A Política Industrial e de Comércio Exterior do Governo Collor

Célia Maria Franco dos Santos
Cláudio Roberto Marques Gurgel
Flávio Murilo Oliveira Gouveia
Renato Cesar Möller
Sonia Lizabeth G. Fernández

Cadernos EBAP
Nº 59
Publicação da ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA da
FUNDACÃO GETULIO VARGAS para divulgação, em caráter
preliminar, de trabalhos acadêmicos e de consultoria sobre
Administração Pública.

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

DIRETOR DA EBAP
Bianor Scelza Cavalcanti

CHEFE DO DEPTO DE PESQUISA E PUBLICAÇÕES:
Armando S. Moreira da Cunha

EDITOR RESPONSÁVEL
Paulo Emílio Matos Martins

COMITÊ EDITORIAL
Corpo docente da EBAP

EDITORAÇÃO:
Grupo Editorial da EBAP

O texto ora divulgado é de responsabilidade exclusiva do(s)
autor(es), sendo permitida a sua reprodução total ou parcial,
desde que citada a fonte.

Correspondência:

CADERNOS EBAP
Praia de Botafogo, 190, sala 502
Botafogo - Rio de Janeiro - RJ
CEP 22.253

Telefones: (021) 551-1542 - Ramal 145
551-4299 - 551-3699 - 551-8051
Prezado Leitor,

Estamos atualizando o nosso cadastro para que Você continue a receber gratuitamente os CADERNOS EBAP no endereço de sua preferência.

Caso desejte seguir recebendo a referida publicação, solicito o obséquio de enviar-nos, com a maior brevidade possível, os dados abaixo.

O Editor

CADERNO 29

16-09-09

Nome:

Endereço:

Cidade:

Estado:

Cep:

Telefone:

Assinatura:

Datado aqui

CADERNO 29

16-09-09

Nome:

Endereço:

Cidade:

Estado:

Cep:

Telefone:

Assinatura:

Datado aqui
ÍNDICE

1. APRESENTAÇÃO ................................................................. 91
2. A DECOMPOSIÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR PICE) ......................................................... 93
   2.1. Os níveis de agregação da política ......................... 04
   2.2. A articulação das ações previstas na PICE ............ 13
3. O PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR ................................................................. 20
   3.1. As fases do processo decisório .......................... 21
       3.1.1. Identificação .............................................. 22
       3.1.2. Desenvolvimento .................................. 33
       3.1.3. Seleção ................................................ 44
   3.2. A atuação dos grupos de pressão ........................ 45
4. IDENTIDADE E POSSIBILIDADES DA POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR ......................................................... 54
5. NOTAS DE RODAPÉ ............................................................. 70
A POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR
DO GOVERNO COLLOR

Cléia Maria Franco dos Santos
Cláudio Roberto Marques Gurgel
Flávio Murilo Oliveira Gouvêa
Renato Cesar Möller
Sonia Lizabeth G. Fernández

1. Apresentação.
2. A decomposição da política industrial e de comércio exterior.
3. O processo decisório da política industrial e de comércio exterior.
4. Identidade e possibilidades da política industrial e de comércio exterior.
5. Notas de rodapé.

1. APRESENTAÇÃO

A moderna literatura acerca da análise de políticas públicas tem assumido, com certa frequência, uma orientação marcadamente cética no que diz respeito à possibilidade de se empreender com êxito a análise de políticas, de forma completa e objetiva. Tal ceticismo não se explica exclusivamente pelas controvertidas questões de natureza metodológica colocadas pela análise de políticas, que, em certa medida, confundem-se com as colocadas pelo conjunto das ciências sociais. Diz respeito, sobretudo, à constatação da incapacidade de aprisionar, para efeito de exame, as diferentes 'objetividades', muitas vezes conflitantes,
envolvidas no processo de formulação e implementação de uma política.

A suposição, ainda compartilhada por diversos autores, da existência de uma ordem social objetiva, estável, capaz de ser representada por esquemas analíticos que busquem articular, de forma lógica, as diferentes dimensões de formulação de uma política, não parecem encontrar sustentação na experiência histórica vivida. De fato, como observa Santos:

"O desempenho dos atores sociais se orienta pelo que consideram deva ser a estrutura de objetividade do mundo e pelo que deve ser feito para que tal objetividade se constitua. Sabendo-se que nem todos os agentes sociais 'vivem' da mesma maneira a 'objetividade', a estrutura relativamente estável de relações resultará, portanto, do conflito social pela implantação de ordens 'objetivas' distintas."

O trabalho que ora se inicia não almeja, em conseqüência, alcançar a ordem 'objetiva' da Política Industrial e de Comércio Exterior do atual governo. Nem, tampouco, tem a pretensão de abarcar na sua análise as múltiplas "objetividades" que definem o seu curso. O estudo que aqui se deseja efetuar buscará, tão-somente, - a partir de uma abordagem interdisciplinar - articular diferentes técnicas e conceitos com o propósito de distinguir algumas dessas 'objetividades' sob o prisma da teoria dos grupos de pressão.
Neste sentido, a primeira seção do trabalho cuidará de decompor a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) em níveis distintos de agregação, definindo, por meio de uma análise relacional, os seus primeiros contornos paradigmáticos.

As conclusões advindas desta análise abrirão espaço para, na seção seguinte, tentar-se identificar - pelo uso de um método especialmente adaptado às peculiaridades do tema - as dimensões diferenciais de poder dos agentes de decisão formalmente envolvidos na formulação da política, bem como algumas de suas formas de atuação.

Por fim, na última seção tratar-se-á de identificar a ideologia inspiradora da PICE, através de uma análise conclusiva realizada com base nos resultados apresentados nas seções anteriores, projetando alguns possíveis cenários a que o modelo de desenvolvimento perseguido poderá induzir a indústria nacional.

2. A DECOMPOSIÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR

Não obstante as Ciências Sociais fornecerem uma ampla gama de esquemas aplicáveis à análise de políticas públicas, a tipologia em voga no planejamento estratégico-empresarial, segundo Monteiro \(^2\), parece ajustar-se mais perfeitamente ao contexto de política pública. A técnica aqui adotada consiste em definir arbitrariamente diferentes níveis de agregação das ações previstas pelo governo na interação e
orientação da economia industrial. Tal técnica permitirá, num momento seguinte, o estabelecimento das relações de subordinação entre as diferentes ações propostas, fornecendo, portanto, a base para um primeiro delineamento das condições de produção da PICE.

As Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior anunciadas pelo governo em 26 de junho de 1990 constituirão o documento básico de análise nesta seção.

2.1. Os níveis de agregação da PICE

O método de descrição empregado consistiu em definir critérios de inclusão dos elementos do texto das Diretrizes em um sistema previamente estabelecido, composto por cinco categorias básicas, relacionadas hierarquicamente – missões, objetivos, políticas, estratégias e programas que agruparam, por sua vez, em dois grandes conjuntos categoriais, conforme o âmbito de maior ou menor especialidade das decisões a elas associadas. Esta divisão em dois blocos distintos de categorias é um aspecto relacionado ao chamado 'efeito funil', ou seja:

'(...) o estabelecimento de missões e objetivos refletiria a influência generalizada das condições sócio-econômicas e de variáveis como poder, cultura, ideologia e instituições políticas; já a nível do estabelecimento de estratégias e programas, o âmbito das decisões mais específicas e operacionais – as condicionantes mais diretas decorrem de
características do próprio processo decisório (v.g., grau de centralização, maior ou menor extensão das cadeias de decisão.)¹⁴.

A natureza distinta das primeiras categorias - missões e objetivos - em relação às demais determinou, portanto, o uso de procedimentos igualmente distintos de categorização dos elementos do texto das Diretrizes a elas associados.

Sendo assim, as operações de desmembramento e classificação do texto do documento nos níveis de 'missões' e 'objetivos' basearam-se nos procedimentos típicos da análise categorial do tipo temática⁵. A ordenação dos segmentos de conteúdo das Diretrizes neste primeiro conjunto categorial segui critérios determinados em função da definição prévia de cada categoria, critérios estes que, vale observar, nem sempre correspondiam aos seguidos pelos formuladores das Diretrizes em virtude dos diferentes quadros conceituais adotados. Resulta daí que determinadas unidades de texto classificadas nas Diretrizes como *estratégias* poderiam, por exemplo, ser classificadas aqui como *objetivos* bastando, para isso, que as unidades de análise em referência se ajustassem perfeitamente à definição adotada no âmbito do presente trabalho para caracterizar esse nível específico de agregação.

Quanto ao segundo conjunto categorial - que reúne 'políticas', 'estratégias' e 'programas' - por tratar-se, como já mencionamos, 'do âmbito das ações mais específicas e operacionais', decidiu-se por utilizar o mesmo modelo de
ordenação empregado pelas Diretrizes, como forma de identificar, a partir do modo de estruturação proposto pelo próprio policy maker, os enunciados da PICE mais claramente comprometidos com a ação, distinguindo-os dos conteúdos meramente veiculadores da retórica oficial. Neste sentido, as políticas anunciadas pelas Diretrizes (abrigadas sob o rótulo genérico de "instrumentos") são as mesmas que integram, no presente trabalho, a categoria políticas. Como estratégias considerou-se apenas os enunciados formal e diretamente associados a cada uma das políticas apresentadas. Finalmente, na categoria programas incluiu-se os programas básicos a serem implementados "de forma complementar principalmente no que se refere aos instrumentos da Política Industrial e de Comércio Exterior." (v. Diretrizes).

Dito isto, passemos, então, às definições operacionais de cada um dos níveis de agregação, dentro dos quais o texto desmembrado das Diretrizes reagrupou-se segundo os critérios acima descritos.

MISSÕES

É o nível mais amplo da política onde se estabelece "a razão última para que o governo constitua tal política." Trata-se do nível de agregação fundamental na formulação da política, uma vez que tende a condicionar seus demais níveis de agregação subsequentes. Constitui, portanto, o conjunto de 'regras maiores' norteadoras da intervenção governamental na
economia industrial.

Como critério de inclusão nesta categoria adotou-se o procedimento de reconhecer como missões da PICE tão-somente os grandes propósitos da ação governamental nitidamente identificados como de natureza industrial excluindo, por conseguinte, o conjunto de ações, enunciadas na política, que visassem à orientação do governo como um todo. Tal decisão apoiou-se no argumento de que a inclusão dos enunciados gerais da política de governo na categoria missões não representaria vantagens em termos de favorecer o delineamento da PICE, de vez que estabeleceria uma relação de subordinação intranível, desaconselhável na análise categorial. Sendo assim, missões devidamente explicitadas na PICE, como as de redefinir o papel do Estado ou de atenuar as disparidades econômicas, sociais e regionais, por constituírem propósitos governamentais não apenas da PICE mas de toda uma variedade de políticas, não foram agrupadas nesta categoria, a despeito do inegável potencial de influência que, em princípio, detêm.

O exame das Diretrizes revela, portanto, a existência das seguintes missões associadas à PICE:

- **M1** - Promover a retomada do crescimento;
- **M2** - Promover um novo padrão de desenvolvimento;
- **M3** - Promover a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.
OBJETIVOS

E o nível de agregação que designa os cenários a que se pretende induzir a política industrial. Os enunciados incluídos nesta categoria revelam "comprometimentos mais específicos do que ao nível das missões, embora não precisem necessariamente traduzir-se em uma visão quantitativa". São, em última análise, os "resultados ou metas desejadas".

Sendo assim, considerando os critérios de inclusão acima estabelecidos, pode-se enumerar os seguintes objetivos da PICE:

a. inserção mais favorável da economia brasileira no mercado externo;
b. elevação do nível de competitividade da indústria brasileira;
c. aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços mediante a modernização e reestruturação da indústria;
d. ampliação da participação do setor privado na produção de bens e serviços básicos, nos dispêndios de P&D e no financiamento da produção;
e. melhoria progressiva dos padrões de qualidade e preço no mercado interno.
POLÍTICAS

Este nível de agregação reúne as grandes linhas de ação da política para a promoção dos objetivos enunciados. Trata-se, portanto, do nível em que a ênfase, antes dada ao aspecto conjectural, é deslocada para a dimensão operativa, onde se define os grandes instrumentos através dos quais se buscará a articulação entre os enunciados dos níveis de agregação anteriores com os demais, subsidiários.

Com base no exposto, pode-se identificar nas Diretrizes as seguintes políticas:

P1. política de financiamento;
P2. política de exportações;
P3. política de importações;
P4. política de apoio à capacitação tecnológica da indústria;
P5. política de utilização do poder de compra do Estado.

ESTRATÉGIAS

Os enunciados incluídos nesta categoria concorrem também, tanto quanto as políticas, para a promoção dos objetivos estabelecidos. Distinguem-se destes, contudo, pelo seu grau de abrangência. "São as principais linhas de ação específicas para a promoção dos objetivos e viabilização das políticas".9

Neste sentido, de acordo com os critérios estabelecidos, identifica-se na PICE as seguintes estratégias:
E1. captação de recursos de natureza privada para viabilizar a reestruturação da economia brasileira;

E2. aplicação, em condições preferenciais, dos financiamentos voltados para o aumento da produtividade, racionalização e modernização do parque industrial;

E3. revisão dos procedimentos operacionais adotados pela FINAME, requerendo-se a implementação de modernos métodos de gestão e exigindo-se índices de nacionalização mais reduzidos;

E4. apoio à criação e/ou consolidação de pequenas e médias empresas especializadas no fornecimento de partes e peças, e tecnologicamente dinâmicas;

E5. atendimento a empresas nascentes, de alta tecnologia, em implantação, através da modalidade de financiamento Capital de Risco;

E6. apoio ao processo de inovação através dos Fundos de Risco Compartilhado;

E7. implantação de uma política nacional de P&D através dos Fundos de Apoio à Pesquisa Tecnológica;

E8. apoio à formação e ao aperfeiçoamento de mão-de-obra nas empresas e universidades, através dos Fundos de Apoio à Formação e
Desenvolvimento de Recursos Humanos;
E9.criação de um Banco de Comércio Exterior, de controle privado;
E10.simplificação dos controles operacionais exigidos para a exportação;
E11.modernização da infra-estrutura operacional do complexo exportador, incluindo a participação do capital privado;
E12.revisão da estrutura tributária;
E13.redução progressiva dos níveis de proteção tarifária;
E14.montagem e fortalecimento de redes de informação tecnológica;
E15.atualização da infra-estrutura tecnológica;
E16.formação e desenvolvimento de recursos humanos para a capacitação tecnológica;
E17.adequação da política de contratação e transferência de tecnologia;
E18.difusão do uso de subcontratação das pequenas e médias empresas tecnologicamente dinâmicas, pelas firmas de maior porte;
E19.(estímulo ao) aumento de gastos em P&D pelas empresas, especialmente nos setores das novas tecnologias;
E20.promoção de maior contratação de universidades e institutos de pesquisa para a realização de pesquisa aplicada;
E21.criação de consórcios nacionais e
participação em consórcios internacionais;
E22. estabelecimento pragmático e progressivo de especificações de materiais e equipamentos em padrões internacionais;
E23. geração de demandas para os setores de tecnologia de ponta;
E24. uniformização dos critérios de qualificação técnica e comercial dos fornecedores e utilização compartilhada de resultados de avaliações técnicas e comerciais;
E25. definição de uma metodologia de classificação dos bens e serviços disponíveis no país.

PROGRAMAS

E o nível que define os "procedimentos gerais da organização em resposta a um tipo particular de estímulo". Trata-se do conjunto das ações indutoras da PICE que dão sentido de viabilização às políticas e estratégias adotadas. São, assim, os "mecanismos" a serem utilizados na implementação da Política Industrial de Comércio Exterior.

Os dois grandes mecanismos de que a PICE dispõe para traduzir seus propósitos em procedimentos operacionais são:

PCI - Programa de Competitividade Industrial
PBQP- Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.
2.2. A articulação das ações previstas na PICE

Uma operação adicional que concorre para a ampliação do conhecimento sobre as condições de produção da PICE consiste em assinalar as conexões observadas entre as diferentes ações previstas - já agrupadas em seus níveis específicos de agregação - permitindo, por conseguinte, a detecção da cadeia de articulações a que estas ações estão submetidas (v. Figura 1).

Ao efetuar tal operação cuidou-se de registrar, tão-somente, as conexões que o texto das Diretrizes prescrevia no sentido de articular as ações nele previstas. A adoção deste procedimento permitiu um delineamento mais preciso do verdadeiro 'espírito' da PICE, na medida em que privilegiou, para efeito de descrição, as conexões estabelecidas pelo próprio policy maker no seu esforço de integrar essas ações.

Uma vez expostos os procedimentos metodológicos utilizados, tem-se agora condições de discutir alguns aspectos relevantes da PICE, através do exame da articulação de suas ações, tal como expressas na Figura 1.

1) A alta incidência de setas sobre P2 confirma a influência que a política de exportação exerce no processo decisório da PICE. De fato, estão conectados à P2 quatro dos cinco objetivos expressos nas Diretrizes. Contudo, a capacidade de P2 contribuir para o alcance dos propósitos da PICE é encarada com ceticismo quando da análise das estratégias diretamente associadas à política de exportação.
ARTICULAÇÃO DAS AÇÕES PREVISTAS NA PICE
A busca do "enobrecimento crescente das exportações" far-se-á, basicamente, através da criação de um Banco de Comércio Exterior (E9); da simplificação dos controles operacionais (E10); da modernização da infra-estrutura organizacional do complexo exportador (E11); e da revisão da estrutura tributária (E12). Tais estratégias, embora perfeitamente válidas num contexto de substituição de importações, não apontam para a constituição de uma capacidade de inovar-imprescindível no atual quadro de competição internacional.

Neste sentido, é de se suspeitar que os objetivos 02 e 03, diretamente conectados à política de exportação, inspirem-se mais na lógica da produção que no reconhecimento da necessidade de inovação. Os dois grandes programas que dão sustentação à PICE - o PCI e o PBQP - confirmam esta suspeita na medida em que associam predominantemente a capacitação tecnológica ao esforço de produção e gestão. É a ênfase na capacidade de produzir em detrimento da capacidade de inovar.

Os resultados desta análise impõem, necessariamente, a revisão das missões explicitadas nas Diretrizes: se a ênfase na produção é perfeitamente compatível com o propósito de promover a retomada do crescimento (M1), já não o é, tão claramente, com a missão de promover um "novo" padrão de desenvolvimento (M2).

2) O caracter inflexível da política de importação é uma das características mais marcantes da PICE e que mais a
distingue da Política Industrial que a precedeu. Instituída pelo Decreto-Lei no 2433, de 19 de maio de 1988, a Política Industrial do governo anterior, dentre outras medidas, previa a concessão de benefícios fiscais às empresas que executarem, direta ou indiretamente, programas de desenvolvimento tecnológico e industrial no país. Com efeito, este Decreto-Lei, no seu Art.6., alínea VI, estabelecia a concessão de:

"(...) redução de até cinqüenta por cento do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários, relativos a pagamentos ao exterior, a título de royalties, de assistência técnica, científica, administrativa ou assemelhadas, e de serviços técnicos especializados, previstos em contratos averbados nos termos do Código de Propriedade Industrial, quando o programa se enquadrar em atividade industrial prioritária."

Ainda no corpo do mesmo artigo, a alínea V determinava a concessão do benefício de: "dedução, pelas indústrias de alta tecnologia ou de bens de capital não seriados, como despesa operacional, da soma dos pagamentos em moeda nacional ou estrangeira, a título de royalties, assistência técnica, científica, administrativa ou assemelhadas, até o limite de dez por cento da receita líquida das vendas do produto fabricado ou vendido, resultante da aplicação dessa tecnologia, desde que o programa esteja vinculado à averbação de contrato de
transferência de tecnologia, nos termos do Código de Propriedade Industrial".

O reconhecimento da necessidade de acionar mecanismos diversos que estimulem a absorção e o desenvolvimento tecnológico fica também caracterizado no seu Art.17, através do qual o Decreto-Lei isenta do Imposto sobre Produtos Industrializados "os equipamentos, máquinas, aparelhos, instrumentos e seus respectivos acessórios, sobressalentes e ferramentas, importados ou de fabricação nacional, quando (....) destinados à execução de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e industrial".

Ao contrário da Política Industrial anterior, a atual parece não distinguir, para fins de importação, a questão da transferência de tecnologia. O exame da Figura 1 revela que a política de importações (P3) adotada na PICE tem como única estratégia a redução progressiva dos níveis de proteção tarifária (E13), desconhecendo, portanto, outras formas de benefícios fiscais como possíveis instrumentos válidos de estímulo à assimilação de novas tecnologias. Ao afastar a possibilidade de uso desses benefícios a PICE, contudo, não apresenta alternativas compensatórias, limitando-se a uma vaga intenção de "adequação da política de contratação e de transferência de tecnologia" circunscrita às operações de "simplificação dos procedimentos operacionais" e de "revisão dos limites de quantitativos relativos aos pagamentos"; o que pode, em consequência, comprometer seriamente o esforço de capacitação tecnológica da indústria, inviabilizando o
atingimento pleno dos objetivos 02 e 03, diretamente ligados a P3.

3) A inegável importância que a PICE atribui à questão da qualidade pode ser percebida já na explicitação de seus grandes propósitos, expressos no seu nível de agregação mais amplo e fundamental – as missões. De fato, tal como se revelou através da decomposição da política, a promoção da "melhoria da qualidade de vida da população brasileira" (M3) constitui um dos propósitos básicos da intervenção do governo na economia industrial.

A Figura 1 indica as duas direções que se almeja tomar para cumprir M3: a primeira, associada a 03; a segunda, a 05. Tais direções, embora coincidentes quanto à proposta de agregar maior valor aos produtos nacionais, diferem fundamentalmente quanto à destinação que pretendem dar a tais produtos: a conexão de 03 com P2 denuncia um claro comprometimento deste objetivo com o comércio exterior, enquanto que o enunciado de 05 evoca uma orientação para o mercado interno.

Este aparente equilíbrio não resiste, contudo, a um exame mais atento da Figura 1. Se a partir de 03 pode-se observar o desdobramento de um expressivo conjunto de políticas e estratégias associadas, desdobramentos semelhantes a partir de 05 tornam-se bem menos evidentes. Pode-se mesmo dizer que não há políticas e estratégias formal e diretamente associadas a 05. É certo que há uma considerável margem para políticas como P3 atuarem no sentido de promover a "melhoria
progressiva dos padrões de qualidade e preço no mercado interno" (O5). Entretanto, a ausência de uma explicitação mais formal da conexão de O5 com P3 revela, no mínimo, uma preocupação prioritária com o objetivo de inserir mais favoravelmente a economia brasileira no mercado externo (O1).

Cabe ainda assinalar que a referida margem de atuação de P3 em direção ao atingimento de O5 é algo limitada em função das características do quadro que parece desenhar-se para o futuro. Num cenário de recessão econômica combinada com uma aguda concentração de renda é de se supor que a atividade de importação se restrinja aos bens de luxo, destinados a segmentos de maior poder de compra, pouco alterando, assim, os padrões de qualidade e preço para o conjunto mais amplo da população.

Novamente, portanto, questiona-se a possibilidade de efetivo cumprimento das missões da PICE, desta vez baseando-se na constatação da inexistência de ações que promovam, em um nível mais específico, o alcance dos propósitos definidos nos níveis superiores de agregação da política.

Esta ausência de ações específicas e operacionais sugere a existência de forças diversas, atuando eficazmente nos níveis inferiores da política, empenhadas em operar, de forma pouco transparente, a "revisão" dos enunciados expressos nos seus níveis mais elevados.

Conforme adverte Monteiro11:
(...), podemos notar que uma política pública, a nível de suas missões e seus objetivos, é, tipicamente, menos transparente do que a nível de suas estratégias ou seus programas. Desse modo, a reação de grupos na sociedade tende a se dirigir muito mais sobre as estratégias das políticas ou às características de seus programas do que sobre as etapas mais agregadas dessas políticas.

Na ordem destas considerações impõe-se, agora, a necessidade de se identificar esses grupos, os quais, agindo sobre as estratégias e programas da PICE, vão moldando-a a seu feito, redefinindo seu curso e rediscutindo seus princípios, na medida em que impõem suas lógicas "objetivas", aos demais agentes de decisão e à sociedade em geral. É do que nos ocuparemos na seção seguinte.

3. O PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR

Na seção anterior procurou-se analisar a PICE sob o prisma da agregação de seus diferentes níveis de decisão.

Nesta seção, dando sequência ao esforço de ampliar o campo de análise, tentar-se-á, em um primeiro momento, examinar o processo decisório da política a partir da teoria das decisões estratégicas, formulada por Mintzberg, utilizada por Monteiro. Em seguida, apresentar-se-á uma síntese da teoria
dos grupos de pressão, bem como identificar-se-á algumas de suas formas de atuação na política em análise.

3.1. As fases do processo decisório

Mintzberg13 define o processo decisório como um conjunto de ações e fatores dinâmicos que começam com a identificação de um estímulo para a ação e findam com a decisão. Compreende três fases:

1. identificação, onde há o reconhecimento do problema e seu diagnóstico;
2. desenvolvimento, onde a atuação do policy maker se dará na busca e design de uma política pública;
3. seleção, compreendendo as etapas de peneiramento, avaliação e autorização. Nesta fase, a política é apresentada à sociedade, exposta a tensões, atritos, contestações, até sua implementação.

Identifica dois contextos nos quais o decisíor atua:
- o contexto de oportunidade, onde as questões a serem resolvidas dependem da capacidade de rastreamento, ao mesmo tempo, da flexibilidade decorrente da reduzida ou mesmo ausente pressão dos grupos de interesse;
- o contexto de crise, onde os fatores ambientais atuam sobre o decisíor em um ambiente de incerteza ou turbulência, provocando ações reativas.

Esses dois contextos não são excludentes. Na verdade, localizam-se em pontos extremos de um continuum, tendo entre eles vários graus intermediários de decisões dos problemas.
Segundo Monteiro, a política pública é um *output* do processo decisório inter-organizacional. Tal processo, para a maioria dos teóricos, é uma sequência de etapas inter-relacionadas. É dinâmico, multirracional, não obrigatoriamente linear e sujeito a constantes modificações, tensões e retrocessos, decorrentes de fatores endógenos e exógenos.

### 3.1.1. Identificação

É esta a primeira fase do processo decisório, em que são reconhecidos e diagnosticados os problemas.

O reconhecimento, geralmente, parte de dados ambíguos recebidos pelos decisores e de estímulos internos e externos à organização governamental (manifestação de grupos de interesse, órgãos de opinião pública, órgãos de outros países e a própria 'classe' política (Congresso).

Depois do reconhecimento, o diagnóstico se desenvolve a partir da capacidade de rastreamento, que envolve a definição de bases de dados estratégicos, construídas a partir de informações sobre as condições políticas, organizacionais, empresariais, conjuntura interna e internacional, dentre outras. Monteiro ressalta que uma política pública melhor será formulada quanto melhor estiverem estruturadas as bases de dados estratégicos ao alcance do *policy maker*. 
Antecedentes da Política Industrial do Governo Collor

Na abertura deste tópico de caráter histórico vale lembrar o comentário inscrito em *A política industrial do Brasil no início da década de 60: um estudo de identificação*¹⁴ em que os autores ressaltam que "(...) é certo que sempre podemos identificar uma PI em curso na economia". E mais "(...) que não deveríamos aceitar a posição de que os processos decisórios só ocorrem na extensão em são visíveis, formais e articulados" (ib.). E neste sentido que dizemos ser a indústria brasileira parte da agenda governamental, de forma explícita ou não, desde o primeiro Governo Vargas (1930-1945).

O Estado, à época, procurava a industrialização da economia nacional rompendo a hegemonia do modelo agrário-exportador. A intervenção do Governo no domínio econômico se amparava na necessidade de responder à crise internacional de 29, que punha em cheque o modelo liberal. O Governo buscava, através dessa intervenção, a substituição das importações de manufaturados leves. O braço governamental, no setor produtivo, se consolida com a criação de autarquias para lidar com os setores de açúcar, mate, sal, pinho, café, propiciando um maior controle sobre as exportações e promovendo os confiscos cambiais que alavancaram a industrialização.

Um segundo aspecto relacionado com a política industrial de então foi a criação da infra-estrutura física e de insumos
básicos para o amparo do desenvolvimento industrial.

Ao término da II Grande Guerra, o País já possui contornos do que mais tarde se reconheceria como o seu aparato estatal produtivo. Haviam sido criadas a Cia. Vale do Rio Doce (1943), a Fábrica Nacional de Motores (1943), a ACESITA (1944) e a CHESF (1945); além disso, havia sido obtido junto aos EUA, o financiamento para a construção da Cia. Siderúrgica Nacional.

Já no Governo Dutra tem-se a tentativa de planificação traduzida pelo lançamento do plano SALTE. Apesar de referir-se às áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, o Plano SALTE, na verdade, se constituiu em um esforço de dar continuidade à expansão da infra-estrutura necessária à industrialização. Transporte e energia foram as áreas privilegiadas, caracterizando a continuidade de uma política industrial não explícita em direção às teses keynesianas. No entanto, a política de comércio exterior do Governo Dutra comprometia as reservas internacionais brasileiras, dificultando o acompanhamento das exigências de expansão do setor industrial.

No retorno de Vargas ao poder, em 1950, o Estado se defronta com a necessidade de responder, novamente, às demandas de infra-estrutura e insumos requeridos pelo então setor industrial emergente. Em 1952 cria-se o BNDE; em 53, a PETROBRÁS e, em seguida, a FRONAPE.
Com a eleição de Juscelino Kubitschek, sua plataforma eleitoral - '50 anos em 5' - e seu Plano de Metas, dá-se início, como ressalta Dain15 "(...) a uma nova etapa de industrialização, baseada em maiores escalas produtivas e em blocos de investimentos concentrados, com base no capital estatal e estrangeiro. A estrutura de financiamento e de risco e os requisitos tecnológicos dos novos setores, então introduzidos naquele momento, representavam sua forma dominante de participação no processo de acumulação capitalista em curso".

A política industrial, pelo que se depreende do Plano de Metas, continuava a desenvolver a infra-estrutura física e de insumos básicos e trazia como novidade, em relação ao papel do Estado, o forte estímulo ao aporte do capital externo. Ilustra-se, com isso, o esforço do Governo, criando as grandes estatais de energia elétrica, e a implantação das filiais de indústrias norte-americanas e européias no mercado brasileiro.

A política industrial adotada pelos governos militares após o movimento de 64 ampliava as linhas já abertas nos governos anteriores, particularmente no Governo JK, inserindo o Brasil em um mercado internacional de alta liquidez, acenando com atrativos de mão-de-obra barata, mercado interno potencial, fontes de matéria-prima, além de infra-estrutura parcialmente consolidada. São dessa época o Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG e os Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND (I, II, III).
No que tange à indústria, percebe-se nesses posicionamentos explícitos e sistematizados do *policy-maker* (Governo) uma linha de continuidade e, por outro lado, uma tendência de mudança.

No PAEG (1965-66), vê-se a indústria sujeita à política de estabilização dos preços e, ao mesmo tempo, à "política de investimentos públicos orientada de modo a fortalecer a infra-estrutura e as economias externas necessárias ao desenvolvimento das invesções privadas..."16, como à "política.... de restauração do crédito do país no exterior".

As duas últimas orientações foram, ao longo do tempo, acentuadas, principalmente no período imediatamente anterior ao chamado 'Milagre Brasileiro', em que as taxas de crescimento do PIB alcançaram dois dígitos.

Já o I PND (1972-74), lançado sob o impacto do "Milagre", refere-se à "estratégia industrial, como visando fortalecer o poder de competição da indústria nacional"17, atribui "importância estratégica ao setor de Bens de Capital, particularmente como instrumento de difusão de nossas tecnologias", situando a "política de tecnologia industrial" como fundada na "construção de centros de tecnologia... fundações para pesquisa...", considerados como "a base para colocar a empresa na vanguarda da inovação tecnológica..."18.

Essa linha de ação industrial é reforçada pelo II PND (1975-79) que advoga "grande ênfase nas indústrias básicas,
notadamente o setor de bens de capital e de eletrônica pesada, assim como o campo dos insumos básicos. A ideia de produção autônoma da tecnologia necessária continua viva quando este PND apoia o "maior impulso de desenvolvimento tecnológico industrial, inclusive com preocupação de evitar dispêndios excessivos aos pagamentos por tecnologia".

O III PND (1980-85), marcado pelo "segundo choque do petróleo", dirige a indústria para uma abordagem conjuntural: enfrentar o desequilíbrio crescente da balança comercial, pela via da exportação, e desenvolver tecnologias substitutivas do petróleo. Tudo se dirige para "criar condições favoráveis para incentivar o empresário nacional a voltar-se para o mercado externo...". A política industrial passa a ser gerida, mais que em outros tempos, pelo Balanço de Pagamentos. São dessa época, no entanto, as primeiras referências à necessidade de "elevar seus (da indústria) níveis de produtividade", e a preocupação de transformá-la "de forma compatível com as exigências do mercado interno e internacional..."

No plano tecnológico - afora as alternativas energéticas - reabre-se uma política em que predomina a ideia de "aquisição" de tecnologia estrangeira. A primeira das "linhas gerais de ação" propõe "desenvolver e ampliar a capacidade de absorção e geração de tecnologia das empresas nacionais, dotando-as de meios para negociar adequadamente com os fornecedores externos de tecnologia, para dominar os princípios de tecnologia que utilizam e, assim, assegurar seu
manejo de forma completa\(^2\) (sic). Finalmente, surgem novas referências restritivas à ação do Estado, ainda que postas de modo atenuado ou pelo "ângulo positivo": mais apoio ao setor privado. "O acelerado crescimento que se pretende deverá assentar-se, preferencial e prioritariamente, na empresa privada nacional, através do seu efetivo fortalecimento\(^3\). "...é preciso estimular a ampliação de investimentos em setores em que predominam as empresas privadas nacionais... os investimentos públicos voltar-se-ão para atender necessidades sociais e para a criação da infra-estrutura..."\(^4\); "o Estado ...tem importante papel... É preciso, entretanto, ordenar e disciplinar a participação do Governo, em particular de suas empresas, na economia nacional\(^5\).


Na primeira formulação, observando-se o reforço da idéia de privatização, redefinição do papel das estatais, eficiência, competitividade, modernização tecnológica e estímulo aos setores de ponta. No segundo momento, o decreto-lei também define como objetivo "a modernização e o aumento da competitividade do parque industrial do país". É bem verdade que o contexto de crise, no fim do Governo, é também revelado pelo importante Programa-Befiex, condicionando seus
benefícios fiscais e creditícios "à obtenção de saldo global acumulado positivo de divisas".

A política industrial veio, portanto, ao longo do tempo, dirigindo-se para fortalecer a ideia de modernização, elevação de competitividade dos produtos industriais, redução do papel do setor produtivo estatal e preocupação com o acesso à tecnologia dos países centrais. Direção, vale reconhecer, sempre atropelada pelas crises que acabariam por priorizar a necessidade de estabilizar a economia, isto é, conter a espiral inflacionária e o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos.

O ambiente político no País, ao final do Governo Sarney, caracterizava-se por grave crise institucional. Tal crise era motivada por fatores diversos, com predomínio do descrédito da sociedade na sua representação político-partidária e na capacidade do setor público. A par disso, a aceleração do processo inflacionário e sua terapia recessiva inviabilizavam projetos de retomada do desenvolvimento. Os problemas sociais endêmicos se agravaram, com as esperadas consequências no plano político e sindical.

No segundo semestre de 1989 dá-se a sucessão presidencial, em uma campanha marcada pelo embate ideológico polarizado. Ao longo do processo, fortaleceu-se o discurso da modernidade, da Reforma do Estado e, particularmente, no campo industrial, uma ideia de abertura ao capital estrangeiro, de supressão das barreiras ao capital externo, diminuição do setor
produtivo estatal e modernização tecnológica. O principal portador dessas propostas foi eleito com votação destacada e tomou posse em clima de expectativas otimistas.

No cenário internacional modificavam-se as forças de mercado com a formação de novos blocos econômicos (Japão, 'tigres' asiáticos, unificação da Europa) e a crise do leste europeu consolida o reflorescimento do pensamento liberal.

O desenvolvimento de novas tecnologias traz profundas modificações em processos e produtos industriais. Modificam-se, também, as formas de organização e gerenciamento, bem como as relações de trabalho. Neste sentido, o desempenho da indústria japonesa passou a ser paradigma, suas experiências estudadas e adaptadas na busca da competitividade e da melhoria de qualidade.

Essas eram, de um modo geral, as condições nacionais e externas que precederam o lançamento da PICE.

Usando a classificação de base de dados estratégicos de Monteiro, essas condições poderiam ter sido assim apreendidas pelos *policy makers*.

**Base de Dados Estratégicos de Condições Políticas**

Polarização entre neo-liberalismo e social democracia/populismo de esquerda. Tensão social e sindical. Forte discurso de fundo ético, moralizante. Modernidade *versus* arcaísmo. Pequena resistência de setores remanescentes
do nacionalismo. Processo de eleições presidenciais, seguido
de posse do primeiro presidente escolhido por voto direto,
após quase trinta anos de "regime de exceção". Perspectiva
otimista da população de força do Presidente eleito.

Base de dados Estratégicos de Condições Organizacionais

Estudos e formulações do Banco Nacional do Desenvolvimento
Econômico e Social-BNDES, da Confederação Nacional da
Indústria - CNI, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEA e de outros organismos públicos e privados indicando a
necessidade de uma política industrial que respondesse aos
novos desafios da economia nacional e internacional.
Propostas e PIs apresentadas durante o Governo Sarney e em
governos anteriores, reportando-se à necessidade de
modernização tecnológica e de inserção dos produtos
industriais no mercado externo. Desgaste da máquina pública,
propostas de reforma administrativa e revisão dos métodos de
gestão pública. Princípio de recuperação, pela legitimidade
eleitoral, da capacidade de iniciativa do Governo.

Base de Dados Estratégicos de Condições Internas

Acelerada inflação, dificuldade para rolagem da dívida
interna, estagnação do produto e queda da taxa de
investimento e poupança nacionais. Paralização dos
investimentos públicos. Intensificação da concentração de
renda. Intensificação do combate à inflação via medidas
recessivas.
Base de Dados Estratégicos de Condições Internacionais


Base de Dados Estratégicos de Condições Empresariais

Baixo nível de qualidade da mão-de-obra/inadequação do sistema educacional, baixo nível de produtividade e qualidade dos produtos industriais, falta atualização dos processos de produção e gestão. Obsolescência do parque industrial, oneroso acesso à tecnologia moderna, reserva de mercado, política aduaneira restritiva às importações, taxa elevada de juros bancários, carga fiscal mal distribuída, custos e preços relativos desestruturados, baixo investimento em P & D, alto índice de perdas e retrabalho, insumos básicos altamente subsidiados. Setores monopolizados/oligopolizados. Relações sociais de produção atrasadas, predominando o autoritarismo, o distanciamento entre as gerências e os
níveis operacionais, além do uso dominante de formas arcaicas de organização para o planejamento e a produção.

3.1.2. Desenvolvimento

Esta compreende o conjunto de atividades que leva ao desenvolvimento de soluções. Boa parte do tempo e dos recursos se concentram nesta fase. Compreende duas rotinas básicas: a procura e a formulação das alternativas. A procura apresenta quatro tipos de procedimentos: (a) a procura de memória e revisão dos arquivos da organização; (b) a procura passiva ou a espera de que apareçam alternativas; (c) a procura através da busca ou ativação de "geradores de procura" (pesquisadores, comitês, comissões, grupos de trabalho) a fim de produzir alternativas e (d) a procura constante através de pesquisas e análises.

A segunda rotina é a formulação das alternativas que podem ser especialmente criadas para a situação em pauta ou a adaptação de soluções já disponíveis.

A PICE, através do Termo de Referência, já coloca o processo decisório na fase de desenvolvimento (busca e design). Utiliza como fontes e dados estudos realizados por entidades privadas e organismos governamentais (vide BDE Organizacionais p.31), nos quais é ressaltada a necessidade de redirecionar a indústria brasileira para fazer frente às rápidas mudanças no contexto mundial.
Consideramos que a estratégia do Governo Collor para o desenvolvimento do processo decisório da PICE caracterizou-se pela constituição de uma série de comissões e comitês que, juntamente com os órgãos governamentais, procuram a conformação de uma política industrial que atenda às demandas do setor.

Dada a complexidade de um processo decisório de política pública e à dificuldade de acesso a informações oficiais, optou-se por inferir o processo decisório a partir da análise da constituição e conformação dessas comissões e comitês.

As fontes utilizadas para essa análise foram os Diários Oficiais da União (de 15/03/90 a 28/02/91), documentos do BNDES e CNI, entrevistas, além de jornais e revistas de circulação nacional e especializadas. Buscou-se identificar os atos constitutivos das comissões e comitês, bem como seus integrantes. A partir dessa identificação, foram classificadas em "centrais" e "adjacentes", isto é, aquelas, as diretamente relacionadas com a PICE, estas, integrantes do macroambiente ligado ao tema.

O passo seguinte foi estabelecer critérios de agregação dos integrantes das comissões. Este esforço acompanha Monteiro, que preconiza ser a Política Industrial "uma resultante dos mecanismos decisórios do governo", com grande quantidade de entidades participantes. Para uma leitura mais acurada, houve necessidade de agrupá-las de acordo com sua natureza, como, por exemplo, fundações de caráter educativo, profissional e
científicas.

Em relação aos empresários, a PICE contempla-os com assentos tanto de natureza pessoal (José Mindlin, Eggon Java da Silva), quanto como representantes de suas entidades de classe (CNI, CNC, CNA, etc...). No entanto, para efeito de análise, sugerimos uma leitura agregada desses dois grupos.

A seguir, procuramos agrupar os órgãos governamentais, as empresas públicas, estatais e fundações com seus respectivos Ministérios de subordinação e/ou coordenação. Da mesma forma, as Secretarias vinculadas à Presidência da República estão presentes com identidade própria.

Centramos nossa observação na composição e distribuição das comissões e comitês. Desta forma, foi possível obter algumas interferências que retratam a atuação de grupos de interesse, distribuição de poder nos órgãos governamentais e ausências significativas de determinados setores da sociedade.

O quadro de Relações Inter-organizacionais apresenta a distribuição e alocação dos integrantes das comissões e comitês.

A tabela de decodificação do Quadro de Relações Inter-organizacionais apresenta a constituição dos órgãos citados.
| QUADRO 1  
| DISTRIBUTÃO DE INTEGRANTES NAS COMISSÕES / COMITÉS DA FICE |

| COMITÉ / COMISSÕES | FAZ PLANJ. | IAGRA | IAGM | IACENT | IESTRAT. | IPRES. | REP. | ITECHOL | IEXTER | IEMPRES. | IENPRES. | IFUND. | IAJST. | EJST. | IRESP. | IIMP. | IENPRES. |
|-------------------|-----------|-------|------|--------|---------|------|-----|---------|--------|---------|---------|--------|------|-----|------|------|------|---------|
| COMISSÃO ESP. DA POL. | IBCDEFG |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| INO/COMARCO EXTER. |       |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| COMITÉ NACIONAL DE | IJ |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| QUAL E PRODUT. |       |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| JSUPROS. CONSENSIV. | IF |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| JSUPROS. PARAL. E PRODUTIV. |     |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| JSUPROS. DE DESENVOL. | ID |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| E DIF. DE NET. E AGREGS |       |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| JSUPROS. DE CAPACITAT. | ID |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| JSUPROS. DE RECURSOS HUMANOS | ID |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| JSUPROS. DE ADESIV. | ID |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| JSUPROS. DE SEMPTECH. |       |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| JSUPROS. DE ARTIGAL | IF |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| INSTITUCIONAL |       |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| COMISSÃO EMPRES. DE | BCD |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| COMPETITIVIDADE |       |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| CON PARA A CREACAO DO A B | IF |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| BANCO DO COM. EXTERIOR |       |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| COM PERMANENTE DE | BDECP |      |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| CAPACITAT. TECNOLÓGICA | Q1 |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| COMISSÃO PARA REVISION DE | E |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| TARIFTAS |       |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| CON. PARA CLAS. A POL. | IDE |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| DE DESENVolvimento EESP. BRAS |       |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| CON. ESPECIAL DE PROG. | ID |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| DE DESERTEOR. |       |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| CON. DIRETOR DE PROG. | IA |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |
| NACIONAL DE DESERTEOR. |       |       |      |        |         |      |     |         |        |         |         |        |      |     |      |      |      |

**NOTA:** As informações são de caráter informativo e podem estar sujeitas a alterações.
Observações:


2. A PICE instituiu os GEPS - Grupos Executivos de Política Setorial. No entanto, na pesquisa realizada, não foi localizado ato algum nomeando seus integrantes. Em entrevista com o Chefe do Departamento de Estudos Econômicos da CNI, Marcos Guarita, fomos informados de que, até o presente momento, não foram designados pelo Governo Federal. As necessidades no encaminhamento das questões de curtíssimo prazo provocadas pelo Plano Collor I fizeram com que se privilegiasse a Constituição das Câmaras Setoriais, denotando, mais uma vez, o primado da política de estabilização em relação à política industrial.

3. Os grupamentos não governamentais têm presença unicamente nas comissões centrais. Por sua vez, os integrantes das comissões adjacentes são oriundos exclusivamente de grupamentos governamentais.

4. No quadro 1 estão listados os cinco subprogramas do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. Seus membros foram os integrantes da comissão que elaborou os respectivos Termos de Referência.
D CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica
E Secretaria Executiva do Ministério
F Secretaria Nacional de Direito Econômico

A MINISTÉRIO DA INFRA-ESTRUTURA
B Secretaria Nacional de Energia
C Secretaria Nacional de Comunicação
D Secretaria Executiva do Ministério
E Secretaria Nacional de Transportes
F CVRD - Companhia Vale do Rio Doce
G ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras
H PETRÓBRAS - Petróleo Brasileiro S.A
I TELEBRÁS - Telecomunicações Brasileiras S.A
J USIMINAS - Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A
K IBQN - Instituto Brasileiro de Qualidade Nuclear

A MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
B Secretaria Nacional de Ensino Técnico
C Secretaria Nacional de Educação Superior
D INEP - Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
E FAE - Fundação de Assistência ao Estudante
F FUNTEVE - Fundação Roquete Pinto
G CAPES - Coordenadoria de Aperfeiçoamento Técnico do Pessoal de Nível Superior
H CPS - Coordenadoria de Planejamento Setorial

A MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA
A SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO FEDERAL
A ASSOCIAÇÕES CIENTÍFICAS
B ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
C ABIPTI - Associação Bras. de Instit. de Pesquisa
Tecnológica e Industrial

A SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

A SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

A SECRETARIA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
B DEPIN - Dept. de Política de Informática e Automação
C DETEC - Dept. Tecnologia
D DECOP - Dept. de Coordenação de Programas
E INT - Instituto Nacional de Tecnologia
F ONRJ - Observatório Nacional do Rio de Janeiro
G IBCTI - Instituto Brasileiro de Informações Científicas e Tecnicológicas

A MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
B Departamento de Comércio Exterior
C Departamento de Economia

A ENTIDADES DE CLASSES EMPRESARIAIS
B FEBRABAN - Federação de Bancos Brasileiros
C Associação de Bancos de Investimentos
D CNI - Confederação Nacional da Indústria
E CNA - Confederação Nacional da Agricultura
F CNC - Confederação Nacional do Comércio
G ANPEI - Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas
H SENAI - Serviço Nacional de Aprendizado Industrial
I SEBRAE - Serviço de Apoio a Pequena e Média Empresa
A FUNDAÇÕES EDUCACIONAIS
B Fundação Padre Anchieta
C Fundação Christiano Otoni
D Fundação Carlos A. Vanzolini

A EMPRESÁRIOS
B José Mindlin
C Eggon Java da Silva
D Herman Webwe
E Albano Franco
F André Beer
G Eugênio Staub
H Guilherme Augusto Frering
I Ivoncy Bronchmann loschpe
J Félix Bulhões
K Luis Carlos Mendeli
L Ney Bittencourt de Araújo
M Paulo Francini
N Paulo Guilherme Aguiar Cunha
O Paulo Protásio
P Ricardo Rodrigues

A MINISTERIO DA SAÚDE
B DIQUAL - Divisão de Qualidade

A MINISTERIO DA AÇÃO SOCIAL

A SECRETARIA DE CULTURA

A MINISTERIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL
INFERENCIAS DA ANÁLISE DO QUADRO 1

As 18 comissões e comitês têm seus assentos distribuídos em 19 grupos que representam órgãos governamentais, entidades de classe, associações profissionais e científicas, fundações educacionais e empresários.

Estão contemplados 175 assentos distribuídos da seguinte maneira:

<table>
<thead>
<tr>
<th>ENTIDADE</th>
<th>Nº DE ASSENTOS</th>
<th>COMISSÕES CENTRAIS</th>
<th>COMISSÕES ADJACENTES</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. MIN. ED. FAZ. PLAN.</td>
<td>52</td>
<td>9</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>2. MIN. JUSTIÇA</td>
<td>14</td>
<td>7</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>3. MINFRA</td>
<td>14</td>
<td>5</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>4. MEC</td>
<td>12</td>
<td>6</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>5. MIN. AGRICULTURA E R.A.</td>
<td>02</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>6. SEC. ADMINISTR.</td>
<td>01</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>7. ASSOC. CIENT.</td>
<td>02</td>
<td>1</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>8. SEC. ASS. EST.</td>
<td>02</td>
<td>2</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>9. SEC. G. PRESIDÊNCIA</td>
<td>03</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>10. SEC. C. TECNOLOGIA</td>
<td>16</td>
<td>9</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>11. MIN. REL. EXT.</td>
<td>04</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>12. ENTIDADES CLASSE EMPRESARIAL</td>
<td>20</td>
<td>6</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>13. EMPRESÁRIOS</td>
<td>15</td>
<td>2</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>14. FUND. EDUCACIONAIS</td>
<td>04</td>
<td>3</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>15. ASSOC. PROFISSON.</td>
<td>07</td>
<td>4</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>16. MIN. SAUDE</td>
<td>02</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>17. MIN. AÇÃO SOCIAL</td>
<td>01</td>
<td>-</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>18. SEC. CULTURA</td>
<td>01</td>
<td>1</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>19. MIN. TRABALHO P. SOCIAL</td>
<td>03</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

TOTAL .................................. 175

A primeira constatação a partir da análise do quadro 1 é a maciça concentração de assuntos alocados ao ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Tal fato pode ser
decorrência da Reforma Administrativa do Governo Collor, que concentrou nesse órgão as atribuições dos antigos Ministérios da Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio.

Do mesmo modo, a representação da classe empresarial, quer de empresários, individualmente, quer representando suas entidades de classe, soma 35 assentos que, se forem adicionados ao número destinado ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, perfazem 87 integrantes (50% do total). Tal situação é coerente com as diretrizes da PICE, que destina à iniciativa privada papel fundamental no processo de modernização industrial.

O Ministério da Infra-Estrutura, ao qual é vinculada grande parte do setor produtivo estatal, foi contemplado com 14 representações (8%).

Os assentos destinados ao Ministério da Justiça – 14 (8%), demonstram uma certa tendência à normatização necessária ao atingimento dos índices de qualidade e outros aspectos que tocam a jurisprudência.

A questão da Ciência e Tecnologia e a formação da mão-de-obra necessária ao maior desenvolvimento técnico-industrial são representadas, no quadro, pela participação da Secretaria de Ciência e Tecnologia e Ministério da Educação – 16 e 12 assentos, respectivamente, correspondendo a 9% e 6,8%. Acrescente-se a representação das fundações educacionais – 4 (2,2%), associações profissionais – 7 (4%) e associações científicas – 2 (1%).
Os 19 assentos restantes estão assim distribuídos: Ministério da Agricultura - 2(1%), Secretaria Administrativa - 1(0,5%), Secretaria Geral da Presidência - 3(1,7%), Ministério de Relações Exteriores - 4(2,2%), Ministério da Saúde - 2(1%), Ministério da Ação Social - 1(0,5%), Secretaria da Cultura - 1(0,5%) e Ministério do Trabalho e Previdência Social - 3(1,7%).

Ausências podem ser constatadas, com a não representação de entidades da classe trabalhadora e dos consumidores. Não atende às Diretrizes, quando, no seu Programa de Qualidade e Produtividade preconiza que "O gerenciamento do Programa tem como pressuposto a atuação harmônica e coordenada do Estado, do empresariado, da classe trabalhadora e dos consumidores". (Diretrizes, Diário Oficial da União, 27.06.90).

3.1.3. Seleção

Como dito antes, a seleção compreende três etapas: peneiramento, avaliação e autorização. nesta fase do processo decisório dá-se a escolha entre as alternativas possíveis de política, a tramitação legislativa e tornam-se mais claros, para a sociedade, os mecanismos e interesses em jogo.

O presente trabalho não se deterá nesta fase, uma vez que a PICE ainda se encontra no processo de conformação, muito aquém destas últimas etapas, que serão resultantes dos estudos das referidas comissões.
3.2. A atuação dos grupos de pressão

Em seu estudo sobre grupos de interesse e grupos de pressão, Truman parte da teoria de grupos desenvolvida por Bentley para explicar a formação, dinâmica e atuação dos grupos em sociedade, para, então, conceituar "grupos de interesse" e "grupos de pressão".

Para Truman, um grupo de interesse é:

"...qualquer grupo que, a base de uma ou mais atitudes compartilhadas, faz determinadas exigências sobre outros grupos na sociedade pelo estabelecimento, manutenção ou melhoria de formas de comportamento explicitadas nas atitudes compartilhadas. (...) Tais atitudes compartilhadas significam hábitos comuns oriundos da interação dos indivíduos em grupo. Estas atitudes se tornam marcos de referência para interpretar e valorizar eventos e comportamentos. Sob este aspecto, todos os grupos são grupos de interesse porque possuem atitudes compartilhadas em grupo."

Uma segunda característica se incorpora, quando o grupo direciona seus interesses e faz exigências sobre outros grupos em sociedade, Truman esclarece que sua definição de "grupo de interesse" acolhe essas duas especialidades dos
grupos: as atitudes compartilhadas e o direcionamento das exigências sobre outros grupos da sociedade.

Truman critica a expressão 'Grupo de pressão', segundo ele carregada de conotações emocionais, indicando valores negativos na sociedade, como egoísmo e insistência sobre privilégios. Sugere métodos, não aprovados eticamente, que podem ser usados por um grupo para alcançar seus objetivos. Prefere usar a expressão, mais neutra, "grupo de interesse".

Quando os grupos de interesses fazem suas exigências através das instituições do Governo, transformam-se em "grupos de interesse político", aos quais, para outros autores, correspondem os 'grupos de pressão'.

Resumindo seu pensamento, Truman conceitua:

"(...) um grupo de interesse é um grupo com atitudes compartilhadas, que faz certas exigências a outros grupos na sociedade. Se e quando o faz utilizando-se de uma das instituições do governo, transforma-se em "grupo de interesse político" (...)". Segue-se que qualquer grupo na sociedade pode funcionar como grupo de interesse e qualquer deles podem funcionar como grupo de interesse político, isto é, aqueles que fazem suas exigências através das instituições do Governo."
Neste trabalho, as denominações "grupos de interesse" e "grupos de de pressão" serão utilizadas para definir todo grupo, com interesses comuns e formalmente organizado, que procura influenciar os Poderes Públicos, quer direta, quer indiretamente, com a finalidade de verem satisfeitas suas reivindicações.

A análise da importância e da influência dos grupos de pressão nas decisões governamentais remete a questões de política, democracia e interesse público.

Política, para Max Weber, "(...) significa a participação no poder ou luta para influir na distribuição do poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado". Desta forma, Weber "legitima" a atuação dos grupos de pressão no processo político.

Duas correntes analisam esta participação. Uns julgam os grupos de pressão,

"(...) perniciosos à boa convivência democrática e à saúde da prática política, outros, ao contrário, vêem como fator de expressão dos anseios múltiplos oriundos desse meio comunitário, justificados pelo direito elementar do cidadão de fazer-se ouvir, por si só ou em conjunto com seus pares, elemento essencial de um sistema de liberdade de palavra e de reunião."
Para Truman, analizando o processo político americano,

"(...) os grupos sempre se constituíram em um aspecto da política. Estão tão intimamente ligados ao funcionamento diário dos grupos constitucionais – legislativo, executivo, agências administrativas e até judiciário –, que o governo não pode ser adequadamente descrito se essas relações não estiverem reconhecidas. Não obstante, são vistos com desconfiança, algo que será preciso erradicar se a sociedade quiser se desenvolver e prosperar."

Meynaud aponta que "(...) as intervenções na vida política aparecem como a consequência normal e inevitável da liberdade concedida aos interessados para defender suas reivindicações e suas posições pela via governamental. (...) É claro que, em muitos países, as intervenções são consideradas suspeitas e contribuem para certa depreciação pejorativa."

Não se tem, ainda, estudos que dimensionem o resultado da atuação dos grupos de pressão em relação à sua interferência no processo político. No dizer de Rodrigues:

"(...) medir o grau de influência real atingido em cada caso pelos grupos de pressão parece-nos impraticável. Em primeiro lugar, porque a complexidade das inter-relações psicossociais,
econômicas e políticas impede o estabelecimento de nexos causais em segundo lugar, porque não se alcança determinar todos os fatores em jogo, para insular, em estado bruto, a quantidade de grupos. A inviabilidade de reduzir a uma expressão matemática o grau de influência dos grupos, econômicos ou não, não impede, porém, evidentemente, que se reconheça a sua existência real.

O grau de amadurecimento democrático do país é que permitirá maior ou menor mobilidade política, maior ou menor possibilidade de que os diversos segmentos da sociedade - políticos, econômicos, sociais e culturais, possam organizarse e ter acesso ao processo político, de forma a fazer valer suas reivindicações e necessidades.

A transparência do processo político é outro fator a ser levado em conta. Quanto mais fechado o regime, maiores possibilidades têm os grupos de fazerem valer seus interesses particulares, em detrimento do interesse público e, em alguns casos, ao arrepio do ordenamento judiciário.

Essas observações, de caráter teórico não apenas introduzem o tema, mas principalmente chamam a atenção para a infinidade de aspectos intangíveis que estão na análise do processo decisório pela ótica da teoria dos grupos de pressão.

A especial investigação que se precisa realizar para fazer qualquer afirmação neste campo exige, via de regra, um esforço com grande grau de incerteza. Contudo, a experiência
da Constituinte, em 1987/88, quando o lobismo foi praticado às escâncaras, tornou bastante notável a ação dos grupos no Brasil, ainda que não se possa medir esta ação ou julgar conhecê-la em toda sua extensão.

Isto facilita a observação do movimento dos grupos de pressão empresariais, no processo decisório da política industrial. Esta observação dá-se, naturalmente, via noticiário da imprensa diária e a intervenção (entrevistas, artigos, declarações, etc...) que figuras expressivas do setor industrial fazem nessa imprensa e na imprensa especializada. É o caso das entrevistas e artigos de Einar Kok (FIESP), Mário Amato (FIESP), José Mindlin (Metal Leve), Paulo Francini (Coldex Frigor), Celso Lafer (Metal leve), Cláudio Bardella (Bardella S.A), Jorge G. Johannpeter (Gerdau), Ricardo Semler (SEMCO), Edson Musa (Rhodia), entre outros, que sistematicamente veiculam as ideias de liberação do comércio exterior, estado minimalista, globalização da economia, suspensão da reserva de mercado, tarifa aduaneira zero, privatização, robotização, etc.

É o caso, igualmente, dos estudos e publicações mantidos pela CNI, FIESP, e outras entidades empresariais, alguns deles se constituindo em referência exclusiva do próprio Governo. A revista Exame, traz, como exemplo disto, a informação de que os dados sobre a industrialização, no Brasil e no Mundo, citados e usados frequentemente pela então Ministra da Economia e seus auxiliares, têm origem no estudo publicado pela Câmara Americana de Comércio, FIESP e
Ernest & Young (consultores).

São, também, indicativos da mesma natureza, as notícias sobre o movimento e a formação de grupos explicitamente destinados a intervir na discussão sobre a PICE e seus programas. São exemplos, o Grupo das Empresas Brasileiras de Capital Estrangeiro, da FIESP, e suas investidas contra aspectos do PBQP38, o Grupo de Investidores Estrangeiros - GIE e seu concorrido almoço com o atual Ministro da Economia39, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) "mantido por um grupo de empresários"40, com o "objetivo central" de "formular uma política industrial realista"41, e o Pensamento Nacional das Bases Empresariais, com sua marcante participação na discussão do Programa de Competitividade42.

Finalmente, as declarações ou situações em que a relação grupo de interesse-governo se faz inteiramente explícita. Neste caso estão os cinco encontros realizados pela então Ministra da Economia e empresários para discutir o Programa de Competitividade Industrial e as declarações da mesma Ministra de que "a partir de 8,30h da manhã de um sábado ensolarado de outono paulista, o Governo e empresários começaram a estabelecer um nova relação de cumplicidade"43. Ambas as declarações foram dadas por ocasião do seminário das doze comissões formadas pelo empresariado em torno do PCI - aliás, uma quantidade de comissões que dá bem a idéia do interesse.
A isto também se deve somar as avaliações e testemunhos públicos, dos quais o mais direto e objetivo, tanto quanto representativo envolve, para perfeita ilustração, o Presidente da Confederação Nacional da Indústria, Senador Albano Franco, que comemora o fato de que muitas sugestões feitas pelo empresariado foram incorporadas ao PCI.44

Afora essas informações, o quadro de Relações Interorganizacionais é também indicativo da ação dos grupos de pressão empresariais.

Não só através das entidades, representativas (sindicatos, federações, confederações), mas também pela presença física de grandes lideranças da indústria, percebe-se o peso do empresariado na definição da PICE.

Dentre os 175 assentos existentes nas Comissões, 20 estão ocupados por representantes de entidades do sindicalismo empresarial, a que se somam 15 outros assentos distribuídos a figuras notáveis do setor industrial brasileiro.

Das treze Comissões Centrais, o grupo empresarial participa de oito, com representação de entidades ou nomes expressivos. É significativo que o mesmo interesse não seja revelado em relação às comissões chamadas "adjacentes". Mas é especialmente revelador que as comissões de "Qualidade e Produtividade" e de "Competitividade" sejam as mais bem servidas de representação empresarial. São essas comissões que respondem pelo desdobramento da PICE nos seus dois programas (PBQP e PCI), com naturais repercussões sobre as
demais Comissões Centrais e Adjacentes.

Por contraste com o grau de participação de outros presumíveis interessados – trabalhadores e consumidores – também se pode avaliar o peso do grupo empresarial privado.

A despeito da referência à atuação harmônica do Estado, do empresariado, da classe trabalhadora e dos consumidores”, contida nas diretrizes da PICE, a verdade é que nenhum trabalhador ou sindicato, menos ainda representante dos consumidores, tem qualquer assento em alguma comissão de trabalho.

No momento em que este texto é concluído, sai na imprensa o que aparentemente é a primeira notícia de trabalhadores chamados a debater a PICE. A Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro promoveu encontro sobre o PBQP, para o que convidou os dirigentes da CUT e da CGT, ao lado de empresários e da Secretaria Nacional de Economia do Governo Federal. É um fato novo mas não é possível dizer o que este nível de participação significa a esta altura do processo decisório: se uma perspectiva que se abre ou se uma coonestaçao que já se consumou.
4. IDENTIDADE E POSSIBILIDADES DA POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR

Cabe finalmente, para maior clareza desta análise, um esforço no sentido de identificar quais as ideias e valores que se encontram sob a estrutura da Política Industrial Brasileira — em outras palavras, reportando-nos a Keynes, quais os 'mortos' que inspiram as formulações pragmáticas da Política Industrial — para chegar a uma compreensão mais global de suas propostas e, a partir daí, realizar uma análise crítica de suas possibilidades.

A primeira grande ideia presente na PICE é a de aprofundamento da integração do país no mercado internacional (vide "Objetivos", p.08). Não bastasse o acoplamento do "Comércio Exterior" ao título da política, não faltarão passagens, nas Diretrizes e nos Programas, em particular, que revelem esta direção voltada para o mercado externo.

Desta definição fundamental, partem as demais definições:

- suspensão de restrições à importação;
- desregulamentação das operações de compra e venda;
- privatização de empresas estatais;
- redução dos limites aos investimentos estrangeiros;
- fortalecimento dos setores de ponta ou e potencialmente competitivos;
- capacitação tecnológica de acordo com os padrões do comércio maior internacional;

- redução do tamanho do Estado na economia;

- incentivo ao desenvolvimento de padrões de ensino que contemplem a necessidade científica e tecnológica;

- reforço ao sistema educacional básico;

- estímulo a fusões e incorporações, associações e "joint-ventures".

Uma passagem das Diretrizes é particularmente expressiva deste ideário:

"O capital privado nacional será estimulado a rearrutar-se e fortalecer-se para que possa participar de forma ativa nesta nova etapa em que as exigências de competitividade serão crescentes, com a inserção internacional e o fim da tutela do Estado colocando novos desafios e oportunidades para empresas e empresários brasileiros. Grupos empresariais de grande porte, articulados a uma extensa malha de pequenas e médias empresas tecnologicamente dinâmicas, competindo e associando-se das mais variadas maneiras com empresas estrangeiras, deverá ser o modelo empresarial a ser perseguido".46 (Diretrizes)
A ideia fundamental, que não é nova, mas principalmente as ideias dela decorrentes são produto de um diagnóstico que explica a crise brasileira como resultado das restrições impostas ao capital estrangeiro e da expansão do Estado como agente econômico. O excesso de proteção à indústria nacional teria levado à obsolescência tecnológica, reduzido a capacidade de competição no mercado internacional, dificultado o pagamento da dívida externa, o que, por seu turno, impediria novos aportes de capital estrangeiro.

Esse conjunto de diagnóstico e terapia faz parte, olhado no espectro mais amplo da teoria, do aparentemente irresistível discurso liberal que ecoou em todo o mundo, a partir de 1989 (vide BDE p.30). A despeito de serem percebidos alguns traços schumpeterianos e de não raramente haver a referência ao neo-liberalismo, o núcleo fundamental e os valores invocados têm presente a competição em um livre mercado e a redução do Estado a suas funções clássicas, conforme o definiram Smith e Ricardo. Sobrevêm a confiança de que o mercado é um regulador suficiente da atividade econômica, raciocínio que se entende às relações internacionais de troca.

Assim diagnosticada a crise e assim receituada a terapia, tem-se como prognóstico a modernização do parque industrial brasileiro, maior competitividade, novas entradas de capital, melhoria do nível de emprego e salário, enfim ‘melhoria da qualidade de vida da população brasileira’, objetivo decorrente, mas, justiça se faça, explícito na primeira página das Diretrizes.
A discussão em torno do paradigma liberal não parece ser mais atraente que o exame direto das possibilidades da Política Industrial e de Comércio Exterior, nos seus componentes. A avaliação dessas possibilidades deve começar pela verificação de sua ideia fundamental de integração competitiva no mercado internacional. Esta ideia tem como pressuposto que a inserção competitiva deriva da modernização tecnológica. Coerente com a concepção de que o livre mercado e o sucesso depende da qualidade e preço dos produtos ofertados, caberia, por meio do progresso tecnológico, promover avanços de produtividade e alcançar os padrões de qualidade do mercado internacional.

A observação menos cándida do cenário internacional, no entanto, permite ver que a reordenação dos blocos econômicos - norte-americano, asiático e europeu - impõe uma prática bem menos liberal que o discurso, em particular no que tange à difusão de tecnologia.

Os norte-americanos, principalmente os EE.UU, para citar nosso parceiro comercial mais tradicional, ressentidos pelo desequilíbrio nas suas relações com o Japão e lembrados de como começou o domínio tecnológico japonês, já tomaram algumas providências que dão a ideia de como será dura esta batalha. Até porque, eles mesmos, os EE.UU, que basearam seu desenvolvimento no exercício do aperfeiçoamento das invenções alheias, sabem muito bem o que significa um sistema transparente e permeável de difusão tecnológica.

Na "Rodada Uruguai"- negociações comerciais no âmbito do
GATT, iniciadas em 1986 - os norte-americanos apresentaram um proposta claramente voltada para fortalecer os direitos dos países geradores de tecnologia. Nessa proposta, pretende-se um prazo mínimo de 20 anos para patentes industriais, veto ao licenciamento obrigatório, redução ao mínimo de descrição da inovação para fins de patenteamento (discreção na descrição) e a sagratura do "direito" de retalhar os infratores de um eventual acordo nestes termos. "Direito" este que, em boa medida, o Estado Americano já tem exercido antes de ver aprovado.

Não é preciso dizer que o Japão também apóia essa proposta, temendo tornar-se vítima, hoje, de seu ardil de ontem.

Contam os países centrais inibir futuros concorrentes e especialmente assegurar os seus mercados consumidores nesta periferia emergente.

Agregam as iniciativas de proteção aos seus avanços tecnológicos, uma pressão notável, através dos organismos internacionais que controlam, no sentido de reduzir ou suprimir barreiras tarifárias e não-tarifárias e introduzir medidas liberalizantes para os seus capitais, nas economias dependentes.

Quando escrevíamos estas palavras, vinham a público as reivindicações do Grupo de Investidores Estrangeiros - GIE, no Brasil, apresentadas, durante almoço com o Ministro da Economia, Marcílio M. Moreira, em Brasília (vide "Grupo de Pressão, p.45). Das 30 reivindicações postas na mesa pelo
GIE, destacavam-se aquelas destinadas a facilitar a remessa de lucros sob diversas formas, à redução da carga tributária, à proteção da propriedade intelectual (patentes) e à suspensão de barreiras ao fornecimento às empresas estatais, além, naturalmente, do aprofundamento da política de "portões abertos" às importações.

Neste ponto, revela-se mais um risco da Política Industrial. A liberalização para importação, em contexto adverso de difusão tecnológica conduz bem mais à demanda por superfluos e bens de consumo imediato, que à obtenção de tecnologia moderna. Na Argentina, este fenômeno é comprovado pelas estatísticas que apontam para um crescimento de importação de bens de capital da ordem de 20%, enquanto o incremento da entrada de bens de consumo, no mesmo período, chega a casa dos 170%.

Vale lembrar que esse processo sempre vem acompanhado de perdas de divisas, fato que já se verifica no Brasil. Conforme reconhece o Departamento de Comércio Exterior, do Ministério da Economia, os saldos decrescentes da Balança Comercial, nos últimos três meses, estão relacionados com a liberalização aduaneira.

A rigor, o mais provável é que fusões e joint-ventures apenas reduzam o grau de defasagem tecnológica ou se realizem em setores responsáveis por insumos básicos que, exportados, darão continuidade às relações predatórias e de perdas comerciais que o Brasil tem mantido com os países centrais. Uma terceira hipótese são associações, a exemplo da realizada
entre a Cobra e a IBM, cujo grande mérito é a ampliação do mercado das estações Risc 6000, transformando a estatal em mascate da multinacional, que assim facilitou seu acesso ao coxeoado "nicho" consumidor das empresas governamentais.

Também o fortalecimento dos setores potencialmente competitivos, a que se relaciona a redução dos limites aos investimentos estrangeiros e o incentivo a *joint-ventures*, fusões e incorporações, traz preocupação.

Sem falar em aspectos estratégicos, em soberania e independência, ângulos da questão inteiramente *outside* nos debates de hoje, esta preocupação fica nos marcos da economia.

A política de aprofundamento da 'interdependência', em busca da modernidade, via "maior densidade tecnológica", pode levar a uma elevação brusca e desproporcional dos ativos fixos e do capital constante, em detrimento da mão-de-obra e do mercado interno para uma economia que opera com elevada taxa de desemprego, uma informalidade calculada em torno de 40% do PIB, enorme massa de subempregados, fracos dispositivos públicos de absorção de tensões, precárias infra-estrutura e estrutura de serviços públicos, isto pode resultar, ao invés de modernidade, em mergulho na direção da pré-história.

O fenômeno que inspirou à Bacha a concepção da Belíndia tenderá a agravar-se, comprometendo a idéia de desenvolvimento, que, em todas as experiências bem sucedidas,
não contemplou a excludência, mas a integração social e a distribuição da riqueza, com seus atributos de maior educação, mais qualificação e melhor qualidade de vida.

Não é, ademais, em cenário de maior excludência e de reduzida capacidade de arrecadação do Estado que os programas e sub-programas destinados à reformulação dos padrões de ensino e pesquisa, assim como ao reforço do sistema educacional básico, podem viabilizar-se.

O arsenal de medidas liberais, combinado com o estímulo a maior concentração de capital poderá conduzir o País em direção contrária. Ou seja, continuar andando no círculo vicioso: cada vez mais desprovido de capacidade tecnológica, por estar seu povo submetido à miséria e deseducação; e cada vez mais deseducado e miserável o seu povo, por estar a capacidade tecnológica cada vez mais inacessível, porque concentrada.

Neste aspecto, a Política Industrial não resolve, mas aprofunda este autêntico "Dilema de Tostines", respondendo mal à pergunta se somos pobres porque fomos frágeis tecnologicamente ou se somos frágeis tecnologicamente porque somos pobres.

A confiança em que fusões e joint-ventures ensejarão a transferência de tecnologia moderna, emprestarão competitividade e esta nos devolverá o crescimento econômico, não corresponde, seja à história passada da indústria no Brasil, seja à história presente da competição internacional.
por mercados.

A política de substituição de importação, origem da expansão industrial brasileira, por definição, não atraiu empresas multinacionais com olhos no mercado externo, mas sim no próprio mercado brasileiro. Essas empresas não trouxeram para o País bens de capital de última geração. Até porque o mercado consumidor brasileiro teve como limite de sofisticação as quinquilharias em que o Governo Dutra dissipou as reservas nacionais, cumprindo a parte do Brasil na recuperação da economia americana.

O que se instalou aqui foram estágios de tecnologia já superados em seus países de origem, ainda em certos casos não tão atrasados.

A produção brasileira e a presença nacional no comércio exterior, portanto, nunca se revelaram nem poderiam revelar-se competitivas por atributos de qualidade, mas unicamente de preço.

A expansão da produção industrial na pauta de exportação do Brasil deveu-se, assim, aos preços aviltados, mercê de uma política salarial cruel, subsídios fantásticos nas tarifas públicas, facilidades para o uso da corrente comercial intra-empresas e incentivos (quanto não pressões) de toda ordem, para exportar.

Por conseguinte, a experiência com o capital estrangeiro não colocou a economia brasileira em condições de competição tecnológica.
A transferência de tecnologia avançada, no atual cenário de
competição internacional, torna-se hoje menos plausível tanto
pela tendência protecionista americana e japonesa, quanto
porque a instalação de bens e modelos de última geração
obedecem a um planejamento global das empresas
multinacionais, cada vez mais influenciado pelo tamanho da
fatia de mercado de que dispõe no país receptor.

Isto parece óbvio. Não comporta criar uma capacidade
instalada ociosa em plano mundial. Se a competição se desloca
para o campo da qualidade — graças à pauperização das massas
e crescente acumulação das elites — as vantagens comparativas
do custo baixo da mão-de-obra não-qualificada se dissipam.
Instalar tecnologia moderna em local de mercado restrito,
outra coisa não será senão competir, em escala mundial,
consigo mesmo.

A sorte do mercado interno é, seu papel é, aliás, um dos
principais paradoxos da política industrial quanto posta face
ao espelho da política macroeconômica. Baseando seu combate à
inflação na recessão econômica, o Governo brasileiro diminui
o poder de compra de 4/5 da população e aumenta a
concentração de renda e dos ativos. Com uma política
tributária de fortes pretensões liberais, onde se amplia o
volume de produtos com tarifa zero (Diretrizes), reduz a
capacidade de poupança e investimentos do Estado. Associando
as duas coisas à liberação, sem muitos critérios, para a
importação de bens de consumo, está pronta a receita para
tornar o mercado interno brasileiro menos importante que em qualquer período da história. Não é gratuito que a Figura que expressa a "Articulação das Ações Previstas na PICE (p. 14) o "Objetivo 5", dirigido ao mercado interno, fique sem desdobramento visível.

Se a modernidade depende de transferência de tecnologia e esta, segundo se percebe, está cada vez mais relacionada com os mercados nacionais, põe-se a Política Industrial em conflito com a política macroeconômica.

Não é esta a única contradição vivida pela Política Industrial. Também inspirado nas ideias liberais, o Governo anuncia a disposição de privatizar dezenas de empresas brasileiras, além de reduzir o espetro de ação de outro tanto.

Mas, na Política Industrial, reconhece-se o "exemplo dos países desenvolvidos" que atribuíram ao poder de compra do Estado importante papel no estabelecimento de novos padrões de qualidade da produção industrial (Diretrizes). Pretende-se, na Política, exatamente através das empresas estatais e apoiado em Sistema Nacional de Material e de Serviços, "definir um código e uma descrição padronizada e comum para cada material e serviço disponível no País". (vide Estratégia E-25, p. 12).

Não é crível que após a "razia" que se executou na Administração Pública Federal e no âmbito do setor produtivo estatal possam eles se converter em instrumento por
exceência de condução da Política Industrial, como de fato aconteceu e acontece nos países desenvolvidos.

Não é compatível com a ideologia do Estado minimalista, restrito às tarefas clássicas, o projeto de utilização do poder de compra do Estado para o "estabelecimento pragmático e progressivo de especificações de materiais e equipamentos em padrões internacionais" (vide Estratégia 22, p. 12).

O papel do Estado, é, aliás, um aspecto neurótico da Política Industrial. Na leitura das Diretrizes, assim como se observa no quadro de Relações Inter-organizacionais, vê-se um discurso e uma prática que oferece ao setor privado e atribui a ele a função mais relevante na modernização da indústria brasileira. Mas sente-se o quanto das tantas coisas ali escritas não prescindirão de forte ação estatal. A principiar pela ação coordenadora e implantadora — ausência também observada pela CNI, em suas notas analíticas sobre as Diretrizes 50.

A viabilização das incorporações e fusões, a redefinição dos padrões de ensino e pesquisa, o desenvolvimento do ensino básico, o fortalecimento dos setores potencialmente competitivos são metas de difícil alcance sem a presença ativa do Estado, seja no plano da regulamentação, seja com investimento diretos e financiamentos.

Não é sensato esquecer o esforço frustado do Governo Geisel para sensibilizar o setor privado a investir em projetos de longa e média maturação, conforme testemunha o então Ministro
do Planejamento Reis Velloso.51

Vale dizer que essa observação está limitada aos marcos do texto da Política sem, portanto, ter em conta a questão tecnológica, ali mal resolvida e sem considerar os aspectos efetivamente políticos da Política.

A se levar em conta que a questão tecnológica não será resolvida senão com pesquisas, em busca de criações inovadoras, a ação do Estado se tornará imprescindível, seja àquelas pesquisas do alcance dos centros universitários, seja àquelas devidas ao interior das próprias empresas. Nas duas situações, o Estado tem papel decisivo como empreendedor e como articulador da relação Universidade- Empresa.

Finalmente, nenhuma política setorial de vulto dispensa uma ação política, lato sensu.

O fundo ideológico liberal da Política Industrial, no entanto, dificilmente daria espaço para contemplar os aspectos sociais e políticos que um projeto de reforma econômica possui.

Alguns sinais, porém, puderam ser notados, tais como a ideia do Mês da Qualidade (que não aconteceu). Mas, ainda que houvesse acontecido, pareceu inserir-se muito mais como ação publicitária do que parte de uma mobilização social e política.

As grandes metas nacionais e sociais de competitividade,
produtividade e qualidade não parecem ser nacionais, nem sociais, mas um assunto dos grupos das elites, frequentando páginas especiais dos grandes jornais, algumas vezes o noticiário nobre das estações de tv e as revistas e saraus acadêmicos.

Não é à toa que dentre tantos órgãos referidos, consultados, envolvidos, convidados e esperados nos programas (PCI e PBOP), examinadas todas as listas, nenhuma Central Sindical ou qualquer sindicato de trabalhadores seja encontrado. O Quadro de Relações Inter-organizacionais oferece uma clara visão dessa ausência.

A propósito, vale lembrar o tratamento absolutamente distinto que os japoneses deram ao seu salto para a qualidade, quando a articulação entre o Estado, as empresas e os trabalhadores emprestavam às reformas um caráter nitidamente nacional e político. Revistas patronais e de trabalhadores, imprensa especializada e programas radiofônicos dirigidos à grande massa encarregaram-se de transformar a "questão da qualidade" em tema de interesse geral. Foi neste clima que se desenvolveram os métodos e técnicas - just-in-time, 5S, Kanban, etc - tão saudados e admirados por empresários e autoridades econômicas brasileiros.

A Política Industrial e de Comércio Exterior efetivamente não têm essas preocupações. As autoridades econômicas e os setores empresariais que a conceberam parecem encantar-se com o varejo da experiência japonesa, mas não com o seu atacado.
Há, porém, de se reconhecer dois importantes méritos na PICE. Em primeiro lugar, a sua explicitação e sua difusão, ainda que limitada e dirigida aos meios especializados.

A ausência disto sem dúvida que facilitaria mais ainda a ação dos grupos de pressão minoritários, cujos interesses fluem pelos corredores dos palácios, sem que percebem seus privilégios senão tardivamente.

A experiência de uma política explicitada permite, ao contrário, que, mesmo com dificuldade, os demais setores interessados possam manifestar-se e possam almejar alguma influência e até redirecionamento.

Neste sentido, cabe chamar a atenção para o fato de que as referidas Centrais Sindicais e os principais sindicatos de trabalhadores não têm sido muito efetivos no presumível interesse que devem ter pelo assunto. A postura de não se colocar, por não ser convidado, não condiz com a prática desses organismos, quando tratam de questões mais limitadas.

O segundo ponto digno de destaque é a valorização do ensino básico, antes sempre tratado como secundário, quando olhado no contexto econômico e, particularmente, industrial. Era hábito considerar que a educação para a economia significava ensino profissionalizante.

O reconhecimento da importância do ensino fundamental para a apropriação e o avanço tecnológico representa uma nova ótica. Cabe apenas observar que a Figura 1, "Articulação das Ações
Previstas na PICE', (vide p. 14) nota-se a ausência dos esperados desdobramentos operacionais dessa valorização do ensino básico. Seria de esperar esse desdobramento, dado que as diretrizes, ainda que em única passagem (Papel do Estado), tratam o reforço do ensino básico como uma das 'maiores tarefas do setor público dentro da infra-estrutura da competitividade do País'.

Estes dois pontos da Política, ademais, podem ser também pontos de partida para a reavaliação dos aspectos comprometedores e contraditórios que se revelam na PICE.

Se de fato forem explorados - a explicitação da Política e a valorização da educação fundamental - ter-se-ão aberto os caminhos para levar a Política Industrial à necessária condição de tema nacional.
NOTAS DE RODAPE


07 - Id. ibid. p. 554.


09 - Id. ibid. p. 47.

10 - Id. ibid. p. 47.

11 - Id. ibid. p. 53.

12 - Monteiro, Jorge Vianna. et al. op. cit.


16 - Brasil, Leis, etc. Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) - 1964/66.

17 - Brasil, Leis, etc. I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) - 1972/74.

18 - Id. Ibid. p. 23.

19 - Brasil, Leis, etc. II Plano nacional de Desenvolvimento (II PND) - 1975/79.

20 - Id. Ibid. p. 32.

21 - Brasil, Leis, etc. III Plano nacional de Desenvolvimento (III PND) - 1980/85.

22 - Id. Ibid. p.75.

23 - Id. Ibid.

24 - Id. Ibid. p.92.

25 - Id. Ibid. p. 18.

26 - Id. Ibid. p.29.

27 - Id. Ibid. p.47


30 - Id. ibid. p.38.

31 - Id. ibid. p.37.


34 - Truman, David B. Op.cit, p.46


38 - O Globo, 09-11-90.


40 - Revista Exame, 11-07-91.

41 - O Estado de São Paulo, 01-06-90.

42 - Jornal do Comércio, 06-05-91.
43 - Folha de São paulo, 05-05-91.

44 - Jornal do Brasil, 28-02-91.

45 - Jornal do Brasil, 28-02-91.


47 - Jornal do Brasil, 17-07-91.

48 - Jornal do Brasil, 17-07-91.


CELIA MARIA FRANCO DOS SANTOS

ADVOGADA

VEM REALIZANDO TRABALHOS EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA
BRB - BANCO DE BRASÍLIA S.A.

MESTRANDA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA EBAP/FGV
CLAUDIO ROBERTO MARQUES GURGEL

ECONOMISTA
Pós-GRADUADO EM ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS – IAG-PUC/RJ
Pós-GRADUADO EM PLANEJAMENTO – IUPERJ
CONSULTOR ORGANIZACIONAL
MESTRANDO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA EBAP/FGV
FLÁVIO MURILO OLIVEIRA GOVÊA

ECONOMISTA

PROFESSOR DE MACROECONOMIA

CONSULTOR ORGANIZACIONAL

MESTRANDO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA EBAP/FGV
RENATO CESAR MOLLER

BACHAREL EM COMUNICAÇÃO SOCIAL

ASSESSOR DA SUB-REITORIA PARA ASSUNTOS COMUNITÁRIOS DA UERJ

COORDENADOR TÉCNICO-CIENTÍCO DO PROGRAMA INTERUNIVERSITÁRIO

DE PESQUISA DE DEMANDA SOCIAIS (PRODEMAN-UERJ)

MESTRANDO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA EBAP/FGV
SONIA LIZABETH G. FERNANDEZ

ASSISTENTE SOCIAL

PESQUISADORA NA ÁREA DE ORGANizaÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

MESTRANDA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA EBAP/FGV
Série Cadernos EBAP

01. FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: ALTERNATIVAS EM DEBATE - 1980
Bianor Scelza Cavalcanti

02. EM BUSCA DE NOVOS CAMINHOS PARA A TEORIA DE ORGANIZAÇÃO - 1990
Anna Maria Campos

03. TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO GERENCIAL: INFERÊNCIA SOBRE A EXPERIÊNCIA DAS EMPRESAS ESTATAIIS NO BRASIL - 1980
Paulo Roberto Motta

04. ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS - 1980
Luciano Zajdsznajder

05. A INTERVENÇÃO ESTATAL NO SETOR SAÚDE: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A PESQUISA "GASTO PÚBLICO EM SAÚDE" - 1980
Equipe PROASA

06. EDUCAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RETROSPECTIVA E PERSPECTIVA DA EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA E REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO - 1980
Héctor Atilio Possieses

07. PROJETO RIO: ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO - 1981
Hector Atilio Possieses
08. A PROPOSTA DE PARTICIPAÇÃO NA TEORIA GERENCIAL: A PARTICIPAÇÃO INDIRETA - 1981
Paulo Roberto Motta

09. PARTICIPAÇÃO NA GERÊNCIA: UMA PERSPECTIVA COMPARADA - 1981
Paulo Roberto Motta

Maria Eliana Labra

11. ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO ATRAVÉS DE SERVIÇOS CONTRATADOS - 1981
Valéria de Souza

12. MINHA DÍVIDA À LORD KEYNES - 1982
Alberto Guerreiro Ramos

13. UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO PÓLO NOROESTE - 1982
Antônio de Pádua Fraga

14. REPARTINDO TAREfas E RESPONSABILIDADES NAS ORGANizaÇÕES: ALGUNS DILEMAS ENFRENTADOS PELA GERÊNCIA - 1982
Anna Maria Campos

15. AS DISFUNÇÕES DO PROGRAMA NACIONAL DO ÁLCOOL EM DECORRÊNCIA DA EXCESSIVA ENFASE NA CANA-DE-ACUCAR - 1982
Fátima Bayma de Oliveira
Franz Rulli Costa

17. O 'JEITINHO' BRASILEIRO COMO UM RECURSO DE PODER - 1982
Clovis Abreu Vieira
Frederico Lustosa da Costa
Lázaro Oliveira Barbosa

18. FINSOCIAL: ANÁLISE DE UMA POLÍTICA GOVERNAMENTAL - 1983
Paulo Emílio Matos Martins

Paulo Roberto Motta

20. REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE TECNIFICAÇÃO DA MEDICINA NO BÁRSIL - 1983
Paulo Ricardo da Silva Maia

Paulo Roberto Motta

22. O SINDICALISMO NO GOVERNO DE GETÚLIO VARGAS - 1983
Lucival José Siqueira Costa

23. PLANEJAMENTO, PESQUISA E APRENDIZAGEM - 1983
Luciano Zajdsznajder
José Osmir Fiorelli

25. ANÁLISE DA ESTRUTURA FORMAL DAS ORGANIZAÇÕES: CONSIDERAÇÕES PRÁTICAS - 1983
Armando Bergamini de Abreu

26. ALGUNS IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA AUTOMAÇÃO NO SETOR BANCÁRIO - 1983
Samuel Levy

27. O PROGRAMA DE ESTUDOS PROSPECTIVOS SOBRE O IMPACTO SOCIAL DA TECNOLOGIA. UMA PROPOSTA INSTITUCIONAL - 1983
Samuel Levy

28. PESQUISA: RELEVÂNCIA SOCIAL, COOPERAÇÃO E ABERTURA À APRENDIZAGEM - 1983
Anna Maria Campos

29. INVESTIGAÇÕES DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM SAÚDE NO BRASIL - 1984
Sonia Maria Fleury Teixeira

30. A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NAS DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - 1984
Luis Carvalheira de Mendonça

Gleisi Heisler Neves
32. FAMERJ **VERSUS** BNH: UM ESTUDO DE CASO SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS - 1985
Araci Machado
Silvia Porto
Sylvia Constant Vergara

33. A RELAÇÃO ESTADO E TRABALHADORES URBANOS NO BRASIL - 1985
Carlos E. Rodriguez López
Carmem Lúcia L. Veloso de Castro
Maria Elide Bortoletto

34. NOTAS SOBRE A RELEVÂNCIA DA ELABORAÇÃO DE UM NOVO TEXTO CONSTITUCIONAL PARA A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL - 1986
José Martins da Silva

35. ADMINISTRAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL (RELATÓRIO FINAL) - 1987
Bianor Scelza Cavalcanti
Jorge Vianna Monteiro
José Cezar Castanhar

36. MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: PROPOSTAS ALTERNATIVAS PARA O ESTADO LATINO-AMERICANO - 1987
Paulo Roberto Motta

37. RAZÃO E INTUIÇÃO: RECUPERANDO O ILOGICO NA TEORIA DA DECISÃO GERENCIAL - JUNHO, 1988
Paulo Roberto Motta
38. PARTICIPAÇÃO DIRETA DO EMPREGADO NO PROCESSO DECISÓRIO E NÍVEL DE PRODUTIVIDADE NAS ORGANIZAÇÕES - JULHO, 1988
Ethel Valéria de Oliveira Raizer

39. IMPACTOS DA RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIVENCIÁRIOS - OUTUBRO, 1988
Maria Eliana Labra
Lenaura de Vasconcellos C. Lobato

40. EM BUSCA DE UM MODELO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS - NOVEMBRO, 1988
José Eduardo Coelho Messeder

41. AS ORGANIZAÇÕES E O FUTURO: OS ELEMENTOS UTÓPICOS - DEZEMBRO, 1988
Gabriel Antonio Atalía

42. IMPLICAÇÕES DO CONCEITO DE AUTOGESTÃO DA PERESTROIKA DE GORBACHEV - ABRIL, 1989
Eneida Santos Correia Lima

43. DOMINAÇÃO BURGUESA NO BRASIL: VARIAÇÕES SOBRE O TEMA DE ESTADO E SOCIEDADE - MAIO, 1989
Rezilda Rodrigues Oliveira
Ricardina Maria Menezes dos Santos

44. GERENÇIA DE IDEIAS NOVAS - COMO DESPERTAR A CRIATIVIDADE E VENCER A IMPOTÊNCIA DO DESEJO INOVACIONAL - JUNHO, 1989
Paulo Roberto Motta
45. RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: MODELO GERENCIAL NA ÁREA DO BEM-ESTAR EM SÃO PAULO - OUTUBRO, 1989
Maria Cecília Pimentel Bortoletto

46. A ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA A DÉCADA DE 90 - NOVEMBRO, 1989
Gilnei Mourão Teixeira
José Eduardo Coelho Messeder

47. ESTUDO ECONÔMICO-FINANCEIRO-ADMINISTRATIVO DO SETOR SIDERÚRGICO - SETEMBRO, 1989
Istvan Karoly Kasznar

Carlos A. de Souza Ribeiro
Heliana Marinho da Silva
Mercy Escalante Ludeña
Silvano José da Silva

49. GESTÃO PÚBLICA INTEGRADA: IMPLICAÇÕES PARA A FORMULAÇÃO DE TEORIAS. MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ENSINO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MARÇO, 1990
Bianor Scelza Cavalcanti
Hermano R. Thiry-Cherques

51. O BRASIL VERSUS A UNIVERSIDADE - MAIO, 1990
Paulo Emílio Matos Martins

52. TIPOS DE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - JUNHO, 1990
Sylvia Constant Vergara

53. MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO - JULHO, 1990
Bianor Scelza Cavalcantid
Frederico José Lustosa da Costa

54. 100 DIAS DO GOVERNO COLLOR: AVALIAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA - AGOSTO, 1990
José Cezar Castanhar

55. IMPACTO DAS NOVAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS NA IMAGEM DO GOVERNO - SETEMBRO, 1990
Rossi Algusta Alves Corrêa
Ana Maria B. Goffi Marquesini

56. PRINCIPAIS TRANSFORMAÇÕES POR QUE TEM PASSADO A ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA, A PARTIR DA DÉCADA DE 30, EM CONSEQUÊNCIA DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS PELO PAÍS - OUTUBRO, 1990
Angela Maria Carneiro de Carvalho
57. A GUERRA SEM FIM: SOBRE A PRODUTIVIDADE ADMINISTRATIVA —
SETEMBRO, 1991
Hermano Roberto Thiry-Cherques

58. MÉTODOS DO PENSAMENTO OU CLAREZA DO PENSAMENTO —
FEVEREIRO, 1992
Luciano Zajdsznajder
Título: A Política industrial e de comercio exterior do Governo Collor.