
A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL, 1985-1992: POLÍTICOS, BUROCRATAS E INTERESSES ORGANIZADOS NO PROCESSO DE *POLICY-MAKING* *

Maria das Graças Rua**
Alessandra T. Aguiar***

Resumo

Este trabalho discute o papel da burocracia pública no processo decisório, focalizando questões como: a) o grau de autonomia da burocracia; b) o papel desempenhado por burocratas e políticos e as suas interações na formulação de decisões públicas; e c) a medida pela qual a participação dos interesses privados organizados afeta as interações de políticos e burocratas, e constitui um mecanismo de controle democrático do processo decisório. Tais questões são abordadas a partir da análise comparada da política industrial nos governos Sarney e Collor. A primeira parte do trabalho destina-se à discussão teórica do papel da burocracia e dos padrões aos quais se conformam as interações de políticos e burocratas. Na se-

* Este trabalho representa um dos produtos de uma pesquisa desenvolvida pelo IPEA em 1992 sobre a política industrial no Brasil após o regime militar. Agradecemos a Marco Antônio Lemgruber e a Ena Elvira Colnago pela sua contribuição como assistentes de pesquisa. Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no XVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais, em Caxambu (MG), em outubro de 1993.

** Da Universidade de Brasília (una).

*** Do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

gunda parte, avalia-se o poder explicativo das proposições teóricas quando aplicadas ao contexto da formulação da política industrial nos governos Sarney e Collor. Na conclusão, apresenta-se alguns aspectos relevantes para o entendimento do processo de *policy-making* e para a compreensão de alguns dos dilemas que se colocam à democracia no Brasil.

O processo inexorável de racionalização da sociedade moderna, o avanço tecnológico, o crescente papel do Estado — não obstante os discursos antiestatistas — e a aguda crise de credibilidade da classe política têm contribuído para tornar a burocracia pública um ator cada vez mais relevante na organização política das sociedades modernas. Esta burocracia tem desempenhado um papel central no encaminhamento de decisões cruciais, que afetam diretamente a vida dos cidadãos. Ainda assim, é incipiente o conhecimento relativo a este ator, especialmente nas democracias não-consolidadas.

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

Este trabalho tem por objetivo, justamente, discutir o papel da burocracia pública no processo decisório. Tomando como ponto de partida as contribuições teóricas de Peters (1981 e 1987), serão exploradas algumas questões, tais como: a) o grau de autonomia da burocracia; b) o papel desempenhado por burocratas e políticos e as suas interações na formulação de decisões públicas; e c) a medida pela qual a participação dos interesses privados organizados afeta as interações de políticos e burocratas e constitui um mecanismo de controle democrático do processo decisório.

Consideramos relevante abordar essas questões, em primeiro lugar, por serem relativamente escassos os estudos que focalizam as interações de políticos e burocratas no Brasil. Em segundo, porque, conforme coloca Reis (1989), a experiência recente do "autoritarismo burocrático" tem significativas implicações para a convivência entre administração e política no Brasil de hoje, dadas as suas conseqüências sobre as práticas e instituições e as marcas que imprimiu às crenças, valores e atitudes referentes à esfera pública. Assim, o exame das interações de políticos e burocratas pode contribuir para a elucidação de parte das dificuldades a serem enfrentadas na consolidação da democracia brasileira. Finalmente, porque o estudo desses diferentes papéis e das relações entre eles é relevante não apenas para o entendimento do processo de *policy-making*, mas para a compreensão do funcionamento do sistema político, e até mesmo dos dilemas que se colocam à própria democracia.

De fato, se, por um lado, uma burocracia independente pode constituir uma salvaguarda contra os riscos do oportunismo partidário, do abuso do mandato obtido por meio do voto e da manipulação eleitoral, por outro lado, a burocracia não se encontra submetida aos controles demo-

cráticos, situando-se acima e além do poder conseqüente da escolha dos cidadãos [Etzioni-Halevy (1983)].

Este ponto mostra-se tão mais importante quando se tem em mente que, no mundo real da política, não apenas os burocratas envolvem-se efetivamente na tomada de decisões, como também o próprio processo de representação de interesses não se limita às lideranças políticas e aos políticos autorizados pelo voto. Todavia, existem sérias restrições ao processo burocrático de agregação/representação de interesses, pois, conforme coloca Reis (1989, p.103): "(...) discrimina contra interesses não organizados; tende a se limitar ao âmbito de setores funcionais particulares, (...) mostrando-se incapaz de articular interesses intersetoriais; revela um inevitável conservadorismo, (...) porque a agregação de interesses lograda cristaliza a correlação de forças existente".

As interações de políticos e burocratas serão abordadas, neste trabalho, com base na análise comparada da política industrial nos governos Sarney e Collor. A primeira parte destina-se à discussão teórica do papel da burocracia e dos padrões aos quais se conformam as interações de políticos e burocratas, conforme sugere Peters. Na segunda, pretendemos avaliar o poder explicativo das proposições teóricas e a adequação da tipologia sugerida pelo autor quanto às interações de políticos e burocratas, quando aplicadas ao contexto da formulação da política industrial nos governos Sarney e Collor. Por fim, serão apresentados alguns aspectos conclusivos desta análise.

1 Políticos, Burocratas e Interesses Privados no Processo de *Policy-Making*

O *papel político da burocracia* vem sendo explorado em uma grande quantidade de estudos, no âmbito de uma tradição teórica que remonta aos escritos de Max Weber.¹ Esses estudos proporcionam um conjunto de valiosos *insights* acerca do comportamento dos agentes burocráticos. Diversamente do que se poderia supor, fica claro que não se trata de

¹ O debate compreende a contraposição das perspectivas da burocracia como um estamento ou como uma classe social; passa pelas versões da sua subordinação direta — ou não — aos interesses de uma classe ou fração do capital; envolve concepções alternativas da burocracia como uma instituição monolítica e integrada, situada acima dos controles democráticos e dotada de um insaciável apetite pelo poder, *versus* a burocracia como um frouxo conjunto de agências desprovidas de projeto político, mas encarregadas de realizar as tarefas administrativas e de implementar as decisões dos políticos.

agentes neutros, mas sim dotados de interesses próprios, que tentam maximizar; além disso, são atores capazes de mobilizar recursos políticos, como informação e apoio de grupos de interesse da sociedade; são dotados, também, de capacidade para desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e sobre o seu próprio papel no jogo político, independentemente de considerações de natureza estritamente técnica; por fim, trata-se de atores capazes de competir com os políticos não apenas visando a decisões favoráveis às suas propostas quanto a *políticas* específicas, mas até mesmo pelo controle do processo político. Esses diversos aspectos do comportamento da burocracia são explorados em estudo de Peters (1981), no qual se introduz a hipótese do "governo burocrático", compreendida em termos da possibilidade de os agentes burocráticos assumirem o controle do processo governamental.

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

Entre outros motivos, este estudo de Peters traz contribuições relevantes ao enumerar as condições para o desenvolvimento de um governo burocrático, examinar o papel da burocracia e avaliar o seu grau de autonomia política. Assim, o autor não apenas questiona a concepção de neutralidade e passividade da burocracia — orientada pela ética da obediência — tal qual idealmente descrita por Max Weber;² explora, além disso, a dimensão política do comportamento deste ator, expressa na sua capacidade de controlar o processo decisório, assumindo, na direção do governo, responsabilidades e poderes usualmente atribuídos aos políticos.

Valendo-se do trabalho de Rose (1974), Peters enumera os pré-requisitos para que um grupo ou indivíduo seja capaz de prover governo: a capacidade (i) de formular intenções políticas; (ii) de ajustar suas intenções a procedimentos governamentais já estabelecidos; (iii) de competir pelo preenchimento de cargos governamentais; (iv) de ocupar posições centrais no governo; (v) a disponibilidade de qualificações para comando ou gerenciamento das atividades governamentais; e (vi) a capacidade de controlar a implementação das decisões públicas.

No que diz respeito ao primeiro pré-requisito, a burocracia, enquanto agente do processo decisório, não apenas mostra-se capaz de formular metas políticas próprias, na forma de visões do mundo específicas de cada agência (*department view*); exibe, também, capacidade de impor

² Sobre o problema da neutralidade burocrática no Brasil nos anos recentes, ver Rua (1994).

obstáculos a projetos e planos de ação considerados contrários aos seus interesses ou capazes de ameaçar a estrutura de poder burocrática.

Entretanto, do mesmo modo que a burocracia pode desenvolver um discurso articulando metas e valores em reação às ameaças impostas por líderes políticos, pode também fazê-lo em apoio a estes últimos. Sob este aspecto, vale ressaltar a criação, por parte de políticos, de ilhas de isolamento burocrático dentro da máquina estatal. Estas tanto podem servir de instrumento alternativo de formulação de políticas infensas às pressões explícitas de agentes externos quanto podem incentivar a coesão da burocracia.³ Quaisquer que sejam os casos, os burocratas valem-se de argumentos técnicos e/ou operacionais para defender não apenas as posições de suas agências, mas também as alternativas políticas que melhor se coadunem com as suas próprias concepções de "bom governo" ou de "boa sociedade".

O segundo pré-requisito para o provimento de governo refere-se à capacidade do ator de ajustar as suas intenções aos procedimentos já estabelecidos. De fato, a formulação de metas políticas deve levar em consideração a sua viabilidade, definida, na maioria das vezes, pela sua adequação à rotina da máquina estatal. Nesse caso, destaca-se o fato de que o ator responsável pela definição e controle dos meios para implementação dos programas governamentais é a própria burocracia.

Este aspecto introduz um desafio à capacidade da burocracia para assumir funções governativas. Por um lado, para exercer a liderança, deverá advogar inovações políticas, propondo mudanças usualmente defendidas por políticos. Por outro, a preservação dos procedimentos estabelecidos parece ser sua disposição natural e um dos seus principais recursos de poder.

A diferença substantiva entre inovação e preservação e a provável tensão entre as duas atitudes podem conduzir ao desgaste do governo burocrático. Quando a preservação da rotina burocrática se antepõe à adoção de inovações políticas, a definição de projetos de governo pela burocracia torna-se problemática, pois a agenda pública corre o risco de

³ Exemplos interessantes deste tipo de prática são dados por Sikking (1988), quando estuda os grupos de trabalho formados durante o governo Kubitschek para formular propostas para o desenvolvimento econômico.

ser definida "by how they are accustomed to doing business, rather than by what they would like to do" [Peters (1981, p. 70)].

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

A capacidade de competir para o preenchimento dos cargos governamentais constitui o terceiro pré-requisito para o provimento de governo em sociedades democráticas. Como as burocracias se caracterizam, entre outros aspectos, por carreiras definidas em termos da ocupação de cargos mediante critérios que excluem a competição eleitoral, o único meio de cumprir este pré-requisito seria a competição interburocrática pela alocação de recursos orçamentários.

É possível supor que a competição interburocrática possa conduzir à formação de alianças tanto entre as próprias agências como também com setores representativos da sociedade civil. Nesse último caso, contribuiria para tornar o processo decisório mais democrático.⁴

Todavia, do mesmo modo que a competição interburocrática pode contribuir para o alargamento da participação política, também pode ser prejudicial à formulação de políticas governamentais coerentes. De fato, este tipo de competição pode impossibilitar a construção de consensos abrangentes e levar à fragmentação excessiva do processo decisório, gerando medidas contraditórias e impasses intragovernamentais.

Um outro ponto a ser examinado diz respeito à idéia de que a competição interburocrática pode contribuir para a eficiência da máquina estatal. Sob esta perspectiva, assim como no mercado, a competição promoveria a emergência de estratégias políticas alternativas e poderia estimular a eficiência e eficácia das agências burocráticas, preocupadas em não perder o seu poder de influência [Niskanen (1985)]. Esta hipótese, entretanto, mostra-se bastante discutível quando se leva em consideração a capacidade das agências burocráticas de manipular a informação, limitar o escopo do conflito e de preservar o seu espaço político mediante o controle de rotinas operacionais.

⁴ As alianças interburocráticas são bastante usuais, seja porque existam objetivos compartilhados, seja em reação a um inimigo comum. Da mesma forma, observam-se alianças entre agências burocráticas e certos setores da sociedade civil, com possíveis vantagens para o processo democrático. Por um lado, ao procurar apoio na sociedade civil, as agências ampliam a influência desta última no jogo do poder; por outro lado, indiretamente abrem um espaço para que a sociedade possa controlar eventuais abusos do poder burocrático [Gruber (1988) e Page (1985)].

O quarto pré-requisito para a promoção de governo diz respeito à ocupação, por parte do grupo interessado, de posições governamentais estratégicas. Sob este aspecto, a burocracia dispõe de grandes vantagens, proporcionadas não apenas pelo seu grande número, mas também, em termos qualitativos, pela abundância de quadros dotados de conhecimento da máquina pública, de competência técnica e de reconhecida indispensabilidade para o processo de implementação das decisões. Nada disso, entretanto, equivale à capacidade de liderança e de desenvolvimento de concepções políticas de amplo escopo, atributos indispensáveis ao preenchimento dos postos-chave do governo.

A posse de qualificações de comando, isto é, de gerenciamento, representa o quinto pré-requisito sugerido por Peters. A intimidade com a máquina pública, sem dúvida, representa um trunfo da burocracia na função de gerenciar a atividade governamental. Este recurso, todavia, ao mesmo tempo que permite aos burocratas um controle mais eficaz dos seus pares, pode levar ao desenvolvimento de um certo espírito de corpo, que não apenas estimularia a irresponsabilidade governamental mas também poderia impor limites estreitos às suas concepções políticas. Como coloca Peters, *"the internal dynamics of organizations may be a limiting factor in the ability of bureaucracies to provide direction to society"* [Peters (1981, p.77)].

Finalmente, o último pré-requisito para o provimento de um governo relaciona-se à capacidade de controlar a implementação das decisões governamentais. Em outras palavras, refere-se à possibilidade de transformar as decisões tomadas no topo da organização estatal em políticas efetivas, sem grandes distorções, não obstante as diversas pressões políticas, tanto de agentes públicos quanto de atores privados.

Embora a burocracia possa ser considerada o agente ideal para conduzir com objetividade e neutralidade o processo de implementação de decisões, nem por isso estará livre das pressões. Como admite Peters, quanto mais distante o segmento responsável pela implementação estiver do centro de poder organizacional, tanto maiores serão as pressões a que estará exposto e maior será a sua tendência a levá-las em consideração.

O exame das condições para a formação de um governo indica que a burocracia é capaz de atuar no cenário político de forma autônoma e direta, dispensando o concurso dos políticos, seja para formular deman-

das, para definir preferências, para manejar recursos de poder ou para mobilizar o apoio de diferentes atores em sustentação às suas iniciativas. Além disso, a burocracia é capaz de controlar a implementação das decisões e de conquistar legitimidade por vários meios, entre os quais se destaca o argumento da competência técnica, da eficácia e da eficiência.⁵

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

Todavia, existiriam graves problemas em um governo dominado pela burocracia, como a ausência de consenso e coerência política, já que este ator se destaca por uma visão setorial e fragmentada da ação política, com forte ênfase no conhecimento técnico especializado e no controle dos meandros da rotina governamental. Esta dificuldade somente poderia ser resolvida caso um outro ator, o líder político, atuasse como contrapeso das ações burocráticas, responsabilizando-se pela formulação das estratégias políticas mais abrangentes e pela fiscalização da implementação das políticas governamentais.

Por outro lado, não fica claro qual seria o arranjo político-institucional a ser adotado em um governo burocrático. Aparentemente, este arranjo estaria associado à presença de uma estrutura corporativa de tomada de decisões e de representação de interesses. Entretanto, ainda que haja mecanismos estabelecidos para a incorporação, ao processo governamental, dos atores privados organizados, cabe indagar qual o papel reservado às lideranças políticas propriamente ditas em um governo controlado pela burocracia. É possível especular, nesse caso, sobre a natureza das relações entre políticos e burocratas.

A análise deste aspecto requer a caracterização dos papéis de políticos e burocratas e dos possíveis padrões de interação desses atores. Para uma primeira aproximação, podem ser considerados políticos todos aqueles atores públicos cujas carreiras tenham por fundamento mandatos conquistados por intermédio do voto. Dentre as características do comportamento dos políticos, destacam-se a formulação e defesa de concepções ou projetos relativos às ordens política, econômica e/ou social; a legítima representação de interesses; o exercício da negociação mediante alianças duradouras, composições transitórias baseadas em interesses tangenciais, barganhas e pactos envolvendo atores públicos e privados; e a competição, a partir dos mais diversos recursos de

⁵ *Este discurso pode, efetivamente, representar um instrumento muito útil para mobilizar o apoio da sociedade aos projetos políticos da burocracia.*

poder, tendo por alvo decisões orientadas tanto por conceitos e preferências políticas de amplo escopo e longo prazo quanto por perspectivas setoriais e imediatas.

Em contrapartida, podem ser considerados burocratas aqueles membros do governo cujas carreiras não estejam subordinadas à competição eleitoral.⁶ Idealmente, as suas atividades são desempenhadas na esfera administrativa, sendo orientadas por conhecimentos especializados e perspectivas organizacionais relativos a questões setoriais. Vale observar, ainda, que, por depender das urnas para permanecer no poder, o político enfrenta o desafio de sustentar posições de maior escopo e, ao mesmo tempo, exibir realizações de curto prazo, de maneira a atender aos seus constituintes e ter renovado o seu mandato. Já o burocrata tem a sua atividade caracterizada pela sua permanência na máquina governamental, que conduz a ações e avaliações de longo prazo, bem como pelas diferentes sinalizações que delimitam a sua área de atuação. De fato, a burocracia tem as suas ações sinalizadas não apenas, nem prioritariamente, pela reação do eleitorado — deve estar atenta, também, aos sinais do mercado, das leis que regem a sua conduta e às pressões dos *experts*.⁷

As diferenças de comportamento e as tensões observadas entre políticos e burocratas vêm sendo exploradas em diversos trabalhos [Aberbach *et alii* (1981); Peters (1987)], destacando-se, entre os mais recentes, o de Peters. Recorrendo à dicotomia clássica entre política e administração, este autor propõe um primeiro modelo de interação de políticos e burocratas, denominado *Formal-Legal*, no qual o papel do burocrata se reduz à obediência às ordens do líder político.⁸

Em seguida, sustentando a possibilidade de integração de valores por meio dos processos de socialização e do recrutamento dos membros da

⁶ Embora seja possível utilizar outros critérios para a caracterização de cada um desses tipos de atores políticos, o escolhido mostra-se útil para distinguir os dois padrões de carreira, já que no Brasil os escalões mais elevados do governo não são tradicionalmente preenchidos por funcionários de carreira, mas sim, conforme tem sido explorado em alguns relevantes estudos, por tecnocratas [Bresser Pereira (1977, 1981 e 1985)].

⁷ Sobre este aspecto, ver Rose (1987).

⁸ Os demais modelos representam progressivos afastamentos em relação a esse primeiro, cujo principal mérito consiste em servir como um ponto de referência com base no qual se pode comparar as diferentes modalidades de interação de burocratas e políticos no processo de policy-making.

classe política, Peters propõe o *Modelo Paroquial*, que guarda afinidades com a teoria das elites. Os burocratas de *status* mais elevado e os políticos envolvidos em atividades executivas são vistos como portadores de valores e objetivos afins ou similares, sendo os mais importantes deles a manutenção do governo e o bom funcionamento da máquina executiva.

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

Além disso, a integração desses atores seria favorecida pelo fato de as suas carreiras não serem estanques, isto é, existiria um certo trânsito entre uma e outra, e os mesmos indivíduos, em diferentes momentos, ocupariam posições em uma ou em outra carreira. Por todos esses motivos, políticos e burocratas tenderiam à integração e à coalescência, cerrando fileiras contra as interferências e demandas externas capazes de ameaçar seus projetos políticos comuns.

Uma terceira categoria é proposta sob a forma do *Modelo Funcional*, no qual a integração e a coalescência entre políticos e burocratas ocorreriam ao longo de linhas funcionais: políticos, burocratas do governo e representantes de grupos e/ou categorias econômicas organizadas compartilhariam vínculos baseados em interesses setoriais.⁹ Vale assinalar que, enquanto o Modelo Paroquial supõe a integração horizontal entre políticos e burocratas e a oposição do governo à sociedade, o Modelo Funcional sugere a integração vertical e envolve contatos mais íntimos entre políticos e burocratas, por um lado, e determinados segmentos sociais, por outro, mobilizados em torno de questões e interesses específicos. Entretanto, conforme observa Peters, os dois modelos não são excludentes, tendendo, no mundo real, a se entrecruzar e se complementar.

A categoria efetivamente contraposta a essas duas últimas é o *Modelo Adversário*, no qual políticos e burocratas competem pelo poder e pelo controle sobre as decisões. A disputa pode envolver diversas manobras. A primeira delas é a oposição passiva, que freqüentemente se origina da inércia e da resistência à inovação por parte da burocracia. Uma outra forma é mais ativa e intencional, e a oposição entre políticos e burocratas resulta de variados motivos, sendo o mais freqüente a divergência quanto ao conteúdo de decisões específicas. Outra fonte de conflitos é a luta das organizações pela sobrevivência, envolvendo disputas por or-

⁹ Este padrão guarda afinidades com os mecanismos corporativistas e/ou neocorporativistas de intermediação de interesses [Schmitter (1974) e Berger (1983)].

çamentos e pessoal e pela adoção de políticas que são consideradas importantes pelos seus membros. Pode haver, ainda, conflitos de origem partidária entre os políticos e os burocratas, embora estes últimos tendam a ser vistos como alheios ao jogo político-partidário.

Finalmente, Peters sustenta que o processo decisório governamental pode se tornar definitivamente dominado pela burocracia. Uma vez que os quadros legislativos não dispõem de número suficiente para administrar a carga de trabalho exigida pelo governo moderno e os políticos amadores não possuem a capacidade necessária, parte importante das tarefas é transferida para a burocracia permanente. Por outro lado, mesmo quando os políticos decidem, as suas decisões são, ao fim de tudo, controladas pela burocracia, que domina não apenas as informações técnicas essenciais à decisão, mas também a máquina do governo.

Tem-se, assim, o *Modelo do Estado Administrativo*, que apresenta diferenças relevantes frente ao Modelo Adversário. Neste, o agente primeiro das decisões é, por definição, o político, cuja autoridade é proveniente do processo eleitoral. Cabe ao burocrata um papel secundário, baseado na informação, no domínio dos procedimentos operacionais e na permanência no cargo. Entretanto, em diferentes ocasiões, os dois atores disputam o controle do processo decisório, e a vitória de qualquer um deles depende da natureza do conflito e da capacidade de mobilização de seus respectivos recursos. Distintamente, no Modelo do Estado Administrativo, a burocracia ocupa o papel mais preeminente, ficando os políticos, tanto parlamentares como membros do executivo, reduzidos ao papel de "participantes no processo de registro da decisão".

Na tentativa de distinguir analiticamente os padrões de interação de políticos e burocratas no processo de *policy-making*, Peters sugere o exame de cinco dimensões: a) o caráter das interações; b) os atores que conquistam o controle do processo decisório; c) o estilo de resolução dos conflitos entre os participantes desse processo; d) os procedimentos típicos das interações dos participantes; e e) o tipo de impacto dos diferentes padrões de interação sobre as políticas adotadas pelo governo.

Como indica o quadro 1, em quatro dos cinco padrões propostos, o caráter das interações poderia ser descrito como isento de maiores enfrentamentos entre os dois tipos de atores. A exceção estaria apenas no Modelo Adversário, no qual as interações seriam muito mais combativas, apresentando acentuados elementos de competição e conflito. A segun-

da dimensão, que requer a identificação do tipo de ator que controla o processo decisório, indica a supremacia dos políticos no Modelo Formal-Legal; em contrapartida, os burocratas prevaleceriam no Modelo do Estado Administrativo.

A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL, 1985-1992: POLÍTICOS, BUROCRATAS E INTERESSES ORGANIZADOS NO PROCESSO DE POLICY-MAKING

QUADRO 1
Modelos de Interação de Políticos e Burocratas

Modelo	(a) Caráter	(b) Controle	(c) Estilo	(d) Procedimentos	(e) Impacto
Formal-Legal	Integrado	Políticos	Comando	Autoridade	Mudança
Paroquial	Integrado	Ambos	Barganha	Mutualidade	Estabilidade
Funcional	Integrado	Ambos	Barganha	Competência Técnica	Mudança Marginal
Adversário	Conflituoso	Variável	Poder	Competição	Mudança
Estado Administrativo	Integrado	Burocratas	Abdicação	Competência Técnica	Estabilidade

Fonte: Peters (1987).

Nos modelos Paroquial e Funcional, as elites políticas e burocráticas aglutinar-se-iam em defesa das suas posições. No primeiro caso, contra grupos da sociedade que ameaçassem o seu poder; no segundo, setores políticos e burocráticos diferenciados disputariam entre si e procurariam se defender uns dos outros, inclusive mobilizando o apoio de interesses sociais específicos. Resultados variáveis seriam típicos do Modelo Adversário, no qual o controle do processo decisório seria conquistado caso a caso, dependendo do tipo de questão em jogo e do contexto da disputa.

Quanto à terceira dimensão, qual seja, o estilo de resolução de conflitos entre políticos e burocratas envolvidos no processo decisório, o Modelo Formal-Legal seria caracterizado pelo recurso à lei e ao comando hierárquico. Esse procedimento estaria descartado no Modelo do Estado Administrativo, no qual o conflito seria evitado ou resolvido mediante a virtual abdicação das responsabilidades, pelos políticos, em favor dos burocratas. Distintamente, a barganha seria a via utilizada nos modelos Paroquial e Funcional, envolvendo, ou os membros da elite como um

todo, ou setores específicos. Já no Modelo Adversário, os conflitos seriam resolvidos mediante a contraposição dos mais diversos recursos de poder, como a lei, o conhecimento especializado, o mercado, o capital eleitoral, etc.

Vale assinalar, contudo, que o autor não esclarece o que significa, exatamente, a categoria *poder* na resolução de conflitos. Como se trata de uma análise orientada para as democracias consolidadas, certamente *poder* referir-se-ia estritamente ao conceito de *poder legítimo*. Não obstante, o recurso à lei e ao comando hierárquico — que faz sentido como característica do Modelo Formal-Legal — parece pouco convincente em um contexto de relações concorrenciais entre políticos e burocratas, conforme é o caso do Modelo Adversário. Por um outro ângulo, o fato de este último modelo admitir resultados variáveis quanto ao controle do processo descarta qualquer possibilidade de situações permanentes de domínio de um dos dois atores sobre o outro — o que significa que a disputa entre eles será constante e, a rigor, não é possível dizer que tipo de recursos de poder será utilizado a cada lance.

Finalmente, é preciso evitar perder de vista o fato de que a atividade *política* repousa na possibilidade de solução negociada do conflito, o que torna o puro exercício do poder uma situação de exceção. Portanto, ainda que os procedimentos para a resolução de conflitos entre políticos e burocratas sejam, no caso do Modelo Adversário, orientados pela competição à base de recursos de poder, deverão envolver também composições e barganhas entre as partes.

O significado dessas categorias se torna um pouco mais claro quando a quarta dimensão é colocada em tela. Em se tratando do estilo adotado nas interações de políticos e burocratas, o Modelo Formal-Legal seria caracterizado pelos procedimentos marcados pela autoridade formal. No Modelo Funcional e no Modelo do Estado Administrativo as interações seriam orientadas pelo reconhecimento da competência técnica. Já no Modelo Paroquial, as relações entre os membros das elites política e burocrática seriam marcadas pelo reconhecimento mútuo das posições de *status* e da capacidade dos participantes de usar os seus atributos de *status*. Diversamente, procedimentos tipicamente conflituosos, baseados no poder e na capacidade de usar todos os recursos disponíveis — inclusive posição formal e especialização técnica —, distinguem as interações de políticos e burocratas no Modelo Adversário.

Por fim, de acordo com a quinta dimensão proposta pelo autor, pode-se esperar que, em virtude das características dos modelos Formal-Legal e Adversário, o curso das políticas governamentais sofra variações em diferentes dimensões e em momentos distintos. Tais mudanças poderão ser profundas e abrangentes ou apenas incrementais, dependendo do contexto político, social e econômico e do estilo de fazer política daqueles que assumirem o controle das decisões. De qualquer forma, as alterações nas políticas governamentais expressarão ou mudanças no controle partidário, ou resultarão do revezamento de políticos e burocratas no controle do processo de *policy-making*.

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

Alternativamente, espera-se estabilidade nas políticas decididas conforme o Modelo Paroquial e o Modelo do Estado Administrativo, ainda que neste último possam ocorrer modestos ajustes incrementais. Mudanças marginais poderão acontecer também no Modelo Funcional, no qual estarão mais presentes as influências dos interesses organizados da sociedade do que no Modelo do Estado Administrativo.

Não obstante suas relevantes contribuições à análise dos padrões de interação de políticos e burocratas, as categorias nas quais se desdobram as dimensões propostas por Peters requerem esforços adicionais de refinamento, de modo a se tornarem mais esclarecedoras tanto em si mesmas quanto em sua aplicação ao exame empírico do processo de *policy-making* nas democracias não-consolidadas.

Um primeiro ponto a ser observado refere-se à necessidade de maior detalhamento do caráter das interações de políticos e burocratas. De fato, à exceção do Modelo Adversário, o caráter dessas interações é descrito como suave, sem atritos e integrado. Embora isso possa ser verdadeiro nos casos dos modelos Formal-Legal e do Estado Administrativo, a análise das demais dimensões indica que o mesmo não se aplica aos outros modelos. Além disto, mesmo entre estes dois existem distinções relevantes a serem consideradas: no Modelo Formal-Legal, as interações de políticos e burocratas seriam marcadas pela subordinação dos segundos aos primeiros, enquanto no Modelo do Estado Administrativo predominaria a complementaridade dos papéis.

Também existem especificidades a serem levadas em conta nas interações de políticos e burocratas nos modelos Paroquial e Funcional. Enquanto no primeiro o caráter integrado seria acompanhado de comportamentos coalescentes, no segundo o tom seria bastante diferente. Se o

que justifica a proposição desse padrão é a possibilidade de elites políticas e burocráticas se aglutinarem setorialmente a fim de somar forças contra outras elites setoriais, então será necessário admitir um elemento concorrencial nas relações entre políticos e políticos, burocratas e burocratas, e políticos e burocratas. Dessa forma, embora persistam os valores compartilhados que caracterizam a idéia do governo de elite, seria necessário conceber a possibilidade de algum tipo de competição entre subconjuntos de ambas as elites. Assim sendo, a solidariedade entre estes atores existiria apenas na medida em que pertencessem à mesma área de atuação governamental, admitindo conflitos entre agências funcionalmente diversas, orientadas por interesses, atuação e formação técnica específicos.

Em segundo lugar, a maneira como é tratado o Modelo Adversário revela-se insatisfatória, não apenas em virtude das ambigüidades apontadas acima, especialmente na terceira e quarta dimensões. De fato, ao introduzir o Modelo Funcional, Peters admite a possibilidade de fragmentação das elites políticas e burocráticas. Entretanto, essa mesma possibilidade fica descartada nos demais modelos, nos quais cada um dos atores é tratado como se constituísse um bloco coeso.

É necessário, todavia, admitir que políticos e burocratas não apenas são atores distintos entre si, mas também apresentam significativas diferenciações internas que, freqüentemente, se traduzem em divergência e falta de coesão, quaisquer que sejam os modelos. Esta observação é particularmente importante no caso do Modelo Adversário, no qual a fragmentação/coesão pode constituir um recurso político crucial na disputa entre os dois tipos de atores. Em terceiro lugar, a não ser com relação ao Modelo Funcional, Peters ignora aspectos relevantes da incorporação dos atores privados ao jogo de poder entre políticos e burocratas, que também podem ser decisivos, por exemplo, no Modelo Adversário, ainda que não obedçam às clivagens setoriais. Finalmente, a tipologia proposta revela-se insuficiente para lidar com situações que combinem categorias de diferentes modelos. Como tratar os casos de interações conflituosas envolvendo disputas não apenas pelo controle de uma política específica, mas, inclusive, e principalmente, pelo controle do processo político? Em que padrão se enquadram os casos em que os burocratas obtêm o controle da máquina pública, conquistam a supremacia e passam a excluir os políticos?

Segundo Peters, a abdicação, pelos políticos, corresponderia a um tipo de delegação ou de transferência de atribuições — deliberada ou não —, sem implicar nenhum tipo de exclusão. Como caracterizar as situações — frequentemente observadas nas democracias não-consolidadas — em que não ocorre a abdicação das responsabilidades, pelos políticos, em favor dos burocratas, mas sim a exclusão dos primeiros?

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

Por outro lado, o controle do processo político pode requerer mais que o controle da máquina pública. Assim sendo, é possível imaginar situações nas quais a exclusão dos políticos apareça articulada com a sua incorporação seletiva e com a barganha, sendo utilizadas não apenas como mecanismos de resolução dos conflitos, mas, principalmente, como estratégia de condução de um projeto político liderado por agentes burocráticos. Nessa hipótese, a burocracia passaria a adotar comportamentos típicos dos políticos, substituindo a ênfase nos argumentos técnicos pela composição e negociação com todos os atores relevantes, e tomando decisões orientadas por concepções políticas mais amplas e não voltadas exclusivamente para interesses setoriais e imediatos.

Talvez seja esta a hipótese que orienta a concepção do *governo burocrático* que, aparentemente, representa uma possibilidade bem distinta do Modelo do Estado Administrativo. Neste último, a burocracia assumiria o papel preponderante no processo decisório sem, todavia, desenvolver comportamentos politizados — a técnica substituiria a política como critério de decisão. Já na eventualidade de um governo burocrático, a burocracia efetivamente tornar-se-ia governo, no sentido de se politizar e assumir atribuições diversas, anteriormente restritas à esfera de competência das lideranças políticas. Ou seja, a política ocuparia o lugar da técnica como parâmetro do comportamento burocrático.

Nesse caso, torna-se indispensável indagar sobre os processos e mecanismos por meio dos quais teria lugar a incorporação dos atores privados ao processo decisório. Conforme foi mencionado anteriormente, o corporativismo representa o arranjo político institucional que aparentemente guarda maiores afinidades com o governo burocrático, seja na forma *estatal*, seja na modalidade do *corporativismo societário*.

Em ambos os casos, o poder público desempenha um papel decisivo no reconhecimento institucional e na concessão do monopólio da representação às associações representativas dos interesses privados. No caso do *corporativismo estatal*, o Estado mobiliza e controla a participa-

ção dos atores privados organizados no processo de tomada de decisão. Já no corporativismo societário ou *neocorporativismo*, estabelecem-se trocas entre atores capazes de ação autônoma. Ou seja, as organizações privadas de representação de interesses conquistam um canal para participar do processo decisório e obtêm o *status* de interlocutores e parceiros do poder público que, por sua vez, ganha o seu apoio para a formulação e implementação das políticas governamentais.

O corporativismo societário, segundo Cawson (1985), consiste em um processo de cooperação entre o poder público e os agentes privados, por meio do qual fazem-se barganhas e estabelecem-se compromissos pelos quais políticas favoráveis têm a sua implementação garantida pelo consentimento dos interesses privados, os quais se encarregam, inclusive, de assegurar os necessários mecanismos de *enforcement*. Uma outra possibilidade de incorporação de setores da sociedade civil, na hipótese de um governo burocrático, são as alianças entre agências governamentais e atores privados, especialmente representantes do empresariado, em torno de propostas ou questões específicas, conforme o mecanismo de intermediação de interesses, bastante comum na América Latina, descrito no conceito de *anéis burocráticos* [Cardoso (1975)].

Ambos os conceitos — arranjo neocorporativo e anéis burocráticos — admitem uma relativa autonomia dos agentes burocráticos, bem como a interdependência entre estes e os atores privados. Por outro lado, embora esses conceitos estejam referidos à esfera das relações entre o Executivo e as associações representativas da sociedade civil, não excluem os políticos, nem ignoram o Legislativo como atores relevantes no processo decisório. Assim, prestam-se à tarefa de corrigir uma das deficiências já mencionadas nas proposições de Peters, qual seja, a lacuna quanto aos vínculos existentes entre a participação dos atores privados e os diferentes padrões de interação de políticos e burocratas, especialmente nos modelos Paroquial, Funcional e Adversário. No modelo Paroquial, no qual o Estado é formado por uma elite composta por políticos e burocratas que compartilham formação, valores e interesses, a inclusão dos mecanismos de participação dos setores sociais organizados pode contribuir para maior compreensão das formas e processos de relacionamento desta elite com a sociedade civil.

No Modelo Funcional, no qual as diversas agências burocráticas, sob a liderança compartilhada de políticos e burocratas, competem setorialmente, a vinculação a clientelas sociais específicas pode representar um im-

portante recurso de poder no conflito interburocrático. Já no Modelo Adversário, no qual as divergências entre políticos e burocratas são resolvidas à base da mobilização de recursos de poder, sem qualquer sombra de dúvida, o apoio da sociedade civil deve constituir, em si mesmo, um poderoso argumento e um objeto de disputa entre estes dois atores.

A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL, 1985-1992: POLÍTICOS, BUROCRATAS E INTERESSES ORGANIZADOS NO PROCESSO DE POLICY-MAKING

Tendo em mente esses ajustes, as possibilidades do governo burocrático, bem como a adequação da tipologia de Peters ao exame do processo decisório nas democracias não-consolidadas, serão exploradas a seguir, mediante a análise empírica da política industrial nos governos Sarney e Collor.

2 A Política Industrial na Transição à Democracia: Novas Definições, Velhos Papéis?

A experiência autoritária de cerca de vinte anos no Brasil apresentou, entre suas características, a concentração do processo decisório na esfera executiva, com a redução das funções do Legislativo. O padrão de decisões, portanto, era predominantemente centrado na burocracia, que competia acirradamente com os políticos pelo controle do próprio processo político [Rua (1992)]. Era acentuado o processo de exclusão de amplos segmentos da sociedade civil, sendo a participação de trabalhadores e de empresários formalmente controlada pelo poder público mediante arranjos corporativistas estatais. Finalmente, observava-se a presença de um grande número de associações empresariais extracorporativas, portadoras de interesses específicos, que dispunham de acesso privilegiado a agências burocráticas determinadas [Diniz e Boschi (1978)].

Com a transição à democracia, fortaleceram-se as demandas pela mudança desta estrutura de poder, de maneira a admitir a participação política mais direta e significativa de amplos setores da sociedade civil, paralelamente ao fortalecimento do Poder Legislativo, à descentralização do processo decisório e da imposição de regras de controle democrático à atividade governamental.

Coincidentemente, desde meados da década de 1980, analistas econômicos, planejadores governamentais e empresários manifestavam a idéia de que o país necessitava de uma nova política industrial, capaz

não apenas de superar o esgotado modelo de substituição de importações, como também de corrigir as principais distorções dele resultantes. Essas idéias, bem como a estratégia da "integração competitiva" do Brasil na economia mundial, vinham sendo discutidas entre os quadros de agências governamentais, como o BNDES, e de empresas estatais, como a PETROBRÁS. Além disso, diversos setores do empresariado vinham manifestando interesse em atuar em colaboração com o governo na coordenação e implementação de uma política industrial voltada para a integração competitiva.

O objetivo desta seção é, a partir da análise da política industrial nos governos Sarney e Collor, introduzir algumas hipóteses acerca dos papéis, do comportamento e dos padrões de interação de políticos e burocratas, tendo como pano de fundo o processo de mudança política recente no Brasil. Pretendemos, assim, contribuir para esclarecer algumas questões, tais como: houve mudanças no processo decisório? A burocracia continua sendo o ator central na tomada de decisões? De que forma e por meio de que processos os políticos e os atores privados participam das decisões no contexto da redemocratização? Como se comportam os mecanismos de intermediação de interesses? Como caracterizar as interações de políticos e burocratas nesta fase da política brasileira?

2.1 A Política Industrial no Governo Sarney

Por ter-se situado justamente no interstício de duas fases políticas — a ditadura e a democracia — o governo Sarney caracteriza-se pela sua ambivalência, resultante, em grande parte, do fato de a transição ter sido um processo negociado. Ou seja, o processo de mudança política refletia tanto as demandas de participação da sociedade civil como as pressões de remanescentes do regime autoritário, que buscavam preservar parcelas significativas do poder.

No que diz respeito ao processo decisório, simultaneamente à ênfase na abertura à participação da sociedade civil e à recuperação das atribuições das lideranças políticas do Legislativo, observa-se a manutenção da supremacia da esfera executiva e a persistência de nichos de autonomia das lideranças burocráticas. À medida que os problemas econômicos se agravam, a atividade governamental exhibe crescente fragmentação, sucessivas descontinuidades provocadas pela elevada rotativa-

de das lideranças nos cargos públicos, acentuada fragilização do governante e intensas dificuldades nas relações entre o Executivo e a base parlamentar.

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

É sobre este pano de fundo que se desenvolve o processo de formulação da política industrial, orientada pela concepção de que a ação do poder público nos setores produtivos deveria ser repensada de modo a assegurar a retomada do desenvolvimento econômico e a inserção do Brasil no mercado internacional. Sob esta perspectiva, é possível identificar, no governo Sarney, dois períodos bastante distintos no processo de decisão da política industrial. O primeiro (1985-1987), de cunho mais nacionalista, privilegia a empresa privada e compreende o Estado como o principal agente promotor de mudanças. O segundo período (1988-1990), voltado para a abertura ao mercado externo, pretende maior autonomia das empresas privadas, cabendo ao poder público o papel de agente regulador do mercado. Nesse novo período emerge, ainda, a percepção do imperativo de o país ingressar na era da revolução tecnológica — baseada no desenvolvimento de novos materiais, microeletrônica, biotecnologia e mecânica de precisão — sob o risco de assumir, definitivamente, uma posição marginal no mercado internacional [Velasco (1989)].

Esta segunda fase é a que caracteriza, efetivamente, a proposta de política industrial do governo Sarney, pois redimensiona a política até então vigente [Braga e Matesco (1989)], por meio da promulgação, em 19 de maio de 1988, de quatro diplomas legais:

1) *Decreto-Lei nº 2 433*, que dispõe sobre os instrumentos relativos à política industrial e seus respectivos objetivos, revogando parte dos incentivos fiscais à iniciativa privada e criando outros. Nesse sentido, destacam-se os Programas Setoriais Integrados (PSIS), destinados a reunir os representantes das cadeias produtivas para a discussão das principais questões econômicas de sua área; os Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTIS), que seriam responsáveis pela capacitação tecnológica das empresas privadas; e os Programas Especiais de Exportação (BEFIEIX), destinados a incrementar as exportações.

2) *Decreto-Lei nº 2 434*, que se refere à isenção ou redução do Imposto de Importação de produtos industrializados, com exceção de entorpecentes, material bélico, produtos contendo elementos radioativos e pro-

mentos que contribuam para a formação do patrimônio histórico do país ou os que sejam regidos por acordos, tratados e convenções internacionais.

3) *Decreto-Lei nº 2 435*, que reduz ou elimina os controles burocráticos prévios à exportação.

4) *Decreto nº 96 056*, que reorganiza o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) como um colegiado interministerial, responsável formal pela formulação da política industrial do país, assessorado por uma Comissão Consultiva composta por representantes da sociedade civil ligados à indústria, encarregada da proposição das medidas de política industrial.

O processo de formulação da política industrial centrou-se, basicamente, nas agências burocráticas, cujos membros se encarregaram efetivamente da proposição das medidas a serem adotadas. Esta é uma característica não apenas da primeira fase — quando da formulação de documentos pela Comissão do Plano de Governo (COPAG), pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e pelo Ministério da Indústria e Comércio (MIC) —,¹⁰ mas também da segunda fase, cujos produtos, acima descritos, resultaram de barganhas entre as agências envolvidas.

É útil chamar a atenção, aqui, para dois aspectos. Primeiro, se alguns dos ministros eram de origem marcadamente política, numerosos outros caracterizavam-se por carreiras nitidamente tecnocráticas. Segundo, conforme coloca Peters, ainda que os ministros sejam de extração parlamentar e, portanto, políticos de carreira, ao assumir cargos executivos manifestam acentuadas ambigüidades entre o papel político e o administrativo. Assim, o processo decisório se manteve, predominantemente, nos moldes burocráticos típicos do período anterior à transição democrática.

De fato, as principais alternativas e o desenho das propostas a serem discutidas com os segmentos organizados da sociedade civil e com os políticos aparentemente se originaram de uma burocracia situada em

¹⁰ Citam-se, entre os documentos da época, o documento formulado pela COPAG, "I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República", elaborado pela SEPLAN; a "Política Industrial da Nova República", elaborado pelo MIC; o relatório de um grupo interministerial e a segunda proposta do MIC, "A Política Industrial e Suas Diretrizes Setoriais", e o "Plano de Metas" [Velasco (1989)].

diferentes agências do segundo e terceiro escalões do governo.¹¹ Esta burocracia, entretanto, não se mostra coesa ao longo do processo de decisão. Na realidade, é do confronto entre agências burocráticas diversas, com interesses e recursos de poder diferenciados, que nascem os parâmetros definidores da política industrial, expressos nos quatro diplomas legais mencionados acima.

A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL, 1985-1992: POLÍTICOS, BUROCRATAS E INTERESSES ORGANIZADOS NO PROCESSO DE POLICY-MAKING

Entre as agências burocráticas envolvidas, portadoras de instrumentos distintos e essenciais para a condução da política industrial, destacam-se: o Ministério da Indústria e Comércio (MIC), sob cuja jurisdição encontrava-se o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e o Instituto de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO); o Ministério da Fazenda (MF), que controlava todos os instrumentos creditícios; a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), que então manejava os instrumentos de controle orçamentário; o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), que controlava o Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável pelas decisões relativas aos financiamentos; a Comissão de Política Aduaneira (CPA), que, embora vinculada ao MF, dispunha de autonomia relativa na administração das tarifas; o Ministério das Minas e Energia (MME), que controlava diversas empresas estatais, com acentuado poder de barganha em função das encomendas governamentais.

A esta fragmentação de poder, de natureza organizacional, acrescentava-se a multiplicidade de objetivos, freqüentemente conflitantes, entre as agências burocráticas. De fato, o MIC assumia como seu objetivo primeiro incentivar a indústria, tendo que dispender, para tanto, volumosos recursos financeiros. Este curso de ação, todavia, contrariava a prioridade do MF, de controle do meio circulante e de redução do déficit público. Já o MME insistia em restringir quaisquer projetos de abertura do mercado que não estabelecessem claras garantias de incentivo à indústria nacional, pois temia que as empresas estatais fossem prejudicadas pela competição externa descontrolada.

Esta diversidade de interesses, prioridades e visões do mundo, associada ao contexto de crise e escassez, acentua a competição pelo poder

¹¹ Entrevista com assessor da Diretoria Executiva do IPEA, Marcos Panariello, em Brasília, julho de 1992.

entre as diferentes agências e faz com que as decisões sejam definidas por meio de complexos jogos de barganha, envolvendo os atores privados. Dentre os possíveis exemplos desta dinâmica de competição e barganha interburocrática, destaca-se a disputa, na primeira fase, entre o MIC e o MF, pela definição do centro decisório da política industrial. O MIC estabeleceu uma aliança com o empresariado, nos moldes dos anéis burocráticos. Em resposta, o MF e a SEPLAN se aliam e articulam um conjunto de argumentos técnicos, enfatizando a onerosa operacionalidade da proposta de política industrial do MIC, que acaba perdendo apoio às suas pretensões.

Já na segunda fase, chamam atenção as contendas entre a CPA — responsável pela formulação da Tarifa Aduaneira Básica (TAB) — e o MIC em torno do papel daquela tarifa nas diretrizes da política industrial. A CPA pretendia que a TAB fosse o instrumento, por excelência, de sustentação da política industrial, enquanto o MIC sustentava que a TAB deveria ser um dos mecanismos adotados, entre vários outros. No conflito, cujo vencedor foi o MIC, a CPA acabou por se colocar contra a proposta dos PSIS, que implicava a alteração dos níveis tarifários de acordo com as negociações realizadas em cada setor industrial.

Vale observar que, se esses conflitos efetivamente contribuíram para a imposição de limites à hipertrofia do poder de algumas agências burocráticas, também conduziram a falhas de consistência na formulação da política. Um exemplo ilustrativo deste último aspecto encontra-se no conflito entre o MIC e o MCT durante a elaboração dos quatro diplomas legais da segunda fase do processo decisório. Neste período, o MCT pretendia deslocar, para a sua órbita de influência, os órgãos executivos da política industrial, que até então se encontravam sob a jurisdição do MIC — o INPI, que controlava os assuntos relativos às patentes, e o INMETRO, responsável pelos aspectos relacionados à qualidade industrial.¹² Esta expectativa viu-se frustrada em razão das fortes pressões do MIC, cioso em preservar os seus recursos de poder. Em conseqüência, o MCT passou a ficar limitado a um papel marginal na política industrial, sendo impedido de coordenar a formulação de propostas de desenvolvimento tecnológico.

¹² Entrevista com o representante do MCT na formulação da política industrial durante o governo Sarney, Fabio Erber, Rio de Janeiro, dezembro de 1990.

Os conflitos interburocráticos e a ameaça de inconsistência na formulação da política industrial acabaram sendo minimizados pela adoção de duas medidas: a) o estabelecimento de um grupo de trabalho permanente, encarregado da discussão das alternativas, tendo como membros os principais representantes das agências envolvidas, secundados por representantes do setor privado; e b) o rodízio de cargos. A primeira dessas medidas destinava-se a reduzir a fragmentação decisória, a instituir um fórum colegiado para o debate das propostas e preferências e, assim, a viabilizar o estabelecimento de alternativas consensuais. A outra tinha por objetivo evitar a concentração de poder, de modo a facilitar a formulação das diretrizes da política industrial.

A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL, 1985-1992: POLÍTICOS, BUROCRATAS E INTERESSES ORGANIZADOS NO PROCESSO DE POLICY-MAKING

A necessidade de adoção destas medidas aponta claramente para uma das conseqüências do controle burocrático sobre o processo decisório: a dificuldade de construir consenso e de impor coerência ao conjunto das decisões. Indica, também, os percalços resultantes da inexistência de um *locus* decisório de caráter especificamente político. De fato, observa-se que os políticos estiveram quase totalmente ausentes da formulação da política industrial no governo Sarney, tanto na primeira como na segunda fase. Não apenas não tiveram a iniciativa da política, como também aspectos que requeriam uma participação efetiva do Congresso Nacional foram encaminhados por meio de decretos-leis, um instrumento de prerrogativa do Executivo.

Vale notar que, durante o período de formulação da política industrial, o Congresso, em meio à instalação da Assembléia Nacional Constituinte, representa um papel ambivalente. Por um lado, os políticos preocupavam-se com questões consideradas de interesse nacional, como a definição das zonas de processamento de exportações (ZPES) e com a política de informática. Por outro, deixaram inteiramente à iniciativa do Executivo a formulação dos diplomas legais destinados a reorientar o processo de industrialização do país.

Estas atitudes dos políticos sugerem, primeiro, um comportamento pragmático orientado pelo cálculo eleitoral. De fato, tanto a política de informática como as ZPES eram objeto de intensas pressões empresariais e regionais, expressas na forma de competentes *lobbies* parlamentares. Em segundo lugar, tais atitudes indicam a dificuldade de adoção de uma perspectiva de longo prazo e de desempenho do seu novo papel na abertura democrática. De modo geral, fica evidente que não apenas inexistiu competição dos políticos com os burocratas pelo controle do

processo de decisão da política industrial, como também é óbvia a omissão dos primeiros quanto ao exercício da sua função controladora. Com efeito, a atuação dos políticos limitou-se, na maioria dos aspectos desta política, ao registro das decisões. Revelam-se, assim, dimensões do comportamento e das interações de políticos e burocratas que exibem afinidades com o padrão descrito no Modelo do Estado Administrativo.

No que diz respeito ao envolvimento da sociedade civil, o empresariado começa a ter um papel mais visível e ativo, tanto por meio das suas lideranças individuais, quanto por intermédio das suas associações de representação de interesses.¹³ Essa atuação, entretanto, não conduz a uma ruptura clara com as formas pregressas de representação do setor empresarial. Persiste a representação formal, por meio de instituições corporativas como a CNI e a FIESP, nas instâncias responsáveis pela discussão das propostas da política industrial. Permanece, também, a representação por intermédio de associações extracorporativas — como, por exemplo, a Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica (ABINEE) e a Associação Brasileira das Indústrias de Base (ABDIB) — que se dirigiam a agências burocráticas específicas, responsáveis pelo atendimento direto das demandas setorializadas dos agentes produtivos.

Chama atenção também o reduzido envolvimento de atores relevantes, como os trabalhadores e a comunidade científica. De fato, o primeiro ator foi totalmente excluído do processo decisório, enquanto o último exibe uma participação apenas marginal. Observe-se que, neste período, não chegou a se tornar efetiva a atuação das câmaras setoriais, que, entre outros, tinham o objetivo de elaborar propostas de políticas e de programas setoriais integrados.¹⁴ Além disso, a própria composição destas câmaras, definida em portarias do MIC, ficava restrita aos "representantes de órgãos governamentais e da iniciativa privada". Ou seja, nem sequer era mencionada a participação de representantes de trabalhadores e/ou de outros interesses da sociedade civil.¹⁵

¹³ A FIESP se moderniza e obtém prestígio nacional como porta-voz do setor industrial [Diniz (1985)]. Além disso, empresários de renome não apenas ocupam cargos no Executivo, mas também passam a disputar, em eleições, cadeiras parlamentares no Congresso Nacional.

¹⁴ De fato, as Câmaras Setoriais, no governo Sarney, tiveram a sua atuação restrita à discussão de preços, não chegando a propor medidas de política industrial. Além disso, a maioria delas nem sequer chegou a se reunir.

¹⁵ Decreto nº 96 056, de 19/5/88; Resolução CDI nº 013, de 12/7/89.

Diante disso, é razoável sustentar que, se houve algum controle sobre a burocracia na formulação da política industrial, os que o exerceram foram os empresários — e não os políticos. Conforme foi assinalado no início deste trabalho, este controle freqüentemente assume o formato de uma ação cooperativa — prevista no Modelo Funcional — entre burocratas e atores privados, tendo em vista interesses específicos. Por um lado, para a burocracia, o processo decisório da política industrial passa a expressar um compromisso com estes grupos da sociedade civil. Por outro lado, o empresariado conquista espaços de poder no processo decisório, formulando alternativas às propostas das agências burocráticas e atuando ativamente na negociação das preferências.

A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL, 1985-1992: POLÍTICOS, BUROCRATAS E INTERESSES ORGANIZADOS NO PROCESSO DE POLICY-MAKING

Os dados examinados até aqui indicam que, pelo menos no que diz respeito à formulação da política industrial no governo Sarney, a burocracia continuou a ser o ator dominante do processo de decisão. Aos políticos coube um papel passivo, geralmente limitado ao registro das decisões, sem competir com os burocratas pelo controle do processo decisório, e sem, sequer, atuar na fiscalização das suas ações.

Observa-se, portanto, que as mudanças no processo decisório resumiram-se a rearranjos organizacionais, sendo preservadas práticas anteriores, de modo a manter os espaços de poder preexistentes, especialmente o predomínio do Executivo na formulação de uma política essencial ao desenvolvimento econômico. Também no que diz respeito aos mecanismos de intermediação de interesses, as mudanças foram reduzidas, sendo mantida a estrutura herdada do regime militar. Embora o empresariado tenha assumido um comportamento mais autônomo, constituindo mais claramente a sua identidade social, não se furtou a preservar as vias já conhecidas e as práticas passadas para influir no processo de tomada de decisão. Por outro lado, a herança autoritária se manifesta também na exclusão de trabalhadores e da comunidade científica do processo de formulação da política industrial.

2.2 A Política Industrial no Governo Collor

O governo Collor tem início em um cenário bastante distinto daquele em que se instalou o governo Sarney. Eram graves as ameaças de hiperinflação, a recessão econômica mostrava-se persistente e as principais lideranças políticas encontravam-se desgastadas, devendo ser substi-

tuídas no prazo de um ano, quando realizar-se-iam eleições para o Congresso Nacional e para os executivos e legislativos estaduais.

Logo após a eleição, os pronunciamentos do presidente eleito, no Brasil e no exterior, sinalizavam claramente quanto à orientação a ser impressa à economia, tendo como ênfases a redução da intervenção do Estado na economia, a diminuição das barreiras ao comércio exterior e o avanço em direção a padrões de qualidade e de produtividade tipicamente associados às economias desenvolvidas.

A política industrial do governo Collor inaugura-se com a formulação, pelo núcleo mais restrito da burocracia governamental, de um conjunto de políticas de natureza predominantemente regulatória. Inscrevem-se, entre elas, as MPS 158 e 161, de 16/3/1990, destinadas, respectivamente, a promover a liberalização das importações com a eliminação das barreiras não-tarifárias representadas pela lista de produtos com importação suspensa, pelos programas de importação das empresas e pelos regimes especiais de importação, e a suspender ou eliminar a maioria dos incentivos fiscais e subsídios; a Portaria MEFP Nº 363, de 26/6/1990, que redefine o conceito de bens de capital de fabricação nacional; a Portaria MEFP Nº 365, de 26/6/1990, que institui as Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE); e um conjunto de projetos de lei enviados ao Congresso Nacional versando, entre outros, sobre a modernização dos portos, a reserva de mercado da informática, a Lei de Patentes, o Código de Propriedade Industrial, o Código do Consumidor e a Tarifa Alfandegária Brasileira.

Como medidas de incentivo à competitividade, o núcleo decisório do governo decidiu implementar três programas de iniciativa e apoio governamental, porém fortemente dependentes do envolvimento ativo do setor privado: o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria Brasileira (PACTI), de 12/9/1990 [IPEA (1990)]; o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), de 7/11/1990; e o Programa de Competitividade Industrial (PCI), de 28/2/1991. Estes dois últimos eram considerados, pelos agentes burocráticos, os principais mecanismos de implementação da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) [Brasil (1990a)].

Dadas as características das diferentes fases do processo de decisão, são vários os atores envolvidos, com diferentes graus de participação na formulação da política industrial no período analisado. Sem que se pre-

tenda a exaustão, identificam-se, entre os atores governamentais: o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), a Secretaria Nacional de Economia (SNE), à qual se subordinam o Departamento de Indústria e Comércio (DIC), o Departamento de Comércio Exterior (DECEX) e o Departamento de Abastecimento e Preços (DAP); a Secretaria Nacional de Planejamento; a Secretaria Especial de Política Econômica, a Secretaria da Fazenda Nacional; o Departamento de Receita Federal; a Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT/PR); o Ministério da Justiça, ao qual se subordinam o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), o Instituto Nacional de Metrologia e Normalização (INMETRO) e a Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNDE); o Ministério das Relações Exteriores; a Secretaria Geral da Presidência da República; o Conselho Nacional de Informática (CONIN); a Secretaria Especial de Informática (SEI); o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o Banco do Brasil (BB); o Banco da Amazônia S.A. (BASA); a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); o Congresso Nacional.

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

Para fins de análise, podem-se identificar três fases na formulação da política industrial do governo Collor, definidas conforme duas variáveis: a) o grau de abertura do processo decisório à participação dos atores privados; e b) o grau de flexibilidade da burocracia encarregada da tomada de decisões. A primeira destas fases inicia-se no período de organização do novo governo e estende-se até o lançamento do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e traz consigo nítidas heranças do período de campanha eleitoral. Com a assessoria de um reduzido grupo de membros da comunidade acadêmica, coordenados pela futura ministra da Economia e seu *staff*,¹⁶ são anunciadas no âmbito do Plano Collor I e enviadas ao Congresso as Medidas Provisórias 158 e 161. São apresentadas como parte do programa de estabilização econômica e brandidas pela equipe econômica como instrumento de controle de preços e ameaça de punição àqueles que resistissem à redução das suas margens de lucro.

¹⁶ Trata-se do grupo que preparou o esboço da política industrial, mais tarde apresentado na EM nº 48 e na MP 158. O grupo era formado pelos economistas Winston Fritsch, Gustavo Franco, Fátima Dib, Eduardo Augusto Guimarães e Marcelo Abreu. O grupo trabalhou durante uma semana e apresentou uma completa proposta de política industrial ao presidente Collor durante o Carnaval. Embora o presidente tivesse aprovado o documento, não foi esta a proposta que vingou para a política industrial. Havia divergências entre os membros deste grupo e um outro, cujos principais nomes eram João Maia e Luis Paulo Veloso Lucas, os quais acabaram vencendo a disputa e impondo sua versão ao ocuparem cargos no governo [FSP, 16/2/90; JB, 17/2/90; O Globo, 1/7/90; Isto é/Senhor, 18/7/90].

A segunda fase começa logo após o lançamento do PBQP e vai até a substituição da equipe econômica original do governo. A postura inicial foi mantida, sem alterações, quando foram propostas as Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Esta fase, todavia, registra o impacto de dois distintos conjuntos de circunstâncias, que alteraram o padrão decisório então vigente.

Primeiro, com o resultado das eleições legislativas de novembro de 1990 e a conseqüente renovação do Congresso Nacional, os agentes burocráticos são compelidos a reconhecer a legitimidade do Parlamento e passam a acenar com a possibilidade de uma mudança de tom na condução da política, imprimindo uma ênfase mais política do que técnica ao processo de decisão.

Em segundo lugar, o evidente insucesso do Plano Collor I como instrumento de estabilização econômica leva ao lançamento de um novo plano econômico, desta vez contrariando o discurso liberalizante por meio do recurso a antigos mecanismos de controle de preços e salários. Diante dos protestos generalizados dos agentes produtivos, a equipe econômica — em cujo projeto a política industrial desempenhava um papel privilegiado, a par da estabilização econômica, do ajuste fiscal e da reforma do Estado [Brasil (1991)] — dispõe-se a dialogar com algumas lideranças políticas e empresariais selecionadas. O PCI emerge como resultado das negociações entre agentes burocráticos e membros da comunidade acadêmica, às quais foram incorporados alguns políticos e empresários ligados a empresas nacionais e estrangeiras.

A terceira e última fase abrange desde o período de ingresso da equipe do ministro Marcílio até a celebração do primeiro acordo setorial, o da Câmara da Indústria Automotiva. Os agentes governamentais haviam dado por concluído o processo de formulação dos instrumentos da política econômica, devendo-se passar à sua concretização sob a forma de iniciativas objetivamente adotadas pelos agentes econômicos privados.

Observa-se que, durante todo o processo de decisão, os agentes burocráticos de primeiro e segundo escalões monopolizaram inteiramente a formulação das propostas de política industrial. Ao contrário do que ocorria no governo Sarney, as decisões emergiam não da competição entre um conjunto de agências burocráticas, mas eram enunciadas por uma única agência — o Ministério de Economia — cujos integrantes mostravam-se fortemente coesos.

Durante a primeira fase e parte da segunda, este grupo prescindiu não apenas da contribuição das agências burocráticas anteriormente envolvidas na formulação da política industrial, mas também dispensou o concurso da classe política, acusada de arcaica, corrupta e inoperante. De fato, o encaminhamento dado às medidas que requeriam a aprovação do Congresso Nacional ilustra satisfatoriamente o caráter das interações desta burocracia com os políticos. No conteúdo das MPS 158 e 161, nada existia que pudesse caracterizá-las como emergenciais e, portanto, justificar o seu envio na forma de medidas provisórias. Na realidade, as duas MPS foram aprovadas pelo Congresso Nacional com pequenas modificações e, embora incidissem sobre dois aspectos relevantes da atividade econômica — o custo e o risco —, destinavam-se "basicamente a eliminar distorções, equívocos e privilégios associados ao regime de comércio exterior" [Fritsch (1990)] e à política de incentivos.¹⁷ Ademais, a burocracia optou por restringir a participação dos políticos àqueles aspectos da política que, por imperativo constitucional, deveriam ser submetidos ao Congresso Nacional. Vale notar que este aspecto não se resumiu à primeira fase do processo decisório, quando a maior parte dos políticos encontrava-se ocupada com suas campanhas eleitorais. Estendeu-se também às fases posteriores, sendo apenas marginal o envolvimento da nova legislatura na formulação da política industrial.

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

A burocracia que centralizava o processo decisório descartou, também, a participação direta das entidades de representação de interesses,¹⁸ especialmente durante a primeira fase. Na ocasião do lançamento da PICE, fica claramente assumido o controle burocrático do processo decisório: a EM nº 172, de 26/6/1990, anunciava que seria promovido um

¹⁷ De fato, a MP 158 eliminava a lista de importações proibidas pela CACEX, as isenções e reduções do Imposto de Importação dos regimes especiais de importação e revogava o decreto que autorizava as ZPEs, além de alterar as fontes de recursos vinculados à melhoria dos portos e ao apoio à construção naval e às companhias nacionais de transporte marítimo. A MP 161, por sua vez, suspendeu os benefícios fiscais relacionados ao Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas para lucros decorrentes da exportação de manufaturados e serviços, formação profissional de empregados, subscrição de ações de empresas de informática, atividades culturais ou artísticas, desporto amador e formação de recursos humanos na área de informática, investimentos nas áreas da SUDENE, SUDAM, e do Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo. Além disso, cancelou o direito de crédito de IPI pago na aquisição de insumos e material de embalagem empregados na industrialização de produtos destinados à Zona Franca de Manaus.

¹⁸ Tanto a Confederação Nacional da Indústria (CNI) quanto a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) prepararam documentos tratando da política industrial e encaminharam ao governo, ao mesmo tempo que os apresentavam à imprensa [ESP, 25/1/90; Correio Braziliense, 11/2/90; O Globo, 20/2/90].

amplo processo de discussão *dentro do governo*¹⁹ e com as entidades privadas envolvidas com a matéria. Entretanto, o conjunto de portarias que acompanhava as diretrizes instituía um grande número de comissões compostas majoritariamente por agentes públicos, admitindo apenas marginalmente os interesses sociais. O mesmo ocorreu com a formulação do PACT e do PBQP e de todas as medidas complementares que os acompanhavam.

Dado esse arranjo, as principais questões colocadas pelos atores privados permaneciam sem resposta ou insatisfatoriamente respondidas. Conforme tem sido assinalado pelos estudos de políticas públicas, a ausência ou inadequação dos mecanismos de comunicação e acomodação dos interesses envolvidos, e de resolução satisfatória dos conflitos entre eles, representa um dos mais freqüentes e sólidos motivos de emperramento tanto da formulação quanto da implementação das decisões governamentais [Santos (1989)]. Foi o que ocorreu nesta fase da política industrial.

Os agentes privados só passaram a se envolver plenamente nas decisões na terceira fase. Nesta, aparentemente percebendo os gargalos resultantes da natureza excludente do arranjo anterior, a nova equipe econômica empenhou-se em mobilizar o empresariado, assegurando a subordinação de quaisquer decisões à construção de consensos entre a burocracia e o setor privado.

Assim, os GEPS foram extintos,²⁰ foram sendo reinstituídas as câmaras setoriais e ampliados os grupos que delas participavam, os quais passaram a dedicar-se ao detalhamento das ações a serem desencadeadas como parte das estratégias setoriais de competitividade e dos obstáculos e problemas à sua implementação. Ao mesmo tempo, a CEC, agora articulada com o CNPq, torna-se efetivamente um fórum de debate e de negociação dos interesses dos atores privados, e passa a ocupar-se da análise e debate de problemas macroeconômicos e estruturais, focalizando alguns temas, a fim de encaminhar propostas de ação governamental.

¹⁹ *Grifo dos autores.*

²⁰ *Sem dispor de instrumentos específicos de estímulo, o PBQP pretendia desenvolver setorialmente, por meio dos Grupos Executivos de Política Setorial - GEPS, cinco áreas temáticas: conscientização e motivação; desenvolvimento e difusão de novos métodos de gestão; desenvolvimento de recursos humanos; infra-estrutura tecnológica; e articulação institucional [Brasil (1990b)].*

Conforme foi mencionado, no seu conjunto, o processo decisório da política industrial no governo Collor distingue-se da do governo Sarney, entre outras coisas, pela baixa fragmentação e reduzida competição interburocrática. Efetivamente, tendo por base a sua experiência de gestão anterior, os agentes burocráticos aparentemente desenvolveram a convicção de que os grandes instrumentos de política industrial não se relacionavam com a legislação propriamente dita, mas antes com a coordenação e o controle dos diversos órgãos que lidavam com os aspectos concretos da economia, e que se encontravam carentes de articulação interna.

A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL, 1985-1992: POLÍTICOS, BUROCRATAS E INTERESSES ORGANIZADOS NO PROCESSO DE POLICY-MAKING

Desde o início do governo Collor, a Secretaria Nacional de Economia passou a reunir e coordenar essas agências, que lidavam com importação e exportação, preços e política industrial.²¹ Esta medida, todavia, representa mais que uma simples redefinição da estrutura burocrática do governo. Corresponde a uma nova estratégia para lidar com as divergências típicas do processo político, com base em uma concepção baixamente pluralista da atividade política e de uma singular capacidade de mobilizar recursos de poder.

Com este desenho, o que os formuladores de política tentavam era, em parte, superar a fragmentação decisória e a desarticulação burocrática que haviam caracterizado o processo de decisão da política industrial no governo Sarney, apontadas como parcialmente responsáveis pelo fracasso da sua implementação [Aguar (1991)]. Por outro lado, procuravam articular recursos e mobilizar, com oportunidade e pelo alto, o apoio dos agentes privados caso surgissem obstruções resultantes do conflito interburocrático ou de impasses no Legislativo.²²

Entretanto, o desmantelamento da estrutura institucional preexistente — associado, por um lado, ao acúmulo de atribuições e à tendência à centralização das decisões por parte da equipe econômica inicial, e, por outro, a uma evidente desconfiança em relação aos políticos e atores

²¹ O Ministério da Indústria e Comércio tornou-se o Departamento de Indústria e Comércio (DIC) da SNE/MEFP; a CACEX e a CPA tornaram-se coordenadorias do Departamento de Comércio Exterior (DECEX) da SNE/MEFP; a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços foi transformada em Departamento de Abastecimento e Preços (DAP), também subordinado à SNE/MEFP. Esses órgãos ficariam responsáveis pela coordenação interna da política industrial, cabendo a articulação externa aos Grupos Executivos de Política Setorial (GEPS) que deveriam, ainda, promover a articulação com os demais agentes públicos de política econômica envolvidos na política industrial [Lucas (1992)].

²² Entrevista com Reginaldo Resende, Brasília, 2/12/1992.

privados — deu origem a algumas notáveis características do processo decisório durante o primeiro ano de política industrial. Em primeiro lugar, inexistia um *locus* decisório específico para a política industrial, como fôra o CDI no governo Sarney. Em segundo lugar, tornou-se usual a formação de "comissões" provisórias, rapidamente desfeitas e substituídas quando entravam em conflito com as lideranças burocráticas. Em terceiro, não havia mecanismos institucionais de representação de interesses no processo de decisão.²³

Observa-se que, embora o estilo adotado na formulação da política dispensasse a participação aberta dos interesses privados, é impossível negar que um certo número dos seus representantes tivesse acesso informal aos membros da equipe econômica. Desta forma, na ausência do debate amplo e da negociação inclusiva, os dados sugerem ter vigido modalidades tradicionais de representação de interesses privilegiados, não apenas em relação aos atores privados, mas também com respeito aos governos estaduais.

Finalmente, vale ressaltar que, se a estrutura institucional extremamente centralizada do processo decisório evitou o surgimento de inconsistências na política industrial, também impediu a livre manifestação das divergências entre os atores envolvidos, essencial à construção de consensos duradouros e, portanto, à formulação de qualquer política. Esses aspectos foram parcialmente solucionados durante a terceira fase quando, em consequência da conjuntura econômica e das mudanças internas da equipe econômica, como também devido à necessidade de conquistar o apoio dos atores privados para implementar suas propostas, a burocracia — ainda dotada de forte coesão — exibe maior flexibilidade e abertura à participação da sociedade civil.

O mecanismo adotado para incorporar os atores privados ao processo decisório — as câmaras setoriais — configura um arranjo tipicamente neocorporativo. Incluía diversas agências burocráticas centralizadas sob a SNE, representantes de empresários e trabalhadores envolvidos na cadeia produtiva do setor, bem como agentes de governos estaduais, constituindo um canal de representação de interesses e fórum de nego-

²³ Entrevista com Reginaldo Resende, Brasília, dezembro de 1992. De fato, os GEPS e a CEC não obedeciam à concepção de representatividade dos participantes, não havendo participação caracterizada dos mesmos; não representavam um fórum formal de negociação, ou seja, as suas propostas não assumiam o caráter de "acordos fechados", a serem consubstanciados em decisões do governo; não implicavam qualquer compromisso de que o governo ou as partes se obrigassem com as soluções aventadas.

ciação, por meio do qual se instituía compromissos com soluções acordadas entre as partes. Tal arranjo, entretanto, continuava a prescindir do envolvimento dos políticos, não obstante o mecanismo neocorporativo, em si mesmo, não seja excludente em relação àqueles atores. Vale notar que o político só se envolve nas câmaras setoriais por intermédio da figura do governador de estado. Este ator, contudo, manifesta uma acentuada ambigüidade entre política e administração, em virtude do próprio papel que desempenha.

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

Os políticos por excelência, ou seja, os membros do Legislativo, continuam não se envolvendo na formulação da política industrial. Os motivos são vários. Em primeiro lugar, porque ainda que estivesse concluído o processo de transição democrática com a eleição direta para presidente, persistem heranças da experiência autoritária: o Congresso Nacional permanece um ator marginal, sem iniciativa de formulação da política econômica em seus aspectos mais amplos, exibindo um comportamento apenas reativo.

Segundo, existe uma série de circunstâncias que efetivamente desviam a atenção dos parlamentares de alguns itens da agenda política: campanha eleitoral; sobrecarga de demandas; solicitações específicas da base eleitoral; reduzido conhecimento técnico; frágil legitimidade dos políticos em final de legislatura diante de uma burocracia apoiada por um presidente recém-eleito com 35 milhões de votos.

Em terceiro lugar, conforme ocorria no governo Sarney, a ênfase da atividade parlamentar tende a recair sobre os interesses imediatistas, capazes de oferecer maiores retornos eleitorais. Assim, se sobrepõe à discussão de propostas mais abrangentes e de longo prazo — capazes de desencadear conflitos que requerem delicadas negociações, as quais nem sempre se mostram satisfatórias para os atores privados, e que eventualmente implicam em ônus eleitorais para os parlamentares —, especialmente num quadro de partidos baixamente institucionalizados.

3 Conclusão

Propusemos, como objetivo deste trabalho, a análise do papel da burocracia pública no processo decisório. Tomando como ponto de partida as contribuições teóricas de Peters (1981 e 1987), examinamos a política industrial dos governos Sarney e Collor, visando responder algumas

questões, quais sejam: a) o grau de autonomia da burocracia; b) o papel desempenhado por burocratas e políticos e as suas interações na formulação de decisões públicas; e c) a medida pela qual a participação dos interesses privados organizados afeta as interações de políticos e burocratas e constitui um mecanismo de controle democrático do processo decisório.

Os dados aqui examinados indicam que houve acentuadas mudanças no processo de decisão da política industrial entre o governo Sarney e o governo Collor. Embora a burocracia aparecesse, em ambos os períodos, como o ator central na tomada de decisões, o seu papel se torna ainda mais proeminente no governo Collor, assumindo um padrão muito semelhante ao governo burocrático sugerido por Peters. De acordo com esse autor, podem-se identificar seis pré-requisitos para que um grupo ou indivíduo seja capaz de prover governo: a capacidade de formular intenções políticas, de ajustar suas intenções a procedimentos governamentais já estabelecidos, de competir pelo preenchimento de cargos governamentais, de ocupar posições centrais no governo; a posse de qualificações de comando ou gerenciamento das atividades governamentais; e a capacidade de controlar a implementação das decisões públicas.

Todos esses pré-requisitos constituem indicadores do grau de autonomia dos agentes burocráticos no processo de decisão política, e são observados ao longo dos dois períodos aqui analisados. Há, entretanto, importantes variações. No governo Sarney, os agentes burocráticos elaboravam as suas alternativas e controlavam o processo de formulação, exibindo elevado grau de autonomia. Ao mesmo tempo, posto que as suas preferências não implicavam confronto com os interesses privados, buscavam constituir alianças estratégicas com este último, inclusive no interior do próprio governo, na forma de anéis burocráticos, que constituíam um recurso político essencial às disputas interburocráticas. No governo Collor, os agentes governamentais não apenas formulam propostas adversas aos interesses privados como também são capazes de impor a estes últimos as suas preferências. Ao contrário do que ocorria no governo anterior, a burocracia do governo Collor se destaca — ao menos durante a primeira e a segunda fases da política industrial — pelo seu isolamento e pela absoluta exclusão dos atores privados.

Dado esse elevado grau de autonomia dos agentes burocráticos, como caracterizar as interações de políticos e burocratas no processo de decisão da política industrial? A resposta a essa questão remete aos pa-

drões de interação já examinados: modelos Formal-Legal, Paroquial, Funcional, Adversário e do Estado Administrativo.

A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL, 1985-1992: POLÍTICOS, BUROCRATAS E INTERESSES ORGANIZADOS NO PROCESSO DE POLICY-MAKING

Conforme foi mencionado, esta tipologia revela-se insuficiente para lidar com situações típicas das democracias não consolidadas. Na análise de Peters, a abdicação, pelos políticos, corresponderia a um tipo de delegação ou de transferência de atribuições — deliberada ou não — sem implicar exclusão, como foi o caso no governo Sarney, que parece, assim, se aproximar do Modelo do Estado Administrativo.

Como caracterizar, entretanto, as situações em que não ocorre a abdicação das responsabilidades pelos políticos em favor dos burocratas, mas sim a exclusão dos primeiros, como parece ter ocorrido na primeira e segunda fases da política industrial no governo Collor? Neste caso, a burocracia passa a adotar comportamentos típicos dos políticos, substituindo a ênfase nos argumentos técnicos pela atuação estratégica junto aos atores relevantes e tomando decisões orientadas por concepções políticas mais amplas e não voltadas exclusivamente para interesses setoriais e imediatos.

Uma vez que a burocracia exclui os políticos do processo decisório, cabe perguntar qual a sua base de sustentação. Isto, por sua vez, implica indagar sobre os processos e mecanismos por meio dos quais teria lugar a incorporação dos atores privados ao processo decisório. Conforme mencionado, a incorporação de setores da sociedade civil pode envolver alianças entre agências governamentais e atores privados, especialmente representantes do empresariado, na forma dos anéis burocráticos, utilizados estrategicamente nos casos de conflitos interburocráticos. Alternativamente, o corporativismo representa o arranjo político institucional que aparentemente guarda maiores afinidades seja com o governo burocrático, seja com o Modelo Funcional.

Existem dificuldades com a adoção deste último padrão, na medida em que, primeiro, tanto no governo Sarney como no governo Collor, os políticos se encontram ausentes do processo decisório; segundo, inexistente competição interburocrática no processo decisório da política industrial no governo Collor; e terceiro, os interesses privados setoriais, que participam durante todo o governo Sarney, somente são incorporados, durante o governo Collor, na fase final de formulação da política industrial.

Efetivamente, é possível afirmar que o padrão observado no governo Sarney — ainda que envolvendo disputas intersetoriais típicas do Modelo Funcional — exhibe afinidades com o Modelo do Estado Administrativo, devido à abdicação dos políticos e ao controle dos agentes burocráticos sobre a formulação da política. O mesmo não ocorre no governo Collor. Neste último, a tipologia proposta por Peters revela-se completamente inadequada, cabendo apenas a possibilidade do governo burocrático. Observe-se que, mesmo tendo evoluído para um arranjo neocorporativo que permitia a participação dos interesses privados, ainda assim os políticos permaneceram à margem da tomada de decisões no processo de formulação da política industrial.

De qualquer forma, importa assinalar que, na ausência do Congresso Nacional e dos políticos em geral como atores centrais a este processo, e estando a participação dos atores privados restrita aos interesses setoriais envolvidos, o controle democrático do processo de decisão deixa muito a desejar. De fato, o que se observa na política industrial seria melhor caracterizado como intermediação de interesses do que como um sistema de *checks* sobre o governo burocrático.

Bibliografia

ABERBACH, R., PUTNAM, R. e ROCHMAN, B. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. — Cambridge: Harvard University Press, 1981.

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

AGUIAR, Alessandra T. *Análise do processo de decisão da política industrial durante o período do governo Sarney, 1985/1990*. 1991. mimeo

BERGER, S. (ed.) *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism and the transformation of politics*. — Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

BRAGA, Helson C. e MATESCO, V. *A política industrial da retomada do crescimento*. — Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1989. 37p.(Relatório Interno, INPES/IPEA).

BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Diretrizes gerais da política industrial e de comércio exterior*. — Brasília: 1990a.

_____. *Programa brasileiro da qualidade e produtividade*. — Brasília: 1990b.

BRASIL. Presidência da República. *Um projeto de reconstrução nacional*. — Brasília: 1991.

BRESSER PEREIRA, L.C. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. — São Paulo: Brasiliense, 1977.

_____. *Sociedade estatal e tecnocracia*. — São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRESSER PEREIRA, L.C e MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CAWSON, A. *Organized interests and the state: studies in meso-corporatism*. — London: Sage, 1985.

-
- DINIZ, E. A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. *Dados*, v. 28, n. 3, 1985.
- DINIZ, E. e BOSCHI, R. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. — Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.
- ETZIONI-HALEVY, E. *Bureaucracy and democracy: a political dilemma*. — London: Routledge & Kegan Paul, 1983.
- FRITSCH, W. A política industrial no novo governo: um passo à frente, dois para trás? In: CLÓVIS DE FARO (org.) *Plano Collor, avaliações e perspectivas*. — Rio de Janeiro/São Paulo: Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda, 1990.
- GRUBER, J. *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance*. — Los Angeles: University of California Press, 1988.
- IPEA. *Política industrial e de comércio exterior: apoio à capacitação tecnológica da indústria*. — Brasília: ago. 1990.
- LUCAS, Luiz P. Velloso. *A política industrial brasileira, avanços e desafios*. fev. 1992. mimeo
- NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and representative government*. — Chicago: Aldine Atherton, 1985.
- PAGE, E. *Political authority and bureaucratic power*. — London: Wheatsheaf Books Ltd., 1985.
- PETERS, B. G. Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making. In: LANE, J.E. (ed.) *Bureaucracy and public choice*. — London: Sage, 1987.
- _____. The problem of bureaucratic government. *Journal of Politics*, v. 43, n. 01, Feb. 1981.
- REIS, Elisa P. Política e políticas públicas na transição democrática. In: MOURA, Alexandrina S. (org.) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. — São Paulo: Vértice, 1989.

ROSE, R. Giving direction to permanent officials: signals from the electorate, the market, laws and expertise. In: LANE, J.E. (ed.) *Bureaucracy and public choice*. — London: Sage, 1987.

A POLÍTICA
INDUSTRIAL NO
BRASIL, 1985-1992:
POLÍTICOS,
BUROCRATAS E
INTERESSES
ORGANIZADOS NO
PROCESSO DE
POLICY-MAKING

_____. *The problem of party government*. — London: Macmillan, 1974.

RUA, M.G. *Democratization, unionism and neutrality of public bureaucracy in Brasil: the case of Bank of Brazil*. Amsterdam Round Table Conference, IPSA Research Committee, n. 4. — Amsterdam, Oct. 1994. mimeo

_____. *Políticos e burocratas no processo de policy-marking: a política de terras no Brasil, 1945-84*. — Rio de Janeiro: IUPERJ, 1992. Tese de Doutorado.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Avaliação político institucional do Proálcool: grupos de interesse e conflito interburocrático. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 1, jun. 1989, p. 127-150.

SCHMITTER, P.C. Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, v. 36, n. 01, jan. 1974.

SIKKING, K. *The new institutionalism and economic policy-making in Latin America: state autonomy and developmentalist policy-making in Argentina and Brazil*. —New Orleans: LASA, mar. 1988. mimeo

VELASCO, S. A política industrial e a transição no Brasil: elementos de uma interpretação. In: MOURA, A. (org.) *O Estado e as políticas na transição democrática*. — São Paulo: Vértice, 1989.