrial é a antecipação dinâmica da alocação eficiente de recursos, para o futuro". (C. Johnson, 1984 a, p. 76)

Vale lembrar que a noção de "reorientação" que está implícita nesse conceito de PI decorre, por vezes, não de uma atitude preventiva, mas do impacto não previsto (e de consequências não antecipadas) de uma crise. Aqui certamente se enquadra o que, desde a década de 70, tem sido um dos eixos centrais da PI praticada no Brasil: a alteração de preços relativos na economia, como um todo, de modo a mudar a composição da "matriz energética"⁽³⁾ - o que envolveu o apoio seletivo do Governo à pesquisa e desenvolvimento que, segundo C. Johnson (1984 a), é uma das idéias implícitas no conceito de "balizamento industrial".

A articulação "política industrial"/"política tecnológica" se constitui num tema muito polêmico, e tem se processado em diversos países, segundo diferentes arranjos institucionais. Assim, por exemplo, é mais explícita e institucionalizada nos países europeus; mais voltada para o estabelecimento de pré-condições (ou o "clima") de empreendimentos inovadores, nos EUA; e menos transparente e mais implícita em outras políticas públicas, no Japão. O Quadro I ^{su} maria essa diferenciação em termos de estratégias típicas nos casos europeus (E), japoneses (J) e americano (A), conforme a classificação Aubert (J. Aubert, 1984).

(3) Como argumentação em Delfim Netto, "Mudanças Estruturais na Economia no Governo Figueiredo", palestra na Escola Superior de Guerra-ESG, junho de 1984.

Quadro IEstratégias Típicas na Articulação da Política Industrial com a
Política Tecnológica

(A Classificação Aubert)*

I - Pontos-Chave para o Esforço Nacional de Desenvolvimento Tecnológico

1. Construção de "visões" de longo prazo: ciência e tecnologia para atender às necessidades sócio-econômicas de longo prazo (J)
2. Seleção e apoio de projetos nacionais de alta tecnologia (eletrônica, telecomunicações, automação da produção, biotecnologia, inteligência artificial, química fina, ligas metálicas, entre outros) (E)
3. Execução de grandes programas governamentais (espaciais e armamentos) (A)

II - Acumulação e Transmissão de Conhecimentos

1. Promoção da educação de massa e da pesquisa avançada (J)
2. Estímulo a sistemas educacionais e de pesquisas (redes regionais de tecnologia, iniciativas conjuntas de empresas, entidades científicas, e governo) (E)
3. Fortalecimento e integração do sistema de pesquisa (A)

III - Melhoria do "clima" para Inovações

1. Provisão de uma moldura de cooperação e competição industriais (J)
2. Apoio financeiro para a inovação industrial e a pequenas firmas (E)
3. Incentivos fiscais para P&D e capital de risco, e política regulatória ("desregulação" e política antitruste) (A)

* Elaborado a partir de J. Aubert (1984).

I.2.1. Uma fonte inspiradora: o caso japonês

A PI no Japão vem sendo generalizadamente considerada como fonte de inspiração e padrão de sucesso para a PI dos anos 80 (E. Adams e S. Ichimura, 1983; P. Trezise, 1983; O. Frenkel, 1984; T. Pugel, 1984). Central a essa caracterização é a atuação do Ministério de Comércio Exterior e Industrial (MITI) japonês. A articulação MITI/setor ou ramo industrial promovido se desenvolve fundamentalmente em dois níveis:

a) alterações da estrutura industrial e da posição de competitividade no setor ou ramo em que opera a indústria promovida. Tal pode ocorrer por meio de medidas de política que relaxem os comportamentos de mercado previstos na legislação antitruste, ou por medidas protecionistas. Esse é o estágio "macro" da PI;

b) a um nível micro define-se a cooperação entre o MITI e o segmento industrial beneficiado. A operacionalização desse "plano de promoção" segue uma estratégia que varia caso a caso, sendo essa flexibilidade uma propriedade típica do caso japonês, de vez que dispensa a institucionalização de mecanismos de subsídios generalizados.

Autores como O. Frenkel (1984) identificam o segmento de fibras sintéticas como o centro de atenção da política industrial japonesa nos anos 40; a construção naval, nos anos 50, a indústria siderúrgica, nos anos 60, e "o governo japonês identifica a indústria aeronáutica, como criticamente importante para o desenvolvimento de sua economia nos anos 80 e 90" (O. Frenkel, 1983, p.417). O Quadro II ilustra, num exercício de decomposição, os elementos característicos de uma "política industrial" ao estilo japonês.

De resto, cabe lembrar que a PI no Japão tem sido ambientada num contexto em que o rápido crescimento econômico é o objetivo social dominante (T. Pugel, 1984). É provável, pois, que o "modelo japonês" de PI deva seu desempenho a essa sutil dependência da ordenação de prioridades das políticas públicas.

Quadro II

Uma Decomposição Típica da Política Industrial no Japão^(*)

- | | |
|-------------|---|
| MISSÃO | - Direcionar a indústria japonesa para os setores "intensivos de tecnologia", nos anos 80 e 90. |
| OBJETIVOS | <ul style="list-style-type: none"> - Desenfaturar os segmentos industriais que apresentam perda de competitividade (exemplos: construção naval e siderurgia); - aumentar a difusão tecnológica na economia, como um todo; - aumentar a produtividade do capital e da mão-de-obra. |
| POLÍTICA | - Atuação do MITI (Ministério do Comércio Exterior e da Indústria). |
| ESTRATÉGIAS | <ul style="list-style-type: none"> - Processo de consultas sobre as perspectivas econômicas do Japão, envolvendo o MITI e a comunidade empresarial, com a conseqüente seleção de segmentos prioritários; o MITI, demonstrando contínuo interesse por tais segmentos, deve despertar igual atenção no sistema financeiro; - ocasionais financiamentos diretos concedidos pelo MITI aos segmentos prioritários, caracterizando adicionalmente o comprometimento do MITI com tais segmentos em sua dimensão de "pesquisa e desenvolvimento"; - "Pesquisa e Desenvolvimento" conduzida em programas conjuntos (governo e organizações industriais) na geração de protótipos (exemplos: um supercomputador, um novo tipo de avião civil), em que o financiamento direto pelo MITI pode chegar a 50% dos custos totais do projeto; - concessão de empréstimos de longo prazo, a juros reduzidos ou nulos, diretamente às empresas, a serem amortizadas se e quando a produção comercial se tornar rentável; |

^(*) Baseado em O. Frenkel, 1984.

- proteção de mercado face à competição externa e compras governamentais preferenciais, no favorecimento de novos produtores domésticos;
- recurso ao licenciamento e a joint venture como atalho à obtenção de tecnologia e à eventual facilitação do mercado externo aos novos produtos japoneses;
- atenuação da legislação antitruste, de modo a favorecer a formação de um consórcio de empresas rivais, para coordenar a pesquisa e viabilizar uma adequada escala de produção;
- alterações organizacionais visando favorecer a coordenação da política de promoção do segmento patrocinado, tais como: criação no MITI de uma unidade responsável pelo planejamento do desenvolvimento desse segmento; criação de conselhos consultivos para estabelecer objetivos para esse segmento; e, em casos mais relevantes, o próprio MITI tem a propriedade do consórcio formado.

I.3. Os diferentes contextos de uma Política Industrial

O traçado de uma PI envolve a conciliação de "inconsistências" que, não obstante, devem coexistir. O Quadro III, adaptado de P. Bartha (1984), ilustra esse cenário, no caso brasileiro. Da combinação de suas dimensões - tecnologia (ou intensidade do uso de capital) e escala de produção - pode-se definir quatro segmentos da economia industrial brasileira, na década de 80.

O segmento A compõe-se de indústrias tecnologicamente defasadas e com níveis de produtividade estagnados ou cadentes; todavia é um segmento importante pelo seu contingente de mão-de-obra. O conteúdo da PI nesse segmento é o de reduzir o custo do ajustamento para tais indústrias e para sua força de trabalho. O significado regional e local desse segmento apenas contribui para aumentar esse custo. Intervencionismo e protecionismo são valores típicos da PI nesse segmento.

Já o segmento B é um dos motores do crescimento industrial, onde as indústrias são induzidas basicamente pela competitividade do mercado interno. Aqui, o conteúdo da PI é tipicamente regulatório. Um exemplo recente: o "estatuto da pequena e média empresa".⁽⁴⁾

Outro motor do crescimento industrial, o segmento C é dominado pelo "planejamento industrial", onde o horizonte de decisão contempla o fim da década, ou mesmo além. O intervencionismo governamental também é um valor da PI nesse segmento, promovendo a criação de pólos de crescimento, com as indústrias "de ponta" ou de "alta tecnologia". A estratégia dos subsídios (creditícios e fiscais, estes em menor escala)⁽⁵⁾ é amplamente utilizada, e a "inspiração japonesa" é latente nas ações de governo nesse segmento. Igualmente, trata-se do segmento mais "politizado" (P. Bartha, 1984, p.81) da economia industrial, como mostram os exemplos correntes da "informática" e "química fina".

(4) Esse segmento tem em uma de suas fronteiras a chamada "economia invisível".

(5) Sobre essa questão, ver Erber, Guimarães e Araújo Jr. (1984).

No segmento D - principal motor do crescimento industrial na, de outra forma generalizada, retração econômica, da primeira metade da década de 80 - predomina a "indústria de exportação". Como no segmento B, o padrão dominante é o da competitividade, aqui ditada pelo mercado internacional. As fronteiras da política industrial nesse segmento, por vezes, confundem-se com a política cambial e a política de balanço de pagamentos.

Nessa ordem de considerações, os segmentos B e D, no Quadro III, dão um sentido de política de orientação de mercado à PI, enquanto os segmentos A e C qualificam uma PI intervencionista.

Essa concepção é relevante pois induz a uma partição no "meio externo" da PI - o que explicaria suas aparentes inconsistências, como notado no início deste item. Por outro lado, em decorrência dessa partição na economia industrial, tanto na organização do Setor Público quanto no planejamento da PI prevalece uma complexa divisão de tarefas entre suas unidades de decisão.⁽⁶⁾

(6) É precisamente a partir dessa constatação que a metodologia interorganizacional - como utilizada na pesquisa sobre a "Administração da Política Industrial" - encontra sua maior justificativa.

Quadro III: Diferentes Contextos da Política Industrial

Grande empresa

A

INDÚSTRIAS TRADICIONAIS

Defasagem tecnológica e baixa produtividade

Intervenção governamental

Preservação da força de trabalho

(Produtos Alimentares, Indústria Têxtil, Construção Civil)

D

INDÚSTRIAS DE EXPORTAÇÃO

Fator de Crescimento

Competitividade no mercado externo

Incentivos Cambiais

(Siderurgia, Indústria Bélica)

Absorção de Mão-de-obra

Absorção de Capital

B

INDÚSTRIAS TRADICIONAIS E NOVAS INDÚSTRIAS

Fator de Crescimento

Regulação de mercado

Competitividade no mercado interno

(Vestuário, Calçados)

C

INDÚSTRIAS "DE PONTA"

Fator de Crescimento

Intervenção governamental

Subsídios

(Química, Informática)

Pequena empresa

I.3.1. Uma classificação de Política Industrial

Um recurso didático sempre disponível na análise de políticas é o recurso taxionômico. No caso de política industrial, o exemplo mais recente nesse sentido é a classificação Adams-Bollino, como sumariado no Quadro IV. De modo geral, essa classificação amplia diversos outros esforços semelhantes, lembrando: a) o escopo ou abrangência diferenciada com que se pode identificar (e analisar) a PI (basicamente os atributos I e II, no Quadro IV);

b) a dimensão temporal dessa política, o que, eventualmente, pode captar o conteúdo de estabilização nela implícito; c) os interesses ou objetivos que a orientam e os instrumentos utilizados nessa orientação. Como lembra H. Ueno (1983, p.34), "diferentemente das tradicionais políticas fiscal e monetária, a política industrial não demonstra uma relação explícita entre seus objetivos e os meios de atingi-los. Sua concepção, conteúdo e formas diferem, refletindo o estágio desenvolvimento econômico, suas circunstâncias naturais e históricas, as condições internacionais, e sua situação política e econômica, resultando em consideráveis diferenças de país para país, e de época para época"; d) a sua ambientação institucional, que tanto pode se limitar aos "órgãos de governo" como pode envolver grupos de interesses especiais (como a CNI ou a FIESP, por exemplo).

Quadro IVPolítica Industrial: A Classificação Adams-Bollino*

CLASSES DE ATRIBUTOS	DEFINIÇÃO	EXEMPLO
<u>I. Abrangência</u>		
1. Política Industrial em geral		
2. Política Industrial não seletiva ou genérica (política industrial horizontal)	Disponível a todos os setores industriais	Estímulo ao aumento de Produtividade
3. Política Industrial de Atividades	Não específica a um setor mas seletiva a determinadas dimensões ou atividades industriais	Incentivos à Tecnologia
4. Política Industrial Regional		Desenvolvimento do Nordeste
5. Política Industrial Setorial		Política Siderúrgica
6. Política Industrial Específica de Ramo		Desenvolvimento da Microeletrônica
7. Política Industrial Específica de Projeto ou de Firma		Programa Grande Carajás
<u>II. Tempo</u>		
1. Transitório (ou temporário)		
2. Semi-permanente		
3. Longo prazo (ou permanente)		
<u>III. Hierarquia de Ações Governamentais</u>		
1. Medida	Ação mais elementar de política industrial	

(*) Elaborado a partir de F. Adams e C. Bollino (1983).

- | | |
|--------------------------|---|
| 2. Programa | Conjunto de medidas |
| 3. Estratégia Industrial | Conjunto de intervenções <u>coordenadas</u> |

IV. Interesses Econômicos
(ou Objetivos de Política)

- | | |
|---|--|
| 1. Melhoria de Características de Mercado | Promoção de competitividade |
| | Prevenção de monopólios e da concentração |
| 2. Estímulo a Inovações | Promoção de pesquisa e desenvolvimento |
| 3. Adaptação Estrutural | Adaptação da produção, mão-de-obra, e do capital às alterações do "meio externo" |
| 4. Re-estruturação das Relações Econômicas Internacionais | Política de criação e reorientação de comércio |
| | Promoção de exportações |
| | Limites de importação |

V. Instrumentos

- | | |
|------------------------|--|
| 1. Indicativos | Planos Nacionais e acordos voluntários entre Setor Público e Setor Privado |
| 2. Medidas Específicas | Fiscais |
| | Crédito-prêmio |
| | Depreciação acelerada |
| | Financeiras |
| | Crédito Subsidiado |
| | Participação Acionária |

VI. Centro de Decisão
(ou Origem)

1. Órgãos Oficiais
2. Empresas Públicas
3. Setor Privado em Acordo com Autoridades Governamentais
4. Organismos Internacionais

I.4. Política Industrial como output da organização governamental

Em termos analíticos, pode-se considerar a PI como o resultado da interação de mecanismos decisórios do Setor Público. Para tanto, deve-se especificar a "organização relevante", ou seja, o conjunto de unidades de decisão que, por sua atuação, influenciam alguma dimensão da economia industrial.⁽⁷⁾

Se $\{o'_1, o'_2, \dots, o'_n\}$ representa um conjunto de unidades de decisão dessa organização governamental, então

$$\{o'_1, o'_2, \dots, o'_n\} \rightarrow PI \quad (1)$$

O conjunto $\{o'_1, o'_2, \dots, o'_n\}$ fica perfeitamente identificado por seus níveis (hierárquicos) de decisão, bem como pela distribuição das o'_i por esses níveis.

A relação (1), acima, permite estabelecer uma importante conjectura analítica que é o fundamento das seções seguintes deste relatório.

Conjectura

As características operacionais $\{c_1, c_2, \dots, c_r\}$ que vigoram na organização governamental $\{o'_1, o'_2, \dots, o'_n\}$ induzem um conjunto de tributos de qualidade $\{a_1, a_2, \dots, a_s\}$ da PI. Ou seja,

$$\{c_1, c_2, \dots, c_r\} \rightarrow \{a_1, a_2, \dots, a_s\} \quad (2)$$

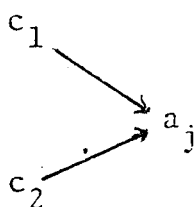
Por característica operacional entende-se os mecanismos decisórios que vigoram no Setor Público. O grau de centralização da autoridade de decisão, a extensão em que se superpõem domínios ou agendas de diferentes unidades, a presença (ou ausência) de atividade de coordenação, e o próprio número e disposição das unidades no Setor Públi-

(7) Observe-se que, em decorrência, não há uma forma única de especificar tal organização relevante e, assim, a própria PI. Para uma discussão desse pressuposto de que política é uma categoria analítica, ver J.V. Monteiro, (1982, Capítulo I).

co são exemplos de características $\{c_i\}$. Quanto aos atributos de qualidade da PI, eles são representados pelas diversas dimensões segundo as quais se pode mensurar o "sucesso" de uma PI: entre outros, a extensão em que uma estratégia permanece em vigor (ou o seu turnover numa PI), o grau de representatividade e de transparência que reflete dos objetivos e das estratégias da PI, a durabilidade (ou transitoriedade) dos "ganhos" que a PI permite obter, os custos do ajustamento da PI (por exemplo, em termos de maior ou menor absorção de mão-de-obra).

Assim, por exemplo, pode-se relacionar um atributo a_j ("frequência dos reajustes numa estratégia de PI") a pelo menos duas características operacionais do processo decisório dessa PI: c_1 - "concentração do processo decisório da PI em uma ou duas unidades de decisão" e c_2 - "deficiência no fluxo de informações que instrui a formulação dessa PI".

Com efeito essa circunstância em que



(3)

é tanto mais provável quanto maior a turbulência no meio externo dessa PI, e tipicamente compõe a patologia da formulação de políticas, em regime de crise econômica.

Por outro lado, a relação (2), acima, permite encaminhar uma consideração de natureza normativa e que é fundamental no design de políticas. Ou seja, dado um rol de atributos $\{a_j\}$, qual a configuração mais "apropriada" para a organização e os processos de Governo? Isto é,

$$\{\bar{a}_j\}_{j=1, 2, \dots, s} \rightarrow \{c_i\}_{i=1, \dots, r} \quad (4)$$

A relação (4) é genuinamente uma estratégia de reforma da PI.

II - Uma Metodologia para o Estudo da Política Industrial no Brasil

II.1. Introdução

Esta seção do relatório tem por objetivo estabelecer o quadro de referência analítico da pesquisa Administração da Política Industrial no Brasil. Nesse sentido, ela:

- (1) aponta a necessidade de revisão das bases intelectuais em que as pesquisas preponderantemente econômicas se assentam, visando a compreensão da dinâmica da política industrial;
- (2) traça a origem e especifica a natureza da via teórica promissora para a ampliação daquela base intelectual: a Teoria das Organizações e das Relações Interorganizacionais;
- (3) especifica pressupostos e hipóteses de trabalho referentes à abordagem de análise interorganizacional a ser adotada; e
- (4) apresenta as variáveis que compõem os quadros de referência conceitual para análise das organizações e das relações interorganizacionais relevantes para a formulação e implementação da política industrial.

II.2. Revisão da base teórica

A análise do conteúdo da política industrial e sua avaliação à luz da ação dos fatores econômicos influentes nos padrões de alocação de recursos, principalmente aqueles referentes ao mercado, já se constitui em tradição consolidada no Brasil. Sem dúvida alguma, tais estudos muito contribuíram para orientar a formulação da política pública nas diversas fases do desenvolvimento industrial que o país atravessou. Mais do que à simples adaptação reativa aos ditames da realidade econômica existente, muitos desses estudos inspiraram o poder público à ação proativa no sentido da criação, sustentação e desenvolvimento de novos mercados e suas respectivas estruturas produtivas públicas, mistas e privadas. Se, por um lado, o trabalho de pesquisa e reflexão sistemática sobre a realidade econômica brasileira muito contribuiu para alimentar as decisões que levaram o país a assumir a magnitude de oitava economia do mundo, por outro, a nova situação de complexidade maior passou a requerer revisões da natureza desses mesmos estudos e linhas de reflexão prevalecentes.

Analisando as mudanças dos parâmetros dentro dos quais se apresentam os problemas de desenvolvimento na década de 1980, Werner Baer, por exemplo, alerta para a necessidade de estudos de caso do comportamento das empresas estatais e multinacionais numa nova agenda de pesquisas. Segundo Baer:

"... Análises do seu crescimento, padrões de comportamento no que diz respeito à tecnologia, fixação de preços, emprego, estratégias de investimento, etc. Seriam essenciais. A característica-chave desses estudos seria a descoberta de onde residem os poderes decisórios e em que bases se verifica a tomada de decisões. A ênfase estaria em compreender quais são os fatores que influenciam os agentes decisores dessas empresas, ao invés de apenas se focalizar como essas empresas devem se comportar (em função de alguns tipos de critérios de eficiência). Uma vez conhecido o como essas instituições se comportam, será fácil desenvolver planos e políticas de ação, que deveriam se basear não apenas no conhecimento dos mercados, mas também no como os non-market factors influenciam a alocação de recursos". (8)

Coube a Herbert Simon⁽⁹⁾ revolucionar a teoria econômica da firma ao sustentar o argumento de que as empresas não tomam decisões maximizantes, mas sim satisfatórias. Tal fato remete o analista diretamente à questão: que fatores outros, que não os de mercado, associados à lógica maximizante, influenciam também as decisões empresariais? Essa pergunta, certamente, só poderá encontrar respostas num quadro referencial teórico mais amplo que aquele fornecido pela teoria econômica. Sensíveis à centralidade da questão, tanto alguns economistas e estudiosos de posicionamento mais à esquerda do espectro ideológico, a exemplo de J. K. Galbraith,⁽¹⁰⁾ como alguns outros, mais à direita, a exemplo da corrente da Public Choice⁽¹¹⁾ buscaram apoio teórico e contribuíram significativamente para o corpo de conhecimento da Teoria das Organizações.

(8) Ver W. Baer, (s/data), mimeo.

(9) Ver H. Simon (1955, 1957, 1958). Ver também o importante trabalho de seus colaboradores, R. Cyert e J. March (1963).

(10) Ver, por exemplo, J. K. Galbraith (1969, 1973), bem como J. O'Connor (1973).

(11) Inserem-se no grupo da Public Choice economistas e cientistas políticos. Ver, por exemplo, G. Tullock (1965); A. Downs (1967); J. Buchanan, (1979); J. Buchanan (1971 e 1973); J. V. Hiskanen (1981).

Paralelamente, as últimas décadas têm assistido, no campo da ciência política, os estudiosos reformularem suas concepções originais referentes às decisões de política pública. Constitui característica fundamental dessa reformulação a relevância assumida pelo aparato burocrático do Estado, face às instituições legislativas, como locus preponderante do processo de formulação das políticas públicas. Também foram significativas as revisões que diziam respeito à implementação dessas políticas. Se antes tomavam-se como certos e neutros os processos de implementação das políticas formuladas, hoje os cientistas políticos, ao se voltarem para a burocracia, descobrem que é naquela arena que se verifica um verdadeiro processo de reformulação e modificação daquelas políticas.

Nesse sentido, sugerimos aqui que sejam ampliadas as bases intelectuais dos estudos voltados para a compreensão da política industrial brasileira. Esta ampliação de bases intelectuais, que orientará esta pesquisa, buscando na teoria das organizações importantes subsídios conceituais e metodológicos, já dispõe de sementes estabelecidas no Brasil, no que diz respeito ao estudo da política industrial.⁽¹²⁾ Wilson Suzigan (1978), por exemplo, faz incursões reveladoras no campo da análise organizacional em seu estudo do aparato institucional da política industrial no Brasil, principalmente ao deter-se na análise do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Jorge Viana Monteiro e Luiz Roberto A. Cunha (1978) saltando para o nível de análise das relações interorganizacionais, privilegiando os temas controle e coordenação, e utilizando um instrumento mais formalizado que o de Suzigan, também se valeram do enfoque organizacional para esclarecer importantes aspectos da formulação da política industrial no Brasil.

Não obstante o reconhecimento generalizado do papel estratégico do aparato burocrático do Estado na vida brasileira, muito pouco se tem feito para analisar sistematicamente o impacto dos processos

(12) Constituem tradição já sedimentada no Brasil os estudos embasados na Teoria das Organizações, ou mesmo contribuintes para o desenvolvimento de seus conceitos e formulações teóricas. Constitui fato recente, porém, o relacionamento dessa área de conhecimento com a formulação e implementação de políticas públicas.

organizacionais e interorganizacionais na modelagem e instrumentalização de políticas públicas. É precisamente esta lacuna que a pesquisa pretende preencher.

II.3. Quadro de referência conceitual

Não é suficiente apontar a Teoria das Organizações como fonte original da abordagem desta pesquisa. Isto porque a Teoria das Organizações é um campo que compreende pelo menos três grandes linhas de desenvolvimento, cada uma das quais inspirando-se numa variedade de tradições intelectuais.⁽¹³⁾ A primeira dessas linhas, fundamentalmente orientada para o estudo das organizações no plano formal, inspira-se na escola clássica de administração e na teoria administrativa. Caracteriza-se esta linha sobretudo pela perspectiva normativa, no sentido de gerar conhecimento capaz de orientar os esforços gerenciais de administradores públicos e privados.

A segunda linha de desenvolvimento, de cunho psicológico, é orientada para o estudo do comportamento dos indivíduos nas organizações, e repousa substancialmente em trabalhos originados pelo movimento de relações humanas. Finalmente, a terceira linha de desenvolvimento encontra suas bases na obra de Max Weber, e sua natureza sociológica lhe atribui perspectiva substancialmente descritiva.

De uma maneira não ortodoxa, é nesta última tradição que fundamenta-se esta pesquisa. Muito mais do que a eficiência das organizações objeto de estudo, ou suas capacidades de integrarem propósitos organizacionais com objetivos individuais, a pesquisa visa compreender a dinâmica dos processos decisórios, dos conflitos, das estratégias de sobrevivência e exercício do poder, atentando para o impacto deste comportamento organizacional sobre o conteúdo e instrumentalização da política industrial. Embora se trate de uma pesquisa aplicada, sem compromissos com o desenvolvimento de teoria, ela se insere numa proposta de trabalho que vem ganhando corpo nos últimos dez anos. Como já observou Gary Wamsley (1973):

(13) Para uma visão geral da Teoria das Organizações, ver S. Clegs e D. Dunkerley (1980).

"A preocupação atual com a análise de políticas clama por uma teoria de administração pública, ao invés de uma teoria geral de administração; uma teoria que possa estar focalizada nas consequências da estrutura e do processo organizacional para a formulação e implementação de políticas".

A premissa básica subjacente à pesquisa é a de que a melhor compreensão do processo decisório através do qual formula-se e reformula-se a política industrial favorecerá tanto a compreensão do conteúdo dessa política como sua crítica, fornecendo assim bases mais sólidas para orientações de cunho normativo. Considera-se ainda que a noção de processo decisório, neste caso, só assume concretude como objeto de estudo quando enfocamos prioritariamente as organizações públicas e suas inter-relações no espaço político-institucional relevante para a política industrial. As organizações públicas são parte, e uma parte especialmente importante no Brasil, dos subsistemas de formulação de políticas. É esta importância das organizações públicas, tanto para o processo político de decisões de política industrial como para a modificação, implementação e operação dos programas de governo, que as torna o foco central do estudo. Citando Wamsley, pode-se dizer que estas organizações são os fenômenos discretos que fornecem conteúdo empírico àquela entidade analítica abstrata denominada Administração da Política Industrial.

O problema teórico-metodológico que a pesquisa apresenta advém de uma fonte básica: a política industrial não pode ser formulada, e muito menos implementada, no contexto de uma única organização. Ao contrário, os processos decisórios, a que nos referimos anteriormente, dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelecem. Assim sendo, esta pesquisa fundamenta-se não apenas em pressupostos e propostas teóricas desenvolvidas a partir de estudos no domínio da Teoria das Organizações, mas também em seus desdobramentos recentes referentes a uma emergente Teoria das Relações Interorganizacionais, e em posturas mais recentes no estudo da Política Econômica.

A abordagem metodológica adotada nesta pesquisa assume, conforme já foi discutido na seção anterior, que a política industrial pode ser concebida como o resultado da interação dos mecanismos decisórios que vigoram nessas organizações (denominadas aqui unidades de

decisão), tanto internamente quanto nas relações entre elas. Dessa forma, a análise da PI requer, como passo preliminar, as especificações do conjunto de unidades de decisão que, por sua atuação, influenciam alguma dimensão da economia industrial.

Segundo o enfoque das relações interorganizacionais, as interações pertinentes a esse conjunto de organizações podem ser produzidas num continuum, que tem em seus extremos duas situações ideais: rede e campo.⁽¹⁴⁾

A situação descrita como uma rede interorganizacional expressa um padrão total de interação em um grupo de organizações que se dispõem a atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios e coletivos, ou resolver problemas específicos de uma clientela-alvo ou setor (Van de Ven e Ferry, 1980). Organizações atuando como rede estariam orientadas não apenas para seus objetivos próprios, mas também realizando-os através de objetivos coletivos. Manteriam relações sistemáticas, e até mesmo padronizadas, com suas congêneres, no que concerne à atuação sobre a economia industrial, demonstrariam um grande conhecimento umas das outras sobre funções e responsabilidades de cada uma, no que se refere ao setor, e manifestariam um elevado grau de consenso em relação à política em vigor. No contexto ideal de um rede, as organizações se caracterizariam ainda por evitar disputas em torno de domínios definidos de maneira ambígua. Em geral, avaliariam positivamente as relações de interdependência existentes.

No extremo oposto do continuum de formas de relações interorganizacionais, situar-se-ia o campo. Esse conceito é usado por permitir expressar tanto a existência de propósitos comuns, como a idéia de um cenário de movimentação estratégicas e de conflito (P. Di Maggio, 1983). Contrariamente à idéia de rede, a imagem de campo tem a conotação de competição e enfatiza a desestruturação ou, pelo menos, uma estruturação frouxa entre organizações que têm em comum o impacto de suas ações sobre um determinado segmento da economia.

(14) Ver a propósito, Di Maggio (1983).

A situação de campo, portanto, se caracterizaria pela existência de organizações atuando prioritariamente na promoção de objetivos próprios, mantendo relações assistemáticas com as demais, no que concerne à PI, demonstrando um conhecimento reduzido sobre as funções e responsabilidades das outras, manifestando um reduzido grau de consenso em relação à política em vigor, disputando domínios e avaliando negativamente suas relações de interdependência, quando existentes.

II.4. A adaptação da metodologia ao estudo da Administração da Política Industrial no Brasil

A presente pesquisa visa a estudar as possíveis relações entre o conteúdo da PI recente (objetivos e instrumentos) e os processos decisórios que a geraram e modificaram, com vistas a, eventualmente, prover subsídios para uma nova política. Dessa forma, o quadro de referência conceitual mencionado no item anterior será de valia para:

- a) identificar a natureza das relações interorganizacionais referentes à ação das organizações públicas, cuja atuação exerce algum impacto sobre a economia industrial. Trata-se, pois, de situar empiricamente no continuum rede-campo o conjunto das organizações mais relevantes para a formulação e implementação da PI, mediante especificação e análise dos atributos das relações existentes nesse conjunto;
- b) avaliar o significado das relações interorganizacionais existentes para o conteúdo da PI que vigora no período analisado, e as possíveis exigências que uma PI diferente colocaria sobre o mesmo conjunto de unidades de decisão, no que diz respeito à estruturação de suas relações.

II.4.1. A forma matricial como representação das interdependências das unidades de decisão da PI

Para a análise da administração da PI, segundo o enfoque das relações interorganizacionais, julgou-se conveniente retratar essas relações numa forma matricial.⁽¹⁵⁾ Assim, as linhas e colunas da ma-

(15) Essa alternativa já foi adotada em análises anteriores deste tema. Ver, a propósito, Monteiro e Cunha (1978) e Adams e Bollino (1983).

triz indicam as unidades de decisão relevantes para a PI, e as características operacionais dessas unidades são apresentadas nas células da matriz, através de uma notação como a que é adotada na Figura 1, a seguir, e que será objeto de descrição e análise na seção seguinte deste relatório.

A natureza das interdependências das unidades de decisão da rede/matriz diz respeito principalmente aos seguintes aspectos:

- a) uso compartilhado de instrumento de política por mais de uma unidade de decisão (por exemplo, duas unidades administrando um volume comum de reduções e isenções fiscais);
- b) impacto causado nos objetivos de política de uma unidade por decisões e ações de outra (por exemplo, o controle do déficit orçamentário do Setor Público e a administração de subsídios e isenções fiscais);
- c) decisões que devem ser tomadas conjuntamente ou simultaneamente por algumas unidades, tendo em vista a adoção de critérios globais ou alcance de objetivos compartilhados (por exemplo, a igualdade de condições no financiamento das exportações, independentemente da unidade financiadora);
- d) requisitos impostos pela dependência seqüencial entre as atividades de uma unidade de decisão em relação a outras, ou pelo ajustamento recíproco e simultâneo de duas ou mais unidades (por exemplo, a seleção de projetos deve ter seqüência na decisão de financiamento desses projetos);
- e) relações hierárquicas (por exemplo, a atuação de unidades de fomento face às decisões de estratégia industrial).

Para efeito desta pesquisa, esses aspectos das interdependências das unidades de decisão da PI incluídas na matriz da Figura I foram operacionalizados através da definição de formas de articulação. Essas formas de articulação procuram, assim, traduzir os diferentes conteúdos, intensidades e periodicidade dos fluxos de recursos (financeiros, humanos, materiais) e de mensagens (orientações, normas) que fluem entre os diferentes pares de unidades de decisão. A descrição e definição detalhada dessas formas de articulação são apresentadas na seção seguinte deste relatório.

II.4.2. A definição de características operacionais das relações interorganizacionais na PI

Conforme mencionado no item II.3., a teoria de relações interorganizacionais preconiza que o maior ou menor grau de sucesso obtido como o resultado da ação de organizações que atuam em conjunto num determinado setor ou tema (como a PI) depende da medida em que essas organizações estejam estruturadas como uma rede.

Assim sendo, essa metodologia possibilita definir o desempenho de um conjunto de unidades de decisão (matriz de interdependências) por um rol de variáveis (ou características operacionais). O Quadro V ilustra essa possibilidade, resumindo classes típicas de variáveis e resultados em função dos quais se empreende a análise interorganizacional de uma política.

Figura 1

MATRIZ INTERORGANIZACIONAL DE POLÍTICA INDUSTRIAL

	SEPLAN	CDE	CIP/SEAP	CMN	CONCEX/CPA	CIPE	BACEN	MF	CDI	STI/INPI	BEFIEX	CCNAI	MIC	BS	CACEX	BNDES	FINEP	CONSIDER	CORIM/SEI	CNE	CNAL/CENAL	ESTATAIS	SETOR PRIVADO
SEPLAN		σ_s	$\sigma=$	σ	σ	σ			σ		σ	σ	P			σ_2	σ	σ	σ	σ	σ	σ_3	
CDE	π_3								σ_3				P					σ_3	π_3	σ_3		π_3	
CIP/SEAP				P					σ_4									π_3				π_3	π_3
CMN	$\sigma_1 \sigma_2$		P		$\sigma_2 \sigma_3$	P	π_2		$\sigma_1 \sigma_2$		π_4			$\pi_2 \pi_3$	$\sigma_3 \pi_4$	$\sigma_1 \sigma_2 \pi_3$	π_3			P		$\sigma_1 \sigma_2$	$\sigma_1 \sigma_2$
CONCEX/CPA			π_1	π_1				π_1	π_1		π_1				π_1			π_1				π_1	π_1
CIPE																							σ_3
BACEN				σ_s	σ				σ						σ						σ_4		$\sigma \pi_2$
MF		σ	$\sigma=$	σ	$\sigma=$	σ_4	σ		σ	σ_3	$\pi_2 \pi_3$		π_1	σ	π_1			$\sigma \pi_1$	σ	σ	σ	π_1	π_1
CDI	σ_3		P			σ_3				σ_4	$\sigma=$	$\sigma \pi_1$	σ	π_3	σ	σ_3	σ_3	σ_3	σ_3		σ	σ_3	$\pi_1 \sigma_3$
STI/INPI							σ_3														σ	σ_3	$\sigma_4 \sigma_3$
BEFIEX									P						P								$\pi_1 \sigma_2$
CCNAI		P																	σ_4			σ_4	σ_4
MIC		σ	σ	σ	σ	σ_4		$\sigma=$	σ	$\sigma=$	$\sigma=$					σ_3		$\sigma=$	σ	σ	$\sigma=$		π_3
BS				σ	σ				σ						σ						σ_4		σ
CACEX				σP	σP		π_4		σ_4		π_3	σ				σ_3		π_4				π_3	$\sigma \pi_3$
BNDES				σ	σ				σ_4	σ_4		σ_4					σ_4	σ_4	σ_4	P	σ_4	σ	$\sigma \pi_4$
FINEP	P								σ_4			σ_s							σ_1	σ_4	σ_4		σ
CONSIDER			σ_3						σ_3					P	σ_3							$\pi_3 \sigma_3$	$\pi_3 \sigma_3$
CORIM/SEI		σ_3							σ_3					π_3	σ_3	σ_3						σ_3	π_3
CNE	σ_3														σ_3						σ_3	π_3	σ_4
CNAL/CENAL																							σ_4
ESTATAIS	P						σ_4					σ						P		σP			σ_4

OBS. Ver significado das legendas no Quadro VII - (pg. 39)

Quadro VVariáveis de Análise Interorganizacional de Política^(*)I) Indicador de resultado

Medida em que a unidade de decisão alcança seus objetivos ("indicador de sucesso").

II) Indicador de dependência

1) Necessidade da unidade de decisão de recursos externos ao seu domínio, isto é, dependência dos processos decisórios de outra unidade.

2) Necessidade da unidade em relação a normas e critérios fixados por outras unidades.

III) Indicadores de limitações ou deficiências no fluxo de informação

1) Conhecimento de necessidades, problemas e oportunidades na rede e no meio externo.

2) Conhecimento das atividades e objetivos das demais unidades de decisão.

IV) Consenso

1) Concordância entre as unidades quanto a soluções para necessidades e problemas, como percebidos por cada unidade.

2) Concordância sobre atividades e objetivos das unidades que compõem a rede.

3) Conflito entre meios e fins da rede (atuação coletiva versus atuação individual).

V) Similaridade de domínio

Similaridade de objetivos, atividades, clientela, tipo de competência do corpo técnico, entre diferentes unidades de decisão.

(*) Baseado em Van de Ven e Ferry, 1980.

VI) Tamanho

Número de unidades existentes na rede e sua distribuição no processo decisório da política.

VII) Grau de formalização

Codificação de acordos e contratos (inclusive planos) entre as unidades de decisão.

VIII) Padronização

Volume e variedade de informações e diversidade de comportamentos das unidades de decisão.

IX Complexidade

Número de coalisões e subgrupos de unidades de decisão (p. ex. submatrizes) na rede.

X) Centralização

1) Prevalência de mecanismos ou unidades de decisão típicas de coordenação sobre as demais unidades..

2) Centralização dos recursos e demais fluxos de informação (normas, parâmetros etc).

III. A Matriz ou Rede de Interdependências de Política Industrial no Brasil

III.1. Tamanho e dimensões

Na Figura 1, apresentada na seção anterior deste relatório, a noção de política industrial é estabelecida a partir de um conjunto de interações que envolve 26 unidades de decisão do Governo Federal, grupadas em 21 "blocos" de unidades, mais o bloco das empresas estatais federais⁽¹⁶⁾. A esse conjunto, organizado sob a forma matricial, chamamos a organização de política industrial e ao produto final dos processos decisórios dessa organização, a política industrial. A relação dessas unidades de decisão, já classificadas pelo nível de proximidade da atividade industrial, é apresentada no Quadro VI.

A tentativa de mapear a economia industrial brasileira defronta-se com os extensos limites dentro dos quais a ação governamental se interliga à trajetória da indústria. Desse modo, é importante impor algum critério de seletividade, não apenas para reduzir tais limites a um nível analiticamente tratável, como identificar a grande diversidade segundo a qual a trajetória da indústria depende da ação governamental. Nessa seleção, diversos aspectos foram observados:

a) o grau de aproximação entre a "visão de organograma" e a atuação efetiva das unidades de decisão de política. Esse é, por exemplo, o caso de unidades como o CDE e o CONCEX que têm atribuições ("Missões") muito bem definidas no processo decisório governamental mas que, ao longo do tempo, passaram a exercer apenas parcial ou limitadamente tais atribuições;

(16) Todavia, ao longo deste relatório, não é feita qualquer elaboração adicional quanto à presença das empresas estatais nas relações interorganizacionais de PI. Apenas a Figura 1 inclui, tentativamente, um bloco de empresas estatais.

Quadro VI

Conjunto de Organizações da Política Industrial do Brasil.

I - Unidades do Meio Externo à Política Industrial

SEPLAN

CDE

CIP/SEAP

CMN

CONCEX/CPA

CNPE

BCB

M. Fazenda

II - Unidades de Planejamento IndustrialII.1 - Exclusivas

CDI

STI/INPI

BEFIEX

CCNAI

II.2 - Não Exclusivas

MIC

Bco Brasil

CACEX

BNDES

FINEP

III - Unidades da Política Setorial

CONSIDER

CONIN/SEI

CNE

CNAL/CENAL

IV - Empresas Estatais

b) a trajetória das unidades de decisão em meados da década de 70. A necessidade de recuar um pouco mais no tempo é importante para se entender o momento atual (meados da década de 80). E, do ponto de vista da PI, o meio da década de 70 é muito relevante, pois é nessa ocasião que tanto o CDE como o CDI lideravam o planejamento da política industrial no país, muito embora tenham atualmente uma atuação efetiva incomparavelmente mais restrita. Não obstante, são ainda instâncias de decisão existentes na organização governamental brasileira;

c) independentemente dos aspectos (a) e (b) acima, há diferentes dimensões pelas quais toma forma uma "política industrial": entre outras, tecnologia, exportação, emprego, estímulos creditícios e tributários. Desse modo, a representação matricial de uma PI deve envolver, ainda que os níveis de agregação em cada uma dessas dimensões não estejam igualmente representados, unidades de decisão dessa diversidade. Assim, incluem-se na matriz, entre outras, as unidades de decisão STI, INPI, FINEP (tecnologia), Ministério da Fazenda (tributos), CNPE (emprego), Banco do Brasil (crédito industrial), BEFIEX, CONCEX, CACEX (exportação);

d) representatividade de segmentos industriais "de ponta". Essa é a razão da inclusão do recém criado CONIN e da nova articulação (CONIN/SEI) de vez que, não apenas no Brasil, mas em diversos outros países o foco de uma "nova política industrial" vem sendo estabelecido nos ramos de "alta tecnologia", como na informática e micro-eletrônica;

e) exclusões por tratamento implícito. Ou seja, algumas unidades, como o CNP, não foram incluídas, por estar a "política energética" implícita na atuação da CNE, da Petrobrás e CNAL/CENAL, incluídas na matriz;

f) em alguns casos foi estabelecida uma delimitação de domínio entre unidades de decisão que, embora arbitrária do ponto de vista administrativo (ou de organograma) é relevante no que se refere ao setor industrial. Assim, por exemplo, são tratadas separadamente a SEPLAN, o CIP/SEAP, o BNDES, a FINEP, ou ainda a FINEP e a CCNAI.

Neste último caso há o argumento adicional de se individualizar uma variedade de PI (compras governamentais no mercado interno) que, se se põe, poderá ser revigorada no período 1985/1990. Igualmente, tem-se a se paração Banco do Brasil e CACEX, que é relevante para caracterizar duas outras variedades de ação de Governo na economia industrial: o crédito e a exportação/importação. Mesmo no próprio Ministério da Indústria e Comércio (MIC) há na matriz a subdivisão: MIC, CONCEX, CDI, STI/INPI, BEFIEX, CNAL/CENAL - o que permite, outra vez, singularizar ações específicas na promoção de subsectores ou dimensões da economia industrial;

g) por fim, cabe notar a exclusão dessa definição de política industrial de unidades como a SEMA (política de proteção ambiental) e CPME (Conselho da Pequena e Média Empresa). Os argumentos para essa não inclusão não são muito fortes. No caso da SEMA as considerações "conservacionistas" têm qualificado, muito mais do que determinado, as ações governamentais no setor industrial; seria uma atuação exógena à matriz de PI. No caso do CPME, não obstante a atração que exerce o tema da "pequena e média empresa" no debate sobre PI, trata-se de uma formalização de política muito recente e virtualmente ainda não exercitada.

Resta também acentuar que é apenas pela necessidade de manter dentro de limites "razoáveis" o tamanho da matriz, ou rede de interdependências, que não estão ali individualizadas instâncias como o regional (SUDENE), de holdings estatais (SEDERBRÁS), ou de "grandes programas" (CARAJÁS).

III. 2. Formas de articulação

A matriz ou rede de interdependências é fundamentalmente um sistema de informações. Ou seja, entre cada par de elementos (unidades de decisão) A e B, flui um conjunto de mensagens de diferentes conteúdos, intensidades e periodicidades. Apenas um subconjunto dessas mensagens será considerado relevante nesta análise.

Com efeito, o que se torna relevante no uso dessa matriz na análise de PI é a articulação entre as diferentes unidades de decisão que resulte em algum impacto percebido sobre o setor industrial da economia. Visto por outro lado, a matriz é uma decomposição do processo decisório da PI.

A articulação entre cada par de unidades de decisão da matriz é estabelecida segundo duas classes de indicadores: "indicadores de posição" e "indicadores de formação de política". Na primeira classe (indicadores de posição) estão as vinculações mais transparentes do ponto de vista organizacional. Tais indicadores são especialmente relevantes pela vinculação que possibilitam entrever nos processos decisórios das unidades envolvidas, sob formas e conteúdos virtualmente intransparentes (v.g. extensão em que a informação técnica é compartilhada pelos formuladores de política de duas ou mais unidades). Na segunda classe (indicadores de formação de política) estão as vinculações ao nível de estratégias (ou instrumentos) de ação, em seus diferentes estágios de formalização e comando. Por exemplo, a concessão de recursos financeiros e a definição de um "plano" representam um nível formal de decisão maior do que a adoção de normas de política; por outro lado, a fixação de um parâmetro (v.g. elevação de tarifa aduaneira) assume um caráter mandatório que só indiretamente se exprime na adoção de normas de política.

O Quadro VII resume a classificação de indicadores de articulação na matriz, bem como estabelece a legenda que é adotada na construção da matriz da Figura 1.

Quadro VII

Indicadores de Articulação na Matriz de Política Industrial

(Classes, Definições e Legendas)

I - Indicadores de Posição

- O Participação formal da unidade A no processo de decisório de B, ao nível máximo de decisão de B.
- S Atuação de A como "secretaria executiva" de B.
- = Subordinação de B ao organograma de A.
- Existência de uma subunidade em A, em decorrência de vínculo de política com B.

II - Indicadores de Formação de Política

- \$ Destinação de recursos financeiros, segundo critérios de decisão de A (ou externos a A e B), para B.
- P Definição formal de "Plano", "Programa", "Lista de Produtos", ou semelhante, segundo critérios de decisão de A (ou externos a A e B), para B.
- "₁ Fixação de parâmetros tributários, segundo critérios de A, para B.
- "₂ Fixação de parâmetros financeiros e creditícios, segundo critérios de A, para B. (*)
- "₃ Fixação de limites de gasto por A (ou externos a A e B), para B.
- "₄ Fixação de parâmetros de estímulo ou promoção de exportações por A (ou externos a A e B), para B. (*)
- "₅ Fixação de preços máximos por A (ou externos a A e B), para B.
- φ₁ Normas de crédito interno (**)
- φ₂ Normas de crédito externo
- φ₃ Normas de financiamento à exportação
- φ₄ Concessão de tratamento preferencial e (ou) acolhimento de propostas ou projetos.
- φ₅ Normas de atuação setorial

(*) Em diversos casos, "₂ sucede a "₄.

(**) As subclasses " e φ diferem basicamente pelo fato de que uma "norma", φ representa condições genéricas em que se definem diferentes conjuntos de .

III. 3. A leitura da matriz

A representação das articulações na matriz decorre de uma combinação de três fontes de informação:

a) a definição formal de domínios e mecanismos operacionais previstos para as unidades de decisão arroladas na matriz, a partir da legislação apropriada⁽¹⁷⁾;

b) a narrativa da atuação efetiva das unidades de decisão, relevante para o período 1983-85, obtida a partir de entrevistas realizadas com policy-makers dessas unidades;

c) a documentação de política industrial disponível em termos de divulgação regular (como "relatórios de atividade"), e documentos de trabalho produzidos no âmbito das unidades de decisão.

Por certo, tal combinação envolve algum grau de arbitrariedade por parte do analista de política, porém possibilidade de confrontar a matriz assim construída com a observação de fatos recentes validará esse tipo de construção.

Os indicadores, como mostrados no Quadro VII, não são a única possibilidade de representar as interações no processo decisório de PI. De fato, a opção já havia sido adotada anteriormente, e de forma limitada, em J. V. Monteiro e L. R. A. Cunha (1978). Igualmente, a metodologia interorganizacional adotada neste estudo⁽¹⁸⁾ requer um nível de detalhe das interações mais variado do que o adotado no estudo de Monteiro e Cunha. E, por fim, havia que captar na definição da matriz de interações as dimensões de exportação e de tecnologia que têm estado - e certamente estarão - no centro do desenvolvimento industrial brasileiro na década de 80.

(17) Em um caso (CONIN/SEI) essa foi de fato a única base para a definição da respectiva linha e coluna na matriz, de vez que se trata de uma unidade recém criada (CONIN) e de uma vinculação (CONIN/SEI) ainda não praticada.

(18) Ver "Administração da Política Industrial" - II Relatório de Atividades (FGV/EBAP, 1985), seção III.

Os indicadores de posição, embora possam ser interpretados como evidências do organograma do Governo Federal, são aqui utilizados pelo seu significado em termos de difusão de informações, monitoramento, e controle pelas unidades envolvidas no processo decisório da PI. Assim, por exemplo, o indicador de participação formal (o) definido no Quadro VII, permite supor que uma unidade A (sempre indicada na leitura horizontal da matriz) que participe no nível maior de decisão de uma unidade B (indicada na leitura vertical da matriz):

a) tem acesso à informação estratégica sobre o processo decisório de B;

b) tem noção da medida em que o domínio de B se confunde (ou distingue) do domínio de A;

c) tem noção da medida em que as decisões de B são inputs para decisões de A ou são outputs das decisões de A;

d) tem noção dos custos e benefícios envolvidos na formação de uma coalização majoritária em B para que uma decisão de B atenda às preferências de A.

Já os indicadores de atuação executiva (s) e de subordinação administrativa (=) tornam mais transparentes o monitoramento e o controle no processo decisório. O primeiro permite o monitoramento das decisões de A num estágio mais operacional do processo decisório que transcorre em B; o segundo estabelece o controle que A pode exercer sobre as decisões de B.

Quanto ao indicador de posição de subunidades, ele caracteriza um grau maior de inter-relação dos processos decisórios de A e B na dimensão de PI em que se define o domínio dessa subunidade. Por exemplo, do ponto de vista das compras industriais no mercado interno, a existência do Núcleo de Articulação com a Indústria (NAI) nos domínios de uma empresa estatal representa - nessa dimensão da PI - um comprometimento da estatal com as decisões da FINEP (e da CCNAI) quanto à promoção da tecnologia nacional e do estímulo à produção. Por outro lado, a atuação da subunidade em A é um possível mecanismo de monitoramento da decisão (ou política) estabelecida por B.

Quanto aos demais indicadores da interdependência que ocorre na organização da PI - aqui rotulados "indicadores de formação de política" - eles se constituem numa classe de decisões ou estratégias que engloba diferentes graus de transparência e de comando.

Primeiramente há os fluxos de informação indicados pelas legendas \$ e P. Trata-se de mensagens não anônimas⁽¹⁹⁾ no sentido de que tanto os recursos financeiros (\$) como um "plano" formal (P) têm destinatário certo (uma ou mais das unidades de decisão relacionadas na matriz) e origem conhecida: a autoridade orçamentária, o gestor de um fundo ou a unidade de planejamento setorial.

O indicador (\$) se traduz pela alocação direta de recursos financeiros da unidade A para a unidade B, de vez que as decisões mais amplas ("normas") ou os critérios de utilização de tais recursos financeiros ("fixação de parâmetros") são captados por fluxos das subclasses ϕ e Ψ , respectivamente, como se pode notar no Quadro VII. Assim sendo, a decomposição de indicadores aqui utilizada é mais "fina" do que a habitual decomposição segundo instrumentos de política (v.g. ASTEL, 1981). O instrumento do crédito oficial tanto aparece em \$, como pode estar implícito em indicadores das subclasses ϕ e Ψ .

O indicador da existência de "plano" (P) é relevante pois sinaliza um maior comprometimento do formulador de política em empreender determinadas ações de política, ao mesmo tempo em que distribui por duas ou mais unidades a responsabilidade da efetivação de uma dimensão da PI. Nessa segunda função, o "plano" pode ser visto como um elo na coordenação da PI, como definida na matriz.

Tomemos um exemplo da matriz de inter-relações. Em outubro de 1982 o CMN estabelece a "Programação do Setor Externo em 1983", um documento formal que delimita as ações da política econômica e os compromissos com a estabilização para o ano de 1983. Como tal, é um Pla

(19) Segundo L. Hurwicz. (1960) uma mensagem é anônima se: (a) ela não diferencia seus eventuais destinatários e (b) a resposta à mensagem depende exclusivamente de seu conteúdo.

no que passa a condicionar direta ou indiretamente o processo decisório das demais unidades representadas na matriz.⁽²⁰⁾ Na dimensão das importações de matérias-primas e maquinária, a CACEX tem seu processo decisório diretamente atrelado a esse "P" do CMN - o que está representado na linha CMN e na coluna CACEX, da matriz. Em troca, há nesse caso a emissão de um "Plano" pela CACEX (de fato, algo como o Comunicado nº 35, de dezembro de 1982) que atende ao "Plano" do CMN (representado na linha CACEX e na coluna CMN, da matriz). Mais ou menos nessa linha de argumentação costumam se alinhar o CMN e o CIP/SEAP, no processo decisório da PI no Brasil.

Os indicadores Ψ e Φ se constituem em mensagens de um grau maior de anonimato, de vez que habitualmente têm uma destinação que pode mesmo transcender o setor industrial, e quase sempre enquadram dimensões da PI como "exportação", "importação", "crédito", "operações de drawback", "compras de matérias-primas", ou setores de atividades como "siderurgia", "metal-mecânica", "química fina".

De modo geral, comparativamente aos indicadores Ψ , os indicadores Φ são mais anônimos, menos transparentes, menos peculiares à economia industrial, e envolvem menor grau de comando. Justamente nessa diferenciação pode-se localizar a origem de disfunções da PI. Ou seja, o grau de sucesso de uma ação de política pode estar na razão direta da força do estímulo implícito nessa ação.

Um exemplo nesse sentido - levantado em entrevistas e relatórios de avaliação - é o da emissão de normas (Φ) na definição de uma política de compras estatais de bens de capital (Exposições de Motivo - CDE nºs 6/74, 18/74, 10/75, 16-B/75, e Decreto 76.409/75). O tratamento preferencial (Φ_4) que se procurava induzir nos processos decisórios da política de compras das estatais acabou por se revelar insuficiente para sustentar as articulações entre as unidades de decisão atuantes nessa dimensão da política industrial. Assim, tornaram-se tênues as articulações CCNAI - Empresas Estatais, e CDI - CCNAI-STI/INPI-BNDES na difusão de tecnologia pela indústria nacional.

(20) Na matriz apenas o condicionamento direto é representado por P. Os condicionamentos indiretos podem estar implícitos em um menor volume de recursos financeiros (Φ), ou na fixação de tetos para o desempenho de atividades (Φ_5), entre outras formas.

Cabe também notar que, em certa extensão, há duplicação na cobertura dos indicadores π_1 e π_4 , π_2 e π_4 , bem como ϕ_2 e ϕ_3 , o que se deve à abrangência da dimensão das exportações na PI brasileira, nos últimos anos, tornando muito complexo ordenar os objetivos fiscais e monetários face aos objetivos de estabilização do balanço comercial.

III.4. Um sumário de resultados

Uma vez esclarecida a metodologia aqui utilizada - o que basicamente é o propósito dos itens anteriores - pode-se agora extrair dessa construção analítica seus resultados mais relevantes, tanto na caracterização dos processos decisórios da PI, em anos recentes, como na elaboração de sugestões para um design alternativo dessa política, e seu quadro organizacional e decisório.

Na construção da matriz de interdependências (M) apresentada na Figura 1, é possível identificar diversas submatrizes. A Figura II ilustra essa possibilidade. As submatrizes (I), (II.1), (II.2) e (III) correspondem às subdivisões definidas no Quadro VI, i.e., ao conjunto de organizações de política industrial.

A submatriz (I) tem sido a rede interorganizacional por onde passa formalmente a política macroeconômica (ou a política de estabilização econômica) nesta metade da década de 80. Pode-se notar que o desempenho efetivo dessa rede, a partir das evidências da matriz de interdependências (M) de política industrial, segue um padrão de articulações muito rarefeito. Nessa constatação deve-se levar em conta que:

a) por construção, a matriz (M) desdobra algumas unidades de decisão de modo menos convencional, repartindo-as por outras submatrizes da matriz (M). Por exemplo, outros compartimentos da SEPLAN (à exceção do CIP/SEAP) aparecem na submatriz (II.2), como o BNDES e FINEP. Igualmente, há compartimentos que estão implícitos nessas unidades da matriz (I). Esse é o caso da SEST que pode ter um papel de relevo no investimento industrial através de suas decisões quanto ao orçamento das empresas estatais;

	SEPLAN	CDE	CIP/SEAP	CMN	CONCEX/CPA	CNPE	BACEN	MF	CDI	STI/INPI	BEFIEX	CCNAI	MIC	BB	CACEX	BNDÉS	FINEP	CONSIDER	CONIM/SEI	CNE	CNAL/CENAL
SEPLAN																					
CDE																					
CIP/SEAP																					
CMN					I																
CONCEX/CPA																					
CNPE																					
BACEN																					
MF																					
CDI																					
STI/INPI										II 1											
BEFIEX																					
CCNAI																					
MIC																					
BB																					
CACEX															II 2						
BNDÉS																					
FINEP																					
CONSIDER																					
CONIM/SEI																			III		
CNE																					
CNAL/CENAL																					

FIGURA 2 SUBMATRIZES DA MATRIZ INTER-ORGANIZACIONAL DE POLÍTICA INDUSTRIAL - 1

b) as interdependências de natureza mais indireta não são captadas necessariamente pela metodologia aqui utilizada. Esse é o caso das articulações do tipo-participação (o) que podem endogeneizar um padrão de articulações muito forte entre as unidades de (I);

c) algumas unidades da matriz (I) têm tido um desempenho efetivo muito escasso, não exercitando todo o seu domínio⁽²¹⁾ ou mesmo substituindo seus domínios formais não exercidos por novos domínios especializados.⁽²²⁾

Não obstante tais qualificações, pode-se enunciar uma proposição que vigora na submatriz (I) e, de fato, se estende a toda matriz (M) de política industrial:

Proposição nº 1: Há uma substancial concentração do processo decisório de política industrial em unidades governamentais que tratam tipicamente da política de estabilização, e no âmbito dessas unidades, o processo decisório apresenta-se fortemente concentrado na SEPLAN e no MINIFAZ.

O mecanismo mais freqüente dessa concentração do processo decisório é o da participação de um ou mais formuladores de política da SEPLAN e do MINIFAZ nas unidades colegiadas de política econômica (CDE, CIP, CMN e CONCEX).⁽²³⁾

A submatriz (I) de política de estabilização se articula no todo da matriz (M) através das matrizes (H_1) e (H_2), como mostra a Figura 3: (H_1) é o prolongamento lateral da matriz (I) e representa a passagem dos "produtos" ou decisões das unidades da política de estabilização pelo restante da matriz (M). Visto de outra forma, esse prolongamento mostra a dependência dos objetivos e das decisões de política industrial face aos objetivos e decisões de estabilização. Note-se que, mesmo numa inspeção visual, este é o setor da matriz (M) de maior densidade de indicadores de articulação.

(21) Esse é o caso do CONCEX, que tem tido sua presença marcada exclusivamente pelas manifestações de política aduaneira através de sua Comissão de Política Aduaneira (CPA).

(22) Esse é o caso do CDE, especialmente em 1980/81, com sua especialização em política de regulação das estatais e em política de desenvolvimento regional. Ver a propósito, J.V. Monteiro (1983a).

(23) Embora não transparente na matriz (M), da Figura 1, essa concentração também decorre do papel dominante dos mecanismos orçamentários na formulação de políticas no setor público brasileiro. Ver J.V. Monteiro (1983a).

A presença das unidades de estabilização na PI ocorre de duas formas. Primeiro, pelo fato de que algumas unidades de (H_1) se rem elas próprias compartimentos de unidades de estabilização. É o caso do Banco do Brasil, CACEX, BNDES e FINEP. Segundo, pelas articulações de posição e de formação de política.

O primeiro aspecto é, em parte, uma decorrência da organização governamental brasileira em que unidades de fomento de um setor ou atividade não necessariamente estão vinculadas ao organograma do ministério desse setor ou atividade fomentada. O caso do BNDES é ilustrativo com suas passagens alternativas pelo organograma do MIC e da SEPLAN.⁽²⁴⁾

Todavia, há também que reconhecer que a complexidade dos problemas de política econômica dificilmente permitiria o estabelecimento de uma nítida separação de domínios entre as unidades da submatriz (I) e da matriz (H_1). A CACEX é, sem dúvida, o exemplo mais ilustrativo dessa inter-relação da forma organizacional e as mudanças no "meio externo". A dimensão de comércio exterior é hoje substancialmente forte, tanto na economia industrial como na estabilização econômica, para que se tenha algum critério funcional para alocar, sem ambiguidades, os domínios de uma agência de comércio exterior entre (I) e (H_1). Desse modo, há que estabelecer essa localização (em I ou em H_1) em termos das prioridades da política econômica. E até aqui parece restar pouca dúvida que nesta década de 80 os objetivos de estabilização se sobreponham aos do crescimento industrial.

Proposição nº 2: A administração da política industrial se caracteriza, especialmente na fixação de normas e parâmetros financeiros e de crédito, pelo envolvimento de unidades governamentais cujo domínio é formalmente o da política de estabilização.

Infer-se das evidências do processo decisório da PI que os objetivos da estabilização não apenas condicionam a definição de prioridades industriais ao nível de estratégias mas, igualmente, ao nível de mecanismos operacionais de atuação na economia industrial.

(24) Também a FINEP é hoje um expressivo financiador da tecnologia nacional e da educação pós-graduada. Até início de 1985 a FINEP era subordinada ao organograma da SEPLAN.

Quanto à matriz (H_2), que representa o prolongamento vertical da matriz (I) das unidades de estabilização, pode-se captar a extensão em que as unidades do planejamento industrial e das políticas setoriais fornecem inputs aos processos decisórios da estabilização, em sua articulação na matriz (M) de política industrial.

Como seria de antecipar, esse setor da matriz (M) é rarefeito de articulações; de fato, excetuando-se as articulações por participação (o), a contribuição significativa do planejamento industrial e das políticas setoriais para a formulação de políticas de estabilização limita-se ao papel desempenhado pela CACEX, na interação de política de exportação. A CACEX, em sua articulação com o CMN, tem sido a organização focal da política de comércio exterior (por π_4), bem como a unidade de monitoramento da política de estabilização, em suas repercussões na área de comércio exterior (por P), como exemplificado no item 3 desta seção.

Mesmo a BEFIEEX que, em termos quantitativos, tem uma expressiva presença na exportação industrial, aparece na matriz (H_2) como pouco articulada com as unidades de estabilização. Possivelmente isso envolve um motivo relevante: a perspectiva do planejamento da BEFIEEX estende-se, em média, a 10 anos -- ainda que operando um instrumento de política de curto prazo, com as reduções tributárias.

Como mencionado acima, a articulação das unidades da matriz (I) na matriz (H_2) ocorre basicamente pela participação formal de unidades de PI nos colegiados, como CDE, CIP, CMN, CONCEX. Tal ocorre pela localização do MIC na submatriz de planejamento industrial e de unidades de forte atuação no fomento industrial (BB, BNDES, CACEX, no financiamento à produção e à exportação).

Proposição nº 3: A participação do planejamento industrial no planejamento da política de estabilização econômica tem sido limitada ao envolvimento do Ministro da Indústria e do Comércio nos colegiados do CDE, CMN, CIP, e CONCEX. Em nível mais operacional, as unidades de PI somente contribuem de forma substancial para a política de estabilização, na dimensão do comércio exterior; nesse caso, apenas a CACEX tem um papel expressivo.

As proposições nºs 2 e 3 acentuam a grande densidade das articulações na matriz (H_1) e pouca densidade na matriz (H_2). Tal fato permite enunciar a:

Proposição nº 4: A articulação entre os processos decisórios das políticas de estabilização e da política industrial que vigora na formulação da política econômica é tal que os objetivos e horizontes de decisão de curto prazo se sobrepõem aos objetivos e horizontes de decisão de médio e longo prazos.

Em certo sentido, a Proposição nº 4 reforça e amplia o âmbito da Proposição nº 2.

Até aqui explorou-se a vinculação da política de estabilização (ou política macroeconômica) com a PI propriamente dita, a partir de uma rede interorganizacional formada pelas respectivas unidades de decisão. Na Figura 3 isso corresponde às uniões $(I) \cup (H_1)$ e $(I) \cup (H_2)$, respectivamente.

Consideremos agora a submatriz (S) que reúne as unidades de planejamento industrial e de políticas setoriais. É nessa matriz que, num sentido mais restrito, se determina a política industrial.

No sentido horizontal, a leitura da matriz (S) indica como principais emissores de decisões de PI o CDI e o BNDES, com a predominância de decisões globais (ϕ_5) no CDI, e de fomento industrial (ϕ_4), no BNDES. Essa atuação parece reforçar o princípio de que o CDI e BNDES devam ser reunidos num mesmo organograma, como ocorreu em abril de 1979, com a passagem do BNDES da SEPLAN para o MIC⁽²⁵⁾.

Proposição nº 5: Em termos de desempenho efetivo, o CDI tem confirmada sua atribuição formal como unidade central do planejamento industrial. Todavia, essa atuação tem ficado restrita à emissão de decisões globais (ou estratégias industriais) no que - dada a dependência da política in

(25) Em parte esse argumento fica prejudicado com a incorporação do FINSOCIAL ao BNDES, em Maio de 1982 - o que, incidentalmente, foi usado como motivo para a retirada do BNDES do organograma do MIC.

dustrial à estabilização (Proposição nº 4) - confunde a unidade de decisão do CDI com o próprio ministro do MIC⁽²⁶⁾.

Essa Proposição torna virtualmente reduntante a atuação do CDI, como unidade de decisão de política industrial, muito embora o CDI desempenhe outros papéis⁽²⁷⁾, sobretudo na emissão de pareceres técnicos, no âmbito de seus "grupos setoriais".

Quanto ao BNDES, sua presença na matriz (S) é tipicamente a de agência de financiamento e, assim, suas emissões para as demais unidades envolvem a concessão de tratamento preferencial (Φ_4) às cliente las dessas unidades. Também o Banco do Brasil (BB) tem tido uma participação expressiva no financiamento à produção industrial⁽²⁸⁾: porém, como se pode notar na matriz (S), essa atividade do BB é razoavelmente isolada das demais unidades que atuam na PI, exceção feita ao Proálcool, pela articulação BB-CNAL/CENAL.

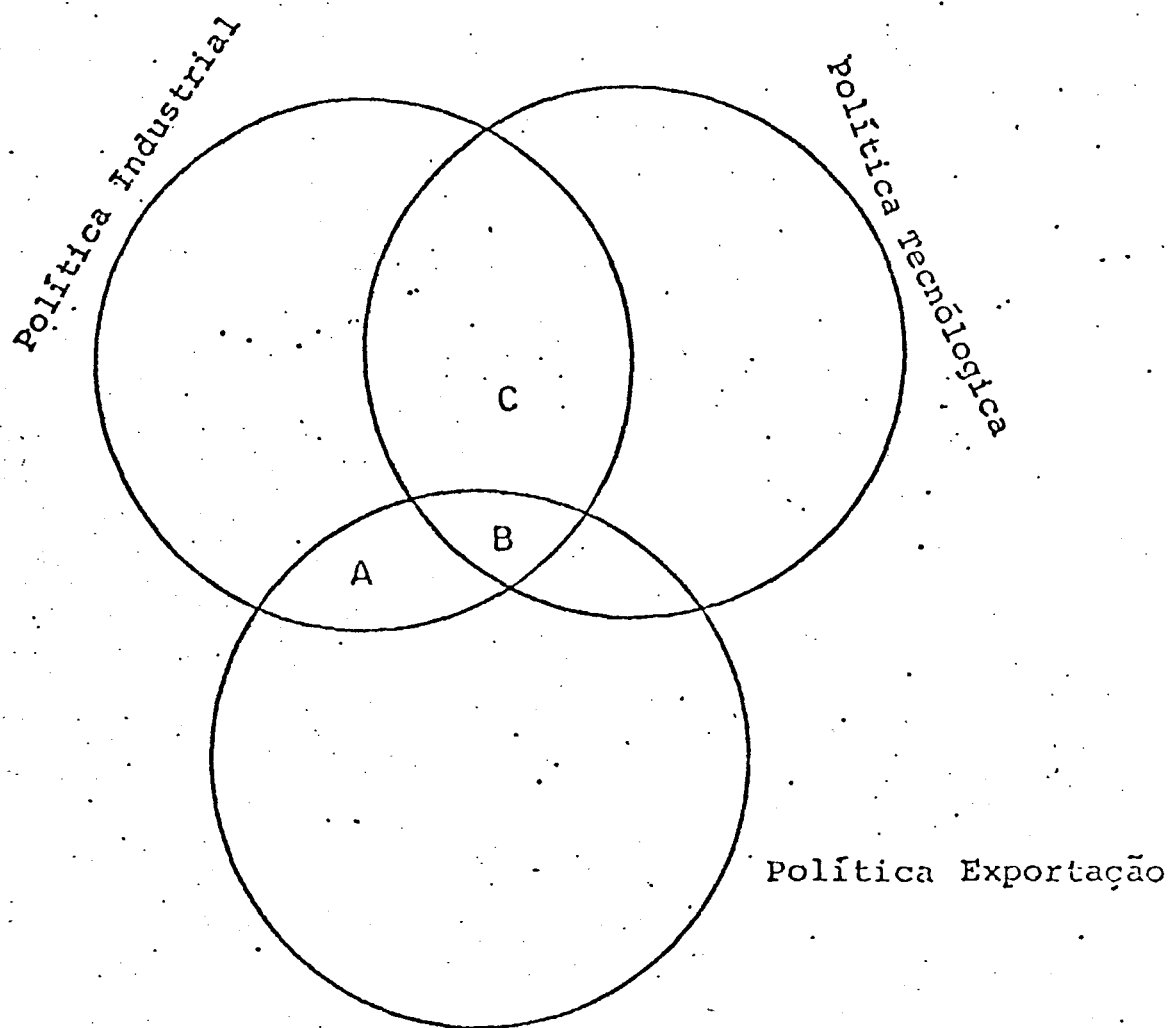
Proposição nº 6: As principais unidades de decisão no financiamento à produção industrial (exclusive exportação) tem sido o BNDES e o BB, que não têm subordinação ao organograma do MIC. Assim, essas duas unidades de fomento industrial têm suas ações orientadas fundamentalmente por objetivos do controle do Sistema Financeiro oficial, não obstante a participação do BB e do BNDES na formulação da estratégia industrial, no CDI.

A identificação de uma "política industrial" envolve, como visto anteriormente, algum arbítrio por parte do analista de política, de vez que o envolvimento do Setor Público na economia industrial ocorre em múltiplas dimensões. No caso brasileiro dos anos 70, e nesta metade da década de 80, duas dimensões da economia industrial têm sido relevantes: exportação e desenvolvimento tecnológico. Dessa modo, tem havido uma substancial interseção da "política industrial" com a "política de exportação" e a "política tecnológica". A Figura 4 representa essa interdependência.

(26) Em Dezembro de 1979 ocorreu uma drástica supressão da concessão de incentivos fiscais pelo CDI - o que na matriz (M) é captado pelo indicador Φ_1 na articulação com o Setor Privado.

(27) Não captados na matriz (M).

(28) Vale lembrar que a unidade BB, como aparece neste estudo, exclui a CACEX.



A = Calçados

B = Siderurgia e Não Ferrosos

C = Informática

FIGURA 4: Um exemplo da Interação da Política Industrial com Políticas de Exportação e Tecnológica.

Na rede interorganizacional traduzida pela matriz M de política industrial (Figura 1), essa interseção ocorre por dois segmentos:

a) a articulação da política de exportação: CMN-CONCEX-MF-BEFIEX-CACEX;

b) a articulação da política tecnológica: CDI-STI/INPI-CCNAI-FINEP.

Na política de exportações industriais o papel do CONCEX tem sido, desde a década de 70, suplantado pela articulação CMN-CACEX⁽²⁹⁾. O MF participa através da operacionalização dos instrumentos fiscais (isenções e reduções tributárias). Ao MIC cabe atuar na estratégia dessa política somente pela participação do Ministério da Indústria e do Comércio no CMN. À parte, há o programa fiscal do BEFIEX que, sob a orientação conjunta da programação industrial (pelo MIC) e financeiro-fiscal (pelo MF), é o único elo formal entre a política industrial e a política de exportações.

Proposição nº 7: A estratégia da política de exportações industriais é definida, em larga escala, fora do processo decisório da política industrial⁽³⁰⁾, com vinculação das exportações industriais aos esforços da estabilização econômica. Paralelamente, o financiamento às exportações⁽³¹⁾ é majoritariamente dependente de fontes de recursos inscritas no Orçamento Monetário.

A programação das exportações industriais é estabelecida num horizonte de curto prazo, com limitadas conexões com uma programação de médio e longo prazo⁽³²⁾ que traduza a sustentação da presença de produtos industriais na evolução do comércio externo brasileiro. Tanto o instrumento fiscal (reduções tributárias via BEFIEX) como monetário (financiamentos pelas Autoridades Monetárias) são operados segundo estratégias de política de curto prazo.

(29) Por um breve período, ao início do Governo Figueiredo, em 1979, houve uma tentativa de reativar o CONCEX.

(30) Stricto sensu, i.e., fora do âmbito da submatriz S, na Figura 5.

(31) Para uma caracterização detalhada desse instrumento de política, ver Baumann e Braga (1984).

(32) Programa BEFIEX.

Quanto à articulação da política tecnológica com a política industrial, não parecem estar revigorados os esforços que levaram o CDE, em meados da década de 70, a promover uma estratégia tecnológica na política industrial⁽³³⁾. Os esforços nesse sentido, na articulação CDI-STI/INPI-CCNAI-FINEP, têm ficado muito mais ao nível de arranjos ad hoc (v.g. procedimentos nos "grupos setoriais" do CDI e nos critérios de aprovação de projetos pela FINEP).

Setorialmente⁽³⁴⁾, no entanto, há uma incorporação de "padrões tecnológicos" à definição de estratégias industriais. Entre outros exemplos, tem-se o CONSIDER e a política siderúrgica e de não ferrosos, o BNDES, com a política de financiamento de segmentos industriais "novos" ou de "ponta" (v.g. química fina)⁽³⁵⁾.

Proposição nº 8: A interação da política tecnológica com a política industrial tem se processado de forma descentralizada e desigualmente distribuída por setores e ramos industriais. Os mecanismos dessa interação operam na ausência de uma estratégia tecnológica na política industrial, o que limita sua abrangência e os tornam muito dependentes de ocorrências administrativas e burocráticas.

A partir de março de 1985⁽³⁶⁾ a organização do Governo Federal foi acrescida de um Ministério da Ciência e Tecnologia e, com ele, uma eventual "política nacional" de ciência e tecnologia. Três blocos de unidades de decisão da matriz M de política industrial foram incorporados ao novo Ministério: CONIN/SEI, FINEP, e CCNAI.

É provável que sejam relevantes os argumentos que levaram à criação de uma unidade de decisão ministerial para cuidar do tema da tecnologia que é uma dimensão que não é passível de ser "setorializada", como ocorre com a maior parte das agendas ministeriais. Contudo, do ponto de vista da interação da política industrial e política tecnológica, bastante discutível o novo arranjo organizacional.

(33) Compoem essa estratégia as Exposições de Motivos-CDE nºs 06/74; 018/74; 06-B/75 e Decreto-Lei nº 1355/74 e Decreto nº 76.409/75.

(34) Para uma idéia semelhante, mas que decompõe a política tecnológica em "explícita" e "implícita", ver F. Erber, E. Guimarães J. T. Araujo Jr. (1984).

(35) Ver a propósito, BNDES, Deptº de Plano Estratégico do Sistema BNDES, dezembro 1984.

(36) Decreto nº 91.146, 15.03.85.

Primeiro, por individualizar o setor industrial da informática, como o único a ter suas estratégias submetidas formalmente às estratégias tecnológicas. Cabe lembrar que em outros setores e ramos da indústria como na siderurgia, nos não ferrosos, e na química, por exemplo, é crucial o papel desempenhado pela atualização tecnológica na posição atual e futura que se pretende tais segmentos venham ocupar na economia brasileira. Assim sendo, por que discriminá-los nessa "separação" tecnológica?

Um corolário dessa composição da nova unidade ministerial é a sua virtual atuação como um "ministério da informática".

Em segundo lugar, pode-se argumentar que pelas características intrínsecas da agenda de "ciência e tecnologia", a presença da nova unidade na rede inteorganizacional da PI apresenta-se como um envolvimento muito complexo, sendo potencialmente o nível central do processo decisório da política industrial - o que é tanto mais provável pela ênfase tecnológica que a formulação de política industrial vem assumindo, não só no Brasil, como em outros países⁽³⁷⁾.

Diante da variedade de unidades de decisão que compõem a matriz M (Figura 1) é razoável antecipar complexos problemas de coordenação da PI, i.e., do gerenciamento de interdependências de domínios e processos decisórios de duas ou mais unidades. Basicamente, os indicadores de posição (Quadro VII) de subordinação hierárquica (=), de participação colegiada (.), e de vínculo por subunidades (\square) representam mecanismos de coordenação nessa matriz de PI.

Na década de 60 e parte de década de 70, a participação em unidades colegiadas foi efetivamente o mecanismo organizacional mais frequente na promoção da coordenação de PI. Assim, o envolvimento do ministro do MIC especialmente no CPA, CIP, CDE e CMN permitia seu acesso a um fluxo de informações a que ele dificilmente estaria exposto em uma unidade de decisão do MIC. Desse modo, a efetiva ordenação de prioridades e o decorrente comprometimento com a estratégia global de política econômica torna-se mais transparente, permitindo orientar mais harmoniosamente a formulação da PI. Por outro lado, o envolvimento

(37) Ver, a propósito, o Capítulo I deste Relatório. Ver também E. Guimarães Erber, e Araújo Jr. (1984).

to de outros formuladores de política de unidades de domínios complementares (i.e., externos aos das unidades da submatriz S, como na Figura 3) no processo decisório da CDI potencialmente contribui para que a formulação da PI observe um nível viável de conflito de objetivos de política econômica.

Também do ponto de vista da participação colegiada no CDI, vale destacar que a reunião nessa unidade de formuladores de política de unidades de fomento (BNDES, BB) traz benefícios⁽³⁸⁾ aos processos decisórios de suas unidades, similares aos decorrentes do envolvimento do MIC nos demais colegiados.

Contudo, a partir de meados da década de 70, o mecanismo colegiado foi sendo desativado, cedendo lugar a uma generalizada concentração do processo decisório de políticas públicas e à conseqüente internalização dos vínculos da PI com as demais variedades de política econômica na unidade central desse processo decisório: a SEPLAN.

Proposição nº 9: Não obstante a complexidade das relações interorganizacionais na formulação de política industrial, o recurso à centralização do processo decisório tem sido virtualmente o único mecanismo de coordenação atuante no processo decisório governamental. Em decorrência, a PI não apenas reflete uma redução do esforço de coordenação, comparativamente ao observado na metade da década de 70, como também torna sem propósito a existência de diversas unidades de decisão colegiada, em sua função de definir uma estratégia industrial que viabilize a integração da PI na política econômica de governo.

Pode-se, ademais, estabelecer outras proposições, considerando-se as evidências mostradas na matriz de PI (Figura 1) e utilizando-se algumas variáveis da análise interorganizacional, conforme sumariadas no Quadro V.

(38) Ao nível mais operacional da definição de programas, a composição dos sete "grupos setoriais" do CDI têm características análogas à do envolvimento colegiado aqui tratado.

Proposição nº 10 (Dependência): Em geral as unidades de decisão localizadas na submatriz(S) apresentam um elevado grau de dependência em relação a decisões de unidades localizadas fora desta matriz. Esta dependência se caracteriza principalmente pela fixação de planos (programação do setor externo, por exemplo) e parâmetros (fixação de tetos orçamentários, limites de créditos, etc.) através de processo decisório de outras unidades.

Proposição nº 11 (Limitação ou deficiência no fluxo de informação): A escassa interação das unidades da matriz (S) com aquelas da matriz (I) (refletida no fato de que a submatriz (H2) é a parte mais rarefeita de articulações de toda a matriz)⁽³⁹⁾, mostra a existência de um deficiente fluxo de informação entre essas unidades, o que pode dificultar a articulação interna da PI, bem como sua delimitação num horizonte de planejamento de longo prazo.

Proposição nº 12 (Grau de formalização): O reduzido grau de formalização de acordos e relações entre as unidades de decisão, caracterizado na matriz pela predominância de indicadores ϕ , e virtual ausência de indicador P, pode resultar numa política industrial pouco articulada e eficaz, subordinada e vulnerável às mudanças conjunturais.

Proposição nº 13 (Consenso): As deficiências de informação entre as unidades de decisão ocasionam paralelamente dificuldades na obtenção de consenso dessas unidades quanto a vários aspectos da PI, reduzindo assim sua durabilidade e sucesso. A falta (ou baixo grau) de consenso se reflete principalmente através de:

- a) percepção diferente, pelas unidades, sobre as soluções adequadas para necessidades e problemas do meio externo. Assim, para órgãos típicos de política industrial, o equacionamento de questões como tecnologia e exportação de manufaturados requer uma estratégia de longo prazo, enquanto que para outras unidades - p. ex., aquelas típicas de estabilização - essas questões são encaminha

(39) Ver Figuras 1 e 3 deste relatório.

das através de medidas de curto prazo;

- b) discordância sobre objetivos das unidades. Nesse sentido, as unidades típicas de política industrial tendem a encarar esta política como uma forma de se promover transformações estruturais na economia, e através dessas transformações se alcançar objetivos fundamentais, como o aumento sustentado na oferta de emprego, na exportação, inovação tecnológica etc. Já para outras unidades, o alcance desses objetivos seria o corolário natural do sucesso obtido na política de estabilização, que é, por sua vez, buscado fundamentalmente através de medidas e uso de instrumentos de política de curto prazo.

Por fim, pode-se especializar algumas das proposições anteriores, no sentido de caracterizar o papel exercido por uma unidade central no processo de formulação da PI, no início de década de 80, sobretudo por duas razões:

- a) pela observação de que, não obstante o declínio da influência do CDI, esse papel poderia ter sido desempenhado de outras formas;
- b) pelo desenvolvimento que é feito mais adiante (seção IV deste relatório), quando se elabora a noção de uma "política organizacional" a ser acoplada a uma PI.

Assim sendo,

Proposição nº 14: O declínio da influência do CDI na formulação da PI, ocorrido especialmente no início da década de 80, decorre não apenas da reformulação do uso dos instrumentos fiscais, promovida em 1979, como da incorporação das prioridades da estabilização econômica às prioridades da PI.

Proposição nº 15: Uma característica sui generis da PI observada no início da década de 80 e, em parte, promovida pelo declínio do CDI (Proposição nº 14), é a segmentação das ações de PI por diversas unidades de decisão de diferentes níveis hierárquicos, e sob a forma de estratégias localiza

das e não-convencionais. Nesse sentido, CACEX, CPA, SEI, SEST, e holdings estatais são algumas dessas unidades de decisão que teriam assumido e executado estratégias relevantes de uma PI, bem como tarifas aduaneiras, programações de exportação, importação e de compras estatais, e reserva de mercado passam a ocupar posição importante na orientação e na trajetória da economia industrial.

Proposição nº 16: Um corolário do formato segmentado e menos convencional da PI (Proposição nº 15) é a menor transparência da PI e a ampliação de problemas potenciais de coordenação das diversas dimensões que são mobilizadas nas estratégias de política que afetam a economia industrial.

III.5. A visão externa da PI

A metodologia adotada para identificar a PI permite que o analista decompõe a PI em dois segmentos:

a) o processo decisório da PI que envolve o trajeto interorganizacional da política - o que, na matriz M, envolve vinte e seis unidades de decisão (grupadas em vinte e um blocos) e mais o bloco das empresas estatais;

b) a percepção da PI do ponto de vista do Setor Privado ou da economia industrial. Essa é a "visão externa" que a PI assume, trazendo sinteticamente as inter-relações da PI no âmbito do Setor Público.

A Figura 5, ilustra tal decomposição.

O primeiro segmento já foi tratado nos itens anteriores desta seção. Agora, podemos nos ocupar do segmento externo da Matriz M ou o vetor de PI. De fato, esse segmento consiste de um vetor de indicadores da PI, ou seja,

$$\{ \$, \pi_i, \phi_j \} \quad i, j = 1, 2, \dots, 5$$

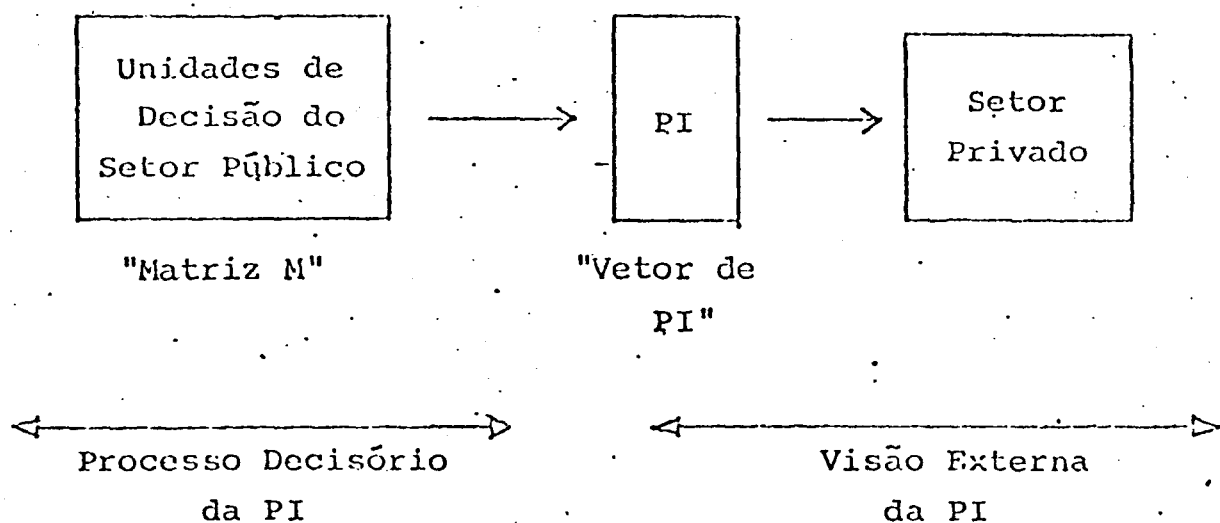


Figura 5

Uma Decomposição da Política Industrial.

onde $\$$ é um indicador de recursos financeiros que são repassados ao Setor Privado;

π_i é o i -ésimo parâmetro de política que condiciona os processos decisórios do Setor Privado, sendo:

$i=1$ parâmetros tributários (como tarifa aduaneira, isenções fiscais);

$i=2$ parâmetros financeiros (como taxas de juros, volume de crédito);

$i=3$ limite de gasto (como cotas de importações);

$i=4$ parâmetros de estímulo ou promoção à exportação (uma especialização de π_1, π_2 , e π_3 , para a atividade de exportação);

$i=5$ preços máximos (controle de preços).

ϕ_j é a j -ésima norma de política que condiciona os processos decisórios do Setor Privado. Comparativamente aos π_i , supõe-se que as ϕ_j sejam menos restritivas, porque mais genéricas e anônimas, sendo:

$i=1$ crédito interno (eventualmente articulada a π_2 e π_3).
Exemplo: o redirecionamento do crédito bancário para dimensão ou setor prioritário da economia industrial;

$i=2$ crédito externo (eventualmente articulada a π_2).
Exemplo: repasse de empréstimos tomados no exterior;

$i=3$ financiamento à exportação (eventualmente articulado a π_4). Exemplo: atribuição à rede bancária do financiamento às exportações;

$i=4$ tratamento preferencial. Exemplo: uso seletivo de diversos instrumentos de política, como as compras estatais, ou a reserva de mercado;

$i=5$ atuação setorial (eventualmente articulado aos π_i). É a mais genérica das normas de PI, podendo assumir a forma de um "Plano".⁽⁴⁰⁾ Exemplo: condicionantes a serem observadas na ação governamental quanto a um setor (v.g. siderurgia) ou dimensão (v.g. tecnologia) industrial.

Desse modo, nota-se que o vetor $\{\$, \pi_i, \phi_j\}$ pode ser colocado em correspondência um vetor de instrumentos de política econômica, no sentido usual desse termo.⁽⁴¹⁾ Ou seja,

$$\{\$, \pi_i, \phi_j\} \longleftrightarrow \{I_1, I_2, \dots, I_n\}$$

vetor de indicadores
de pol.industrial

vetor de instrumentos
de pol. econômica

O Quadro VIII apresenta a classificação Donges (Donges, 1976) de instrumentos de política econômica, sumariando os mais frequentes, na definição da PI.

Por fim, observe-se que o indicador $\$$ é aqui utilizado quando a intervenção governamental ocorre formalizadamente como o repasse de recursos financeiros constantes de uma rubrica orçamentária ou de plano financeiro. Assim,

(a) $\$$ indica uma estimativa párcial do total desses recursos financeiros canalizados para a economia industrial, de vez que não envolve as induções que a PI estabelece para agentes de decisão no Setor Privado (como o sistema bancário privado) canalizarem contingentes desses recursos para a economia industrial;

(40) Na matriz M reservou-se o uso do indicador P (definição formal de "Plano", "Programa", "Lista de Produtos", ou semelhante) ao segmento interno dessa matriz, i.e., às relações entre unidades de decisão do Setor Público.

(41) Segundo E. Kirschen, (1974, p.29), "instrumentos são magnitudes que atendem a três condições. Primeiro, os policy-makers podem usá-los; segundo, eles não são, em geral, considerados como fins desejáveis em si mesmos - ou seja, não são objetivos (...); terceiro, sua função é realizar as metas estabelecidas para os objetivos".

(b) \$ capta apenas o fluxo de recursos que se formaliza diretamente como "financeiros". Os incentivos fiscais e as compras das empresas estatais feitas no mercado interno seriam exemplos de um virtual repasse de recursos financeiros às empresas privadas, mas que, na presente metodologia, não é captado pelo indicador \$.

De fato, na matriz M, o indicador \$ é a ligação da economia industrial com o Setor Público, no âmbito de unidades operacionais de fomento industrial como o BCB, BB, CACEX, e BNDES.

Quadro VIII

Instrumentos de Política Industrial

A Classificação Donges*

Área de Intervenção Governamental	Exemplos de Instrumentos de Política
I. Produção e Comercialização	Licenciamento, regulação de práticas restritivas, incentivos fiscais, controle de preços, criação de empresas estatais, regulação de <u>joint-ventures</u> .
II. Emprego e demais mercados de fatores	Legislação do salário mínimo, esquemas de capacitação da mão-de-obra, controles de juros e de crédito, subsídios de capital, benefícios fiscais.
III. Investimento Estrangeiro	Proibições ao investimento externo, exigência de controle nacional, restrições a remessa de lucros e à repatriação do capital, exclusão do capital estrangeiro de indústrias-chave, subsídios diretos e incentivos fiscais aos investimentos estrangeiros.
IV. Tecnologia	Leis de patentes, apoio a P&D, regulação de empresas multinacionais, acordos de tecnologia.
V. Importação	Licenciamento, cotas e proibições, tarifas aduaneiras, taxas cambiais.
VI. Exportação	Licenciamento, impostos e cotas, benefícios fiscais sobre ganhos de exportação, crédito, zonas francas, esquemas de <u>comercialização</u> .

* Baseado em Donges (1976).

IV. O Processo de Formulação de Política Industrial e o Papel da Política Organizacional: Análise e Sugestões.

IV.1. Introdução

No debate econômico corrente no Brasil perdura uma questão: o que se poderia rotular como "a política industrial" (W. Susigan, 1985; P. G. da Cunha, 1985; Ministro R. Gusmão, 1985). Na ordem de considerações desenvolvidas no presente estudo, tal questão é ociosa: a moderna metodologia de análise de políticas transfere ao analista de políticas prover suas próprias categorias de análise e/ou como consequência, sua definição de PI.⁽⁴²⁾ Desse modo, (a) é certo que sempre poderemos identificar uma PI em vigor na economia; (b) é certo que tal conceito pode variar segundo o analista de política.

Intimamente relacionado a esse aspecto, está a questão do "fracionamento" das ações governamentais na economia industrial. Poderia uma coleção de projetos industriais capitaneados pelo Governo constituir-se numa PI? Ou deveríamos rotular de PI tão somente as seqüências que se iniciam com os grandes propósitos (ou "missões") da intervenção governamental na economia industrial, passando pelos cenários desejados (ou "objetivos"), e estabelecendo os cursos de ação contemplados (as políticas e estratégias, os programas e orçamentos)?

Como nem sempre essa é a predisposição do Governo ao elaborar seus "planos", o fato de não haver um comprometimento formal do Governo com tal seqüência não justificaria a conclusão de que "de fato o Governo não tem (ou segue) uma PI". Não deveríamos aceitar a posição de que os processos decisórios só ocorrem na extensão em que são visíveis, formais e articulados!

Pode-se, assim, concluir da análise organizacional empreendida ao longo deste estudo que a PI efetivamente praticada pelo Governo

(42) Para uma discussão mais acadêmica em torno desse tema veja-se, por exemplo, H. Hecclo, (1972) e R. Vaïson (1973).

Federal no início desta década assume as características ilustradas pelo vetor "Setor Privado" (como referido na Figura I da seção II) e que, por outro lado, decorrem dos mecanismos internos à matriz M, como sumariado, anteriormente, sob a forma de proposições.

Feito esse esclarecimento, o que se pode contemplar como o perfil mais apropriado para uma PI, a vigorar na segunda metade da década de 80?

Sobre essa questão há diversos pontos de referência a serem notados: a) os estudos desenvolvidos entre o final de 1984 e o início de 1985 na comissão de assessoramento ao Governo Tancredo Neves (estudo - Copag); b) o estudo da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo (estudo Suzigan - Kandir, de janeiro de 1985); c) o estudo de cenários e o correspondente Plano Estratégico do Sistema BNDES, 1985-1987, divulgados ao final de 1984; d) a apresentação do Ministro da Indústria e do Comércio, na ESG (4.7.85); e) diversos documentos de estratégias setoriais produzidos por órgãos oficiais (v.2., Consider, "Estratégias de Médio e Longo Prazos", outubro, 1984) ou da área acadêmica (v.g., F.S. Erber, 1985).

Deve-se igualmente somar a essa variedade de fontes de informação: (a) o esforço que vem sendo desenvolvido no âmbito do MIC/CDI de estabelecer formalmente uma PI, de modo a se articular com o futuro IV PND; e (b) as opiniões expressas isoladamente por formuladores de política de diferentes órgãos governamentais e que - dentro de sua perspectiva organizacional - enunciam, senão uma proposta de PI, pelo menos, segmentos relevantes de uma PI "válida para o Brasil dos anos 80" - o que substancialmente resultou de entrevistas realizadas pela equipe do Projeto, bem como de manifestações divulgadas na imprensa.

Portanto, é de se supor que exista farto material para que se esboce uma proposta de PI para este final de década, considerando-se as trajetórias mais prováveis daquelas variáveis que, em todas essas análises e reflexões, são tomadas como condicionantes básicas de uma PI nos próximos cinco anos: a manutenção (ou mesmo ex

pansão) do grau de abertura da economia brasileira ao comércio e às finanças internacionais, e a persistência de um esforço de grau significativo na obtenção da estabilização econômica do país.

IV.2. Um esboço do processo de formulação da PI

Uma constatação trivial na variedade de propostas de PI constantes dos documentos referidos anteriormente é a não explicitação dos limites em que interagem (ou devam interagir) a política de macroestabilização e a própria PI. Na ausência de um quadro de referência mais explícito, fica muito difícil o entendimento dos contornos da PI.

Assim sendo, este item se ocupa em formalizar um possível quadro de referência com o qual estaria sintonizado o processo de formulação de uma PI. Para tanto, outra vez, a metodologia organizacional é adaptada ao contexto do Setor Público.

A Figura 6 resume tal quadro de referência.

Inicialmente, os planejadores da PI (digamos, o CDI) especificam certas condições fundamentais (a que chamaremos "bases de dados estratégicos", BDE). Tais BDE são diretamente relevantes para a operação de uma PI, embora possam não estar especificamente relacionadas a variáveis (ou ocorrências) da economia industrial. Na Figura 6 são indicadas cinco classes de BDE:

Competição Internacional - Resume as condições atuais e as trajetórias prováveis dos mercados internacionais a que estão sujeitas as exportações de manufaturas e as importações de matérias-primas e bens de capital. Em especial, localiza-se nessa BDE a "fronteira tecnológica" que a indústria brasileira deve observar,⁽⁴³⁾ assim como a reorientação do perfil de produção que, em escala mundial, possa estar ocorrendo.⁽⁴⁴⁾

(43) A chamada "questão da fronteira tecnológica" envolve não apenas a manutenção dos padrões tecnológicos com que a indústria brasileira vem operando, mas também antecipar as mudanças dessa fronteira.

(44) Para que, então, possamos não só atender à questão da manutenção da fronteira tecnológica, como diminuir o ônus cambial, em futuro próximo. O caso da automação e da microeletrônica parecem exemplificar essa "substituição de importações virtuais".

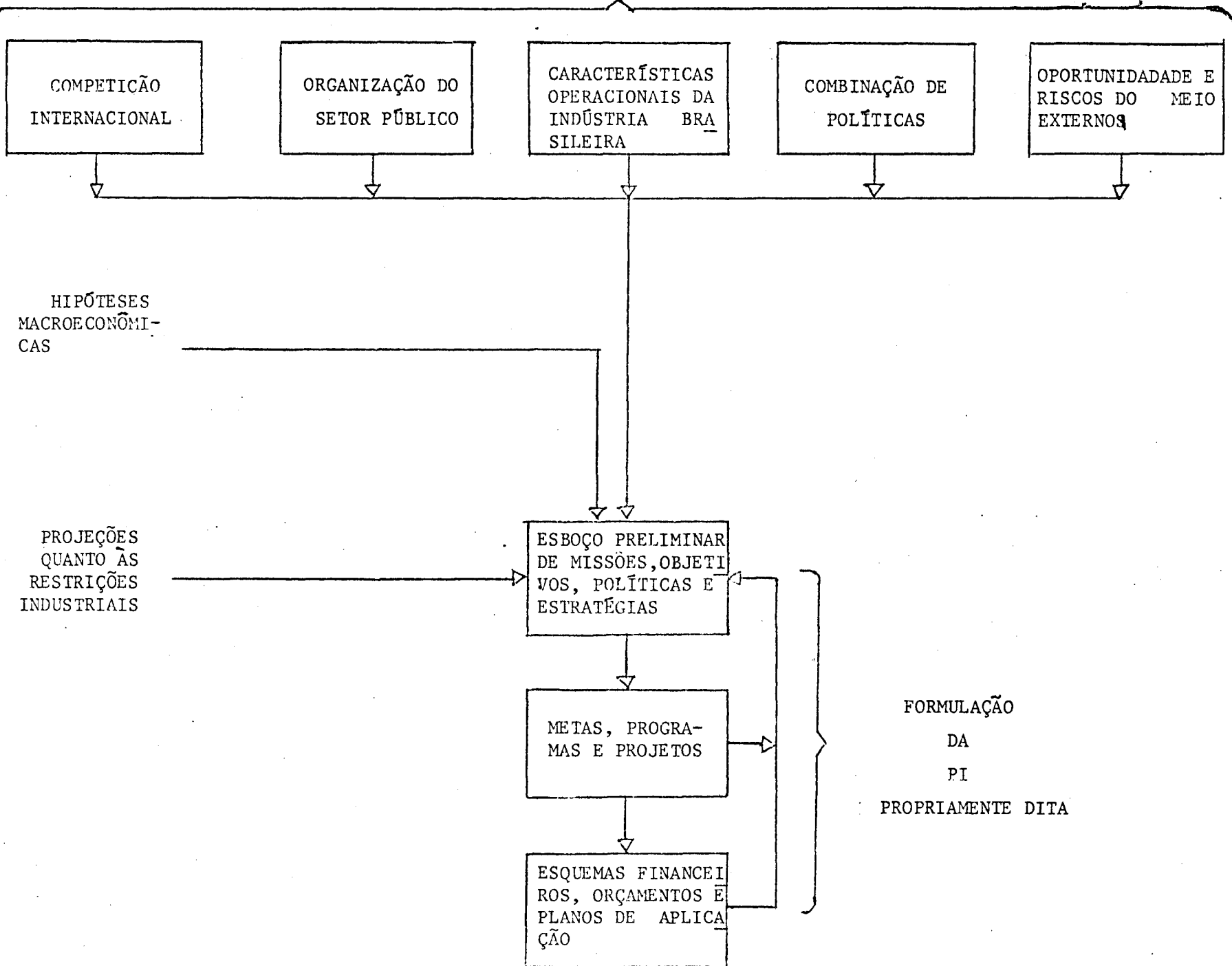


Figura 6 : Planejamento Estratégico Industrial

Organização do Setor Público - Os mecanismos institucionais, organizacionais, e decisórios de que se dispõe no Setor Público para operar uma PI. Trata-se não apenas de um mapeamento formal da existência de tais mecanismos ou arranjos, mas o conhecimento de seus aspectos positivos e de suas disfunções mais relevantes. É nessa BDE que se tem conta do grau (quantitativo e qualitativo) do envolvimento do Governo na economia industrial. A visão matricial utilizada neste relatório é um modo de estabelecer essa classe de BDE para o traçado de uma PI.⁽⁴⁵⁾

Características Operacionais da Indústria Brasileira - Os pontos fortes e fracos do nosso parque industrial, possivelmente estabelecidos a partir de alguma tipologia de natureza tecnológica (v. g. segmentos tradicionais versus "de ponta"); de grau de abertura externa (v.g. mercado interno versus mercado externo), entre outras. Igualmente qualificam essa BDE a "capacidade gerencial" disponível na indústria, o perfil de sua produção; a composição de sua vida financeira (v.g. grau e tipo de endividamento); ocupação da capacidade produtiva (v.g. segmentos onde haja ociosidade); a dependência das compras estatais.

Combinação de política - Consiste dos instrumentos (ou estratégias) industriais correntemente utilizados na promoção das ações de Governo na economia industrial. Envolve não apenas o número, a forma, e a combinação de tais instrumentos, como a extensão em que têm sido utilizados e, assim, sujeitos a "custos de uso" (ou ineficiências).

Cabe notar que tais instrumentos não são habitualmente exclusivos das ações de Governo na economia industrial, mas é nesse uso específico que sua "disponibilidade" é considerada nesta BDE.

(45) Ver igualmente o item IV.5. adiante.

Oportunidades e Riscos Vigentes no "Meio Externo" à Política Industrial - Mais do que em qualquer outra BDE, aqui está configurada a "visão de mundo" dos planejadores de Governo quanto ao "mais provável" comportamento do conjunto de variáveis aleatórias, que condicionam as ações governamentais na sociedade e fora dela. O termo "meio externo" é aqui entendido numa forma ampla que inclui não só as condicionantes institucionais vigentes na sociedade, bem como no contexto político e econômico internacional. Esse "meio externo" é mutante e nele se antecipam ocorrências potencialmente positivas (oportunidades de que se pode tomar partido). Por exemplo, um acordo favorável com os credores internacionais, ou a manutenção do virtual "pacto social" (existente) assim como ocorrências potencialmente negativas (riscos associados a certas trajetórias dessas variáveis externas ao controle do planejador da PI).

A formulação da PI ainda contém dois elementos condicionantes mais bem delimitados:

(a) As hipóteses macroeconômicas decorrentes das decisões de unidades, quase sempre externas à esfera de decisão específica da PI, e que dizem respeito a indicadores de estabilização econômica, tais como: taxa de inflação, crescimento econômico global, volume de recursos financeiros que estarão disponíveis nas diversas rubricas orçamentárias.

O elo organizacional que se estabelece, em contrapartida, é a vinculação da formulação da PI por unidades como MIC/CDI às "hipóteses de trabalho" originárias da SEPLAN E MINIFAZ.⁽⁴⁶⁾

(b) O conjunto de projeções mais internamente relacionadas à economia industrial (por exemplo: data provável da conclusão de um programa siderúrgico que venha a complementar a estrutura de produção já existente; um quadro de oferta e demanda internas de metais não-ferrosos para o final da década). Formalmente, essas projeções se evidenciam a partir de documentos de unidades de decisão setoriais (v.g. as "Estratégias de Médio e Longo Prazos", pelo CONSIDER) e mesmo de unidades externas ao Setor Público (v.g. as "Perspectivas do Setor de Celulose e Papel no Brasil até 1985", pela ANFPC).

(46) Observe-se que isso não necessariamente implica a submissão da PI à política de estabilização, como observado neste relatório na análise interorganizacional da seção III.

IV.3. Uma técnica de formulação de PI

Uma técnica de definição de uma política é a chamada decomposição por níveis de agregação (J. V. Monteiro, 1982). Essa técnica consiste em definir arbitrariamente diferentes níveis de agregação das ações previstas pelo Governo na interação e orientação da economia industrial.

O nível mais amplo de uma política é aquele em que se estabelece a razão última para que o Governo constitua tal política. Ou seja, é o nível em que a questão relevante - e diga-se, em passant, uma reflexão a que se tem dado tão pouca atenção nos processos decisórios públicos no Brasil! - é: afinal, para que que-remos ou precisamos de uma Política Industrial? Os textos mais modernos da área de Administração têm rotulado esse nível de agregação das políticas como o nível de "Missões" (Mi). É igualmente apropriado chamá-lo de "propósitos maiores", "filosofia básica", e assim por diante.

É importante mostrar que esse é o nível de agregação mais estratégico ou fundamental na formulação de uma política, pois a alteração de sua missão (ou missões) tende a repercutir em todos os demais níveis de agregação subsidiários da política.

Entre outras missões para uma PI na década de 80 podemos anotar nas diversas fontes consultadas:

- (a) promoção do crescimento econômico e geração de superávits comerciais com o exterior;
- (b) manutenção e expansão da fronteira tecnológica em que a indústria brasileira vem operando;
- (c) recuperação do mercado interno.

Por certo, nem sempre tais missões se revelarão tão facilmente compatíveis entre si (a retomada do crescimento versus a ênfase no desenvolvimento para o "mercado interno"). Tampouco, é trivial acomodar tais missões industriais com os condicionamentos

conjunturais sob os quais, antecipa-se, a economia continuará a operar: a "crise de estabilização econômica". Porém, tais compatibilidades podem ser transferidas para as "dosagens", segundo as quais se pretende colocar em vigor a PI, isto é, dependem da articulação nos níveis subseqüentes de agregação dessa PI.

O nível de agregação seguinte é o dos objetivos (O_j), ou seja, dos resultados ou cenários à que se pretende induzir a economia industrial e a economia, em geral. Nesse nível de agregação, os comprometimentos são mais específicos do que ao nível das missões, embora não necessariamente precisem traduzir-se em uma visão quantitativa. Entre outros exemplos, têm sido propostos objetivos de uma política industrial que:

- (a) reduza as desigualdades sociais correntemente existentes;
- (b) promova a geração de empregos;
- (c) promova um perfil industrial menos concentrado espacialmente e de maior variedade de produtos;
- (d) aumente a produtividade.

Outra vez, podem haver eventuais conflitos entre esses objetivos, tanto quanto não ser trivial acomodar tais objetivos às missões previamente estabelecidas para uma PI. Todavia esse é o papel par excellence dos mecanismos de coordenação representados pelos cursos de ação que, na decomposição aqui discutida, se definem em dois níveis: as políticas (P_k) e as estratégias (E_1).

As "políticas" de uma Política Industrial são grandes linhas de ação que se detalham por "estratégias" ou linhas de ação específicas. Como exemplos de políticas associadas a uma política industrial têm sido relacionadas a política de importação, de exportação, de investimentos, de alta tecnologia, e mesmo uma política sui generis a que poderíamos chamar política organizacional, isto é, de dotar o Setor Público de um processo decisório adequado à realização dos objetivos e missões da PI.

O uso variado de instrumentos como isenções (generalizadas ou seletivas), apoio financeiro, reservas de mercado, são exemplos de estratégias de uma PI.

Nessa ordem de idéias, uma PI pode ser vista como uma árvore de decisões definida pela interseção:

$$(M_i \cap O_j \cap P_k \cap E_l) = PI$$

$$i = 1 - I$$

$$j = 1 - J$$

$$k = 1 - K$$

$$l = 1 - L$$

IV.4. Um exemplo de aplicação de decomposição de uma PI

Ao longo do final da presente década (1986-1990) a PI a vigorar parece receber unanimidade de apoio quanto às suas principais linhas de orientação - o que é transparente da documentação mencionada no item 1 desta seção. Assim, o Quadro IX resume exemplos de níveis de agregação que poderiam compor essa PI.

A formalização de um documento de PI compreenderia, portanto, tão somente a seleção, a partir da listagem mais ampla apresentada no Quadro IX, daquelas Missões, Objetivos, Políticas e Estratégias que se julgasse adequados à composição da PI. O trabalho do analista ou do formulador de política seria, no caso, dar consistência à montagem do documento, garantindo a definição de objetivos consistentes com as missões, políticas e estratégias coerentes com os objetivos explicitados, etc.

Cabe notar que, muito embora os estudos e propostas convencionais de PI, mesmo os mais recentes, não adotem a técnica de decomposição por níveis de agregação apresentada anteriormente, constata-se que os mesmos se caracterizam, em geral, por listar um conjunto de objetivos de PI e de instrumentos que deverão ser utilizados para sua execução. Exemplo desse tipo de abordagem é a proposta recente de PI apresentada pelo Ministro da Indústria e

Quadro IX

Exemplos para uma Decomposição de PI

MISSÕES ("Para que uma PI?")

- Promover o progresso material da sociedade.
- Promover a retomada efetiva do crescimento da produção e do emprego.

OBJETIVOS ("Resultados que se pretende alcançar")

- Representatividade frente às demandas da sociedade.
- Desenvolver harmonicamente o parque industrial; de tal forma a eliminar as grandes desigualdades existentes em termos de uso de capacidade instalada, da participação do capital nacional, estrangeiro e estatal e da configuração regional.
- Auxiliar as decisões empresariais privadas, especialmente nas suas programações de investimento.
- Reduzir as desigualdades sociais existentes.
- Ampliar a pauta de produtos industriais.
- Consolidar e expandir a participação da exportação brasileira no comércio mundial.

POLÍTICAS ("Grandes Linhas de ação")

1. Política de Exportação
2. Política de Importação
3. Política de Investimentos
4. Política de Alta Tecnologia
5. Política Organizacional

ESTRATÉGIAS ("Linhas de ação específicas")

- Estabelecer incentivos cambiais..
- Estabelecer medidas compensatórias à eliminação de subsídios fiscais e creditícios (principalmente na área de seguro de crédito e outras ligadas à comercialização), bem como em relação aos efeitos perversos que decorram do recuso eventual ao controle de preços.

- Estabelecer restrições à importação, em caráter transitório e dentro de um horizonte de planejamento prefixado e de conhecimento público.
 - Consolidar os aumentos de produtividade em níveis internacionais via incorporação de novas tecnologias, principalmente nos setores de bens de capital e duráveis de consumo.
 - Setores tradicionais: aumentar a utilização da capacidade atualmente ociosa ou redirecionar suas atividades.
 - Incentivar a substituição de produtos importados, oriundos de fontes de energia.
 - Usar a política de compras das empresas estatais de forma a privilegiar o mercado interno e a economia de divisas.
 - Redirecionar investimentos de modo a desconcentrar a localização industrial existente.
 - Privatizar crescentemente as fontes de financiamento à atividade industrial privada, à exceção daquelas atividades que, pelo porte de suas inovações, se localizem na fronteira tecnológica da indústria brasileira.
-

do Comércio,⁽⁴⁷⁾ a qual se consubstancia nos seguintes pontos:

- 1) assegurar à iniciativa privada um papel de liderança na nova PI;
- 2) redefinir o papel das empresas estatais;
- 3) demarcar e assegurar um espaço para as empresas multinacionais e para as pequenas e médias empresas;
- 4) elevar a produtividade dos produtos industriais brasileiros tornando-os mais competitivos;
- 5) promover a descentralização regional da indústria;
- 6) aproveitamento da capacidade ociosa do parque industrial;
- 7) modernização tecnológica do processo produtivo;
- 8) estímulo a setores de ponta, tais como a informática, a biotecnologia e a química fina.

Adicionalmente, o mesmo documento pressupõe que a retomada do crescimento econômico deve ser um compromisso da nova PI e associa ao setor industrial o papel de promover o progresso material da sociedade, produzindo riquezas e criando empregos diretos.

Percebe-se, assim, que a despeito de adotar um formato distinto daquele proposto nesta seção, o documento citado contém os elementos fundamentais de uma PI. A crítica que se poderia fazer com relação ao seu conteúdo decorre, exatamente, da ausência de um modelo analítico mais estruturado na sua formulação. Assim, Missões, Objetivos, Políticas e Estratégias são apresentados, de maneira genérica, sem uma preocupação em hierarquizá-los, subordinando uns aos outros. Em razão disso, é comum encontrar-se objetivos, que não são facilmente conciliáveis, ou eventualmente conflitantes (tais como: modernização tecnológica e prioridade ao aumen

(47) Em palestra proferida na Escola Superior de Guerra, a 4 de julho de 1985.

to da produtividade vis a vis contribuição da PI para a geração de empregos).

A fragilidade dessa abordagem tradicional de formulação de PI não reside, todavia, numa insuficiente desagregação analítica do conteúdo da PI e sim na pouca atenção dispensada às Bases de Dados Estratégicos definidas anteriormente. A esse respeito, os estudos e propostas convencionais têm levado em conta apenas as BDEs referentes à "Competição Internacional" e às "Características Operacionais da Indústria Brasileira" e de forma superficial aquela referente às "Oportunidades e Riscos do Meio Externo". Com relação a esta última BDE, esses estudos têm se limitado a adotar hipóteses otimistas sobre os riscos do meio externo, na forma de, por exemplo: assumir a ocorrência de condições favoráveis no comércio internacional (não agravamento de atitudes protecionistas e manutenção de um nível razoável de crescimento nas economias desenvolvidas); prever (ou propugnar) uma renegociação da dívida externa em condições favoráveis para o Brasil.

Já as BDE referentes à "Combinação de Políticas" e "Organização do Setor Público" pouca ou nenhuma atenção têm recebido dos analistas e formuladores de políticas. Com relação à "Combinação de Políticas", por exemplo, o documento do Ministro da Indústria e do Comércio, citado anteriormente, menciona, de maneira genérica, a necessidade de uma "sincronização" da PI, tanto com a política econômica mais geral como com a política social do governo. Cabe notar que esta preocupação do Ministro, embora genérica, já é um avanço significativo na maneira de perceber o processo de formulação da PI e comprova a necessidade de se definir uma moldura analítica mais ampla para esse processo. Na realidade, nos estudos tradicionais sobre o tema, observa-se que a preocupação com essa BDE varia de uma atitude de desconhecer totalmente essas questões na formulação da PI a um outro ponto extremo de assumir, implicitamente, que as demais políticas devam se subordinar à PI.

Convém notar, ainda, que esta questão não é trivial ou meramente conceitual. Na prática, a falta de articulação entre as políticas pode inviabilizar uma delas ou todo o conjunto. Apenas

para exemplificar: tem sido admitido, de maneira generalizada, que o uso do controle de preços industriais é um instrumento indispensável para se obter resultados importantes, a curto prazo, na política de combate à inflação. A manutenção de tal instrumento por um período prolongado pode, todavia, ao reduzir a rentabilidade das empresas, forçá-las a reduzir seus investimentos, comprometendo assim os objetivos da PI que têm sido apresentados em todas as propostas recentes.

Por último, com relação à "Organização do Setor Público" é onde se observa a maior desatenção dos estudiosos e formuladores de política. A atitude generalizada é de supor a neutralidade do aparato burocrático-governamental. Ou seja, assume-se que as unidades de decisão que participam tanto da formulação quanto da execução da PI não exercerão nenhuma influência no processo, de forma a alterar objetivos, políticas, a eficácia dos instrumentos a serem utilizados, etc. Alguns poucos estudos que reconhecem a existência de uma "questão organizacional" (ou "institucional"), tratam desse aspecto de forma apenas superficial.

É crença dos autores deste relatório, todavia, que esta é uma questão fundamental e que está, ainda, a merecer uma análise e equacionamento adequados e à altura do que se tem investido nas outras dimensões do problema. Por essa razão, o item final desse relatório discute, de forma sistemática e tentativa, alternativas de Política Organizacional que comporiam uma proposta de PI, como sugerido no Quadro IX.

IV.5. Sobre a política organizacional na PI

Na análise desenvolvida na seção III deste relatório observa-se que a absorção da PI pela política de estabilização acabou por desarticular o próprio processo decisório da PI e, por extensão, sua estrutura organizacional. Com efeito, passa-se a notar, já ao final dos anos 70, e com mais transparência, no início da década de 80:

(a) a descaracterização do CDI e mesmo do MIC como unidade de planejamento estratégico da economia industrial brasileira. Eventualmente - se de todo se necessitasse de tal desempenho - a unidade central do planejamento de governo (a SEPLAN) poderia atuar nessa esfera;

(b) a promoção de unidades de decisão de nível mais operacional (por exemplo, ao nível de definição de políticas estratégicas e programas)⁽⁴⁸⁾ àquela função deixada "em aberto" pela descaracterização do CDI, antes mencionada.

Para alguns interlocutores entrevistados pela equipe do projeto, essa foi uma promoção "deliberada", i.e., os formuladores da política macroeconômica (ou de estabilização) optaram por entregar à CACEX, à CPA, ao BNDE, ao INPI, por exemplo, a tarefa de formulação e execução de uma PI, compatível com os tempos de crise e de contenção do crescimento econômico.

Já, uma outra corrente de argumentos lembra que esse empenho de tais unidades de decisão mais operacionais e de impacto mais setorializado na economia industrial teria ocorrido em decorrência de um inespecífico esprit de corps de suas lideranças.⁽⁴⁹⁾

Se tal "efeito de substituição organizacional" se processou por um ou outro caminho, parece se constituir numa questão ociosa, já que em ambas as interpretações há a mesma vulnerabilidade: a ausência de uma moldura de referência em que fiquem definidos (ou articulados) os valores maiores que instruem a intervenção governamental na economia industrial. E, ademais, vale notar que um processo decisório que dependa tão crucialmente da boa von

(48) Lembra-se ao leitor que, neste estudo, esses termos têm um sentido técnico e são vinculados a uma escala que pode ser resumida como: missões, objetivos, políticas, estratégias, programas, orçamentos.

(49) Nessa mesma linha de raciocínio pode-se enquadrar o exemplo citado por A.V. Villela (1984), de que certas empresas estatais, através de uma redefinição de sua política de compras no mercado interno, teriam desempenhado seu papel nessa ocupação do espaço vazio do CDI/MIC.

tade e perspicácia de seus eventuais participantes é muito mais um reflexo da baixa qualidade do planejamento, do que um atributo da qualidade que esse planejamento deva revelar, mais do que nunca, nas circunstâncias de uma crise econômica.

Conclui-se, portanto, que a política organizacional as sociada à PI mereceu dos planejadores governamentais atenção equi valente à que sempre mereceram as questões organizacionais na ar ticulação da política macroeconômica, ou seja, os aspectos organi- zacionais e institucionais, de um modo geral, seriam fatores "neu- tro s" na formulação dessas políticas.⁽⁵⁰⁾

Somente a mudança da metodologia de análise é que nos permite perceber o quão importante é a política organizacional na articulação de uma PI - e, de fato, esse é o aspecto central des- ta pesquisa sobre a "Administração da Política Industrial".

Outra questão relevante na definição de uma política or- ganizacional de uma PI diz respeito ao grau de intervenção gover- namental que se pretende reservar (ou preservar) no futuro da eco- nomia brasileira. Às vésperas de um período de "reforma constitu- cional", um dos temas centrais se desenvolve em torno de artigos como os de nº 163 e 170 da atual Constituição brasileira, e que tratam de forma muito difusa dessa "intervenção".

Em decorrência, as opções de definição de uma política organizacional da PI variam desde a proliferação de unidades de decisão (formalmente ainda inexistentes) à definição de uma agen- da de temas mais estratégicos, que seria atribuída a umas poucas unidades decisórias específicas em sua atuação na economia indus- trial. Ao sistema decisório privado (produção e intermediação fi- nanceira, especialmente), bem como a outras jurisdições de Gover-

(50) Essa posição, tão marcante na análise econômica, pode ser bem fundamentada pela "teoria quantitativa de política eco- nômica", na tradição de J. Tinbergen e R. Frisch. Ver, a res- peito, J. V. Monteiro, (1982). Para o contraponto crítico a es- sa posição tão tradicional da análise econômica vale lembrar a linha de argumento de Herbert Simon.

no (especialmente a estadual), seriam transferidos papéis e iniciativas que nos acostumamos a ver desempenhados pelo Setor Público, ou melhor pelo Executivo Federal.

De certo modo, esses são limites de definição que deveriam ser observados no planejamento estratégico da economia industrial brasileira.⁽⁵¹⁾

É nessa perspectiva que se pode considerar o que parece ser o ponto de convergência de toda a discussão organizacional da PI: qual a agenda do CDI, ou eventualmente da nova unidade de decisão que venha a ocupar a posição central desse planejamento industrial? Essa é a questão relevante pois:

(a) permite estabelecer como ocorrerá a articulação dessa unidade central da PI na matriz de decisões de política econômica. Ou seja, essa é uma virtual questão da distribuição de tarefas na área ministerial; e

(b) permite pensar mais articulada e justificadamente quanto à composição dessa unidade central.

De fato, essas são duas questões interligadas e que, ao longo do tempo no Setor Público brasileiro, têm sido resolvidas pela simples agregação de representações de outras unidades governamentais (e mesmo das áreas de interesse privado) à unidade decisória central. Tais mecanismos decisórios acabam por tornar mais acentuado o papel "técnico" dessa unidade, e mais frágil sua função de planejamento estratégico. Em decorrência, no todo da matriz de decisões de política econômica, é provável que esse tenha sido um fator de redução hierárquica do CDI, nos últimos anos. Portanto, não seria tão simples assim a reconstituição de "grupos téc

(51) Note-se nas reflexões que, por vezes, são feitas quanto a uma eventual política organizacional da PI (o que outros autores, como Suzigan e Kandir (1985), preferem referir como "sistema institucional"), a tendência tem sido a de projetar o mesmo grau (senão maior) de intervenção governamental na economia industrial.

nicos" ou "grupos setoriais" como parte de um novo CDI, sem que haja uma reflexão quanto à inserção do CDI no processo decisório da política macroeconômica, em sua função de unidade central da PI.

Nessa ordem de considerações, há duas circunstâncias em que a política organizacional de uma PI pode ser discutida:

(a) o curto e médio prazos, em que se supõe que, em grande extensão, o formato organizacional do Setor Público e seus processos decisórios não serão alterados, relativamente ao que se observa presentemente (setembro de 1985);

(b) a política organizacional de uma PI - certamente pouco plausível de se verificar na atualidade ou na sua projeção por dois ou três anos adiante - admite, de um lado, um comprometimento com uma retração do Setor Público na economia como um todo,⁽⁵²⁾ e por outro, uma redefinição e simplificação dos processos decisórios governamentais, especialmente os mais diretamente relacionados à PI.⁽⁵³⁾

IV.5.1. Uma política organizacional da PI na atual configuração do Setor Público

Uma reflexão sobre a Figura VI indica que uma das bases de Dados Estratégicos mais relevantes no planejamento industrial decorre da atual posição de sua unidade central (o CDI), relativamente às demais unidades decisórias, em especial àquelas em que o MIC se faz representar por seu ministro.

Em que extensão uma composição apropriada de um conjunto de decisões⁽⁵⁴⁾ de PI terá contrapartida na atual repartição da

(52) Algo que vem sendo genericamente denominado (e discutido em áreas do Executivo e Legislativo) como "desregulamentação econômica".

(53) O que tem sido percebido pelo empresariado como a manifestação da "burocracia oficial".

(54) Missões, Objetivos, Políticas, Estratégias, Programas e Orçamentos.

autoridade de decisão entre os diferentes ministérios? Ou, dito de outra forma, qual o efetivo limite da ação do CDI, num contexto em que predominam (e predominarão) restrições monetárias e finanças de ordem interna e externa?⁽⁵⁵⁾

O esquema organizacional vigente, no qual, em boa parte, se superpõem as composições (em temas de política e em tipo de formulações de política), do CDI e do CMN é redundante, e apenas contribui para tornar "acadêmico" o papel de unidade central da PI a ser desempenhado pelo CDI: suas decisões não seriam autônomas relativamente às decisões do CMN, por exemplo, e dada a predominância dos objetivos de macroestabilização, o CDI não seria o locus apropriado para fazer prevalecer a PI.

Desse modo, a tentativa de fazer prevalecer uma PI estabelecida num contexto que supõe ser o CDI o único locus do planejamento industrial⁽⁵⁶⁾ apenas frustraria sua execução, deixando pulverizada⁽⁵⁷⁾ a atenção com a economia industrial: ou seja, nenhuma instância cuidaria verdadeiramente do planejamento estratégico industrial. Essa pulverização tanto pode ser entendida como:

(a) um arranjo ad hoc ocorrido, em grande parte, pelo ze-lo burocrático de formuladores de política que, em unidades de níveis hierárquicos mais operacionais, atuam por meio de poderosos instrumentos de política econômica (como tarifas aduaneiras, compras estatais, ou destinação de fundos de investimento); ou

(b) uma deliberada e programada transferência do locus decisório de PI de um combalido CDI para uma variedade de unidades decisórias (como CPA, CACEX, BNDES e holdings estatais).

(55) E, assim, demandando substancial atenção a objetivos de estabilização macroeconômica.

(56) O que talvez fosse uma suposição correta para o final da década de 60 e início da década de 70, quando a autoridade de decisão do CDI era, además, apoiada na administração de um poderoso e típico instrumento da política econômica.

(57) O que tem sido largamente admitido nas opiniões colhidas junto a formuladores de política, em entrevistas realizadas entre novembro de 1984 e abril de 1985.

Num caso e outro insistir nesse esquema organizacional(ou numa sua variante) será restringir a PI aos atributos de baixa qualidade a que nos acostumamos a observar neste começo de década, e deixar predominar o poder discricionário da "burocracia oficial".

Mais recentemente, a dimensão da tecnologia industrial - que condiciona, em variados graus, toda a estrutura industrial brasileira, e fundamentalmente o seu futuro - teve seu centro de decisões localizado no recém-criado Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

O que esperar da convivência organizacional entre:(a) uma unidade central de planejamento industrial (o CDI ou um seu sucessor equivalente) e, (b) uma unidade central de planejamento da tecnologia e que é, ademais, a unidade central (via CONIN/SEI) do planejamento do setor de informática?⁽⁵⁸⁾

Uma possibilidade de instituir uma "boa convivência" entre os dois citados centros de decisão é recorrer ao arranjo colado,⁽⁵⁹⁾ criando-se uma triangulação envolvendo o CDI, o MCT e uma unidade formada por alguma interseção $CDI \cap MCT$. Por certo, esse é um recurso que desconsidera a urgente necessidade de simplificar o Setor Público, em sua capacidade de intervenção na realidade sócio-econômica, na tentativa de aumentar a qualidade de suas decisões, diminuir seus custos operacionais, e aumentar sua produtividade.

Igualmente, o relevo e a densidade das inter-relações industriais que se antecipam para a tecnologia em geral e a informática, na concepção de uma nova PI, não justifica tal divisão de tarefas a nível de planejamento estratégico industrial.

(58) Ver sobre isso B. Cavalcanti. (1985).

(59) Forma organizacional predominante no Setor Público brasileiro e que teve seu auge entre 1965 e 1973. Ver a respeito, J. V. Monteiro. (1983 b).

Outra possibilidade é acreditar que uma redefinição na composição do CDI (em seu "plenário de ministros"), de modo a ter como seu integrante o ministro do MCT, seja um recurso inovador e que já não se teria mostrado impróprio, em outras circunstâncias.⁽⁶⁰⁾ Acresce a esse esquema, a dificuldade de que o novo CDI (ele próprio um colegiado) não disporia, possivelmente, do poder de administrar algum tipo de instrumento de política econômica, como ocorreria em larga extensão até meados da década de 70.

Uma terceira possibilidade que se poderia aventar é o reforço (e mesmo expansão) do nível operacional do CDI (i.é, de seus atuais "grupos setoriais"). Contudo, essa é uma "falsa" possibilidade, pois nos remete à questão inicial: a quem caberia a tarefa do planejamento da PI (por exemplo, a coordenação das decisões de tais sub-unidades do CDI)?⁽⁶¹⁾

Verifica-se, pois, que na atual configuração organizacional e de autoridade de decisão do Setor Público, uma séria limitação à formulação e à plena operacionalização de uma PI decorre da forma pela qual se atribuiria a autoridade central de decisão.

Tal questão tem sua eventual solução limitada, por um lado, pela ordenação de prioridades da política econômica e, por outro, pela fronteira que se possa traçar entre os domínios do MIC e do MCT ou, mais especificamente, o CDI e o MCT.

(60) Veja-se a experiência de incorporar o ministro da Agricultura ao CMN, no âmbito da formulação da política de abastecimento (fins da década de 60 e início da década de 70). Ou ainda, a experiência frustrada do CDE e CDS (criados em 1974), já a partir de meados de 1977.

(61) Mais uma vez, por que não refletir sobre um exemplo similar ocorrido há não muito tempo atrás (início do Governo Geisel), quando se pretendeu redistribuir as tarefas do então dominante CMN por colegiados setoriais: CDI, CIP, CONCEX, CPA, CONSIDER, agora acrescidos do próprio CMN? A questão relevante à época era: quem promoverá a integração de tais atuações e planejamentos setoriais?

IV.5.2. Uma política organizacional da PI no contexto de uma reforma do Setor Público.

Essa é uma perspectiva que anteriormente, neste relatório (seção I), era chamada de reforma. Nessa direção, o CDI (ou o seu equivalente, como unidade central da PI) talvez tivesse uma configuração de instância de planejamento caracterizada por:

- (a) atenção a setores de vanguarda de tecnologia (no presente e no futuro que se antecipe como mais provável), difundindo informações e traçando balizamentos para orientação da iniciativa privada e, muito seletivamente, consorciando-se a essa iniciativa privada, em um ou outro projeto;⁽⁶²⁾
- (b) ser a unidade de scanning do meio externo industrial, seja em termos de tecnologia, comércio exterior e de necessidades de mudanças no perfil de produção em geral;
- (c) o locus de coordenação dos grandes projetos industriais levados a efeito na economia brasileira, seja pelo próprio Setor Público (por exemplo, através de empresas estatais), seja pelo Setor Privado. Essa coordenação envolveria eventualmente outras jurisdições de governo além da federal. A motivação maior dessa função é a manutenção (ou aumento) do nível de emprego (sua sustentação) da mão-de-obra, a melhoria da distribuição de renda (sobretudo em termos espaciais), e o uso de recursos de produção que possam se revelar conjunturalmente escassos, de um ponto de vista da economia nacional;
- (d) o locus de determinação das prioridades dos investimentos públicos federais com impacto significativo na economia industrial;

(62) Algo de mais próximo ao "estilo japonês", comentado na seção I deste relatório, mas que - contrariamente ao que parece dominar em diversos segmentos de opinião do Setor Público brasileiro - não seria a única dimensão (ou a mais importante) em que se poderia pensar a PI no Brasil.

- (e) a instância inicial de aprovação de projetos de high-tech que seriam passíveis de financiamento por unidades operacionais de fomento federal como o BNDES ou o Banco do Brasil;
- (f) essa unidade central se interligaria, para os demais efeitos da PI (por exemplo, operação de instrumentos de política econômica como tarifas, limites de financiamento, e controles em geral), pela atuação administrativa de seu presidente, o ministro do MIC.

Obviamente, essa é uma configuração nova e bastante diferente do confuso, e talvez incoordenável e inadministrável conjunto de unidades de decisão que competem, no dia-a-dia, por um papel de liderança na orientação ou condução da economia industrial. Por certo, também deveriam ser redefinidos os domínios (e agendas) de outras unidades que nos acostumamos a considerar como típicas agências governamentais de PI, quando, de fato, têm suas atuações resultantes de um processo decisório de má-conformação. Neste processo predomina a atuação operacional (estratégias, programas e orçamentos), independentemente de uma moldura de referência, mais ampla, onde fiquem unificadas missões e objetivos da atuação do Governo na economia industrial. Sem tal moldura, claramente explicitada e sob um comando, a PI é deixada ao empenho ou zelo burocrático, e se apresenta por um padrão incerto e inconstante - o que não convém à política econômica e, muito menos, ao Setor Privado.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, F. e BOLLINO, C. Meaning of industrial policy. In: ADAMS, F. e KLEIN, L., eds. Industrial policies for growth and competitiveness. Lexington, Lexington Books, 1983.
- ADAMS, F. e ICHIMURA, S. Industrial policy in Japan. In: ADAMS, F. e KLEIN, L., eds. Industrial policies for growth and competitiveness. Lexington, Lexington Books, 1983.
- ASTEL. Organismos atuantes na área industrial-relatório final. Brasília, CDI/ASTEL, 1981. Mimeo.
- AUBERT, J. Innovation policies - A three-way contrast. OECD Observer, (131):6-10, nov. 1984.
- BAER, W. Semi-industrialization and semi-development: the legacy of import-substitution on development problems and on development economic. s/d. Mimeo.
- BARTHA, P. Industrial policies: a pragmatic view. Business Quarterly, 1 (49): 78-81, 1984.
- BAUMANN, R. e BRAGA, H. A política de financiamento às exportações. Relatório de pesquisa, 172 p, mar. 1984. Mimeo.
- BNDES. Plano estratégico do sistema BNDES - Triênio 1985-1987. Elaborado pelo Departamento de Planejamento, Área de Planejamento, dez. 1984. Mimeo.
- BUCHANAN, J. Politics without romance: a schetch of positive public choice theory and its normative implications. IHS Journal, (3): 1-11, 1979.
- CAVALCANTI, B. S. O organograma da Nova República. Revista de Administração Pública, 2 (19): 2-6, abr/jun. 1985.
- CLEGG, S. e DUNKERLEY, D. Organization, class and control. Londres, Routledge & Tegan Paul, 1980.
- CONSIDER. Os não-ferrosos no Brasil e a década de 80. 1984. Mimeo.
- CUNHA, P. G. O Brasil tem uma política industrial. O Globo, 11, setembro de 1985.
- CYERT, R. e MARCH. A behavioral theory of the firm. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1963.
- DELFIN NETO, A. Mudanças estruturais da economia no Governo Figueiredo. Palestra proferida na ESG, em 13 de junho de 1984. Brasília, Coordenadoria de Comunicação Social-SEPLAN, jun. 1984.
- DERVIS, K. e PAGE JR., J. Industrial policy in developing countries. Journal of Comparative Economics, 4 (8): 436-51, dez. 1984.

- DI MAGGIO, P. State expansion and organizational fields. In: Hall, R. H. e QUINN, R. E., eds. Organizational theory and public policy. Beverly Hills, Sage Publications, 1983.
- DONGES, J. A comparative survey of industrialization policies in 15 semi-industrial countries. Weltwirtschaftliches Archiv, 4 (112): 626-59, 1976.
- DOWNS, A. Inside bureaucracy. Boston, Little, Brown & Co., 1967.
- ERBER, F., GUIMARÃES, E. e ARAÚJO Jr., J. T. A política tecnológica da segunda metade dos anos oitenta. Documento 3, Anexo C, a apresentado no ENIND, 55 p, out. 1984. Mimeo.
- ERBER, F. The development of the "electronics complex" and government policies in Brazil. World Development, 3 (13): 293-309, 1985.
- FRENKEL, O. Flying high: a case study of Japanese industrial policy. Journal of Policy Analysis and Management, 3 (3): 406-20, 1984.
- GALBRAITH, J. K. The new industrial state. Londres, Penguin, 1969.
- GALBRAITH, J. K. Economics and the public purpose. New York, Houghton Mifflin, 1973.
- HECCLO, H. Review article: policy analysis. British Journal of Political Science, 83-108, jan. 1972.
- HISKANEN Jr. W. Bureaucracy and representative government. Chicago, Aldine-Atherton, 1971.
- HURWICZ, L. Conditions for economic efficiency of centralized and decentralized structures. In: GROSSMAN, G., ed. Value and plan. Berkeley, University of California, 1980.
- JAFFE, I. Industrial policies: responses to a common core of problems. OECD Observer, (130): 11-13, set. 1984.
- JOHNSON, C. The industrial policy debate re-examined. California Management Review, 1 (27): 71-89, 1984 (a).
- JOHNSON, C. Introduction: the idea of industrial policy. In: JOHNSON, C., ed. The Industrial Policy Debate. São Francisco, ICS Press, 1984 (b).
- KIRSCH, E. Economic policies compared: west and east V.1 - General theory. Amsterdam, North Holland, 1974.
- LOWI T. J. The end of liberalism. New York, Norton & Co., 1969.
- MICHALSKI, W. Structural change: positive adjustment policies-key to economic recovery. OECD Observer, (119): 6-7, nov. 1982.
- MONTEIRO, J. V. e CUNHA, L. R. A formulação da política industrial no Brasil. In: SUZIGAN, W., ed. Indústria: políticas, instituições e desenvolvimento. Série Monográfica, 28, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978.

- MONTEIRO, J. V. Coordenação e interdependência de atividades na organização governamental. Pesquisa e Planejamento Econômico, 9 (2): 505-16, ago. 1979.
- MONTEIRO, J. V. Economia do crescimento do setor público. Revista de Administração Pública, 15 (2): 76-89, abr./jun. 1981.
- MONTEIRO, J. V. Fundamentos da política pública. Série PNPE, 1. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.
- MONTEIRO, J. V. Uma análise de processo decisório no setor público: o caso do CDE, 1974-1981. Pesquisa e Planejamento Econômico, 1 (13): 207-234, abr. 1983 (a).
- MONTEIRO, J. V. Mecanismos decisórios da política econômica no Brasil: 1965-1982. Revista IBM, 16: 18-29, jun. 1983 (b).
- O'CONNOR, J. The fiscal crisis of the state. New York, St. Martin's Press, 1973.
- PUGEL, T. Japan's industrial policy: instruments, trends, and effects. Journal of Comparative Economics, 4 (8): 420-30, dez. 1984.
- REICH, R. Making industrial policy. Foreign Affairs, 4 (60): 852-81, 1982.
- SIMON, H. A study of decision making processes in administrative organizations. New York, Wiley, 1958.
- SIMON, H. Organizations. New York, Wiley, 1958.
- SIMON, H. A behavioral model of rational choice. Quarterly Journal of Economics, fev. 1955.
- SUZIGAN, W. Política industrial no Brasil. In: SUZIGAN, W., ed. Política, instituições e desenvolvimento. Série Monográfica, 28. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978.
- SUZIGAN, W. e KANDIR, A. Indústria: situação atual, perspectiva e proposta de política. Texto elaborado para a Secretaria de Economia e Planejamento do governo do Estado de São Paulo, jan. 1985. Mimeo.
- THUROW, L. Revitalizing American industry: managing in a competitive world economy. California Management Review, 1 (27): 9-41, 1984.
- TREZISE, P. Industrial policy is not the major reason for Japan's success. The Brookings Review, 1 (3): 13-18, Spring 1983.
- TULLOCK, G. The politics of bureaucracy. Washington, Public Affairs Press, 1965.
- UENO, H. Industrial policy-its role and limits... Journal of Japanese Trade and Industry, 4: 34-37, 1983.

- VAISON, R. A note on public policy. Canadian Journal of Political Science, 66-4, dez. 1973.
- VAN DE VEN, A. e FERRY, D. L. Measuring and assessing organizations. New York, John Wiley & Sons, 1980.
- VILLELA, A. V. Empresas do governo como instrumento de política econômica: os sistemas Siderbrás, Eletrobrás, Petrobrás e Telebrás. Coleção Relatórios de Pesquisa, 47. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1984.
- WAMSLEY, G. L. e ZALD, M. N. The political economy of public organizations. Public Administrative Review, jan/fev. 1973.



BIBLIOTECA

[illegible]

[REDACTED]

N° Pat.:624/87