

A política industrial no Brasil no início da década de 80: um estudo de identificação *

JORGE VIANNA MONTEIRO **
BIANOR SCELZA CAVALCANTI ***
JOSÉ CEZAR CASTANHAR ***
LEDA MARIA D. HAHN ***

Qual o conteúdo da "política industrial" na economia brasileira do início dos anos 80? Esta é a questão central explorada neste estudo, com o auxílio da metodologia organizacional e da análise de políticas públicas. Considerando a política industrial como uma resultante de processos decisórios que ocorrem no setor público, torna-se possível examinar propriedades dessa política, a partir de atributos dos mecanismos decisórios governamentais. A hegemonia dos objetivos de estabilização econômica e a forte centralização da autoridade de decisão imprimem características sui generis à política industrial do período analisado. Paralelamente, examina-se a questão normativa da política industrial e da configuração do setor público que seriam compatíveis com os rumos previstos para a economia brasileira na segunda metade dos anos 80.

1 — Introdução

Um estágio avançado das adaptações que as economias contemporâneas empreendem, em decorrência da crise dos anos 70 e do início desta década, constitui-se na consolidação de políticas públicas que vinham sendo estabelecidas em arranjos *ad hoc*: nos projetos de investimentos públicos, na adoção de incentivos a setores e programas, entre outros. A discussão contemporânea sobre "política industrial" (PI) é um exemplo marcante dessa consolidação.

Implícitas nessa consolidação da PI estão a *questão de competitividade* no mercado internacional, a *questão tecnológica* (em que extensão deve ocorrer a ênfase nos segmentos "intensivos de conhecimento" ou de "alta

* Este estudo é resultado do projeto de pesquisa "A administração da política industrial no Brasil", desenvolvido na EBAP/FGV entre setembro de 1984 e outubro de 1985, com financiamento do Banco Mundial/IPEA. Os autores são especialmente gratos a Ricardo Varsano, que muito contribuiu para o adequado andamento da mencionada pesquisa.

** Do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

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

tecnologia”?) e a questão da forma de cooperação entre os setores público e privado (ou seja, instituições coercitivas *versus* voluntárias) na definição de uma política industrial.¹

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

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

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

Nessa ordem de idéias, o presente estudo propõe-se a identificar a PI no Brasil do início da década de 80, a partir da especificação dos processos decisórios do setor público. Para tanto, recorre-se a uma metodologia pouco usual na discussão de PI: a teoria interorganizacional [Di Maggio (1983) e Van de Ven e Ferry (1980)].

Nessa tarefa, a Seção 2 resume aspectos centrais da metodologia organizacional, em que se estabelece a PI como uma resultante dos mecanismos decisórios de governo, bem como é feita a identificação da “matriz de política industrial” válida para a economia brasileira desta primeira metade da década de 80. A Seção 3 dá continuidade a essa elaboração metodológica, estabelecendo as formas de articulação da PI, como vistas na “leitura” dessa matriz. Na Seção 4 são apresentadas 16 proposições sobre PI no Brasil, a partir da análise das interações de seus processos decisórios. Um segundo bloco de resultados a que a metodologia adotada neste estudo permite chegar constitui a Seção 5. Por fim, a Seção 6 — em que o estudo assume um conteúdo normativo — concentra-se em estabelecer uma *política organizacional* para a PI no Brasil. Central nessa análise e nas sugestões aí apresentadas é o papel a ser eventualmente desempenhado pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) na divisão de tarefas do setor público brasileiro.

¹ A literatura a respeito é farta e reflete a universalidade do tema. Para o caso americano, cf. Reich (1982), Johnson (1984a e 1984b) e Thurow (1984); para o caso europeu, cf. Michalski (1982) e Jaffe (1984); para o caso japonês, cf. Adams e Ichimura (1983), Tresize (1983), Frenkel (1984) e Pugel (1984); e, para uma comparação dos três casos, cf. Aubert (1984).

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

2 — A política industrial como *output* da organização governamental

Em termos analíticos, pode-se considerar a PI como o resultado da interação de mecanismos decisórios do setor público. Para tanto, deve-se especificar a “organização relevante”, ou seja, o conjunto de unidades de decisão que, por sua atuação, influenciam alguma dimensão da economia industrial.³

Se $\{\mu_1, \mu_2, \dots, \mu_n\}$ representa um conjunto de unidades de decisão dessa organização governamental, então:

$$\{\mu_1, \mu_2, \dots, \mu_n\} \rightarrow \text{PI} \quad (1)$$

O conjunto $\{\mu_1, \mu_2, \dots, \mu_n\}$ fica perfeitamente identificado por seus níveis hierárquicos de decisão, bem como pela distribuição das μ_i por esses níveis.

A relação (1) permite estabelecer uma importante conjectura analítica que é o fundamento das seções seguintes deste estudo:

Conjectura: As características operacionais $\{c_1, c_2, \dots, c_r\}$ que vigoram na organização governamental $\{\mu_1, \mu_2, \dots, \mu_n\}$ induzem um conjunto de atributos de qualidade $\{a_1, a_2, \dots, a_s\}$ da PI, ou seja:

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

Por característica operacional entendem-se os mecanismos decisórios que vigoram no setor público. O grau de centralização da autoridade de decisão, a extensão em que se superpõem domínios ou agendas de diferentes unidades, a presença (ou ausência) de atividades de coordenação e o próprio número e disposição das unidades no setor público são exemplos de características $\{c_i\}$. Quanto aos atributos de qualidade da PI, eles são representados pelas diversas dimensões segundo as quais se pode mensurar o seu “sucesso”: entre outros, a extensão em que uma estratégia permanece em vigor (ou o seu *turnover* numa PI), o grau de representatividade e de transparência que reflete dos objetivos e das estratégias da PI, a durabilidade (ou transitoriedade) dos “ganhos” que esta permite obter e os seus custos de ajustamento (por exemplo, em termos de maior ou menor absorção de mão-de-obra).

Assim, por exemplo, pode-se relacionar um atributo a_i (“frequência dos reajustes numa estratégia de PI”) a pelo menos duas características operacionais do processo decisório dessa PI: c_1 (“concentração do processo deci-

³ Observe-se que, em decorrência, não há uma forma única de especificar tal organização relevante e, assim, a própria PI. Para uma discussão desse pressuposto de que política é uma categoria analítica, ver Monteiro (1982, Cap. I).

sório da PI em uma ou duas unidades de decisão”) e c_2 (“deficiências no fluxo de informações que instrui a formulação dessa PI”).

Com efeito, essa circunstância em que:

$$a_j = f(c_1, c_2) \quad (3)$$

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

Por outro lado, a relação (2) anterior permite encaminhar uma consideração de natureza normativa fundamental no *design* de políticas, ou seja: dado um rol de atributos $\{\bar{a}_j\}$, qual a configuração mais “apropriada” para a organização e os processos de governo?, isto é:

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

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

2.1 — A matriz de política industrial no Brasil

Para a análise da PI, segundo o enfoque das relações interorganizacionais, julgou-se conveniente retratá-las numa forma matricial.⁴ Assim, as linhas e colunas da matriz indicam as unidades de decisão relevantes para a PI, enquanto as características operacionais dessas unidades são apresentadas nas células da matriz.

Na Figura 1, a noção de política industrial é estabelecida a partir de um conjunto de interações que envolve 26 unidades de decisão do governo federal, grupadas em 21 “blocos” de unidades, mais o bloco das empresas estatais federais.⁵ A esse conjunto, organizado sob a forma matricial, chamamos a organização de política industrial, enquanto ao produto final dos processos decisórios dessa organização denominamos a política industrial. A relação dessas unidades de decisão, já classificadas pelo nível de proximidade da atividade industrial, é apresentada na Tabela 1.

A tentativa de mapear a economia industrial brasileira defronta-se com os extensos limites nos quais a ação governamental interliga-se à trajetória da indústria. Desse modo, é importante estabelecer algum critério de seletividade, não apenas para reduzir tais limites a um nível analiticamente

⁴ Essa alternativa já foi adotada em análises anteriores deste tema. Ver, a propósito, Monteiro e Cunha (1978) e Adams e Bollino (1983).

⁵ Todavia, ao longo deste estudo não é feita maior elaboração quanto à presença das empresas estatais nas relações interorganizacionais de PI. Apenas a Figura 1 inclui, tentativamente, um bloco de empresas estatais.

Figura 1
MATRIZ INTERORGANIZACIONAL DE POLÍTICA INDUSTRIAL

	SEPLAN	CDE	CIP/SEAP	CMN	CONCEX/CPA	CNPE	BACEN	MF	CDI	STI/INPI	BEFLEX	CCNAI	MIC	BB	CACEX	BNDES	FINEP	CONSIDER	CONIM/SEI	CNE	CNAL/CENAL	ESTATAIS	SETOR PRIVADO
SEPLAN		θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5			θ_5			θ_5				θ_5							
CDE	θ_3								θ_5				θ_5					θ_5	θ_5	θ_5		θ_5	θ_5
CIP/SEAP			P						θ_5									θ_5				θ_5	θ_5
CMN	θ_1, θ_2		P	θ_2, θ_3	P	θ_2	θ_2	θ_1, θ_2															
CONCEX/CPA		θ_1	θ_1					θ_1	θ_1	θ_1	θ_1							θ_1			θ_1	θ_1	θ_1
CNPE																							θ_5
BACEN				θ_5	θ_5										θ_5						θ_5	θ_5	θ_5
MF		θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5
CDI	θ_5		P			θ_5			θ_5														
STI/INPI						θ_5															θ_5	θ_5	θ_5
BEFLEX								P							P							θ_5	θ_5
CCNAI		P																θ_5			θ_5	θ_5	θ_5
MIC		θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5
BB				θ_5	θ_5			θ_5													θ_5	θ_5	θ_5
CACEX			θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5
BNDES			θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5
FINEP	P							θ_5										θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5
CONSIDER			θ_5					θ_5						P	θ_5			θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5
CONIM/SEI		θ_5						θ_5					θ_5										
CNE	θ_5																				θ_5	θ_5	θ_5
CNAL/CENAL																					θ_5	θ_5	θ_5
ESTATAIS	P						θ_5											P	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5	θ_5

tratável, mas também para identificar a grande diversidade segundo a qual a trajetória da indústria depende da ação governamental. Nessa seleção, diversos aspectos foram observados:

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

b) A trajetória das unidades de decisão em meados da década de 70. A necessidade de recuar um pouco mais no tempo é importante para se

TABELA 1

Conjunto de organizações da política industrial no Brasil

I — Unidades do meio externo à política industrial

SEPLAN
CDE
CIP/SEAP
CMN
CONCEX/CPA
CNPE
BACEN
MF

II — Unidades de planejamento industrial

II.1 — Exclusivas

CDI
STI/INPI
BEFIEX
CCNAI

II.2 — Não-exclusivas

MIC
BB
CACEX
BNDES
FINEP

III — Unidades da política setorial

CONSIDER
CONIN/SEI
CNE
CNAL/CENAL

IV — Empresas estatais

entender o momento atual (meados da década de 80). Do ponto de vista da PI, o meio da década de 70 é muito relevante, pois nessa ocasião tanto o CDE como o CDI lideram o planejamento da política industrial no país, muito embora tenham atualmente uma atuação efetiva incomparavelmente mais restrita. Não obstante, são ainda instâncias de decisão existentes na organização governamental brasileira.

c) Independentemente dos aspectos *a* e *b* anteriores, há diferentes dimensões pelas quais toma forma uma "política industrial": entre outras,

tecnologia, exportação, emprego, estímulos creditícios e tributários. Desse modo, a representação matricial de uma PI deve envolver, ainda que os níveis de agregação em cada uma dessas dimensões não estejam igualmente representados, unidades de decisão dessa diversidade. Assim, incluem-se na matriz, entre outras, as unidades de decisão STI, INPI, FINEP (tecnologia), Ministério da Fazenda (tributos), CNPE (emprego), Banco do Brasil (crédito industrial), BEFIEX, CONCEX, CACEX (exportação).

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

e) Exclusões por tratamento implícito, ou seja, algumas unidades, como o CNP, não foram incluídas, por estar a “política energética” implícita na atuação da CNE, da Petrobrás e da CNAL/CENAL, incluídas na matriz.

f) Em alguns casos foi estabelecida uma delimitação de domínio entre unidades de decisão que, embora arbitrária do ponto de vista administrativo (ou de organograma), é relevante no que se refere ao setor industrial. Assim, por exemplo, são tratadas separadamente SEPLAN, CIP/SEAP, BNDES, FINEP, ou ainda FINEP e CCNAI. Neste último caso, há o argumento adicional de se individualizar uma variedade de PI (compras governamentais no mercado interno) que se supõe poderá ser revigorada no período 1985/90. Igualmente, tem-se a separação Banco do Brasil e CACEX, que é relevante para caracterizar duas outras variedades de ação de governo na economia industrial: o crédito e a exportação/importação. Mesmo no próprio MIC há na matriz a subdivisão MIC, CONCEX, CDI, STI/INPI, BEFIEX, CNAL/CENAL, o que permite, outra vez, singularizar ações específicas na promoção de subsetores ou dimensões da economia industrial.

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

Resta também acentuar que é apenas pela necessidade de manter dentro de limites “razoáveis” o tamanho da matriz que não estão ali individualizadas instâncias como a regional (SUDENE), a de *holdings* estatais (SIDERBRÁS), ou a de “grandes programas” (Carajás).

3 — Formas de articulação da política industrial

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

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

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

A Tabela 2 resume a classificação de indicadores de articulação na matriz, bem como estabelece a legenda que é adotada na construção da matriz da Figura 1.

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

a) a definição formal de domínios e mecanismos operacionais previstos para as unidades de decisão arroladas na matriz, a partir da legislação apropriada;⁶

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

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

⁶ Em um caso (CONIN/SEI), essa foi de fato a única base para a definição da respectiva linha e coluna na matriz, uma vez que se trata de uma unidade recém-criada (CONIN) e de uma vinculação (CONIN/SEI) virtualmente não praticada.

Por certo, tal combinação envolve algum grau de arbitrariedade por parte do analista de política, porém o teste *a posteriori* de confrontar a matriz assim construída com a observação de fatos recentes é que valida esse tipo de construção.

Os indicadores, como mostrados na Tabela 2, não são a única possibilidade de representar as interações no processo decisório de PI. De fato, a opção já havia sido adotada anteriormente, e de forma limitada, em Monteiro e Cunha (1978). Igualmente, a metodologia interorganizacional aqui utilizada requer um nível de detalhe das interações mais variado do que o usado naquele estudo.

TABELA 2

*Indicadores de articulação na matriz de política industrial
(classes, definições e legenda)*

I — Indicadores de posição

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

II — Indicadores de formação de política

- § Destinação de *recursos* financeiros, segundo critérios de decisão de A (ou externos a A e B), para B.
- P Definição formal de "plano", "programa", "lista de produtos", ou semelhante, segundo critérios de decisão de A (ou externos a A e B), para B.
- π_1 Fixação de *parâmetros* tributários, segundo critérios de A, para B.
- π_2 Fixação de *parâmetros* financeiros e creditícios, segundo critérios de A, para B.*
- π_3 Fixação de *limites* de gasto por A (ou externos a A e B), para B.
- π_4 Fixação de *parâmetros* de estímulo ou promoção de exportações por A (ou externos a A e B), para B.*
- π_5 Fixação de preços máximos por A (ou externos a A e B), para B.
- ϕ_1 Normas de crédito interno.**
- ϕ_2 Normas de crédito externo.
- ϕ_3 Normas de financiamento à exportação.
- ϕ_4 Concessão de tratamento preferencial e/ou acolhimento de propostas ou projetos.
- ϕ_5 Normas de atuação setorial.

* Em diversos casos, π_2 sucede a π_4 .

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

Os indicadores de posição, embora possam ser interpretados como evidências do organograma do governo federal, são aqui utilizados pelo seu significado em termos de difusão de informações, monitoramento e controle pelas unidades envolvidas no processo decisório da PI. Assim, por exemplo, o indicador de participação formal (o), como definido na Tabela 2, permite supor que a unidade *A* (sempre indicada na leitura horizontal da matriz) que participe no nível maior de decisão de uma unidade *B* (indicada na leitura vertical da matriz):

- a) tem acesso à informação estratégica sobre o processo decisório de *B*;
- b) tem noção da medida em que o domínio de *B* se confunde com o (ou se distingue do) domínio de *A*;
- c) tem noção da medida em que as decisões de *B* são *inputs* para decisões de *A* ou são *outputs* das decisões de *A*; e
- d) tem noção dos custos e benefícios envolvidos na formação de uma coalizão majoritária em *B* para que uma decisão de *B* atenda às preferências de *A*.

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

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

Os demais indicadores da interdependência que ocorre na organização da PI — aqui rotulados “indicadores de formação de política” — constituem-se numa classe de decisões ou estratégias que engloba diferentes graus de transparência e de comando.

Primeiramente, há os fluxos de informação indicados pelas legendas \$ e P. Trata-se de mensagens não anônimas⁷ no sentido de que tanto os recursos financeiros (\$) como um “plano” formal (P) têm destinatário

⁷ Segundo Hurwicz (1980), uma mensagem é anônima se: a) não diferencia seus eventuais destinatários; e b) a resposta a ela depende exclusivamente de seu conteúdo.

certo (uma ou mais das unidades de decisão relacionadas na matriz) e origem conhecida: a autoridade orçamentária, o gestor de um fundo ou a unidade de planejamento setorial.

O indicador $\$$ traduz-se pela alocação direta de recursos financeiros da unidade A para a unidade B , uma vez que as decisões mais amplas ("normas") ou os critérios de utilização de tais recursos financeiros ("fixação de parâmetros") são captados por fluxos das subclasses ϕ e π , respectivamente, como se pode notar na Tabela 2. Assim sendo, a decomposição de indicadores aqui utilizada é mais "fina" do que a habitual decomposição segundo instrumentos de política [v. g., ASTEL (1981)]. O instrumento do crédito oficial tanto aparece em $\$$ como pode estar implícito em indicadores das subclasses ϕ e π .

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

Tomemos um exemplo recente. Em outubro de 1982, o CMN estabelece a "Programação do setor externo em 1983", um documento formal que delimita as ações da política econômica e os compromissos com a estabilização para o ano de 1983. Como tal, é um "plano" que passa a condicionar direta ou indiretamente o processo decisório das demais unidades representadas na matriz.⁸ Na dimensão das importações de matérias-primas e maquinária, a CACEX tem seu processo decisório diretamente atrelado a esse "P" do CMN — o que está representado na linha CMN e na coluna CACEX da matriz. Em troca, há nesse caso a emissão de um "plano" pela CACEX (de fato, algo como o Comunicado n.º 35, de dezembro de 1982) que atende ao "plano" do CMN (representado na linha CACEX e na coluna CMN da matriz). Mais ou menos nessa linha de argumentação costumam se alinhar o CMN e o CIP/SEAP, no processo decisório da PI no Brasil.

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

De modo geral, comparativamente aos indicadores π , os indicadores ϕ são mais anônimos, menos transparentes, menos peculiares à economia

⁸ Na matriz, apenas o condicionamento direto é representado por P, enquanto os indiretos podem estar implícitos em um menor volume de recursos financeiros ($\$$), ou na fixação de tetos para o desempenho de atividades (π_a), entre outras formas.

industrial e envolvem menor grau de comando. Justamente nessa diferenciação pode-se localizar a origem de disfunções da PI, ou seja, o grau de sucesso de uma ação de política pode estar na razão direta da força do estímulo implícito nessa ação.

Um exemplo nesse sentido – levantado em entrevistas e relatórios de avaliação – é o da emissão de normas (ϕ) na definição de uma política de compras estatais de bens de capital (Exposições de Motivos CDE n.ºs 6/74, 18/74, 10/75 e 16-B/75 e Decreto n.º 76.409/75). O tratamento preferencial (ϕ_4) que se procurava induzir nos processos decisórios da política de compras das estatais acabou por se revelar insuficiente para sustentar as articulações entre as unidades de decisão atuantes nessa dimensão da política industrial. Assim, tornaram-se tênues as articulações CCNAI-empresas estatais e CDI-CCNAI-STI/INPI-BNDES na difusão de tecnologia pela indústria nacional.

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

Por fim, considere-se que a metodologia aqui adotada para identificar a PI permite que o analista a desdobre em dois segmentos:

a) o processo decisório da PI que envolve o trajeto interorganizacional da política, o que, na matriz M , envolve 26 unidades de decisão (grupadas em 21 blocos) e mais o bloco das empresas estatais; e

b) a percepção da PI do ponto de vista do setor privado ou da economia industrial, que é a “visão externa” que a PI assume, traduzindo sinteticamente as suas inter-relações no âmbito do setor público.

A Figura 2, a seguir, ilustra tal desdobramento.

O primeiro segmento já foi tratado nos parágrafos anteriores. Agora, podemos nos ocupar do segmento externo da matriz M : o vetor de PI. De fato, esse segmento consiste em um vetor de indicadores da PI, ou seja:

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

onde:

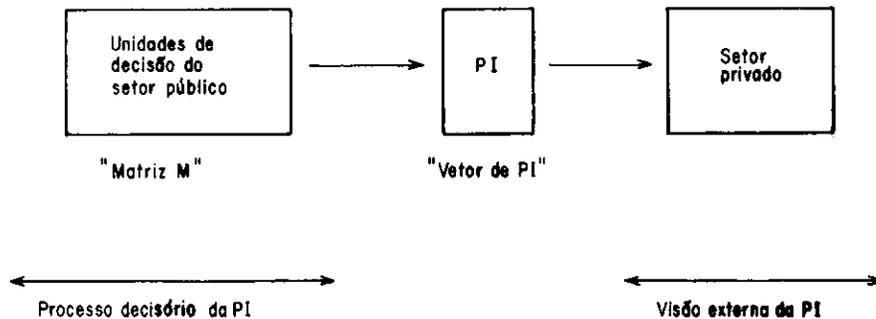
$\$$ é um indicador de recursos financeiros que são repassados ao setor privado;

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

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

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

Figura 2
A VISÃO EXTERNA DA POLÍTICA INDUSTRIAL



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

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

$i = 5$ os preços máximos (controle de preços);

ϕ_j é a j -ésima norma de política que condiciona os processos decisórios do setor privado; comparativamente aos π_i , supõe-se que as ϕ_j sejam menos restritivas, porque mais genéricas e anônimas, sendo:

$j = 1$ o crédito interno, eventualmente articulado a π_2 e π_3 (exemplo: o redirecionamento do crédito bancário para uma dimensão ou um setor prioritário da economia industrial);

$j = 2$ o crédito externo, eventualmente articulado a π_2 (exemplo: repasse de empréstimos tomados no exterior);

$j = 3$ o financiamento à exportação, eventualmente articulado a π_4 (exemplo: atribuição à rede bancária do financiamento às exportações);

$j = 4$ o tratamento preferencial (exemplo: uso seletivo de diversos instrumentos de política, como as compras estatais, ou a reserva de mercado); e

$j = 5$ a atuação setorial, eventualmente articulada aos π_i , sendo que é a mais genérica das normas de PI, podendo assumir a forma de um "plano"⁹ (exemplo: condicionantes a serem observadas na ação governamental quanto a um setor – *v. g.*, siderurgia – ou uma dimensão – *v. g.*, tecnologia – industrial).

⁹ Na matriz M reservou-se o uso do indicador P (definição formal de "plano", "programa", "lista de produtos", ou semelhante) ao segmento interno dessa matriz, isto é, às relações entre unidades de decisão do setor público.

Desse modo, nota-se que o vetor $\{\$, \pi_i, \phi_j\}$ pode ser colocado em correspondência com um vetor de instrumentos de política econômica, no sentido usual desse termo,¹⁰ ou seja:

$$\begin{array}{ccc} \{\$, \pi_i, \phi_j\} & \longleftrightarrow & \{I_1, I_2, \dots, I_n\} \\ \text{vetor de indicadores} & & \text{vetor de instrumentos de} \\ \text{de política industrial} & & \text{política econômica} \end{array}$$

Observe-se ainda que o indicador \$ é aqui utilizado quando a intervenção governamental ocorre formalizadamente como o repasse de recursos financeiros constantes de uma rubrica orçamentária ou de um plano financeiro. Assim:

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

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

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

4 — Um sumário de resultados

Uma vez esclarecidos os aspectos metodológicos aqui utilizados — o que basicamente é o propósito das Seções 2 e 3 deste estudo —, pode-se agora extrair dessa construção analítica seus resultados mais relevantes, tanto na caracterização dos processos decisórios da PI, em anos recentes, como na elaboração de sugestões para um *design* alternativo dessa política, e seu quadro organizacional e decisório.

Na construção da matriz de interdependências (M) rerepresentada na Figura 3 é possível identificar diversas submatrizes. A submatriz I tem

¹⁰ Segundo Kirschen (1974, p. 29), “instrumentos são magnitudes que atendem a três condições. Primeiro, os *policy-makers* podem usá-los; segundo, eles não são, em geral, considerados como fins desejáveis em si mesmos — ou seja, não são objetivos ...; terceiro, sua função é realizar as metas estabelecidas para os objetivos”. Para uma classificação de instrumentos de política econômica, sumariando os usos mais frequentes na definição de PI, ver Donges (1976).

Figura 3

SUBMATRIZES DA MATRIZ INTERORGANIZACIONAL DE POLÍTICA INDUSTRIAL

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

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

- a) por construção, a matriz *M* desdobra algumas unidades de decisão de modo menos convencional, repartindo-as por outras submatrizes da matriz *M*, como, por exemplo, outros compartimentos da SEPLAN (à exceção do CIP/SEAP), que aparecem na submatriz *S*, como o BNDES

e a FINEP; igualmente, há compartimentos que estão implícitos nessas unidades da submatriz I , como é o caso da SEST, que pode ter um papel de relevo no investimento industrial através de suas decisões quanto ao orçamento das empresas estatais;

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

c) algumas unidades da submatriz I têm tido um desempenho efetivo muito escasso, não exercitando todo o seu domínio¹¹ ou mesmo substituindo seus domínios formais não exercidos por novos domínios especializados.¹²

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

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

O mecanismo mais freqüente dessa concentração do processo decisório é o da participação de um ou mais *policy-makers* da SEPLAN e do MF nas unidades colegiadas de política econômica (CDE, CIP, CMN e CONCEX).¹³

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

A presença das unidades de estabilização na PI ocorre de duas formas: primeiro, pelo fato de algumas unidades de H_1 serem elas próprias com-

¹¹ Esse é o caso do CONCEX, que tem tido sua presença marcada exclusivamente pelas manifestações de política aduaneira através de sua Comissão de Política Aduaneira (CPA).

¹² Esse é o caso do CDE, especialmente a partir de 1980/81, com sua especialização em política de regulação das estatais e em política de desenvolvimento regional. Ver, a propósito, Monteiro (1983a).

¹³ Embora não transparente na matriz M , da Figura 1, essa concentração também decorre do papel dominante dos mecanismos orçamentários na formulação de políticas no setor público brasileiro. Ver Monteiro (1983a).

partimentos de unidades de estabilização, como é o caso do Banco do Brasil, da CACEX, do BNDES e da FINEP; e, segundo, pelas articulações de posição e de formação de política.

O primeiro aspecto é, em parte, uma decorrência da organização governamental brasileira em que unidades de fomento de um setor ou atividade não estão necessariamente vinculadas ao organograma do ministério desse setor ou atividade fomentada. O caso do BNDES é ilustrativo, com suas passagens alternativas pelo organograma do MIC e da SEPLAN.¹⁴

Todavia, há que se reconhecer também que a complexidade dos problemas de política econômica dificilmente permitiria o estabelecimento de uma nítida separação de domínios entre as unidades da submatriz I e da submatriz H_1 . A CACEX é, sem dúvida, o exemplo mais ilustrativo dessa inter-relação da forma organizacional com as mudanças no "meio externo". A dimensão de comércio exterior é hoje substancialmente forte, tanto na economia industrial como na estabilização econômica, para que se tenha algum critério funcional para alocar, sem ambigüidades, os domínios de uma agência de comércio exterior entre I e H_1 . Desse modo, há que se estabelecer essa localização (em I ou em H_1) em termos das *prioridades* da política econômica. Até meados de 1985, os objetivos de estabilização sobrepuseram-se aos do crescimento industrial.

Proposição 2: A administração da política industrial caracteriza-se, especialmente na fixação de normas e parâmetros financeiros e de crédito, pelo envolvimento de unidades governamentais cujo domínio é formalmente o da política de estabilização.

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

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

Como seria de esperar, esse setor da matriz M é rarefeito de articulações; de fato, excetuando-se as articulações por participação (o), a contribuição significativa do planejamento industrial e das políticas setoriais para a formulação de políticas de estabilização limita-se ao papel desempenhado pela CACEX na interação de política de exportação. A CACEX, em sua articulação com o CMN, tem sido a organização focal da política de

¹⁴ Também a FINEP, subordinada ao organograma da SEPLAN, e hoje uma entidade expressiva no financiamento da tecnologia nacional e da educação pós-graduada, a partir de março de 1985 foi transferida para o organograma do recém-criado Ministério da Ciência e Tecnologia, o que, de modo geral, não é considerado neste estudo.

comércio exterior (por π_4), bem como a unidade de monitoramento da política de estabilização, em suas repercussões na área de comércio exterior (por P), como exemplificado na Seção 3 deste estudo.

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

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

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

As Proposições 2 e 3 acentuam a grande densidade das articulações na submatriz H_1 e a pouca densidade na submatriz H_2 . Tal fato permite um outro enunciado:

Proposição 4: A articulação entre os processos decisórios das políticas de estabilização e da política industrial que vigora na formulação da política econômica é tal que os objetivos e horizontes de decisão de curto prazo sobrepõem-se aos de médio e longo prazos.

Em certo sentido, a Proposição 4 reforça e amplia o âmbito da Proposição 2.

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

Consideremos agora a submatriz S , que reúne as unidades de planejamento industrial e de políticas setoriais e na qual se determina, num sentido mais restrito, a política industrial.

No sentido horizontal, a leitura da submatriz S indica como principais emissores de decisões de PI o CDI e o BNDES, com a predominância de

decisões globais (ϕ_3) no CDI e de fomento industrial (ϕ_4) no BNDES. Essa atuação parece reforçar o princípio de que ambos devam ser reunidos num mesmo organograma, como ocorreu em abril de 1979 com a passagem do BNDES da SEPLAN para o MIC.¹⁵

Proposição 5: Em termos de desempenho efetivo, o CDI tem confirmada sua atribuição formal como unidade central do planejamento industrial. Todavia, essa atuação tem ficado restrita à emissão de decisões globais no que — dada a dependência da política industrial à estabilização (Proposição 4) — confunde a unidade de decisão do CDI com o próprio ministro do MIC.¹⁶

Essa proposição torna virtualmente redundante a atuação do CDI *como unidade de decisão de política industrial*, muito embora desempenhe outros papéis,¹⁷ sobretudo na emissão de pareceres técnicos, no âmbito de seus “grupos setoriais”.

Quanto ao BNDES, sua presença na submatriz *S* é tipicamente a de agência de financiamento e, assim, suas emissões para as demais unidades envolvem a concessão de tratamento preferencial (ϕ_4) às clientelas dessas unidades. Também o Banco do Brasil (BB) tem tido uma participação expressiva no financiamento à produção industrial;¹⁸ porém, como se pode notar na submatriz *S*, essa atividade do BB é razoavelmente isolada das demais unidades que atuam na PI, exceção feita ao PROALCOOL, pela articulação BB-CNAL/CENAL.

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

A identificação de uma “política industrial” envolve, como visto anteriormente, algum arbítrio por parte do analista de política, uma vez que o envolvimento do setor público na economia industrial ocorre em múltiplos níveis.

¹⁵ Em parte, esse argumento fica prejudicado com a incorporação do FINSOCIAL ao BNDES em maio de 1982, o que, incidentalmente, foi usado como motivo para a retirada do órgão do organograma do MIC.

¹⁶ Em dezembro de 1979 ocorreu uma drástica supressão da concessão de incentivos fiscais pelo CDI, o que na matriz *M* é captado pelo indicador π_1 na articulação com o setor privado.

¹⁷ Não captados na matriz *M*.

¹⁸ Vale lembrar que a unidade BB, como aparece neste estudo, exclui a CACEX.

tiplos dimensões. No caso brasileiro dos anos 70, e nesta metade da década de 80, duas dimensões da economia industrial têm sido relevantes: exportação e desenvolvimento tecnológico. Desse modo, tem havido uma substancial interseção da "política industrial" com a "política de exportação" e a "política tecnológica".

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

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

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

Na política de exportações industriais, o papel do CONCEX tem sido, desde a década de 70, suplantado pela articulação CMN-CACEX.¹⁹ O MF participa através da operacionalização dos instrumentos fiscais (isenções e reduções tributárias), enquanto ao MIC cabe atuar na estratégia dessa política somente através de sua participação no CMN. À parte, há o programa fiscal da BEFIEX, que, sob a orientação conjunta da programação industrial (pelo MIC) e financeiro-fiscal (pelo MF), é o único elo formal entre as políticas industrial e de exportações.

Proposição 7: A estratégia da política de exportações industriais é definida, em larga escala, fora do processo decisório da política industrial,²⁰ com vinculação das exportações industriais aos esforços de estabilização econômica. Paralelamente, o financiamento às exportações²¹ é majoritariamente dependente de fontes de recursos inscritas no Orçamento Monetário.

A programação das exportações industriais é estabelecida num horizonte de curto prazo, com limitadas conexões com uma programação de médio e longo prazos²² que traduza a sustentação da presença de produtos industriais na evolução do comércio externo brasileiro. Tanto o instrumento fiscal (reduções tributárias via BEFIEX) como o monetário (financiamentos pelas Autoridades Monetárias) são operados segundo estratégias de política de curto prazo.

Quanto à articulação da política tecnológica com a política industrial, não parecem estar revigorados os esforços que levaram o CDE, em meados

¹⁹ Por um breve período, ao início do Governo Figueiredo, em 1979, houve uma tentativa de reativar o CONCEX.

²⁰ *Stricto sensu*, isto é, fora do âmbito da submatriz *S* na Figura 3.

²¹ Para uma caracterização detalhada desse instrumento de política, ver Baumann e Braga (1984).

²² Programa BEFIEX.

da década de 70, a promover uma estratégia tecnológica na política industrial.²³ Os esforços nesse sentido, na articulação CDI-STI/INPI-CCNAI-FINEP, têm ficado muito mais ao nível de arranjos *ad hoc* (*v. g.*, procedimentos nos “grupos setoriais” do CDI e nos critérios de aprovação de projetos pela FINEP).

Setorialmente,²⁴ no entanto, há uma incorporação de “padrões tecnológicos” à definição de estratégias industriais. Entre outros exemplos, tem-se o CONSIDER, com a política siderúrgica e de não-ferrosos, e o BNDES, com a política de financiamento de segmentos industriais “novos” ou de “ponta” (*v. g.*, química fina) [ver BNDES (1984)].

Proposição 8: A interação da política tecnológica com a política industrial tem-se processado de forma descentralizada e desigualmente distribuída por setores e ramos industriais. Os mecanismos dessa interação operam na ausência de uma estratégia tecnológica na política industrial, o que limita sua abrangência e os torna muito dependentes de ocorrências administrativas e burocráticas.

Com o Decreto n.º 91.146, de 15 de março de 1985, a organização do governo federal foi acrescida do Ministério da Ciência e Tecnologia, sobrevivendo, com ele, uma eventual “política nacional de ciência e tecnologia”. Três blocos de unidades de decisão da matriz *M* de política industrial foram incorporados ao novo ministério: CONIN/SEI, FINEP e CCNAI.

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

Em primeiro lugar, por individualizar o setor industrial da informática como o único a ter suas políticas e estratégias submetidas formalmente às estratégias tecnológicas. Cabe lembrar que em outros setores e ramos da indústria, como na siderurgia, nos não-ferrosos e na química, por exemplo, é crucial o papel desempenhado pela atualização tecnológica na posição atual e futura que se pretende tais segmentos venham a ocupar na economia brasileira. Assim sendo, por que discriminá-los nessa “separação” tecnológica? Um corolário dessa composição da nova unidade ministerial é a sua virtual atuação como um “ministério da informática”.

²³ Compõem essa estratégia as Exposições de Motivos CDE n.ºs 6/74, 18/74 e 6-B/75, o Decreto-Lei n.º 1.335/74 e o Decreto n.º 76.409/75.

²⁴ Para uma idéia semelhante, mas que decompõe a política tecnológica em “explícita” e “implícita”, ver Erber, Guimarães e Araújo Jr. (1984).

Em segundo lugar, pode-se argumentar que, pelas características intrínsecas da agenda de "ciência e tecnologia", a presença da nova unidade na rede interorganizacional da PI apresenta-se com um envolvimento muito complexo, sendo potencialmente o nível central do processo decisório da política industrial, o que é tanto mais provável pela ênfase tecnológica que a formulação de política industrial vem assumindo não só no Brasil, mas também em outros países [Erber, Guimarães e Araújo Jr. (1984)].

Diante da variedade de unidades de decisão que compõem a matriz *M* (Figura 1), é razoável antecipar complexos problemas de coordenação da PI, isto é, do gerenciamento de interdependências de domínio e processos decisórios de duas ou mais unidades aí representadas. Basicamente, os indicadores de posição (Tabela 2) de subordinação hierárquica (\equiv), de participação colegiada (o) e de vínculo por subunidades (\square) representam mecanismos de coordenação nessa matriz de PI.

Na década de 60 e parte da de 70, a participação em unidades colegiadas foi efetivamente o mecanismo organizacional mais freqüente na promoção da coordenação de PI. Assim, o envolvimento do ministro do MIC, especialmente no CPA, CIP, CDE e CMN, permitia seu acesso a um fluxo de informações a que ele dificilmente estaria exposto em uma unidade de decisão do seu ministério. Desse modo, a efetiva ordenação de prioridades e o decorrente comprometimento com a estratégia global de política econômica tornam-se mais transparentes, permitindo orientar mais harmoniosamente a formulação da PI. Por outro lado, o envolvimento de outros *policy-makers* de unidades de domínios complementares (isto é, externos aos das unidades da submatriz *S*, como na Figura 3) no processo decisório do CDI potencialmente contribui para que a formulação da PI observe um nível viável de conflito de objetivos de política econômica.

Também do ponto de vista da participação colegiada no CDI, vale destacar que a reunião nessa unidade de *policy-makers* de unidades de fomento (BNDES, BB) traz benefícios²⁵ aos processos decisórios de suas unidades, similares aos decorrentes do envolvimento do MIC nos demais colegiados.

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

Proposição 9: Não obstante a complexidade das relações interorganizacionais na formulação de política industrial, o recurso à centralização do processo decisório tem sido virtualmente o único mecanismo

²⁵ Ao nível mais operacional da definição de programas, a composição dos sete "grupos setoriais" do CDI tem características análogas à do envolvimento colegiado aqui tratado.

de coordenação atuante no processo decisório governamental. Em decorrência, a PI não apenas reflete uma redução do esforço de coordenação, comparativamente ao observado na metade da década de 70, como também torna sem propósito a existência de diversas unidades de decisão colegiada, em sua função de definir uma estratégia industrial que viabilize a integração da PI na política econômica de governo.

Pode-se, ademais, estabelecer as seguintes proposições, considerando-se ainda as evidências mostradas na matriz de PI (Figura 1):

Proposição 10 (Dependência): Em geral, as unidades de decisão localizadas na submatriz *S* apresentam um elevado grau de dependência em relação a decisões de unidades localizadas fora desta submatriz. Esta dependência caracteriza-se principalmente pela fixação de planos (programação do setor externo, por exemplo) e parâmetros (fixação de tetos orçamentários, limites de créditos, etc.) através do processo decisório de outras unidades.

Proposição 11 (Limitação ou deficiência no fluxo de informação): A escassa interação das unidades da submatriz *S* com aquelas da submatriz *I*, refletida no fato de que a submatriz *H₂* é a parte mais rarefeita de articulações de toda a matriz (ver Figuras 1 e 3), mostra a existência de um deficiente fluxo de informação entre essas unidades, o que pode dificultar a articulação interna da PI, bem como sua delimitação num horizonte de planejamento de longo prazo.

Proposição 12 (Grau de formalização): O reduzido grau de formalização de acordos e relações entre as unidades de decisão, caracterizado na matriz pela predominância de indicadores ϕ , e a virtual ausência do indicador *P* podem resultar numa política industrial pouco articulada e eficaz, subordinada e vulnerável às mudanças conjunturais.

Proposição 13 (Consenso): As deficiências de informação entre as unidades de decisão ocasionam paralelamente dificuldades na obtenção de consenso dessas unidades quanto a vários aspectos da PI, reduzindo assim sua durabilidade e sucesso. A falta (ou baixo grau) de consenso reflete-se principalmente através de:

a) percepção diferente, pelas unidades, sobre as soluções adequadas para necessidades e problemas do meio externo: para órgãos típicos de política industrial, o equacionamento de questões como tecnologia e exportação de manufaturados requer uma percepção de longo prazo, enquanto que para outras unidades (por exemplo, aquelas típicas de estabilização) essas questões são encaminhadas através de medidas de curto prazo; e

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

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

a) pela observação de que, não obstante o declínio da influência do CDI, esse papel poderia ter sido desempenhado de outras formas; e

b) pelo desenvolvimento que é feito mais adiante (Seções 5 e 6), quando se elabora a noção de uma "política organizacional" a ser acoplada a uma PI.

Assim sendo:

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

Proposição 15: Uma característica *sui generis* da PI observada no início da década de 80 e, em parte, promovida pelo declínio do CDI (Proposição 14) é a segmentação das ações de PI por diversas unidades de decisão de diferentes níveis hierárquicos e sob a forma de estratégias localizadas e não-convencionais. Nesse sentido, a CACEX, a CPA, a SEI, a SEST e as *holdings* estatais são algumas dessas unidades de decisão que teriam assumido e executado estratégias relevantes de uma PI, bem como tarifas aduaneiras, programações de exportação, de importação, de compras estatais e de reserva de mercado passam a ocupar posição importante na orientação e na trajetória da economia industrial.

Proposição 16: Um corolário do formato segmentado e menos convencional da PI (Proposição 15) é a menor transparência da PI e a ampliação de potenciais problemas de coordenação das diversas dimensões que são mobilizadas nas estratégias de política que afetam a economia industrial.

5 — O processo de formulação de política industrial

No debate econômico corrente no Brasil perdura uma questão: o que se poderia rotular como “a política industrial”? [Suzigan e Kandir (1985), Cunha (1985) e Gusmão (1985)]. Na ordem de considerações desenvolvidas no presente estudo, tal questão é ociosa: a moderna metodologia de análise de políticas transfere ao analista o provimento de suas próprias categorias de análise e, em consequência, sua definição de PI.²⁶ Desse modo: *a)* é certo que sempre poderemos identificar uma PI em vigor na economia; e *b)* é certo que tal conceito pode variar segundo o analista de política.

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

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

Pode-se, assim, concluir da análise organizacional empreendida ao longo deste estudo que a PI efetivamente praticada pelo governo federal no início desta década assume as características ilustradas pelo vetor “setor privado” (como referido na Figura 1), que, por outro lado, decorrem dos mecanismos internos à matriz *M*, como sumariado, anteriormente, sob a forma de proposições.

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

Sobre essa questão há diversos pontos de referência a serem notados: *a)* os estudos desenvolvidos entre o final de 1984 e o início de 1985 na comissão de assessoramento ao Governo Tancredo Neves (estudos da COPAG); *b)* o estudo da Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo [Suzigan e Kandir (1985)]; *c)* o estudo de cenários e o correspondente plano estratégico do sistema BNDES para o triênio 1985/87 [BNDES (1984)]; *d)* a apresentação do ex-ministro da Indústria e do Comércio na Escola Superior de Guerra [Gusmão (1985)];

²⁶ Para uma discussão mais acadêmica em torno desse tema, ver, por exemplo, Hecclo (1972) e Vaison (1973).

e e) diversos documentos de estratégias setoriais produzidos por órgãos oficiais [v. g., CONSIDER (1984a)] e sugestões avulsas de órgãos de classe [v. g., Erber, Guimarães e Araújo Jr. (1984)] ou da área acadêmica [v. g., Erber (1985)].

Deve-se igualmente somar a essa variedade de fontes de informação: a) o esforço que vem sendo desenvolvido no âmbito do MIC/CDI no sentido de estabelecer formalmente uma PI, de modo a se articular com o I PND da Nova República; e b) as opiniões expressas por *policy-makers* de diferentes órgãos governamentais e que — dentro de sua perspectiva organizacional — enunciam, senão uma proposta de PI, pelo menos segmentos relevantes de uma PI “válida para o Brasil dos anos 80” — o que substancialmente resultou de entrevistas realizadas pela equipe do projeto, bem como de manifestações divulgadas na imprensa.

Portanto, é de se supor que exista farto material para que se esboce uma proposta de PI para este final de década, considerando-se as trajetórias mais prováveis daquelas variáveis que *em todas essas análises e reflexões* são tomadas como condicionantes básicas de uma PI nos próximos cinco anos: a manutenção (ou mesmo expansão) do grau de abertura da economia brasileira ao comércio e às finanças internacionais e a persistência de um esforço significativo na obtenção da estabilização econômica do país.

5.1 — Um esboço do planejamento industrial

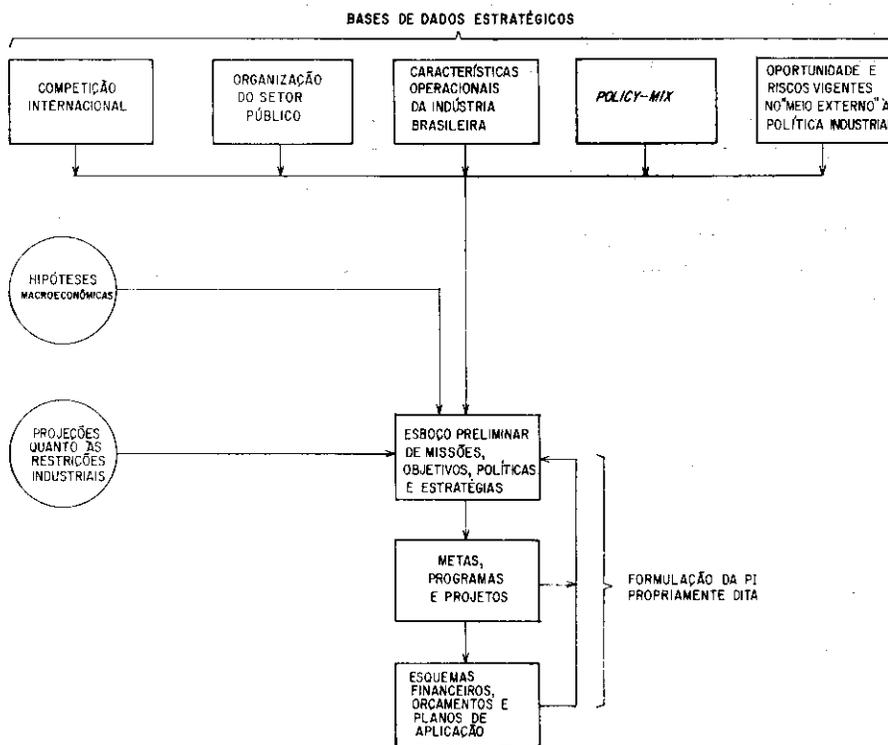
Uma constatação trivial na variedade de propostas de PI constantes dos documentos referidos anteriormente é a não explicitação dos limites em que interagem (ou devam interagir) a política de macroestabilização e a própria PI. Na ausência de um quadro de referência mais explícito, fica muito difícil o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

Assim sendo, esta seção ocupa-se em formalizar um possível quadro de referência com o qual estaria sintonizado o processo de formulação de uma PI. Para tanto, outra vez a metodologia organizacional é adaptada ao contexto do setor público (ver Figura 4).

Inicialmente, os planejadores da PI (digamos, o CDI) especificam certas condições fundamentais, a que chamaremos “bases de dados estratégicos” (BDE), e que são diretamente relevantes para a operação de uma PI, embora possam não estar especificamente relacionadas a variáveis (ou ocorrências) da economia industrial. Na Figura 4 são indicadas cinco classes de BDE, como a seguir especificadas.

Competição internacional: Resume as condições atuais e as trajetórias prováveis dos mercados internacionais a que estão sujeitas as exportações de manufaturados e as importações de matérias-primas e bens de capital. Em especial, localiza-se nessa BDE a “fronteira tecnológica” que a indús-

Figura 4
O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL



tria brasileira deve observar,²⁷ assim como a reorientação do perfil de produção que, em escala mundial, possa estar ocorrendo.²⁸

Organização do setor público: Os mecanismos institucionais, organizacionais e decisórios de que se dispõe no setor público para operar uma PI. Trata-se não apenas de um mapeamento formal da existência de tais mecanismos ou arranjos, mas o conhecimento de seus aspectos positivos e de suas disfunções mais relevantes. É nessa BDE que se tem conta do grau (quantitativo e qualitativo) do envolvimento do governo na eco-

²⁷ A chamada "questão da fronteira tecnológica" envolve não apenas a *manutenção* dos padrões tecnológicos com que a indústria brasileira vem operando, mas também a *antecipação das mudanças* dessa fronteira.

²⁸ Para que, então, possamos não só atender à questão da manutenção da fronteira tecnológica, como também diminuir o ônus cambial em futuro próximo. O caso da automação e da microeletrônica parecem exemplificar essa "substituição de importações virtuais".

nomia industrial. A visão matricial utilizada neste trabalho é um modo de estabelecer essa classe de BDE para o traçado de uma PI.

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

Policy-mix: Compreende os instrumentos (ou estratégias) correntemente utilizados na promoção das ações de governo na economia industrial, envolvendo não apenas o número, a forma e a combinação de tais instrumentos, mas também a extensão em que têm sido utilizados e, assim, sujeitos a “custos de uso” (ou ineficiências). Cabe notar que tais instrumentos não são habitualmente exclusivos das ações de governo na economia industrial, mas é nesse uso específico que sua “disponibilidade” é considerada nesta BDE.

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

A formulação da PI contém ainda dois elementos condicionantes melhor delimitados:

a) as hipóteses macroeconômicas decorrentes das decisões de unidades, quase sempre externas à esfera de decisão específica da PI, e que dizem respeito a indicadores de estabilização econômica, tais como taxa de inflação, crescimento econômico global e volume de recursos financeiros que estarão disponíveis nas diversas rubricas orçamentárias (o elo organizacional que se estabelece, em contrapartida, é a vinculação da formulação da PI por unidades como o MIC/CDI às “hipóteses de trabalho” originárias da SEPLAN e do MF);²⁹ e

²⁹ Observe-se que isso não implica necessariamente a submissão da PI à política de estabilização, como observado na Seção 4 deste estudo.

b) o conjunto de projeções mais internamente relacionadas à economia industrial (por exemplo: data provável da conclusão de um programa siderúrgico que venha a complementar a estrutura de produção já existente; um quadro de oferta e demanda internas de metais não-ferrosos para o final da década). Formalmente, essas projeções evidenciam-se a partir de documentos de unidades de decisão setoriais [v. g., CONSIDER (1984a)] e mesmo de unidades externas ao setor público.

5.2 — Uma técnica de formulação da política industrial

Uma técnica de definição de uma política é a chamada decomposição por níveis de agregação [Monteiro (1982)], que consiste em definir arbitrariamente diferentes níveis de agregação das ações previstas pelo governo na interação e orientação da economia industrial, como indicado na parte inferior da Figura 4.

O nível mais amplo de uma política é aquele em que se estabelece a razão última para que o governo constitua tal política, ou seja, é o nível em que a questão relevante — e, diga-se *en passant*, uma reflexão a que se tem dado tão pouca atenção nos processos decisórios públicos no Brasil! — é: afinal, para que queremos ou precisamos de uma política industrial? Os textos mais modernos da área de Administração têm rotulado esse nível de agregação das políticas como o das “missões” (M_i), sendo igualmente apropriado chamá-lo de “propósitos”, “filosofia básica”, e assim por diante.

É importante mostrar que esse é o nível de agregação mais estratégico ou fundamental na formulação de uma política, pois a alteração de sua missão (ou missões) tende a repercutir em todos os demais níveis de agregação subsidiários da política. Entre outras missões para uma PI na década de 80, podemos anotar nas diversas fontes consultadas:

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

Por certo, nem sempre tais missões se revelarão tão facilmente compatíveis entre si (por exemplo, num contexto de rigorosas restrições cambiais, a retomada do crescimento econômico com ênfase na recuperação do mercado interno pode provocar um aumento das importações e uma diminuição relativa das exportações, o que viria a agravar as restrições de natureza cambial, dificultando a compatibilização entre os propósitos de retomada do crescimento e a ênfase no mercado interno). Tampouco é trivial acomodar tais missões industriais com os condicionamentos conjunturais sob os quais, antecipa-se, a economia continuará a operar: a “crise

de estabilização econômica". Porém, tais compatibilidades podem ser transferidas para as "dosagens" segundo as quais se pretende colocar em vigor a PI, isto é, dependem da articulação nos níveis subseqüentes de agregação dessa PI.

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

- a) reduzam as desigualdades sociais correntemente existentes;
- b) promovam a geração de empregos;
- c) promovam um perfil industrial menos concentrado espacialmente e de maior variedade de produtos; e
- d) aumentem a produtividade.

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

As "políticas" de uma política industrial são grandes linhas de ação que se detalham por "estratégias" ou modos de atuação específicos. Como exemplos de políticas associadas a uma política industrial têm sido relacionadas as políticas de importação, de exportação, de investimentos, de *high tech* e mesmo uma política *sui generis* a que poderíamos chamar de *organizacional*, isto é, que dotaria o setor público de um processo decisório adequado à realização dos objetivos e missões da PI.

O uso variado de instrumentos como isenções (generalizadas ou seletivas), apoio financeiro a reservas de mercado são exemplos de estratégias de uma PI, a qual, nessa ordem de idéias, pode ser vista como uma árvore de decisões definida pela seguinte interseção:

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

onde $i = 1 - I$, $j = 1 - J$, $k = 1 - K$ e $l = 1 - L$.

5.3 — Um exemplo de decomposição de política industrial

Ao longo do final da presente década (1986/90), a PI a vigorar parece receber unanimidade de apoio quanto a suas principais linhas de orientação, o que é transparente da documentação mencionada anteriormente

neste estudo (a Tabela 3 resume exemplos de níveis de agregação que poderiam compor essa PI).

Cabe notar que, embora os estudos e propostas convencionais de PI, mesmo os mais recentes, não adotem a técnica de decomposição por níveis de agregação apresentada anteriormente, constata-se que eles se caracterizam, em geral, por listar um conjunto de objetivos de PI e de instrumentos que deverão ser utilizados para sua execução. Exemplo desse tipo de abordagem é a recente proposta apresentada pelo ex-ministro da Indústria e do Comércio [cf. Gusmão (1985)], consubstanciada nos seguintes pontos:

- a) assegurar à iniciativa privada um papel de liderança na nova PI;
- b) redefinir o papel das empresas estatais;
- c) demarcar e assegurar um espaço para as empresas multinacionais e para as pequenas e médias empresas;
- d) elevar a eficiência relativa dos produtos industriais brasileiros, tornando-os mais competitivos;
- e) promover a descentralização regional da indústria;
- f) aproveitar a capacidade ociosa do parque industrial;
- g) ensinar a modernização tecnológica do processo produtivo; e
- h) estimular os setores de ponta, tais como informática, biotecnologia e química fina.

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

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

A fragilidade dessa abordagem tradicional de formulação de PI não reside, todavia, numa insuficiente desagregação analítica do conteúdo da PI, e sim na pouca atenção dispensada às bases de dados estratégicos definidas anteriormente. A esse respeito, os estudos e propostas convencionais têm levado em conta apenas as BDE referentes à “competição internacional”, às “características operacionais da indústria brasileira” e, de forma superficial, às “oportunidades e riscos do meio externo”. Com rela-

TABELA 3

Exemplos para uma decomposição de política industrial

Missões ("para que uma PI?")

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

Objetivos ("resultados que se pretende alcançar")

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

Políticas ("grandes linhas de ação")

- Política de exportação
- Política de importação
- Política de investimentos
- Política de *high tech*
- Política organizacional

Estratégias ("linhas de ação específicas")*

- Incentivos cambiais
- Medidas compensatórias à eliminação de subsídios fiscais e creditícios (principalmente na área de seguro de crédito e outras ligadas à comercialização, bem como em relação aos efeitos perversos que decorreram do recurso eventual ao controle de preços)
- Estabelecimento de restrições à importação, em caráter transitório e dentro de um horizonte de planejamento prefixado e de conhecimento público
- Consolidar os aumentos de produtividade em níveis internacionais *via* incorporação de novas tecnologias, principalmente nos setores de bens de capital e de consumo duráveis
- Setores tradicionais: aumento da utilização da capacidade atualmente ociosa ou redirecionamento de suas atividades
- Incentivos à substituição de produtos oriundos de fontes de energia importadas
- Uso da política de compras das empresas estatais de forma a privilegiar o mercado interno e a economia de divisas
- Redirecionamento de investimentos de modo a desconcentrar a localização industrial existente
- Crescente privatização das fontes de financiamento à atividade industrial privada, à exceção daquelas atividades que, pelo porte de suas inovações, se localizem na fronteira tecnológica da indústria brasileira

* Relativamente a exemplos de estratégias de política organizacional, ver seção seguinte.

ção a esta última, aqueles estudos têm-se limitado a adotar hipóteses otimistas sobre os riscos do meio externo, na forma de, por exemplo: assumir a ocorrência de condições favoráveis no comércio internacional (não-agravamento de atitudes protecionistas e manutenção de um nível razoável de crescimento nas economias desenvolvidas); e prever (ou pro-pugnar) uma renegociação da dívida externa em condições favoráveis para o Brasil.

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

Convém notar, ainda, que esta questão não é trivial ou meramente conceitual. Na prática, a falta de articulação entre as políticas pode inviabilizar uma delas ou todo o conjunto. Apenas para exemplificar; tem sido admitido, de maneira generalizada, que o uso do controle de preços industriais é um instrumento indispensável para se obterem resultados importantes a curto prazo na política de combate à inflação. A manutenção de tal instrumento por um período prolongado pode, todavia, ao reduzir a rentabilidade das empresas, forçá-las a diminuir os seus investimentos, comprometendo assim os objetivos da PI que têm sido apresentados em todas as propostas recentes.

Por último, com relação à “organização do setor público” é que se observa a maior desatenção dos estudiosos e formuladores de política. A atitude generalizada é de supor a neutralidade da burocracia governamental, ou seja, assume-se que as unidades de decisão que participam tanto da formulação quanto da execução da PI não exercerão qualquer influência no processo, de forma a alterar os objetivos, as políticas ou a eficácia dos instrumentos a serem utilizados. Alguns poucos estudos que reconhecem a existência de uma “questão organizacional” (ou “institucional”) tratam desse aspecto de forma apenas superficial.

É crença dos autores deste estudo, todavia, que esta é uma questão fundamental e que está, ainda, a merecer uma análise e equacionamento adequados e à altura do que se tem investido nas outras dimensões do problema. Por essa razão, a seção final deste trabalho discute, de forma sistemática e tentativa, uma política organizacional que comporia uma eventual proposta de PI, como sugerido na Tabela 3.

6 — Sobre a organização da política industrial: análise e sugestões

Na análise desenvolvida na Seção 4, observa-se que a absorção da PI pela política de estabilização acabou por desarticular o próprio processo decisório da PI e, por extensão, sua estrutura organizacional. Com efeito, passa-se a notar já ao final dos anos 70 e, com mais transparência, no início da década de 80 os seguintes aspectos:

a) a descaracterização do CDI, e mesmo do MIC, como unidade de planejamento estratégico da economia industrial brasileira, sendo que eventualmente — se de todo se necessitasse de tal desempenho — a unidade central de planejamento de governo (a SEPLAN) poderia atuar nessa esfera; e

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

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

Já uma outra corrente de argumentos lembra que esse empenho de tais unidades de decisão mais operacionais, e de impacto mais setorializado na economia industrial, teria ocorrido em decorrência de um inespecífico *esprit de corps* de suas lideranças.³⁰

Se tal “efeito de substituição organizacional” processou-se por um ou outro caminho é um fato que parece constituir-se numa questão ociosa, já que em ambas as interpretações há a mesma vulnerabilidade: a ausência de uma moldura de referência em que fiquem definidos (ou articulados) os valores maiores que instruem a intervenção governamental na economia industrial. Ademais, vale notar que um processo decisório que dependa tão crucialmente da boa vontade e perspicácia de seus eventuais participantes é muito mais um reflexo da baixa qualidade do planejamento do que do fato de se constituir num atributo da qualidade que esse planejamento deva revelar, mais do que nunca, nas circunstâncias de uma crise econômica.

³⁰ Nessa mesma linha de raciocínio pode-se enquadrar o exemplo, citado por Villela (1984), de que certas empresas estatais, através de uma redefinição de sua política de compras no mercado interno, teriam desempenhado seu papel nessa ocupação do espaço vazio do CDI/MIC.

Conclui-se, portanto, que a política organizacional associada à PI mereceu dos planejadores governamentais atenção equivalente à que sempre tiveram as questões organizacionais na articulação da política macroeconômica, ou seja, os aspectos organizacionais e institucionais de um modo geral seriam fatores "neutros" na formulação dessas políticas.³¹ Somente a mudança da metodologia de análise é que nos permite perceber o quanto importante é a política organizacional na articulação de uma PI — e, de fato, esse é o aspecto central deste estudo.

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

Em decorrência, as opções de definição de uma política organizacional da PI variam desde a proliferação de unidades de decisão (formalmente ainda inexistentes) até a definição de uma agenda de temas mais estratégicos que seria atribuída a umas poucas unidades decisórias específicas em sua atuação na economia industrial. Ao sistema decisório privado (produção e intermediação financeira, especialmente) e a outras jurisdições de governo (especialmente a estadual) seriam transferidos papéis e iniciativas que nos acostumamos a ver desempenhados pelo setor público, ou melhor, pelo Executivo federal.

De certo modo, esses são *limites de definição* que deveriam ser observados no planejamento estratégico da economia industrial brasileira.³² É nessa perspectiva que se pode considerar o que parece ser o ponto de convergência de toda a discussão organizacional da PI: qual a agenda do CDI ou, eventualmente, da nova unidade de decisão que venha a ocupar a posição central desse planejamento industrial? Essa é a questão relevante, pois:

- a) permite estabelecer *como* ocorrerá a articulação dessa unidade central da PI na matriz de decisões de política econômica, ou seja, essa é uma virtual questão da distribuição de tarefas na área ministerial; e
- b) permite pensar mais articulada e justificadamente quanto à *composição* dessa unidade central.

³¹ Essa posição, tão marcante na análise econômica, pode ser bem fundamentada pela "teoria quantitativa de política econômica", na tradição de Tinbergen e Frisch [ver, a respeito, Monteiro (1982)]. Para o contraponto crítico a essa posição tão tradicional da análise econômica, vale lembrar a linha de argumento de Simon.

³² Note-se que, nas reflexões por vezes feitas quanto a uma eventual política organizacional da PI — à qual outros autores, como Suzigan e Kandir (1985), preferem se referir como "sistema institucional" —, a tendência tem sido no sentido de projetar o mesmo grau (senão maior) de intervenção governamental na economia industrial.

De fato, essas são duas questões interligadas e que ao longo do tempo, no setor público brasileiro, têm sido resolvidas pela simples agregação de representações de outras unidades governamentais (e mesmo das áreas de interesse privado) à unidade decisória central. Tais mecanismos decisórios acabam por tornar mais acentuado o papel “técnico” dessa unidade e mais frágil sua função de planejamento estratégico. Em decorrência, no todo da matriz de decisões de política econômica é provável que esse tenha sido um fator de redução hierárquica do CDI nos últimos anos. Portanto, não é tão simples assim a reconstituição de grupos “técnicos” ou “setoriais” como parte de um novo CDI sem que haja uma reflexão quanto à sua inserção no processo decisório da política macroeconômica em sua função de unidade central da PI.

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

a) o curto e médio prazos, em que se supõe que, em grande extensão, o formato organizacional do setor público e seus processos decisórios não serão alterados com relação ao que se observa presentemente (novembro de 1985); e

b) uma segunda circunstância alternativa, a partir da qual é possível estabelecer uma política organizacional de uma PI — certamente pouco plausível de se verificar na atualidade ou na sua projeção por dois ou três anos adiante —, admite, de um lado, um comprometimento com uma *retração do setor público* na economia como um todo³³ e, de outro, uma redefinição e simplificação dos processos decisórios governamentais, especialmente os mais diretamente relacionados à PI.³⁴

6.1 — Uma política organizacional da política industrial na atual configuração do setor público

Uma reflexão sobre a Figura 4 indica que uma das bases de dados estratégicos mais relevantes no planejamento industrial decorre da atual posição de sua unidade central (o CDI) relativamente às demais unidades decisórias, em especial àquelas em que o MIC se faz representar por seu ministro.

Em que extensão uma composição apropriada de um conjunto de decisões de PI terá contrapartida na atual repartição da autoridade de decisão entre os diferentes ministérios? Ou, dito de outra forma, qual o

³³ Algo que vem sendo genericamente denominado (e discutido em áreas do Executivo e do Legislativo) como “desregulamentação econômica”.

³⁴ O que tem sido percebido pelo empresariado como a manifestação da “burocracia oficial”.

efetivo limite da ação do CDI num contexto em que predominam (e predominarão) restrições monetárias e financeiras de ordem interna e externa?

O esquema organizacional vigente, onde se superpõe boa parte das composições (em temas de política e em tipo de *policy-makers*) do CDI e do CMN, é redundante e apenas contribui para tornar “acadêmico” o papel de unidade central da PI, a ser desempenhado pelo CDI: suas decisões, por exemplo, não seriam autônomas relativamente às decisões do CMN e, dada a predominância dos objetivos de macroestabilização, o CDI não seria o *locus* apropriado para fazer prevalecer a PI.

Desse modo, a tentativa de fazer prevalecer uma PI estabelecida num contexto que supõe ser o CDI o único *locus* do planejamento industrial³⁵ apenas frustraria sua execução, deixando *pulverizada*³⁶ a atenção com a economia industrial, ou seja, nenhuma instância cuidaria verdadeiramente do planejamento estratégico industrial. Essa pulverização pode ser entendida como:

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

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

Em ambos os casos, insistir nesse esquema organizacional (ou numa sua variante) será restringir a PI aos atributos de baixa qualidade, a que nos acostumamos a observar neste começo de década, e deixar predominar o poder discricionário da “burocracia oficial”.

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

O que esperar da convivência organizacional entre: a) uma unidade central de planejamento industrial (o CDI ou um seu sucessor equivalente); e b) uma unidade central de planejamento da tecnologia que, ademais, é a unidade central (via CONIN/SEI) do planejamento do setor de informática? [ver Cavalcanti (1985)].

³⁵ O que talvez fosse uma suposição correta para o final da década de 60 e início da de 70, quando a autoridade de decisão do CDI era, ademais, apoiada na administração de um poderoso e típico instrumento da política econômica.

³⁶ O que foi largamente admitido nas opiniões colhidas junto a *policy-makers* em entrevistas realizadas pelos autores entre novembro de 1984 e abril de 1985.

Uma possibilidade de instituir uma "boa convivência" entre os dois citados centros de decisão é recorrer ao arranjo colegiado,³⁷ criando-se uma triangulação envolvendo o CDI, o MCT e uma unidade formada por alguma interseção $CDI \cap MCT$. Por certo, esse é um recurso que desconsidera a urgente necessidade de simplificar o setor público em sua capacidade de intervenção na realidade sócio-econômica, na tentativa de aumentar a qualidade de suas decisões, diminuir seus custos operacionais e aumentar sua produtividade.

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

Outra possibilidade é acreditar que uma redefinição na composição do CDI (em seu "plenário de ministros"), de modo a ter como seu integrante o ministro do MCT, seja um recurso inovador e que já não se teria mostrado impróprio, em outras circunstâncias.³⁸ Acresce a esse esquema a dificuldade de o novo CDI (ele próprio um colegiado) não dispor, possivelmente, do poder de administrar algum tipo de instrumento de política econômica, como ocorria em larga extensão até meados da década de 70.

Uma terceira possibilidade que se poderia aventar é o reforço (e mesmo a expansão) do nível operacional do CDI (isto é, de seus atuais "grupos setoriais"). Contudo, essa é uma "falsa" possibilidade, pois nos remete à questão inicial: a quem caberia a tarefa do planejamento da PI (por exemplo, a coordenação das decisões de tais subunidades do CDI)?³⁹

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

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

³⁷ Forma organizacional predominante no setor público brasileiro e que teve seu auge entre 1965 e 1973 [ver, a respeito, Monteiro (1983b)].

³⁸ Veja-se a experiência de incorporar o ministro da Agricultura ao CMN, no âmbito da formulação da política de abastecimento (fins da década de 60 e início da de 70), ou ainda a experiência frustrada do CDE e do CDS (criados em 1974) já a partir de meados de 1977.

³⁹ Mais uma vez, por que não refletir sobre um exemplo similar ocorrido há não muito tempo atrás (início do Governo Geisel), quando se pretendeu redistribuir as tarefas do então dominante CMN por colegiados setoriais: CDI, CIP, CONCEX, CPA, CONSIDER, agora acrescidos do próprio CMN? A questão relevante à época era: quem promoverá a integração de tais atuações e planejamentos setoriais?

6.2 — Uma política organizacional da política industrial no contexto de uma reforma do setor público

Essa é uma perspectiva que, anteriormente, na Seção 2, chamamos de *reforma*. Nessa direção, o CDI (ou o seu equivalente, como unidade central da PI) talvez tivesse uma configuração de instância de planejamento caracterizada por:

a) atender a setores de vanguarda de tecnologia (no presente e no futuro que se antecipe como mais provável), difundindo informações, traçando balizamentos para orientação da iniciativa privada e, *muito seletivamente*, consorciando-se a essa iniciativa privada em um ou outro projeto;⁴⁰

b) ser a unidade de *scanning* do meio externo industrial, seja em termos de tecnologia, de comércio exterior ou de necessidade de mudanças no perfil de produção em geral;

c) ser o *locus* de coordenação dos grandes projetos industriais levados a efeito na economia brasileira pelo próprio setor público (por exemplo, através de empresas estatais) ou pelo setor privado, o que envolveria eventualmente outras jurisdições de governo além da federal e cuja motivação maior seria a manutenção (ou aumento) do nível de emprego (sua sustentação) da mão-de-obra, a melhoria da distribuição de renda (sobretudo em termos espaciais) e o uso de recursos de produção que possam se revelar conjuntamente escassos do ponto de vista da economia nacional;

d) ser o *locus* de determinação das prioridades dos investimentos públicos federais com impacto significativo na economia industrial;

e) ser a instância inicial de aprovação de projetos de *high tech* que seriam passíveis de financiamento por unidades operacionais de fomento federal como o BNDES ou o Banco do Brasil; e

f) interligar-se às outras unidades de decisão, para os demais efeitos da PI (por exemplo, operação de instrumentos de política econômica como tarifas, limites de financiamento e controle em geral), pela atuação administrativa de seu presidente, o ministro do MIC.

Obviamente, essa é uma configuração nova e bastante diferente do confuso, e talvez incoordenável e inadministrável, conjunto de unidades de decisão que competem no dia-a-dia por um papel de liderança na orientação ou condução da economia industrial. Por certo, também deveriam ser redefinidos os domínios (e agendas) de outras unidades que nos acostumamos a considerar como típicas agências governamentais de PI, quando,

⁴⁰ Algo de mais próximo ao "estilo japonês", mas que — contrariamente ao que parece dominar em diversos segmentos de opinião do setor público brasileiro — não seria a única dimensão (ou a mais importante) em que se poderia pensar a PI no Brasil.

de fato, têm suas atuações resultantes de um processo decisório de má conformação: onde predomina a atuação operacional (estratégias, programas e orçamentos), independentemente de uma moldura de referência, mas ampla, em que fiquem unificadas missões e objetivos da atuação do governo na economia industrial. Sem tal moldura, claramente explicitada e sob um comando, a PI é deixada ao empenho ou zelo burocrático e apresenta um padrão incerto e inconstante — o que não convém à política econômica e, muito menos, ao setor privado.

Abstract

What does "industrial policy" mean in the context of the Brazilian economy in the first half of the 80's? That is the main concern of the authors of this study. Through the use of organizational theory and public policy analysis, industrial policy is seen as the outcome of public sector decision processes that makes it possible to link certain types of policy attributes to operational characteristics of public decision mechanisms. The overall dominance of economic stabilization objectives and the strong centralization of the decision authority implies a sui generis profile of the industrial policy. Also, the normative question of the design of the industrial policy and of the suitable configuration of the public sector in the second half of the decade is explored under the assumption of an economic recovery.

Bibliografia

- ADAMS, F., e BOLLINO, C. Meaning of industrial policy. In: ADAMS, F., e KLEIN, L., eds. *Industrial policies for growth and competitiveness*. Lexington, Lexington Books, 1983.
- ADAMS, F., e ICHIMURA, S. Industrial policy in Japan. In: ADAMS, F., e KLEIN, L., eds. *Industrial policies for growth and competitiveness*. Lexington, Lexington Books, 1983.
- ASTEL. *Organismos atuantes na área industrial — relatório final*. Brasília, CDI, Rio de Janeiro, ASTEL, 1981.
- AUBERT, J. Innovation policies — a three-way contrast. *OECD Observer*, Paris, (131):6-10, nov. 1984.
- BAUMANN, R., e BRAGA, H. *A política de financiamento às exportações*. Rio de Janeiro, mar. 1984.
- BNDES. *Plano estratégico do sistema BNDES — triênio 1985-1987*. Rio de Janeiro, 1984.
- CAVALCANTI, B. S. O organograma da Nova República. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 19 (2):2-6, abr./jun. 1985.

- CONSIDER. *Estratégias de médio e longo prazos*. Brasília, 1984a.
- . *Os não-ferrosos no Brasil e a década de 80*. Brasília, 1984b.
- CUNHA, P. G. O Brasil tem uma política industrial. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 de setembro de 1985.
- DERVIS, K., e PAGE JR., J. Industrial policy in developing countries. *Journal of Comparative Economics*, St. Louis, Mo., 8 (4):436-51, dez. 1984.
- DI MAGGIO, P. State expansion and organizational fields. In: HALL, R. H., e QUINN, R. E., eds. *Organizational theory and public policy*. Beverly Hills, Sage Publications, 1983.
- DONGES, J. A. A comparative survey of industrialization policies in 15 semi-industrial countries. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Kiel, 112 (4): 626-59, 1976.
- ERBER, F. The development of the "electronics complex" and government policies in Brazil. *World Development*, Oxford, 13 (3):293-309, 1985.
- ERBER, F., GUIMARÃES, E., e ARAÚJO JR., J. T. *A política tecnológica da segunda metade dos anos oitenta*. Documento 3, Anexo C, apresentado ao ENIND, nov. 1984.
- FRENKEL, O. Flying high: a case study of Japanese industrial policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, Cambridge, Mass., 3 (3): 406-20, 1984.
- GUSMÃO, R. Palestra realizada na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 4 de julho de 1985.
- HECCLO, H. Review article: policy analysis. *British Journal of Political Science*, jan. 1972.
- HURWICZ, L. Conditions for economic efficiency of centralized and decentralized structures. In: GROSSMAN, G., ed. *Value and plan*. Berkeley, University of California, 1980.
- JAFFE, I. Industrial policies: responses to a common core of problems. *OECD Observer*, Paris, (130):11-13, set. 1984.
- JOHNSON, C. The industrial policy debate re-examined. *California Management Review*, 27 (1):71-89, 1984a.
- . Introduction: the idea of industrial policy. In: JOHNSON, C., ed. *The industrial policy debate*. São Francisco, ICS Press, 1984b.
- KIRSCHEN, E. *Economic policies compared: West and East (v. 1 — General theory)*. Amsterdã, North-Holland, 1974.
- MICHALSKI, W. Structural change: positive adjustment policies-key to economic recovery. *OECD Observer*, Paris, (119):6-7, nov. 1982.

- MONTEIRO, J. V. *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982 (Série PNPE, 1).
- Uma análise de processo decisório no Setor Público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico — 1974/81. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 13 (1):207-34, abr. 1983a.
- . Mecanismos decisórios da política econômica no Brasil: 1965-1982. *Revista IBM*, Rio de Janeiro, 16:18-29, jun. 1983b.
- MONTEIRO, J. V., e CUNHA, L. R. A. A formulação da política industrial no Brasil. In: SUZIGAN, W., ed. *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978 (Série Monográfica, 28).
- PUGEL, T. Japan's industrial policy: instruments, trends, and effects. *Journal of Comparative Economics*, St. Louis, Mo., 8 (4):420-30, dez. 1984.
- REICH, R. Making industrial policy. *Foreign Affairs*, New York, 60 (4):852-81, 1982.
- SUZIGAN, W. Política industrial no Brasil. In: SUZIGAN, W., ed. *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978 (Série Monográfica, 28).
- SUZIGAN, W., e KANDIR, A. *Indústria: situação atual, perspectivas e propostas de política*. São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, 1985.
- THUROW, L. Revitalizing American industry: managing in a competitive world economy. *California Management Review*, 27 (1):9-41, 1984.
- TRESIZE, P. Industrial policy is not the major reason for Japan's success. *The Brookings Review*, Washington, D. C., 1 (3):13-8, 1983.
- UENO, H. Industrial policy — its role and limits. *Journal of Japanese Trade and Industry*, 4:34-7, 1983.
- VAISON, R. A note on public policy. *Canadian Journal of Political Science*, dez. 1973.
- VAN DE VEN, A., e FERRY, D. L. *Measuring and assessing organizations*. New York, John Wiley & Sons, 1980.
- VILLELA, A. V. *Empresas do governo como instrumento de política econômica: os sistemas Siderbrás, Eletrobrás, Petrobrás e Telebrás*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1984 (Coleção Relatórios de Pesquisa, 47).

(Originais recebidos em dezembro de 1985. Revistos em abril de 1986.)