

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JUAREZ VARALLO PONT

**ESTADO E EMPRESARIADO INDUSTRIAL NO BRASIL:
CORPORATIVISMO E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES, 1990-2010**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGSocio), Departamento de Ciências Sociais (DECISO), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes (SCHLA) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

CURITIBA

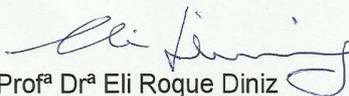
2012



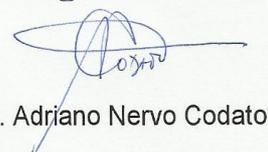
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
Rua General Carneiro, 460 - 9º andar-sala 906 Fone e Fax: 3360-5173

Ata de Defesa de Tese De Doutorado

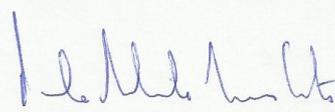
Ata da Sessão Pública, de defesa de tese para obtenção do Título de Doutor em Sociologia, área de concentração "Cultura e Poder", Linha de Pesquisa "Sociedade e Política nas Democracias Contemporâneas". No dia 28 de maio de 2012, às quatorze horas, nas dependências do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, reuniu-se a banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, composta pelos Professores Doutores Paulo Roberto Neves Costa - orientadora e presidente da banca (UFPR), Eli Roque Diniz (UFRJ), Wagner Pralon Mancuso (USP), Adriano Nervo Codato (UFPR) e Armando João Dalla Costa (UFPR) para avaliar a Tese de Doutorado de JUAREZ VARALLO PONT, intitulada "ESTADO E EMPRESARIADO INDUSTRIAL NO BRASIL: CORPORATIVISMO E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES, 1990 - 2010", para obtenção do Título de Doutor em Sociologia. O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa estabelecido pelo Colegiado do Programa e sob a coordenação do(a) Orientador(a). Após haver analisado o referido trabalho e argüido o(a) candidato(a), os membros da banca examinadora deliberaram pela "....." do(a) candidato(a), concedendo-lhe o título de **Doutor(a) em Sociologia**. Curitiba, 28 de maio de 2012.


Profª Drª Eli Roque Diniz


Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso


Prof. Dr. Adriano Nervo Codato


Prof. Dr. Armando João Dalla Costa

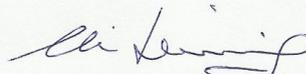

Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa – orientador e presidente

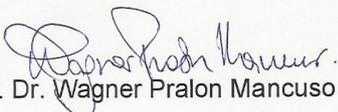


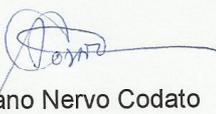
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
 SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
 PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
 Rua General Carneiro, 460 - 9º andar-sala 906 Fone e Fax: 3360-5173

PARECER

A banca examinadora, instituída pelo colegiado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal do Paraná, após arguir o(a) candidato(a) **Juarez Varallo Pont**, em relação ao seu trabalho de tese intitulado "ESTADO E EMPRESARIADO INDUSTRIAL NO BRASIL: CORPORATIVISMO E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES, 1990 - 2010" é de parecer favorável à APROVAÇÃO do(a) acadêmico(a), habilitando-o(a) ao título de *Doutor* em Sociologia, linha de pesquisa "Sociedade e Política nas Democracias Contemporâneas" da área de concentração em Cultura e Poder. Curitiba, 28 de maio de 2012.


 Profª Drª Eli Roque Diniz


 Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso


 Prof. Dr. Adriano Nervo Codato


 Prof. Dr. Armando João Dalla Costa


 Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa – orientador e presidente

AGRADECIMENTOS

Um trabalho acadêmico é fruto do esforço do autor, por suposto, mas sem a ajuda de algumas pessoas ele dificilmente teria chegado ao seu término. Portanto, reconhecer tal situação, impõe-se como autocrítica necessária. E esse trabalho não foge à regra. Alguns professores que tive o privilégio de conhecer ainda no mestrado, e que continuaram contribuindo para meu aprimoramento intelectual ao longo do doutorado são destinatários desses agradecimentos, seja pela aulas ministradas, seja pelas prosáicas conversas, quando pequenas observações fizeram muita diferença. Assim, agradeço aos professores Dimas Floriani, Álfio Brandenburg, José Miguel Rasia, Ana Luisa Fayet Sallas, Luciana Veiga, Silvia Maria de Araújo, Ricardo Costa de Oliveira, Ângelo José da Silva, Maria Tarcisa Silva Bega.

Contudo, alguns professores foram mais longe, transformando-se em verdadeiros co-orientadores, ainda que nunca tenham assumido tal condição. Nesta “categoria” incluem-se dois professores: Renato Monseff Perissinotto e Adriano Nervo Codato. O primeiro, pelas orientações essenciais no início do trabalho. O segundo, pela crítica severa recebida na Qualificação, que redirecionou a estrutura e o rumo do presente trabalho.

Um agradecimento especial devo fazer ao meu Orientador professor Paulo Roberto Neves Costa que, pela longa data em que vem orientando meus trabalhos acadêmicos (Especialização em Sociologia Política, Mestrado e Doutorado em Sociologia), para além de professor, tornou-se um amigo que me ajudou a apreender conhecimentos essenciais para meu desenvolvimmento intelectual, e para esta tese, em particular.

Aos membros da Banca, meu particular agradecimento. À professora Eli Diniz, principal referência bibliográfica deste trabalho, por ter iluminado e influenciado minha opção por esta linha de pesquisa. Ao professor Wagner Mancuso, por possibilitar-me entender a relação entre indústria e Poder Legislativo. Ao Professor Adriano Codato, pelos motivos já enunciados. Ao professor Armando João Dalla Costa, pela deferência em participar da Banca, mesmo sendo de área distinta da sua, a Economia, minha origem acadêmica, indisfarçavelmente presente em vários textos da presente tese.

A todos, indistintamente, meu muito obrigado.

Dedicatória

É verdade que, no campo acadêmico, o papel desempenhado pelos professores é importante para o êxito de uma tese. Contudo, o apoio, o incentivo, a renúncia e o amor recebidos são fundamentais, em especial quando o desânimo chegava e o cansaço sugeria que desistir parecia ser o mais sensato. Nessas horas, que não foram poucas, minha mulher esteve ao meu lado, dando-me apoio, incentivo, renunciando a suas vontades e, principalmente, não me deixando esmorecer.

A Solange dedico esta tese.

RESUMO

A presente tese tem por objetivo analisar a relação entre empresariado industrial e Estado no Brasil no período entre 1990 e 2010. Primeiramente, ao analisar as tradicionais formas de representação desse empresariado, identificadas com a estrutura sindical oficial, percebe que essas não detêm mais o monopólio da representação, pulverizado que está entre associações setoriais nacionais e os “think tanks”. Posteriormente, analisa as relações do empresariado industrial com os Poderes Legislativo e Executivo. Apesar da retomada do Legislativo como arena importante na defesa dos interesses empresariais, ainda é o Executivo que concentra maior poder de veto quanto de implementação. Em terceiro lugar, ao analisar a construção do corporativismo de Estado no Brasil, fica evidente que o mesmo não mais se coloca como única chave explicativa das relações entre Estado e empresariado industrial. Em parte, em decorrência da avalanche neoliberal dos anos de 1990, quando o papel do Estado como indutor do processo econômico passou a ser contestado pelas próprias entidades de representação da indústria. Em parte, porque os próprios governos neoliberais daquela década se incumbiram de reduzir o Estado, privatizando significativa parcela do patrimônio público em favor do mercado. Diante desse quadro, não é possível, teórica e objetivamente, caracterizar essa relação no marco de um corporativismo de Estado clássico. Assim, o trabalho analisa outros dois tipos de corporativismo: o corporativismo societal e o neocorporativismo, com o propósito de mostrar que os mesmos, tendo em vista suas características, também não foram implantados no Brasil, embora para alguns estudiosos as articulações entre Estado e setores da indústria, em especial após 2007, indiquem sinais de constituição de um corporativismo setorial, nos moldes europeus. A não participação dos trabalhadores nesse processo e a ausência dos partidos políticos, como interlocutores legítimos das demandas das organizações de representação de interesses, desclassificam esta proposição. Por fim, o estudo conclui que, diante das características do capitalismo nacional, onde a presença do Estado ainda é muito forte, sem perder vista que o mercado adquire centralidade na alocação dos recursos da economia, no Brasil estaria se implementando um fraco corporativismo de Estado.

Palavras-chave: empresariado industrial, relação de interesses, Estado, corporativismo.

ABSTRACT

The present thesis has as objective to analyze the relationship between the industrial entrepreneurship and the State of Brazil during the period of 1990 to 2010. At first, by analyzing the traditional forms of representation of such entrepreneurship which were aligned with the official work union structure it can be identified that such force no longer hold this representation alone. Such representation is now divided among national associations and the “think tanks”. Secondly, the thesis analyses the relationship between the industrial entrepreneurship and both Legislative and Executive powers. Although the Legislative returns as an important force in defense of the entrepreneurship interests is the Executive which concentrates the veto power as implementation of such ideas concerns. Thirdly, by analyzing the construction of the State Corporatism in Brazil it becomes evident that it is no longer the single player on the explanations regarding the relationships between the State and the industrial entrepreneurship. On one hand, due to the neoliberal avalanche in the 1990’s, when the role of the State as the inductor of the economical process started to be questioned by the entities representing the industry. On another hand, the neoliberal governments of that time started to reduce the State by taking away a significant portion of the public property in favor of the market. With this scenario, it is not possible neither theoretically nor objectively place this relationship in a classic State Corporatism. Therefore, the work analyses other two types of corporatism: the societal corporatism and the neocorporativism with the purpose of showing that both of them considering their characteristics were not implemented in Brazil as well. Even though for some scholar say that the relationships between State and sectors of the industry, in particular after 2007, point to signs of a sectorial corporatism constructions in the European style. The lack of participation from the employees in this process and the absence of the political parties as legitimate interlocutors of the organizations of interests’ representation demands disqualify such proposition. At last, the study concludes that in face of the characteristics of the national capitalism where the presence of the State is still strong and without losing sight that the market acquires a central role on the economy resources, in Brazil it would be implementing a low corporatism of State.

Keywords: industrial entrepreneurship, interests relationships, State, corporatism.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE NA INDÚSTRIA – BRASIL: 1949/2000.....	71
TABELA 2 – PARTICIPAÇÃO DO EMPRESARIADO NO CONGRESSO NACIONAL.....	76
TABELA 3 – PRIORIDADES DA AGENDA LEGISLATIVA DA INDÚSTRIA: 1996/2010.....	82
TABELA 4 – PESSOAS OCUPADAS NA INDÚSTRIA E TOTAL – BRASIL 1990/1994.....	135
TABELA 5 – PIB (PRODUTO INTERNO BRUTO) – BRASIL 1990/1994.....	136
TABELA 6 – PESSOAS OCUPADAS NA INDÚSTRIA E TOTAL – BRASIL: 1995/2002.....	151
TABELA 7 – PIB (PRODUTO INTERNO BRUTO) – BRASIL: 1995/2002.....	151
TABELA 8 – TAXA DE JUROS (SELIC) FIXADA PELO COMITÊ DE POLÍTICA MONE- TÁRIA (COPOM).....	175
TABELA 9 – PESSOAS OCUPADAS NA INDÚSTRIA E TOTAL – BRASIL: 2003/2006.....	178
TABELA 10 – PIB (PRODUTO INTERNO BRUTO) – BRASIL: 2003/2006.....	178
TABELA 11 – EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E SALDO DA BALANÇA COMERCIAL 1994-2010.....	187
TABELA 12 – EMPREGO FORMAL, TAXA DE DESEMPREGO ABERTO E EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO – BRASIL: 1995-2010.....	192
TABELA 13 – PESSOAS OCUPADAS NA INDÚSTRIA E TOTAL – BRASIL 2007/2010.....	194
TABELA 14 – PIB (PRODUTO INTERNO BRUTO) – BRASIL: 2007/2010 (A PREÇOS DE 2010 – DEFLATOR IMPLÍCITO).....	195
TABELA 15 – CARACTERÍSTICAS DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO E DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO ÀS AVESNAS DO GOVERNO LULA.....	199

LISTA DE ABREVIATURAS

ABDI	- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABDIB	- Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base
ABINEE	- Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ACSP	- Associação Comercial de São Paulo
ANFAVEA	- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ANTT	- Agência Nacional de Transportes Terrestres
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPar	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Participações
BCB	- Banco Central do Brasil
CAGED	- Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CCT	- Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
CDES	- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDI	- Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEB	- Coalizão Empresarial Brasileira
CGT	- Central Geral dos Trabalhadores
CIB	- Centro Industrial do Brasil (extinto)
CIB	- Confederação Industrial do Brasil (antecessora da CNI)
CIESP	- Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CIFT-SP	- Centro da Indústria de Fiação e Tecelagem de São Paulo (extinto)
CMN	- Conselho Monetário Nacional
CLT	- Consolidação das Leis do Trabalho
CNI	- Confederação Nacional da Indústria
COAL	- Coordenação de Assuntos Legislativos
CNPI	- Conselho Nacional de Política Industrial
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
CSSL	- Contribuição sobre o Lucro Líquido
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
DECISO	- Departamento de Ciências Sociais da UFPR
DIAP	- Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EDIPUCRS	- Editora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
ESG	- Escola Superior de Guerra
FBCF	- Formação Bruta de Capital Fixo

FEA/USP	- Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo
FEBRABAN	- Federação Brasileira de Bancos
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FGTS	- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	- Fernando Henrique Cardoso (presidente da República de 1995 a 2002)
FIAP	- Federação das Indústrias do Estado do Amapá
FIEP	- Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FIESP	- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN	- Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNDCT	- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
GEIPOT	- Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (substituta do extinto Grupo Executivo de Integração de Políticas de Transportes)
IBRE	- Instituto Brasileiro de Economia (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro)
IEDI	- Instituto de Estudos para o Desenvolvimento da Indústria
IEL	- Instituto Evaldo Lodi
IFCH	- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (Universidade Estadual de Campinas)
IL	- Instituto Liberal
ILs	- Institutos Liberais
IPEA	- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LASA	- Latin America Studies Association
LC	- Lei Complementar
MEI	- Movimento Empresarial pela Inovação
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
NADA	- Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas
ND	- Nacional Desenvolvimentismo
OESP	- O Estado de São Paulo (jornal)
OMC	- Organização Mundial do Comércio
PACs	- Comitês de Ação Política (na sigla em inglês)
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	- Projeto de Emenda Constitucional

PFL	- Partido da Frente Liberal
PIB	- Produto Interno Bruto
PITCE	- Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PL	- Projeto de Lei
PL	- Partido Liberal
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio
PNB	- Produto Nacional Bruto
PNBE	- Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
PPGSocio	- Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPR
PPPs	- Parceiras Público-Privadas
PPS	- Partido Popular Socialista
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PT	- Partido dos Trabalhadores
PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
PUCRS	- Pontifca Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PUCSP	- Pontifca Universidade Católica de São Paulo
SAIN	- Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional (extinta)
SEBRAE	- Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SELIC	- Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SENAI	- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	- Serviço Social da Indústria
SINDIMAQ	- Sindicato Nacional das Indústrias de Máquinas
SINDUSCON-PR	- Sindicato das Indústrias da Construção Civil no Estado do Paraná
SNIC	- Sindicato Nacional da Indústria do Cimento
TEC	- Tarifa Externa comum, aplicada aos países membros do Mercosul.
TTs	- Think Tanks (Depósitos de Ideias, na sigla em inglês)
UDR	- União Democrática Ruralista
UBE	- União Brasileira de Empresários (extinta após a Constituinte de 1988)
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UFRJ	- Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 EMPRESARIADO INDUSTRIAL E SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES	25
2.1 ENTIDADES INTEGRANTES DO SISTEMA SINDICAL OFICIAL.....	26
2.2 ASSOCIAÇÕES NACIONAIS SETORIAIS.....	31
2.3 “ <i>THINK TANKS</i> ” DA INDÚSTRIA.....	34
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
3 EMPRESARIADO INDUSTRIAL E PODER LEGISLATIVO	59
3.1 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO.....	61
3.1.1 Financiamento de campanhas.....	61
3.1.2 <i>Lobby</i>	64
3.1.3 Participação direta.....	72
3.2 COAL (Coordenadoria de Assuntos Legislativos).....	79
3.2.1 Agenda legislativa da indústria.....	80
3.2.2 “Custo Brasil”.....	89
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
4 EMPRESARIADO INDUSTRIAL, PODER EXECUTIVO E POLÍTICA ECONÔMICA	97
4.1 NEOLIBERALISMO E GLOBALIZAÇÃO: O FIM DO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO E A REDUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO.....	99
4.2 GOVERNO COLLOR: ABERTURA COMERCIAL E CONCORRÊNCIA DESLEAL.....	113
4.3 GOVERNO ITAMAR FRANCO: CÂMARAS SETORIAIS E ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA.....	123
4.4 GOVERNO FERNANDO H. CARDOSO: PRIVATIZAÇÃO, DESNACIONALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA ECONOMIA.....	137
4.5 GOVERNO LULA: NOVO DESENVOLVIMENTISMO OU NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO ÀS AVESSAS?.....	163
4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	202
5 RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL	214
5.1 A CONSTRUÇÃO DO CORPORATIVISMO ESTATAL NO BRASIL.....	216
5.2 CORPORATIVISMO SOCIETAL E NEOCORPORATIVISMO NO BRASIL..	220
5.3 ESTARIA EM FORMAÇÃO UM “NOVO” CORPORATIVISMO NO BRASIL?.....	224
5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	230
CONCLUSÃO	232
REFERÊNCIAS	237

1 INTRODUÇÃO

A presente tese de doutoramento, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGSocio) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), tem por objetivo principal identificar que tipo de relação se estabeleceu entre o empresariado industrial e o Estado brasileiro, no período de 1990 a 2010, dado o consenso de que as antigas bases sobre as quais foi construída a articulação que atendeu tanto aos interesses do grande empresariado industrial quanto aos do Estado brasileiro, entre 1930 e o final da década de 1980, não mais se sustentavam.¹

O trabalho ainda procura analisar que tipo de relação se faz presentes nessa articulação empresariado/Estado: o desenvolvimentismo – que caracterizou a postura do Estado frente aos desafios da economia entre os anos de 1940 e 1970 –, o tradicional corporativismo estatal, o corporativismo societal, ou trata-se de um novo corporativismo que resultou de uma conjuntura política e econômica muito especial.²

Em decorrência das considerações acima, o **objetivo geral** da presente tese é identificar a (s) forma (s) de relação entre Estado e Sociedade, particularmente de um segmento dessa sociedade, o empresariado industrial, através das estratégias de ação de suas entidades de representação no Brasil pós-Collor.

Como **objetivos específicos**, o trabalho tem por finalidade analisar:

- 1º) o papel reservado ao Estado (brasileiro), diante da pressão exercida pelo capitalismo de feição neoliberal, que clama por maior liberdade à circulação do capital – com a conseqüente desregulamentação dos estatutos disciplinadores –, e por maior flexibilização nas relações entre capital e trabalho;

¹ Já é possível observar-se um certo consenso na literatura que trata do tema, acerca da corrosão a que foram submetidas as antigas bases que sustentaram a articulação entre empresariado industrial e Estado no Brasil, notadamente entre as décadas de 1930 e 1980, em face a predominância da orientação neoliberal que se fez presente após 1990. A este respeito, ver, particularmente, Eli Diniz, Bresser-Pereira e Renato Boschi.

² O conceito de “corporativismo societal”, caracteriza processos de articulação e intermediação de interesses que emergem autonomamente da sociedade em direção ao Estado, com a preservação da autonomia relativa dos atores envolvidos. Por sua vez, no “corporativismo estatal” ressalta-se o papel central do Estado enquanto agente controlador das organizações de interesse, em particular aquelas vinculadas ao capital e ao trabalho. Schmitter (1979), formulador da distinção entre os dois tipos de corporativismo, identifica o primeiro como uma estrutura de intermediação de interesses característica dos Estados de Bem-Estar Social, democráticos e pós-liberais. De outra parte, o conceito de “neorporativismo” expressa um modo particular de articulação entre o Estado e grupos de interesse, combinando dois aspectos centrais: a intermediação de interesses e uma modalidade específica de formulação/gestão de políticas públicas, de acordo com Lehbruch (1988).

2º) a ocorrência de novas formas de articulação entre a burocracia estatal e o grande empresariado industrial que possibilitem a este readquirir parte do prestígio político e poder junto ao Estado, perdido quando aderiu à tese neoliberal, segundo a qual o tradicional Estado corporativo e protecionista (constituído na era Vargas) não tem mais razão de existir.

Como **hipóteses de trabalho**, ainda que na contramão de um suposto senso comum influenciado pelo discurso neoliberal, o trabalho sugere que:

- 1ª) em países como o Brasil, o governo, em particular os ministérios da área econômica, continua sendo o “lócus” fundamental para o qual se dirigem e onde são arbitrados os interesses políticos e econômicos do capitalismo, tornando ainda válida a afirmação do sociólogo Fernando H. Cardoso (1964), confirmada nos dois períodos do governo do presidente FHC;
- 2ª) diante do processo de redemocratização do país, o empresariado industrial, através de suas principais entidades de representação (CNI, federações e associações setoriais nacionais), volta sua atenção para o interior de outras arenas políticas – o Congresso Nacional, em particular –, com o mesmo objetivo de influenciar e resguardar seus interesses econômicos e políticos;³
- 3ª) após o esgarçamento da relação entre a grande indústria nacional e o Estado brasileiro, notadamente entre os anos de 1990 e 2000, afetada que foi pela ideologia inscrita no consenso neoliberal, é possível perceber a ocorrência de um novo processo de aproximação entre esses atores, pela mobilização de um tipo particular de corporativismo que, a princípio, não tem as mesmas características do corporativismo estatal implantado por Vargas, mas também parece distinto do corporativismo societal vigente na Europa Ocidental, de que fala Schmitter (1979). Nessa nova forma de relação, a indústria voltaria a ver o Estado como seu parceiro institucional, no novo cenário econômico descortinado no Brasil e no mundo.

A ocorrência dessa aproximação, todavia, não autoriza falar-se em reconstrução do “pacto político” estabelecido entre empresários industriais e a burocracia estatal a partir dos

³ FIESP, FIRJAN, FIEMG, CNI, ANFAVEA, ABINEE, dentre outras, são consideradas como as principais entidades de representação do empresariado industrial por dois motivos: a) por situarem-se nos Estados mais industrializados do País (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) ou por ser a entidade máxima de representação (no caso da CNI); e, b) por congregarem as empresas mais importantes do ponto de vista econômico, seja em relação ao País, seja em relação a cada setor produtivo em particular.

anos de 1930 e o final dos anos de 1980, nos termos propostos por Bresser-Pereira e Diniz (2009). Primeiramente, porque pacto político pressupõe uma série de compromissos mútuos e objetivos comuns a serem atingidos. E a antiga relação empresariado industrial/Estado brasileiro esteve longe de cumprir esses pressupostos. Assim, seria possível, no limite, caracterizá-la como uma nova “articulação” que pode ser mais a consequência de uma conjuntura favorável, em particular no que respeita aos aspectos de natureza econômica, do que o resultado de um neocorporativismo, nos termos em que essa categoria política é descrita pela literatura (ver nota de rodapé nº 2).

Por fim, esta tese procura contribuir para o estudo da relação empresariado industrial e Estado brasileiro atribuindo ao corporativismo, a condição de fio condutor dessa relação, que comporta, ainda, o pragmatismo, o protecionismo e o nacional-desenvolvimentismo. Ademais, o trabalho enseja duas outras considerações importantes. A primeira é que, fugindo dos estereótipos que constantemente o vinculam ao autoritarismo, o corporativismo pode ser um suplemento valioso para a democracia, porquanto conveniente para a gestão da economia (HIRST, 1992). A segunda diz respeito ao fato de que a presença dos “*think tanks*” transmite um caráter de novidade na forma de representação do empresariado industrial. Nestes termos, ambos podem vir a constituir-se na chave explicativa da relação contemporânea (1990-2010) entre empresariado industrial e Estado brasileiro, mesmo considerando os limites que o mercado pretende estabelecer sobre o papel deste Estado em um mundo globalizado.

Em termos de apresentação, a presente tese está estruturada em 5 capítulos, conforme descrição seguinte.

Inicialmente tem-se esta **Introdução**, onde estão delineados os objetivos, as hipóteses de trabalho e a conclusão da presente Tese de doutoramento.

O **Capítulo 2** trata do **Empresariado industrial e sistema de representação de interesses**. Inicialmente, o trabalho destaca que a mudança decorrente da Constituição de 1988, que Amaury de Souza (*apud* Maria A. Leopoldi, 2000, p.302) denomina de “nova fórmula corporativa”, que apesar de designada como “nova” existe desde a década de 1930, reside na coexistência de dois segmentos representativos. De um lado, mantém-se o sistema legal corporativo, embora constituído por uma estrutura sindical mais flexível e com capacidade de autogestão, mas que insiste em manter laços com o Estado visando à captação de recursos (via imposto sindical), à preservação do denominado Sistema S (Senai, Sesi, etc.) e à permanência do monopólio da representação por setor e região (unicidade sindical); de outro lado, admite a existência de organismos privados de representação que vão das associações nacionais da indústria (ABINEE, ANFAVEA, ABDIB, etc.) aos organismos de

cúpula dos trabalhadores (CUT, Força Sindical, etc.). O fato novo nesse processo, fica por conta do surgimento de novas e importantes instituições, os denominados “think tanks”, que dão sustentação empírica, teórica e mesmo ideológica às demandas do empresariado, particularmente o industrial.

A primeira seção faz referência às entidades integrantes do sistema sindical oficial (CNI, federações e sindicatos patronais), destacando-se que a pesquisa que possibilitou esta análise teve por base duas fontes. A primeira utilizou informações disponibilizadas pelas entidades na rede mundial (web), assim como em documentos e publicações por elas produzidas. A segunda, respaldada na literatura acerca das entidades de representação do empresariado industrial, procurou identificar vínculos explicativos entre a ação política e os interesses subjacentes a essa ação por parte dessas entidades.

A segunda seção do Capítulo 2 ocupa-se das associações nacionais setoriais, cuja atuação, inicialmente tímida, foi adquirindo maior relevância na medida em que as entidades oficiais não conseguiam dar respostas às demandas de setores específicos da indústria, abrindo espaço para entidades como a ABINEE (Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica), ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), ABDIB (Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base), dentre outras tantas.

A terceira seção dedica-se à análise dos “think tanks” (reservatórios de ideias), destacando que algumas dessas entidades se constituem em meros porta-vozes de setores industriais. Outras expressam um indisfarçável caráter ideológico, quase sempre de viés conservador, como o Instituto Liberal. Por sua vez, o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento da Indústria) se apresenta como formulador de propostas de política industrial, que vê o Estado como ocupante de um lugar essencial na condução dessa mesma política, em especial a que se projeta no longo prazo.

Por fim, nas considerações finais se procura observar em que medida elas são importantes (e eficientes) na representação e defesa dos interesses da indústria do país e se, de fato, constituem para a construção de um novo corporativismo, ou apenas dão nova aparência ao corporativismo estatal tradicional.

O **Capítulo 3** que analisa a relação entre o **Empresariado industrial e Poder Legislativo**, como o título está a indicar, tem por objetivo identificar como se dá a atuação do empresariado industrial junto ao Poder Legislativo. Ocorre que a restauração da democracia no país devolveu ao Congresso Nacional a condição de efetivo poder da República, o que veio a ser consolidado com a promulgação da Constituição de 1988. Portanto, desde a

consolidação do processo democrático ocorrido no final da década de 1980, o Poder Legislativo federal vem assumindo a condição de *locus* para onde se dirigem, de forma crescente, as atenções das entidades de representação do empresariado industrial.

Para melhor analisar essa ação política das entidades de representação do empresariado industrial, o capítulo está fracionado em duas seções. A primeira, denominada “formas de representação”, parte do princípio de que, passando o Congresso a conformar uma arena política cada vez mais importante, deve ser ocupada pelos empresários através de seus representantes: deputados federais e senadores claramente identificados com entidades de representação da indústria e políticos eleitos com apoio financeiro da indústria. Para além desses representantes, as entidades patronais da indústria passaram a exercer, de forma intensiva, o “lobby”, visto aqui como uma alternativa democrática legítima, e não apenas como barganha política de natureza escusa. Assim, o lobby, longe de se constituir em ação política condenável, reforça a ideia de que o corporativismo praticado através dele é um suplemento valioso para a democracia representativa.⁴

A segunda seção do capítulo trata da COAL (Coordenação de Assuntos Legislativos). O primeiro resultado advindo da criação dessa Coordenação, foi a constituição de uma Agenda Legislativa da Indústria que, embora esteja sob a responsabilidade da CNI, também contempla reivindicações de outras entidades de representação. A Agenda, por sua vez, vem se constituindo no mais eficaz instrumento de ação política da indústria desde 1996. Seu surgimento está diretamente relacionado ao reconhecimento de que a arena legislativa não pode mais ser negligenciada pelas entidades sindicais e privadas de representação da indústria na defesa de seus interesses.⁵

Ainda em decorrência da criação da COAL, e embora integre a pauta da agenda legislativa da indústria, o denominado “custo Brasil”, por sua importância para as finalidades da indústria, merece ser analisado separadamente, porquanto a indústria dedica a maior parte

⁴ O crescente *lobby* efetuado pela indústria junto ao Congresso Nacional contribuiu para o processo democrático na medida em que exterioriza as demandas do setor industrial junto àquele Poder da República, reduzindo, desta forma, a utilização de meios escusos de defesa de interesses.

⁵ A eficácia da Agenda Legislativa está diretamente relacionada a sua capacidade de acompanhar através de uma única publicação, todas as matérias de interesse da indústria que tramitam no Congresso Nacional, facilitando o trabalho de *lobby* desenvolvido pelos congressistas industriais e aqueles cuja eleição foi financiada com recursos da indústria.

de sua atuação política junto ao Congresso Nacional propondo e acompanhando projetos de lei que tenham por finalidade sua redução.⁶

Por fim, nas considerações finais, o trabalho procura mapear os sucessos obtidos e os insucessos colhidos pelas entidades de representação do empresariado industrial, indústria em sua ação política junto ao Congresso Nacional, com a finalidade de aferir o grau de eficácia dessa ação na defesa dos interesses gerais e específicos da indústria local.

O **Capítulo 4**, vincula as relações entre o **Empresariado industrial, Poder Executivo e política econômica**, e constitui-se em dos pontos cruciais desta tese. Mesmo considerando a importância adquirida pelo Poder Legislativo após a redemocratização do País, é inegável que a agenda nacional ainda é pautada pelo Poder Executivo, em razão de sua capacidade de implementar ou vetar propostas de abrangência nacional. Assim, o trabalho pretende analisar em que medida os interesses da indústria foram contemplados pelas políticas econômicas (e industriais) implementadas pelos diversos governos do período.

Para melhor entender a forma pela qual este capítulo foi elaborado, é preciso tecer algumas considerações a respeito do contexto econômico e político do País.

A partir dos anos 1980, não bastasse o fato de que o modelo de substituição de importações, que havia possibilitado o extraordinário desenvolvimento econômico entre os anos de 1940 e o final dos anos de 1970, já dar inequívocos sinais de esgotamento, o país enfrentaria a grande crise da dívida externa, que se estenderia durante toda a década de 1980, ao mesmo tempo em que, no plano global, a ideologia neoliberal se tornaria hegemônica. Em decorrência, ao longo dos anos de 1990, o Brasil passou a capitular às orientações formuladas pelo “Consenso de Washington”, inicialmente promovendo uma ampla abertura comercial, logo no início do governo Collor e, posteriormente, já no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciando um gradual processo de desnacionalização da indústria combinado com taxas extremamente modestas de crescimento econômico.

A combinação desses dois fatores (desnacionalização e baixas taxas de crescimento) acarretou consequências danosas para os empresários industriais, que em épocas não tão remotas influenciavam o direcionamento político do Estado brasileiro em favor da indústria, e

⁶ Por “custo Brasil” convencionou-se denominar o conjunto de distorções existentes na economia brasileira, responsável pela baixa competitividade e ineficiência das empresas. Para um aprofundamento do tema, ver Wagner P. Mancuso, *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Umanitas; Edusp, 2007. Ver, também, revista Custo Brasil – Soluções para o Desenvolvimento.

que agora perdiam influência na vida política nacional. Que razões levaram a esta situação? Esses também são questionamentos que se fazem Bresser-Pereira e Diniz (2009, p.2):

Seriam suas causas externas? Seria ela inevitável dada a hegemonia neoliberal que se estabeleceu no mundo nos anos 1990? Ou existiriam outras razões para que o país perdesse a ideia de nação, deixasse de realizar uma política econômica autônoma e crescesse a taxas muito menores do que a grande maioria dos demais países, mesmo depois de haver estabilizado os preços em 1994?

Mesmo não se constituindo em uma única e definitiva explicação, é certo que os produtos oriundos do agronegócio (grãos, café, açúcar, aves, suínos, bovinos, sucos naturais, etc.) e do setor extrativo-mineral (ferro e manganês), por representarem a parcela mais significativa da pauta de exportações do Brasil (Banco Central do Brasil, 2010), contribuem de forma mais efetiva para o superávit comercial do país. Como geram divisas necessárias à importação de bens e serviços não produzidos internamente, sua importância econômica crescem na mesma medida em que influenciam o direcionamento político do Estado brasileiro.

Paralelamente a essas considerações de natureza econômica, é preciso ter-se em conta que nem a fragmentação da relação entre empresariado e burocracia estatal e tampouco a abertura comercial ocorreram por mera coincidência. Elas representaram a concretização de uma ideologia que, no plano teórico, ao dar ênfase aos argumentos neoclássicos e neoutilitaristas, reforçava a rejeição do modelo de Estado desenvolvimentista que, no passado, inspirara a trajetória da industrialização substitutiva de importações, passando a ser percebido como símbolo do atraso, expressando uma era que se esgotara (DINIZ, 1996; 2000).

Essa é a razão pela qual, no Brasil, a partir da segunda metade da década de 1980, tomaria corpo uma nova versão do binômio modernidade-atraso. Estatismo, protecionismo, nacionalismo, intervencionismo e corporativismo seriam estigmatizados como expressões de uma fase ultrapassada, enquanto o polo moderno passaria a ser representado pela trilogia mercado, livre iniciativa e internacionalismo. Essa discussão sobre modernização e atraso adquiriria centralidade, na medida em que a perspectiva liberal (apontada como um imperativo dos novos tempos) e a conjuntura internacional influenciariam o debate, definindo novos parâmetros para as noções de modernidade e não modernidade.

Na afirmação e propagação dessa nova orientação, dirigentes e a alta tecnocracia das agências multilaterais (FMI, Banco Mundial, etc.) desempenharam papel marcante, ao enfatizarem a supremacia do mercado em contraposição à ineficiência do Estado. Assim, a globalização implicaria simultaneamente, no plano externo, a irrelevância dos Estados

nacionais e, no plano interno, a atualidade do Estado mínimo. Em decorrência, as novas exigências impostas pelo modelo neoliberal, no qual se insere o processo de globalização, determinavam a necessidade de elaboração de outras estratégias no relacionamento entre a grande indústria e o Estado, uma vez que o modelo que combinara pragmatismo, protecionismo e desenvolvimentismo, já não se sustentava nas mesmas bases em que se manteve por quase 60 anos.

Para entender esse processo, torna-se necessária analisar as consequências da globalização sobre a economia brasileira, das quais a primeira a se tornar visível foi a abertura comercial promovida no governo Collor a partir de 1990.

Muito embora uma expressiva parcela do empresariado nacional se mostrasse favorável à abertura comercial, convencida de que a exposição da economia nacional à concorrência externa seria fator de indução a um necessário processo de incremento de produtividade e de tecnologia, por certo que nem os mais fervorosos adeptos da política de liberação econômica, um dos carros-chefe do ideário neoliberal, contavam com a ocorrência de um processo tão predador como o que se instaurou no País. A alcunha “importabando” (IEDI, 2001) passou a designar produtos importados sem critério, fortemente subsidiados pelos países de origem, o que se reflete em baixos custos de produção, como se verifica na China e outros países asiáticos.

Em 1992, ao superar a crise decorrente do processo de impedimento do presidente Collor, o País dava mostras inequívocas de consolidação democrática. Posteriormente, em 1994, com a implantação do Plano Real, o Brasil iria dar os primeiros passos em direção à tão sonhada estabilização da moeda.

Todavia, se a democracia se consolidara com as eleições presidenciais de 1994, havia incertezas no que se referia à evolução da política macroeconômica e à ausência de uma política de desenvolvimento. Embora hoje se possa avaliar que as reformas liberalizantes foram moderadas, se comparadas àquelas que tiveram lugar em outros países latino-americanos, como o Chile e Argentina, por exemplo, na medida em que não destruíram por inteiro o setor privado nacional, dando-lhe tempo para que se adaptasse a um ambiente econômico mais competitivo, a atuação do governo Fernando Henrique Cardoso, deixava à mostra as dificuldades de convivência de uma política de desenvolvimento voltada aos interesses nacionais com as reformas estruturais determinadas pelo consenso neoliberal. O curioso é que as reformas não reduziram significativamente a ação econômica do Estado, mas redefiniram, em parte, suas formas de atuação. Nesse sentido, a renúncia a uma política industrial deixava de ser uma imposição externa, como o governo procura fazer crer, à época,

para se constituir, efetivamente, numa posição ideologicamente consciente. Como afirma Eli Diniz (2000, p.17): “Subjacente ao raciocínio está o pressuposto de um automatismo cego do mercado globalizado, o que, por sua vez, dá origem a visões deterministas e reducionistas”.

No final dos anos 90, entretanto, passou-se a assistir uma evolução para um ambiente menos uniforme, o que favorecia o questionamento da perspectiva minimalista, a partir da qual o Estado não apenas passava a ser visto como ator central das transformações do mundo contemporâneo, como ressaltava a inviabilidade do fortalecimento de economias de mercado sem a presença de um Estado capaz e efetivo (EVANS, 1998, citando o *World Development Report*, do Banco Mundial para 1997).

É nesse contexto que o trabalho analisa o papel do Estado, que mesmo se defrontando com um cenário globalizado, sua presença já não se constituía, *a priori*, empecilho para o desenvolvimento de uma economia de mercado. Por conseguinte, busca-se identificar como se constituíram as novas relações entre o grande empresariado industrial e o Estado, após essa mesma fração de classe ter aderido de forma tão contundente ao ideário neoclássico. Nesse sentido, é importante observar como o governo brasileiro pós-2003, submetido aos mesmos constrangimentos impostos pelo capitalismo internacional e pelas agências multilaterais de financiamento e desenvolvimento aos governos anteriores, conseguiu apresentar alternativas ao “determinismo histórico” que parecia orientar o governo no período 1995-2002.

Por fim, a análise debruça-se sobre as políticas econômicas que tornaram possível a promoção de um vigoroso crescimento industrial, a expansão das exportações, o aumento da renda e, finalmente, as medidas adotadas pelo governo para fazer frente e minimizar os efeitos da crise financeira internacional instaurada a partir de setembro de 2008, nos Estados Unidos, cujas consequências se fizeram sentir em todo mundo a partir do último trimestre de 2008, e no Brasil particularmente ao longo de 2009.

Nas considerações finais do Capítulo 3 são abordados os conflitos e os pontos de interesse dos atores políticos Estado e empresariado industrial, com a finalidade de investigar se a relação que se estabeleceu, especialmente a partir dos primeiros anos da década de 2000, constituiu-se, de fato, em um novo desenvolvimentismo, que teve no Estado brasileiro o principal protagonista, ou se as estratégias e políticas adotadas implicam resultados que são consistentes com o que se pode chamar de Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas, conforme propõe Reinaldo Gonçalves (2011).

No **Capítulo 5**, o objetivo central é discutir a **Relação Estado e Sociedade**. Busca identificar os mecanismos relacionais entre Estado, aqui identificado como governo federal, e

a sociedade brasileira, e, particularmente, uma fração de classe dessa sociedade, o empresariado industrial.

Inicialmente, procura-se analisar como se deu a construção do corporativismo estatal no Brasil, que presidiu a relação Estado/empresariado industrial entre 1930 e o final da década de 1980.

Num segundo momento, o estudo volta-se à descrição de dois outros tipos de corporativismo reconhecidos pela literatura acerca do tema, quais sejam, o corporativismo societal e neocorporativismo, cuja atuação se faz mais presente na Europa Ocidental. Essa descrição se justifica na medida em que mostra que o corporativismo que se pratica hoje no Brasil, não se enquadra nessas duas perspectivas.

Na terceira seção do capítulo, o estudo avança por duas vertentes. A primeira leva em conta que após 1990 houve um período de rejeição crescente à presença do Estado na economia e que, a partir de 2003, tem início um novo ciclo desenvolvimentista capitaneado pelo Estado. A segunda identifica que as relações entre Estado e Sociedade no Brasil contemporâneo repelem o corporativismo estatal tradicional, no qual o Estado impunha sua vontade de cima para baixo; por outro lado, também não se percebem as características do corporativismo societal ou do neocorporativismo nessas relações. Em decorrência, o estudo indaga se estaria em formação um "novo" corporativismo no Brasil?

Por fim, na **Conclusão**, tomando-se por base as considerações anteriores procura-se: i) identificar como a indústria vê o papel do Estado brasileiro, como seu parceiro institucional, no novo cenário econômico descortinado no Brasil e no mundo. Dito de outra forma, apreender em que medida a ideologia inscrita no modelo neoliberal afeta as relações entre o Estado brasileiro e o empresariado industrial, uma vez que este último acaba tendo que se integrar a esta nova configuração; ii) identificar a ocorrência de um novo arranjo na articulação da grande indústria com o Estado brasileiro, em face aos condicionantes endógenos e exógenos anteriormente referidos.

Por certo que a resposta a esta questão, tal qual a temática inicialmente proposta, é complexa. De todo modo, uma questão desde logo se impõe e diz respeito ao problema que se coloca nesta tese: qual o papel exercido por entidades de representação dos interesses gerais do empresariado industrial, num contexto em que a atividade econômica se pauta pelos relacionamentos globais e ações individualistas?

Como é possível observar, o quadro de referências dos problemas de pesquisa formulados diz respeito a um conjunto de temas teóricos que marcam o debate sobre os efeitos da globalização numa economia marginal, como a brasileira, tendo como objeto de estudo não apenas os aspectos econômicos, ainda que implícitos, mas também as consequências políticas e sociais que esses efeitos irão determinar sobre um agente político em particular: o empresário industrial. Igualmente diz respeito à dimensão teórica que cerca o tema da relação Estado e Sociedade.

Antes de concluir, cabe ressaltar que apesar de inúmeras tentativas, os dirigentes de entidades de representação do empresariado industrial se recusaram a responder os vários questionários a eles encaminhados, temerosos que suas opiniões viessem a comprometê-los junto ao futuro governo que emergiria das eleições de outubro de 2010. Assim, as informações utilizadas nesta tese de doutoramento têm sua fonte na revisão da literatura sobre o tema, nas publicações disponibilizados pelas entidades empresariais pesquisadas, em meio físico ou na web, além dos dados e análises publicados pelo DIAP, IBGE, BNDES, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Banco Central do Brasil.

De toda forma, é possível afirmar que há razões concretas para acreditar que a análise empreendida neste trabalho pode vir a ser um elemento adicional para a compreensão de aspectos ainda não explorados pela literatura acerca da natureza da relação que se estabelece entre o grande empresariado industrial e o Estado brasileiro. Nesse sentido, surge como novidade a ação dos think tanks – pelo suporte ideológico que trouxeram às entidades de representação –, e a ação das entidades nacionais setoriais da indústria – pela eficácia na defesa de interesses específicos –, embora não possam ser desprezadas as iniciativas das entidades integrantes do sistema corporativo oficial (federações e CNI), para se aproximarem do Estado, ao mesmo tempo em que buscam estar em maior sintonia com os efetivos anseios do empresariado industrial.

Essa aproximação, seja pelo suporte intelectual dos think tanks, seja pela ação das entidades setoriais ou oficiais de representação, se estabeleceu seguindo um fio condutor central: o corporativismo. Contudo, não foi abandonado outro fio condutor que tem caracterizado a relação do empresariado industrial com o Estado, notadamente a partir da década de 1930: o pragmatismo.

Como decorrência das considerações acima, as novas e importantes formas de relacionamento entre empresariado industrial e Estado, mesmo não podendo ser caracterizadas como corporativismo societal, presente nas sociedades democráticas europeias do pós-Guerra, também não podem ser confundidas com o tradicional e conservador corporativismo de Estado brasileiro, em particular a partir da primeira metade dos anos 2000, quando esse mesmo Estado foi responsável por um novo surto de desenvolvimento, reforçando a tese de que a indústria brasileira ainda é dependente da ação deste, pelo que a proposta é classificá-lo como um “fraco corporativismo de Estado”.

Finalmente, a expectativa derradeira é que o presente trabalho não apenas tenha permitido pensar a relação dos empresários industriais com o Estado no que diz respeito aos aspectos políticos e econômicos dessa relação, mas também com o Estado enquanto regime político democrático.

2 EMPRESARIADO INDUSTRIAL E SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

A indústria brasileira, em que pese ter assumido papel de importância na composição da riqueza nacional somente a partir da década de 1930, constituiu um sistema de representação para defesa de seus interesses desde o século XIX, quando surgiram as primeiras entidades patronais, sendo a SAIN (Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional), fundada ainda em 1825 no Rio de Janeiro, a primeira a poder ostentar, de fato, a condição de entidade patronal.⁷

No início do século XX, a crise econômica vigente determinou a fusão da SAIN com o Centro de Fiação e Tecelagem do Rio de Janeiro, dando origem ao Centro Industrial do Brasil (CIB), primeira entidade de caráter permanente de classe da indústria organizada sem qualquer interferência estatal.

O CIB sobreviveu à edição do Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931, que instituiu a sindicalização a partir de um processo corporativo estatal, dando origem à Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJ, hoje FIRJAN).

Em São Paulo, a indústria teve seus interesses inicialmente defendidos pela Associação Comercial de São Paulo – ACSP, fundada em 1894. Mas a partir do momento em que esses interesses se tornaram incompatíveis com os do comércio, os quais se situavam mais próximos aos do setor agrário-exportador, o então Centro da Indústria de Fiação e Tecelagem de São Paulo (CIFT-SP) e outras entidades menores criaram o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), que nasceu para representar os interesses específicos da indústria paulista.

Tal qual ocorreu com o CIB, a partir da vigência do Decreto nº 19.80770/31, o CIESP deu origem à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), sem, contudo, deixar de existir. Tinha ali origem o modelo de representação dos interesses da indústria, e que se caracteriza por contemplar três formatos básicos.

⁷ A SAIN (Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional), fundada por iniciativa de Inácio Álvares Pinto de Almeida, teve seus estatutos aprovados ainda em 1825 e, “dois anos mais tarde, em 19 de outubro de 1827, a primeira sociedade civil da história do Brasil é enfim inaugurada” (BUENO, 2008).

O primeiro, fruto do modelo corporativo estatal é abrangente, e inclui sindicatos, federações regionais e uma confederação nacional.

O segundo é formado por entidades privadas. Ocorre que a ampliação e a diversificação do parque industrial brasileiro passou a exigir uma representação de interesses mais específica, não contemplada pela atuação das entidades oficiais. Daí a necessidade de criarem-se entidades cuja ação está diretamente voltada à defesa desses interesses específicos. Surgem, então, entidades como a ABDIB, ANFAVEA, ABINEE e similares.

Uma terceira modalidade de representação é formada pelos “*think tanks*” (reservatórios de ideias)⁸, cuja atuação é menos voltada para a defesa de interesses gerais e específicos da indústria, e mais direcionada à defesa de princípios ideológicos (como o Instituto Liberal) ou à formulação de políticas industriais de médio e longo prazo (como o IEDI).

2.1 ENTIDADES INTEGRANTES DO SISTEMA SINDICAL OFICIAL

As regras de sindicalização no Brasil, como já referido no item anterior, nasceram com o Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931. Grosso modo, sua estrutura original foi preservada até hoje, exceção feita às mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, que desatrelaram as entidades sindicais do Ministério do Trabalho, passando as mesmas a serem entidades de direito privado, muito embora preservem resquícios corporativos como o imposto sindical e o monopólio da representação única por base territorial. Tanto as entidades patronais quanto aquelas representantes de trabalhadores continuam estruturadas em sindicatos, federações regionais e uma confederação nacional, sendo que em relação aos trabalhadores, ainda que não regulamentada, é aceita a existência de centrais sindicais, como a CUT (Central Única dos Trabalhadores), a Força Sindical e a CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores), apenas para citar as mais importantes.

Em relação à indústria, objetivo central deste trabalho, o modelo corporativo oficial se estrutura a partir de sindicatos patronais. Estes, em sua maioria, têm sua área de atuação

⁸ Cfe. Tatiana Teixeira da Silva (Revan, 2007), *think tanks* são grupamentos privados que se dedicam a pensar e produzir ideias, separados da administração pública, congregando pensadores das mais diversas origens, em especial intelectuais do meio acadêmico.

restrita ao âmbito municipal – como o Sindicato das Indústrias do Vestuário de Curitiba. Em número menor, mas de maior relevância política, existem sindicatos de abrangência regional – como o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná (SINDUSCON-PR). Por fim, em escala menor ainda, mas de grande influência política junto às instâncias governamentais federais, inserem-se sindicatos de atuação nacional – como o SINDIMAQ (Sindicato Nacional das Indústrias de Máquinas) e o SNIC (Sindicato Nacional da Indústria do Cimento).

O segundo nível na estruturação corporativa oficial é ocupado pelas federações estaduais da indústria, que congregam todos os sindicatos patronais, sejam eles de atuação municipal, regional ou nacional. Neste último caso prevalece, para efeito de filiação à Federação, a localização da sede do sindicato nacional.

Por outro lado, no modelo vigente, cada sindicato, independentemente de sua estrutura administrativa, do poder econômico das indústrias a ele associadas, ou da influência política que exerce, é detentor do mesmo potencial eleitoral, vale dizer, cada sindicato detém um voto. Em decorrência dessa situação, as federações estaduais necessitem dar a mesma atenção tanto a pequenas empresas quanto a grandes conglomerados industriais.

Essa é a razão pela qual muitas empresas não se sentem suficientemente representadas nessas instituições que, por sua constituição eclética, não conseguem dar atenção a pleitos específicos de determinados setores da indústria, correndo o risco de assumirem posição contrária aos interesses desses mesmos setores.

Essa clivagem que se estabelece entre interesses setoriais, por vezes antagônicos, está na origem da crise de representatividade de que padecem as federações estaduais da indústria, o que abre espaço para o surgimento e a atuação mais eficaz de associações nacionais da indústria, cujos objetivos institucionais são os de defender, exclusivamente, os interesses das empresas associadas.

Por fim, o modelo corporativo oficial de representação dos interesses da indústria, como de resto dos outros setores econômicos, ainda comporta um terceiro nível, qual seja, a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

A CNI congrega todas as federações estaduais que, a exemplo do que ocorre com os sindicatos, são eleitores de mesma qualificação, independentemente do poder econômico que representem. Em outros termos, a FIESP, por muitos considerada a entidade patronal mais importante do país, por representar o estado mais industrializado da federação, tem o mesmo peso eleitoral da FIAP, que representa a indústria do Amapá, cujo potencial industrial é ínfimo em comparação ao de São Paulo.

Em decorrência dessa imposição institucional reproduz-se, no nível nacional, a mesma clivagem que dá origem à crise de representatividade das entidades sindicais da indústria no nível estadual, o que favorece, igualmente, o surgimento de associações nacionais de representação exclusiva de setores industriais.

Ainda caberia ressaltar que durante a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, e nos primeiros anos da década de 1990, a FIESP foi a entidade patronal mais atuante, estabelecendo vínculos importantes com os parlamentares e, a partir desse relacionamento, conseguiu defender com mais eficácia os interesses gerais do empresariado industrial e, indiretamente, os interesses de todo empresariado. Essa atuação, e suas consequências, talvez seja a raiz explicativa para o fato de a FIESP ser considerada naquele período como “caixa de ressonância” do empresariado nacional, ocupando um espaço que, em tese, estaria reservado a CNI.

Contudo, ao longo da década de 90, foi sendo reforçada a tendência à valorização do Legislativo como espaço de interlocução e como *locus* legítimo para o exercício da influência e do poder de negociação dos grupos empresariais. A centralidade ocupada pela arena legislativa pode ser observada através de inúmeras iniciativas do empresariado no sentido de modernizar e adaptar sua estrutura de representação de interesses às mudanças do perfil institucional do país. Nesse contexto, entidades de classe como a CNI, voltaram suas atividades para o Congresso, com o qual passaram a manter permanente intercâmbio, acompanhando a tramitação de projetos de interesse do setor industrial. Foi atuando desta forma que a CNI retomou seu papel de interlocutor da indústria nacional, que até então era nitidamente ocupado pela FIESP.

Essa centralidade da atividade parlamentar justificou a criação da COAL (Coordenadoria de Assuntos Legislativos), no âmbito da CNI. Trata-se de uma assessoria que tem por objetivo o acompanhamento dos trabalhos legislativos de interesse para o empresariado industrial, fornecendo informações para as diferentes entidades de classe acerca dos principais projetos e ao mesmo tempo encaminhando aos parlamentares não apenas dados, mas sugestões formuladas pelas organizações empresariais da indústria. A partir da segunda metade dos anos 90, a COAL passou a editar, e circular nos meios empresariais, a Agenda Legislativa, divulgando informações sobre os vários projetos em tramitação, explicitando a posição das entidades de classe e suas principais propostas, quase todos voltados à redução do “custo Brasil” em todas suas dimensões: tributária, trabalhista, de infraestrutura material e social.

Mas não se resume na criação da COAL o esforço modernizador que vem alterando a forma de atuação da CNI. No decorrer da década de 90 a entidade passou por uma revitalização que, mesmo não podendo ser classificada como radical, permitiu-lhe alcançar maior dinamismo e representatividade. Um das mudanças consistiu na reestruturação e ampliação dos seus conselhos temáticos, que passaram a formular propostas para diferentes áreas. Tal fato possibilitou a CNI estar diretamente inserida na discussão de grandes temas nacionais, tais como política industrial, desenvolvimento tecnológico, relações de trabalho, integração internacional, comércio exterior, meio ambiente e assuntos legislativos.

Visando ampliar sua representatividade junto à indústria brasileira, a CNI criou, em 1996, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB). A CEB nasceu como uma resposta dos empresários à necessidade de maior participação e influência na definição das estratégias brasileiras de inserção internacional.

Com a Secretaria Executiva a cargo da CNI, a entidade apresenta um modelo informal, aberto à participação voluntária de organizações empresariais e companhias de qualquer setor econômico. A CEB congrega, hoje, mais de 170 organizações empresariais, sendo que no seu Conselho de Orientação Estratégica, órgão consultivo de nível superior, estão reunidos 25 membros, representando as organizações empresariais de cúpula e entidades setoriais com relevante participação no comércio exterior brasileiro. O órgão tem como atribuições:

- a) formular estratégias para ampliar a influência do setor empresarial sobre as posições brasileiras em matéria de negociações comerciais internacionais;
- b) liderar a representação de interesses do empresariado brasileiro em negociações comerciais internacionais;
- c) estimular a capacitação de representantes empresariais para negociações comerciais internacionais;
- d) assegurar que a CEB represente, de fato, a mais ampla gama dos interesses empresariais, através da mobilização de empresários e entidades empresariais de todos os setores interessados nas negociações;
- e) apresentar as posições e recomendações empresariais aos ministros de Estado das áreas envolvidas nas negociações; e,
- f) representar a CEB nos mais importantes foros internacionais.

Outro aspecto da modernização da CNI foi a expansão e o aperfeiçoamento de seus quadros técnicos, bem como o reforço de suas funções de assessoria em diferentes campos, inclusive o acompanhamento dos trabalhos do Congresso, além da produção e divulgação de

informações sobre as questões econômicas e políticas de interesse de seus associados. Através de seu departamento de pesquisas, passou a promover estudos para avaliar o impacto das políticas governamentais sobre os diferentes setores industriais.

Quando a CNI adotou como estratégia ampliar sua participação nos centros de decisão sobre a política econômica, instituindo o Fórum Nacional da Indústria, foi buscar nesse quadro técnico mais qualificado o respaldo necessário. O Fórum constitui-se em um órgão colegiado de natureza consultiva da Diretoria da CNI, atuante na formulação de estratégias sobre matérias de interesse da indústria e da economia brasileira. Criado em 2003, é formado por cinquenta presidentes das principais associações nacionais setoriais; presidentes de Conselhos Temáticos Permanentes da CNI; e sete membros, escolhidos pelo presidente da CNI, que podem ser presidentes de federações das indústrias, membros do Conselho de Representantes ou da Diretoria da CNI e empresários membros do Conselho Nacional de Política Industrial (CNPI).

Uma das principais realizações do Fórum Nacional da Indústria foi a elaboração, em 2005, do “Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015”. Através do Mapa Estratégico a CNI estabeleceu metas e programas capazes de consolidar o Brasil como uma economia competitiva, inserida na sociedade do conhecimento e, principalmente, com um sistema de gestão que leve o país a crescer com eficiência e inclusão.

Assim, pensando como Eli Diniz (2004), se considerarmos a estrutura de representação de interesses do empresariado industrial, podem ser detectados pontos de continuidade e de ruptura com a tradição corporativista inaugurada na década de 1930. A CNI, como órgão máximo dessa estrutura formal, e em que pese os avanços no seu processo organizacional, não consegue impor-se como uma organização de cúpula de alto teor de abrangência, capaz de dar forma e expressão a interesses multissetoriais. Por outro lado, por força da estrutura formal, como resultado do processo adaptativo da década de 1990, surgiram novas organizações voltadas para a articulação e mobilização de setores da produção industrial ou mesmo do conjunto do empresariado, para a negociação junto ao Executivo ou ao Legislativo, tendo em vista a defesa de políticas de interesse da classe empresarial em seu conjunto ou de alguns de seus segmentos mais expressivos.

Ainda cabe destacar que não obstante os anos 90 representarem uma década de mudanças, desencadeadas por um conjunto de políticas voltadas para a liberação das forças de mercado, principalmente da pressão pela privatização do patrimônio público, a abertura para o exterior, os estreitamentos dos vínculos com o mercado internacional, além das reformas voltadas à redução do Estado, que a indústria apoiou, ao analisar-se a obra de Eduardo Bueno

(*Produto Nacional: uma história da indústria no Brasil*, CNI: 2008), verifica-se, uma vez mais, a presença da estratégia pragmática que caracterizou a relação da indústria nacional com o Estado brasileiro. A obra patrocinada pela CNI, ao elogiar o presidente Lula, retoma o mesmo tom laudatório com que as classes empresariais saudavam Vargas como “paladino da democracia”, mesmo em plena ditadura do Estado Novo. Após ser acusado pela indústria de agitador e líder da greve que abalou a indústria automobilística brasileira, quando era presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, reprisando a greve que paralisara São Paulo em 1917, Luiz Inácio Lula da Silva é elogiado na obra em tela pela ascensão política e o “amadurecimento” seu e do Partido dos Trabalhadores (PT), imaginado em uma mesa de restaurante frango-com-polenta, em São Bernardo, e fundado no Colégio Sion, em São Paulo, em 10 de fevereiro de 1980.

Após tomar posse no Palácio do Planalto, em 1º de janeiro de 2003, Lula – bem como o PT, a própria Confederação Nacional da Indústria e a sociedade brasileira como um todo – deu extraordinária demonstração de amadurecimento e de fé na democracia. Afinal, não só não houve um êxodo de empresários como Lula já não estava disposto a fazer os operários a cruzarem os braços. Os dois lados tinham abrandado seu radicalismo. Quase 15 anos se passavam desde que o então presidente da Fiesp, Mário Amato, dissera que se Lula vencesse as eleições (de 1989), “800 mil empresários deixariam o país”. Lula também trocara as bravatas pela gravata e já não era favorável ao calote a dívida externa – aliás, saldada em seu governo (BUENO, 2008).

O autor, representando o pensamento dominante na CNI, conclui: “E, de certa forma, a vitória de Lula era também a vitória da indústria brasileira – não só porque o ex-torneiro mecânico que virara presidente era egresso do SENAI, mas porque, dentre os produtos nacionais gerados nas fábricas do país, estava um movimento sindical sólido o bastante para produzir o mandatário da nação” (BUENO, 2008, p. 213).

2.2 ASSOCIAÇÕES NACIONAIS SETORIAIS

Como já referido na primeira seção deste capítulo, as entidades setoriais de representação da indústria antecederam à criação das entidades oficiais, essas existentes somente a partir de 1931, com a vigência do Decreto 19.770.

Algumas dessas entidades setoriais continuam atuantes até os dias de hoje, como a Associação Comercial de São Paulo (ACSP), fundada em 1894. A maioria, contudo, teve existência efêmera. Algumas outras se fundiram com entidades similares, enquanto que uma

parcela considerável deu lugar a entidades integrantes do sistema corporativo oficial, a partir do processo de sindicalização das entidades patronais, que teve início em 1931.

Considerando que, no que respeita à indústria, as entidades setoriais, como os Centros Industriais (CIESP, por exemplo), sobreviveram ao lado das entidades oficiais (como a FIESP e a CNI), qual a razão que justificaria, a partir da década de 1950, a criação de outras entidades patronais para a defesa de seus interesses; seria decorrência de uma crise de representação de que se ressentiam as entidades oficiais existentes? Ou seria consequência da necessidade de defender interesses específicos que essas entidades oficiais, por sua própria constituição, não podiam garantir? Sem querer fechar as portas para outras possibilidades analíticas, é defensável que a resposta seja “sim” às duas indagações formuladas.

Primeiramente, porque ao longo de suas existências as entidades oficiais enfrentaram crises de representatividade, na medida em que vários setores industriais não se sentiam devidamente representados nessas entidades, o que, não raro, influenciou sua oposição ou mesmo seu afastamento. Em segundo lugar, mas não menos importante, porque a ampliação do parque industrial brasileiro, determinando uma maior complexidade da economia, fez com que setores específicos vissem a necessidade da implantação de políticas específicas, voltadas ao atendimento de interesses muito localizados.

É nesse contexto que nasceu a ABDIB (Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base), fundada em 1955. Naquele momento em que o Estado assumia, definitivamente, o papel de indutor do desenvolvimento nacional, as empresas do setor passaram a demandar políticas industriais que garantissem a sua participação no “tripé” que viria a dar suporte ao processo de industrialização em marcha: Estado, empresas multinacionais e empresas de capital nacional. A ABDIB continua sendo uma associação altamente eficaz na defesa dos interesses de suas associadas. A importância das empresas que integram a associação já é motivo suficiente para que obtenham a atenção do governo. Em 2008, as empresas associadas a ABDIB apresentaram um faturamento no Brasil da ordem de 431 bilhões de reais (quase 15% do PIB nacional), e foram responsáveis por cerca de 355.000 postos de trabalho diretos.⁹

As razões acima descritas também respaldaram a fundação da ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores). A entidade, criada em 15 de

⁹ Baseado em informações contidas na página da ABDIB na web, disponível em: <http://www.abdib.org.br>. Acesso em 11/06/2010.

maio de 1956, teve como missão institucional defender o espaço da indústria automotiva que se instalava no Brasil na década de 1950.¹⁰

A influência da ANFAVEA junto ao governo federal foi de tal ordem eficaz que o modal de transporte, que tinha nas ferrovias seu principal alicerce, foi paulatinamente sendo substituído e ocupado por uma extensa malha rodoviária, em que pese as excelentes condições topográficas de que dispõe o Brasil para o uso de ferrovias, ao menos no que respeita ao transporte de cargas.

Segundo dados estatísticos do GEIPOT (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes), relativos ao ano de 2000, disponibilizados pela ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres), em sua página na web (www.antt.gov.br), o modal de transportes de carga apresenta uma ampla supremacia do transporte rodoviário sobre os demais. Rodoviário: 60,49%; ferroviário: 20,86%; aquaviário: 13,86%; dutoviário: 4,46%; aéreo: 0,33%. Em relação ao transporte de passageiros, segundo as mesmas fontes, a supremacia do transporte rodoviário é ainda maior: supera os 80% e responde pelo transporte de 140 milhões/usuários/ano.

Para se ter uma noção aproximada da eficácia do lobby da indústria automobilística junto ao Executivo Federal, enquanto a malha ferroviária é inferior a 30.000 quilômetros, a malha rodoviária é superior a 1,8 milhões de quilômetros.

Uma terceira entidade privada pode ser considerada entre as pioneiras. Trata-se da ABINEE (Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica), que representa os setores elétrico e eletrônico de todo o Brasil.

Da mesma forma do que ocorrera com as entidades já referidas, sua fundação, ocorrida em setembro de 1963, deveu-se à instalação de plantas industriais destinadas à fabricação de produtos elétricos e eletrônicos, na esteira do processo de industrialização diversificada que teve início nos anos de 1950 e expandida nas décadas de 1960 a 1980.¹¹

O número de entidades nacionais setoriais, ou seja, fora do sistema corporativo oficial, atuantes no país é superior a 50. No entanto, o objeto do presente trabalho não é analisá-las à exaustão. Importa aqui apenas identificar formas de representação da indústria. Nesse sentido, a descrição de apenas três entidades, que se inserem dentre as mais representativas, é suficiente para demonstrar que elas surgiram e permanecem atuantes na

¹⁰ Baseado em informações contidas na página da ANFAVEA na web, disponível em: <http://www.anfavea.com.br>. Acesso em 10/02/2011.

¹¹ Baseado em informações contidas na página da ABINEE na web, disponível em: <http://www.abinee.org.br>. Acesso em 17/06/2010.

defesa de interesses específicos de setores industriais. Essa é sua finalidade e sua razão de existir, o que não impede que em relação a temas gerais de interesse da indústria, como a redução do denominado “custo Brasil”, essas entidades se associem a federações estaduais da indústria e à própria CNI, elaborando e apoiando projetos de lei que venham ao encontro dessa aspiração do empresariado industrial. Do mesmo modo, empresas vinculadas às associações nacionais apoiam e dão suporte financeiro à manutenção dos “think tanks”, estes mais preocupados com a formulação de políticas industriais e/ou a disseminação de ideologias voltadas à valorização da economia de mercado, como será analisado na seção seguinte.

2.3. “THINK TANKS” DA INDÚSTRIA

Os *think tanks* (TTs) podem ser literalmente traduzidos como “reservatórios de ideias”, sendo sua atuação mais perceptível nos EUA, segundo Tatiana Teixeira da Silva.¹²

A autora ressalta que a “independência” de que seriam dotados os TTs, em termos de EUA, é cada dia mais relativa (se é que algum dia existiu), uma vez que claramente muitas dessas organizações se identificam com uma postura política e suas fontes de financiamento podem direcionar suas reflexões e projetos, funcionando, no limite, como aparelhos ideológicos. Para além dessas relações, é cada vez mais tênue a linha que separa os grupos de interesse (os lobbistas) e os Comitês de Ação Política (PACs, na sigla em inglês) dos TTs, à medida que parece haver uma simbiose crescente entre essas tendências e o poder público.

A matéria-prima dos TTs norte-americanos, sobretudo naqueles devotados aos temas de política externa, independentemente de seu matiz ideológico, e da qual nem seus intelectuais podem se descolar por ser resultante de uma textura histórica específica são os “ideais da América”. Nesse sentido, fica a dúvida de que, ao se lidar com essas estruturas invisíveis, essas categorias não de todo palpáveis que são as ideias, se o pensamento novo já não nasce velho nos *think tanks*, considerando-se que, ao agir, o intelectual que se encontra neles está mergulhado em uma rede de valores preexistentes que fazem parte de sua própria

¹² Referência à obra da autora, *Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA: arte de pensar o impensável* (2007).

No Brasil a situação não é distinta. A posição adotada pelos TTs representa o trabalho de intelectuais, que legitimam essas instituições, dando-lhes credibilidade. Contudo, mesmo quando se propõem a “pensar” o país, o “novo” nem sempre se faz presente, na medida em que muitas das proposições apenas reeditam velhas ideologias conservadoras, como as que caracterizam as publicações do Instituto Liberal. Portanto, o grande risco dessa entropia de verdades seria a ausência de verdades universais, o obscurecimento dos fatos e, em decorrência, a privação do espírito crítico, do olhar questionador e transformador, que mostre que as coisas não são tão inevitáveis como desejariam alguns.

Por sua vez, Denise Gross (2003), define os *think tanks* como instituições presentes no processo de formulação de políticas públicas nos Estados Unidos e na Inglaterra desde os anos 40. Contudo, destaca o caráter ideológico dessas organizações que, ao produzir conhecimento sobre os temas sujeitos à regulamentação pública, formulam projetos de políticas públicas orientados pela doutrina do neoliberalismo.¹³

Em termos de Brasil, a partir dos anos 80, diante da crise econômica instaurada desde o final da década de 1970, do processo de redemocratização em marcha, da recuperação da importância do papel do Congresso Nacional e dos partidos políticos e o fortalecimento das organizações sindicais, ampliaram-se tanto a arena política quanto os canais de acesso a ela. O modelo de negociação política, ou mesmo de concessão de favores que, no regime militar, ficara limitado ao aparelho de Estado, passou a incluir o Parlamento e as demais organizações da sociedade. Em outros termos, a transição política transformara a questão do poder e do direcionamento das políticas governamentais em “luta em campo aberto”, o que obrigava o empresariado a buscar novas formas de participação na formulação de diretrizes.

Para além dessa situação, a instalação do Congresso Constituinte, em 1986, deslocou para ele a responsabilidade de conciliar as aspirações de todas as forças sociais envolvidas, o que implicaria a elaboração de um pacto que nem os partidos, nem o governo, nem as associações civis nem os empresários e os trabalhadores estavam em condição de operacionalizar.

Essa mudança substancial na forma de relacionamento entre o Estado e a sociedade deixou duas questões evidentes para as classes dominantes. Por um lado, as tradicionais organizações da estrutura corporativa como as federações empresariais, ou mesmo as mais recentes como as associações setoriais, mantinham um estilo de

¹³ Denise Gross, no artigo *Organizações empresariais e ação política no Brasil* (In: *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 2003), ao analisar o universo das organizações empresariais no Brasil, particularmente a partir dos anos 80, observa que as mesmas variam de matizes mais conservadores como os Institutos Liberais até organizações progressistas como o Instituto Ethos.

atuação semelhante à prática sindical, não sendo mais adequadas para o estilo de luta política que se pronunciava na Constituinte. Por outro lado, os partidos conservadores tradicionais também não se adequavam às necessidades dos empresários na luta que viria a ser travada no Congresso (Dreifuss, 1989). Essas questões reforçaram a importância das organizações políticas e ideológicas, e obrigaram o empresariado a criar novas formas de participação política ou a renovar as já existentes. Dentre elas, deve-se citar o aumento da participação direta de alguns líderes empresariais em cargos públicos administrativos e executivos e na própria Constituinte; a revitalização das entidades corporativas através da renovação de suas direções e, principalmente, a criação de organizações com o objetivo específico de mobilização política para o embate na Constituinte, como a União Democrática Ruralista (UDR), a União Brasileira dos Empresários (UBE), o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e o Instituto Liberal (GROSS, 2003, pp. 282-283).

Essas organizações, em sua maioria, eram repositórias da concepção empresarial que associa estabilidade e demais medidas legais de proteção ao trabalhador com intervenção excessiva do Estado nas relações econômicas e ameaça de estatização global da economia. Essa concepção não era nova; ela representava uma recuperação da velha ortodoxia liberal, que condiciona a vigência da liberdade política (o regime democrático) à liberdade econômica (a predominância da livre iniciativa) e que esteve presente no discurso dos empresários brasileiros contra a estatização, no final dos anos 70, e principalmente nas manifestações dos empresários perante as Comissões da Ordem Social e Econômica na Constituinte.

UBE (União Brasileira de Empresários)

Tendo por base as observações anteriores, pode-se afirmar que o período da vida política brasileira que se iniciou com a Nova República foi uma conjuntura política particularmente propícia para a análise das organizações de defesa dos interesses do empresariado (GROSS, 2003). Boa parte delas surgiu ou se fortaleceu no período da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para fazer frente às demandas formuladas pelas forças populares nela representadas.

Dentre as organizações que tiveram vida efêmera pode ser destacada a UBE. Essa organização alcançou grande visibilidade no período da ANC, pelo fato de ter nascido com o objetivo de representar os interesses do conjunto do empresariado, e mais, de pretender coordenar a atuação de todas as organizações empresariais na ANC.

Contudo, sua ambiciosa missão não foi levada a bom termo, porque embora os interesses do conjunto do empresariado na Constituinte fossem os mesmos no que respeita aos grandes temas, como liberdade econômica, com a predominância da livre iniciativa, e menor

intervenção do Estado nas relações econômicas e do trabalho, em pontos específicos esse consenso nem sempre foi alcançado, revelando clivagens de difícil superação. A título de exemplo, os grandes proprietários de terras criaram sua própria organização, a UDR (União Democrática Ruralista), uma vez que sua maior preocupação era defender-se contra as tentativas de reforma agrária e combater e fazer oposição ao Movimento dos Sem-Terra.

Em decorrência, a UBE parece mesmo ter servido apenas como “unidade tática de luta”, para falar como Sebastião Cruz (1996) e René Dreifuss (1989), tendo sido desativada logo após o encerramento dos trabalhos da ANC com a promulgação da nova Carta Constitucional.

PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais)

O PNBE difere profundamente das entidades comumente classificadas como “think tanks”. Em primeiro lugar, porque ele tem por objetivo, ou tinha, no seu nascedouro, representar um setor do empresariado. Em segundo lugar, porque não é uma entidade voltada explicitamente para a elaboração de propostas (como o IEDI) ou para a difusão de uma ideologia (a exemplo do Instituto Liberal), mas uma associação de empresários com vistas à ação. Em terceiro lugar, porque continua ativo, ainda que sem o mesmo ímpeto de organizações congêneres, cuja existência foi efêmera.

Segundo texto inserido em seu sítio na web, o ideário do PNBE é calcado na defesa de um regime democrático, capaz de dar encaminhamento às questões nacionais, a partir de um amplo processo de discussão, que tenha como forma operacional a negociação, a transparência e a observância de princípios éticos. Também defende que a diversidade de opiniões não apenas deve ser respeitada, mas trazida ao debate para enriquecê-lo e legitimá-lo. Finalmente, assume que o conflito é inerente à relação entre as partes sociais e deve ser entendido como indicador de diversidade, e não motivador de ruptura.¹⁴

Conforme Álvaro Bianchi (2001), a entidade nasceu com pompa e circunstância. No início do mês de junho de 1987, cerca de 2.600 empresários compareceram ao Anhembi, em São Paulo, para participar de uma audiência pública com o então Ministro da Fazenda Luiz Carlos Bresser-Pereira, para debater as propostas a serem apresentadas pelos empresários a ANC. Era uma manifestação inédita no meio empresarial, pois havia sido convocada por

¹⁴ Maiores detalhes sobre a estrutura atual PNBE, bem como suas propostas de ação podem ser obtidos em seu sítio na web: www.pnbe.org.br.

algumas jovens lideranças, cujos nomes só eram até então conhecidos por aqueles que acompanhavam o dia-a-dia dos sindicatos patronais.¹⁵

Ainda segundo o citado autor, a reunião, ato de nascimento do PNBE, não deixou texto ou documento conhecido. Ocupou, apenas, algumas colunas de jornais e, na verdade, poucos de seus participantes lembram-se hoje do conteúdo real do debate. Recordam-se, entretanto, de maneira muito viva, do impacto que ela causou no interior da estrutura de representação empresarial, na medida em que essa nova forma de organização despertou forte oposição por parte da FIESP, a tal ponto que o seu então presidente, Mário Amato, tendo sido convidado a liderar o evento, não somente recusou o convite, como interpretou a reunião como uma disputa “pelo poder” na entidade e organizou um boicote ativo.

Essa reação da cúpula da FIESP provocou um confronto entre esses empresários e a entidade. As animosidades atingiram seu ápice quando Mário Amato destituiu diretores da FIESP que eram membros ativos do PNBE.

A ausência de um espaço dentro da FIESP levou o movimento a optar pela institucionalização, criando formalmente o PNBE em 1990. Para um dos entrevistados por Bianchi (2001), “as pessoas que compuseram o PNBE sentiam o espaço na FIESP muito limitado para a ampliação desta discussão de sociedade, do papel das pessoas, essas questões estruturais todas que a gente tem que resolver” (ANÔNIMO, 23.jan.1996).

À primeira vista essa “ausência de espaço” parecer ser suficiente para explicar o surgimento do PNBE. Contudo, não teria sido o fracionamento cada vez maior da representação empresarial que propiciou essa verdadeira “rebelião das bases”? E, mais, quais seriam suas reais motivações?

Ao classificar as novas formas de organização do empresariado no período, Sebastião Velasco e Cruz aponta que o surgimento do PNBE esteve intimamente vinculado ao “surgimento de propostas mobilizadoras endereçadas aos empresários, como pessoas físicas, com o duplo propósito de veicular junto à opinião pública e às autoridades pontos de vistas

¹⁵ As informações acerca do nascimento e da trajetória do PNBE, utilizadas na presente tese, foram extraídas, principalmente, do artigo de Álvaro Bianchi, *Crise e representação empresarial: o surgimento do Pensamento Nacional das Bases Empresariais*, In: Revista de Sociologia e Política, Departamento de Ciências Sociais (DECISO), UFPR, nº 16, jun. 2001, pp. 123-142. Também foram utilizados dados extraídos da publicação *Pensamento empresarial*, editada pelo PNBE, referentes aos anos de 1992 a 1998.

subrepresentados nas estruturas organizativas institucionalizadas e de maximizar a influência de seus promotores no interior destas” (CRUZ, 1997, p. 136).¹⁶

Assim é que, nas reclamações sobre o “espaço limitado” e nas reivindicações de uma reformulação do processo de tomada de decisões no interior da FIESP e da “consulta às bases” é possível ler, sem muito esforço, um clamor por uma representatividade maior. Trata-se de uma tentativa de superação do abismo que separa “representantes” e “representados”, portanto, uma tentativa de superar a crise de representatividade.

O fato de que o PNBE tenha nascido como um movimento preocupado em elaborar as propostas dos empresários para a ANC é bastante significativo. Historicamente, esse momento coincidia com a falência do Plano Cruzado e a escalada inflacionária; coincidia também com um incremento da mobilização sindical que procurava, através das greves, recuperar as perdas salariais.

Sem procurar analisar as razões do fracasso do Plano Cruzado, por não ser este o lugar para tanto, basta apontar que tal fracasso deve-se não só a razões econômicas como também à incapacidade de o governo federal comprometer empresários e trabalhadores com suas metas. Não só os empresários realizaram uma permanente guerra de guerrilhas contra o congelamento de preços, recorrendo a inúmeros artifícios para burlá-lo ou pressionando ininterruptamente o governo para sepultá-lo, como os trabalhadores utilizaram a expansão do consumo e o aquecimento da atividade econômica para reivindicar e conquistar aumentos salariais.

Embora tenha sido escolhido pelo PNBE como o momento-símbolo para o despertar da consciência empresarial, o fracasso do Plano Cruzado coincidiu cronologicamente com a consolidação do regime democrático no país, através da convocação da ANC, e para garantir a influência do empresariado na mesma era preciso organizá-lo. Era, portanto, mais um elo numa cadeia de profundas transformações, não só políticas, como também econômicas e sociais, pelas quais passou a sociedade brasileira na década de 1980.

Dois eram os problemas apontados pelos empresários que integravam o PNBE: a ausência de uma plataforma empresarial abrangente, que desse conta de todas as questões abordadas na Constituinte, e a fraca capacidade de representação das federações e confederações.

¹⁶ Para um aprofundamento do tema, ver, principalmente, Sebastião Velasco e Cruz, em *1977/1979: Os empresários e a reemergência da “questão social”*. In: CRUZ, Sebastião Velasco (org.). *Economia e política no Brasil pós-64*. Campinas: IFCH/Unicamp. Coleção Trajetória, v.3, 1977.

A ausência de uma plataforma abrangente ficou evidenciada, porquanto os temas referentes à iniciativa privada e às entidades patronais diziam respeito à chamada Constituição “econômica”, que implicava a definição do papel do Estado no domínio econômico, a forma ou o tipo de economia, o exercício do poder econômico, os direitos e garantias econômicas e a próprio conceito de governo na economia. Em relação à ordem econômica o objetivo das propostas do empresariado era a proteção à iniciativa privada. A economia deveria organizar-se segundo as leis do mercado, cabendo à iniciativa privada a exploração das atividades econômicas, de tal forma que o Estado não poderia criar uma empresa que disputasse com a empresa privada. A ele caberia apenas planejar o desenvolvimento econômico nacional e regional.

A proposta do empresariado também abrangia os direitos dos trabalhadores, entre os quais o de greve. Apesar de bastante detalhada, principalmente no que se referia à restrição do direito de greve, a proposta do empresário não mencionava os demais temas que seriam debatidos na Constituinte. Temas da dimensão da reforma agrária, do sistema de governo sequer foram citados, assim como a discussão da dívida externa, que era básica, nem foi levantada pela FIESP caracterizando a ausência de um projeto abrangente do empresariado. Assim, os estreitos limites da proposta para a ANC, apresentada pela FIESP em nome do empresariado, contrastavam com a abrangência de interesses que aparecia nas declarações de empresários vinculados ao PNBE. De fato, para essa entidade tratava-se de superar os limites impostos à ação empresarial pela estrutura tradicional de representação de interesses, extrapolando o nível dos interesses econômico-corporativos.

Pode-se concluir que o PNBE realmente não tinha por finalidade contrapor-se à FIESP no que diz respeito à ação corporativa da entidade em prol da indústria. Os componentes do PNBE percebiam que o espaço dentro da federação era muito limitado para a ampliação e amplificação de discussões sobre sociedade, sobre o papel das pessoas. Enfim, uma discussão abrangente que permitisse ao empresariado participar do processo político efetivamente, para além da dimensão corporativa.

Adentrando aos anos 1990, era voz corrente no meio empresarial, na imprensa especializada e mesmo na academia, a noção de que o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e amparado na ação tutelar do Estado havia esgotado suas potencialidades. A crise brasileira era, assim, percebida em grande parte como crise de modelo. Em nosso país, de fato, o discurso neoliberal tomava como ponto de partida tal constatação para, a partir dela, deduzir de maneira abrupta a necessária retirada do Estado das atividades econômicas.

Não era diferente o ponto de referência que o PNBE e suas lideranças tomaram para construir seu projeto. Mas as semelhanças interrompiam-se nesse ponto de partida, o que fica evidenciado na análise do documento programático *Projeto nacional: o Brasil que queremos*, aprovado na 1ª Convenção Nacional do PNBE, depois de uma série de reuniões e debates preparatórios e autodefinido como um “anteprojeto de uma nação” (PNBE, 1994).

Embora fosse um anteprojeto ainda muito vago, já era possível identificar nele uma vocação que superava os limites estreitos e imediatistas característicos da ação empresarial, ao mesmo tempo em que se distanciava da proposta neoliberal. O *Projeto nacional* fez sua opção pela economia de mercado, mas, afastando-se do discurso então dominante, afirmou a necessária permanência do Estado com “tanto maior intensidade quanto mais precárias forem as condições socioeconômicas que se verifiquem em razão de diversidades e peculiaridades regionais, setoriais e outras” (*ibidem*).

Para o PNBE, o Estado não se reduziria ao mínimo liberal. Ele deveria manter uma forte posição tanto na atividade econômica como na prestação de serviços. Assim, caberiam ao Estado, além das atividades inerentes ao seu “núcleo duro”, como o controle monetário, as relações exteriores e a segurança nacional, funções outras, como “a universalidade da educação básica até o Segundo Grau. A assistência à infância, à velhice, aos deficientes, aos desvalidos e aos desempregados; a criação, a construção e a manutenção da infraestrutura e dos serviços básicos; combate às endemias; o estímulo à produção e ao desenvolvimento tecnológico” (*ibidem*).

À essa lista seria necessário acrescentar a garantia de “uma renda mínima a todos os cidadãos que não consigam, temporária ou definitivamente, auferir renda própria” (*ibidem*). Como se pode constatar, no centro da visão dessa associação empresarial, ou pelo menos da maioria dos seus associados, expressa através dos documentos da entidade, não estava implícita a suposta capacidade autoreguladora do mercado.

O distanciamento do PNBE do modelo neoliberal de Estado mínimo assumiu, por vezes, tons bastante fortes. No Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, promovido pelo Ministério do Trabalho, em Brasília, em 1994, o representante do PNBE, Alberto Mac Dowell de Figueiredo, definiu da seguinte maneira a posição do PNBE: “Há dois modelos de Estado. O primeiro é o modelo idiota, do Estado liberal que não tem função, que não intervém onde tem que intervir. O segundo é o hipócrita, que não induz os atores sociais a amadurecerem porque os substitui” (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 1994, p. 285).

A proposta do PNBE era assim, uma proposta de mobilização nacional, que, ultrapassando o horizonte das relações entre empresários individuais e o Estado, propunha uma rearticulação das relações existentes entre a sociedade e o poder político. Cabe ressaltar que nessa rearticulação não caberia ao poder político o papel preponderante e sim às relações capital-trabalho. Sustentando essa visão insere-se uma proposta de relação capital-trabalho muito distante daquela que caracterizou a FIESP na década de 1980 e uma crítica à estrutura corporativista tutelada pelo Estado. Em outros termos, estava em gestação uma proposta de corporativismo societal, que se aproximasse do modelo implantado nas economias capitalistas desenvolvidas da Europa Ocidental no pós-Guerra.¹⁷

O discurso do PNBE rejeitava, contudo, a afirmação muito em voga à época, da parceria capital-trabalho: “trabalho e capital são corresponsáveis nos empreendimentos produtivos, embora tenham interesses conflitantes. Reconhecido o conflito de interesses, não se pode falar em parceria entre trabalho e capital, o que pressuporia objetivos comuns, o que não é claramente o caso” (PNBE, 1994).

Fiel à sua proposta, o PNBE defendeu, ao longo dos primeiros anos da década de 1990, toda e qualquer iniciativa que pudesse criar as condições para a institucionalização dessas negociações. Apoiou e foi peça chave da tentativa de entendimento nacional promovida pelo governo Collor; defendeu a instalação das câmaras setoriais e a extensão de suas atribuições; propôs a criação de um Fórum Permanente de União Nacional, durante o governo Itamar Franco (PNBE, 1992), dentre várias iniciativas.

Mas tal projeto, entretanto, nunca assumiu contornos muito definidos. Foi muito mais uma profissão de fé do que um programa. A vitória eleitoral do PSDB, nas eleições de 1994, representaria uma inflexão na trajetória do PNBE. Tendo importantes lideranças ocupando postos destacados nas administrações estaduais do partido do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a entidade gradativamente foi alterando o foco de seu programa. A ênfase nas novas relações capital-trabalho e as propostas de entendimento nacional foram cedendo espaço à defesa das reformas liberalizantes. Era o pragmatismo impondo-se mais uma vez como forma de relação com o Estado.

¹⁷ A propósito de tema, Eli Diniz mostrou o grande apego do empresariado industrial, representado pelas entidades oficiais (Federações e CNI) à herança corporativo-autoritária. Esse apego manifestou-se tanto na intransigência com que esse empresariado enfrentou as greves metalúrgicas de meados da década de 1980 como em suas propostas de limitação do direito de greve (DINIZ, 1985, pp. 48-52).

“Ironia da história, o projeto hegemônico ao qual o PNBE acabou aderindo não nasceu de uma revitalização das lideranças empresariais, nem espontaneamente da relação capital-trabalho. Nasceu, justamente, do Estado que a entidade tanto atacou” (BIANCHI, 2001, p. 140).

Instituto Liberal (IL)¹⁸

Criado no Brasil em 1983, o IL tem por objetivo a difusão da concepção de mundo liberal e seus valores, colocando em primeiro lugar a primazia das leis de mercado sobre a ação estatal e, em decorrência, a liberdade como fundamento do Estado de Direito (segundo a noção liberal-burguesa), a defesa da iniciativa privada e a igualdade de todos perante a lei.

Em termos constitutivos, os Institutos Liberais (ILs) se definem como entidades culturais sem fins lucrativos nem vinculação partidária, abertos a todos os interessados e mantidos por doações de pessoas físicas e jurídicas. Cada Instituto estadual tem uma Diretoria Executiva e um Conselho de Mantenedores, composto por empresários e que se constitui na instância máxima de decisão de cada Instituto Liberal. Todos são submetidos ao mesmo estatuto e subordinados a um Conselho Nacional, formado pelos presidentes dos institutos estaduais, que define sua estratégia de atuação.

Muito embora o IL não se apresente como uma associação de empresários, e sim como uma associação civil, a maioria de seus membros e daqueles que contribuem financeiramente para a Instituição é formada por empresários.

Os recursos para a manutenção dos ILs vêm de doações de empresas associadas (“mantenedoras”) e que incluem grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros em operação no país. Entre os grupos econômicos que mantêm os Institutos Liberais estão, Shell do Brasil, Xerox do Brasil, Dow Química, Hoescht do Brasil, Gessy Lever, Nestlé, Carrefour, Grupo Fenícia, Indústrias Villares, Bradesco, Banco Itaú, Citibank, Banco de Boston, Grupo Votorantim. Outra parcela de seus recursos vem de convênios, financiamentos e parcerias com *think tanks*, fundações e organizações neoliberais estrangeiras que fazem parte da rede

¹⁸ Na verdade, existem vários institutos estaduais coordenados por um Conselho Nacional dos Institutos Liberais. O Instituto é bastante citado na literatura que aborda a ação política do empresariado no Brasil. Neste sentido, ver, particularmente, Denise Gross, *Organizações empresariais e ação política no Brasil a partir dos anos 80*. In: *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 3, n.2. Porto Alegre, RS: EDIPUCRS, 2003.

internacional neoliberal como o Liberty Fund, a Tinker Foundation, a Atlas Economic Research Foundation e o Center for International Private Enterprise.

A vinculação dos Institutos Liberais do Brasil à essa rede internacional da *think tanks* neoliberais é fundamental, não apenas por sua integração no movimento ideológico internacional, mas principalmente porque o intercâmbio com entidades liberais estrangeiras propicia a troca de ideias e o aprimoramento dos conhecimentos, assim como o acesso a informações sobre fontes de financiamento e cursos de formação em entidades e universidades estrangeiras (GROSS, 2003, p. 285).

Diferentemente de outras entidades surgidas na década de 1980, o IL não tinha por objetivo central a representação de setores do empresariado junto à Constituinte (como pretendeu a UBE), apesar de ter participado das articulações do movimento empresarial da época, nem com a formulação de uma política industrial (como ocorreu com o IEDI). Seu projeto era mais ambicioso e de longo prazo: transformar os valores dominantes da sociedade, educando as elites nos princípios do livre-mercado. Em outros termos, seu foco era (e é) a difusão da ideologia neoliberal, porquanto continua ativo.

Ademais, as incertezas sobre os rumos da economia e da política, que se manifestavam no cenário pós-ditadura, propiciaram as condições objetivas para a atuação do IL como “think tank” ideológico de frações da burguesia brasileira. Também a crise de representatividade por que passavam as entidades oficiais de representação do empresariado, estabeleceu um espaço privilegiado para a emergência de um sistema híbrido e mais fluído de representação de interesses, período onde surgiram associações nacionais da indústria e outras associações empresariais, como o IL.

Apresentando-se como organização independente de partidos políticos, o IL define como seu objetivo fundamental a difusão dos princípios do liberalismo, que considera os mais eficazes para a promoção do bem-estar moral e material dos indivíduos, ao mesmo tempo em que, de acordo com o credo liberal de Hayek, defende a supremacia do indivíduo sobre o Estado. Para difundir essas ideias os ILs contam com várias publicações periódicas, bastante difundidas no meio empresarial e acadêmico, como o Informe Liberal (IL de São Paulo), a Idéia Liberal (IL de São Paulo), IL Notícias (Conselho Nacional dos Institutos Liberais, Rio

de Janeiro), Think Tank (IL de São Paulo), Notas: Avaliação de projetos de lei (IL do Rio de Janeiro).¹⁹

Para os ILs o liberalismo não é visto como dogma, mas como um conjunto de princípios capazes de inspirar ações no sentido de mudanças sociais.

Esses princípios privilegiam o indivíduo e não o Estado, e defendem a primazia da associação autônoma voluntária dos cidadãos sobre as formas de organização impostas pelo Estado, como o corporativismo estatal, instaurado no Brasil na década de 30 e, grosso modo, preservado em suas linhas essenciais até os dias atuais.

Entre os princípios defendidos pelos Institutos está o direito à liberdade, entendida aqui como pilar de sustentação do Estado de Direito que, seguindo à risca a doutrina da Escola Austríaca de Economia (da qual Hayek é a figura exponencial), deve garantir, principalmente, a primazia da liberdade econômica sobre as “exigências legais e administrativas discriminatórias”, ou seja, a regulamentação e a interferência estatais, sobretudo no campo das relações de trabalho.

Outros princípios defendidos pela doutrina liberal são: o reconhecimento da propriedade privada como condição para a liberdade econômica e política; e, fundamentalmente, a supremacia do mercado como instrumento capaz para dirimir as diferenças e premiar os vitoriosos com o lucro.

Em seus primeiros anos de funcionamento a principal atividade dos ILs foi a tradução e a publicação de livros de pensadores clássicos considerados fundamentais para a compreensão do liberalismo. O objetivo era patrocinar a edição de uma bibliografia acadêmica básica sobre teoria liberal, para se contrapor ao pensamento marxista dominante nos meios intelectuais e acadêmicos (*Idéia Liberal*, nº 18, 1989). Inicialmente foram publicadas algumas das principais obras dos representantes da Escola Austríaca de Economia, como E. Bohm-Bawerk, Ludwig Von Mises e, em especial, Friederich Hayek.

O trabalho de divulgação mais amplo dos ILs foi a série “Ideias Liberais”, publicada entre 1989 e 1992, sucedida pela série “Informe Liberal”, publicada entre 1993 e 1997, ambas sob a responsabilidade do IL de São Paulo, através da qual eram veiculados textos curtos e didáticos sobre questões teóricas do liberalismo, como o pensamento de Popper ou a teoria da

¹⁹ Essas publicações são a principal fonte de pesquisa do presente item. Estão relacionadas nas referências bibliográficas desta tese. Ver, também a página do IL na web: <http://www.institutoliberal.org.br>, onde podem ser acessados a “Revista Banco de Ideias” e o “ILBlog (Ideias liberais em curso).”

escola austríaca de economia, ou, ainda, análises de problemas da realidade brasileira sob a ótica neoliberal.

Contudo, a publicação mais elaborada editada pelos ILs é a revista *Think Tank*, por contar com um conselho editorial composto de intelectuais liberais e um conselho de administração que reúne grandes empresários. Curioso e pragmaticamente, o primeiro número da revista, publicado em 1998, trazia na capa Fernando Henrique Cardoso, recém-reeleito presidente da República, caminhando firme para o futuro, além de um artigo escrito por ele. A revista contém ensaios de intelectuais conservadores reconhecidos internacionalmente, além de publicar encartes que apresentam as propostas de políticas públicas dos neoliberais.

Para além de publicações, os ILs oferecem periodicamente cursos sobre doutrina liberal, especialmente formatados para empresas e ministrados por professores universitários das áreas de filosofia, política e economia. Também o meio acadêmico e jurídico tem sido alvo da atenção dos ILs, seja promovendo seminários e debates, seja financiando pesquisadores neoliberais em todo o mundo, principalmente através da Liberty Fund (USA).

Igualmente a elite militar, outro grupo importante como formulador de opinião, segundo os ILs, mereceu a atenção especial nos anos 90, quando representantes dos institutos ministravam palestras nos cursos de formação de oficiais na Escola de Comando do Estado Maior do Exército, na Escola Superior de Guerra e no Clube Militar (*IL Notícias*, 1992 a 1997).

Como afirmado anteriormente, o projeto dos ILs era mais ambicioso e de longo prazo, visando a transformar os valores dominantes da sociedade, educando as elites nos princípios do livre-mercado. Assim, reconhecendo a marginalização do liberalismo nas universidades do país, dado que o estudo de economia era muito influenciado pela corrente marxista e pelo pensamento centralizador e planejador de Keynes, era preciso inverter a direção didática em curso. De tal forma que, no início dos anos 90, para combater a hegemonia desse pensamento “ideologizado” e propiciar a ampliação do espaço ocupado pela doutrina liberal na reflexão acadêmica, os ILs patrocinaram atividades conjuntas com universidades.

Outra atividade privilegiada pelos ILs no Brasil, desde 1990, tem sido o debate socioeconômico, com vistas a fundamentar a formulação e propostas de políticas públicas. Os Fóruns Liberais de Políticas Públicas, patrocinados por empresas do setor securitário e pela Febraban, reúnem empresários, políticos e autoridades da área econômica do Governo, para discutir as políticas industrial e monetária.

A existência de uma legislação trabalhista específica que regula as relações de trabalho no país é duramente criticada pelos ILs. Propõem a substituição do Direito do Trabalho, considerado impositivo, na medida em que dita às partes o que e como podem contratar, por relações liberadas, regidas segundo as regras do mercado. Nesse sentido, a liberdade contratual deve ser restaurada, cabendo à lei dirimir conflitos de direito, e não de interesses (*Notas*, n. 58, p. 1, 1966).

No que respeita às funções sociais do Estado, mesmo reconhecendo a gravidades dos problemas sociais do país, os ILs não admitem a adoção de políticas públicas baseadas no critério re-distributivista do gasto social. Partindo da concepção liberal que não aceita os preceitos que norteiam o Estado de Bem Estar Social, e a consequente intervenção econômica e social do Estado para abrandar as desigualdades da sociedade, os ILs propõem a igualdade de oportunidades como prioritária sobre a ideia de igualdade de participação na distribuição da riqueza produzida socialmente.

Denise Gross (2003) afirma que ao contrário do PNBE, que foi cooptado pelo governo, perdendo a motivação que norteou sua criação, os ILs influenciaram o governo e, ao propagarem uma ideologia, exerceram, mais do que qualquer outra organização empresarial, o verdadeiro papel de think tank. A meritocracia, adotada como principal instrumento de ascensão social pelo governo FHC comprova essa afirmação. Ademais, as reformas e as políticas públicas por ele implementadas levam à conclusão que o IL conseguiu influenciá-lo ideologicamente, demonstrando a eficácia de sua ação.

IEDI (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL)

Em 23 de maio de 1989, reunidos no Guarujá, em São Paulo, representantes de trinta empresas industriais de grupos privados com capital de origem nacional resolveram fundar o IEDI, com o objetivo de elaborar estudos sobre a indústria e a política industrial, procurando influenciar na formulação de um novo projeto para o desenvolvimento brasileiro.²⁰

O IEDI tem propósitos e formas de atuação diferentes dos ILs e outras entidades patronais criadas na mesma época, por representar um conjunto de interesses restritos à indústria e à política industrial.²¹

Entretanto, e ainda que o IEDI possa ser considerado como uma entidade distinta das

²⁰ Participaram da fundação da entidade e têm mantido nela destacada atuação importantes industriais, representando empresas e grupos de diversos ramos da indústria. Entre elas merecem destaque, por sua importância Aracruz Celulose, Cofap, Coldrex Frigor, Gradiente Eletrônica, Siderúrgica Gerdau, Indústrias Votorantim, Grupo Monteiro Aranha, Bardella S/A, CSN – Cia. Siderúrgica Nacional, Ultraquímica S/A, Brasmotor S/A, Iochpe-Maxion S/A, Indústrias Villares. Atualmente o IEDI reúne cerca de 50 empresas associadas.

²¹ Embora a literatura contemple citações em artigos de Eli Diniz, Renato Boschi, Sebastião Velasco e Cruz e Denise B. Gross, que servem para iluminar um ou outro aspecto da atuação da entidade, ainda não produziu um estudo exaustivo sobre o papel desempenhado pelo IEDI.

demais instituições classificadas como think tanks, uma vez que seus objetivos estão mais direcionados à elaboração de propostas para a instituição de uma política industrial de longo prazo, sua atuação política inicial foi tão pragmática quanto às demais entidades que, em princípio, pretendia se diferenciar.

O IEDI continua ativo, contudo sua atuação não tem sido homogênea ao longo de sua existência. O auge da instituição ocorreu inicialmente entre os anos de 1989 e 1993, quando tornou conhecida sua posição em defesa de uma economia de mercado, na qual o Estado deveria ter papel apenas com regulador da atividade econômica, não participando como agente produtivo propriamente dito, somente foi alterada quando a invasão de produtos estrangeiros, pelo próprio IEDI classificada com “importabando” passou a suprimir, em escala crescente, fatias nada desprezíveis do mercado interno, até então soberanamente dominado pela indústria nacional.

Posteriormente, entre os anos de 2000 e 2001, o IEDI foi revitalizado, passando a desenvolver importantes estudos que se traduziam em propostas alternativas e estratégias de desenvolvimento econômico e social para o Brasil, em particular aquelas que interessam à grande burguesia industrial (CRUZ, 1997).²²

Neste segundo momento, o IEDI passou a propor a modernização do aparelho estatal, de modo que o Estado passasse a desempenhar o papel de coordenador estratégico de um processo de desenvolvimento. O apoio político e financeiro de grandes industriais ligados ao Instituto à candidatura de Lula em 2002 e em 2006, esteve condicionado a que o governo se comprometesse com esses princípios, o que parece ter ocorrido, ao menos em parte, como

²² - “*Mudar para Competir: Carga Fiscal, Competitividade e Potencial de Crescimento Econômico*”, 1991. Neste documento o IEDI afirma que a competitividade de um país baseia-se na capacidade de suas empresas competirem em nível internacional, para o que se faz necessário incluir elementos coletivos e estruturais pertinentes ao ambiente em que a empresa opera, como disponibilidade de linhas de financiamento, infraestrutura de comunicações, energia, meios de transporte, recursos tecnológicos; também elementos culturais: sistema educacional, aparato institucional público e privado, relações entre capital e trabalho.

- “*A Nova Relação entre Competitividade e Educação: Estratégias Empresariais*”, 1991. Neste trabalho o IEDI propõe alternativas de política econômica e industrial e defende o empresariado industrial que, no início dos anos 90, era atacado com a desqualificação da atividade industrial e da classe empresarial promovida pelo próprio governo.

- Revista “*Política Industrial, Panorama Internacional*”, publicada a partir de 1992. A sistemática adotada pelos governos brasileiros de renunciar à possibilidade de uma política industrial ativa passava a ser denunciada desde o início dos anos 90 como um equívoco que poderia expor o parque produtivo a uma concorrência desleal, com o risco de queimar parcela do capital industrial.

- “*Indústria e Desenvolvimento: Uma Análise dos Anos 90 e uma Agenda de Política de Desenvolvimento Industrial para a Nova Década*”, 2000. Diagnóstico coordenado por Julio S. Gomes de Almeida, com a participação de diversos professores universitários, como Jorge N. de Paiva Britto, José E. Cassiolato, Eli R. Diniz, Arthur Guimarães, Helena M. Lastres, José C. Miranda, Márcio Pochmann, Fernando Sarti, Rogério Studart, Roberto Vermulm e Clésio L. Xavier. Resultou em um documento que pretendia reunir a análise especializada e a experiência empresarial. Trata-se da publicação de maior fôlego elaborada pelo IEDI, como uma contribuição da entidade ao tema do desenvolvimento brasileiro. O retrospecto da economia e do desenvolvimento industrial nos anos 90 tinha como objetivo identificar problemas, lacunas e restrições ao desenvolvimento industrial e fundamentar as várias recomendações apresentadas para políticas e ações públicas e privadas voltadas à transformação e ao crescimento industrial em perspectiva de longo prazo.

será oportunamente abordado. Trata-se, pois, de uma entidade que, não obstante ter claros objetivos de defesa dos interesses da grande indústria brasileira, não rejeita a presença do Estado, como órgão coordenador do desenvolvimento econômico e promotor de uma política social em favor de uma sociedade mais igualitária.²³

Tal posicionamento coloca o IEDI em oposição aos princípios defendidos pelos ILs, nos quais a presença do Estado é rejeitada e a igualdade de oportunidades é prioritária sobre a ideia de igualdade de participação na distribuição da riqueza produzida socialmente.

Mas em que pese sua postura mais abrangente e inclusiva, no período entre 1994 e 1998, o IEDI experimentou certo esvaziamento, “o que pode estar relacionado ao êxito das prioridades da nova agenda pública, relacionadas com a implementação das reformas orientadas para o mercado, já que estas implicariam o desaparecimento da política industrial como objetivo legítimo da ação governamental” (DINIZ, 2004, p. 9).

Ocorre que, não obstante ver o Estado como órgão coordenador do desenvolvimento econômico, o IEDI era (e é) formado por grandes empresários industriais que, a exemplo da maioria do empresariado nacional, acreditou que as reformas orientadas para o mercado, em grande parte oriunda do denominado “Consenso de Washington”, deveriam ser implementadas no país como condição *sine qua non* para a sua integração no mundo globalizado. Tais orientações, que serão posteriormente analisadas, implicariam a redução do Estado, sua retirada do processo econômico e a flexibilização das relações de trabalho e demais institutos normativos.

Contudo, passada uma década da sua criação, e mesmo reconhecendo que a política econômica levada a cabo no período tivera pontos positivos, em especial a estabilização da moeda decorrente do êxito do Plano Real, o IEDI começou a apontar equívocos na condução dessa mesma política, particularmente na falta de critérios no processo de abertura econômica promovido no governo Collor e à ausência de uma política industrial para o país que sinalizasse alguma perspectiva para a indústria. Assim, embora o IEDI não se posicionasse contra a integração do país com o resto do mundo, ressaltava a importância do mercado

²³ “*IEDI: 12 Anos*”. O documento recorda que a década de oitenta marcou uma transição decisiva para a economia brasileira: de uma longa fase de crescimento e de constituição da estrutura industrial, para outra de grande instabilidade macroeconômica, com baixas taxas de investimento e de crescimento e maior desemprego. A crise econômica do início dos anos 80, que se revelou mais grave do que inicialmente se supunha, e dada a gravidade e a rápida sucessão dos problemas macroeconômicos, fez com que o Brasil fosse abandonando a sua perspectiva desenvolvimentista de longo prazo, com os governos se restringindo às ações de curto prazo e o Estado brasileiro deixando de exercer sua função estruturante para tornar-se o pivô da crise monetária e financeira e, conseqüentemente, ser gerador de maior instabilidade macroeconômica.

interno como base para ampliar as possibilidades de inserção internacional da economia brasileira, assim como se opunha à abertura indiscriminada das importações. “..., não se entendia a liberação das importações como um fim em si mesmo, mas sim como um instrumento para o aumento da produtividade sem destruir a capacidade produtiva” (*IEDI: 12 anos*, 2001, p. 7).

Uma política econômica concebida exclusivamente como uma abertura do mercado interno para o produto importado seria parcial, se não contemplasse o ingresso dos produtos brasileiros aos mercados internacionais. Portanto, as críticas do IEDI à abertura dos anos 90 não se referiam à oportunidade do processo em si, mas ao fato de que a abertura teria sido precipitada, alterando regras e cronogramas pré-estabelecidos, não se fazendo acompanhar de políticas de competitividade e de salvaguardas dos setores internos mais afetados pela concorrência do produto importado, ao não criar mecanismos para bloquear a concorrência desleal, exercida por meio de importações irregulares ou “importabando”, notadamente os produtos chineses e de outros países asiáticos que praticam uma política de exportação agressiva, acompanhada de incentivos que burlam as regras concorrenciais.

O IEDI não deixou de destacar que um crescimento acompanhado dessas características requeria um vigoroso impulso e transformação da indústria, por ser este um setor que conserva decisivo papel na geração de inovações, na criação de empregos e no estímulo aos demais segmentos da economia. Em uma palavra, o IEDI clamava por uma política industrial, que se mostrou ausente nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Também para o IEDI era clara a percepção da necessidade de reunir forças e pensamentos para além dos desdobramentos conjunturais ou de curto prazo da crise econômica brasileira. Como as entidades de representação da indústria, particularmente FIESP e CNI, estavam excessivamente envolvidas com questões específicas e com o curto prazo, eram enormes as dificuldades operacionais para levar adiante um projeto que visava a criar um instituto de estudos sobre a indústria e o desenvolvimento nacional, para o interior dessas entidades.

Igualmente era percebido pelos empresários vinculados ao Instituto que a crise apresentava dimensão e profundidade estruturais, simbolizando o fim de um modelo de desenvolvimento sem que um modelo alternativo tivesse sido implantado. Em outros termos, foi a percepção da gravidade da crise dos anos 80 e o entendimento de que era necessário conceber um modelo alternativo de desenvolvimento para o país, os fatores determinantes da criação do IEDI.

Ao apontar sugestões para a superação do problema da competitividade das empresas do País, o IEDI se posicionou claramente contra a desqualificação da capacidade do empresariado industrial brasileiro, postura seguida inicialmente pela política econômica do governo Collor, e que seria a tônica dos anos 90 durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A questão tributária também foi objeto de atenção do IEDI, destacando que, quando comparado aos EUA, somente a (maior) carga fiscal aplicada no Brasil, eleva o preço do produto em 50,5%, para a mesma tecnologia e mesma rentabilidade. Para um bem produzido com utilização intensa de mão-de-obra, o percentual cai para 35%. Tal diferenciação da carga fiscal produziria efeitos negativos sobre a competitividade dos produtos brasileiros. Em razão dessa constatação, um dos destaques da agenda de reformas propostas pelo IEDI tem sido a necessidade de uma reformulação tributária, sem a qual não há como desenvolver a competitividade do produto nacional em linha com o desenvolvimento tecnológico e com a crescente produtividade da produção internacional.

Em relação ao financiamento do desenvolvimento, o IEDI apontava a reforma do sistema financeiro e a redução do custo de capital como condições para viabilizar o crescimento com estabilidade. Esta segunda medida envolveria também novas articulações empresariais entre bancos e indústrias, estimulando por mecanismos fiscais e creditícios, novas modalidades de financiamento público e privado, interno e externo, de modo a obter-se substancial redução do custo de capital, para níveis análogos aos países desenvolvidos.

Mas em que pese o IEDI se mostrar diferente das demais entidades patronais, nele também se faz presente o pragmatismo que sempre caracterizou a relação entre o empresariado industrial e o Estado brasileiro. Sua luta pela implantação de uma ativa política industrial, não o impediu de se manifestar favoravelmente à estabilização econômica e aos planos voltados a impulsionar o crescimento econômico nacional, ainda que às custas de renúncia de uma política industrial. De tal forma que, nas eleições presidenciais de 1994, as promessas de reformas estruturais do então candidato Fernando Henrique Cardoso (FHC) tiveram o apoio da maioria dos empresários associados ao IEDI, embora a entidade tenha mantido posição neutra em relação à eleição.

Contudo, há que se reconhecer que a entidade tinha posições firmes e independentes em relação aos pontos que defendia (e defende). Nesse sentido, manifestou sua preocupação ao recém-eleito Presidente FHC, principalmente com a valorização do câmbio, pois embora reconhecesse que o Plano Real abria uma porta para a retomada do crescimento econômico, faziam-se necessárias correções, como a política cambial.

Por outro lado, os sinais desfavoráveis do mercado e a recusa do governo em definir uma política industrial e um plano de desenvolvimento de longo prazo, levaram o IEDI a advertir sobre as distorções que esses fatores determinavam na economia real, principalmente a desnacionalização de muitas e importantes empresas brasileiras dois anos após a primeira eleição de FHC. A propósito, o conselheiro e Presidente do IEDI, Paulo Cunha (Ultraquímica), na comemoração do dia da indústria (maio de 1996), declarou:

Dada a abrupta mudança das condições ambientais e, muito particularmente, o desaparecimento dos sinais de mercado que justificaram as suas decisões passadas (que se tornam, em numerosos casos, equivocadas no novo quadro) e dada a completa ausência de visão quanto aos destinos do chamado lado real da economia, é evidente que um grande número de empresas será levado a estratégias de sobrevivência, oscilando entre a acomodação defensiva e a venda ou liquidação de ativos (*Rumos Estratégicos da Indústria*, 1996, p. 5).

Na mesma direção seguia a crítica à política econômica formulada pelo IEDI:

A própria forma como está sendo feita a estabilização da economia, evidencia o pouco interesse em ter a produção como centro do projeto de desenvolvimento. Como se sabe, a estabilização está estruturada em cima dos seguintes instrumentos: baixa ou nenhuma proteção tarifária e ausência de proteção não-tarifária em relação aos produtos importados; elevadas taxas de juros, entre os maiores do mundo; e câmbio sobrevalorizado. Ora, a combinação desses instrumentos na dosagem em que os mesmos foram e vêm sendo empregados, desde a entrada em vigor do Plano Real, é perversa para com a produção, colocando-a, no mínimo, na defensiva (*Bases para a Elaboração de um Projeto Nacional*, 1996, p. 2)

Pelas posições assumidas por seus dirigentes e pelos temas inseridos em suas publicações, ficou evidente o posicionamento contrário do IEDI à forma pela qual era conduzida a política econômica pelo governo FHC. Tal posição foi reforçada quando, como resultado dessa política econômica, ficou evidenciada a perda de espaço do setor industrial na geração de renda e emprego e um forte crescimento das importações e da desnacionalização, gerando significativo déficit comercial e na conta das transações correntes do balanço de pagamento. Ademais, e ainda que a indústria brasileira tenha promovido uma reestruturação defensiva, ampliando os ganhos de produtividade, vários setores industriais e o emprego industrial foram duramente penalizados pela política econômica, com a aquisição de empresas nacionais por empresas estrangeiras, beneficiadas pelas políticas de câmbio e juros, o que fez com que a oferta interna de bens industrializados caminhasse em direção à desnacionalização.

Para o IEDI, era imperiosa a retomada do crescimento econômico, de acordo com as tendências internacionais vislumbradas pela Revolução Industrial e Tecnológica em curso. Todavia, uma alternativa estratégica como esta, que exigiria grandes esforços do setor privado

e cooperação do setor público, não encontrava no governo brasileiro disposição para adotar o que em países desenvolvidos e até em países de desenvolvimento inferior ao brasileiro é a regra: *a execução de políticas industriais ativas de caráter bastante abrangente para promover o desenvolvimento*. Para embasar sua posição o IEDI iniciou um amplo trabalho de levantamento e análise das políticas industriais em diversos países (EUA, Japão, Alemanha, França, Itália, Espanha, Coréia do Sul, Índia, México, Malásia, Chile e Brasil). O trabalho mostrou que a regra é promover o desenvolvimento industrial, inclusive nos Estados Unidos, chamando a atenção para a intensa cooperação existente entre o setor público e o setor privado nos países analisados (IEDI, 2000). Embora não fizesse referência explícita à nova postura adotada por agências multilaterais, como a exposta no relatório do Banco Mundial para 1997 (*World Development Report*), ficava subentendido que a melhoria da capacidade de governo passava a ser condição de êxito das políticas de estabilização e reformas estruturais.

Aqui se poderia recorrer a Evans (1998) que, ao citar relatório do Banco Mundial para 1997, afirma que Estados capazes e ativos constituem em elementos-chave em qualquer esforço bem sucedido para construir modernas economias de mercado. Em outros termos, a capacidade de ação do governo, a presença de um Estado ativo e eficiente, deixava de ser obstáculo à modernização da economia. Nessa conjuntura, o Estado não apenas passava a ser visto como ator central das transformações do mundo contemporâneo, como ressaltava a inviabilidade do fortalecimento de economias de mercado sem a presença de um Estado capaz e efetivo.

Retornando sua posição em relação aos rumos que a política econômica vinha tomando, em agosto de 2000 o IEDI chamou a atenção para a necessidade de uma política industrial, para que a indústria tivesse condições de exercer sua função estratégica como propulsora do desenvolvimento econômico e social. Lembravam os empresários que durante todo o século XX, os momentos em que o Brasil obteve as maiores taxas de crescimento foram aqueles em que se estruturou o setor industrial, sobretudo no período pós-guerra até o início da década de 80. Foi nesse período que o Brasil contou com uma política industrial propriamente dita.

Lamentando a oportunidade (novamente) perdida nos anos 90, ao final de 2000 o IEDI publicou um novo trabalho (*Indústria e Desenvolvimento*), abordando temas macroeconômicos e outros específicos do setor industrial. Durante o ano de 2001, o IEDI divulgou, através de debates, palestras e da imprensa, os pontos de seu programa de política industrial, ao mesmo tempo em que realizava estudos voltados ao setor externo. “Infelizmente o governo federal não se mostrou sensibilizado pela causa do desenvolvimento econômico e social nacional, no qual a indústria teria papel central” (IEDI: 12 anos, 2001, pp. 25-26).

Para o IEDI a política industrial que defendia não seria um retorno ao passado e sim uma relação de parceria entre setor público e setor privado, que superasse definitivamente um passado de cooptação espúria, frequentemente promíscua, na qual o Estado servia-se de – servia a – interesses particularistas. Tratava-se de suprimir, do lado do Estado, a prática do arbítrio burocrático, que enseja o favoritismo e a corrupção e, do lado do setor privado, qualquer resquício de patrimonialismo.

É por sua postura crítica, e mesmo autocrítica, que o IEDI é visto como um “think tank” de política industrial, respaldado por um grupo de grosso calibre, tanto pelo volume de negócios, quanto pela “massa encefálica” que possui. Tal posicionamento lhe confere a condição dupla de entidade voltada para a elaboração de uma política industrial, ao mesmo tempo em que defende os interesses maiores do grande empresariado industrial nacional.

A análise dos trabalhos publicados pelo IEDI mostra que os governos dos anos 90 – Collor e FHC –, fortemente orientados para o mercado, foram insensíveis à maioria das propostas formuladas pela entidade, vale dizer, pela grande indústria de capital nacional. Ironicamente, o candidato cujos programas de governo assustaram o empresariado nacional nas eleições de 1989, 1994 e 1998, tornou-se o Presidente da República que iria por em prática diversas propostas formuladas pelo IEDI. Ao promover uma nova relação entre o Estado e a grande indústria nacional, abriu espaço para que as propostas que foram desconsideradas anteriormente tivessem efetividade e pudessem resgatar o papel protagônico que a indústria exerce na economia nacional desde os anos de 1940.

Se essa nova articulação é conjuntural, meramente pragmática, ou, ao contrário, abre espaço para uma relação mais duradoura, somente o tempo e os resultados da política econômica poderão confirmar.

2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste segundo capítulo foram analisados três distintos grupos de entidades de representação da indústria, cada um com sua importância na defesa dos interesses do empresariado industrial. O primeiro grupo é o denominado “sistema corporativo oficial”, que congrega sindicatos patronais, federações estaduais da indústria e a CNI. O segundo grupo é composto pelas associações nacionais da indústria, entidades de direito privado que assumem

papel cada vez mais decisivo na defesa de interesses específicos de setores industriais. Por fim, o terceiro grupo é integrado pelos “think tanks” (TTs), entidades empresariais que não tem por finalidade a representação industrial frente à sociedade e, em particular, perante o Estado, identificados que estão com a formulação de projetos de interesse da grande indústria, como o IEDI, ou com a divulgação de uma ideologia própria: o liberalismo econômico, como é o caso do Instituto Liberal.

Como o processo de industrialização no Brasil não foi uma opção clara de política econômica, mas o resultado do esforço de pioneiros que, mesmo sem a ajuda do Estado, insistiram em transformar matérias-primas para atendimento do mercado interno que se expandia em face ao processo de urbanização, notadamente nas três primeiras décadas do século XX, era necessário defender seus interesses junto ao Estado, que se não era antiindustrialista, estava longe de constituir-se em aliado confiável. Assim, a indústria se organizou em associações não-oficiais de representação, com destaque inicialmente para a SAIN (Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional), no Rio de Janeiro, e a ASCP (Associação Comercial de São Paulo) e o CIESP (Centro da Indústria do Estado de São Paulo), de onde se originou a FIESP (Federação das Indústrias de São Paulo).

Assim, após a vigência do Decreto nº 19.770/1931, a maioria dessas organizações de direito privado viria a sucumbir diante da implantação de um sistema corporativo oficial (de estrutura piramidal), que manteve-se, grosso modo, até os dias atuais, dando nova forma à representação de interesses do empresariado industrial.

O sistema oficial é constituído de uma base formada por centenas de sindicatos patronais, que se congregam em federações estaduais da indústria, as quais, por sua vez, estão vinculadas a uma Confederação Nacional da Indústria (CNI). Esta, em que pese seu caráter nacional, nem sempre exerceu um papel de liderança do setor industrial. Não raras vezes era a FIESP a entidade reconhecida como a “porta-voz” da indústria.

Entretanto, esta situação vem mudando, com a CNI assumindo um papel de maior relevância, notadamente a partir de uma profunda reformulação interna, da criação de departamentos específicos de atuação parlamentar e pelo reconhecimento do Congresso Nacional como arena política de importância crescente no contexto nacional. Ao mesmo tempo, ciente que o Governo Federal ainda permanece como o *locus* onde se define a política econômica (e a industrial, por decorrência), a CNI não se descuidou de seu papel de interlocutor importante na defesa dos interesses da indústria nacional junto ao Estado brasileiro, notadamente a partir dos dois mandatos do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Tais considerações não implicam afirmar a desnecessidade das demais entidades oficiais, que passaram a admitir o diálogo com os trabalhadores e a conviver com a diversidade de opiniões. Nessa nova postura o conflito de interesses entre capital e trabalho não é visto mais como algo que deve ser reprimido, até mesmo com o poder coercitivo do Estado, mas como algo inerente ao estado democrático de direito.

Ao lado do sistema oficial de representação observou-se o surgimento de entidades privadas, as associações setoriais da indústria que, antes de representarem a perda de representatividade das entidades oficiais, agem como reforço do poder de representação do empresariado industrial. Com efeito, essas associações setoriais são capazes de articular com maior eficácia, junto ao governo federal e ao Congresso Nacional, a defesa dos interesses econômico-corporativos específicos de cada ramo de atividade industrial. Foi com esta finalidade que nasceram a ANFAVEA (1955), a ABDIB (1955) e a ABINEE (1963), dentre tantas outras.

Essas entidades conseguem conviver em relativa harmonia com as entidades oficiais, porque se direção política e ideológica implicam formas institucionalizadas e eficazes de representação, o monopólio da representação não é indispensável, embora um certo grau de homogeneidade seja desejável. Portanto, prevalece o critério da direção efetiva, vale dizer, quando os representados se identificam com os representantes.

Contudo, a partir da segunda metade dos anos de 1980, instalou-se uma crise de representação, atingindo todo o empresariado brasileiro, e o industrial, em especial, que teve como foco as crises políticas ocorridas no interior das federações e confederações.²⁴

Em decorrência dessa falta de representação do sistema oficial, verificou-se a ampliação de entidades empresariais setoriais, que viriam romper com o antigo padrão, fragmentando a representação de interesses patronais. Certamente que a estrutura corporativa tradicional de representação empresarial e a possibilidade de acesso direto às altas esferas decisórias contribuíram para a fragmentação associativa. Mas para além das raízes estruturais, é preciso considerar o contexto no qual essas novas associações surgiram: ele definiu-se por uma crise de representação empresarial alimentada pela combinação da crise econômica com a crise política que marcara os anos 80.

²⁴ Um estudo detalhado acerca da crise política interna que se instalou na FIESP, em meio às crises de hegemonia e econômica verificadas nas décadas de 1980 e 1990 no País, é encontrado em “*Um ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990*” de Álvaro Bianchi, Editora da Unicamp, 2010.

Ademais, as novas entidades (associações nacionais da indústria) surgiam apresentando respostas mais amplas a esse contexto, expressando a ausência de um consenso empresarial. Ao contrário das federações e da CNI, elas nasceram com vocação mais abrangente e, ao mesmo tempo, com uma forma de ação mais específica em relação aos temas a serem discutidos. Essa falta de unidade na representação dos interesses empresariais ficou evidenciada durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). De modo geral, os empresários defendiam a empresa nacional, com a redução da intervenção estatal na atividade econômica. Todavia, o consenso entre os empresários acabava aí.

Nos dias atuais, com a CNI reassumindo seu papel de principal entidade de representação da indústria, essa distensão se torna menos perceptível, até porque as entidades paralelas têm assento em organismos das entidades oficiais, como o Fórum Nacional da Indústria, conduzido pela CNI. Não obstante, essa “unidade” fica restrita aos grandes temas gerais, ou sejam, aqueles que dizem respeito aos interesses do conjunto do empresariado industrial, como a redução do “custo Brasil”. Quando se trata de temas específicos, a ação das entidades empresariais setoriais, por sua própria natureza, prevalece em detrimento dessa suposta “unidade”.

Assim é que se atualmente as entidades oficiais ainda mantêm o monopólio legal de representação do empresariado industrial, não detêm o monopólio político. Este está pulverizado em entidades corporativas oficiais e associações setoriais, onde se verifica numa verdadeira corrida pela direção efetiva, ou seja, fazendo com que os representados se identifiquem verdadeiramente com seus representantes.

Em relação aos “think tanks”, essas entidades não se propõem a organizar empresários; articulam interesses mais amplos. Assim, exercem (ou exerceram) grande influência junto ao empresariado industrial, seja na difusão de princípios, como o faz o PNBE; seja na propagação de ideologias, como se verifica na atuação do IL. Mas é na ação do IEDI que vão ser encontrados exemplos mais claros de influência junto ao empresariado industrial e deste em relação ao Estado, porquanto para além de princípios este Instituto tem por objetivo principal elaborar propostas, muitas das quais acabaram incorporadas aos planos e metas de vários governos federais.

Essa forma alternativa (e ampliada) de atuação permite formular uma questão: não se estaria diante de um novo corporativismo, na medida em que a defesa dos interesses da indústria passa a ser feita não apenas pelas entidades oficiais, atreladas ao velho corporativismo de Vargas? Por certo que o corporativismo praticado pelas entidades de representação dos interesses da indústria não se enquadra no modelo instaurado na década de

1930. Contudo, como será demonstrada em maiores detalhes no Capítulo 5, a relação que se verifica no Brasil, entre empresariado industrial e Estado, está bastante distante do neocorporativismo que se constituiu na Europa Ocidental do pós-II Guerra Mundial, de que fala Schmitter.

Lá tomou corpo um movimento da sociedade em direção ao Estado, e este, não obstante defender seus próprios interesses, como lembra Weber, passou a condicionar-se, de certa forma, aos interesses daquela.

No Brasil há também um movimento da sociedade em direção ao Estado, que se identifica no aparecimento das entidades não-oficiais de representação do empresariado industrial. Contudo, essas novas formas de representação não implicaram o desaparecimento das entidades corporativas oficiais; ao contrário, muitas delas continuam fortalecidas politicamente, servindo de interlocutores privilegiados junto às agências do Estado e ao Congresso Nacional, como se verifica com a CNI.

Pode-se afirmar que se as entidades oficiais e setoriais da indústria exercem a efetiva representação do empresariado industrial, ou seja, a feição política diante do Estado e da sociedade, são os think tanks que lhe dão a ossatura ideológica.

Assim, a novidade que a presente tese apresenta acerca do tema da representação do empresariado industrial frente ao Estado brasileiro é a forte influência exercida pelos think tanks, não como uma representação em si mesmo, mas como construtores de ideologias, a partir da formulação de ideias e propostas que qualificam essa representação, aumentando suas chances de êxito.

Concluindo, de um lado, tem-se a novidade dada pela influência exercida pelos think tanks na forma pela qual as entidades de representação defendem os interesses da indústria; de outro lado, não há elementos analíticos que possam corroborar a ocorrência de um corporativismo híbrido nessa forma de representação. Tal hipótese se sustenta em duas razões básicas: 1) ainda que reforçadas ideologicamente pelos think tanks, as ações das entidades de representação da indústria ainda reproduzem as velhas práticas do corporativismo de Estado; e, 2) os interesses da indústria ainda estão severamente atrelados à ação do Estado.

3 EMPRESARIADO INDUSTRIAL E PODER LEGISLATIVO

As entidades de representação da indústria integrantes do sistema corporativo oficial e mesmo as entidades setoriais de direito privado, sempre procuraram estar próximo às agências executivas do Estado, para entrar pragmaticamente na coalizão no poder e ali se fortalecer (LEOPOLDI, 2000).

Ocorre que o Poder Legislativo, a partir da Carta de 1988, vem retomando paulatinamente suas prerrogativas constitucionais, convertendo-se em importante espaço para a discussão de temas que dizem respeito aos interesses do empresariado industrial. Ademais, o tipo de regime político vigente no país: o presidencialismo, ou mais especificamente, o “presidencialismo de coalizão” de que fala Sérgio H. Abranches (1988), caracteriza o padrão de governança brasileiro expresso na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, sugerindo a união de dois elementos: sistema político presidencialista mais a existência de coalizões partidárias.

Há que ser considerado, ainda, que no “presidencialismo de coalizão” as origens partidárias do presidente e do parlamento não estão necessariamente vinculadas, porquanto o eleitor pode optar por eleger um presidente de um partido e um representante parlamentar de outra agremiação. Ademais, a “coalizão” refere-se a acordos entre partidos (normalmente em torno da ocupação de cargos no governo) e alianças (dificilmente em torno de ideias ou programas) entre forças políticas para alcançar determinados objetivos.

Na maioria das vezes a coalizão é feita para sustentar um governo, dando-lhe suporte político no legislativo (em primeiro lugar) e influenciando na formulação das políticas (secundariamente).

Em ocasiões cada vez menos raras, o suporte político – ou a falta dele – dado pela base aliada do Governo no Legislativo cobra um alto preço. O *impeachment* de Collor, em 1992, apesar de relativamente recente, já se constitui em exemplo clássico na política brasileira acerca da importância da base aliada para o processo da “governabilidade”. Embora tenham sido as questões sobre corrupção envolvendo o grupo ligado à presidência que justificaram a abertura do processo de *impeachment* de Collor pelo Legislativo – que resultou em sua posterior renúncia –, foram a oposição às medidas impostas pela equipe econômica e a falta de uma “base aliada” sólida que determinaram aquele desfecho político.

Outro exemplo emblemático do poder crescente do Legislativo em projetos sobre os quais o Executivo manifesta particular interesse, verificou-se na discussão da PEC que

propunha a reeleição de prefeitos, governadores e do presidente da República. A aprovação daquela Emenda Constitucional levou o governo FHC a efetuar farta distribuição de concessões de rádios e televisões aos parlamentares da “base aliada”, assim como a liberação de emendas orçamentárias e outros favores.

Também no governo Lula, para que o esquema de desvio de recursos de empresas estatais destinados a financiar campanhas eleitorais de partidos aliados (conhecido como “mensalão”), não desembocasse em um processo de impeachment do presidente da República, foi necessário alterar a composição do ministério e de seus segundo e terceiro escalões, aplacando o “apetite” dos partidos aliados por cargos.

Esses três exemplos servem para dar uma dimensão do poder político do Congresso Nacional, que não apenas é real como vem sendo progressivamente ampliado.

Ocorre que em sistemas multipartidários, nos quais há mais do que dois partidos relevantes disputando eleições e ocupando cadeiras no Congresso, dificilmente o partido do presidente terá ampla maioria no Parlamento, para aprovar seus projetos e implementar suas políticas. Assim, alguns partidos – ou muitos, dependendo da conjuntura política – se juntam para formar um consórcio de apoio e sustentação ao chefe de governo. Essa prática é muito comum no sistema parlamentarista, no qual uma coalizão interpartidária disputa as eleições para o parlamento, visando obter a maioria das cadeiras e com isso indicar (“eleger”) o primeiro-ministro.

A peculiaridade do sistema político brasileiro deve-se ao fato de conjugar a ideia de pacto interpartidário do parlamentarismo e a eleição direta para o chefe do governo, traço típico do presidencialismo.

Em suma, a recuperação de suas prerrogativas constitucionais e a possibilidade concreta de influenciar na aprovação ou rejeição dos projetos propostos pelo Executivo, transformaram o Congresso Nacional em arena política da maior importância para a defesa dos interesses do empresariado industrial. A relevância dessa arena de há muito tempo vem sendo percebida pelas entidades de representação da indústria, daí a presença crescente do empresariado industrial junto ao Poder Legislativo, cujas formas serão analisadas abaixo.

3.1 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

A participação do empresariado industrial no Congresso Nacional, tal qual ocorre com outros setores econômicos, se dá de várias formas. O financiamento de candidatos comprometidos com a “causa industrial” (ou participação indireta) ainda é a forma mais usual. Outra forma de participação é através da prática de *lobby* da indústria junto aos congressistas. Uma terceira alternativa, que se torna cada vez mais frequente, se dá pela participação direta de industriais e dirigentes de entidades de representação da indústria na disputa por cargos eletivos, de modo a exercer efetiva influência em favor dos interesses da indústria, antes de fazê-lo em favor dos interesses do país, como deveria se esperar de um parlamentar.

3.1.1 Financiamento de Campanhas (participação indireta)

“Durante o período eleitoral, muitos partidos recorrem aos cofres privados com o intuito de adquirir financiamento eleitoral. Nesse cenário político, as empresas brasileiras aparecem como as principais financiadoras de campanhas”.²⁵

Para Wagner P. Mancuso (ver nota de rodapé 21), independentemente de conceder ou não patrocínio, as corporações podem contribuir com o processo de construção da cidadania ao interessar-se pela política no Brasil. Sem querer polemizar com o autor, parece improvável esperar que a concessão de patrocínio pelas empresas industriais aos partidos políticos, ou mais especificamente a determinados políticos, possa ser entendida apenas como uma contribuição à construção da cidadania. Parece mais razoável que se esteja diante de um processo político que tem por objetivo a defesa dos interesses industriais.

A legislação vigente sobre financiamentos de campanhas eleitorais está respaldada nas Leis nº 9.096/95, nº 9.054/97 e na Resolução nº 23.216/2010, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Segundo esse arcabouço legal, as empresas podem destinar até 2% do

²⁵ Wagner P. Mancuso, *O papel das empresas no processo eleitoral brasileiro*. Disponível em: http://www.ethos.org.br/_Uniethos/Documents/eleitoral.pdf. Acesso em 11/05/2011.

faturamento bruto do ano anterior ao da eleição para esse fim. A legislação permite que empresas com capital estrangeiro, desde que constituídas no Brasil, façam doações de bens e serviços, contabilizados por meio de apreciação em dinheiro, tanto a candidatos quanto a comitês financeiros de partidos.

As doações anônimas, concedidas anteriormente à data de registro das candidaturas, via terceiros, diretamente a candidatos, são consideradas ilegais. Após as eleições são permitidas doações para cobrir gastos de campanha, realizados antes da eleição. Em qualquer hipótese, as doações devem ser feitas mediante cheques cruzados e nominais, contra recibo, ou por meio de transferência eletrônica ou depósito identificado, utilizando formulário impresso segundo modelo disponibilizado pela Justiça Eleitoral. Ademais, a lei prevê multa em valores que variam de 5 a 10 vezes a quantia que ultrapasse o limite permitido. Mas todas essas restrições parecem não amedrontar os doadores, haja vista as recorrentes denúncias de doações irregulares, quase sempre vinculados ao esquema conhecido como “caixa 2”, ou seja, recursos de origem escusa ou não devidamente contabilizados.

Para muitos industriais conceder doações para partidos políticos ou candidatos é um ato legal e legítimo. Para a coordenadora do “Núcleo de Responsabilidade Social do Sistema Fiemg”, Marisa Resende (apud MANCUSO, op. cit.), “Apoiar o fortalecimento da democracia e das organizações partidárias deve ser o principal objetivo de uma empresa que deseja patrocinar determinado partido ou campanha. Uma empresa que acredita no posicionamento político de um candidato ou partido pode assumir publicamente esse apoio”.

É no sentido de orientar as empresas quanto à atuação no processo eleitoral e discutir as várias formas de financiamento de campanhas políticas, que o Instituto Ethos – organização não governamental criada para mobilizar e ajudar as empresas a conduzir seus negócios de forma sustentável –, publica, a cada ano eleitoral, um manual sobre o tema. A cartilha, que está disponível gratuitamente no site www.ethos.org.br, faz parte de um projeto desenvolvido desde 2002, e conta com o apoio do Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção.

Todavia, em que pese os esforços (louváveis) de entidades como o Instituto Ethos, fica evidente que alguns aspectos desse financiamento político podem levantar suspeitas em relação aos objetivos que se propõem atingir, não necessariamente os de construção de uma cidadania. Nesse sentido, a posição do empresário Oded Grajew, expressada à revista Fórum (apud MANCUSO, op. cit.), é sintomática: “Quem financia campanhas, financia por algum motivo, quer algum retorno”.

Com efeito, a dependência de políticos dos recursos oriundos de empresários acaba constituindo uma relação na qual ficam nebulosas algumas posições de homens públicos na hora de defender ou atacar projetos. Pouco importa se eles o fazem por uma postura ideológica ou simples defesa de seus patrocinadores, ou ambas. No referendo popular sobre o desarmamento, por exemplo, os integrantes da “bancada da bala” fizeram veemente defesa do “não”. Convicção ideológica? É possível, mas pelo menos doze parlamentares da “bancada” receberam polpudas contribuições da indústria de armas para “reforçarem” suas posições ideológicas.

Ainda que não se constitua em único exemplo, doações como essas ainda geram dúvidas sobre procedimentos licitatórios e contratos públicos. Também a perspectiva de vitória do candidato e o nível do cargo ao qual ele concorre são determinantes na concessão de doações, de tal forma que um estudo do cientista político David Samuels revela que aproximadamente 30% das doações feitas para a campanha presidencial de 1998 vieram de bancos, já que é aí que se decidem questões importantes para seus lucros como taxas de câmbio e de juros. Já as grandes empreiteiras têm um foco mais descentralizado. Não apoiam apenas os presidenciáveis, mas também dão atenção especial aos governadores, responsáveis por grandes obras de construção civil. Samuels indica que 42,3 % das doações nas eleições para governador de 1998 vieram desses construtores.

É esse dinheiro privado, vindo de pessoas jurídicas, que sustenta cerca de 80% das campanhas, sendo que um montante maior vai para grandes partidos e, em geral, os de esquerda ficam com uma parte menor do bolo. Isso acaba sendo um fator determinante para a vitória ou não de um candidato.

Diante dessa realidade, a implantação do financiamento público de campanhas eleitorais, antes de “democratizar” o acesso de candidatos e partidos com menos recursos ao grande público, servirá, salvo engano, para ampliar o poder dos grandes partidos e dos candidatos com maiores recursos financeiros. Ocorre que os fundos partidários passaram a ter recursos bem mais significativos, que são distribuídos de acordo com o tamanho das bancadas no Congresso Nacional. Também o horário eleitoral gratuito, com custo estimado superior a R\$ 2 bilhões, distribui o tempo de exposição dos candidatos e partidos de acordo com o tamanho de suas bancadas.

Resta bastante evidente que a estruturação de um sistema misto (ampliação do financiamento público de campanhas por meio de fundos partidários e manutenção das doações privadas), vem reforçar o poder das grandes em detrimento das menores agremiações. E é financiando candidatos ligados a essas grandes agremiações partidárias que

a indústria cria uma rede de proteção de seus interesses junto ao Congresso Nacional; rede esta que se preocupa em defender tanto os temas gerais, como a redução do “custo Brasil”, quanto os temas específicos, que dizem respeito aos interesses de cada um dos setores industriais que financiam a eleição de parlamentares.

Todavia, mesmo ampliando significativamente a defesa de seus interesses junto ao Legislativo, o empresariado industrial não é o que melhor se articula junto ao Congresso Nacional. A bancada ruralista, por exemplo, tem demonstrado, desde a Constituinte de 1987, muito maior poder de articulação e coesão na defesa dos temas de interesse do agronegócio.²⁶

Em decorrência, somente os grandes temas comuns, como a já referida redução do custo Brasil e a reforma tributária, cuja discussão se dá através de ações patrocinadas pela CNI e entidades de classe de segundo grau, parece propiciar algum grau de coesão entre os diversos setores da indústria. No mais, as clivagens que se estabelecem entre os interesses da pequena e média indústria e os interesses da grande indústria, para citar apenas um fato, dificultam essa aproximação. Da mesma forma, as diferenças entre os interesses específicos da indústria de capital nacional (que exige proteção contra o concorrente estrangeiro) e a indústria estrangeira instalada no país (que defende uma maior abertura da economia) não são de menor importância, o que contribui para que essas demandas sejam conduzidas segundo as condições objetivas que se apresentam diante de cada caso concreto.

3.1.2 *Lobby*

Lobby é aqui identificado como o meio pelo qual grupos de pressão fazem chegar seus interesses aos poderes constituídos. Originado do inglês, onde significa “antessala”, “corredor” ou ainda, “parte do prédio em que o acesso é público”, *lobby* passou a ser utilizado na linguagem política para identificar a atividade de defesa de interesses quando, na Inglaterra, designava a sala de espera da Câmara dos Comuns, onde os membros do

²⁶ Embora não seja um fenômeno exclusivo da política brasileira, esses grupos de interesse foram informalmente criados, durante a ANC, com o objetivo precípua de inserir na Carta disposições que atendessem aos interesses de grupos econômicos. Embora nascido de bancadas suprapartidárias informais, são conhecidas por essa denominação na mídia. Assim, por exemplo, ao invés de se referirem à Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária, os órgãos de imprensa se referem à bancada ruralista. A existência de frentes parlamentares vem corroborar a ausência de verdadeiros partidos políticos no Brasil, identificados com causas ou com a defesa de princípios específicos. A bancada ruralista, surgiu sob a orientação da UDR - União Democrática Ruralista, presidida por Ronaldo Caiado, que depois se tornaria deputado federal.

Parlamento eram abordados por aqueles que tinham algo a demandar, assim como, nos Estados Unidos, onde indicava a sala de espera dos hotéis onde os presidentes eleitos ficavam hospedados antes de mudarem-se para a Casa Branca.²⁷

No Brasil, é utilizado o termo *lobby* para designar o esforço que busca influenciar as decisões das autoridades públicas para que atendam aos interesses legítimos defendidos por entidades sindicais de trabalhadores e de empregadores ou, ainda, de associações empresariais setoriais. Seu foco principal é o Poder Executivo, porquanto o mesmo ainda absorve a maior parcela do poder político no país, ao constituir-se no principal responsável pela atividade legiferante, o que o faz, particularmente, pelo uso indiscriminado de Medidas Provisórias, que têm força de lei enquanto não apreciadas pelo Congresso Nacional, vale dizer, efeito imediato ao de sua publicação. No entanto, na medida em que o Poder Legislativo passa a fazer valer as prerrogativas constitucionais a ele outorgadas pela Constituição Federal de 1988, também passa a ser objeto cada vez mais intenso das investidas dos profissionais do *lobby*.

Em princípio, o *lobby* é considerado normal em um regime democrático porque os grupos organizados (empresas, entidades ou movimentos sociais) têm o direito (e até o dever) de se empenhar na defesa dos interesses que defendem ou das ideias que professam.

Conquanto nos Estados Unidos o *lobby* é uma atividade considerada como parte do processo político – ser lobbista é uma profissão reconhecida e a atividade em si é regulamentada pela legislação local –, em outros países, como o Brasil, a atividade é informal e não regulamentada. Assim, o estigma de marginalidade que incide sobre esta atividade, propicia que a mesma seja frequentemente associada a práticas ilegais, como corrupção, tráfico de influência e improbidade administrativa.

Para alguns estudiosos (MANCUSO, 2007; SCHIMIDT, 2011), o fato de várias articulações políticas acontecerem nas antessalas (lobbies) de hotéis e congressos, fez nascer a expressão “*lobbying*” (lobismo) para designar tentativas de influenciar decisões importante tomadas pelo poder público, sobretudo aquelas relacionadas a questões legislativas, de acordo com interesses privados de alguns grupos ou setores da sociedade.

Embora não haja uma norma clara que regule a atividade do lobista no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, dispositivos da Constituição Federal ao disporem sobre

²⁷ Para um maior aprofundamento do tema, ver Marcelo Winch Schmidt, *Ética e Transparência nas Relações Institucionais e Governamentais*, disponível em [http:// wikipedia.org/wiki/Lobby](http://wikipedia.org/wiki/Lobby). Acesso em 11/05/2011.

a atuação dos grupos de pressão, acabaram por legitimar essas atividades, como se observa nos seguintes incisos do Art. 5º.:

“XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar.

XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.”

Como visto, o Art. 5º da Constituição Federal de 1988, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, dispõe sobre uma série de direitos que legitimam a atividade dos grupos de pressão e do lobista. Logo em seu inciso XVII, permite a criação de qualquer grupo ou entidade associativa (exceção feita às organizações paramilitares) e reitera no inciso seguinte que não é necessário nenhum tipo de autorização para o funcionamento das mesmas, sendo vedado ao Estado a interferência sobre elas. No mesmo passo, a Constituição Federal abre a possibilidade de que essas entidades possam representar seus afiliados quando autorizados e tenham o direito de receber informações de seus interesses. Por fim, ela autoriza o direito de petição a qualquer cidadão ou grupo, independentemente de sua adimplência fiscal, em favor de seus interesses. Ora, se a Constituição Federal estabelece como direito do cidadão a livre criação de associações e que essas associações estipulem um indivíduo (ou alguns indivíduos) para se manifestarem em nome dos seus membros, receberem informações dos órgãos públicos sobre os assuntos de interesse da associação e fazer exercício do direito de petição para a defesa dos mesmos, a Constituição de 1988 clarifica qualquer margem de dúvida que exista sobre o direito de atuação do lobista dentro dos órgãos públicos.

Da mesma forma, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados foi alterado e foram estabelecidas novas disposições sobre a relação entre os grupos de interesse e a Casa.

Esse regimento, em sua versão de 2006, também dispõe sobre o registro dos grupos (Art. 259), e sobre a participação dos mesmos em audiências públicas (Arts. 254 e 255), como se observa abaixo:

“Art. 254. A participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos. De exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a do inciso XII do art. 32.

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada”.

Infelizmente, e não obstante a existência de uma “normatização” implícita, dada a fragilidade da classe política (onde a conduta ética nem sempre está presente) e o jogo do Governo (que se rende a grupos para obter apoio), o *lobby*, enquanto prática, ainda tem sido desvirtuado, uma vez que está identificado com o abuso de poder (econômico, sobretudo) e a corrupção.

No Brasil, tal qual ocorre em outras nações, os grupos organizados têm assento, de maneira representativa, no Parlamento, como é o caso da bancada ruralista, dos representantes das instituições de ensino ou da medicina privada. Por sua vez, os produtores agrícolas franceses e as siderúrgicas americanas fazem o mesmo, pressionando os respectivos governos para fazer valer os seus privilégios, no caso, um indisfarçável protecionismo, a despeito do discurso acerca da importância da abertura dos mercados (dos outros países, particularmente os emergentes).

A atuação da citada bancada ruralista tem colhido resultados expressivos junto ao Congresso Nacional e ao Executivo brasileiros. Tais resultados podem ser identificados na ampliação crescente do financiamento à produção, em especial através da Carteira Agrícola do Banco do Brasil, no aumento do investimento em P&D, com o desenvolvimento de novas e mais produtivas espécies vegetais, através da EMBRAPA, e na melhoria do sistema de escoamento da produção e de exportação de produtos vegetais e animais, com a instalação de terminais próprios nos principais portos nacionais.

Outro setor cuja ação política é extremamente eficiente é o financeiro. Ao “construir uma verdade” segundo a qual o controle da inflação passa, necessariamente, pelo aumento da taxa básica de juros, consegue obter expressivo apoio de parlamentares que acreditam ou foram devidamente “convencidos” da necessidade dessa medida de política monetária, que

tem se prestado mais a ampliar os ganhos do setor, que detém a maior parte dos títulos do governo federal, indexados nessa mesma taxa básica de juros.

Também o mercado de capitais, especificamente a Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), tem exercido eficiente *lobby* junto ao Congresso Nacional. Em 2001, a Bovespa passou a voltar os olhos para o que se passava na sociedade civil. Percebeu que a sociedade democrática tinha se ampliado e se tornado pluralista, acolhendo novos protagonistas: movimentos sociais, sindicatos, organizações empresariais e, mais recentemente, grupos de defesa do meio ambiente e das minorias que brigam para ter acesso aos canais de participação política e defender seus interesses. Ao deslocar o foco das atenções do Poder Executivo passou a atuar com o Congresso, onde obteve (e obtém) conquistas importantes. A utilização de recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) na aplicação de ações da Petrobrás e Vale do Rio Doce, é um dos exemplos mais expressivos da eficácia dessa ação. Outro exemplo foi a campanha vitoriosa pela não incidência da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) nas operações da Bolsa.

Voltando a atenção para o setor industrial, o mesmo tem aumentado sua participação política junto ao Congresso Nacional, a partir da mesma percepção que tiveram os demais setores da economia acerca da importância deste poder da República no cenário político do país. Contudo, a diversidade de interesses que envolvem a indústria, permeada de clivagens que vão desde o tamanho das empresas, passando pela natureza do capital e da produção, dificultam a ação comum, vale dizer, o exercício de um tipo de *lobby* que atenda a interesses tão diversificados. Por esta razão, causa estranheza o fato de que a indústria tenha sido capaz, em meados da década de 1990, de superar os problemas de ação coletiva típicos de um grupo formado por atores tão heterogêneos e de adotar uma agenda comum formada por temas que superaram as clivagens acima referidas.

A agenda comum da indústria, entretanto, resume-se às ações que visam à redução do *custo Brasil*, que será objeto de análise posterior, e que acabou por constituir-se na síntese da agenda política do empresariado industrial, o que faz com que o *lobby* industrial junto ao Poder Legislativo, se comparado com o *lobby* exercido por outros setores, ainda apresente uma eficácia relativa.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o *lobby* da indústria para que se elevem as tarifas de importação, favorecendo o produto nacional, encontra resistências na própria equipe econômica do governo federal, uma vez que a redução tarifária tem sido uma das alternativas da política monetária mais utilizadas no combate à inflação, dado que a concorrência

determinada pelo ingresso de bens importados de menor valor que o nacional, atua no sentido da redução de preços.

Deve ser destacado, ainda, que a luta do setor industrial pelo aumento das tarifas de importação teve início logo após o processo de abertura comercial, que se constituiu em um componente central do conjunto de medidas que foram adotadas para reorientar o modelo econômico do país numa direção mais liberal.

Considerando que a queda nas barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações foi a nota predominante ao longo dos anos 90, os poucos momentos em que a tendência geral foi contraposta por movimentos no sentido contrário, vale dizer, por aumentos de tarifas em benefício de setores específicos, vem confirmar que a eficácia da ação lobista da indústria, por ter sido setorizada, foi relativa.

Por outro lado, se é verdade que ainda no governo Sarney (1988) houve uma revisão média incidente sobre produtos industriais, passando de 55,6% para 37,5%, ou seja, uma queda global de 32,5%, o grande impulso para a abertura comercial aconteceu sob o governo Collor. Em 1990, primeiro ano daquele governo, foi extinta a maior parte das barreiras não-tarifárias às importações, não apenas abolindo uma lista composta por centenas de produtos cuja importação até então era proibida, mas pondo fim à grande maioria dos regimes especiais de importação – exceção feita à zona Franca de Manaus e ao setor de informática.²⁸

Ainda no ano de 1990 o governo Collor promoveu uma série de reduções nas tarifas de importação de produtos industrializados, tais como: têxteis; máquinas e insumos agrícolas; bens de capital não produzidos no país; produtos químicos e petroquímicos; cimento; alumínio e aço. No ano seguinte o governo divulgou um cronograma de reduções graduais de tarifas, que deveriam ser cumpridas em quatro etapas anuais, de 1991 a 1994. O cronograma não apenas foi cumprido como as duas últimas etapas foram antecipadas.

Ao longo do primeiro semestre de 1994, já sob o governo de Itamar Franco, quando estavam sendo lançadas as bases do plano Real, foi reduzida uma nova série de tarifas de produtos industrializados. As reduções tarifárias continuaram ao longo de todo o segundo semestre de 1994, após a adoção da nova moeda, como medida para conter o aumento de preços. Qualquer retrocesso poderia por em risco o sucesso do programa de estabilização.

²⁸ Para um aprofundamento do tema, ver Wilson Suzigan e Annibal Villela, *Elementos para discussão de uma Política Industrial para o Brasil*. Brasília, 1996, Texto para Discussão nº 421, IPEA; e, dos mesmos autores, *Industrial Policy in Brasil*. Campinas, 1997, Instituto de Economia da Unicamp.

Contudo, a partir de 1995, alguns setores importantes da indústria nacional obtiveram tarifas mais elevadas para os produtos concorrentes oriundos do mercado internacional, por meio de sua inclusão na Lista Nacional de Exceções à TEC (Tarifa Externa Comum) do Mercosul.

Mas, de uma maneira geral, esse ambiente de menor proteção, onde o coeficiente de importação para o setor industrial evoluiu de 5,9%, em 1990, para 19,3%, em 1998, ou seja, um aumento de cerca de 227% determinou um vigoroso processo de ajuste empreendido por parcela significativa da indústria brasileira.²⁹

Ao mesmo tempo, essa situação também representa o elo que liga a abertura comercial ao expressivo aumento da produtividade da indústria na década de 1990, fortemente documentado pela literatura (MOREIRA & CORREA, 1997; GONÇALVES, 1994; 1999).

O que se observa é que a taxa de crescimento da produtividade do trabalho na indústria na década de 1990 foi superior não apenas à taxa média do período 1949-2000, mas também à taxa alcançada em períodos de avanço marcante da industrialização no país, como ocorrido nas décadas de 1950, 1960 e 1970 (MANCUSO, 2007).

O que se infere da tabela abaixo é que no período 1990-1995 a indústria brasileira experimentou uma taxa de produtividade quase 110% superior à média do período 1949-2000, enquanto que no período 1995-2010 essa produtividade foi ainda mais expressiva, superando em cerca de 142% aquela média.

Embora a indústria tenha realizado esse grande esforço, o *lobby* industrial não conseguiu reverter a situação de desnacionalização e desindustrialização verificadas na década de 1990. Mesmo a desvalorização do real a partir de 1999, que contribuiu para a redução das importações (IEDI, 2000), não conseguiu evitar os efeitos da ampliação da concorrência sobre a indústria nacional. Em decorrência desta situação, as empresas do setor industrial não ficaram indiferentes ao novo ambiente de maior concorrência verificado na década de 1990.

²⁹ Um amplo estudo acerca do impacto da redução das tarifas de importação sobre a indústria nacional é encontrado em Maurício Mesquita Moreira e Paulo Guilherme Correa, *Abertura comercial e Industrial, o que se pode esperar e o que se vem obtendo*. Revista de Economia Política, vol. 17, nº 2, 1997.

TABELA 1 – CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE NA INDÚSTRIA – BRASIL: 1949/2000

Período	Δ % por ano
1949 – 1959	5,84
1959 – 1970	3,31
1970 – 1975	2,80
1975 – 1980	1,94
1980 – 1985	(-) 2,83
1985 – 1990	(-) 0,68
1990 – 1995	7,19
1995 – 2000	8,31
1949 – 2000	3,43

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Regis Bonelli. *Labor Productivity in Brazil during the 1990s*. Brasília, Texto para discussão nº 906, IPEA, 2002.

Dados elaborados: Wagner P Mancuso. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*, 2007.

Por um lado, a década foi marcada pelo aumento das operações de fusão e de aquisição lideradas por empresários nacionais e estrangeiros que adquiriam empresas menos aptas para lidar com o novo contexto. Por outro lado, o notável incremento da produtividade observado durante a década de 1990, tem como explicação o fato de que muitas empresas – tanto as que foram submetidas aos processos de fusão e aquisição, tanto quanto as que sobreviveram – passaram por um intenso de ajuste, caracterizado pela redução do quadro de pessoal empregado; pela redução das hierarquias no interior da firma; pela introdução de processos produtivos mais compactos; pela concentração das atividades das empresas nas áreas de maior competência, com a consequente redução das operações realizadas diretamente pelas empresas (terceirização); pela implantação de programas de melhoria da qualidade dos produtos; e, por investimentos na modernização das instalações existentes, favorecidos pelo barateamento dos bens de capital devido à abertura aos importados, e a partir de 2004, à valorização do real (BONELLI & GONÇALVES, 1998; BIELCHOWSKY, 1999; CASTRO, 2001; COUTINHO & FERRAZ, 2002).

A contrapartida negativa desse crescimento inédito da produtividade da indústria brasileira na década de 1990 foi o aumento das demissões no setor, embora esse fenômeno não possa ser atribuído exclusivamente ao ajuste empreendido pelas empresas ao maior grau de abertura da economia, uma vez que não pode ser desprezado o baixo crescimento industrial no período, frequentemente associado às altas taxas de juros, que encareceram o crédito e afetaram negativamente o nível de investimento na indústria (IEDI, 2000, 2001).

Em resumo, fica evidenciada que a concorrência no setor industrial brasileiro ficou mais acirrada ao longo da década de 1990, com a competitividade tornando-se a palavra-

chave para a sobrevivência nesse ambiente de menor proteção, de sorte que as ações lobistas da indústria junto ao Poder Legislativo, exceto em relação à redução do *custo Brasil*, que tiveram maior taxa de sucesso foram aquelas foram desenvolvidas por entidades setoriais, preocupadas com a realidade das empresas que representavam, ainda que à custa da defesa de ações mais abrangentes.

3.1.3 Participação Direta

A defesa de interesses da indústria na Assembleia Nacional Constituinte de 1988, conduzida prioritariamente por prepostos – advogados, economistas, engenheiros –, não se mostrou tão eficiente, porquanto não sendo necessariamente empresários industriais, esses prepostos, ainda que eleitos com recursos oriundos da indústria, também defendiam outros interesses. Ademais, o sucesso da chamada “bancada ruralista”, que conseguiu bloquear projetos importantes como os que ampliavam a reforma agrária, mostrou aos empresários industriais que a melhor forma de representar seus interesses seria a direta, sem intermediários.

Em razão do exposto acima, na eleição para legislatura de 1991-1995, “saíram alguns governistas e prepostos de empresários, que foram substituídos pelos próprios empresários” (DIAP, *Informativo Mensal*, nº 011, nov/1990). Segundo o critério utilizado pelo DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), empresário é todo aquele parlamentar que explora alguma atividade econômica (não assalariada) a qual representa a parte mais significativa de sua renda. Assim, um médico, que é ao mesmo tempo dono de um hospital ou de vários hospitais, será classificado como empresário do setor de saúde e não como profissional liberal.

Desde logo deve ser destacada a enorme colaboração que o DIAP vem prestando à consolidação da democracia brasileira que, ao analisar o perfil de cada congressista e as tendências ideológicas que se fazem presentes em cada legislatura, confere maior transparência acerca do comportamento do Congresso Nacional.

Contudo, se é louvável a atuação do DIAP, a forma que utiliza para aglutinar os congressistas em bancadas é bastante discutível, na medida em que, em relação aos empresários urbanos, não fica identificada a sua atividade preponderante, vale dizer, não é possível mensurar-se com clareza quantos empresários industriais tiveram assento em cada

legislatura, uma vez que o empresariado referido nas publicações do DIAP engloba tanto industriais, quanto comerciantes, prestadores de serviços e outros. Essas omissões, que depõem contra a qualidade da informação prestada, explicam em grande parte porque trabalhos acerca da composição do Congresso Nacional apresentam números tão díspares.³⁰

Também dificulta a quantificação da bancada empresarial em cada legislatura analisada, o fato de que vários congressistas, classificados pelo DIAP segundo sua profissão de origem, atuarem efetivamente como se empresários fossem. Nessa situação se enquadram os deputados Roberto Campos e Eliseu Resende, classificados como economista e engenheiro, respectivamente, cuja atuação parlamentar sempre esteve identificada com os interesses do empresariado, o que veio ampliar o número efetivo da bancada empresarial. O mesmo ocorre com o Deputado Antônio Delfim Netto, economista de renome nacional, e identificado pelo DIAP como tal, mas com histórica vinculação com o capital financeiro. No Paraná, deputados como Basílio Villani, preposto do extinto Banco Bamerindus e Affonso Camargo, ligado à setores da agroindústria, são identificados na lista do DIAP, respectivamente como engenheiro e administrador. A mesma situação se repete nas bancadas federais dos demais Estados da Federação.

Assim, com base nos dados publicados pelo DIAP, a identificação de congressistas que também são empresários industriais, finalidade maior deste estudo, somente é possível quando se trata de parlamentares notoriamente vinculados à estrutura sindical oficial, onde exerceram cargos de relevância, como ocorreu com Albano Franco, senador por Sergipe e que presidiu a CNI de 1980 a 1994; Fernando Bezerra, senador pelo Rio Grande do Norte (1995-2003) e ex-presidente da FIERN e da CNI; Moreira Ferreira, deputado por São Paulo (1999-2003) e ex-presidente da FIESP; Armando Monteiro Neto, deputado federal por Pernambuco desde a legislatura 1999-2003, e que presidiu a CNI de 2002 a 2010, quando se licenciou da entidade para concorrer, e ser eleito, senador para o período 2011 a 2019.

Mesmo com a possibilidade de identificação de empresários, os parlamentares assim classificados congregam desde um dos maiores pesos pesados da indústria nacional, como o senador (a partir de 1999) José Alencar (PL-MG,), presidente do Grupo Coteminas, cujo faturamento anual é superior a R\$ 1 bilhão e emprega mais de 16 mil funcionários, até pequenos industriais. Trata-se, pois, de um grupo cuja origem comum e relativa força

³⁰ Referência a textos publicados na página do próprio DIAP (<http://www.diap.org.br>, acesso em 01/04/2011), na página da Agência Estado e no Portal Mundo Sindical (<http://www.mundosindical.com.br>, acesso em 11/05/2011).

numérica não se traduzem em unidade de ação na hora das votações importantes. “Vivemos isoladamente, pouco conversamos entre nós e mal sabemos reconhecer a semelhança dos nossos objetivos”, descrevia o ex-deputado Emerson Kapaz (PSDB-SP), sócio da Elka Plásticos que, em 1998, faturou R\$ 15 milhões, em entrevista para a Agência Estado, em 1999.

Essa desarticulação tem custado caro ao empresariado, seja ele quem for. A bandeira mais vistosa desfraldada pela classe, a da reforma tributária, foi feita em pedaços e as mudanças na CLT, defendidas pelo conjunto das entidades empresariais, não foi além de reuniões tripartites, realizada com a presença de representantes de empresários, de trabalhadores e do governo federal. “O sentimento nacional poderia nos unir, mas anda meio esquecido”, reclamava o senador Alencar (Agência Estado). Esta constatação se reflete na declaração do deputado Paulo Octávio (PFL-DF) quando afirma que o empresariado atua na base do cada um para si.

Tendo em vista que os dados divulgados pelo DIAP são bastante inconsistentes, a metodologia empregada no presente trabalho para apurar o número de empresários parlamentares levou menos em conta as planilhas que constam dos boletins informativos da entidade, e mais a descrição do perfil socioeconômico de cada deputado federal e senador. Através desse critério, foi possível chegar-se a um número mais próximo da realidade, uma vez que o mesmo considera empresário todo aquele que tem renda advinda da exploração de atividade produtiva ou financeira, bem como os parlamentares que, reconhecidamente, são ligados às mais diversas atividades econômicas ou têm suas campanhas financiadas por empresas.

Assim, enquanto na legislatura 1991-1995 a planilha do DIAP indica a presença de 201 deputados federais, e não faz menção ao quantitativo de senadores empresários, foi possível identificar, a partir do método acima referido, a presença de 215 empresários naquela legislatura.

Em relação à legislatura 1995-1999, o Boletim do DIAP de outubro/94 apresenta uma planilha que apresenta um total de 166 empresários urbanos e rurais eleitos deputados federais, enquanto que a análise dos referidos dados sócio-econômicos sugere que o número real é de 212 congressistas (deputados e senadores).

Por sua vez, a legislatura de 1999-2003, analisada pelo DIAP através do seu Boletim nº 98, de outubro de 1998, indica uma bancada empresarial (urbana e rural) contendo apenas 143 deputados federais. A análise do perfil socioeconômico da nova Câmara Federal, todavia,

permite concluir que esse número situa-se em torno de 200 congressistas, incluídos nesse número 23 senadores empresários.

A legislatura seguinte também foi objeto de análise por parte do DIAP, a exemplo do que ocorreu em relação às legislaturas anteriores. Através do documento “Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2003-2007”, de outubro de 2002, a planilha que consolida a “nova Câmara” por profissão aponta para um total de 104 deputados federais empresários (urbanos e rurais). Também a planilha que consolida o número de senadores segundo sua profissão, na mesma legislatura, indica que há 16 empresários (urbanos e rurais), totalizando 120 congressistas empresários. Todavia, a análise de caráter mais qualitativo acerca do perfil socioeconômico dos deputados federais e senadores (eleitos e remanescentes) sinaliza para outra totalização (157), seguindo a mesma tendência da análise do cientista político Rubens Figueiredo, diretor do Centro de Pesquisas e Análises de Comunicação (Cepac), a partir dos dados disponibilizados pelo DIAP, para quem o número de empresários no Congresso é ainda, maior, chegando a 188.

O DIAP analisou os resultados das urnas em 2006, através do estudo “Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2007-2011”, de novembro de 2006. Segundo a tabela que distribui os deputados federais por profissão, havia naquela legislatura um montante de 120 empresários na Câmara Federal, entre empresários (sem especificação), comerciantes, prestadores de serviços, pecuaristas, empresários rurais e outros, sendo que apenas 3 são identificados como industriais. No Senado, o número de empresários claramente identificados como tal chegou a 26, perfazendo um total, segundo o DIAP de 146 empresários no Congresso. No entanto, a análise dos perfil socioeconômico dos parlamentares, já referido, permite deduzir que entre empresários propriamente ditos, e aqueles que tem estreitos vínculos com o empresariado, ou que tem suas campanhas eleitorais financiadas por ele, elevou esse número para 157 deputados federais e 31 senadores, ou seja, um total de 188.

Reforçando a tese acerca da discrepância gerada pelos dados produzidos pelo DIAP, em entrevista ao Portal Mundo Sindical (acesso em 11/05/2011), Antônio Augusto de Queiroz, responsável pelo levantamento do DIAP, afirma que a bancada empresarial no Congresso Nacional na legislatura 2007-2011 era de 219 integrantes. Não obstante essas discrepâncias, a tabela abaixo procura apresentar o número médio de parlamentares identificados como empresários, ou a eles vinculados, em cada legislatura a partir de 1991. O critério de identificação dessa categoria, como já referido anteriormente, tomou por base a classificação e o perfil sócio-econômico de cada parlamentar eleito, elaborados pelo DIAP. Contudo, e a despeito da utilização de um critério mais qualitativo, não foi possível mensurar

com precisão o número de industriais que integram o Congresso Nacional, objetivo maior do presente estudo.

TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO DO EMPRESARIADO NO CONGRESSO NACIONAL

Legislatura	Empresários Urbanos/Rurais (a)	Congresso Nacional (b)	Participação % (c = a/b)
1991-1995	215	584 ¹	36,82
1995-1999	212	594 ²	35,69
1999-2003	200	594	33,67
2003-2007	188	594	31,65
2007-2011	219	594	36,87

FONTES:

DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar)

Informativo Mensal DIAP: nº 011 (nov/90);

Boletins do DIAP nº 10 (out/94) e nº 98 (out/98);

Radiografia do Novo Congresso: Legislaturas 2003-2007 (out/02) e 2007-2011 (nov/06)

Notas:

(¹) Até a legislatura 1991-1995, o Congresso Nacional era formado por 503 Deputados e 81 Senadores.

(²) A partir da legislatura 1995-1999 a Câmara Federal foi ampliada para 513 Deputados.

Os dados referentes às legislaturas relacionadas na Tabela 2 possibilitam algumas análises como segue.

Primeiramente, no que respeita à legislatura de 1991-1995, o perfil socioeconômico da nova Câmara Federal, eleita em 3 de outubro de 1990, permite afirmar que aquela legislatura foi mais conservadora do que a que elaborou a Constituição de 1988, integrando a Assembleia Nacional Constituinte. Os 215 empresários eleitos, que correspondiam a 36,82% da Congresso Nacional, constituíram o bloco mais importante entre todos aqueles destacados pelo DIAP. Além de buscar substituir seus prepostos, os empresários tinham outra motivação para uma participação direta no processo eleitoral em questão, e que estava relacionada com a revisão constitucional prevista para 1993, na qual importantes temas que afetavam a ordem econômica – sistema tributário, relações de trabalho, regulação da economia, dentre outros – teriam a oportunidade de serem revistos, alterando o texto constitucional de 1988.

Importa ainda destacar que o novo Congresso Nacional teria que se posicionar acerca do caótico estado da economia nacional, que convivia com um processo recessivo ao qual viria se somar uma inflação crescente e descontrolada, impedindo qualquer planejamento das empresas para o médio e longo prazo. A ciranda financeira determinada pelo “*over-night*” obrigava as empresas a desviar recursos que deveriam financiar a produção e a inovação

tecnológica para aplicações diárias. Nesse clima de incertezas, e para não permitir que um ex-sindicalista assumisse o poder, o empresariado apoiou a eleição de Collor à presidência da República, ao mesmo tempo em que ele mesmo participou diretamente do processo eleitoral. No entanto, o processo de abertura comercial em curso desde o governo Sarney, e que viria a ser aprofundado pelo candidato apoiado pelo empresariado brasileiro, com enormes consequências para a indústria nacional, teve peso significativo no processo de *impeachment* que culminou com a renúncia de Collor em 1992.

A legislatura de 1995-1999 manteve quase inalterado o número de congressistas identificados como empresários, na classificação do DIAP (passou de 215 para 212 integrantes). A ocorrência de uma representação empresarial quase igual é explicada, em parte, pelo sucesso do plano Real, conduzido pelo então ministro da Fazenda do governo Itamar Franco e candidato a presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e pelas promessas de privatização da economia feitas pelo candidato eleito. Era importante estar presente no Congresso Nacional no momento em que o tema da privatização passasse a integrar a pauta legislativa.

Na eleição para a legislatura 1999-2003 ocorreu um pequeno decréscimo na representação empresarial no Congresso Nacional, que passou de 212 para 200 integrantes. Em que pese o receituário neoliberal posto em prática pelo governo FHC já dar sinais de desgaste, o empresariado de forma geral relutava em aderir a um candidato alinhado com as forças populares, cujo discurso ainda era de difícil digestão por parte dos setores mais conservadores do país. A incerteza da mudança fez com que, mesmo com muitas críticas por parte de setores empresariais à falta de uma política industrial – ver a posição do IEDI contida no Capítulo 1 – a maioria do empresariado optou por apoiar o candidato da situação (FHC), assim como permanecer participando da vida política nacional, mantendo ainda expressiva representação no Congresso Nacional.

O desgaste natural do grupo político que estava no poder há oito anos, o esgotamento dos efeitos positivos do plano Real – pelo menos aos olhos da população – e a elevação do tom das críticas ao modelo econômico em curso, fez com que a eleição presidencial de 2002 (legislatura 2003-2007) fosse uma espécie de “crônica anunciada”. A perspectiva de eleição de um candidato de oposição, preferentemente de esquerda, com maiores chances para um nome do PT, já era esperada, porque, além dos fatores acima enunciados, a esquerda tinha crescido muito na eleição municipal de 2000 e porque a população reclamava do aumento das tarifas públicas e da “insensibilidade social” do governo, e, também porque FHC, o único

nome capaz de unificar a base do governo, não estaria na disputa (DIAP, *Estudos Políticos*, outubro/2002).

A eleição de um candidato à presidência que, mesmo não podendo ser rotulado efetivamente de esquerda, era claramente identificado com setores populares, refletiu-se no Congresso Nacional, onde foi observada uma maior presença da esquerda, com destaque para o PT e o PSB. Em decorrência desse aumento, houve um natural encolhimento dos partidos de centro, centro-direita e direita (PSDB, PMDB, PFL, PPB e PTB), cuja explicação pode ser atribuída ao acelerado processo de deslegitimação da doutrina neoliberal, na medida em que a população passou a perceber essa doutrina como entreguista do ponto de vista econômico, excludente do ponto de vista social e, em consequência, politicamente indefensável (DIAP, *op. cit.*). Em termos numéricos, essa situação fez com que a bancada empresarial (empresários e prepostos mais conhecidos), registrasse um novo decréscimo, contabilizando 188 integrantes, considerados os empresários urbanos e rurais, sem a identificação clara de quantos parlamentares representavam a indústria, exclusivamente.

Por sua vez, a Legislatura de 2007-2011 apresentou um Congresso Nacional que, muito embora tenha sofrido uma grande renovação, seguiu a trajetória da legislatura anterior, dando respaldo ao governo do presidente Lula, reeleito em 2006. Entretanto, invertendo a tendência de queda iniciada na legislatura 1995-1999, a bancada empresarial voltou a crescer, passando a contar com 219 integrantes entre empresários rurais, urbanos e seus prepostos, embora a planilha elaborada pelo DIAP referente à eleição de 2010, e que quantifica os deputados por profissão declarada, tenha chegado a um número bem inferior, o que demonstra a inconsistência dos dados publicados pela instituição. Ademais, não permitiram identificar claramente quantos dos parlamentares eleitos eram empresários industriais.

Esse aumento da bancada empresarial pode estar atrelado à agenda de reformas do segundo governo Lula no Congresso, uma vez que aquela tratava de temas importantes para a sociedade e para o empresariado em particular. Três reformas já estavam tramitando desde o primeiro governo Lula, a saber: sistema financeiro, tributária e política. Quatro outras reformas deveriam ser discutidas na legislatura 2007-2011: previdenciária do setor público, do Judiciário, sindical e trabalhista.

Das seis reformas que tramitaram, o presidente conseguiu que o Congresso aprovasse quatro, sendo uma conclusiva e três parciais, por força de desmembramentos. A que tratou da desconstitucionalização do sistema financeiro, retirando da Constituição a fixação do limite da taxa de juros em 12% ao ano, foi concluída. Quanto às demais (previdenciária, tributária, e do Judiciário) restaram algumas pendências, por força de alterações no Senado e por

desmembramentos em outras Propostas de Emendas à Constituição, conhecidas como PECs paralelas. Outras duas (política e sindical) não andaram porque o governo não atuou para aprovar a primeira nem reuniu apoio para votar a segunda. Finalmente, em relação à reforma trabalhista, a mesma sequer foi analisada seriamente, sob o argumento de que ela necessitava da aprovação da reforma sindical. Nesse ponto, há que ser considerado que mesmo no interior da bancada empresarial era possível identificar claras clivagens, impedindo a construção de um consenso sobre qual o projeto era mais adequado aos interesses empresariais.

Por fim, e a título meramente informativo, haja vista que trata-se de um período não abrangido pelo recorte temporal da presente tese, cujo limite é o ano de 2010, dados retirados de publicação recente do DIAP (*Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2011-2015*, nov/2010), indicam que um em cada três parlamentares da legislatura 2011-2015 é proprietário ou sócio de algum estabelecimento comercial, industrial, de prestação de serviços, ou ainda proprietário de fazenda ou de indústria agropecuária. Esse grupo é composto de 246 deputados federais e 27 senadores, fazendo com que a atual “bancada empresarial” (273 membros) seja a maior da história recente do Congresso Nacional, representando 46% do total.

Para além dessas considerações, a forte presença de empresários (urbanos e rurais) vem reforçar a tese de que os agentes econômicos estão preferindo disputar as eleições para o Legislativo, cuja pauta inclui importantes matérias, como as reformas trabalhista e tributária, em lugar de enviar meros representantes. Ademais, importa destacar que a defesa do setor empresarial não fica restrita aos parlamentares que são empresários. Existem alguns outros deputados e senadores, profissionais liberais ou assalariados, que embora não façam parte da bancada, por não administrarem atividade econômica, patrocinam pleitos e propostas do setor, o que amplia seu poder político no Congresso e pressiona o Executivo.

3.2 COAL (COORDENADORIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS)

A centralidade da atividade parlamentar que vem se verificando desde a década de 1990 justificou a criação da COAL (Coordenadoria de Assuntos Legislativos), no âmbito da CNI. Trata-se de uma assessoria que tem por objetivo o acompanhamento dos trabalhos legislativos de interesse para o empresariado industrial, fornecendo informações para as diferentes entidades de classe acerca dos principais projetos e ao mesmo tempo encaminhando

aos parlamentares não apenas dados, mas sugestões formuladas pelas organizações empresariais da indústria (entidades de representação e *think tanks*).

A partir da segunda metade dos anos 90, a COAL passou a editar, e circular nos meios empresariais, a Agenda Legislativa da Indústria, divulgando informações sobre os vários projetos em tramitação, explicitando a posição das entidades de classe e suas principais propostas. Dentre os vários temas que integram essa agenda, destacam-se a reforma tributária, as reformas trabalhista e sindical, a redução da taxa de juros. Todavia, os projetos que tramitam no Congresso Nacional voltados à redução do “custo Brasil” são, de longe, aqueles que retêm a maior atenção do setor industrial, como de resto de toda as entidades empresariais.

Para melhor identificar a forma pela qual a atuação da COAL se converteu em ação política de grande relevância para o setor industrial, a mesma será desdobrada em dois segmentos. O primeiro analisa a Agenda Legislativa da Indústria em seus múltiplos aspectos. O segundo preocupa-se exclusivamente com o chamado “custo Brasil”.

3.2.1 Agenda legislativa da indústria

Em 1996, o seminário denominado “RedIndústria”, promovido pela CNI, concluiu pela necessidade da elaboração de uma Agenda Legislativa da Indústria, que viria constituir-se no veículo através do qual a entidade passaria a canalizar as demandas dos seus representados.

Na apresentação da edição comemorativa aos 10 anos de lançamento da Agenda Legislativa da Indústria, Armando Monteiro Neto, então presidente da entidade, declarava que ela era “fruto da convicção do papel da CNI como agente estimulador da modernização institucional do País e da imperiosa necessidade de que ação e relacionamento da Indústria com o Poder Legislativo e a sociedade se efetivassem de forma transparente, e através de um diálogo permanente”.

A Agenda vem sendo editada de forma ininterrupta desde 1996 até os dias atuais, vindo a se constituir na iniciativa mais consistente, duradoura e importante da indústria do

País para combater o *custo Brasil* e discutir as decisões que podem ser tomadas no âmbito do poder legislativo federal a fim de incrementar a competitividade sistêmica da indústria.³¹

Como decorrência dos trabalhos desenvolvidos a partir da Agenda Legislativa da Indústria nasceu o Fórum Nacional da Indústria, em janeiro de 2003. A posição da CNI era de que ele viria constituir-se no marco do seu processo de reposicionamento como entidade de representação, na medida em que a partir desse momento, seria possível começar a orientar as ações institucionais e políticas do setor a partir de consensos. “A tarefa de unificar a voz da indústria é um desafio complexo num país com grande diversidade regional e produtiva. Mas, ao mesmo tempo, ter clareza de objetivos é fundamental para ajudar as forças políticas a construir uma alternativa sólida para o crescimento econômico” (CNI, *Relatório Consolidado de Gestão 2002/06*, p. 20).

Deve ser ressaltado que, não por mera coincidência, o Fórum foi instalado no mesmo mês em que se iniciava o primeiro mandato de Lula na presidência da República. O novo mandatário do País, durante sua campanha eleitoral conquistou o apoio de importantes setores do empresariado industrial, com um discurso desenvolvimentista, na contramão da postura minimalista do governo anterior acerca do papel reservado ao Estado.

A constituição do Fórum, aliada à conjuntura política favorável, indiscutivelmente, deu peso à defesa dos interesses da indústria. Ademais, a iniciativa da CNI, mesmo sem deixar de reconhecer a importância política da FIESP, a colocou no mesmo patamar das demais Federações de Indústrias e das associações nacionais setoriais de representação da indústria, que passaram a ter assento permanente no Fórum, que conta hoje com 65 membros, dos quais 43 são associações e sindicatos nacionais.

³¹ Há fatores determinantes na competitividade que são internos à empresa e estão sob sua esfera de decisão imediata, como o padrão tecnológico adotado na produção, a qualidade dos bens produzidos, a qualificação dos recursos humanos, o conhecimento do mercado em que atua, etc. Uma empresa pode diferir de seus concorrentes por iniciativa própria e, ao aperfeiçoar-se relativamente a esses fatores. Outros fatores dizem respeito ao setor em que a empresa atua. Nesta categoria destacam-se: o grau de concorrência empresarial existente no setor; o perfil do mercado consumidor e as escalas de produção que podem ser obtidas pela firma, dadas as dimensões da concorrência e do mercado consumidor. A capacidade da empresa de intervir sobre esses fatores de competitividade é limitada se comparada com os fatores de natureza interna. Por fim, há outros fatores denominados sistêmicos, que correspondem ao ambiente geral em que empresa desempenha sua atividade, sobre o qual e isoladamente, a empresa tem pouca ou nenhuma capacidade de interferir de modo direto. Entre os fatores sistêmicos destacam-se: a política macroeconômica do país (disponibilidade crédito, taxa de juros, taxa de câmbio); o marco regulatório existente sobre questões como proteção ao ambiente, a qualidade e o custo da infraestrutura básica como energia, telecomunicações e transporte; a qualidade do sistema de educação, saúde e saneamento do país; as regras que regem o mercado de trabalho e o sistema tributário. O tema da competitividade sistêmica pode ser aprofundado em Ferraz, Kupfer e Haguenaer, 1997; Coutinho e Ferraz, 2002.

Segue, abaixo, a descrição e a análise dos principais temas que integraram a Agenda Legislativa da Indústria, desde seu nascedouro, em 1996, até 2010.

TABELA 3 – PRIORIDADES DA AGENDA LEGISLATIVA DA INDÚSTRIA: 1996/2010 ANO / PRIORIDADES E OBJETIVOS ATINGIDOS

1996:

Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996). Talvez tenha sido a última grande atuação política a nível nacional conduzida pela FIESP, uma vez que essa lei atendeu, particularmente, aos interesses da indústria paulista, além de ter colaborado para que a arrecadação do ICMS em favor do governo de São Paulo tenha crescido, em detrimento das finanças de outros Estados da Federação. A compensação inserida no espírito da lei, e que viria amenizar os prejuízos dos Estados produtores de energia, por exemplo, jamais se efetivou de fato.

1997:

A Agenda Legislativa da Indústria de 1997 limitou-se a reproduzir as prioridades estabelecidas na edição de 1996, as quais, em sua quase totalidade, não foram atendidas pelo Congresso Nacional e, tampouco, pelo Executivo.

1998:

Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998). Foi a principal conquista da indústria em 1998, na medida em que a criminalização ambiental estabelecida na lei, o foi em termos bem mais brandos do que o projeto original previa. A ação política da CNI junto ao Congresso Nacional foi eficaz e recuperou para a entidade o papel de principal interlocutor da indústria junto ao Governo Federal e o Congresso Nacional.

1999:

A Agenda Legislativa da Indústria de 1999 limitou-se a reproduzir as prioridades estabelecidas na edição de 1998, as quais, em sua quase totalidade, tal como já ocorrera em 1997, não integraram efetivamente a pauta do Congresso Nacional e, tampouco, foram atendidas pelo Executivo.

2000:

Conciliações Prévias (Lei nº 9.958/2000). A conciliação extrajudicial era uma das bandeiras do empresariado que foi, finalmente, atendida. Contudo, a eficácia da lei foi relativa, uma vez que a adesão à conciliação fora da jurisdição da Justiça do Trabalho era facultativa e dependia da presença de empregadores e empregados.

Agências Reguladoras (Lei nº 9.968/2000). Estabelecer regramento para a atuação das Agências Reguladoras criadas após a privatização de serviços até então conduzidos por entes públicos e levada a efeito no governo FHC, era uma antiga reivindicação da indústria. Mas em que pese a normatização estabelecida na Lei nº 9.968/2000, o caráter político de que se

revestem essas agências não foi eliminado, o que veio frustrar, em parte, a expectativa do setor industrial e da própria CNI.

Combate à política tarifária. A política de redução sistemática das tarifas de importação de produtos industrializados atingiu setores tradicionais como têxteis, calçados, cerâmica, cimento e aço, tanto quanto setores modernos como máquinas e insumos agrícolas, bens de capital, produtos químicos e petroquímicos, alumínio e outros. Foi nesse contexto de incertezas sobre o futuro das empresas nacionais que a questão do *custo Brasil* voltou a ganhar relevância na agenda política da indústria.

Controle do gasto público. A ação da CNI e de outras entidades e parlamentares resultou na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

2001:

Em 2001, as prioridades da indústria não foram, em sua maior parte, contempladas na agenda do Congresso Nacional e, tampouco, atendidas pelo Executivo.

2002:

A mesma situação verificou-se em 2002 em relação às expectativas criadas em 2001.

2003:

Fórum Nacional da Indústria. Visando reposicionar a CNI como principal entidade de representação do setor, em janeiro de 2003 ocorreu a criação do Fórum Nacional da Indústria, que passou a orientar as ações institucionais e políticas da indústria a partir de consensos. A constituição do Fórum deu peso à defesa dos interesses da indústria, pois além de representantes das Federações de Indústrias, o Fórum abriu espaço à participação das principais associações nacionais setoriais de representação da indústria no âmbito civil. Atualmente o Fórum é composto por 65 entidades, das quais 43 são associações e sindicatos nacionais. Preocupados com a forte desaceleração da atividade industrial, os empresários aprovaram o documento “A Visão da Indústria”, mostrando que se as medidas para conter a inflação já haviam surtido efeito, o ritmo de abrandamento da política monetária era lento e excessivamente cauteloso. Os empresários sugeriram a imediata redução dos juros e dos depósitos compulsórios no Banco Central sobre os depósitos à vista e a prazo no Sistema Financeiro. Propuseram, também, medidas nas áreas de infraestrutura e habitação, para aumentar a oferta de empregos. O resultado imediato à criação do Fórum foi a redução do compulsório sobre depósitos à vista de 65% para 45%. Mas os empresários não foram atendidos quanto à expectativa de redução da taxa básica de juros a padrões internacionais.

PEC do Sistema Tributário. Reconhecido como tema prioritário na agenda do setor industrial, a PEC encaminhada pelo governo Lula ao Congresso, em abril de 2003, não atendia esses requisitos. Era tímida e continha dispositivos que indicavam o aumento da carga fiscal, garantindo, assim, apenas recursos para o caixa do governo federal. Para marcar posição contrária a essa situação, a CNI apresentou, ao longo de 2003, 19 emendas e 35 destaques por parlamentares apoiados pela entidade. Calcada em estudos técnicos, a entidade tem defendido que a competitividade da indústria e o crescimento do País dependem de um sistema tributário simples, sem cumulatividade de impostos, que assegure igualdade de tratamento para produtos brasileiros e estrangeiros e que desonere os investimentos e as exportações. A CNI

sugeriu dispositivos para o desmonte da cumulatividade do PIS e do Cofins e propôs mudanças na reforma tributária. O resultado prático dessa ação foi influenciar na decisão do governo e do Congresso para a reabertura do programa de refinanciamento de dívidas (Refis) das empresas com contribuições e impostos federais.

Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). O governo acatou antiga sugestão do IEDI, criando o CNDI, que reúne representantes do governo e da indústria, e se tornou responsável pela definição da política industrial, que voltou a existir após ter sido abandonada na década de 1990. A partir da criação do CNDI, houve uma lenta e gradual reaproximação da indústria com o núcleo decisório da política industrial do governo federal.

2004:

Lei de Incentivo à Pesquisa e Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973/2004). A Agenda Legislativa da Indústria de 2004 não acrescentou novas prioridades àquelas constantes da Agenda de anos anteriores. A exceção ficou por conta da Lei de Incentivo à Pesquisa e à Inovação Tecnológica que abriu linhas de crédito e desonerou atividades empresariais na área de P&D.

2005:

Reforma trabalhista. Embora fosse considerada uma prioridade desde a década de 1990, sob a justificativa de que estimularia a criação de novos postos de trabalho e a redução do mercado informal de trabalho, a reforma trabalhista foi eleita como prioritária pela CNI em 2005, na esteira da criação do Fórum Nacional do Trabalho, evento que reuniu empresários, trabalhadores e representantes do Executivo. A Reforma, contudo, não evoluiu nos moldes pretendidos pela entidade.

Reforma sindical. Para a CNI, essa reforma seria o instrumento necessário para o fortalecimento das entidades sindicais. Contudo, a entidade não incluía entre os pontos que defendia, o fim da cobrança do imposto sindical e das contribuições destinadas à manutenção do denominado Sistema S, nivelando-se, desta forma, ao que há de mais retrógrado no corporativismo estatal brasileiro.

Lei de Falências e Concordatas. Alterou dispositivos sobre a responsabilidade dos gestores das empresas, vindo ao encontro de antigas demandas do empresariado.

2006:

Aperfeiçoamento da legislação de Meio Ambiente. A edição da Lei sobre crimes ambientais fez com que a CNI defendesse o aperfeiçoamento da legislação ambiental que tramita no Congresso Nacional.

Elaboração de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos. Com a mesma preocupação que motivou a ação descrita no item anterior, a CNI elegeu como uma de suas prioridades em 2006 a elaboração de uma legislação específica sobre resíduos sólidos. Mesmo sem amparo normativo, surgiram as primeiras iniciativas práticas ao nível dos municípios.

Aperfeiçoamento e aprovação da Lei Geral para as Micro e Pequenas Empresas. Desde 2006 a CNI elegeu como prioridade um tratamento diferenciado a esse segmento, que contemple linhas especiais de crédito, abrandamento das exigências de garantias nos empréstimos e financiamentos, além de incentivos tributários à exportação. A instituição do “Simples Nacional”, sistema simplificado de tributação para esse segmento pode ser considerada uma vitória das entidades de representação empresarial.

Novos padrões de demonstrações financeiras e contábeis. Trata-se da adequação das normas brasileiras ao padrão internacional, condição importante para facilitar o acesso das empresas nacionais a mercados externos e para a atração de capitais estrangeiros no País. Os projetos nesse sentido, patrocinados pela CNI e outras entidades empresariais, ainda não surtiram o efeito desejado.

Política de defesa da concorrência. A CNI vem defendendo uma legislação que elimine a superposição de competências, a burocracia nos procedimentos operacionais, as definições e os conceitos que ensejem diferentes interpretações e, ainda, que possibilite o combate mais eficaz às condutas anti-competitivas. Por envolver vários aspectos da legislação em vigor, salvo se melhor especificada, essa ação da CNI não deve apresentar resultados significativos.

Saneamento básico. A indústria vem propugnando pela maior eficácia, pela simplificação do processo de licenciamento e pelo estabelecimento de prazos máximos para os processos licitatórios; e, ainda, pela criação de mecanismos que possam garantir a estabilidade das regras, a transparência e a objetividade na avaliação dos impactos ambientais.

Terceirização. As relações de trabalho na prestação de serviços a terceiros reclamam urgente intervenção legislativa. Para a CNI, é necessária uma legislação que ofereça um suporte normativo mais adequado ao modelo de racionalização da cadeia produtiva e às exigências de especialização e de qualificação de mão-de-obra decorrentes dos avanços tecnológicos e da livre concorrência em um ambiente globalizado. O contrato de prestação de serviços deve compor os interesses dos trabalhadores terceirizados, das empresas contratadas e das contratantes, além de definir responsabilidades do tomador do ser serviço a ser prestado e o prazo para a sua realização.

Aperfeiçoamento do Sistema Político Eleitoral. O objetivo da entidade é o fortalecimento dos partidos políticos, a fidelidade partidária e o aprimoramento do sistema de financiamento de campanhas.

Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015. Como decorrência de um sistema de gestão implantado na própria entidade, ao longo de 2006 a CNI desenvolveu o Mapa Estratégico da Indústria. O documento concluiu que o principal desafio a ser enfrentado pelo Brasil no período de 2007 a 2015 é o baixo crescimento, e que a remoção dos obstáculos ao desenvolvimento depende de ações em dez áreas prioritárias. Essas prioridades, consolidadas no documento *Crescimento. A Visão da Indústria* orientou a agenda da indústria e o diálogo do setor produtivo com o novo governo e o Congresso Nacional.

Agenda para o novo Governo. Documento apresentado aos candidatos à Presidência da República, antes das eleições de outubro de 2006. Reuniu dez prioridades que a indústria elegeu como indispensáveis para a promoção do desenvolvimento sustentado do país: redução do gasto público; tributação; infraestrutura; financiamento; relações de trabalho; desburocratização; inovação; educação; política comercial de acesso a mercados; meio

ambiente. Como resultados dessa ação da CNI, pode-se considerar que as demandas relacionadas à infraestrutura foram parcialmente atendidas com o lançamento do PAC. Principalmente através do BNDES, a expansão do crédito e do financiamento ao setor produtivo atingiu patamares até então desconhecidos; em relação à inovação, foram implantados incentivos fiscais decorrentes de leis aprovadas em anos próximos; o aumento de recursos para a educação atendeu a uma das prioridades fixadas pela indústria; o projeto de lei ambiental em discussão no Congresso Nacional pode ser considerada uma vitória da indústria, pois simplifica procedimentos na obtenção de licenças e reduz exigências no uso dos recursos naturais presentes na legislação atual.

2007:

Lei das S/A (Lei nº 11.638/2007). As prioridades legislativas da indústria para 2007 tornaram-se, em sua maior parte, uma herança da agenda do ano anterior. Os projetos priorizados para 2006 tiveram seu andamento prejudicado no Congresso Nacional, em virtude do calendário legislativo ter sido afetado pelas eleições majoritárias e proporcionais e pelos desdobramentos da crise política iniciada em 2005. A exceção ficou por conta da promulgação da Lei das S/A que introduz novas formas de composição e controle das empresas que vêm de encontro às aspirações do empresariado em geral.

Reformas Estruturais. Para a CNI, a tramitação da *Reforma Tributária* e da *Reforma da Previdência* permanecia como passo essencial para que as questões críticas que explicam o baixo crescimento da economia brasileira nos últimos 20 anos: a expansão contínua do Estado, o desequilíbrio fiscal e o aumento da carga tributária, possam ser enfrentadas. A *Reforma Política*, por sua vez, continuava sendo considerada essencial para ampliar a qualidade da governabilidade e da democracia.

Novo Marco para o Licenciamento Ambiental. Dentre as prioridades da indústria para 2007 estavam maior eficiência, simplificação do processo de licenciamento e estabelecimento de prazos máximos para os processos licenciatórios. A CNI defendia a criação de mecanismos que garantam estabilidade das regras, transparência e objetividade na avaliação dos impactos ambientais. As incertezas e indefinições observadas no processo de licenciamento geram insegurança jurídica e representam importante obstáculo para as decisões de investimento.

Programa da Aceleração do Crescimento (PAC). Como afirmado anteriormente, as prioridades legislativas da indústria para 2007 estavam fadadas a tornarem-se, em sua maior parte, uma herança da agenda do ano anterior. Todavia, o lançamento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), um conjunto de medidas que englobavam sete Medidas Provisórias, dois projetos de lei, um projeto de lei do Congresso e oito decretos, veio alterar esse quadro. Cinco grandes temas constituíam o PAC: investimentos em infraestrutura; estímulo ao crédito e financiamento; melhoria do ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento tributário; medidas fiscais de longo prazo. O estímulo ao crédito e ao financiamento talvez tenha sido o ponto em que o PAC tenha tido maior eficácia. Os investimentos em infraestrutura, embora vultosos, ficaram aquém do que a indústria (especialmente a ABDIB) esperava. Em relação à desoneração e ao aperfeiçoamento tributário pouco se avançou. Por fim, as medidas fiscais de longo prazo ficaram atreladas à reforma tributária, em discussão no Congresso Nacional.

Aproximação da CNI com o Governo Federal. A eleição do presidente Lula, apoiado por parcela expressiva do empresariado industrial, estreitou os laços da CNI com o Governo Federal, consolidando sua posição como principal interlocutor do setor junto ao Executivo.

2008:

As prioridades legislativas da indústria para 2008 continuavam orientadas para o desafio de tornar sustentável o crescimento econômico do País. O foco da CNI estava voltado para as proposições que compunham as reformas constitucionais e as que integravam a pauta mínima da indústria.

Reforma Tributária. Para a CNI a proposta apresentada representava um passo positivo ao promover a desoneração de investimentos e exportações, a eliminação de distorções no comércio exterior, a promoção da simplificação e da desburocratização da estrutura tributária, especialmente com a federalização da legislação e a unificação das alíquotas do ICMS, o que permitiria o fim da guerra fiscal, a extinção de alguns tributos federais e a criação do IVA-Federal. A realidade, contudo, mostrou poucos avanços efetivos, especialmente pela recusa dos Estados da Federação e unificar as alíquotas do ICMS.

Pauta Mínima da Indústria. A ação política da CNI em 2008 teve seu foco direcionado para as reformas constitucionais e para os temas que integram a pauta mínima da indústria. Esta pauta destacava 13 matérias, sendo 12 com posicionamento convergente ou convergente com ressalvas, e apenas uma matéria divergente, tendo em vista a lista de prioridades definidas e referendadas pelas entidades participantes da *RedIndústria* e do *Fórum Nacional da Indústria*. Uma vez que a discussão legislativa não avançou em anos anteriores, dentre as treze prioridades da indústria, repetiram-se sete para 2008: competência ambiental, resíduos sólidos, agências reguladoras, gás natural, defesa da concorrência, terceirização, Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Outras seis prioridades foram incorporadas à Pauta Mínima da Indústria, anteriormente descritas. Por outro lado, mesmo com a crise econômica internacional que se tornou perceptível a partir do segundo trimestre de 2008, a indústria cresceu 5,1 % em relação a 2007. A Agenda Legislativa da Indústria para 2008 incluía 110 projetos, relacionados a uma grande diversidade de temas relevantes para o setor industrial.

Compensação Ambiental. A indústria reclamava que a legislação atual deixava ao arbítrio do órgão licenciador a fixação do valor máximo da compensação ambiental, gerando insegurança para os empreendimentos que ficam sujeitos a exigências, muitas vezes inadequadas e a critérios pouco objetivos. A definição do teto da compensação ambiental e o aperfeiçoamento de sua base de cálculo eram definidos como imprescindíveis, com a indústria defendendo o teto de 0,5%.

Demissão Arbitrária. A CNI se manifestava contra as propostas que defendiam a estabilidade no emprego, por representarem um “retrocesso” nas relações de trabalho e desconsideravam a tendência de contratos de trabalho menos rígidos, que privilegiem a negociação coletiva. Para a entidade, “tentativas de engessamento da legislação restringindo o direito das empresas de demitir, ao invés de proteger os trabalhadores, desestimulam novas contratações e reforçam o mercado informal” (Agenda Legislativa da Indústria, 2008, p. 14). As demissões sem justa causa continuam sendo efetuadas em grande escala, o que desmente o caráter “engessado” que a entidade atribui à legislação trabalhista. Ademais, houve um aumento expressivo do número de ações trabalhistas no período considerado neste estudo.

Código de Defesa do Contribuinte. Para a CNI, a ausência de detalhamento em lei dos direitos do contribuinte se dava em prejuízo de maior razoabilidade, clareza e previsibilidade nas relações entre fisco e contribuinte. Assim, a criação de um código de defesa do contribuinte representaria limitação razoável aos interesses arrecadatórios do Estado, ao mesmo tempo em que conferiria maior segurança jurídica ao contribuinte quanto as obrigações e direitos de natureza tributária.

Regime Tributário de Lucro Presumido. Os valores limites referentes à apuração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) pelo lucro presumido, segundo apontava a CNI, estavam defasados em prejuízo das pequenas e médias empresas que se utilizam dessa modalidade de tributação. Nesse sentido, a indústria defendia sua atualização. A atualização vem sendo efetivada, ainda que não nos moldes pretendidos pela indústria.

2009:

Pauta Mínima e Crise Econômica. Em 2009 a ação política da CNI repetiu a estratégia adotada em 2008, com poucos avanços obtidos. Ademais, a crise econômica internacional, influenciou o desempenho da indústria, que apresentou uma retração da ordem de 5,5 % em relação a 2008.

2010:

Controle do Gasto Público. A indústria brasileira priorizou, em sua pauta mínima para 2010, o projeto de eliminação do fator previdenciário (PL 296/2003). O diagnóstico é que a extinção desse mecanismo implicará forte efeito expansionista sobre as despesas com benefícios do INSS e, conseqüentemente, sobre o seu déficit, potencializando aumento da carga tributária. Aqui fica evidenciado que a preocupação da entidade e de seus representados está longe de qualquer sentido social, relacionado ao valor das aposentadorias pagas, mas com a possibilidade de aumento da carga tributária.

Questões Ambientais. A indústria defendeu, em 2010, a reformulação do Código Florestal (PL nº 1876/1999), por considerar que há necessidade de adequar parâmetros definidos por uma legislação de 1965 às novas práticas de gestão ambiental, como forma de garantir efetiva implementação e fiscalização das Áreas de Preservação Permanente.

Contribuição Adicional ao FGTS. A CNI posicionou-se a favor do PLP nº 378/2006, que extingue a contribuição adicional de 10% sobre os depósitos na conta vinculada do FGTS, nas hipóteses de dispensa sem justa causa, por considerar que a contribuição foi criada emergencialmente para uma situação deficitária do FGTS que não se verifica na atualidade, contribuindo para onerar significativamente empresas formais, desestimulando novas contratações.

A Indústria e o Novo Governo; Apoio ao Setor Produtivo; Crescimento Econômico. Em 2010, a indústria endereçou aos candidatos à Presidência da República uma pauta com as principais reivindicações do setor. No mesmo ano viu atendida uma reivindicação que remonta à década de 1990, qual seja, a de que o BNDES priorizasse o financiamento à produção. Enquanto os bancos comerciais destinam a maioria de seus recursos para financiar o consumo, o BNDES voltou-se para o setor produtivo, oferecendo linhas de crédito de R\$ 362 bilhões – o Banco do Brasil chegou a 328 bilhões de reais e o Itaú Unibanco a 335,5 bilhões de reais. Este fato não

apenas beneficiou a indústria, que no seu conjunto cresceu 10,1%, como a própria economia nacional, cujo PIB aumentou 7,5% em relação a 2009.

Projetos Remanescentes. Ao lado dos projetos acima relacionados, remanesceram da pauta mínima de 2009 e ficaram pendentes para 2011, os seguintes: redução da jornada de trabalho (PEC nº 231/1995); restrições à despedida arbitrária (PLP nº 8/2003); regras para terceirização (PL nº 4302/1998); política nacional de resíduos sólidos (PL nº 203/1991); competências em matéria ambiental (PLP nº 388/2007); nova lei de licitações (PLC nº 32/2007); regulação de cadastros positivos (PLS nº 263/2004); novo sistema de defesa da concorrência (PLC nº 6/2009); atualização de limites de receita bruta para apuração do IR pelo regime de lucro presumido (PL nº 305/2007); nova sistemática para as agências reguladoras (PL nº 3337/2004).

FONTES:

Agenda Legislativa da Indústria, publicação anual da CNI (anos de 1996 a 2010).

Jornal Brasil Econômico, ed. 22/03/2011, p. 12.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Em conclusão, pode-se afirmar que as prioridades constantes da Agenda Legislativa da Indústria, em sua maioria, estiveram longe de serem atendidas, ou foram atendidas parcialmente, em grande parte em razão de que essas prioridades não são homogêneas, na medida em que refletem as clivagens que se fazem presentes entre os diversos setores da indústria, já referidas.

3.2.2 “Custo Brasil”

Na literatura que aborda o tema da abertura da economia brasileira promovida pelo governo Collor, há um razoável consenso de que a mesma exerceu um profundo impacto sobre a indústria doméstica que, acostumada a uma longa e ampla proteção por parte do Estado, em curto espaço de tempo se viu desprotegida diante da ampliação da concorrência. Até o final do governo Itamar Franco (1992/1994), as empresas industriais oscilaram entre a perplexidade e a preservação dos espaços que ainda podiam ocupar no cenário econômico nacional. Ao mesmo tempo, os industriais descobriam que, para além da concorrência com a qual não estavam habituados, pesava o fator competitividade.

Assim, pode-se afirmar que a expressão “custo Brasil”, surgiu para identificar o conjunto de ineficiências e distorções que, na ótica do empresariado, prejudicavam a competitividade dos produtos brasileiros em face à concorrência a que as empresas do país tiveram que se deparar a partir da abertura da economia promovida pelo governo Collor.

De acordo com o conceito adotado pela CNI, “custo Brasil” é uma expressão utilizada por empresários, políticos, acadêmicos, imprensa e o público em geral, para designar fatores que prejudicam a competitividade das empresas do país, diante das empresas situadas em outros países, para o que concorrem seis fatores: excesso e má qualidade da regulação da atividade econômica, legislação trabalhista inadequada, sistema tributário que onera a produção, elevado custo de financiamento da atividade produtiva, infraestrutura material insuficiente e infraestrutura social deficiente (*apud* MANCUSO, In: *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política contemporânea*, 2007).

Nesse sentido, buscar a redução do “custo Brasil” tornou-se a síntese da agenda política do empresariado industrial junto ao Congresso Nacional. Assim é que em maio de 1995, industriais de todo o país, representando entidades corporativas oficiais (federações e sindicatos) e associações setoriais da indústria, reuniram-se com deputados federais e senadores filiados a partidos políticos de diversas tendências ideológicas na sede da CNI, em Brasília, para participar do seminário *Custo Brasil – Diálogo com o Congresso Nacional*. O certo é que “desde então, reduzir o *custo Brasil* tornou-se a expressão que resume uma das principais demandas dirigidas pelo empresariado industrial ao poder público para favorecer o crescimento econômico do país, em geral, e o fortalecimento da indústria, em particular” (MANCUSO, 2007, p. 27). Portanto, pode-se afirmar que o seminário *Custo Brasil – Diálogo com o Congresso Nacional*, constituiu-se no marco a partir do qual o setor industrial foi capaz de superar a força centrífuga decorrente das muitas clivagens que o permeiam e de elaborar uma agenda comum.

Não resta dúvida que a elevada carga tributária, as altas taxas de juros praticadas no mercado financeiro, a precária infraestrutura de transporte e armazenamento, a morosidade e os custos elevados das operações portuárias e a forma ineficiente com que os recursos públicos são geridos acarretam aumento de custo aos produtos brasileiros, retirando-lhe competitividade no mercado internacional. Por outro lado, mesmo reconhecendo que a mão-de-obra, dependendo do setor analisado, concorre pouco para a definição dos custos de produção, parece ter sido ela o alvo preferido dos ataques das entidades representativas da indústria, a CNI em particular, como se a simples eliminação dos direitos trabalhistas resultasse na redução do *custo Brasil*, sem considerar outros aspectos tão ou mais importantes.

Parecendo comungar desse mesmo entendimento, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de um projeto que pretendia eliminar todos os vestígios da denominada “era Vargas”, adotou diversas medidas com o objetivo de “flexibilizar” a legislação trabalhista, tais como: a substancial eliminação de horas extras – substituídas por

um “banco de horas”; a contratação temporária – com redução de encargos previdenciários e fundiários; o trabalho a tempo parcial, com iguais reduções. Muito embora essas medidas tenham sido editadas sob a justificativa de estimularem a geração de empregos, o que se viu foi que “a propalada técnica modernizante de flexibilização legislada gerou número ínfimo de empregos, todos, obviamente precários” (DEL CLARO, 2001, p. 120).³²

Mas em que pese o *custo Brasil* ter tomado a dimensão de grande vilão das empresas nacionais, é preciso ter-se em conta que os fatores que prejudicavam a produtividade das empresas, anteriormente mencionados, não eram novos, especialmente os que dizem respeito à legislação trabalhista, a qual, grosso modo, manteve-se inalterada desde os anos de 1940. Entendida como verdadeira essa premissa, o que o empresariado industrial deixava de considerar – com exceção de alguns trabalhos produzidos pelo IEDI – era que as medidas econômicas orientadas para o mercado, com destaque para a abertura comercial, causavam um impacto muito maior sobre o cotidiano das empresas do que a propalada legislação trabalhista.

Com efeito, uma revisão no quadro de tarifas de importação realizadas a partir de 1988, reduziu a tarifa média incidente sobre os produtos industriais de 55,6% para 37,5%, representando uma queda proporcional de 32,5% (SUSIGAN & VILLELA, 1997). Se é possível afirmar que as primeiras decisões relevantes no que tange à abertura comercial remontam à metade final do governo Sarney, não é menos verdadeiro que elas foram sensivelmente ampliadas no governo Collor, levando a economia brasileira a um grau de exposição ao qual ela não estava habituada. Em suma, a tendência de queda nas barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações foi o traço predominante da política monetária ao longo dos anos 90, com as devidas ressalvas aos momentos em que essa tendência geral foi contraposta por movimentos no sentido contrário, vale dizer, por aumentos das tarifas em benefício de setores industriais específicos.

O resultado dessa política de redução sistemática das tarifas de importação, de acordo com a Abimaq (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos), foi que não houve (e continua não havendo) apenas a compra de componentes de maquinário. Verifica-se um aumento gradativo na importação de produtos finais. Essa é a razão pela qual a entidade defende, entre outras medidas protecionistas, que a proporção de peças e

³² Para um aprofundamento das consequências da flexibilização do direito do trabalho, ver Revista do TRT da 9ª Região (v. 26, n.2, jul./dez. 2001, Curitiba, PR), edição comemorativa aos seus 25 anos de instalação, especialmente o artigo de Maria Ângela Marques Del Claro, *Nós e as Revoluções*. pp. 111-123.

equipamentos brasileiros usados na prospecção de petróleo pela Petrobrás deveria ser maior. Segundo a Abimaq, apenas entre 20% e 30% das peças e equipamentos que a empresa utiliza em sua prospecção é nacional, sendo que este percentual poderia ser de 80%, se houvesse uma política de Estado voltada à defesa da indústria nacional.³³

Para a Abiove (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais), cujos membros são bastante “autônomos” em relação à ação governamental, por negociarem diretamente na Bolsa de Chicago, a redução do *custo Brasil* deveria estar voltada à infraestrutura física, com melhores condições para o escoamento da produção (estradas e portos), bem como para a reforma tributária, em particular na desoneração das exportações, tornando, assim o produto brasileiro mais competitivo.

A propósito dessa situação, uma questão desde logo se impõe: antes da abertura comercial não havia ineficiências e distorções, ou era a proteção ao produto nacional que as tornava irrelevantes? Por certo que a economia real brasileira apresentava diversas ineficiências, muitas delas mascaradas pela pouca exposição dos produtos nacionais à concorrência internacional. Contudo, parece que o setor produtivo nacional, ao atribuir ao Estado a responsabilidade quase exclusiva pela situação vulnerável em que se colocou após 1990, se esqueceu que a construção do maior parque industrial da América Latina deveu-se em grande parte à ação intervencionista do Estado, ora chamando para si a responsabilidade de construir a infraestrutura básica (energia, siderurgia, telecomunicações, estradas, portos e outros), ora propiciando os meios (financeiros e políticos) para que a iniciativa privada tivesse uma participação importante no processo de construção da moderna economia nacional.

É verdade que a luta pela redução do “custo Brasil” teve o mérito de aglutinar interesses empresariais tão díspares como aqueles originados pelas clivagens que marcam o setor empresarial brasileiro, em geral, e setores industriais, em particular, em torno de uma agenda comum. Contudo, ficou evidenciado que mesmo que essa luta tenha sido parcialmente vencida pelo empresariado industrial, a questão central não depende apenas da sua possibilidade de ação política. O nó górdio reside na ausência de uma política industrial de médio e longo prazo, que contorne os constrangimentos determinados por uma política monetária claramente influenciada por uma teoria ortodoxa que não vê problemas na desindustrialização do país, sob o argumento de que outros setores econômicos irão preencher

³³ Informações baseadas em texto localizado na página do VALOR ONLINE sobre a ABIMAQ na web, disponível em: <http://www.valoronline.com.br/online/abimaq> . Acesso em 21/02/2011.

os espaços deixados pela indústria nacional. Nesse cenário, as altas taxas de juros, que se constituem em uma dos principais pilares sobre os quais se assenta o “pacote ortodoxo” que rege a política monetária brasileira, causam impactos muito mais significativos na competitividade da indústria do que a legislação trabalhista, em que pese seu descompasso com a realidade atual.

Por fim, e não obstante ressaltar-se os efeitos positivos da postura política da indústria nacional, notadamente através da ação combinada para a redução do “custo Brasil”, ela deve atentar para outros efeitos determinados pelas questões estruturais da economia brasileira, assim como pela conjuntura econômica, sob pena de, ao restringir sua bandeira de luta à redução do “custo Brasil”, a indústria nacional perder a oportunidade de recolocar-se como a grande indutora do desenvolvimento nacional, posição que ostentou durante tantos anos.

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Maria Antonieta Leopoldi (2000), já observara que as entidades de representação da indústria sempre procuraram estar próximo às agências executivas do Estado, para entrar pragmaticamente na coalizão no poder e ali se fortalecer. Essa estratégia foi possível porque entre 1930 e 1985, durante cerca de 35 anos, o país esteve submetido a um regime de exceção, a saber: o Governo Provisório (entre 1930 e 1934), a ditadura do Estado Novo (1937-1945) e a ditadura do regime militar (1964 a 1985), nos quais o Poder Legislativo, ainda que oficialmente em atividade, não exerceu papel relevante para os destinos do Brasil e da indústria em particular.

Contrariamente, nos períodos em que a atuação do Legislativo foi importante, a indústria se fez representar. Assim foi na Assembleia Constituinte instaurada em novembro de 1933, quando a bancada da indústria era composta por uma verdadeira elite empresarial, contando com nomes como Oliveira Passos, Euvaldo Lodi, Roberto Simonsen, Horácio Lafer. O mesmo ocorreu no período em que a democracia foi restabelecida (1945-1964), quando a relevância readquirida pelo Legislativo fez com que o empresariado industrial enviasse representantes do porte de Roberto Simonsen e outros industriais paulistas, cariocas, mineiros e gaúchos, igualmente importantes. Por fim, na retomada democrática pós-regime militar, com a instauração da Assembleia Nacional Constituinte em 25 de março de 1987, a presença

do empresariado industrial se fez sentir de forma expressiva, ainda que tenha revelado uma falta de articulação sobre diversos temas relacionados às ordens econômica e social.

Mas não obstante essa falta de articulação, a nova ordem política possibilitou a instauração de um regime que Sergio Abranches (1988) denomina de “presidencialismo de coalizão”, que vem caracterizando o padrão de governança brasileiro expresso na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ademais, a recuperação de suas prerrogativas constitucionais e a possibilidade concreta de influenciar a aprovação ou a rejeição dos projetos propostos pelo Executivo, transformaram o Congresso Nacional em arena política da maior significação para a defesa dos interesses do empresariado industrial. Para tanto ele se faz representar de três formas básicas: pelo financiamento de campanhas, pelo “*lobby*” ou pela participação direta.

Em relação à primeira forma de representação, autores como Wagner Mancuso consideram que a concessão de patrocínio por parte das corporações pode vir a contribuir com o processo de construção da cidadania, na medida em que essas corporações passarem a se interessar pela política no Brasil. Entretanto, a verificação empírica mostra que, antes de um interesse pela construção da cidadania, a participação dessas corporações tem por objetivo assegurar a defesa dos interesses industriais, tal como ocorre com outros setores econômicos. A propósito, citando o empresário Oded Grajew, “quem financia campanhas, financia por algum motivo, quer algum retorno”. Com efeito, a dependência de políticos dos recursos oriundos de empresários acaba constituindo uma relação na qual ficam nebulosas algumas posições de homens públicos na hora de defender ou atacar projetos. No entanto, para quem financia, como os industriais, importa que seus interesses sejam defendidos, independentemente de que essa ação seja politicamente correta ou não.

Em relação à participação do empresariado industrial no Congresso Nacional através da prática do *lobby*, este ainda é tímido, dado que seu foco principal é o Poder Executivo, porquanto ele ainda absorve a maior fatia do poder político do país, chegando mesmo a influenciar a agenda do Congresso Nacional, através do uso indiscriminado de Medidas Provisórias que praticamente determinam o andamento da pauta.

Contudo, na medida em que o Poder Legislativo retoma suas prerrogativas constitucionais, também passa a ser alvo cada vez mais intenso das investidas dos profissionais do *lobby*, a serviço da indústria e de outros setores da sociedade.

Por fim, quanto à participação direta dos empresários no Congresso, essa vem aumentando na mesma medida em que passaram a perceber que a defesa de seus interesses conduzida por prepostos não vem se revelando eficiente. Ao invés de recorrer a

intermediários, que ocasionalmente defendem outros interesses, não necessariamente os mesmos da indústria, preferem, em escala crescente, eles mesmos representar seus interesses.

Ao longo deste Capítulo 2 ficou evidenciado que essa participação, embora variável em número de representantes, permaneceu muito significativa, correspondendo a um percentual que oscilou entre 31,65% (Legislatura 2003-2007) e 36,87% (Legislatura 2007-2011) do total de membros do Congresso Nacional. Assim, pode-se afirmar que não obstante as oscilações quantitativas verificadas, a bancada empresarial esteve vigilante aos seus interesses, seja pela presença de congressistas financiados pela indústria, seja através da representação direta.

A centralidade da atividade parlamentar que vem se verificando desde a década de 1990, não apenas motivou a expressiva participação direta do empresariado industrial no Legislativo, como também justificou a criação da COAL (Coordenadoria de Assuntos Legislativos) no âmbito da CNI, cujo objetivo seria acompanhar os projetos de interesse da indústria que tramitam no Congresso Nacional. Por um lado, a COAL passou a fornecer informações para as diferentes entidades de classe acerca do andamento desses projetos. Por outro, passou a levar aos parlamentares vinculados à causa da indústria, como aos demais, sugestões e demandas formuladas pelas organizações empresariais da indústria, vindo a se constituir em ação política de grande relevância para o setor industrial.

Em termos operacionais, essa ação política se materializou através da Agenda Legislativa da Indústria, nascida do seminário “RedIndústria”, promovido pela CNI, em 1996, que se transformou no veículo utilizado pela entidade para canalizar as demandas dos seus representados e a estreitar o relacionamento da indústria com o Poder Legislativo.

Dentre as demandas que integram a Agenda Legislativa da Indústria, o “custo Brasil” é o que desperta o maior interesse da indústria, por englobar diversos fatores que afetam a competitividade das empresas do país, todos diretamente dependentes da ação do Estado. Assim, buscar a redução do “custo Brasil” tornou-se a síntese da agenda política do empresariado industrial junto ao Congresso Nacional.

É verdade que a luta pela redução do “custo Brasil” teve o mérito de aglutinar interesses empresariais tão díspares como aqueles originados pelas clivagens que marcam o setor empresarial brasileiro, em geral, e setores industriais, em particular, em torno de uma agenda comum. Contudo, ficou evidenciado que mesmo que essa luta tenha sido parcialmente vencida pelo empresariado industrial, a questão central não depende apenas da sua possibilidade de ação política. O nó górdio reside na ausência de uma política industrial de médio e longo prazos, que contorne os constrangimentos determinados por uma política monetária claramente influenciada por uma teoria ortodoxa que não vê problemas na

desindustrialização do país, sob o argumento de que outros setores econômicos irão preencher os espaços deixados pela indústria nacional.

Mas é possível afirmar que há eficácia na ação política das entidades de representação da indústria junto ao Congresso Nacional? Os resultados efetivos obtidos frente à extensa lista de temas de interesse da indústria relacionados na Tabela 3 deste Capítulo, revelam que essa ação política não foi tão eficaz como era esperado. Pontos vitais como a reforma tributária, as reformas trabalhista e sindical, estão estagnados ou andaram em ritmo muito aquém das necessidades do setor. As vitórias obtidas são pontuais e atendem questões específicas, e devem-se mais à ação das associações nacionais setoriais.

O que poderia explicar tal desempenho? Ocorre que no âmbito do Congresso Nacional tramitam projetos que atendem tanto aos interesses empresariais quanto aos dos trabalhadores. Mesmo limitando a análise aos interesses da indústria, as clivagens são evidentes, determinadas pelo tamanho, a área de atuação, a origem do capital e outros fatores importantes. Levando-se em conta os outros setores empresariais, mesmo com a ocorrência de interesses comuns, há mais pontos divergentes do que de aproximação. Finalmente, se incluídos os interesses dos trabalhadores, a possibilidade de êxito político por parte das entidades de representação da indústria se reduz drasticamente.

Portanto, a eficácia da ação política da indústria está diretamente relacionada à extensão do campo sobre o qual pretende atuar. Nem a sensível melhora na qualidade da articulação política da indústria junto ao Congresso Nacional, notadamente através da CNI, tem tornado essa ação eficaz. Ela ainda está condicionada à articulação mais ou menos eficiente junto ao Poder Executivo, de onde emana a maioria dos projetos de natureza econômica que afetam positiva ou negativamente os interesses industriais. Assim, aumenta a importância dos *think tanks*, como o IEDI, cujas proposições, incorporadas nas reivindicações encaminhadas pelas entidades de representação da indústria ao poder Executivo, em grande parte estão contempladas no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído no segundo governo Lula e mantido no governo Dilma Rouseff.

4 EMPRESARIADO INDUSTRIAL, PODER EXECUTIVO E POLÍTICA ECONÔMICA

Neste capítulo pretende-se analisar, como o título está a indicar, as formas pelas quais se estabeleceram as relações entre o empresariado industrial, através de suas entidades de representação, e o Poder Executivo, a partir das políticas econômicas, e especialmente as políticas industriais implementadas pelos diversos governos que se sucederam ao longo do período 1990-2010.

Antes de enveredar nessa direção, e pensando como Eli Diniz, é preciso ter-se em conta que o regime autoritário instaurado no Brasil ao longo de 21 anos (1964-1985), implementou um projeto de modernização de ampla envergadura, que desencadeou transformações substanciais na organização econômica e social do País, que fez com que, no início dos anos 80, o Brasil tenha se destacado como o mais bem-sucedido caso de industrialização promovida pelo Estado desenvolvimentista no contexto da América Latina.³⁴

Em outros termos, a despeito das restrições democráticas, do aprofundamento da crise social e do centralismo decisório que caracterizaram aquele regime, é possível identificar a existência de um projeto para o País, no qual se destacava uma clara política industrial.

Por outro lado, ao longo daquele regime havia se completado o processo de industrialização por substituição de importações, e se fazia necessário definir para o País uma política industrial ajustada às novas condições, dado que, tendo se esgotado uma etapa, era preciso delinear um novo momento.

Segundo a perspectiva que se afirmaria nos anos 80, tornou-se ainda imperativa a necessidade de um salto qualitativo no que diz respeito à inserção do País no sistema internacional. A nova orientação, em consonância com a agenda neoliberal, sustentaria que o capitalismo brasileiro já estaria maduro e em condições de competir no mercado internacional, o que exigiria uma revisão da política de comércio exterior e uma reversão do protecionismo industrial (DINIZ, 1996).

Esse ponto é importante como base para uma reflexão sobre a questão da modernização e sobre as implicações que esse processo, em especial a partir de 1985, acarretou para o conjunto da sociedade brasileira, porquanto o argumento referente à

³⁴ Uma ampla abordagem acerca do tema pode ser encontrada em Eli Diniz, *As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90*, artigo publicado em *Ensaio FEE*, Porto Alegre (17)2:55-79, 1996.

necessidade de uma nova política industrial vinha frequentemente acompanhado da ideia de que teria havido uma mudança radical na sociedade. Essa era a justificativa do projeto neoliberal para a alteração do modelo industrial do País, fortemente dependente da ação do Estado.

Mas é preciso relativizar um pouco essa visão. É certo que o modelo de desenvolvimento industrial por substituição de importações tinha chegado ao seu limite, impondo-se, pois, a tarefa de preparar o País para o ingresso em uma nova fase. Ocorre que o impacto dessa modernização não teve as mesmas consequências para todos os setores da sociedade ou para todas as regiões do País, não chegando a determinar uma ruptura profunda com o passado.

Tomando por exemplo o setor industrial, desde os anos 30, sob o impacto das várias fases da industrialização, o empresariado passou por várias transformações importantes, sem que se verificasse, no entanto, uma drástica mudança do padrão de intermediação de interesses herdado dos anos 30, do seu comportamento político como classe, ou, ainda, de seu estilo de relacionamento com o Estado.

Por outro lado, nem tudo permaneceu como antes. Quando se observam os principais momentos do desenvolvimento industrial, verifica-se que houve uma evolução no sentido do fortalecimento gradual do empresariado, enquanto ator político e da diversificação dos seus recursos de poder. Dessa forma, o que se impõe é um esforço voltado para qualificar esse processo de mudança, tentando detectar seu real significado (DINIZ, 1996).

Nesse sentido, é preciso reconhecer que matérias divulgadas pela imprensa e mesmo pesquisas acadêmicas revelavam, em momentos distintos, uma auto avaliação desfavorável da categoria, que reconhecia sua divisão interna, para além da fraca articulação e ausência de um projeto próprio. Essa foi a visão consagrada pela literatura especializada entre os anos 60 e 70, quando diversos autores desenvolveram toda uma reflexão procurando demonstrar que o capitalismo industrial no Brasil evoluiu sob a égide de um Estado forte e intervencionista, dotado de amplas prerrogativas, traço marcante desde os anos 30, a partir da reforma institucional implementada por Getúlio Vargas.

Ademais, durante os trabalhos da Constituinte de 1987-88, a divisão interna e a baixa articulação foram identificadas, pelos próprios empresários, como elementos que contribuíram para a ausência de ações coordenadas de maior profundidade. Dessa característica histórica concluiu-se pela inexpressividade política do ator empresarial.

Ainda decorrente dessa suposta inexpressividade, a questão da hegemonia burguesa, amplamente discutida nas fases iniciais do processo de industrialização do País, não se aplicaria ao caso brasileiro, já que a classe empresarial se caracterizou por acentuada debilidade no que diz respeito à formulação de propostas de caráter mais geral e abrangente. É nesse contexto que as análises que ainda hoje sustentam a tese da irrelevância política do empresariado industrial, caracterizando-o como um setor fraco, passivo, amorfo e desarticulado, ganham força.

No entanto, mesmo não desconhecendo a força do Estado e a posição autônoma do Executivo, fortemente marcada por um alto grau de concentração de poderes, em contraste com uma sociedade civil relativamente fraca, o objetivo deste capítulo é destacar que o empresário, enquanto ator político, exerceu e ainda exerce um grau considerável de influência, ao criar meios diversificados de acesso ao Estado, embora historicamente não tenha se afirmado como força hegemônica (DINIZ, 1978; DINIZ, BOSCHI, 1978; LEOPOLDI, 2000), tentando desvencilhá-lo do estereótipo de um ator passivo, refém de escolhas impostas pelo alto, que a literatura tentou lhe impor.

Finalmente, negar densidade política às lideranças empresariais, ou suas entidades de representação – sejam as integrantes do sistema corporativo oficial (sindicatos, federações e CNI), sejam as associações setoriais nacionais –, seria o mesmo que não atribuir nenhuma significância à presente tese, na qual o empresário e suas entidades são o elemento-chave.

4.1 NEOLIBERALISMO E GLOBALIZAÇÃO: O FIM DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO E A REDUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

O modelo econômico vigente até meados da década de 1980, no qual o Estado brasileiro desempenhara papel de protagonista econômico começava a ser questionado, influenciado pela avalanche neoliberal que varria a Europa e os EUA desde a década de 1970 e que, finalmente, chegaria à América do Sul, nos anos de 1980. No Brasil, sob a influência dos preceitos emanados do “Consenso de Washington”, o nacional-desenvolvimentismo, que foi determinante no processo de industrialização nacional a partir da década de 1930, passava a ser identificado como atraso, enquanto que as políticas orientadas para o mercado eram relacionadas com o novo, como sendo aquelas que iriam colocar o Brasil em sintonia com o mundo globalizado. A prática mostrou que se o País se conectou com o mundo, o mesmo não

pode ser dito em relação à indústria, cuja participação na composição da pauta de exportações foi reduzida, seguindo a queda de sua participação na composição da riqueza nacional, uma vez que no período 1980-90, a taxa média anual de crescimento do setor foi negativa, da ordem de (-) 0,2%, enquanto que na década anterior (1970-1980) essa mesma média fora de 9,0%.³⁵

Os dados acima citados vêm reforçar a ideia, quase unânime na literatura econômica, que identifica os anos de 1980 como a “década perdida”. De fato, o péfio desempenho econômico do País naqueles anos, após ter experimentado décadas de crescimento econômico contínuo – o denominado “milagre econômico brasileiro” –, aliado às altas de inflação e aos problemas na balança de pagamentos observados no mesmo período, constituíram-se em campo fértil para o ataque ao modelo nacional-desenvolvimentista que orientara o tipo de capitalismo implantado no Brasil desde a década de 1930.

Esse ataque não se restringiria a questões de natureza econômica. Antes, ele era assentado em uma poderosa base ideológica, que criara corpo ao longo dos anos de 1960 nos EUA, se difundira pelo mundo na década de 1970, e que viria influenciar de forma significativa, a partir dos anos 80, as posições políticas assumidas pela grande maioria das entidades de representação do empresariado nacional, e do empresariado industrial em especial. Esse ataque também se materializaria através de um processo específico, o da globalização que, para além da dimensão pela qual se tornou mais conhecida, a econômica, assumiu outras dimensões igualmente importantes.

Portanto, para uma análise mais acurada acerca dos efeitos do processo de globalização sobre uma nação como a brasileira, se faz necessário, antes de analisar os aspectos econômicos desse processo, apreender suas dimensões ideológicas, culturais, sociais e políticas, sem perder de vista a dimensão teórica das mesmas.

Nesse sentido, inicialmente é preciso recuperar sua origem ideológica, que vai ser encontrada na Escola Austríaca de Economia (da qual Hayek é a figura exponencial), e cuja doutrina defende o direito irrestrito à liberdade, entendida aqui como pilar de sustentação do Estado de Direito, cuja função primordial é garantir a primazia da liberdade econômica sobre as “exigências legais e administrativas discriminatórias”, vale dizer, a regulamentação e a interferência estatais, sobretudo no campo das relações de trabalho. Para além desse corolário

³⁵ Para um aprofundamento deste tema, ver Reinaldo Gonçalves, *Globalização e desnacionalização*, Paz e Terra, 1999, em especial o Capítulo III, “Políticas de governo e capital estrangeiro”.

central, a doutrina liberal professa outros princípios, como o reconhecimento da propriedade privada como condição para a liberdade econômica e política; e, fundamentalmente, a supremacia do mercado como instrumento capaz para dirimir as diferenças e premiar os vitoriosos com o lucro.

Essas bases ideológicas orientaram o liberalismo econômico de Milton Friedman, que viria a ser o conselheiro mais influente (embora sem cargo público) de Ronald Reagan, quando presidente dos Estados Unidos. Sob a batuta de Friedman, o liberalismo (e, posteriormente, o neoliberalismo) difundiu a ideia – que se tornou quase hegemônica – de que ele seria o modelo mais eficaz para a promoção do bem-estar moral e material dos indivíduos, ao mesmo tempo em que, de acordo com o credo liberal de Hayek, defendia a supremacia do indivíduo sobre o Estado.

Embora nos anos de 1970 os fracassos políticos e militares dos Estados Unidos no Sudeste Asiático tenham levado a imprensa mundial e o meio acadêmico a sugerir uma “crise da hegemonia norte-americana”, a grande ofensiva ideológica anticomunista e a corrida tecnológico-militar da administração Reagan culminariam com o fim da União Soviética e da Guerra Fria, ao que se seguiu uma monopolização do poder político-militar que foi redesenhando os espaços e as hierarquias mundiais sob a égide norte-americana, secundada por aliados europeus.

As raízes desse monopólio do poder, segundo Fiori (2007, p.50), “remontam à década rebelde, mas adquiriram musculatura enquanto o pensamento conservador diagnosticava, nos anos de 1970, o problema da ingovernabilidade democrática e propunha o fim das políticas keynesianas e de bem-estar social”. Durante o governo Nixon já eram perceptíveis as primeiras manifestações dessa restauração conservadora. Mas a sua disseminação em escala mundial só ocorreu, de fato, após as vitórias eleitorais de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, o que provocou uma convergência no campo das ideias e das políticas econômicas que viriam a consagrar, em pouco tempo, a nova hegemonia mundial: o pensamento único neoliberal.

Por sua vez, a dimensão cultural da globalização não pode ser analisada de forma dissociada de sua dimensão ideológica. Neste sentido, pensando como István Mészáros, as sociedades estão impregnadas de ideologias, quer sejam perceptíveis ou não. Assim é que nas sociedades capitalistas liberal-conservadoras, o discurso ideológico (ou a cultura),

Domina a tal ponto a determinação de todos os valores que muito frequentemente não temos a mais leve suspeita de que fomos levados a aceitar, sem questionamento, um determinado conjunto de valores ao qual se poderia opor um posição alternativa bem fundamentada, juntamente com seus comprometimentos mais ou menos implícitos (MÉSZAROS, 2004, p. 58).

Foi esse discurso que legitimou os postulados neoliberais dos anos 70, propiciando-lhe categoria de consenso ideológico, ao mesmo tempo em que desqualificava o argumento crítico, não importando a força das evidências teóricas e empíricas que apresentasse, sendo descartado peremptoriamente em virtude do dispositivo rotulador que exclui suas categorias, classificando-as como “conceitos ideológicos confusos”. Foi o mesmo discurso que rotulou os representantes da direita como “moderados” e os da esquerda como “extremistas”, “dogmáticos” e outros adjetivos similares.

Abordando a questão do pensamento hegemônico neoliberal, Milton Santos critica esse “mundo globalizado”, porquanto ele, visto como fábula, erige como verdadeiro um certo número de fantasias, cuja repetição, no entanto, acaba por se tornar uma base aparentemente sólida de sua interpretação, como já apontara Maria da Conceição Tavares (*Destruição não criadora*, 1999).

A máquina ideológica que sustenta as ações preponderantes da atualidade é feita de peças que se alimentam mutuamente e põem em movimento os elementos essenciais à continuidade do sistema. ... Fala-se, por exemplo, em aldeia global para fazer crer que a difusão de notícias realmente informa as pessoas. A partir desse mito e do encurtamento das distâncias – para aqueles que realmente podem viajar – também se difunde a noção de tempo e espaço contraídos. É como se o mundo se houvesse tornado, para todos, ao alcance da mão. Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. ... Fala-se, igualmente, com insistência, na morte do Estado, mas o que estamos vendo é o seu fortalecimento para atender aos reclamos da finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil (SANTOS, 2011, p. 18-19).

Foi esse pensamento que iria orientar a ação do empresariado brasileiro que passou a defender o afastamento do Estado da vida econômica do País. O Estado brasileiro, por sua vez, ao assumir uma postura de aceitação passiva à avalanche neoliberal, pensava que, agindo dessa forma, estaria indo ao encontro dos interesses da classe que mais fortemente se instalara no seu interior: o empresariado industrial.

Analisando as consequências da globalização, Octávio Ianni destaca os impactos que ela determinou nos modos de pensar e agir:

O problema da globalização, em suas implicações empíricas e metodológicas, ou históricas e teóricas, pode ser colocado de modo inovador, propriamente heurístico, se aceitarmos refletir sobre algumas metáforas produzidas precisamente pela reflexão e imaginação desafiadas pela globalização. Na época da globalização o mundo começou a ser taquígrafado como “aldeia global”, “fábrica global”, “terrapátria”, “nave espacial”, “nova babel” e outras expressões. São metáforas razoavelmente originais, suscitando significados e implicações. Povoam textos filósofos e artísticos (IANNI, 1995, p. 15).

Para Renato Ortiz (2006), a globalização expressa o movimento de destorialização da cultura, liberando-a, em muitos aspectos, de suas raízes geográficas. O universo transnacional do consumo dificilmente poderia ser compreendido em termos de especificidade nacional; ele representa uma outra realidade, a emergência de uma territorialidade que se ajusta mal a essa concepção. Assim, do ponto de vista de uma empresa transnacional, cujo interesse é vender para segmentos globais de mercado, faz pouco sentido limitar sua estratégia aos contornos de um país quando o planeta é a sua meta.

É o mesmo Ortiz (2006) que afirma que o reconhecimento da globalização como um processo inexorável leva a outro problema, na medida em que se cria a seu respeito um senso comum planetário, onde as dúvidas anteriores são substituídas por uma visão com pouca, ou nenhuma, perspectiva crítica, ajustando-se à ideia de que “tudo se globalizou”. Assim, na medida em que um processo nunca é homogêneo, tampouco harmônico, nele se inserindo instituições e interesses em conflito, é possível pensar que a globalização é produzida e reproduzida segundo linhas de forças distintas. Contudo, a inexorabilidade que está atrelada ao processo de globalização não deve ser utilizada para dar a impressão de que tudo encontrasse decidido de antemão e que o livre-arbítrio seria uma ilusão. A inexorabilidade diz respeito ao processo, mas no seu interior abrem-se alternativas potenciais.

Foi por acreditar, ou aceitar, de que os postulados neoliberais eram inexoráveis, que os governos brasileiros, e as elites empresariais neles incrustadas, desde a metade da década de 1980 até o final da década 1990, assumiram uma posição passiva acerca do papel que incumbia ao País no contexto do mundo globalizado.

Caberia uma menção à dimensão comportamental da modernidade globalizada, a qual Zygmunt Bauman (2001) vai chamar de “modernidade líquida”, uma metáfora em clara alusão à famosa frase sobre “derreter os sólidos”, cunhada há mais de 150 anos pelos autores do *Manifesto comunista* (Marx e Engels). A frase, como se sabe, referia-se ao tratamento que o autoconfiante espírito moderno dava à sociedade, que considerava estagnada demais para seu gosto e resistente demais para mudar e amoldar-se a suas ambições – porque congelada em seus caminhos habituais. Bauman ainda vai dizer que se o “espírito” era “moderno”, ele o era na medida em que estava determinado que a realidade deveria ser emancipada da “mão morta” de sua própria história – e isso só poderia ser feito derretendo os sólidos, ou seja,

dissolvendo o que quer que persistisse no tempo e fosse infenso à sua passagem ou imune a seu fluxo.

Essa intenção clamava, por sua vez, pela “profanação do sagrado” – pelo repúdio e destronamento do passado e, antes e acima de tudo, da “tradição” – isto é, o resíduo e sedimento do passado no presente; clamava pelo esmagamento da armadura protetora forjada de crenças e lealdades que permitiram que os sólidos resistissem a “liquefação”.

Isso foi feito não para acabar de vez com os sólidos e construir um admirável mundo novo livre deles para sempre, mas para limpar a área para novos e aperfeiçoados sólidos; para substituir o conjunto herdado de sólidos deficientes e defeituosos por outro conjunto, aperfeiçoado e preferivelmente perfeito, e por isso não mais alterável. Os primeiros sólidos a derreter e os primeiros sagrados a profanar eram: as lealdades tradicionais, os direitos costumeiros e as obrigações que atavam pés e mãos e impediam os movimentos e restringiam as iniciativas. A construção de uma nova ordem, verdadeiramente sólida, requeria primeiramente livrar-se do entulho com que a velha ordem sobrecarregava os construtores.

“Derreter os sólidos”, naquele contexto, significava eliminar as obrigações que impediam a via do cálculo racional dos efeitos; ou como diria Weber, libertar a empresa dos grilhões dos deveres para com a família e o lar e da densa trama das obrigações éticas. Ou, como prefere Thomas Carlyle, dentre os vários laços subjacentes às responsabilidades humanas mútuas, deixar restar somente o “nexo dinheiro”. Essa forma de “derreter os sólidos” deixou toda a complexa rede de relações sociais no ar, nua, desprotegida, desarmada e exposta, impotente para resistir às regras de ação e aos critérios de racionalidade inspirados pelos negócios, quanto mais para competir com eles.

Esse desvio fatal deixou o campo aberto para a invasão e dominação da racionalidade instrumental (segundo Weber) ou, para o papel determinante da economia (segundo Marx). Agora a “base” da vida social outorgava a todos os outros domínios o estatuto da “superestrutura” – isto é, um artefato da base, cuja única função era auxiliar sua operação suave e contínua. O derretimento dos sólidos levou à progressiva libertação da economia de seus tradicionais embaraços políticos, éticos e culturais, sedimentando uma nova ordem, definida prioritariamente pelo econômico, que deveria ser mais “sólida” que as ordens que substituíra, porque diferentemente delas, era imune a desafios por qualquer ação que não fosse econômica.

Adaptando essa visão ao caso brasileiro, “derreter os sólidos” significava eliminar a presença do Estado, afastar os instrumentos reguladores e normatizadores da atividade

econômica, incluindo as relações de trabalho, abrindo caminho para o “novo”, ou seja, para o mercado.

Uma outra dimensão, tão importante quanto as anteriores, do processo de globalização, vem ocorrendo no campo social, e diz respeito ao trabalho e ao emprego. Após vinte e cinco anos de alto crescimento sustentado e baixos índices de desemprego, a crise dos anos de 1970, seguida das políticas deflacionistas e das mudanças tecnológicas, provocou, em quase todo o mundo, uma desaceleração do crescimento e uma reestruturação produtiva que atingiu pesadamente o mundo do trabalho, tanto no número de empregos, quanto na remuneração, na organização sindical e dos direitos trabalhistas. Em poucos anos, caiu vertiginosamente o número do operariado fabril clássico e cresceu o universo do trabalho precarizado, subcontratado, terceirizado, etc. Ao mesmo tempo, a participação salarial na renda nacional também caiu em quase todo mundo e o desemprego estrutural global, somado ao trabalho precarizado, atingiu, no fim do século XX, a casa de um bilhão de trabalhadores; ou um terço da população mundial economicamente ativa (Bauman, 2001).

Diante dessa realidade, Richard Sennett (2005) afirma que “capitalismo flexível”, uma das expressões mais identificadoras do processo de globalização, descreve hoje um sistema que não é nada mais que uma variação sobre um velho tema. Ao enfatizar a flexibilidade e atacar as formas rígidas de burocracia, e também os males da rotina cega, os difusores deste “novo” tempo, procuram construir a ideia de que esse novo mundo é melhor que o antigo, porquanto valoriza a iniciativa pessoal e o trabalhador empreendedor. O que os arautos desse novo/velho sistema não revelam, mas que se mostra posteriormente perverso, é que para ingressar nesse novo mundo o trabalhador paga um preço elevado, pois dele se exige disposição para assumir riscos de forma contínua, o que se constitui em fonte de ansiedade e tensão permanentes, pois ele não sabe, *a priori*, quais riscos serão compensados, ao mesmo tempo em que deve abrir mão da proteção da lei e de outros procedimentos formais.

Hoje se usa a flexibilidade como outra forma de levantar a maldição da opressão do capitalismo. Diz-se que, atacando a burocracia rígida e enfatizando o risco, a flexibilidade dá às pessoas mais liberdade para moldar suas vidas. Na verdade, a nova ordem impõe novos controles em vez de abolir as regras do passado, mas também esses novos controles são difíceis de entender. O novo capitalismo é um sistema de poder muitas vezes ilegível.

No Brasil, os efeitos do processo de globalização sobre o trabalho e a renda do trabalhador não foram diferentes. Sob a justificativa de que era necessário reduzir o “custo

Brasil”³⁶ para poder competir em nível mundial, pregava-se a flexibilização da legislação trabalhista e a eliminação dos institutos normatizadores da atividade laboral e produtiva, deixando ao livre arbítrio do mercado a solução de eventuais conflitos. De certo modo, os governos da década de 1990 deixaram-se conduzir por essa cantilena, introduzindo novas formas de contratação, substituindo direitos consagrados na própria Constituição Federal, como o da remuneração da jornada extraordinária de trabalho, por um “banco de horas”, entre outras medidas.

Em sua dimensão política, o processo de globalização acarretou efeitos diretos na redução do poder de intervenção até então exercido pelo Estado-nação. Para apreender adequadamente o significado dessa afirmação, antes, é preciso revisitar Marx. O triunfo do capitalismo como regime praticamente hegemônico, tornara o Estado-nação moderno a entidade política dominante no sistema mundial. Todavia, como esse “sistema mundial” é constituído de Estados com estágios de desenvolvimento e importância econômica, militar e política distintos, seus governos centrais desempenham papéis e assumem feições igualmente distintas, tanto historicamente quanto nos dias atuais.

É ainda Marx que, em *O Capital*, ao referir-se à “acumulação primitiva”, destacaria a importância do “poder do Estado e da força concentrada e organizada da sociedade para acelerar o processo de transformação do regime feudal de produção, no regime capitalista”. E acrescentaria: “O Capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado” (1988, p.55).

Essa foi a situação que se verificou no Brasil, a partir do momento em que o Estado, na condição de “comitê que administra os negócios da classe burguesa” – segundo a clássica expressão do Manifesto Comunista (1998, p. 125) – assumiu sua incapacidade de criar alternativas à globalização, rendendo-se à orientação hegemônica neoliberal assumida pelo empresariado industrial brasileiro, após este ter sido seduzido pelo “canto das sereias” de que o mercado acomodaria as tensões existentes e seria o mecanismo único a constituir uma nova era de prosperidade econômica.

O processo de mundialização dos mercados que se universalizou a partir dos anos de integralmente nessa nova ordem, mas implicou a perda de parte considerável da autonomia do

³⁶ Para além da conceituação colocada anteriormente, a expressão “custo Brasil” encerra um rol de demandas do empresariado nacional, que incluem a redução da carga tributária em geral, a eliminação de impostos de importação para máquinas e equipamentos e de impostos de exportação para produtos manufaturados, e a redução dos custos de contratação de mão-de-obra, implicando a eliminação de direitos trabalhistas consagrados pela CLT e referendados pela Constituição de 1988.

governo enquanto ente responsável pela adoção de políticas públicas, em especial aquelas voltadas à parcela “não globalizada” da sociedade. É neste sentido que Bauman (2001), embora não se referindo especificamente ao Brasil, questiona permanentemente a ação dos governos neoliberais que promovem e estimulam as chamadas forças do mercado, ao mesmo tempo em que abdicam da sua responsabilidade em promover a justiça social.

O mesmo autor lamenta que hoje em dia, os maiores obstáculos para a justiça social não são as intenções invasivas do Estado, mas sua crescente impotência, ajudada e apoiada todos os dias pelo credo que oficialmente adota: o de que não há alternativa. Em um cenário como este resta aos Estados nacionais restritas alternativas de intervenção, em especial quando se trata de países que, embora inseridos na economia globalizada, não fazem parte do “núcleo duro” do capitalismo central, como ocorre com o Brasil.

Assim é que a noção de “fim das fronteiras”, defendida pelos arautos da globalização, é equivocada e enganadora. Ela consegue apontar para um conjunto de mudanças mas as qualifica de maneira insuficiente e precária. A globalização não implica o “fim” do Estado-nação; o que se tem é a crise de uma instituição que já não mais possui a autonomia e a independência desfrutadas anteriormente. Ademais, ainda que seja possível falar em crise do Estado-nação, não se pode esquecer que foi através da forma, nação, que a modernidade se realizou, e o Brasil é um modelo exemplar.

Ainda como decorrência da dimensão política da globalização, cabe analisar o papel do Estado nacional, e brasileiro em particular. Esta abordagem poderia estar inserida no “campo ideológico”, na medida em que os efeitos da globalização são mais perceptíveis a partir da disseminação da ideia de que um mundo novo e com oportunidades para todos requer tanto a abertura dos mercados, quanto o desmantelamento dos aparatos normativos, em particular aqueles que estabelecem garantias e direitos sociais.

Mas qual seria o papel do Estado? Ele pode ser identificado como instituição centralizadora, cujas ações são postas em prática através de uma burocracia cada vez mais especializada, indutora do desenvolvimento e vital para a constituição de uma economia capitalista de base industrial, altamente diversificada, como a brasileira, como se vê na obra de Sônia Draibe (2004). Ao mesmo tempo, ele pode ser visto como o organizador e representante dos interesses políticos de longo prazo do empresariado industrial, em suas diversas ramificações, como analisado em diversas obras de Eli Diniz.

Todavia, o Estado analisado neste trabalho se identifica, fundamentalmente, com o Estado contemporâneo (a partir da década de 1990), constrangido pelos limites impostos pela globalização – que suprime seus tradicionais instrumentos de ação –, ao mesmo tempo em que

é afetado pelo reducionismo econômico que lhe impõe certo esvaziamento enquanto peça-chave na nova ordem institucional, “na qual os governos centrais não deliberam de forma isolada, senão que dependem, cada vez mais, do modo de inserção no sistema de poder supranacional de que fazem parte” (DINIZ, 2000, p.12).

De acordo com essa tendência, ter-se-ia hoje uma nova ordem mundial comandada por um processo de globalização inexorável a que todas as economias teriam que obrigatoriamente se ajustar, de acordo com uma fórmula única que Aldo Ferrer (1997) designa como expressão de uma visão fundamentalista da globalização, segundo a qual a economia mundial está subordinada a forças incontroláveis, que se sobrepõem ao poder dos Estados-nação. Nesta mesma linha argumentativa, Zygmunt Bauman (2001), vai afirmar que mesmo um governo dedicado ao bem-estar de seus cidadãos tem pouca escolha. As regras da globalização impõem aos governos usar de todo o seu poder regulador a serviço da desregulação, do desmantelamento e destruição das leis e estatutos restritivos às empresas, de modo a dar credibilidade e poder de persuasão à promessa dos governos de que seus poderes reguladores não serão utilizados para restringir as liberdades do capital.

Nada mais próximo da realidade brasileira, em particular a partir da abertura comercial desregrada promovida pelo governo Collor, no início da década de 1990.

Por fim, é preciso analisar a dimensão econômica do processo de globalização. Nesse sentido, inicialmente é necessário destacar que na década de 1980, não havia uma uniformidade teórica acerca do conceito de globalização. Alguns autores, como François Chesnais (1996), o relacionam com a “mundialização do capital” ou, ainda, com a financeirização dos mercados, em face da extraordinária mobilidade e do crescente volume dos investimentos diretos estrangeiros nas economias locais. O termo, na maioria das vezes, é identificado apenas com a dimensão econômica da pós-modernidade. E este parece ser o equívoco mais recorrente, na medida em que caracterizar a globalização como um processo de natureza exclusivamente econômica, impulsionado por forças de mercado e condicionado a mudanças tecnológicas, é fazer uso de uma visão simplista. O processo de globalização é essencialmente um fenômeno multidimensional, porque, mesmo expressando uma lógica econômica, obedece a decisões de natureza política e ideológica.

Para Eli Diniz, os aspectos econômicos relacionados à globalização não podem ser dissociados dos correlatos aspectos políticos, pois estes fornecem os vínculos necessários para sua implantação. A economia não se move mecanicamente, independente da complexa relação de forças políticas que se estruturam em âmbito internacional, pela qual se dá a tecedura dos vínculos entre economia mundial e economias nacionais.

Portanto, um dos efeitos da visão economicista é obscurecer o papel da política. A globalização e a pressão das agências internacionais exerceram, e seguem exercendo, forte influência na definição das agendas dos diferentes países, mas não o fazem de modo mecânico e determinista. Tais influências são mediatizadas pelas instituições e pelas elites responsáveis pelos governos domésticos (DINIZ, 2007, p.25).

A ênfase unilateral nos aspectos econômicos inscritos no processo de globalização conduz a um segundo equívoco. Trata-se do pressuposto de um automatismo cego do mercado globalizado, o que levaria o processo a uma lógica férrea, à qual todos os países deveriam ajustar-se de modo inescapável e segundo um receituário único. A abordagem de matiz economicista, implica, pois, uma visão determinista, já que a ordem mundial é percebida como submetida a uma dinâmica incontrolável, de efeitos inexoráveis, o que, no limite, descartaria a existência de alternativas viáveis. Com efeito, se a globalização é apresentada como um processo inevitável, independente da intervenção política, adaptar-se de forma imperativa a ela tornar-se-ia a única saída possível. Mesmo essa adaptação seria, todavia, ela própria um *constructo* político.

Foi esse *constructo* político que orientou a posição dos governos brasileiros, de forma tímida na década de 1980, e despudoradamente na década de 1990, quanto à sua incapacidade de fazer frente aos efeitos da globalização, restando apenas assumir o papel que a nova divisão internacional do trabalho atribuía ao País.

Por outro lado, é inegável a grande transformação ocorrida no campo econômico, mais precisamente na área monetário-financeira, onde se concentra o “núcleo duro” do que se convencionou chamar globalização. Suas origens remontam aos anos de 1960 e ao início do processo de desregulamentação financeira que começou com a criação do euromercado de dólares e deu seu segundo passo com o fim do sistema de paridade cambial acordado em Bretton Woods.³⁷

Sua expansão, todavia, deu-se efetivamente nos anos 1980, como resultante das políticas de desregulamentação iniciadas pelos governos anglo-saxões e que assumiram uma dimensão mundial. Nos países centrais, como consequência de sua competição pelos capitais financeiros *off shore*. Nos países periféricos, como decorrência de sua crise externa e como imposição das políticas de ajuste patrocinadas pelas agências multilaterais de cooperação e pelos governos dos países centrais. “Como produto final, nasce, nos anos de 1990, uma

³⁷ Referência à cidade de Bretton Woods, USA, onde os Estados Unidos e representantes de outros 44 países assinaram um acordo estabelecendo as regras de funcionamento de um sistema monetário internacional, definidas basicamente pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha, o “padrão dólar”, sistema que entrou em vigor no pós-guerra e se manteve vigente até 1973, quando os Estados Unidos tomaram a iniciativa de abandoná-lo.

finança mundial privada e desregulamentada por cujas veias circula e se acumula uma riqueza rentista que está na ordem de três a quatro trilhões de dólares por dia” (IANNI, 2007, p. 50).

Para Antônio Corrêa de Lacerda (1998), o conceito de globalização estaria atrelado à crescente intangibilidade da riqueza, dificultando a ação dos Estados Nacionais e das próprias empresas. Embora admitindo não existir consenso em torno do tema, para o autor, não há dúvidas que esse é um fenômeno complexo que assume características distintas nas diferentes esferas das relações econômicas internacionais: produtiva-real, monetária-financeira, comercial e tecnológica. Não obstante, parece haver dois elementos comuns à dinâmica do sistema econômico mundial, independente da esfera, que são a aceleração da internacionalização e o acirramento da competição.

Em que pese as transformações referidas por Lacerda (1998) tenham sido gestadas ao longo dos anos 1960 e 1970, somente nos anos 1980 é que seu alcance e dimensão puderam ser mais bem avaliados. No Brasil, em particular, somente naquela década seus primeiros efeitos passaram a ser sentidos, de tal forma que no começo da década de 1990 esse processo de avaliação ainda era pouco conclusivo, tendo em vista a sua complexidade e dinamismo. Todavia, um fato quase inquestionável é que essas transformações levavam a uma crescente interdependência entre as economias nacionais.

Outra extensão da dimensão econômica da globalização responde pelo nome de revolução tecnológica, cujas invenções e descobertas fundamentais ocorreram durante a Segunda Guerra Mundial, mas cuja aplicação econômica só ocorreu a partir da crise dos anos de 1970, quando o capitalismo global apossou-se por completo dos destinos da tecnologia, orientando-a exclusivamente para a criação de valor econômico, de tal forma que a liderança tecnológica passou a determinar os padrões de acumulação. As consequências dessa autonomização da técnica com relação aos valores éticos e normas morais definidos pela sociedade é um dos mais graves problemas com que ela tem de se confrontar neste novo século.

Em decorrência dessa valorização econômica da tecnologia, os resultados, principalmente nos campos da microeletrônica, dos computadores e da telecomunicação, afetaram diretamente a extensão, o custo e a velocidade da circulação das informações, facilitando a integração em tempo real de todos os mercados financeiros e provocando alterações produtivas e gerenciais que passariam a interferir de forma decisiva sobre a organização da produção, determinando o aumento da produtividade e da competitividade industriais, afetando os padrões de concorrência.

O avanço do progresso técnico tem sido tão extraordinário que parece envolver uma ruptura de paradigma técnico-científico. Neste sentido, pode-se argumentar em termos de “destruição criadora” com a substituição de antigas por novas “combinações”, seja em termos de produtos e processos, como em termos de métodos de organização da produção. Como resultado, o sistema produtivo é afetado por mudanças drásticas, que *inter alia* têm levado à reestruturação produtiva a nível mundial e alterações dos padrões de concorrência e dos níveis de produtividade (GONÇALVES, 1994, p. 15).

Também o receituário neoliberal inscrito no processo de globalização,

Aponta para que as sociedades aceitem o mercado como parâmetro central da ordenação das atividades humanas, e a ideia de um ‘Estado-mínimo’ que exerça progressivamente menos regulação econômica e menos produção direta de bens e serviços, inclusive deixando de atuar nas áreas em que está presente, através das privatizações. (PASSOS, 1996, p. 6).

Ainda, segundo esse receituário, todos os Estados nacionais deveriam adotar permanentes políticas de estabilização econômica nos moldes ditados pelo Fundo Monetário Internacional e nos limites de uma política de comércio internacional, egressa das negociações da Rodada Uruguay, definidas e implementadas pela nova Organização Mundial do Comércio – OMC, cuja orientação básica visa implementar, de forma crescente em cada país, uma redução progressiva das tarifas aduaneiras e estabelecer um mercado mundial onde estejam ausentes quaisquer políticas discriminatórias entre os produtos nacionais e os estrangeiros.³⁸

Colocado desta forma, a globalização ganhava a elegância lógica de sugerir a existência de um utópico mercado global onde somente as empresas mais competitivas sobreviveriam e, em razão disso, os consumidores de todo o mundo disporiam de todos os produtos que desejassem, a um menor preço e melhor qualidade. Aliás, as classes médias e ricas dos países menos desenvolvidos enxergam rapidamente essas vantagens, embora esqueçam-se, frequentemente, de que a fonte de suas rendas são dependentes das condições produtivas do mercado interno. Nada mais próximo das elites brasileiras.

Ademais, aplicar insensatamente uma discutível “racionalidade global” em condições extremamente diferenciadas nos diversos países é tratar de modo igual aos desiguais, o que não corresponde de imediato aos interesses das nações menos desenvolvidas.

³⁸ A “Rodada Uruguay” constituiu-se na reanálise e repactuação dos padrões de comportamento adotados pelos diversos países no âmbito do comércio internacional. As posições dos países industrializados nas negociações visavam a obter a fixação de normas internacionais que impedissem práticas restritivas de comércio (quotas de importação, por exemplo), ou que conduzissem a uma forte redução geral das tarifas alfandegárias, ou, ainda, que incluíssem outro itens sem regulamentação internacional anterior, portanto não sujeitos a sanções gerais como os ativos intangíveis (marcas, patentes, segredos de negócios, e outros.). A OMC é a agência criada ao fim e ao cabo das longas negociações, para constituir o fórum internacional de resolução de pendências entre os países e garantir a implementação das decisões da Rodada Uruguay.

Uma política desse tipo, pode resultar simplesmente em estagnação, ou desindustrialização acentuada, capaz de amplificar os já graves problemas de desemprego, pobreza e concentração de renda existentes em diversos países menos desenvolvidos. Abrir a economia destes países à “globalização” sem a devida reflexão e consideração aos interesses da base produtiva nacional pode ser extremamente danoso aos destinos de um país. Não é uma política muito inteligente, embora tenda a ser um discurso quase dominante porque aponta para a “modernização” das sociedades, o que em si não seria indesejável (PASSOS, 1996, p. 7).

As considerações acima retratam com uma fidelidade ímpar a situação vivenciada pelo Brasil entre a segunda metade da década de 1980 e a primeira metade da década de 1990.

Por fim, a tarefa de dar conta, simultaneamente, dos complexos arranjos exigidos para a implementação de uma agenda de ajuste à globalização e dos requisitos da consolidação democrática em curso, estava além da capacidade das elites brasileiras.

Em primeiro lugar, porque sendo o Estado brasileiro o principal indutor da atividade econômica, dependia de quadros burocráticos para a execução desse projeto. A tecnocracia que permaneceu após o regime militar, habituada ao centralismo autoritário, era avessa ao diálogo e à convivência com opiniões divergentes às decisões emanadas de um discutível “interesse nacional”, para o qual a consolidação democrática soava muito distante. Em segundo lugar, porque embora defendesse a não intervenção do Estado na atividade econômica, a burguesia industrial nacional mostrou-se incapaz de assumir o vácuo deixado pela retirada do Estado, após ter “privatizado” para si as formas atuais de funcionamento desse mesmo Estado. Em decorrência desses dois fatores o Brasil ingressou em um processo gradual de desindustrialização prematura, combinado com taxas muito modestas de crescimento econômico, deixando o país sem uma estratégia nacional de desenvolvimento.

A globalização é um fenômeno inevitável para qualquer país que pretenda expandir sua base produtiva neste sistema mundial. Contudo, isso não implica que ela deva ocorrer segundo uma única fórmula. Cada país deve buscar uma melhor forma de integração, que leve em conta as peculiaridades históricas da estruturação de seu aparato produtivo, para que a reconversão à nova situação seja feita com o menor custo social. Essa não foi a postura adotada pelo Brasil. Ao contrário, o que se percebe foi o manifesto desinteresse da burocracia pública em propor uma nova alternativa de crescimento, optando pela submissão às orientações que propugnavam pela necessidade do “Estado mínimo”, segundo o receituário do “Consenso de Washington”.

Essa falta de visão fez com que a crise aparecesse como sendo uma crise do Estado, quando na verdade ela era uma crise de toda a sociedade. O fato da crise não aparecer como ela realmente era, impediu que o conjunto da Nação acordasse para a nova realidade, ficando

cada fração social presa à litania de evitar perdas adicionais em suas rendas, dado que não se vislumbrava crescimento geral das rendas da sociedade. Essa miopia política impediu, adicionalmente, o Estado brasileiro de continuar a ser o organizador e representante dos interesses políticos de longo prazo do empresariado industrial.

Concluindo, as análises engendradas nesta primeira seção do capítulo 3, procuraram demonstrar os efeitos do pensamento neoliberal, nas diversas dimensões em que o processo de globalização se manifesta, sobre uma economia dependente, como a brasileira. Sem desprezar as demais, em relação à dimensão econômica, ficou evidenciada a incapacidade do Estado brasileiro em propor alternativas à avalanche neoliberal, uma vez que as elites nele inseridas também não tinham um projeto de desenvolvimento para o País, acreditando que o mercado se encarregaria de regular os conflitos e oferecer a saída para todos os problemas.

Ao longo das próximas seções será analisada a gradual submissão aos preceitos neoliberais, e a posterior mudança de postura – do Estado e de parte de suas elites – em direção a uma posição mais autônoma, corporativa e desenvolvimentista.

4.2 GOVERNO COLLOR: ABERTURA COMERCIAL E CONCORRÊNCIA DESLEAL

No Brasil, a década de 1980 representa um momento particular de adaptação à nova ordem mundial em curso. Naqueles anos, as condições internacionais tornaram-se restritivas, observando-se uma ruptura em relação à década anterior, marcada pela amplitude dos recursos financeiros e por altos níveis de crescimento, tanto no âmbito local como no mundial. A crise dos anos 1980 se fez acompanhar da inversão da tendência observada na década anterior, com o declínio das taxas de crescimento e dos fluxos financeiros, restringindo-se drasticamente a disponibilidade de recursos sob a forma de empréstimos ou investimentos. Em decorrência, o Brasil dos anos 1980 era um país com sérios problemas estruturais: inflação em ritmo ascendente; déficit na balança de pagamentos; dificuldade crescente para o custeio da máquina estatal e para o pagamento do serviço da dívida. Ademais, o aumento do endividamento externo durante os governos militares tornou o País mais vulnerável às injunções do sistema internacional.

Nesse contexto, verificou-se o agravamento das condições internas, quando as condicionalidades associadas aos acordos com o FMI tornaram imperativo o ajuste das economias dos países devedores como forma de garantir o acesso aos recursos externos. A redução da inflação através de programas de estabilização, e a negociação de esquemas para o reescalonamento das dívidas tornaram-se, então, as questões prioritárias da agenda pública (DINIZ, 2000, p. 77).

No campo político interno, o primeiro momento do retorno à democracia, corresponde ao governo Sarney (1985-1990), configurado por uma coalizão de interesses muito heterogênea e diferenciada internamente, que expressavam o amplo leque de forças políticas que liderou a transição dos 21 anos do regime militar para o governo civil, que culminaria com a eleição indireta de Tancredo Neves para a presidência da República. Fato recorrente na literatura especializada, a transição brasileira no processo de instauração da nova ordem política, notabilizou-se por seu gradualismo e pela expressiva participação de setores ligados ao regime militar (políticos, empresários), ao lado de forças vinculadas aos quadros oposicionistas, de tal forma que a tensão entre continuidade e mudança marcaria todo o longo percurso em direção à consolidação da democracia.

Com a doença e posterior falecimento de Tancredo Neves, após sua indicação pelo Colégio Eleitoral, assumiu a presidência seu vice, José Sarney, sustentado por uma aliança ainda mais complexa, integrada por lideranças de diferentes matizes ideológicos, uma vez que dessa coalizão faziam parte atores políticos que se identificavam com um amplo leque de valores internacionalistas e nacionalistas, liberais e antiliberais. Entre os adversários do liberalismo, alguns expressavam seu alinhamento econômico calcado na industrialização, sob a condução de um Estado intervencionista. Curiosamente, setores da indústria (empresários e entidades de representação) defendiam, já naquele momento, uma postura menos intervencionista do Estado, como rescaldo da campanha contra a estatização da economia, deflagrada por esses mesmos atores políticos no final dos anos 1970.

Entretanto, dado o compromisso na direção de conciliar crescimento econômico com o combate à pobreza e à desigualdade social ser hegemônico entre as principais forças políticas que integravam o primeiro governo da chamada Nova República, a agenda pública se tornaria de difícil execução, uma vez que incluía a instauração da ordem democrática e, simultaneamente, o resgate da dívida social. A história socioeconômica brasileira mais recente não mostrava exemplos de sucesso nesta direção; ao contrário, durante os 21 anos de regime militar a tese de que “o bolo deveria crescer para depois ser distribuído”, mostrara que o crescimento da economia (o bolo), embora tenha se constituído em uma das mais exitosas experiências econômicas internacionais, não foi acompanhado de uma distribuição de renda mais equânime.

Partindo do princípio de que a má distribuição de renda estava associada à inflação alta, o governo testou vários experimentos heterodoxos de estabilização econômica, que passaram a concentrar a atenção das autoridades públicas, ficando em segundo plano as reformas estruturais, tais como a privatização, a abertura externa, a desregulamentação, a liberação comercial e, mesmo, a reforma do Estado. Contudo, se havia um amplo consenso quanto à necessidade de realizar as reformas políticas liberalizantes, o mesmo ainda atendia mais o desejo de eliminar o legado autoritário do que seguir a nova ordem neoliberal mundial, até porque não havia acordo no interior do próprio governo quanto ao esgotamento do antigo modelo de desenvolvimento, tanto no que dizia respeito aos aspectos econômicos, quanto em relação à sua estrutura institucional.

Esse modelo ainda não estava desacreditado; as empresas estatais não eram então encaradas como sobreviventes de um passado a ser sepultado; ainda se acreditava, enfim, na relevância da política industrial como importante instrumento numa estratégia de crescimento econômico a ser reativada quando oportuno. A matriz estadocêntrica sofria um processo de desgaste lento e gradual desde meados da década de 1970, em consequência das mudanças estruturais desencadeadas pelo projeto desenvolvimentista dos militares, porém sua desestruturação não era ainda encarada como objeto de uma política deliberada do governo. A meta do desmonte do legado só se tornaria prioritária com a ascensão de Fernando Collor à presidência, no limiar dos anos 1990 (DINIZ, 2000, p. 78).

Nesse contexto foi elaborada a Constituição de 1988, fruto de ampla mobilização política, marcada por intensa participação da sociedade civil, através de seus diferentes segmentos.

Expressando a heterogeneidade da correlação de forças típica daquele momento, em que ainda não se constituía um novo pacto de dominação, a nova Carta teria um conteúdo híbrido, contendo inúmeros dispositivos que reforçavam o legado do antigo modelo, notadamente no que se refere à distinção entre empresas nacionais e estrangeiras, ao papel do capital externo, ao monopólio estatal de recursos minerais estratégicos e a vários aspectos da legislação sindical e trabalhista. Estabelecendo um prazo de cinco anos para a revisão, através de emendas constitucionais, de seus aspectos mais controversos, os próprios constituintes pareciam reconhecer o caráter transitório do acordo que havia viabilizado a elaboração da nova Constituição (DINIZ, 2000, p. 79).

A elaboração de uma nova Carta, contudo, não foi suficiente para superar a dificuldade do Estado em capitanear um novo surto de desenvolvimento. A fragilidade das contas públicas, aliada ao ambiente político efervescente que se criara antes e depois da promulgação da Constituição de 1988, fez com que o processo eleitoral desencadeado no último semestre de 1989, estivesse totalmente aberto em relação a quem venceria as eleições presidenciais de outubro daquele ano.

Foi nesse clima de incertezas econômicas e políticas que surgiu Fernando Collor de Mello, conhecido apenas como governador do Estado de Alagoas, o que não lhe propiciava uma maior projeção nacional. Não obstante essas condições desfavoráveis, Collor se lançou candidato à presidência da República por um partido nanico, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), adotando uma postura messiânica de salvação nacional, despida de consistência política e ideológica. Em uma eleição disputada, com a opinião pública dividida principalmente entre ele, Lula, Leonel Brizola, Mário Covas, Paulo Maluf, Guilherme Afif Domingos e Ulysses Guimarães, conseguiu liderar o primeiro turno com 28,52% dos votos, levando a disputa ao segundo turno com Lula. Contando com o maciço apoio do empresariado nacional, inclusive o industrial, temeroso de que uma eventual vitória de Lula pudesse levar à saída do País de 800.000 empresários – segundo previsão catastrófica do presidente da FIESP, Mário Amato –, Collor conquistou a vitória com 50,01% dos votos, 5,71% a mais que o adversário petista.

Ricardo Antunes (2004), em um interessante exercício teórico, faz alusões às conexões existentes entre Collor e o bonapartismo – o de Luis Bonaparte, que se celebrizou na França por ter sido responsável por um golpe de Estado. Segundo o autor, a primeira dimensão intrínseca ao bonapartismo remete ao fato de que nos projetos bonapartistas os interesses gerais da ordem são sempre prevalescentes, mesmo quando, em alguns aspectos conjunturais, os setores dominantes são atingidos. “O Plano Collor é exemplar a este respeito. Tem um *télos* que visa à modernidade do grande capital e, para alcançar tal objetivo, implementa algumas medidas que, em sua imediatidade, e só neste plano, ferem aspectos de setores do capital” (ANTUNES, 2004, p. 8).

As medidas iniciais do Plano Collor, notadamente o confisco parcial de depósitos à vista e mesmo da caderneta de poupança, por afetarem diretamente a vida do cidadão comum, ficaram, na memória popular, como sendo a essência do próprio plano. Ademais, os próprios empresários reagiram às medidas de confisco, uma vez que com a escalada inflacionária que o País se deparava à época, da ordem de 3,5% ao dia, quase todos seus recursos estavam aplicados no chamado “*overnight*” – remuneração diária com taxa próxima da inflação estimada, e que se constituía em medida indispensável para a proteção desses recursos. Documento da FIRJAN enviado à ministra Zélia Cardoso de Mello, manifestava a preocupação do setor com a impossibilidade de pagamento dos salários correspondentes à primeira quinzena do mês de março, e solicitava a utilização de seus estoques em “cruzados novos” (moeda vigente até 14 de março de 1990) para a satisfação o compromisso do referido pagamento quinzenal. O documento apelava para o respeito às normas que regem o

pagamento de salários, para que as empresas não fossem penalizadas pela legislação. Também alertava para a eliminação de “dispensáveis focos de insatisfação e atritos trabalhistas”, que poderiam afetar a credibilidade do plano, uma vez que a impossibilidade de pagamento penalizaria os trabalhadores, o que se chocava, frontalmente, “com as diretrizes do presidente Fernando Collor”.³⁹

Já demonstrando seu alto grau de autoritarismo, outro traço do bonapartismo que Antunes visualiza em Collor, ele não deu a menor atenção ao pacote de reivindicações apresentado pelos 24 presidentes de federações das indústrias recebidos em audiência no Palácio do Planalto. Segundo Mário Amato, presidente da FIESP, os empresários não apenas saíram de mãos vazias, como tiveram que ouvir o presidente contar o conselho que dera a seu irmão, Pedro Collor, sobre as dificuldades que tinha para sacar dos bancos os recursos destinados ao pagamento da folha de salários das empresas da família em Alagoas; “se vire”.⁴⁰

Por mais reativa às demandas do empresariado que a atitude de Collor possa parecer, elas cumpriam, segundo a interpretação de Antunes (2004), a imediatidade que, só nesse plano, fere aspectos de setores do capital.

O certo é que, a essência do Plano Collor, aquilo que ele tinha de mais substantivo, ainda que seu conteúdo não fosse devidamente explicitado, estava reunido na Exposição de Motivos nº 45, de 15 de março de 1990, elaborada por Zélia Cardoso de Mello, então Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento. A referida Exposição dava suporte doutrinário à Medida Provisória nº 155 (de 15 de março de 1990), que instituía o Programa Nacional de Desestatização (PND) o qual, na prática, constituía a condensação e reavaliação dos instrumentos jurídicos que disciplinavam o programa de desestatização, levado a efeito no País, nos últimos três anos, bem como dos projetos de lei de autoria dos Poderes Executivo e Legislativo, em tramitação no Congresso Nacional.

O referido Programa tinha por objetivo central cumprir “o papel de reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo para a iniciativa privada atividades atualmente exploradas pelo setor público”. A reordenação prevista no Programa, segundo a visão da ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, traria “expressivos ganhos na eficiência da Administração Pública como um todo, uma vez que seus esforços serão

³⁹ A íntegra do documento elaborado pela FIRJAN está no boletim “FIRJAN-CIRJ Informa” n. 12, referente ao período de 19 a 23 de março de 1990, disponível na biblioteca da FIRJAN, onde podem ser encontradas outras manifestações contrárias às medidas iniciais do Plano Collor.

⁴⁰ Jornal do Comércio, RJ, pag. 1, edição de 29.3.90, disponível na biblioteca da FIRJAN.

utilizados mais racionalmente nas efetivas prioridades do Governo”. Também havia uma clara alusão à revitalização da economia brasileira, a partir da “retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas pelo Estado à iniciativa privada, uma vez que estes investimentos encontram-se cerceados, em face dos constrangimentos financeiros enfrentados pelo setor público”. Como consequência dessas ações “o parque industrial será modernizado, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nacional nos diversos setores da economia”.

Esse conjunto de intenções, em que pese sua falta de detalhamento e a despeito das dificuldades que as empresas foram submetidas com o confisco temporário acima descrito, soava como música aos ouvidos do grande empresariado e de suas entidades de representação. Inicialmente, porque o conjunto de medidas anunciadas era a materialização do ideário neoliberal que seduzira esses mesmos segmentos empresariais. Em segundo lugar, mas não menos importante, porque tornavam real a perspectiva do controle de estatais altamente estratégicas e rentáveis por parte desse mesmo empresariado.

Caberia destacar alguns pontos. No que diz respeito à redução do Estado, esta seria atendida pela sua retirada da atividade econômica direta e pela transferência de suas empresas para a iniciativa do Estado. A melhoria das condições financeiras do Estado e a redução da dívida pública, seriam atendidas pela venda de estatais e com a desobrigação do Estado em realizar investimentos nas empresas e atividades transferidas. O mercado de capitais seria fortalecido, pela ampliação da oferta de valores mobiliários e pela democratização da propriedade do capital das empresas que viessem a integrar o Programa. Como consequência desse conjunto de medidas, o parque industrial brasileiro seria modernizado, pela ampliação de competitividade e pelo reforço da capacidade empresarial nos diversos setores da economia.

Os dados referentes aos primeiros meses do Plano Collor, entretanto, encarregaram-se de desmentir as previsões otimistas do governo Collor. No seminário “Estratégias empresariais diante do novo quadro econômico”, organizado pela Fundação Dom Cabral, vinculada à Universidade Católica de Minas Gerais, em abril de 1990, enquanto o ministro da Infraestrutura, Ozires Silva, reafirmava o ponto de vista do governo de que no horizonte havia apenas o risco de uma recessão branda, dirigentes de algumas das mais importantes empresas do País asseguravam que a situação era muito ruim. As projeções do empresariado apontavam para uma queda do PIB nacional em 1990 de até 7% – o PIB acusou uma retração de 4,3%

naquele ano – enquanto a redução da produção industrial era estimada entre 10% e 12% – a queda efetiva foi de 8,2%.⁴¹

Retornando à analogia que Antunes faz de Collor com o bonapartismo, o autor recorda que o bonapartismo não se resume a preservar os interesses gerais da ordem, mesmo quando, em alguns aspectos conjunturais, os setores dominantes são atingidos. Há, inerente ao modelo, uma deliberada diminuição do poder parlamentar. Neste sentido, a forma pela qual Collor encaminhou ao Congresso as medidas provisórias (muitas delas inconstitucionais) expressa, de forma contundente, o quanto desconsiderava o Parlamento. O veto aos acordos feitos por sua base parlamentar para a aprovação de várias medidas provisórias é a expressão mais cabal de seu desprezo àquela instituição. Não por acaso, a tendência autocrática e ditatorial foi traço comum a todas as manifestações bonapartistas, como se verificou na Alemanha da era bismarckiana.

Não se pode deixar de considerar, nessa aproximação entre Collor e o bonapartismo, a sua dimensão “aventureira”. Era a saída possível de uma ordem, num quadro eleitoral em que seus representantes, de Malluf a Ulisses, passando pelo ensaio da candidatura de Jânio, não conseguiam decolar. Em contrapartida, as opções pela esquerda, como Lula e Brizola, assustavam crescentemente os defensores do *status quo*. Collor foi a expressão (bem-sucedida) de um improviso necessário da ordem ante os riscos presentes no quadro eleitoral (ANTUNES, 2004, p. 9).

Por outro lado, há pontos que afastam o projeto de Collor do bonapartismo clássico. Para tanto, é indispensável apreender o Plano Collor em sua essencialidade, em sua dimensão globalizante, em seu *télos*, e não perder-se em sua dimensão contingencial, superficial. Tal situação implica captar as articulações recíprocas entre as dimensões econômicas e políticas presentes no Plano. Obviedade que, por ser desconsiderada, levou a resultados equivocados, como os que explicam a aproximação existente entre os economistas “da ordem” e os “da oposição”, efusivos com a “coerência técnica” do Plano.

Em sua essência, o Plano propunha-se a dar um salto para a modernidade capitalista. Apresentava-se como um “neojuscelinismo” mesclado com o ideário do pós-1964, contextualizado para os anos de 1990. Tratava-se de acentuar o modelo produtor para exportação, competitivo ante as economias avançadas, franqueando a produção local aos capitais monopolistas externos. Tudo em clara integração com o ideário neoliberal, que tinha na privatização do Estado o outro requisito essencial desse ideário.

⁴¹ Matéria do Jornal do Comércio, RJ, reproduzida no boletim “FIRJAN-CIRJ Informa”, nº 19, correspondente ao período de 7 a 11 de abril de 1990, disponível na biblioteca da FIRJAN.

O desenho nitidamente neoliberal identificado no Plano Collor para obtenção desse *télos* seguiu, em dose única, o essencial do receituário do FMI: o enxugamento da liquidez, o quadro recessivo decorrente, a redução de déficit público, a “modernização” (privatização) do Estado, o estímulo às exportações e, seguindo a prática recorrentemente utilizada em nosso país, o arrocho salarial.

Por outro lado, o “intervencionismo exacerbado” presente no Plano, e que desagradou aos setores mais à direita, era, de fato, a medida necessária para uma lógica de um Estado que se queria todo privatizado. Tratava-se da simbiose entre a proposição política autocrática e a essencialidade de fundo neoliberal. O caso chileno mostra que não há nenhuma incompatibilidade entre essas duas proposições. Assim, o confisco de recursos financeiros, o aumento da carga tributária sobre os ganhos de capital, a punição aos abusos do poder econômico, os crimes contra o Estado, entre outros, atingiram apenas na imediatidade, na superficialidade os interesse do grande capital, pois o horizonte aberto com o Plano lhe era francamente favorável. O mesmo, todavia, não se podia dizer em relação ao pequeno e médio capital e à chamada economia informal.

O certo é que a falta de clareza das proposições do Plano, possibilitaram a oscilação inicialmente existente no meio empresarial entre uma adesão total ao mesmo e a tentativa de “relaxá-lo”, sem que isto afetasse sua essência, ou seja, a adaptação do adágio popular segundo o qual “o remédio está correto, mas a dosagem é exagerada”.

Essa aparente ambiguidade é, aliás, a expressão dos limites da consciência das classes dominantes no Brasil; elas têm seus pés presos no “aqui e agora”, e ficam temerosas diante de projetos que impliquem perdas iniciais, mesmo com a perspectiva de ganhos posteriores. A resistência inicial da burguesia industrial ao varguismo, ao longo dos anos de 1930, e a reação ao Plano Cruzado, explicitada na escassez de produtos, são alguns exemplos deste temor.

Contudo, em suas linhas gerais, o Plano não era exatamente o que dele esperava a burguesia nacional. Como dito anteriormente, ela estava habituada a ter respostas para o presente, sendo pouco afeita às perspectivas de futuro. Ademais, os resultados do primeiro ano de governo de Collor foram desastrosos do ponto de vista econômico. Enquanto o PIB nacional teve um recuo de 4,3%, o PIB da indústria foi ainda pior, recuando 8,2%. Nos dois anos seguintes do governo Collor o desempenho da economia continuou pífio. Em 1991, o PIB nacional cresceu apenas 1,0% e o da indústria decaiu 1,8%. Em 1992, as taxas foram, respectivamente, (-) 0,5% e (-) 3,8% para o PIB nacional e o PIB da indústria.

O fracasso do primeiro ano do novo governo, levou-o a uma nova tentativa, em janeiro de 1991, que passou a ser conhecida como Plano Collor II. Ele contemplava novos congelamentos de preços e a substituição das taxas de *overnight* por novas ferramentas fiscais que incluíam no seu cálculo as taxas de produção antecipada de papéis privados e federais. O plano conseguiu produzir apenas um curto período de queda na inflação, que retornou a subir novamente em maio de 1991, o que veio a decretar a substituição da ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello por Marcílio Marques Moreira, um economista formado pela Georgetown University, que era embaixador do Brasil nos Estados Unidos na época de sua nomeação. Portanto, antes de ser a continuidade do plano anterior, o Plano Collor II implicou o reconhecimento da falência das medidas imediatas e contingenciais do Plano Collor I.

A proposta de Marcílio foi considerada mais gradual do que a de seus antecessores, utilizando uma combinação de altas taxas de juros e uma política fiscal restritiva. Ao mesmo tempo, os preços foram liberados e um empréstimo de US\$ 2 bilhões do FMI garantiram as reservas internas. Contudo, as taxas de inflação durante a gestão de Marcílio permaneceram em níveis de hiperinflação, o que o levou a abandonar o ministério em favor de Gustavo Krause, em 2 de outubro de 1992.

Assim é, que o “projeto Collor” não apenas não caminhou como retrocedeu e desorganizou o País. Sonhava “com uma nação que participe, como filhote crescido, do clube dos países ricos, de fotografia neoliberal, uma espécie de grande Coréia no Atlântico Sul” (ANTUNES, 2004, p. 12). O que se viu, entretanto, foi um país dócil ao grande capital externo, que apenas se aproveitava da concorrência intermonopolista. Vislumbrou a modernização capitalista sucateando o capital estatal, destruindo o pequeno e médio capital, implodindo a tecnologia nacional, substituindo-a por uma tecnologia forânea, ao mesmo tempo em que abriu o parque produtivo local para o capital que detinha essa tecnologia. Em decorrência, ainda que muitas empresas tenham feito um enorme esforço para superar o “hiato tecnológico” que as separava das empresas estrangeiras aqui aportadas, não tiveram forças para fazer frente à entrada indiscriminada de produtos estrangeiros permitida pelo governo Collor, a qual o IEDI viria denunciar como desleal, ou “importabando”. A consequência dessa abertura comercial, sem as devidas salvaguardas, foi a decretação de falência de milhares de empresas, com a perda de cerca de 920 mil empregos, somente em 1990.

A ironia dessa situação é que o governo Collor, mesmo tendo seguido, em seus termos mais gerais, o ideário neoliberal inscrito nas “orientações” do FMI, já não contava com a plena confiança do capital externo que, naquele momento, tinha outras áreas de investimento mais estáveis e ávidas desses capitais.

No âmbito interno, as entidades de representação da indústria, que inicialmente haviam saudado a “modernização” do aparelho de Estado promovida por Collor, passaram a perceber que essa modernização colocava em risco sua própria condição de representante do setor industrial. Para a CNI, a instauração de fóruns setoriais para a definição de uma nova política industrial era preocupante. Sem um “*locus*” no aparelho de Estado, ao contrário do que ocorrera com os governos anteriores, a entidade passou a adotar diversas estratégias políticas para influir nas decisões oficiais, que iam desde o envio de propostas formais, passando por contatos diretos com o primeiro escalão e pela prática de “*lobbies*” junto ao Congresso Nacional. Na visão da CNI, a nova política industrial representava “uma operação de desmonte nos instrumentos tradicionais da política industrial e comercial brasileira”. Ainda segundo a CNI, a tentativa de organizar o sistema produtivo apenas a partir de iniciativas governamentais, além de representar ações discricionárias e criar condições para a transferência de recursos em favor de grupos específicos, confrontaria com os objetivos de redução da intervenção do Estado na economia e de ampliação da competição de mercado.⁴²

Assim é que, o sistema oligárquico de poder, que se reorientara e aderira ao Consenso de Washington para poder participar das sobras da extraordinária *grande bouffe* que viria ingurgitar o mercado mundial de capitais, englobando a periferia latino-americana, via minguar suas possibilidades de manter rentáveis seus investimentos. O processo de privatização e, depois, de desnacionalização, sobretudo nos setores de infraestrutura e serviços, inicialmente saudado como necessário e “modernizador”, desmontou o macrossistema de governança, que permitira ao Estado brasileiro induzir investimentos e sustentar o crescimento. Destituído dos meios diretos de inversão por intermédio das empresas estatais, sob severa restrição fiscal decorrente do programa de ajuste firmado com o FMI e obrigado a manter juros altíssimos diante do elevado déficit externo em conta corrente, o Estado ficou manietado.

A impossibilidade do Estado em assumir os riscos da intervenção em grandes investimentos em infraestrutura, e a significativa debilidade financeira dos grupos privados nacionais contribuiu para enfraquecer ainda mais a capacidade de iniciativa doméstica, aprofundando a dependência de decisões por parte de empresas e investidores estrangeiros.

Diante de um grave quadro econômico, parcelas cada mais expressivas do empresariado nacional, passaram a elevar o tom de suas críticas contra a política

⁴² Artigo publicado na Gazeta Mercantil, em 25.05.1990, reproduzido pelo boletim “FIRJAN-CIRJ Informa” nº 22, referente ao período de 28.5 a 01.6.90, disponível na biblioteca da FIRJAN.

governamental em curso, ou mesmo sobre a falta de uma política industrial. Não bastasse esse fato importante, por tratar-se de aliados de primeira hora, Collor passou a ter cada vez menos apoio parlamentar. Com efeito, desde a retomada democrática, o presidencialismo de coalizão, de que fala Sérgio Abranches, passou a presidir as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. Todavia, o autoritarismo de Collor o impedia de ver essa nova realidade, levando-o a crer que poderia governar ignorando o poder político do Congresso Nacional.

Assim, a progressiva redução de apoio por parte de setores mais conservadores da sociedade, e a diminuição de sua base parlamentar, foram fatais para suas pretensões políticas, de tal modo que sua renúncia à presidência da República, em 28 de setembro de 1992, para tentar escapar da cassação de seu mandato em face ao processo de *impeachment* instaurado pelo Congresso, quatro dias antes, foi a consequência natural.

Collor, sempre que seu governo era confrontado, afirmava, em sua defesa, que “o tempo é o senhor da razão”. Com efeito, o tempo encarregou-se de mostrar que a burguesia industrial estava equivocada quando o apoiou por receio da ascensão ao poder de um sindicalista metalúrgico. Foi com ele na presidência da República, dez anos depois, que a indústria começaria a recuperar a importância econômica e o prestígio político que desfrutara por mais de 50 anos junto ao governo brasileiro, e que perdera ao aderir ao ideário neoliberal encarnado por Collor.

4.3 GOVERNO ITAMAR FRANCO: CÂMARAS SETORIAIS E ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA

O contexto em que Itamar Franco assumiu a presidência foi marcado no campo político, pelo bonapartismo de Collor; no campo institucional, pelo alto grau de corrupção em que estava mergulhado o governo; no campo econômico, por um neoliberalismo subordinado. O governo Itamar também teve que se haver com um acentuado processo de desindustrialização, que se fazia acompanhar de uma forte recessão e uma privatização do capital produtivo estatal, orientados pela visão minimalista de reforma do Estado. “Cortes de pessoal e extinção de órgãos sem critérios claros implicaram de fato a mutilação do aparelho burocrático, agravando os problemas de irracionalidade e ineficiência herdados da antiga ordem” (DINIZ, 2004, p, 12). O novo governo, herdou, portanto, uma aguda crise econômica,

social, política e ética, cujo simultaneidade não encontra paralelo na história republicana brasileira.

Diante de problemas de tamanhas proporções, era de se esperar que governo Itamar assumisse enfrentaria forte resistência. Por mais paradoxal que possa parecer, o quadro político lhe foi enormemente favorável, uma vez que passou a contar com apoio (e a compreensão) de amplos setores. Em decorrência, o Ministério de Itamar aglutinou desde o centro-direita, contemplado com ministros filiados ao antigo PFL, até o centro-esquerda, incluindo ministros pertencentes aos quadros do PSDB, do PDT e do PT (Walter Barelli).

Entretanto, desde seu início, o governo Itamar foi marcado por uma dualidade, que passou a constituir seu traço distintivo. Esta ambiguidade se fez presente nas proposições do político Itamar e nas ações do presidente Itamar. O primeiro, oriundo de uma escola política com um passado pontilhado por traços reformistas e nacionalistas, falava em combate à miséria e na construção de um projeto nacional autônomo e independente. O segundo, assimilado pelos interesses da ordem, abraçou o “projeto de modernização” em curso. Ao invés de combater a miséria, optou pela concessão de 1 bilhão de dólares aos usineiros, historicamente inadimplentes; a construção de um projeto autônomo e independente, se converteu na continuidade das privatizações, sendo a da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a de maior repercussão. “Na sua primeira variante, reencontra-se, no plano simbólico, com o seu passado; na segunda, que é a essencial, insere-se no universo e no fluxo dos interesses dominantes” (ANTUNES, 2004, p. 22).

Antes de continuar analisando a dualidade que caracterizou o governo Itamar, é preciso considerar que desde a queda da ditadura e a instauração da Nova República, o *lobby* empresarial foi se constituindo em prática generalizada, consagrando-se como estratégia rotineira de pressão sobre os poderes públicos, estilo de atuação que presidiu os trabalhos do Congresso constituinte. Esse período foi particularmente marcado pela ausência de uma instância superior dotada de capacidade de aglutinação, capaz de articular, superando as clivagens setoriais, os diversificados interesses dos distintos segmentos empresariais. A falta dessa entidade de cúpula de alto teor de abrangência e poder de agregação persistiria como fator de bloqueio às práticas de pactos e alianças supra setoriais, inviabilizando tanto o surgimento de uma instância capaz de funcionar como porta-voz de toda a classe empresarial,

quanto as ações conjuntas e estratégias de concertação, típicas do neocorporativismo europeu.⁴³

perpetuou-se um traço historicamente enraizado, marcado pela segmentação e heterogeneidade dos interesses, aspecto em grande parte responsável pela fragilidade relativa do empresariado industrial brasileiro como ator coletivo e sobretudo pelas dificuldades do setor na articulação de plataformas de maior amplitude e abrangência (DINIZ, 2004, p.9).⁴⁴

Ao contrário, distintamente do modelo europeu, a tradição corporativa brasileira consagrou a representação de interesses no interior do aparelho de Estado, muito embora esta representação tenha se limitado a questões específicas da política econômica – como a definição de medidas protecionistas e a concessão de incentivos e subsídios –, bem como a certos estágios do processo decisório, principalmente a consulta e a implementação. Ademais, no “modelo” brasileiro, os trabalhadores foram excluídos como parceiros dos acordos corporativos em torno das políticas econômicas mais relevantes. A participação dos trabalhadores, sob forte controle do Ministério do Trabalho, ficou circunscrita às políticas trabalhista e previdenciária.

Essa prática de negociação compartimentada entre grupos econômicos e o Estado, transformou o Executivo em arena privilegiada para o encaminhamento de demandas empresariais. Foi no interior dos conselhos técnicos criados por Vargas ao longo dos anos de 1930 e fortalecidos pelos governos subsequentes, principalmente o governo militar, que esse processo de representação ganhou força. Órgãos como o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), o CPA (Conselho de Política Aduaneira), a Cacex (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil), os Grupos Executivos do governo Kubitschek, o CMN (Conselho Monetário Nacional), dentre outros, representaram importantes espaços de participação das elites empresariais no processo decisório governamental, de tal forma que as negociações entre os setores privado e público seriam processadas sem a interferência de forças externas, protegidas do jogo político (o Legislativo) e distantes dos mecanismos de controle público (a sociedade civil organizada).

⁴³ Um dos exemplos mais representativos da concertação foram os Pactos de Mancloua, acordos firmados no Palácio de Mancloua, na Espanha, em 25 de outubro de 1977, envolvendo o Governo de Adolfo Suárez, partidos políticos, Assembleia Constituinte, Câmara dos Deputados, entidades empresariais e de trabalhadores, cujo objetivo era adotar uma política econômica que pudesse interromper a escalada inflacionária, cuja previsão para 1978 era de 47%. Os acordos incluíam, também, a correção dos salários de acordo com as metas de inflação.

⁴⁴ A UBE era uma dessas entidades. Como dito no Capítulo 2, ela nasceu com o objetivo de representar os interesses conjuntos do empresariado na Constituinte, daí ter sido desativada logo após o encerramento dos trabalhos com a promulgação da nova Constituição. Não houve outra tentativa de criação de uma organização empresarial com esse perfil ao longo dos anos 90.

Entretanto, ao longo do primeiro ano do governo Collor, sob a égide das diretrizes neoliberais, iniciou-se a redução do Estado, com a extinção simultânea de grande parte das arenas corporativas acima referidas. Por outro lado, foi reativada pela burocracia federal uma nova arena de negociação: as câmaras setoriais. Embora sua origem remonte ao fim dos anos de 1980, passaram a funcionar efetivamente em 1991. Por suas características, representaram uma ruptura com a tradição do corporativismo setorial bipartite, historicamente consolidado, limitado à negociação entre os setores público e privado. O que se observa nesse arranjo político-institucional, foi o aproveitamento das virtualidades do modelo corporativo que, na forma predominante entre as décadas de 1930 e 1970, tornaram-se subutilizadas. Primeiramente, porque a tutela e a ingerência do Estado inviabilizaram a resolução do conflito distributivo pela negociação autônoma entre as partes envolvidas. “Em segundo lugar, a marginalização da representação dos trabalhadores conteve a negociação típica desse sistema dentro de parâmetros demasiado restritos” (DINIZ, 2004, p. 13). Por fim, o caráter tópico e isolado dos acordos criou obstáculos para uma evolução na direção de uma ampla parceria com o Estado, em virtude da reduzida representatividade dos interesses envolvidos, do peso das relações clientelistas e do alcance limitado dos temas em negociação.

Assim é que as câmaras setoriais representavam a retomada de experiências – utilizadas com graus variados de êxito no passado – voltadas à construção de espaço de metas e diretrizes acordadas entre elites estatais e representantes da iniciativa privada. Ademais, em face à conjuntura de 1991, tinha também por objetivo conduzir o processo de saída do congelamento imposto pelo segundo plano de estabilização econômica do governo Collor.

Num segundo momento, as câmaras transformaram-se em instância de aplicação setorial dos novos parâmetros da política industrial, centrada nos princípios da qualidade e da competitividade. A prioridade atribuída, na nova agenda governamental, à liberação econômica e à abertura comercial inspirou a tentativa de estimular o processo de adaptação dos grupos empresariais com base no ajustamento entre os diferentes interesses envolvidos. Por sua importância estratégica e seu peso econômico, a indústria automobilística cedo tornou-se o centro das atenções, revelando-se progressivamente um dos setores mais ágeis na formulação de propostas consensuais. O ingresso dos trabalhadores ampliou o escopo das negociações, reforçando também sua legitimidade. A partir daí as câmaras setoriais transformaram-se em um arranjo tripartite, qualitativamente distinto do desenho inicial (DINIZ, 1997, p. 140).

A participação de lideranças sindicais no acordo, inaugurando um padrão tripartite de negociação, parecia conduzir o processo ao corporativismo europeu, internacionalmente consagrado. Opiniões contrárias à instauração das câmaras setoriais, emitidas principalmente por economistas conservadores, com destaque para Gustavo Franco, argumentavam que a

redução de imposto sobre uma mercadoria de luxo, como o automóvel, não apenas provocaria a elevação da inflação como promoveria o aumento da concentração de renda. Ademais, a política industrial de corte corporativista inscrita na Câmara Setorial do Complexo Automotivo, era criticada por ter o apoio daqueles que, no passado, bafejavam sua ira contra o “modelo concentrador”. De outra parte, os apoiadores da referida Câmara Setorial, dispostos mais à esquerda do espectro político, viam nesse arranjo um corte em relação ao corporativismo autoritário da era Vargas, inaugurando uma nova modalidade de teor democrático. Nesse sentido, a câmara era saudada como algo que poderia ser nomeado de “antagonismo convergente” entre capital e trabalho, cujos desdobramentos poderiam contribuir para a moldagem de uma nova forma da política no Brasil, ou mesmo ser um suplemento valioso para a democracia representativa, por ser conveniente para a gestão da economia, como sugere Paul Hirst (1992). Entretanto, autores como Eli Diniz (1993; 1994; 1995; 1997), refutam a tese de que esses desdobramentos poderiam construir uma nova modalidade de política no Brasil.⁴⁵

De toda forma, e a despeito das críticas que possam ser feitas a várias ações do governo Collor, não há como obscurecer o caráter inovador das práticas inauguradas pelas câmaras setoriais, em especial a consagração de uma negociação tripartite na qual os trabalhadores aparecem como interlocutores legítimos, ausente na tradição corporativa no Brasil.

Por outro lado, e embora não tenham alterado radicalmente o alcance do corporativismo brasileiro, as câmaras setoriais, estimuladas e ampliadas durante o governo Itamar, constituíram, ainda que por um breve período, um importante instrumento de política industrial, ausente no governo Collor. Representaram, efetivamente, uma experiência de “*economic governance*”, no interior de uma burocracia, cujo estilo de gestão, cada vez mais se revelava insulado e tecnocrático. O conceito, introduzido na literatura internacional (HOLLINGSWORTH, SCHMITTER e STREECK, 1994; CONAGHAN e MALLOY, 1994; LOCKE, 1995; COHEN, 1998) refere-se a uma nova forma de abordar a questão da eficácia da ação estatal, deslocando a ênfase para a sustentabilidade política das decisões. Nesse sentido, governança significa a capacidade de o governo resolver aspectos da pauta de problemas do país através da formulação e da implementação de políticas pertinentes, ou seja,

⁴⁵ Para uma crítica deste tema, ver Eli Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, Editora FGV, 1997, especialmente o Capítulo 4, *Câmaras Setoriais e Governança Econômica*.

garantindo a continuidade das políticas ao longo do tempo e seu efetivo acatamento pelos segmentos afetados (DINIZ, 2004).

Em outros termos, a noção de governança econômica envolve não só a capacidade de o governo tomar decisões com presteza, gerando adesões e condições para práticas corporativas, aumentando, assim, substancialmente a eficácia do processo de implementação.⁴⁶

A experiência de criação de um espaço institucional destinado a integrar processos de formulação de políticas e de articulação de interesses mostrou-se relativamente eficaz no caso dos acordos envolvendo o complexo automotivo – promovido inicialmente em março de 1992 e renovado em fevereiro de 1993 e fevereiro de 1995 –, viabilizando um ajuste criativo em face à crise ampliada pela abertura comercial, com a diversificação das metas iniciais.

A abertura do mercado passaria a ser condicionada à manutenção de um saldo positivo na balança comercial do setor, à renovação tecnológica da base produtiva, a um novo mix produtivo, com ênfase nos modelos populares de automóveis, no aumento do emprego e dos salários e a uma nova estrutura tributária setorial. O acordo renovado em 1993, mais do que o anterior (1992), alcançou o objetivo estipulado, repercutindo no conjunto da cadeia produtiva. Conjugando a redução dos preços e da carga fiscal sobre os automóveis à consecução de certas metas centrais, como a retomada dos investimentos, a manutenção do nível do emprego e a reestruturação produtiva do setor, as negociações possibilitaram o reerguimento e a melhoria do desempenho do complexo automotivo como um todo. A manutenção do nível de emprego no setor, entre 1992 e 1995, deteve a queda acentuada verificada entre 1990 e 1992. Do ponto de vista fiscal, ao invés de provocar uma forte redução, como previam seus críticos, os acordos da indústria automobilística propiciaram um expressivo aumento da arrecadação. Assim, as câmaras poderiam ter constituído um importante espaço para o desencadeamento de uma discussão sobre formas de parceria entre capital, trabalho e governo, tendo por objetivo a implementação de políticas setoriais concertadas, rompendo com as práticas historicamente enraizadas de negociações bipartites.

Contudo, a Câmara Setorial do Complexo Automotivo, apesar de seu sucesso relativo, configurou-se como um esforço localizado, com fraco poder de reprodução. As condições institucionais, políticas e econômicas daquela conjuntura não foram favoráveis a

⁴⁶ Em que pese a grande contribuição dos autores acima citados sobre este tema, para uma maior compreensão e aprofundamento do mesmo, ver Paul Hirst, *A democracia representativa e seus limites*, 1992, especialmente o capítulo sobre corporativismo.

esse tipo de experimento, o que se confirmou no fracasso relativo verificado nas demais câmaras setoriais implantadas – agroindústria, bens de capital, biotecnologia, borracha, brinquedos, celulose, papel e gráfica, comércio e distribuição, complexo eletrônico e informática, eletrodomésticos, farmacêutica, higiene, limpeza e cosmética, indústria da construção, dentre outras.⁴⁷

Ademais, a forte resistência no interior da própria equipe econômica do governo, identificada com um estilo centralizado de gestão econômica, e constituída, em sua maior parte, por aqueles que viam nesse processo apenas um conluio entre interesses corporativos e elites governamentais para a defesa de privilégios de um grupo restrito, em detrimento do conjunto da sociedade – com destaque para as posições de Gustavo Franco –, foi decisiva para o fim da experiência das câmaras setoriais.

A visão das elites tecnocráticas, francamente contrária à abertura de espaços de negociação no interior do aparelho estatal para a discussão da política econômica, em geral, e, para a formulação de uma política industrial, em particular, foi o principal fator responsável pelo esvaziamento das Câmaras Setoriais, a partir de 1995, conforme Glauco Arbix (1997, 2000). O término da experiência, portanto, não foi fruto do esgotamento do modelo, mas de uma ação deliberada do governo tendo em vista o desmonte de arenas corporativas de negociação em prol do livre mercado.⁴⁸

Caberia, ainda, fazer menção a uma outra importante experiência de governança econômica, levada a efeito em uma instância subnacional de governo: a Câmara Regional do Grande ABC. Fruto de um longo processo que remonta ao início dos anos de 1990, com a criação de um Consórcio Intermunicipal para promover iniciativas de planejamento do desenvolvimento regional, a Câmara do Grande ABC foi oficialmente criada em 1997, razão pela qual será abordada na próxima seção, quando da análise do governo FHC.

Retomando às ações do governo Itamar, o mesmo foi marcado por dois acontecimentos importantes na área política e econômica. Na área política, o governo aplicou o dispositivo constitucional que previa a realização de um plebiscito no qual os eleitores brasileiros deveriam decidir qual o regime político (monarquia ou república) e qual a forma de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) o Brasil deveria adotar. A consulta

⁴⁷ Relatório do SNE, de outubro de 1992, indica a existência de 29 câmaras e 135 grupos de trabalho em funcionamento naquele período, número que caiu para 25 câmaras e 78 grupos de trabalho em agosto de 1993.

⁴⁸ Referência aos trabalhos de Glauco Arbix, *A Câmara Banida*, in Arbix, G. & Zilbovicius, M. (orgs.), *De JK a FHC: A Reinvenção dos Carros*. São Paulo, Ed. Escrita, 1997; *Guerra Fiscal por Novos Investimentos no Setor Automotivo Brasileiro*, in Dados, vol. 43, nº 1, 2000.

popular ocorreu em abril de 1993, e o resultado das urnas confirmou a preferência da população pela permanência da república presidencialista. Ainda na área política, sob incentivo do Governo Federal, foi criada uma CPI para investigar denúncias de corrupção envolvendo irregularidades no orçamento da União. A CPI desvelou um esquema de corrupção que ficou conhecido como o caso dos "anões do orçamento", uma referência a parlamentares, ministros e ex-ministros e governadores estaduais. Durante os trabalhos da CPI, o país ficou ameaçado de paralisia do processo legislativo, com a ocorrência de rumores de uma possível conspiração militar diante da crise parlamentar, fato que não se confirmou.

Na área econômica, o momento de maior significação foi a implantação do chamado Plano Real, em julho de 1994, cuja concepção tivera início em maio de 1993, com a posse no Ministério da Fazenda do senador Fernando Henrique Cardoso. Em agosto de 1993, a moeda vigente, o Cruzeiro, foi desvalorizada na proporção de 1/1000, sendo substituída pela nova moeda, o Cruzeiro Real, o que não impediu a escalada inflacionária. Entre março e junho de 1994, como preparação ao lançamento da futura moeda, o Real, o País experimentou a dolarização da economia, através do artifício denominado URV (Unidade Real de Valor). O objetivo dessa dolarização era eliminar a memória inflacionária impregnada na moeda vigente, o Cruzeiro Real. Durante esse período, conviveu-se com duas moedas, uma em franca desvalorização (Cruzeiro Real) e outra cada vez mais valorizada (a URV, ou dólar). Por fim, em 1º de julho de 1994, foi oficialmente lançada a nova moeda, com 1 Real valendo o equivalente a 2.750 Cruzeiros Reais – nesta data, a cotação média do dólar oscilava em torno de CR\$ 2.750,00.

O Plano Real, no qual a moeda Real era um dos componentes, tinha por objetivo, como os anteriores planos, o controle inflacionário e a estabilização econômica. Para sua concretização e eficácia, o governo adotou medidas visando conter os gastos públicos. Como o aumento do poder aquisitivo da população, decorrente da estabilização econômica, provocara um maior consumo, pressionando para cima a taxa de inflação, o governo recorreu à velha fórmula macroeconômica de elevar a taxa de juros e, assim, reduzir o consumo. Ao mesmo tempo, procurou baixar os preços dos produtos, não por meio de um incremento de produtividade, mas pela abertura da economia à competição internacional.

Simultaneamente aos problemas conjunturais internos, o País ainda tinha que se haver com o problema (não resolvido) da dívida externa. Nesse sentido, é necessário observar que a década de 1990 pode ser caracterizada para os países da América Latina, como um período em que esses países voltaram a ter acesso ao circuito financeiro internacional, de forma que a restrição de liquidez que caracterizou a década anterior foi revertida. Contudo,

esse retorno do fluxo de capitais internacionais, ainda que tenha ocorrido em um contexto de baixas taxas de juros nas principais economias do mundo e de alta liquidez internacional, não foi obtido sem sacrifícios. O financiamento das contas externas dos países latino-americanos ocorreu principalmente com a reestruturação da dívida dos países sendo devidamente adaptada aos moldes do Plano Brady, ao qual o Brasil era, até abril de 1994, o único dos principais devedores latino-americanos que ainda não havia aderido.⁴⁹

A adesão brasileira foi negociada no final do governo Collor, por um governo profundamente fragilizado, ameaçado de *impeachment*, que tentava apressar a definição das características fundamentais do acordo, com o intuito de criar um fato político capaz de reforçar a sua base de apoio externa e as suas chances de sobrevivência em face da crescente oposição interna. Mas sua efetivação deu-se apenas em fins de abril de 1994, quando o então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, declarou ao Senado que estava "extremamente feliz com o fim do problema da dívida externa". A felicidade tinha uma explicação: o ingresso de capitais estrangeiros ganhara alento. Para atrair estes capitais, entretanto, o governo brasileiro adotou várias medidas, entre as quais uma elevada taxa de juros. De janeiro de 1992 a junho de 1994, a taxa média anualizada de juros internos foi oito vezes superior à taxa internacional, estimulando as empresas privadas a tomar recursos no mercado externo.

Mas era preciso dar garantias ao capital estrangeiro. Uma dessas garantias foi a assinatura, em 1994, de um acordo de reestruturação da dívida externa, que aparentemente teria encerrado a "crise". A finalização do acordo ocorreu durante a gestão do ministro da Fazenda que preparava a sua candidatura à presidência da República e encontrava na conclusão da negociação com os bancos estrangeiros um meio de solidificar o suporte internacional às suas pretensões políticas. Daí que Fernando Henrique estava disposto não só a respeitar integralmente as condições aceitas por Collor como teve que introduzir modificações nos termos originais, que tornaram o acordo ainda mais oneroso para o país.

⁴⁹ Em março de 1989, foi anunciado pelo secretário de tesouro dos EUA, Nicholas F. Brady, um plano que pretendia renovar a dívida externa de países em desenvolvimento, mediante a troca por bônus novos. Estes bônus contemplavam o abatimento do encargo da dívida, através da redução do seu principal ou dos juros. Também previa a extensão dos prazos de pagamento e a substituição de obrigações com taxas de juros flutuantes, por títulos com taxas fixas. Além de emitir os bônus, os países deveriam promover reformas liberais em seus mercados. A maioria dos acordos realizados por países latino-americanos, com base nos princípios do Plano Brady, resultaram em descontos moderados, não ocorrendo redução significativa do nível de endividamento. No caso brasileiro, o acordo referia-se apenas a parte da dívida do setor público com bancos comerciais estrangeiros, equivalente a uma parcela de 49 bilhões de dólares, de uma dívida externa total (em dezembro de 1993) de 145 bilhões de dólares. O desconto efetivo associado ao acordo foi de 3,7 bilhões de dólares ou de 7,6% do valor da dívida afetada pelo acordo.

Logo depois de assinar o acordo, Fernando Henrique Cardoso seria lançado candidato à presidência da República.

Do ponto de vista dos interesses do empresariado industrial, contudo, a situação pouco se alterou em relação aos problemas vivenciados por essa fração do empresariado nacional desde a posse de Collor. Embora as privatizações tenham arrefecido, destacando-se apenas a venda da CSN, isso não significou ganhos para a indústria nacional, que via seu espaço no contexto econômico (e político) cada vez mais reduzido.

Por certo que a estabilização econômica promovida pelo Plano Real atendia aos interesses do País, em geral, e da indústria, em particular, pela maior previsibilidade que possibilitava aos planos de investimentos. Contudo, esses dependiam, tanto de estabilidade econômica quanto de mercado consumidor. Ocorre que no Brasil de 1994, a economia estava estagnada, com decréscimo em vários setores, ao mesmo tempo em que o desemprego crescia de forma preocupante, atingindo a casa dos 20% da PEA (População Economicamente Ativa) na Grande São Paulo, ao final de 1994.

Assim, a preocupante questão estrutural do Estado, mentor até então dos projetos mais importantes da nação, se refletia em crise econômica e social, cuja superação exigia a elaboração de um projeto nacional. Tal empreitada, todavia, era algo que a classe empresarial não estava preparada, ou não tinha interesse em promover. Ao contrário, o empresariado optou pela setorização de demandas e pela adoção de um padrão compartimentado de negociações com o Estado, que levaram à marginalização dos interesses empresariais da definição das grandes decisões de política econômica. Por outro lado, o estilo corporativo de interação empresariado/Estado, prevalecente na maior parte do tempo – as relações tripartite empresariado, trabalhadores e Estado foram exceções –, propiciou a privatização do aparelho Estatal, mas com vistas ao encaminhamento de políticas setoriais tão-somente, vindo a confirmar a ausência de uma estratégia global por parte do empresariado.

Por sua vez, a baixa eficácia do Estado brasileiro revelou-se, portanto, um traço estrutural e não de natureza conjuntural, mesmo considerando que as dificuldades presentes no período 1992-94 tenham contribuído para agravar o quadro de crise do Estado. O estilo de relacionamento entre os setores público e privado, consagrado historicamente, foi determinante para a falta de coerência das políticas governamentais, bem como da incapacidade (ou falta de vontade política) do Estado em implementar políticas de alcance geral e de teor abrangente.

Em parte, essa falta de coerência deve-se ao legado deixado pelo regime militar, que pode ser analisado sob dois aspectos. Do ponto de vista econômico, com base em uma visão

desenvolvimentista, o País foi submetido a um processo de acelerada modernização, com a economia ocupando o oitavo lugar no *ranking* mundial. Todavia, esse desempenho favorável na esfera econômica cobrou um elevado custo social e político. Em sua dimensão social, o acirramento da concentração da renda e dos níveis de pobreza legou à Nova República uma pesada dívida social, cujos efeitos se fizeram sentir ao longo do período de 1985-95.

Em relação aos problemas de natureza política, a deterioração das instituições estatais, constituiu uma série de restrições aos governos civis que sucessivamente assumiram a direção do País, seja por “fadiga de material”, seja por opção ideológica, como parece ter sido o caso do governo Collor, e da equipe econômica conduzida por F. H. Cardoso, quando ministro da Fazenda do governo Itamar Franco.

Assim é que, mesmo sem deixar se assinalar os equívocos cometidos pelos governos civis da Nova República, a crise instaurada no País ao fim do governo Itamar tem origem no tipo de Estado que foi sendo configurado ao longo dos 21 anos do regime militar. Ao lado de um Estado forte, no sentido das prerrogativas que concentrava, do poder de decisão que acumulava e dos recursos de poder que controlava, percebe-se uma fragilização crescente quanto à capacidade de implementar decisões e impor o acatamento aos seus ordenamentos legais. “O resultado é a rarefação do poder público, a falência do Estado em termos de capacidade de ação e de implementação de políticas, a despeito do alto grau de voluntarismo e de discricionariedade da cúpula estatal (DINIZ, 1996, p. 74).

Para além dos aspectos acima referidos, a relação Estado/sociedade estabelecida ao longo do regime militar não acompanhou o desenvolvimento de uma sociedade que, a despeito de suas mazelas sociais, tornou-se complexa e diferenciada, vindo a constituir um sistema multifacetado de representação de interesses, os quais, uma vez não contemplados satisfatoriamente, acabaram por implodir o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre a sociedade.

O sistema resultante dessa implosão passou a combinar o padrão corporativo tradicional com novos formatos clientelistas e pluralistas, ao lado de estilos particularistas, predatórios e universalistas de interação entre atores, o que obstaculiza sua definição enquanto modelo de relação Estado/sociedade, expressando o profundo reordenamento porque passava a sociedade brasileira. A única certeza que ficava era de que o modelo estatista concentrador tinha se tornado obsoleto, requerendo um padrão mais centralizado e flexível de ação estatal (DINIZ, 1995).

Ainda, caberiam algumas considerações acerca de como foram (ou não) atendidos os interesses do empresariado nesse contexto. Enquanto ator coletivo, evoluiu para um padrão

fragmentado e diversificado de representação, tendência que foi se acentuando ao longo da década de 1985-95. Nesse período, ao lado da proliferação de entidades, observou-se o enfraquecimento do sistema corporativo tradicional e o fortalecimento de um sistema dual de representação, com a criação de novas organizações empresariais.⁵⁰

Todavia, o maior pluralismo da estrutura de representação empresarial, ao lado da inexistência de uma entidade de cúpula de caráter abrangente, capaz de contrabalançar os efeitos centrífugos das clivagens setoriais, não deixava nenhuma expectativa no sentido de formas mais unitárias de atuação. O que se viu foi o aumento da competição entre antigas e novas organizações, o surgimento de novas lideranças e o natural confronto entre distintos estilos de ação, o que veio a imprimir maior maleabilidade e flexibilidade ao conjunto da estrutura de representação empresarial.

A grave crise institucional havida no governo Collor deixou sequelas no governo Itamar, ao mesmo tempo em que mostrou que o processo de democratização era irreversível. Mas o fortalecimento da democracia no País não foi suficiente para romper o antigo padrão de articulação Estado/sociedade, embora algumas mudanças importantes estivessem em curso. Por outro lado, a miopia (ou os interesses) de setores empresariais e de elites burocráticas impediu que o País trilhasse pelo caminho da governança econômica, através do funcionamento das Câmaras Setoriais que, embora tenham se revelado uma alternativa viável, na medida em que permitiam formas negociadas de administração dos conflitos, foi inviabilizada politicamente. Com isso, o Brasil perdeu a oportunidade de, instaurando um padrão tripartite de negociação (empresários, trabalhadores e Estado), romper com a tendência ao confinamento burocrático das decisões, de fraca sustentação política, que historicamente presidiu as relações Estado/sociedade.

A avaliação que se pode fazer acerca do breve governo Itamar é que ele saiu da história deixando como legado, no campo econômico, o Plano Real, que permitiu a estabilização econômica que outros planos tentaram alcançar e recorrentemente fracassaram. No campo político, a manutenção da democracia, a despeito das graves crises parlamentares que enfrentou, é outro legado de suma importância.

No campo social, os dados acerca da ocupação de pessoas na indústria e sua comparação com o total de pessoas ocupadas no período 1990-94, que se inicia com o

⁵⁰ A propósito da criação de novas organizações empresariais e sua forma de atuação, distinta das entidades de representação tradicionais, ver o Capítulo 2 da presente tese, *Empresariado industrial e sistema de representação de interesses*.

governo Collor e se conclui com o governo Itamar Franco, contudo, não foram alentadores, se considerada a necessidade do País gerar milhões de empregos e, desta forma, reduzir as inaceitáveis condições de vida da maioria da população.

TABELA 4 – PESSOAS OCUPADAS NA INDÚSTRIA E TOTAL – BRASIL: 1990/1994

Anos	IT	OA	CC	TI (2)	TB (3)	2/3 (%)
1990	9.410.712	860.453	3.823.154	14.094.329	62.100.499	22,70
1991*	8.880.735	883.193	3.917.436	13.681.364	63.626.556	21,50
1992	8.350.795	905.933	4.011.719	13.268.447	65.152.614	20,37
1993	8.514.686	942.541	4.277.092	13.734.319	66.304.454	20,77
1994*	8.789.232	898.055	4.007.350	13.694.637	67.426.656	20,31

FONTE: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)

Legendas:

IT (Indústria de Transformação)

OA (Outras Atividades Industriais) - CC (Indústria da

Construção Civil) - TI (Total da Indústria - TB (Total do Brasil)

(*) – Dados estimados pelo autor, em face à ausência de levantamento por parte do IBGE.

Como se observa na tabela acima, o número de pessoal ocupado na indústria de transformação em 1994 em relação a 1990 foi menor em 6,60%. O pessoal ocupado em outras atividades industriais, contudo, apresentou uma pequena elevação de 4,37% no mesmo período, tendência próxima do pessoal ocupado na indústria da construção civil, tradicionalmente tomadora de mão de obra, que no período apresentou aumento de 4,82%, equivalente à média de 1,20% ao ano, insuficiente para enfrentar com eficácia o grave problema do desemprego observado na época. Ainda, restaria observar que o número total de pessoal ocupado na indústria foi sendo reduzido proporcionalmente ao número total de pessoas ocupadas no Brasil, tanto em números absolutos (13.694.637, em 1994, contra 14.094.329, em 1990), quanto em números relativos (22,70%, em 1990, contra 20,31%, em 1994) dando uma clara demonstração da perda de espaço do setor industrial no contexto da economia nacional.

TABELA 5 – PIB (PRODUTO INTERNO BRUTO) – BRASIL: 1990/1994 (A PREÇOS DE 2010 – DEFLATOR IMPLÍCITO)

Anos	PIB Total (R\$ milhões)	Variação Real (%)
1989	2.104.338	-
1990	2.012.800	- 4,3
1991	2.033.532	1,0
1992	2.022.478	- 0,5
1993	2.122.080	4,9
1994	2.246.283	5,9
1990/1994	-	7,0
Média anual 1990/1994	-	1,4

FONTES:

Dados Brutos: IBGE

Dados Elaborados: Banco Central(deflacionamento) /Autor (variação %)

Os dados constantes da Tabela 5 mostram, de forma inquestionável, que o “choque” de capitalismo imprimido por Collor fez com que o PIB nacional decrescesse 4,3% em relação a 1989, no primeiro ano de seu governo (1990). O pífio crescimento experimentado em 1991 (1,0%) foi anulado pelo decréscimo observado em 2002. De tal forma que, entre os anos de 1990/1992, o Brasil viu seu PIB diminuir 3,8%. No período do governo Itamar (1993/1994) a economia recuperou-se de forma expressiva, com o PIB médio anual do período atingindo 5,4%.

Essa média, não foi suficiente para fazer com que o crescimento médio anual do PIB nacional no período 1990/1994 saísse de um patamar bastante tímido (1,4%), para dizer o mínimo. Entretanto, foi crucial para alavancar e consolidar a candidatura de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República. O crescimento econômico apresentado no período em que ele foi ministro da Fazenda, o êxito do Plano Real no combate à inflação aliado à estabilização econômica, que a maioria da população, influenciada por um eficiente marketing político, considerava como sendo obra exclusiva de seu talento, fez do ex-ministro um candidato quase imbatível. De tal forma, que nem mesmo o impacto negativo sobre as condições socioeconômicas dos trabalhadores da indústria, em particular (Tabela 4), e o fraco desempenho do PIB nacional no período (Tabela 5), foram capazes de impedir a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, em outubro de 1994.

O empresariado industrial, por sua vez, mesmo severamente afetado pela política econômica implantada, pela ausência de uma política industrial e pela concorrência externa nem sempre leal que passava a sofrer, ainda tinha grande receio de apostar em Lula, e por esta razão não hesitou em apoiar FHC.

4.4 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: PRIVATIZAÇÃO, DESNACIONALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA ECONOMIA

Em outros momentos deste trabalho foi assinalado que a matriz estadocêntrica que presidiu o modelo nacional-desenvolvimentista instaurado a partir de 1930, vinha sofrendo um lento e gradual desgaste desde meados da década de 1970. Ao longo do tempo, os traços distintivos da antiga ordem foram sendo corroídos de forma cada vez mais nítida. Contudo, a desarticulação dessa matriz ainda não se configurara como uma política deliberada de governo. A opção repousava numa forma gradualista de mudança, na qual o o modelo desenvolvimentista seria preservado em seus aspectos essenciais, vale dizer, com uma forte presença estatal.

A elaboração da Constituição de 1988, entretanto, deu origem a uma ampla mobilização política, marcada por intensa participação da sociedade civil, através de seus diferentes segmentos. A heterogeneidade da correlação de forças observada naquele momento, tornava impossível o estabelecimento de uma nova articulação de dominação por um setor específico. A nova Carta trazia em seu bojo um conteúdo híbrido, contendo vários dispositivos que reforçavam o legado do antigo modelo, notadamente no que dizia respeito à distinção entre empresas nacionais e estrangeiras, ao papel do capital externo, ao monopólio estatal de recursos minerais estratégicos, além de vários itens relativos à legislação trabalhista e sindical. Ao mesmo tempo, ao estabelecer um prazo de cinco anos para sua revisão, através de emendas constitucionais, os constituintes pareciam reconhecer o caráter transitório do acordo que havia viabilizado a elaboração da nova Carta, ao menos nos seus aspectos mais controversos (DINIZ 2000; 2004).

Durante o governo Collor, como já mencionado na seção anterior, teve início o desmonte do legado desenvolvimentista do passado, a partir de uma política deliberada de governo que assumiu o primeiro plano da agenda pública. Contudo, o *impeachment* do presidente Collor, aliado ao perfil nacionalista de Itamar e as consequências políticas advindas desses dois fatos, interromperam temporariamente o processo de desconstrução da ordem anterior.

Esta meta seria retomada com novo ímpeto e de forma mais consistente e sistemática três anos depois do impedimento de Fernando Collor. Em contraposição aos anos 80, é, portanto, no decorrer da década de 90 que se radicaliza o corte com o passado, através da articulação de uma nova e ampla coalizão política, reunindo forças de centro à direita do espectro partidário, coalizão que se tornou vitoriosa com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994. Neste momento, observa-se simultaneamente a desagregação da coalizão desenvolvimentista. A partir de então, redefine-se drasticamente a agenda pública e criam-se as condições políticas para a execução de um conjunto de reformas voltadas para implantar uma nova ordem centrada no mercado. Além da ênfase nas reformas econômicas, como a privatização, a liberação comercial e abertura externa, desencadeia-se o processo das reformas constitucionais (DINIZ, 2004, p. 4).

Assim é que as mudanças observadas no âmbito político e, principalmente, econômico, desencadeadas a partir da eleição de FHC à presidência da República, não ocorreram com base em atitudes impulsivas, como se observou no voluntarismo bonapartista e neoliberal de Collor. Elas também se diferenciaram substancialmente da relativa contenção de Itamar, no que respeita ao processo de privatização. Tampouco preservaram a governança corporativa intentada através das câmaras setoriais, duramente atacadas por membros do novo governo e ideólogos da nova ordem.

As características que identificam o governo FHC e que o fizeram tão distinto dos governos que o antecederam, foram fruto de um longo e amadurecido projeto que, para além de suas bases programáticas, estava imbuído de um profundo viés ideológico, que viria justificar o ataque ao nacional-desenvolvimentismo, cujos fundamentos não mais se justificavam ao longo do tempo. Embora explícitos na proposta de governo denominada “Mãos à Obra Brasil”, assinada por Fernando Henrique Cardoso, o ataque às bases do nacional-desenvolvimentismo e a intenção de enterrar a denominada Era Vargas foram estrategicamente omitidos do grande público durante a campanha eleitoral de 1994.

Para dar respaldo às proposições do futuro governo, o programa reconhecia que a economia mundial era fundamentalmente caracterizada pela internacionalização dos processos de produção e comercialização, daí que o atingimento de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil exigia, inevitavelmente, a definição dos modos de sua inserção na economia internacional, seriamente afetada pelo avanço da globalização.

A inserção do Brasil na economia internacional passava pela definição de três políticas centrais: *i*) a estabilidade econômica, regras básicas sobre investimentos e a redefinição dos esquemas de financiamento; *ii*) indicações claras sobre quais eram as prioridades do país em matéria de política econômica: que setores iriam constituir os polos de expansão, que setores estariam abertos ao capital estrangeiro e como se montaria a infraestrutura para a sustentação de novos investimentos nacionais e internacionais; e, *iii*)

formulação de uma política clara em relação às regras negociadas internacionalmente, ou seja, adequação à uniformização legal de normas internacionais relativas a investimentos, comercialização e propriedade intelectual.

O programa também assinalava que uma crescente parceria com o setor privado na propriedade e gestão da infraestrutura nacional exigiria a redefinição do papel do Estado como instância regulatória, com poder de evitar monopólios e abusos que tendem a ocorrer em situações de concentração do poder econômico. Seria preciso, pois, que o governo tivesse capacidade real “de regular a prestação de serviços públicos no interesse do cidadão e dos objetivos estratégicos” (*Mãos à Obra, Brasil*, 1994, p. 18).

Ultrapassados os nobres objetivos de “construção de uma nova ordem” que se fazem presentes em todos os programas de governo, independentemente de sua origem partidário-ideológica, o programa de governo de FHC estava centrado em uma fórmula econômica de extrema simplicidade: a privatização promovida pelo Estado geraria um volume considerável de recursos que seriam investidos nas áreas que considerava prioritárias, deixando para a iniciativa privada a responsabilidade de fazer novos investimentos nas áreas que passariam a ser privatizadas.

Desde logo fica evidenciada a presença de fortes componentes neoliberais, que davam a orientação ideológica ao programa, uma vez que a principal fonte de financiamento para investimentos em infraestrutura, indispensáveis para o “salto de qualidade” pretendido, viria da privatização de ativos públicos, que era, e continua sendo, um dos pontos centrais do ideário neoliberal. Também a abertura da economia e a desregulamentação estavam entre as bases do novo programa. Não passaria despercebido neste as oportunidades que se abririam com o incentivo à previdência complementar (privada), cujo potencial de crescimento projetado era cerca de 3 vezes o volume dos ativos existentes em 1994.

Da parte do empresariado industrial, em particular, não foi adequadamente avaliado – por falta de visão de longo prazo ou por conveniência conjuntural – que as propostas iriam se transformar em ações que afetariam sua inserção no contexto da economia nacional, ao mesmo tempo em que o alijariam quase que por completo de uma participação significativa no comércio internacional. Assim, em que pese o programa, como era de se esperar, dedicar sua atenção para cada um dos pontos que dizem respeito à uma sociedade complexa como a brasileira, o que implica tratar de educação, saúde, segurança pública, transportes, ciência e tecnologia, o núcleo do programa, ou seja, sua efetiva diretriz, estava centrada na política de privatização dos ativos públicos. Para tanto, é importante atentar para as “Medidas do Governo Fernando Henrique para a privatização” (*Mãos à obra Brasil*, pp. 204-205):

- Reforçar a capacidade de planejamento, regulação, controle e fiscalização do Estado, reestruturando o aparato burocrático para que tenha capacitação técnica adequada.
- Fazer gestões junto ao Senado Federal para aprovação da legislação que regulamenta o art. 175 da Constituição Federal – lei de concessão de serviços públicos – bem como expedir as regulamentações específicas de cada setor.
- Utilizar a privatização como um dos instrumentos de política industrial, no sentido da reestruturação e modernização do parque industrial.
- Ampliar a abrangência do programa para as áreas de infraestrutura e de serviços públicos.
- Utilizar outras formas de desestatização, além da alienação de participações acionárias que garantam o controle da empresa, como: a abertura de capital; a utilização de “golden share”; transformação, incorporação, fusão ou cisão da sociedade; aumento do capital social, com renúncia dos direitos de subscrição por parte da União; alienação, arrendamento, locação de bens e instalações.
- Evitar a concentração excessiva do capital e a formação de monopólios, bem como o uso de práticas monopolistas, com a aplicação efetiva da legislação antitruste.
- Aumentar o percentual em moeda corrente usada na privatização e carrear recursos para áreas estratégicas – ciência e tecnologia, segurança, saúde, meio-ambiente e investimentos em infraestrutura.
- Ampliar as moedas de privatização, com a utilização dos fundos sociais.
- Propor emendas à Constituição e alterações na legislação que viabilizem a flexibilização do monopólio da União sobre o petróleo, com permissão para o estabelecimento de parcerias e “*joint-ventures*” entre a Petrobrás e o setor privado, nas áreas que forem convenientes ao interesse nacional.
- Propor emenda à Constituição para flexibilizar o monopólio das telecomunicações, mantendo a União a capacidade de coordenar investimentos segundo os interesses nacionais e preservando o papel do setor público nas áreas estratégicas e no desenvolvimento tecnológico do setor.

O programa de governo de Fernando Henrique iria eleger cinco pontos, ou metas: emprego, saúde, educação, agricultura e segurança, os quais seriam financiados principalmente pela privatização das empresas públicas ou daquelas sobre as quais o Estado

detinha o controle acionário. De forma explícita, todas as ações voltadas a viabilizar no médio e longo prazo, o “salto de qualidade” proposto pelo programa, passavam pelo estabelecimento de uma parceria entre o setor privado e o governo.

No que respeita à indústria, o programa de governo de FHC se revelou um primor de evasivas, não se comprometendo com qualquer medida efetiva que envolvesse a implantação de uma verdadeira política industrial por parte do Estado, como se depreende da leitura do texto. “Uma clara política industrial, abrangendo o conjunto das atividades produtoras de bens e serviços será promovida permanentemente pelo governo. Para isso, será necessário estar atento à identificação de novas atividades a serem estimuladas de maneira especial” (*Mãos à obra Brasil*, p. 270).

Mas era na reforma do Estado, item central do programa de governo de FHC, que o perfil ideológico da nova ordem se revelaria mais acentuado. Nada mais próximo do ideal neoliberal que um governo propor a redução do Estado, ainda que sob o pretexto de torná-lo mais forte e ágil, em condições para regulamentar a atividade econômica e atuar com eficiência no combate às mazelas sociais. Na nova ordem, a reforma do Estado seria peça essencial para manter o equilíbrio global da economia brasileira. Da mesma forma, o processo de liberação da economia e a abertura para o exterior era visto como peça estratégica da modernização da economia. Contudo, não havia maiores preocupações com a exposição a que foram submetidas as empresas brasileiras, uma vez que, segundo a avaliação do programa de governo, o setor produtivo nacional soube resistir e de adaptar à competição externa (*Mãos à obra Brasil*, p. 276 a 279). As milhares de empresas que sucumbiram ao processo de abertura da economia, assim como o fechamento de cerca de quinhentos mil postos de trabalho entre 1990 e 1994, eram considerados meros efeitos colaterais de um processo que, ao final, levaria o país a um novo patamar econômico e social.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência, também passava a ter efetividade, a partir das ações do novo governo, sua intenção de enterrar a chamada Era Vargas, naquilo que a mesma tinha de mais característico, ou seja, intervencionismo estatal na economia, monopólio estatal na exploração de recursos minerais, energéticos e hídricos, manutenção de uma legislação trabalhista e sindical, entre outras. Contudo, como em Bauman (2001), a desregulamentação defendida pelo governo não tinha o objetivo de livrar o país dos grilhões da burocracia estatal, tornando tudo mais “líquido”; ao contrário, abria caminho para a “refundação do Estado”, ou seja, a adoção de novas formas de regulamentação voltadas para o mercado. Essas, ao assumirem o primeiro plano dos debates, adquiriram condições políticas

de viabilidade, ao mesmo tempo em que o amplo apoio dos meios de comunicação, dava suporte ideológico ao novo modelo.

No campo econômico, a adoção de uma âncora cambial, como elemento central de uma política econômica de combate à inflação, provocou uma brutal apreciação da taxa de câmbio, a qual, combinada com a abertura comercial e a liberalização dos fluxos financeiros, levou o setor empresarial a uma profunda reestruturação, que viria mudar drasticamente o perfil da indústria brasileira.

A ilusão de um mundo globalizado onde todos teriam oportunidades, transformou-se em pesadelo. Fechamento de empresas, falências, associações com empresas estrangeiras, fusões e aquisições, aliadas ao expressivo aumento do desemprego na indústria, desindustrialização e avanço da desnacionalização da economia passaram a fazer parte do cotidiano da atividade econômica nesse período, sendo que os setores mais afetados foram as indústrias têxteis, máquinas e equipamentos, autopeças e produtos eletroeletrônicos (GONÇALVES, 1999).

A desindustrialização só não atingiu maior profundidade porque, entre 1930 e 1980, o Brasil construiu uma economia industrial extraordinariamente diversificada e com razoável capacidade de absorção dos avanços da ciência e da tecnologia, ou, em outras palavras, porque a indústria de transformação e seus empresários revelaram extraordinária capacidade de enfrentar a crise provocada principalmente pela sobre apreciação do câmbio e aumentar a produtividade. O avanço anterior, porém, não impediu que as mudanças fossem substanciais, traduzindo-se num ampla reestruturação do parque industrial e da estrutura produtiva do país e conduzindo à formação de grandes conglomerados capitaneados pelo capital internacional. A desnacionalização da economia alcançou proporções inéditas, na medida em que consolidava a primazia da grande empresa transacional, comprimindo-se paralelamente o espaço da empresa privada nacional (BRESSER-PEREIRA & DINIZ, 2009, p. 87).

As metas sociais, por sua vez, foram sendo progressivamente suprimidas da agenda, esta cada vez mais restritiva e rígida, condicionada que estava pela metas “efetivas”: estabilização e ajuste fiscal. Sob essa nova orientação, aumento de gastos com programas sociais e projetos desenvolvimentistas seriam não apenas desaconselháveis como prejudiciais à recuperação financeira do Estado, ademais de representarem um risco de retorno ao populismo econômico, tão presente na Era Vargas, em processo de sepultamento.

Mas em que pese a nítida perda de espaço da indústria brasileira em favor de outros setores da economia, como agronegócio, serviços e sistema financeiro, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, a CNI, sob a direção de Fernando Bezerra, industrial e senador pelo Rio Grande do Norte, e a FIESP, sob a direção de Carlos Eduardo

Moreira Ferreira, revelaram alta concordância com as prioridades da nova agenda pública, principalmente no que respeita às denominadas reformas orientadas para o mercado. O curioso é que, segundo dados da própria CNI, em 1995, primeiro ano do governo FHC, o crescimento médio da Produção Industrial foi de apenas 1,8%, depois de ter apresentado um crescimento negativo de 5,1%, entre 1990 e 1992, compensado parcialmente pelo crescimento positivo de 5,6%, entre 1993 e 1994.

Assim é que entre os setores perdedores, qualquer reação mais aguda carecia de sustentação, porque, ao serem desalojados do mercado, perderam a influência que tiveram no passado. O prestígio e a influência passariam para as empresas e os setores vitoriosos, configurando um quadro produtivo complexo e instável. Várias empresas e mesmo alguns setores desapareceram, enquanto outros se afirmaram e se expandiram, observando-se um crescente peso dos grupos transnacionais e o aprofundamento da concentração de capitais.

Nesse quadro de instabilidade, antigas lideranças – inclusive as que apoiaram abertamente a eleição de FHC – perderam expressão em face às dificuldades de sobrevivência determinadas pelo aumento da concorrência externa e dos efeitos adversos da política governamental, como a abertura indiscriminada e os estímulos ao capital internacional, que passaria a ser financiado com taxas subsidiadas, inclusive pelo BNDES, na aquisição de parte substancial do patrimônio nacional.

Nesse contexto, outros industriais ganharam projeção, beneficiando-se das oportunidades abertas pelas privatizações nas áreas de portos, ferrovias, energia e telecomunicações, de tal modo que o aproveitamento das condições abertas pela nova conjuntura traduziu-se no êxito da formação de conglomerados altamente diversificados de caráter nacional, ao mesmo tempo em que se observava uma importante renovação da liderança empresarial.

Para muitos dos empresários em ascensão, em particular aqueles que participaram da privatização dos grandes serviços de utilidade pública e da mineração, como a Tele Norte Leste, a Tele Centro Sul, a CSN, a Usiminas, além da própria Vale do Rio Doce, a identificação com os novos tempos tornou-se o caminho mais promissor. Segundo essa visão, o futuro do capitalismo no Brasil implicaria o aprofundamento do modelo de mercado, com maior inserção externa e uma articulação mais intensa com o capital internacional. Observou-se, assim, um agudo processo de mudança do setor empresarial, induzido pela ação do Estado, que redefine a atividade econômica, lança os fundamentos de uma nova estratégia, além de repassar ao setor privado parte do patrimônio construído ao longo da vigência do antigo modelo (BRESSER-PEREIRA & DINIZ, 2009, p. 88).

Pode-se concluir que ao longo dos anos de 1990, o empresariado nacional industrial perdeu seu papel político na definição da estratégia nacional de desenvolvimento. Exceto em relação a um reduzido grupo de beneficiários pelas privatizações, o que se observa é que se estreitou o círculo de poder burocrático e se aprofundou o confinamento tecnocrático das decisões. O modelo insulado de gestão, iniciado no governo Collor, persistiu sob a presidência de Fernando H. Cardoso, que reforçou a primazia burocrática, atribuindo papel central ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central e ao Tesouro Nacional, que passaram a constituir, ao lado do BNDES, o “núcleo duro” do Estado, responsável pelas decisões estratégicas, sobretudo no que se refere à política econômico-financeira.⁵¹

Paralelamente, o padrão de recrutamento para os altos cargos deste círculo de poder transformou-se, passando a incorporar as elites estrategicamente inseridas nas redes transnacionais de conexões. Fica evidenciado, portanto, que no intenso debate travado no interior do governo FHC, entre liberais e desenvolvimentistas, a primeira corrente foi vitoriosa, de tal forma que para os liberais mais radicais, a economia e a sociedade brasileiras deveriam receber um emblemático choque de liberalismo para tornar as relações econômicas mais dinâmicas.

A globalização, nessa compreensão, deveria promover a modernização da economia, com alto grau de interação, sem mecanismos de recursos públicos para capitalistas nacionais. Foi essa nova tecnocracia, moderna no discurso e conservadora na prática, que elevou a dívida mobiliária pública, de R\$ 60 bilhões (em 1995) para R\$ 380 bilhões (em 1999), sem que isso tivesse representado qualquer novo investimento produtivo relevante.

No campo político, o modelo insulado de gestão também se fez presente. As negociações levadas a efeito no Congresso seriam desdobradas dentro dos limites previamente definidos pelo Executivo.

Com base nessa lógica, o cerne do projeto do governo FHC, representado pelo plano de estabilização econômica, pelo ajuste fiscal e pelas medidas comprometidas com a nova forma de inserção na economia internacional, seria inegociável. Em outros termos, caberia ao núcleo duro burocrático, já referido, administrá-lo de forma autônoma em face das forças internas, para o que se valeria principalmente do uso indiscriminado das Medidas Provisórias, o que viria a constituir uma forma radical de atuação, marcada pela rigidez e inflexibilidade na consecução das metas estipuladas.

⁵¹ Para o aprofundamento do debate ideológico entre liberais e desenvolvimentista no interior do governo FHC e o papel do BNDES, ver a tese de doutoramento de José Carlos Martines Belieiro Júnior, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do DECISO/UFPR, *Globalização e Desenvolvimento: O BNDES na Era FHC (1994-2002)*.

Por outro lado, no que diz respeito às reformas constitucionais e leis ordinárias, o congresso se destacaria como o lócus da negociação, resultando algum tipo de conciliação, variando os graus de flexibilidade em função da força da bancada oposicionista e, sobretudo, das dissidências entre os próprios aliados do governo (DINIZ, 2004, p. 20).

Em que pese a recusa pelo debate por parte do núcleo duro do Estado no que respeita às questões centrais do programa de governo, já mencionadas, o Presidente FHC governou com o auxílio de uma ampla base de sustentação parlamentar durante todo o seu primeiro mandato, contado com o apoio de mais de 65% da Câmara dos Deputados e quase 80% do Senado. Essa base de sustentação, amplamente majoritária no Congresso Nacional, configurou-se em um governo de coalizão de centro-direita. Esse suporte parlamentar, embora de difícil administração, por reunir um amplo leque partidário, garantiu ao governo a aprovação de importantes itens de sua agenda. Nesse sentido, ganharam destaque as reformas constitucionais, indispensáveis para aprofundar o corte com o passado e cumprir as metas de destruir o legado da Era Vargas, particularmente no tocante à ordem econômica, ao regime de monopólio estatal dos recursos minerais e hídricos, bem como à distinção entre empresas nacionais e estrangeiras, em termos de controle de atividades econômicas e acesso às fontes de crédito oficial. Também tiveram início as reformas nas áreas trabalhista, previdenciária e administrativa.

De tal sorte que, embora alijado do debate acerca das questões centrais do programa econômico, o Legislativo foi palco de articulações que resultaram na aprovação de medidas importantes da agenda governamental, traduzidas em um conjunto de leis necessárias à operacionalidade do novo modelo econômico, com destaque para a mudança da lei dos portos e das patentes e da nova legislação de concessões de serviços públicos. Olhando sob este prisma, a primazia decisória da alta tecnocracia e a relevância do Congresso não podem ser tratadas como aspectos antagônicos da dinâmica governamental.

Ao contrário, as interconexões entre as arenas burocrática e parlamentar traduziram-se em ações de conflito e cooperação, resultando favorável o saldo para o Executivo. Efetivamente, coube à instância congressual um papel crucial na implementação das propostas do governo. Caberia ainda ao Legislativo funcionar como instância retificadora dos atos do Executivo. Finalmente, representou a arena por excelência para o gerenciamento de conflitos, já que os diferentes grupos de interesses tenderiam crescentemente a canalizar suas demandas para a instância parlamentar (DINIZ, 2004, p. 21).

Com base nas considerações acima, o discurso do Presidente e de seus ministros de que governavam contra o Congresso, culpando-o pelo atraso na votação das reformas, não se sustentava. A verdade é que o Executivo e o Legislativo desempenharam funções

complementares, constituindo um forma particular de interação e de negociação. Assim, o padrão clientelista não pode ser considerado como um traço distintivo do Congresso, exclusivamente, senão que fez parte da lógica de atuação do governo como um todo.

A alta discricionariedade da autoridade presidencial e o amplo poder de decreto de que desfrutou FHC, entre 1995 e 2001, constituem a outra face do controle e da cooptação dos partidos e dos parlamentares pelo chefe do poder Executivo, durante o período citado.⁵² Para poder assegurar a coesão da base governista, em momentos de maior conflito e obter maioria absoluta para a aprovação das reformas econômicas, e posteriormente, para garantir a continuidade da agenda pública mediante a aprovação da reforma constitucional que permitiu a reeleição presidencial, o governo se valeu do recurso de práticas clientelistas. Contudo, o loteamento dos principais cargos da administração pública federal, fundamental para o intercâmbio político, reafirmando o conceito de “presidencialismo de coalizão”, acabou contribuindo para a deterioração da capacidade de implementação das políticas governamentais. Rompia-se, de certa forma, o núcleo duro que, desde o primeiro mandato de FHC, era isolado das pressões externas.

Em relação às relações entre os setores público e privado, desde o início da década de 1990, com a ascensão de Fernando Collor à presidência da República, vinha ocorrendo o desmonte das arenas corporativas de negociação empresariado-Estado no interior da burocracia pública, com a extinção progressiva de órgãos como o CIP (Conselho Interministerial de Preços), o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), a CPA (Comissão de Política Aduaneira), a CACEX (Carteira de Comércio Exterior) e o CONCEX (Conselho de Comércio Exterior), no âmbito das política industrial e comercial.

Ao longo do governo Fernando Henrique, foram eliminados os últimos canais institucionalizados de negociação ainda existentes no interior da burocracia governamental, rompendo-se com uma das marcas distintivas do antigo modelo corporativo. Comissões e conselhos econômicos, integrados por agentes técnicos e lideranças empresariais, desapareceriam como integrantes do quadro de agências setoriais de natureza consultiva e deliberativa. No âmbito da política macroeconômica, entre 1990 e 1994, o CMN (Conselho Monetário Nacional) teve seus integrantes reduzidos de 17 para 3 membros, reforçando seu perfil técnico.⁵³

⁵² O presidente FHC dispôs de amplos poderes de decisão, uma vez que o uso das Medidas Provisórias só foi regulamentado pela Emenda Constitucional nº 32, de 12/09/2001.

⁵³ O CMN, que fixa as metas de inflação e outras importantes variáveis da política macroeconômica, como a taxa de juros de longo prazo, passou a ser composto no governo FHC pelo Ministro da Fazenda (que o presidia), pelo Ministro do Planejamento e pelo Presidente do Banco Central. O órgão era, de fato, controlado pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central, determinando que decisões cruciais permanecessem concentradas na alta cúpula que dominava a equipe econômica do governo.

Também foi eliminado, como já referido, o espaço de atuação das Câmaras Setoriais, que funcionaram nos governos de Fernando Collor e Itamar Franco na negociação de acordos tripartites em torno de políticas voltadas para o enfrentamento de problemas que diziam respeito a certas cadeias produtivas, duramente afetadas pela concorrência externa, como as cadeias da indústria automobilística, da construção naval – essa praticamente extinta durante o governo FHC –, do vestuário, entre outras.

Assim, o desmonte das bases institucionais do Estado desenvolvimentista ocorrido na década de 90, contribuiu para acelerar o esgotamento do antigo modelo. O estado desenvolvimentista e as coligações sociopolíticas que lhe deram sustentação vinham sendo abalados desde a década anterior pelos efeitos das transformações na ordem internacional. Nos anos 90, aquele tipo de Estado se desestruturou como resultado de uma ação deliberada do governo, tendo como consequência a eliminação de seus suportes institucionais, como o aparato protecionista e as já referidas instâncias de negociações, observando-se ainda uma drástica redução do Estado-empresário e a radicalização da abertura externa da economia, privilegiando, enfim, uma estratégia de atração do capital internacional.

Mas em que pese a ocorrência do insulamento burocrático (já referido), as linhas de comunicação entre o empresariado e a burocracia estatal não foram interrompidas ao longo do período. Durante a gestão de FHC, observou-se mesmo um forte intercâmbio e intensa comunicação entre líderes empresariais e autoridades governamentais, embora sob a forma de contatos de teor mais pessoal do que institucional, os denominados “anéis concêntricos” de que falava o sociólogo Fernando Henrique Cardoso. Por outro lado, o pragmatismo que tem caracterizado a ação política do empresariado industrial levou ministros de Estado às entidades de representação mais expressivas (FIESP e CNI) para debater pontos da agenda pública de interesse do empresariado. Como uma forma de retribuição, ou política de boa vizinhança, algumas agências governamentais promoviam audiências públicas para ouvir a opinião de empresários sobre determinadas políticas.

Todavia, mesmo que a presença de representantes do setor privado industrial, através da CNI, estivesse prevista em certos organismos do governo federal, como os Conselhos Curadores do BNDES e do FGTS, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e alguns Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda, essa participação ficava contida a espaços específicos e laterais, fora das instâncias nas quais, efetivamente, se tomavam as decisões estratégicas responsáveis pela definição das linhas mestres da política governamental.

Por fim, a reforma do Estado executada pelo governo FHC foi, provavelmente, a mais importante contribuição do grupo que ascendeu ao poder, capitaneado pelo PSDB, à ideologia neoliberal que o orientava. Ela se efetivou a partir do consenso interno de que as potencialidades do ideário nacional-desenvolvimentista, principalmente no que diz ao papel destinado ao Estado, eram consideradas esgotadas por esse bloco político. Segundo seu diagnóstico, esse modelo mostrava-se superado por três motivos:

- Pela crise fiscal, devido a crescente perda de crédito estatal, o que tornou a poupança pública negativa.
- Pelo esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado.
- Pela antiquada forma de administração estatal, caracterizada pela gerência político-burocrática.

Assim, a reforma do Estado no Brasil deveria ser entendida, de acordo com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, publicado em novembro de 1995,⁵⁴ dentro de um contexto de redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar o promotor e regulador. Com o programa de privatizações estaria se reconhecendo a crise fiscal, expressa na limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Já pela liberação comercial abandonava-se a estratégia protecionista de substituição de importações. Dessa forma, o Estado assumiria o papel menos executor ou prestador de serviços, visando ao aumento de sua governança,⁵⁵ estímulo ao desenvolvimento de novas tecnologias, retomada de investimento das empresas, redução da dívida pública e fortalecimento do mercado de capitais.

Ocorre que um dos entraves ao processo de redefinição do papel do Estado brasileiro estava localizado no controle estatal ainda exercido em determinadas áreas de infraestrutura do país, como o setor elétrico, as telecomunicações e o setor de petróleo e gás natural.

O setor elétrico, embora não se constituísse um monopólio estatal *stricto sensu*, já que coexistiam empresas privadas e estatais na área de distribuição de energia, era um setor

⁵⁴ BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, versão 9.8.95, Câmara da Reforma do Estado, Presidência da República, Brasília, 1995. Para um aprofundamento do tema a cerca das origens da reforma do Estado no Brasil e sua efetiva implementação, ver *Agências Reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional*. Coordenação de Edson de Oliveira Nunes ... [et al.], 2007.

⁵⁵ O termo “governança”, seguindo a definição dada por Bresser-Pereira no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado de 1995, refere-se à capacidade de o Estado de implementar de forma eficiente suas políticas públicas.

que, segundo a visão dominante no governo FHC, precisava ser liberado de alguns entraves, uma vez que as empresas estatais estavam concentradas na área de produção. Os setores de telecomunicações, petróleo e gás natural, por sua vez, por se constituírem em monopólios estatais – exceto a distribuição de combustíveis e gás – de acordo com a Constituição Federal de 1988, necessitavam da quebra ou flexibilização desses monopólios para serem privatizados. Para tanto, em 13 de fevereiro de 1995 foi aprovada a Lei nº 8.987/1995 (Lei das Concessões) de autoria do ex-senador Fernando Henrique Cardoso, que regulamentava, de forma geral, as concessões e permissões de serviços públicos – previsto no artigo 175 da CF de 1988.⁵⁶

Na mesma esteira, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional vários projetos de emenda constitucional (PECs), com o objetivo de alterar dispositivos constitucionais que impossibilitavam a continuidade do processo de privatização, entre os quais se destacam a PEC 06/95 (flexibilização do monopólio do petróleo e gás) e a PEC 03/95 (flexibilização do monopólio das telecomunicações). Apesar de constituírem temas polêmicos, a ampla base de apoio parlamentar do governo Fernando Henrique Cardoso logrou a aprovação das propostas de privatização em discussão.

A constituição das Agências Reguladoras dos setores privatizados e/ou concedidos à exploração pela iniciativa privada, ocorrida após as vitórias no Congresso Nacional, foi o coroamento do processo de reforma do Estado do brasileiro, conduzido pelo Conselho de Reforma do Estado, cujos principais membros eram Luiz Carlos Bresser-Pereira, Sérgio Henrique Hudson de Abranches e João Geraldo Piquet Carneiro. A propósito da agências, é oportuno observar o que segue:

Agências atuam sobre setores vitais para a economia e para a sociedade, apresentando diferentes graus de dinamismo e avanços tecnológicos. Caracterizam-se por atrair, complementar ou contrariar interesses privados e públicos, produzindo regras e normas que imputam custos às unidades reguladas. Toda regulação tem impacto sobre os custos das unidades produtivas reguladas. Regular é, também, imputar custos. Não seja surpresa, portanto, a permanente e inevitável atração fatal que os regulados têm pelos reguladores. Se não se pode evitá-los, resta convencê-los. Se não se pode convencê-los, resta domesticá-los. Se não se pode domesticá-los, resta capturá-los (NUNES ... [et al.],2007, p. 14).

As considerações acima são oportunas e conceituam com clareza impar o processo de criação e atuação das agências. Para os autores acima mencionados, regulados e

⁵⁶ O art. 175 da Constituição Federal determina que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

reguladores são xifópagos gerados pela economia de mercado, de tal forma que o aparato regulatório, criado para sanar imperfeições do mercado, torna-se, ele mesmo, um mercado no qual a regulação é “comprada” e “vendida”. Provedores de serviços licenciados pelo Estado, entendem a regulação como uma mercadoria monopolista de Estado, que tanto pode ser boa ou não ser. Tanto pode estar voltada para a defesa do interesse público quanto pode ser preservadora de privilégios. Tudo está diretamente relacionado a quem a demanda, e de quem tem o poder para fazê-la existir.

Partindo do princípio de que não existe regulação neutra, nem inocente, nem toda a regulação é contra o regulado, de tal sorte que muitos regulados a abençoam, buscando normas regulatórias que os protejam da competição, que lhes diminuam os custos, que criem barreiras à competição, que os mantenham no mercado, que os preservem de demandas do público. No Brasil, o regime regulatório inaugurado com as privatizações, e aperfeiçoado com as agências reguladoras, constituiu verdadeira reforma do Estado, conquanto essas, podendo assumir distintos estatutos jurídicos, apontam para a existência de um “Estado dentro do Estado”. Com efeito, elas exercem funções do Executivo, tais como concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos. Também lhes são atribuídas funções típicas do Legislativo, como criação de normas, regras, procedimentos, com força legal sob a área de sua jurisdição. Ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações, as agências desempenham funções próprias do Judiciário.⁵⁷ Contudo, como o objetivo deste trabalho não é a discussão em profundidade da forma pela qual as agências (“mini Estado”) exercem suas atividades delegadas pelo outro Estado que lhe dá origem, restaria acrescentar que a reforma do Estado proposta (e executada) pelo governo FHC, na qual a estratégia protecionista era um dos pontos da antiga ordem que deveriam ser eliminados, transformou-se, através das agências reguladoras, em nova e sofisticada forma de protecionismo, ainda que mascarada sob o marketing da “modernidade”, que sempre caracterizou as políticas públicas implementadas no período.

Aqui se confirmam, com clareza exemplar, as observações de Bauman (2001) acerca da “modernidade líquida”. A reforma, ou refundação do Estado brasileiro, implicaria a eliminação dos antigos sólidos com vista à construção de um admirável mundo novo, livre

⁵⁷ O temor de que as agências se transformem em instâncias sem controle é manifestado em artigo de Arnaldo Wald e Luiz Rangel de Moraes, *Agências Reguladoras*, publicado na Revista de Informação Legislativa, a.36, n. 141, jan./mar., 1999, pp. 159 e 165. Para os autores, as ações contra as suas decisões, e eventualmente contra outras autarquias de caráter especial com características análogas, como o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), deveriam ser de competência originária dos Tribunais Regionais Federais.

deles para sempre. Tal como em Bauman, a reforma serviu apenas para limpar a área para novos e aperfeiçoados sólidos; para substituir o conjunto herdado de sólidos deficientes e defeituosos por outro conjunto, aperfeiçoado e preferivelmente perfeito, e por isso não mais alterável.

As tabelas abaixo, que mostram o desempenho da economia e da indústria em particular, durante os dois governos FHC, servirão de base para as conclusões dessa seção.

TABELA 6 – PESSOAS OCUPADAS NA INDÚSTRIA E TOTAL – BRASIL: 1995/2002

Anos	IT	CC	OA	TI (2)	TB (3)	2/3 (%)
1995	8.542.584	4.227.092	942.641	13.712.317	69.438.576	19,75
1996	8.410.200	4.337.037	768.581	13.515.818	69.920.787	19,33
1997	8.506.982	4.583.499	774.308	13.864.789	69.331.507	20,00
1998	8.230.597	4.979.958	861.609	14.072.164	69.963.113	20,11
1999	8.474.969	4.856.266	802.334	14.133.569	73.345.531	19,27
2000*	8.887.251	4.795.808	796.032	14.479.091	72.453.044	19,98
2001	9.379.144	4.969.363	852.887	14.728.394	76.163.448	19,34
2002	10.666.283	5.617.447	569.203	16.852.933	79.008.348	21,33

FONTE: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)

Legendas:

IT (Indústria de Transformação);

OA (Outras Atividades Industriais);

CC (Indústria da Construção Civil);

TI (Total da Indústria);

TB (Total do Brasil).

(*) Dados estimados pelo autor, em face à ausência de levantamento por parte do IBGE (Censo de 2000).

TABELA 7 – PIB (PRODUTO INTERNO BRUTO) – BRASIL: 1995/2002
(A PREÇOS DE 2010 – DEFLATOR IMPLÍCITO)

Anos	PIB Total (R\$ milhões)	Variação Real (%)
1995	2.341.161	4,2
1996	2.391.508	2,2
1997	2.472.236	3,4
1998	2.473.107	0,0
1999	2.479.388	0,3
2000	2.586.153	4,3
2001	2.620.112	1,3
2002	2.689.757	2,7
1995/2002	-	14,9
Média anual 1995/2002	-	1,8

FONTES:

Dados brutos: IBGE

Dados elaborados: Banco Central (deflacionamento)/Autor (Variação %)

As tabelas 6 e 7 devem ser analisadas conjuntamente, na medida em que a primeira trata do pessoal ocupado na indústria e no total do Brasil, a partir dos dados extraídos da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio), enquanto que a segunda retrata o desempenho do PIB durante os 8 anos de governo FHC. Como se observa, com exceção feita ao ano de 2002, quando o percentual de pessoal ocupado na indústria em relação ao total de pessoal empregado superou os 21%, nos demais anos essa participação situou-se entre 19 e 20%. No mesmo período, o PIB nacional somente teve desempenho razoavelmente expressivo nos anos de 1995 (4,2%), ainda como reflexo da estabilização econômica produzida pelo plano Real, e em 2000 (4,3%). Como o PIB cresceu muito pouco, ou não cresceu, nos demais anos da série, o PIB médio da gestão FHC foi de apenas 1,8%, taxa frustrante para um governo que promoveu um “choque de gestão”, implementou uma profunda reforma do Estado, privatizou parte significativa do patrimônio estatal e abriu a economia ao capital estrangeiro. Embora drásticas, essas mudanças foram insuficientes para fazer a economia crescer em níveis compatíveis com a necessidade do País de elevar o nível sócio-econômico da maioria de sua população.

Na verdade, essas mudanças, introduzidas em sua maior parte no primeiro governo Fernando Henrique, para além de representarem um profundo corte com o passado, causaram impactos significativos sobre a sociedade, a economia e a ordem política, ao atingirem não apenas o modelo econômico, como também o tipo de capitalismo, a modalidade de Estado, as formas de articulação Estado-sociedade e o estilo de gestão pública. A desestruturação do modelo do tripé, sustentado pela articulação desenvolvimentista, representado pelo fortalecimento simultâneo das empresas de capital nacional, estatais e estrangeiras, trouxe como consequência uma drástica redução do setor estatal, o enfraquecimento do segmento privado nacional e o fortalecimento da empresa estrangeira, promovendo um acentuado processo de desnacionalização (GONÇALVES, 1999; DINIZ, 2004)

Sob a influência dessas diretrizes orientadas para o mercado, o comando da nova ordem econômica passou para as grandes corporações transnacionais, cujos objetivos passam ao largo de questões sociais dos países em que atuam. Sua prioridade está voltada para a inserção-integração das economias nacionais a uma estrutura de poder de escopo transnacional, à qual apenas uma fração muito restrita do empresariado local, em geral associado aos grandes conglomerados, tem condições de aceder. Os demais segmentos passaram a ocupar uma posição marginal, que os colocou no limite da sobrevivência. Assim, os que não sucumbiram, garantiram sua posição pela fusão, associação ou parceria com

empresas líderes internacionais, passando a ter sua sorte atrelada ao sucesso da estratégia dominante.

As revisões constitucionais de 1993 e 1994, que ampliaram o conceito de empresa nacional, influenciaram a adesão do empresariado industrial nacional à Ação Empresarial – criada sob a liderança Jorge Gerdau Johannpeter, do grupo siderúrgico Gerdau –, com a finalidade de pressionar o Congresso na defesa dos postulados liberais, por entender que essa era a única alternativa, naquele momento, de sobreviver diante da estratégia dominante acima referida.

Na mesma linha política de ação, durante o primeiro governo de Fernando Henrique lideranças empresariais da FIESP e da CNI, revelaram profunda concordância com as prioridades da agenda pública, principalmente no tocante à proposta de realização das reformas estruturais. Embora os empresários de alguns setores (perdedores) emitissem críticas em relação a aspectos pontuais da política governamental – como a abertura abrupta e indiscriminada da economia, a sobrevalorização do câmbio e a alta taxa de juros –, em geral as entidades de representação empresarial não tornaram públicas as manifestações divergentes; ao contrário, em diferentes momentos, revelaram-se alinhadas com o governo federal. O então presidente da FIESP, Carlos Eduardo Moreira Ferreira, em artigo que fazia um balanço de sua gestão, afirmou que a luta pelas reformas estruturais e constitucionais, conduzidas pelo governo federal no Congresso, havia constituído o núcleo da ação da entidade no período 1994-1998.

Ainda nessa linha de adesão às propostas liberais, em maio de 1996, uma caravana de cerca de três mil empresários, comandada pela FIESP e CNI, deslocou-se a Brasília para apoiar o governo em seus esforços junto ao Congresso pela aprovação das reformas constitucionais.

Assim, a responsabilidade pela perda de prestígio político e de inserção econômica por parte da indústria, observada desde o governo Collor e aprofundada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, não pode ser imputada apenas à ação governamental, senão que contou com a complacência das próprias entidades de representação da indústria. A prática adesista e a postura pragmática das entidades de representação da indústria, sejam as integrantes do sistema corporativo oficial, sejam as entidades setoriais de direito privado, falaram mais alto, confirmando, mais uma vez, a afirmação de Maria A. Leopoldi (2000), de que essas entidades sempre procuraram estar próximo ao Estado, para entrar pragmaticamente na coalizão no poder e ali se fortalecer.

Contudo, a partir da reeleição de Fernando Henrique à presidência da República, que, diga-se de passagem, contou com o apoio de expressiva parcela do empresariado industrial, passou-se a observar mudanças significativas em relação à situação anterior.

Surgem os primeiros indícios de uma ruptura no consenso em que se sustentou o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, baseado na prioridade absoluta da meta da estabilização econômica. No âmbito da coalizão dominante, algumas dissidências apontavam para a busca de novos fundamentos para manter a governabilidade (DINIZ, 2007, p. 54).

No meio empresarial, verificou-se uma importante fissura no apoio da classe às políticas governamentais. Por um lado, a FIRJAN, sob a presidência de Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, do grupo Ipiranga, aprofundou o alinhamento com o governo federal, reafirmando a identificação com a matriz neoliberal. De outro lado, a FIESP, entidade de representação da indústria que congrega 42% do PIB industrial do País, sob a liderança de seu novo presidente, o jovem empresário Horácio Lafer Piva, do grupo Klabin (papel e celulose), passou a defender uma postura de distanciamento e independência. Em seu discurso de posse, Piva afirmou que o momento impunha uma ruptura com a prática adesista, de modo a dar a FIESP condições de assumir uma postura mais apropriada de grupo de pressão. Ademais, criticava o fato de que a classe empresarial tomava conhecimento das políticas governamentais pelos jornais, não sendo ouvida, nem consultada pelas autoridades públicas, que revelavam descaso pelas entidades de representação. Ainda, manifestava clara discordância em relação à equipe econômica do governo, que, segundo sua percepção, tinha preocupação direcionada às questões financeiras, abandonando o setor produtivo à própria sorte.

No mesmo período, o IEDI (ver Capítulo 1), através do documento intitulado *Agenda para um projeto de Desenvolvimento Industrial*, assumiu uma postura crítica em relação à agenda das reformas, defendendo a relevância e a urgência de uma política industrial para o país. A proposta do IEDI, a partir de um estudo comparativo de 12 países, incluindo o Brasil, conclui que, ao contrário dos países desenvolvidos e daqueles citados como modelo, particularmente os “tigres asiáticos”, que têm uma definida política industrial, o Brasil sofria os efeitos de uma completa omissão no tocante ao parque industrial local. Seguindo na contramão da história, o Brasil insistia na defesa do neoliberalismo, no momento de questionamento generalizado desta doutrina em âmbito mundial (ver dados relativos ao PIB nacional na Tabela nº 7) .

Entretanto, o ímpeto não-adesista à política econômica do governo, deflagrado pelo novo presidente da FIESP em fins de 1998, teve fôlego curto. A substituição de Gustavo

Franco por Armínio Fraga na presidência do Banco Central, após a reeleição de Fernando Henrique, deflagrou uma nova fase, a partir de 1999, que permitiu reduzir as condições inibidoras do dinamismo da economia, permitindo a ocorrência de surtos esporádicos de crescimento em momentos que a conjuntura internacional se tornava menos restritiva – em 2000, o PIB nacional cresceu 4,3% contra 0,3 % em 1999 e 0,0% em 1998.

Sob essas condições, observou-se um refluxo das dissidências, restabelecendo-se, pragmaticamente, o consenso em torno da prioridade da preservação dos fundamentos macroeconômicos estabelecidos pelo governo. Esse pragmatismo explica o movimento de aglutinação em torno do apoio ao governo Fernando Henrique, com a divulgação do Manifesto dos Empresários, em agosto de 2000, quando o presidente enfrentava um momento difícil em virtude das acusações de desvio de dinheiro público por parte do ex-Secretário Geral da Presidência, Eduardo Jorge. A CNI, através de seu assessor Ney Figueiredo, coordenou o manifesto que contou com a assinatura de mais de 50 pesos-pesados da elite empresarial do país, ligados aos setores financeiro, industrial, serviços, agronegócio e a empresas de petróleo.

Se da parte do empresariado industrial havia uma clara ambiguidade na sua relação com o Estado, fortemente influenciada pela conjuntura econômica, nos meios acadêmicos a crítica à política econômica do governo Fernando Henrique era a tônica. No final de 1998, o livro “Visões da Crise”, constatava que o “mar azul” por onde navegara a economia brasileira durante o período 1995/98, de repente se agitara e ficara ameaçador, com uma palavra tomando de assalto o país e se fazendo presente em todos os lugares: crise. O livro reuniu 14 entrevistas de intelectuais de orientações ideológicas distintas que, não obstante, concordavam que ao contrário da versão oficial de que “o país havia reconquistado o equilíbrio macroeconômico e se preparava para retomar o desenvolvimento quando foi atropelado pelos acontecimentos”, a situação anterior não tendia absolutamente para o equilíbrio, que a retomada do desenvolvimento era uma miragem e a crise que se instalou estava inscrita na lógica do próprio modelo. Alguns depoimentos reproduzidos na referida obra são particularmente importantes.

Celso Furtado, já em maio/97, afirmava que o país não se movia por seu próprio esforço, mas em função das facilidades criadas pelo processo de endividamento, de onde provinha grande parte da sua disponibilidade de divisas. Assim, se a economia não retomasse o dinamismo, esse processo, além de caro, não teria sentido algum. A dependência de recursos externos era de tal ordem que qualquer mudança na conjuntura internacional, ou nos

fluxos financeiros, traria consequências seríssimas, daí afirmar que a “instabilidade macroeconômica apontava para uma crescente ingovernabilidade”.

Delfim Netto, combatia o pensamento único tão ao gosto do Palácio do Planalto, que denominava de “globalitarismo neoliberal”. Embora reconhecendo os méritos do plano de estabilização do real, entendia que a política econômica impedia o país de crescer. Altas taxas de juro e câmbio irreal (sobrevalorizado) terminaram com qualquer possibilidade competitiva dos produtos brasileiros, de tal forma que a situação do comércio exterior era mais preocupante do que se pensava, podendo promover um “estrangulamento externo instantâneo”. Para ele, “já perdemos a oportunidade de desvalorizar o real. Se tentarmos isso hoje seremos puxados pelo nariz”.

O geógrafo Milton Santos alertava que a crise tinha novas características ainda ignoradas. Para ele, era preocupante “a pobreza sem remédio” que se espalhava pelo país. Como a história exige um sentido, quando as pessoas descobrem que ele está ausente, passam a se abrir para novas explicações, e o ganha-perde da economia atual não tem sentido algum. “A grande crise já se instalou: todos os mecanismos que garantiram alguma mobilidade social estão desmontados ou ameaçados. Falta apenas esgotar os mecanismos de mistificação”.⁵⁸

Esgotar os mecanismos de mistificação, para Milton Santos, seria denunciar o fato de que para o governo Fernando Henrique, com base na sua própria concepção de globalização, o elemento econômico exercia um papel central. Nessa perspectiva, os problemas sociais, constituíam efeitos colaterais que somente seriam superados pela “força criadora do mercado”.

Também era criticada a ideia de que sendo a globalização um processo inexorável, economias emergentes, como a do Brasil, teriam uma posição determinada na nova divisão internacional do trabalho em curso. A propósito desse determinismo sobre do “lugar” que deveria ser ocupado pelo Brasil no mundo globalizado, Sebastião Velasco Cruz faria severas restrições acerca de uma possível aplicação, pelo presidente FHC, da teoria da dependência elaborada pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso. O autor sustentava que é possível

⁵⁸ O livro “Visões da Crise” é uma coletânea de 14 entrevistas de intelectuais brasileiros e latino-americanos, concedidas entre 1997/98, ao *Jornal dos Economistas*, editado pelo Conselho Federal de Economia. Organizado por Adhemar dos Santos, Luiz Antônio Elias e César Benjamin (Contraponto, RJ, 1998), reúne as opiniões de Celso Furtado, Delfim Netto, Maria da Conceição Tavares, Paulo Nogueira Batista Jr., Carlos Lessa, Samuel Pinheiro Guimarães, Tânia Bacelar de Araújo, Milton Santos, Severino Cabral, Renée Dreifuss, Aldo Ferrer, Antônio Barros de Castro, Fernando Rezende e Osvaldo Sunkel.

afirmar que FHC praticasse a dependência que teorizou no passado – referência à obra *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, Cardoso & Faletto, 1964.⁵⁹

Mas apenas no sentido preciso de sua ação como político – suas escolhas, suas alianças, suas abstenções – pode ser descrita e interpretada à luz daquele esquema analítico. O que não me convence, o que não me parece plausível, é a ideia de que, nos primeiros escritos sobre a dependência, já estivesse contida, como que em germe, a política que Fernando Henrique Cardoso realiza agora, 30 anos depois, como presidente. Essa política não é a materialização das ideias previamente concebidas; é o resultado de uma história longa, que se bifurcou em vários pontos. E as escolhas que seu protagonista fez em cada uma delas foi ditada por circunstâncias e motivações que muito pouco tinham a ver com a “teoria da dependência”, ou outra teoria qualquer (CRUZ, 2004, p. 86/87).

Para além dessas críticas, no âmbito da própria equipe de governo, ainda que de forma contida, percebia-se alguma contrariedade em face dos resultados negativos da política levada a efeito pela equipe econômica, ao mesmo tempo em que se denunciava que o consenso neoliberal já esgotara em países centrais, desde o fim dos anos de 1980, e que a globalização era uma ideologia que favorecia os países mais ricos. Também a retomada do desenvolvimento seria desejável e necessária.⁶⁰

O fato é que no segundo mandato do presidente Fernando Henrique, verificou-se um menor ímpeto das reformas orientadas para o mercado, em parte devido às dissidências no interior da própria coalizão dominante, com críticas cada vez mais ácidas de setores até então alinhados com a política econômica em curso, em parte pela percepção de setores do empresariado nacional – que poucos anos antes tinham aderido às teses que viam o Estado como sinônimo do atraso e de empecilho ao crescimento da economia – de que a nova configuração política e econômica não lhes favorecia.

Simultaneamente às dissidências internas, no âmbito internacional verificava-se o retorno do interesse pela economia política do desenvolvimento, ganhando força o estudo das estruturas econômicas, das instituições e da política nos países em desenvolvimento. Nesse retorno, voltou à tona o papel ativo do Estado na transformação econômica, com a publicação de vários estudos, artigos e livros que ganharam repercussão internacional. Com efeito, desde meados da década de 1990, passava a ser questionada a eficácia do receituário neoliberal a

⁵⁹ Sebastião Velasco Cruz, em *Globalização, democracia e ordem internacional* (Editora Unicamp, 2004).

⁶⁰ Referência ao pronunciamento do ex-ministro das Comunicações, Luiz Carlos Mendonça de Barros, ao ser escolhido vice-presidente do PSDB para a área econômica, e às declarações do ministro da Ciência e Tecnologia, Luiz Carlos Bresser-Pereira no seminário internacional “Governança Global”.

que estavam submetidos os países latino-americanos. Esse receituário – imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, sob a orientação do denominado Consenso de Washington –, condicionava à ajuda dessas agências aos países em grande necessidade, como o Brasil do início dos anos 1990, a um doloroso ajuste estrutural e a programas de reformas que, dentre outras metas, previam o enxugamento radical do Estado. Diante da incapacidade desse receituário em alterar positivamente as condições estruturais dos países que se submeteram às condições impostas pelo FMI, criara-se um ambiente propício à retomada da discussão teórica sobre as estratégias nacionais de desenvolvimento e sobre o novo Estado desenvolvimentista.

Nesse sentido, autores como Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol passaram a questionar a visão reducionista que restringia ao livre jogo das forças atuantes no mercado a única possibilidade das economias subdesenvolvidas e emergentes atingirem outro estágio de desenvolvimento econômico, até porque o desempenho de países que construíam trajetórias próprias de desenvolvimento, como China, Índia e Coréia do Sul, além de outros países do Sudeste da Ásia, em regra contrariando as orientações do Consenso de Washington, era a comprovação de que outras perspectivas eram possíveis.

Ademais, as críticas aos postulados da economia neoclássica e às medidas de ajuste estrutural reunidas no Consenso de Washington não se limitavam às intervenções de Evans, Rueschemeyer e Skocpol. O economista Joseph Stiglitz, que fora assessor do presidente Bill Clinton (1993-1997), ao ser conduzido ao cargo de *Senior Vice-President* do Banco Mundial, passou a contribuir para mudar o pensamento do Banco sobre desenvolvimento econômico, a partir da ideia de que o desenvolvimento deve ir além do Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita*, incluindo medidas do grau de equidade, sustentabilidade e democracia nos países estudados. Em conferência realizada em Helsinque, em janeiro de 1998 (*Mais instrumentos e objetivos mais amplos: rumo ao Pós-Consenso de Washington*), Stiglitz levantou um série de críticas às políticas do Consenso, procurando demonstrar, em retrospectiva, que elas não conseguiram dar respostas a uma série de questões vitais para o desenvolvimento, particularmente as economias latino-americanas. Contrariamente, os resultados positivos obtidos pelas economias asiáticas, passariam a influenciar a postura das agências multilaterais.⁶¹

⁶¹ A conferência de Joseph Stiglitz foi publicada no Caderno Mais, da Folha de S. Paulo, edição de 12 de julho de 1998, com comentários iniciais do editor de domingo Marcos Augusto Gonçalves.

Tal fato passou a representar um marco da nova agenda de pesquisa sobre o Estado e suas ligações com a sociedade, na medida em que contrapunha às ideias neoliberais que consideravam o Estado um “problema”, passando a caminhar na direção do novo conceito de Estado desenvolvimentista, centrado na “autonomia inserida do Estado” (*embedded autonomy*), com a rejeição simultânea da ideia de Estado *insulado* da sociedade, bem como da ideia de Estado *capturado* por interesses especiais dominantes.⁶²

É nessa mesma linha que se situam as pesquisas do economista coreano Ha-Joon Chang, professor da Universidade de Cambridge – consultor de vários braços da ONU ligados à temática do desenvolvimento. Seus trabalhos têm como base a história econômica do capitalismo e o combate às ideias do neoliberalismo, da economia neoclássica institucionalista (Douglas North, Oliver Williamson) e da teoria pública (Buchanan, Tullock), que enfatizam o mercado, reduzindo a importância do Estado na economia. Em obra publicada em 2004 no Brasil, *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, Chang toma como base empírica para sua análise os países do Sudeste Asiático, verificando que eles cresceram rapidamente a partir dos anos 1980, e que esse crescimento econômico se fez com grande participação do Estado.

Uma última crítica, mas não menos importante, aos princípios neoliberais que orientaram o governo FHC, foi feita pela economista, professora e ex-deputada federal pelo PT, Maria da Conceição Tavares.

Fazendo um resumo da política econômica adotada pelo governo entre 1995-2002, ela afirma que “não esperava que um intelectual do porte de FHC desmontasse a Constituição, sobretudo nos aspectos do Estado de Bem-Estar e da Soberania Nacional”.

Para ela houve prejuízo à republicanização do Brasil em face da privatização, do endividamento explosivo depois da redução da dívida nos início dos anos 90 (já referido), da política de repressão aos movimentos sociais e da submissão ao FMI. Apoiada em números, Maria da Conceição observa que os dados da década de 90, do ponto de vista fiscal, mostram quatro tendências aparentemente contraditórias: um aumento da carga fiscal de 22% para 30% do PIB; uma elevação da dívida pública mobiliária – de cerca de 20%, em 1994, para próxima a 50% do PIB, em 2002; uma redução do gasto público produtivo; e uma expansão insuficiente dos gastos sociais, que mal recuperaram os níveis dos anos 80, quando a

⁶² Sobre o novo papel do Estado, ver Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back* (“Trazendo o Estado de volta”). Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

expansão desse gasto adquirira status de consenso nacional. Em contrapartida, as despesas com juros cresceram rapidamente e alcançaram 8% do PIB em 2002.

Ainda segundo Maria Conceição Tavares, o gasto público econômico e social como proporção do PIB caiu, com uma carga tributária muito maior, incidindo sobretudo na base da sociedade e da classe média assalariada. Em outros termos, a política fiscal nitidamente regressiva adotada, agravada pelos sucessivos ajustes fiscais, não foi acompanhada de políticas compensatórias que reduzissem o desemprego e as carências sociais. A regressividade distributiva da política fiscal, tanto do lado da receita quanto da despesa, foi agravada pela política monetária, que não apenas esterilizou a política fiscal como transferiu parcelas crescentes de juros para os rentistas, piorando inexoravelmente a distribuição da renda nacional.

“Assim, em vez de encaminhar-se pelas aspirações e lutas econômicas e sociais da década de 80, o Estado brasileiro converteu-se em um Estado do mal-estar social”.⁶³

Na conclusão desta Seção, pode-se afirmar que no final do governo Fernando Henrique o empresariado nacional, estava esgotado enquanto protagonista da nova ordem econômica e enquanto categoria política, destituído que fora da parcela que lhe cabia no tripé desenvolvimentista construído na antiga ordem. Somente uma fração restrita do empresariado local, quase sempre associada aos grandes conglomerados, teve condições de aceder e participar desta nova estrutura. Os demais segmentos passaram a operar sob condições altamente desfavoráveis, no limite da sobrevivência. Em decorrência, o modelo deslegitimou a clivagem empresa nacional x empresa estrangeira, que deu passagem ao conceito de empresa brasileira, caracterizada por ser aquela que está no país, instala-se no país, investe no país, nele produzindo e gerando emprego.

De acordo com essa lógica perdeu visibilidade a clivagem centro x periferia, sendo substituída pela ideia de integração dos países em desenvolvimento a uma rede de interesses diferenciados numa ordem global marcada por alto grau de interdependência.

De toda forma, apesar de contida, a demanda pela revisão do modelo econômico não desapareceu. A conjuntura eleitoral de 2002 reacendeu o debate em torno da manutenção do modelo neoliberal, centrado nas reformas orientadas para o mercado, ou a busca de

⁶³ Para um maior aprofundamento das posições externadas por Maria da Conceição Tavares acerca do governo Fernando Henrique Cardoso, sugere-se a leitura na íntegra da entrevista concedida à revista Carta Capital (Ideias), edição de 18 de agosto de 2010.

alternativas para o desenvolvimento. Nesse sentido, ficou nítida a escolha pela segunda opção, na medida em que não apenas os setores populares e a maior parte da intelectualidade nacional, clamavam por mudanças, como também as principais entidades empresariais, passaram a tornar públicas suas propostas, em geral exigindo maior atenção do governo ao setor produtivo nacional. Nesse processo, a convergência das propostas das entidades empresariais foi considerada o elemento central (DINIZ, 2007).

As propostas que vieram a público através da CNI, da FIESP e do IEDI, no primeiro semestre de 2002, clamavam por uma política industrial consistente de estímulo às exportações e à substituição competitiva de importações, de modo a reduzir o déficit da balança comercial, com uma série de efeitos em cadeia, como o estímulo à capacitação tecnológica e à produção de bens de alto valor agregado, aumento da produtividade e expansão do emprego industrial. A ideia comum às três propostas era, em síntese, a recuperação do dinamismo da economia real e a fixação de metas de crescimento econômico, que deveria situar-se em torno de 5% ao ano, patamar mínimo necessário para recuperar o emprego e ampliar a renda nacional. Em se tratando entidades de representação da indústria – corporativas, como a CNI e FIESP, ou um “*think tank*”, como o IEDI – a questão do crescimento do emprego, com a ampliação do mercado interno, era facilmente defensável. Por sua vez, para essas mesmas entidades, a reforma tributária, era considerada estratégica para alavancar um novo processo de desenvolvimento, assim como o aumento da competitividade da indústria brasileira, poderia reduzir o chamado “custo Brasil”.

Nessa perspectiva, criava-se um ambiente menos restritivo à atuação do Estado no Brasil, ao mesmo tempo em que levaria os empresários industriais a se aproximarem de setores da sociedade descontentes com os rumos da economia e das condições sociais que dela derivavam, o que seria decisivo para as chances de vitória de uma coalizão de centro-esquerda liderada por um ex-operário e ex-líder sindical.

A *Carta ao Povo Brasileiro*, que veio a público em 22 de junho de 2002, pelos compromissos assumidos, deu credibilidade às propostas do candidato do PT. De um lado assegurava a não ruptura dos contratos firmados em âmbito internacional; de outro, firmava o compromisso da manutenção dos principais itens da política monetária em vigor. Seja por oportunismo político ou convicção programática, a *Carta*, coincidentemente, contemplava vários pontos das propostas acima referidas, em especial aquelas elaboradas pelo IEDI.

Lula, que tinha em sua chapa, como vice-presidente, o senador mineiro José Alencar – presidente da Coteminas, uma das maiores empresas nacionais do setor têxtil – foi eleito por uma ampla coligação de partidos e de inúmeros outros setores descontentes com o modelo

neoliberal que norteou a política econômica dos governos ao longo dos anos 90 e início dos anos 2000.

No final de seu segundo mandato, o presidente Fernando Henrique proclamava que deixava como herança ao Brasil, após oito anos de governo, uma economia moderna e pronta para enfrentar os desafios de um mundo globalizado. Descontados os autoelogios e de seus aliados, o certo que seu mandato terminava com baixo índice de aprovação.

Não havia dúvidas que os objetivos de seu programa de governo, no sentido de intensificar a privatização e a desnacionalização da economia, foram cumpridos à risca. Quanto à modernização da economia, há sérias controvérsias. O setor de telecomunicações, um dos primeiros a ter o monopólio estatal quebrado, foi quase que integralmente transferido para capitais transnacionais. A concorrência entre as empresas operadoras do sistema, a oferta de linhas telefônicas, a popularização do uso de aparelhos celulares e a expansão do acesso à Internet, podem ser consideradas, de fato, um processo modernizador. Contudo, essa maior concorrência, em oposição ao monopólio estatal anterior, não implicou queda nas tarifas; ao contrário, paga-se no Brasil uma das tarifas mais caras do mundo nos serviços de comunicações.

A outra face da modernização, as Agências Reguladoras, já referidas, passaram a defender os interesses dos regulados, antes de defenderem os interesses da sociedade, vindo a constituir uma nova e “moderna” forma de protecionismo, que fora tão duramente combatido pela equipe econômica de FHC, por se tratar, segunda aquela visão, de uma das formas mais anacrônicas de populismo econômico.

No que respeita aos aspectos macroeconômicos, a modernidade pretendida converteu-se em aumento da inflação, na fragilização das contas públicas, na semiestagnação econômica, no crescimento da dívida pública – em 2002, ela atingiu 57,5% do PIB, o equivalente ao dobro da relação verificada em 1995 –, no aumento da vulnerabilidade externa e no baixo protagonismo internacional do Brasil.

No campo social, a “modernidade” contribuiu para ampliação da exclusão, do desemprego e da informalidade no mercado de trabalho.

Por fim, no que diz respeito à relação do Estado com o setor produtivo, segmentos da indústria tradicionalmente ocupados pelo capital nacional, segundo o “lugar” que lhe cabia no tripé desenvolvimentista da ordem anterior foram, em grande parte, adquiridos, quando não extintos, por não poderem fazer frente à concorrência internacional, em face ao processo de abertura comercial intensificado no governo Fernando Henrique. Assim, não causa estranheza

que, para além dos setores sociais marginalizados durante o período orientado pelo “consenso neoliberal”, Lula tivesse o apoio de importantes setores do empresariado industrial nacional.

4.5 GOVERNO LULA: NOVO DESENVOLVIMENTISMO OU NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO ÀS AVESSAS?

Do ponto de vista político, “a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002, representou um marco na construção da democracia sustentada no Brasil, implicando um passo importante no sentido da plena aceitação do princípio da alternância do poder” (DINIZ, 2007, p. 67).

Contrariamente à postura assumida nas três eleições que concorreu (e perdeu) à presidência da República (1989, 1994, 1998), em 2002 Lula adotou, com o respaldo da direção do PT, uma postura moderada, acenando com uma gradual e ordenada transição para o novo modelo, sem rupturas de contratos e compromissos internacionais, o que não ficara claro nas campanhas anteriores.

Nessa nova trajetória, teve especial importância, no terreno externo, Lula ter procurado conquistar a confiança das instituições financeiras internacionais. No âmbito interno, a confiança do setor privado foi em parte obtida por sua decisão de aliar-se ao Partido Liberal (PL), tendo o senador José Alencar como vice-presidente da chapa do PT, como já referido anteriormente. Essa aproximação, concretizava, na avaliação dos dirigentes da campanha, um primeiro esforço na estruturação de uma nova articulação capital-trabalho, meta anunciada pelo candidato Lula, em caso de vitória nas urnas.

Três fatores foram cruciais para a o êxito da candidatura de Lula. O primeiro, foi a elaboração da *Carta ao Povo Brasileiro*, anteriormente citada, que continha o compromisso de manutenção da estabilidade econômica, da responsabilidade fiscal e dos contratos firmados com os credores internacionais, o que implicava a manutenção de superávits primários elevados. O segundo, foi a apresentação do programa de governo, cujo teor era mais moderado do que os elaborados nas campanhas presidenciais anteriores. Um terceiro ponto, foi a divulgação, em agosto de 2002, da *Nota sobre o Acordo com o FMI*, pela qual o partido se comprometia a respeitar o acordo firmado com o FMI, e que fora negociado no final do governo Fernando Henrique (DINIZ, 2007).

Lula foi eleito, como já mencionado, “por uma ampla coalizão, reunindo os tradicionais votos da esquerda e os de inúmeros outros setores descontentes com o modelo

neoliberal posto em prática ao longo dos anos 1990, aí incluindo setores do empresariado e da classe média” (DINIZ, 2007, p. 68). Ele obteve 46,4% dos votos no primeiro turno e 61,3% dos votos válidos no segundo turno, contra 23,2% e 38,7% dos votos, respectivamente, no primeiro e segundo turnos, obtidos por José Serra, seu principal adversário. Também é significativo que o PT, partido que encabeçava a coligação que elegeu Lula, tenha conquistado o maior número de cadeiras na Câmara dos Deputados, 91 cadeiras, ou 17,7% do total.

A eleição de Lula representava, naquele momento, as aspirações por mudanças nos rumos da economia e da política. Contudo, a intensidade e o grau de mudanças desejadas por tão ampla coalizão eleitoral não eram uniformes; ao contrário, refletiam as expectativas particulares de cada um dos integrantes daquela vasta base de apoio. Ao mesmo tempo, o desempenho eleitoral de Lula deu ao governo por ele presidido, uma legitimidade política essencial para enfrentar as pressões externas e os desequilíbrios legados do governo anterior. Uma vez no poder, seus dois primeiros anos de mandato foram marcados por uma forte tensão entre continuidade e mudança.

Para melhor entendimento da situação econômica que o governo Lula teve que enfrentar, é oportuno recuperar trechos do artigo de Luciano Coutinho, *Em busca do tempo perdido* (*Rumos*, edição de novembro de 2002, p. 15). O articulista inicia observando que entre as grandes economias em desenvolvimento, a do Brasil foi, na década de 90, a de pior desempenho: “Ao contrário da Coreia do Sul, China e México, o Brasil não aproveitou a chance de capturar um espaço substancial do grande mercado norte-americano, em rápida expansão na década passada”. Tal situação contrastava com o discurso congratulatório do presidente Fernando Henrique, ao final de seus oito anos de mandato.

Entre 1985 e 2000, as exportações da China cresceram impressionantes 800% (US\$ 27,3 bilhões para US\$ 249,3 bilhões), e as da Coreia do Sul, aumentaram 500% (US\$ 30,3 bilhões para 172,3 US\$ bilhões). No mesmo período, o México, cujas exportações em 1985 eram praticamente iguais às do Brasil (US\$ 26,8 bilhões e US\$ 25,6 bilhões, respectivamente), em 2000 atingiu US\$ 166,4 bilhões, enquanto o Brasil ficou em US\$ 55,1 bilhões.

A diferença de desempenho residia no fato de que enquanto o Brasil limitou-se a exportar *commodities*, China e Coreia do Sul, conseguiram combinar políticas industriais voltadas para a competitividade, com condições de financiamento interno e externo bastante sólidas. Isso lhes permitiu ter taxas de juros domésticas muito baixas e de crescimento do PIB altas e sustentadas por duas décadas. É certo que em meados da década de 1990 a Coreia do

Sul deu uma “escorregada” para uma política liberal. Tal opção teve um custo elevado, ao acarretar um rápido e vulnerabilizador endividamento externo de curto prazo, o que lhe valeu, em 1998, após a crise asiática de 1997, grave recessão. Contudo, graças a sua capacidade competitiva, pode promover uma grande reviravolta, obtendo um portentoso superávit comercial, que lhe permitiu reduzir, de forma drástica, o seu endividamento externo.

Ainda segundo Luciano Coutinho, para crescer e recuperar o tempo perdido, o Brasil precisaria escapar da armadilha da vulnerabilidade, o que significaria aumentar o superávit comercial. A redução da vulnerabilidade externa, no entanto, não seria tarefa fácil, uma vez que era decorrente da estagnação da economia e do efeito inibidor da forte desvalorização da taxa de câmbio sobre as importações de consumo e sobre os gastos em turismo no exterior. Adicionalmente, esse quadro provocaria impacto sobre a inflação nos meses seguintes, colocando em descrédito o sistema de metas de inflação.

O cenário indicava que 2003 seria um ano crítico. A política macroeconômica do governo Lula teria como missão contornar o risco de agravamento da asfixia cambial, mantendo as condições fiscais sob controle; concretizar investimentos competitivos para sustentar o superávit comercial; evitar o caos das expectativas inflacionárias, impedindo a reinstalação de formas de indexação de preços, salários e rendas; e consolidar a confiança na sustentabilidade do crescimento, devolvendo esperança e autoestima à toda sociedade brasileira.

Embora houvesse uma forte tensão entre continuidade e mudança, em seus dois primeiros anos de mandato, Lula não teve outra alternativa a não ser dar continuidade aos fundamentos da política macroeconômica estabelecidas sobretudo no segundo mandato de FHC. A manutenção de tais fundamentos exigiu, de fato, a implantação de medidas até mais drásticas do aquelas adotadas pelo governo anterior, o que provocou a reação de setores sociais, que esperavam por medidas imediatas de apoio às suas demandas, bem como do empresariado, cuja expectativa era a de uma guinada na condução da política econômica até então implantada.

A realidade falou mais alto do que as intenções, de modo que, sob a direção do ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho, uma equipe formada basicamente por técnicos de fácil trânsito nos círculos financeiros nacionais e internacionais e do presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, ex-presidente mundial do Bank Boston, o governo adotou uma política monetária e fiscal austera para enfrentar a crise que se instaurara no período pré-eleitoral. Essa política manifestou-se nos moldes que Luciano Coutinho indicara em seu artigo, anteriormente referido.

Adicionalmente, e no sentido de manter uma política fiscal altamente restritiva, a taxa básica de juros (SELIC) passou dos 25% ao ano, vigentes no início do governo, para 26,5%, três meses depois. Na mesma linha, a equipe econômica decidiu elevar o superávit primário para 4,25% do PIB, valor superior ao acordado com o FMI pelo governo anterior. Com respeito às reformas estruturais, em face ao compromisso com o equilíbrio das contas públicas e a criação de um ambiente favorável à operação dos mercados, foram aprovadas, no Congresso, as reformas previdenciárias e tributária – esta última ficando aquém das expectativas iniciais. De todo modo, a redução da dívida pública por meio da obtenção de superávits primários altos e continuados continuava sendo a meta.⁶⁴

Contudo, mesmo tímida e premida pela realidade econômica desfavorável, algumas mudanças passaram a ser percebidas no novo governo. A primeira dimensão da mudança manifestou-se na área da política externa, voltada para uma inserção mais assertiva no quadro internacional, a partir da política conduzida pelo ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim. Uma segunda dimensão da mudança esteve localizada nos esforços para abrir espaços e criar condições institucionais para a execução de uma política industrial afirmativa. Por fim, uma terceira dimensão da mudança pode ser observada no progressivo aprofundamento das políticas sociais, que passaram a ter um alcance muito mais expressivo do que no governo anterior.

No que respeita ao relacionamento com o empresariado, e diferentemente da postura de seu antecessor, o presidente trouxe para a presidência da República sua própria experiência como líder sindical, traduzida num apetite insaciável para o diálogo, o que o levou a construir permanentes canais de acesso com o setor produtivo. Essa aproximação com o empresariado materializou-se não apenas na presença de José de Alencar na vice-presidência do País, mas também pela indicação de dois outros empresários de expressão para integrar a equipe ministerial. A pasta da Agricultura passou a ser ocupada por Roberto Rodrigues, então presidente da Associação Brasileira de Agrobusiness (ABAG), que congrega um dos segmentos mais dinâmicos da agricultura brasileira, enquanto que para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) foi nomeado o empresário Luiz Fernando Furlan (presidente do Conselho de Administração da Sadia, um dos maiores grupos fabricante e exportador do ramo da alimentação).

⁶⁴ As linhas mestras da política econômica do primeiro mandato de Lula estão contidas no documento Política Econômica e Reformas Estruturais, do Ministério da Fazenda, publicado em abril de 2003. Também estão explicitadas em diversas cartas de intenção endereçadas ao FMI.

Seguindo essa linha de aproximação com o empresariado nacional, Lula nomeou para o BNDES, principal órgão de financiamento público do Brasil, o economista Carlos Lessa, conhecido por suas posições desenvolvimentistas e favoráveis ao fortalecimento do parque produtivo nacional. Durante a gestão de Lessa, o BNDES assumiu um papel importante de coordenação de políticas na confluência de três aspectos fundamentais do governo Lula, sob a supervisão dos ministérios das Relações Exteriores e do MDIC, quais sejam: *i*) a busca de um novo padrão de inserção internacional, notadamente em termos de integração regional da América do Sul; *ii*) uma política de comércio exterior mais assertiva de diversificação das relações comerciais do Brasil com o exterior; *iii*) uma política industrial ativa. Um dos instrumentos dessa nova postura foi o documento *Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)*, elaborado logo no primeiro ano do governo Lula.⁶⁵

Carlos Lessa, deixou a presidência do BNDES, em 18 de novembro de 2004, tendo uma gestão caracterizada por muita polêmica e alvo de muitas pressões, inclusive no âmbito do próprio governo federal. Em que pese ser um defensor do fortalecimento do parque produtivo brasileiro, Lessa não recebeu manifestações expressivas de solidariedade por parte da classe empresarial brasileira. Este fato tem relevância para o presente trabalho, na medida em que mostra como o setor estava dividido em relação à política do Banco.

Nesse sentido, para o presidente da CNI, Armando Monteiro Neto, a saída de Lessa era inevitável, em face aos atritos que provocara com alguns membros do governo. O novo presidente da FIESP, Paulo Skaf, por sua vez, assumiu um tom neutro, entendendo que Carlos Lessa tinha cumprido sua missão junto ao BNDES. Já Cláudio Vaz, presidente do CIESP, adotou um tom crítico em relação à atuação de Lessa no BNDES, que considerou apenas um acadêmico com história importante no pensamento moderno do país, sem experiência como executivo. Para ele, o BNDES precisava de pensadores e operadores. Abram Szajman, embora sem comemorar a saída de Lessa, criticou a política do BNDES pelo pouco financiamento que o banco concedia ao pequeno empresário do setor de comércio e serviços, e esperava que o novo presidente desse mais atenção a esses segmentos. Por fim, o presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), Newton de Mello, um dos setores mais afetados pela abertura comercial promovida por Collor, e mantida

⁶⁵ O PITCE, que norteou a política comercial e industrial brasileira, guarda estreitas aproximações com as publicações do IEDI elaboradas no início da década de 2000, que serviram de apoio técnico e respaldo intelectual às críticas de alguns setores da indústria à política econômica do governo FHC.

por Fernando Henrique, lamentou a substituição de Lessa, ressaltando seu perfil nacionalista e defensor do investimento produtivo.

Lessa foi substituído no cargo pelo então ministro do Planejamento, Guido Mantega, também considerado um economista de perfil desenvolvimentista. Como decorrência da crise política que teve início em meados de 2005, Mantega foi designado, em março de 2006, para o Ministério da Fazenda, em substituição a Antônio Palocci, assumindo a presidência do BNDES seu vice-presidente, Demian Fiocca, antes responsável pela chefia da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quando coordenou a elaboração e as negociações do Projeto de Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs).

A despeito da mudanças que se sucederam na presidência do banco, considerando os quatro anos do primeiro governo Lula (2003-2006), não há dúvida de que o BNDES reassumiu o seu papel tradicional de agência de fomento à expansão produtiva do País, o que pode ser comprovado pelo aumento substancial dos financiamentos do Banco entre 2000 e 2006, que passou de pouco mais de 20 bilhões de reais para algo em torno de 50 bilhões, respectivamente. Assim, observou-se uma importante inflexão em relação ao governo Fernando Henrique Cardoso, quando o Banco, ao invés de financiar a produção, sua finalidade histórica, transformou-se em órgão de implementação do programa de privatização, uma das metas centrais da agenda pública naquele momento.

Ainda longe de se constituir um pacto, pelas razões conceituais já expostas, era nítida a preocupação do governo com a incorporação política do setor produtivo e com a ampliação dos canais de negociação. Para além da inclusão de empresários em sua equipe ministerial, o presidente Lula empenhou-se particularmente na aproximação com o empresariado nacional, estabelecendo uma nova estrutura institucional, que tinha por objetivo acomodar interesses divergentes e construir consensos em torno da necessidade de implantar uma política industrial ativa. Para tanto, algumas frentes foram construídas.

Para além do documento *Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)*, anteriormente descrito, uma segunda e importante frente foi a instalação do CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), criado logo após a posse do presidente Lula, constituindo-se em claro recado de sua efetiva intenção de dialogar com a classe empresarial e de criar um espaço institucional de negociação entre Estado e sociedade civil. Sua composição inicial compreendia, além do presidente da República, que o presidia, um Secretário-Executivo, cargo ocupado pelo ministro Tarso Genro, 11 ministros de Estado e 90 representantes da sociedade civil. A constituição era bastante eclética, contemplando representantes do movimento sindical (13 membros), dos movimentos sociais

(11 membros), personalidades, entidades de classe, representantes da cultura, religiosos, e representantes das Regiões Norte e Nordeste, sendo a representação empresarial a mais numerosa dentre as que compunham o órgão (41 membros). Nomes expressivos do empresariado industrial se faziam presentes no CDES, como os presidentes da CNI, da FIESP e da Firjan. Também passaram a compor o CDES, empresários de grande visibilidade nacional, como Eugênio Staub, presidente da Gradiente e membro do Conselho do IEDI (um dos primeiros a apoiar publicamente o candidato Lula), Jorge Gerdau Johannpeter, presidente do grupo Gerdau, Abílio Diniz, presidente do Grupo Pão de Açúcar, Benjamin Steinbruch, presidente da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e membro do Conselho do IEDI, Reinaldo Campos Soares, presidente da Usiminas, Pedro Jereissati, presidente da Telemar.

Por ocasião da primeira reforma ministerial, quando Tarso Genro foi deslocado para o Ministério da Educação, o ministro Jacques Wagner assumiu a Secretaria do CDES. Em artigo publicado no jornal *O Globo*, em 8/1/2005, o novo ministro ressaltava os resultados do Conselho em seus dois primeiros anos de funcionamento, afirmando:

A participação da sociedade é cada vez mais exigida como requisito aos financiamentos internacionais a projetos governamentais. (...) . Existe uma rede mundial em que os Conselhos Econômicos e Sociais, em mais de 60 países, estimulam a *interface* entre a sociedade civil e os agentes públicos, como forma de projetar diretrizes para o desenvolvimento (...). A tarefa do CDES é justamente essa, viabilizar um grande acordo social, via construção de uma agenda nacional de desenvolvimento.

Uma terceira frente, foi a criação, no final do segundo ano do governo Lula, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), órgão de caráter consultivo, vinculado à Presidência da República e presidido pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Cabe ao CNDI, subsidiar a formulação de diretrizes das políticas voltadas ao desenvolvimento industrial, às atividades de infraestrutura, à normalização de medidas que permitam maior competitividade das empresas e ao financiamento das atividades empreendedoras. O Conselho, criado pela Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, e regulamentado pela Decreto nº 5.353, de 24 de janeiro de 2005, é composto por 28 membros, sendo 13 ministros, o presidente do BNDES, 11 empresários e 3 representantes dos trabalhadores.

As reuniões do CNDI, deram origem a uma série de medidas de interesse do setor produtivo, entre as quais o Reporto (Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária), a desoneração de bens de capital mediante redução do prazo para aproveitamento de crédito de PIS/Cofins, a depreciação acelerada para bens de capital a ser descontada na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), e o Projeto de Lei Complementar para microempreendedores com receita bruta de até R\$ 36 mil (DINIZ, 2007, p. 73).

A criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), integrada pelos ministros de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia, Planejamento, Casa Civil, Agricultura, além do ministro de Integração Nacional e dos presidentes do BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, teve como objetivo executar e articular ações e estratégias da política industrial por meio de apoio ao desenvolvimento do processo de inovação e do fomento à competitividade do setor produtivo.

Ampliando a participação do setor produtivo à política externa do País, a CNI dirige a Secretaria Executiva da CEB (Coalizão Empresarial Brasileira), organização de caráter voluntário, “que agrega empresários e organizações empresariais com o objetivo de coordenar o processo de influência do setor empresarial brasileiro nos processos de negociações comerciais internacionais em que o Brasil está envolvido (...)”.⁶⁶

Ainda na linha de relacionamento com o setor produtivo, no âmbito do MDIC, ao qual o BNDES está vinculado, foram criados 42 Conselhos, 41 Comissões, 61 Grupos de Trabalho, 22 Câmaras Setoriais e 4 Fóruns Permanentes, além dos comitês de elaboração do Plano Plurianual (PPA).

Também foram criados os colegiados intragoverno, incluindo os Conselhos de Administração e Fiscal do BNDES, e a Câmara de Comércio Exterior (Camex), órgão integrante do Conselho de Governo, cujo objetivo é a formulação, adoção e implementação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior, inclusive turismo. Sua estrutura contempla um conselho consultivo do setor privado, composto de até 20 representantes, cuja finalidade é encaminhar estudos e propostas para o aperfeiçoamento da política de comércio exterior.

No âmbito do Ministério do Trabalho e do Emprego, foi criado o Fórum Nacional do Trabalho, composto de 24 representantes do governo federal, 24 representantes dos trabalhadores e 24 representantes dos empresários, cujo objetivo é promover o debate em torno da reforma das legislações sindical e trabalhista, visando à obtenção de consenso acerca

⁶⁶ Para os objetivos da CEB, ver Capítulo 1, p. 23-24. Apesar de criada em 1996, não foi valorizada pelo governo federal. Prova desse descaso foi dada por ocasião da tentativa do governo FHC em aliar o Brasil à NAFTA, quando a entidade não foi consultada se aquela adesão atendia aos interesses do empresariado nacional. A CEB, no governo Lula, passou a ser permanentemente ouvida em matéria de comércio exterior.

dos principais pontos daquela que constitui uma das mais polêmicas entre as agendas de reformas.⁶⁷

A conclusão a que se pode chegar acerca da intenção de Lula em se aproximar do empresariado nacional e a efetiva concretização da mesma é que ela resultou altamente positiva para o segundo, ao mesmo tempo em que serviu para eliminava temores residuais porventura existentes, acerca do comportamento do governo. A prova disso é dada pela avaliação positiva feita pelo empresariado a esse esforço de aproximação. Nesse sentido, em entrevista concedida em 15/02/2005, o diretor-executivo do IEDI, economista Júlio Sérgio Gomes de Almeida, ressaltou que o governo Lula se distinguia bastante do anterior no que se refere às relações com o empresariado, sobretudo o setor dos grandes empresários nacionais que fazem parte do IEDI, recuperando a ideia do empresariado nacional e seu papel no desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro. Nas palavras do referido diretor:

Há uma diferença de visão deste governo com relação à economia do país e ao papel do empresariado nacional. O diálogo é sempre muito bom. Para este governo, é importante manter uma boa relação com os empresários. (...), todos têm uma visão muito clara da importância da empresa e do empresariado nacional. O Presidente Lula está sempre pronto ao diálogo com os empresários, muitas vezes procura os empresários (...). O diálogo do governo com os empresários, hoje, é mais institucionalizado do que no passado recente (...). O Presidente, além disso, tem a visão da importância do comércio exterior para o desenvolvimento do país. O IEDI está totalmente favorável à política externa do país e concorda que o interesse comercial do país deve estar em primeiro lugar.⁶⁸

Por se tratar de um trabalho que tem por objetivo analisar a relação entre o Estado brasileiro e o empresariado industrial, em particular, é importante saber qual a percepção desse empresariado a respeito do primeiro governo Lula. Para o então diretor-executivo do IEDI – cujas propostas em grande medida foram contempladas na política industrial implementada pelo governo Lula –, essa avaliação não foi uniforme, sendo possível, contudo, destacar quatro tipos de avaliações.⁶⁹

⁶⁷ As reformas sindical e trabalhista não evoluíram durante os dois mandatos do governo Lula, que pouco se empenhou politicamente nesse sentido. Por sua vez, os trabalhadores divergem acerca da manutenção do princípio da unicidade sindical, da extinção ou permanência da contribuição sindical obrigatória, e do papel reservado às Centrais. Da parte patronal, a maior discordância em relação ao projeto diz respeito à destinação dos recursos geridos pelas entidades e que sustentam o Sistema S (Senai, Sesi, Senac, Sesc, etc.).

⁶⁸ Com a substituição de Palocci por Guido Mantega, Júlio Sérgio Gomes deixou a direção-executiva do IEDI e assumiu como Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

⁶⁹ As observações inseridas neste ponto foram extraídas da entrevista concedida por Julio Gomes de Almeida, diretor-executivo do IEDI a Eli Diniz, em 15/02/2005, reproduzida parcialmente no texto *Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações*, publicado em Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política, da UFSC, Volume 9 - Nº 17 – outubro de 2010.

Em primeiro lugar para os empresários que pensavam que o governo adotaria uma estratégia de confronto, sem condições de gerir a crise de forma eficiente, rompendo com o FMI, quebrando contratos internacionais e adotando uma política irresponsável na área monetária, a situação foi de verdadeiro alívio. Para um segundo grupo de empresários, no qual se enquadram os grandes empresários do IEDI, nunca houve temor de que Lula adotasse atitudes radicais, ou que fosse romper com os credores internacionais, colocando o país numa rota de conflito, caso fosse vencedor na eleição presidencial de 2002. Ao contrário, para o IEDI, o governo agiu de forma excessivamente cautelosa. Foi, na verdade, pouco ousado; faltou-lhe arrojo em face das possibilidades que tinha para mudar a economia do país, diante do apoio político que conquistara. Invertendo o mote da campanha de Lula, que proclamava que a esperança iria vencer o medo, para Julio Gomes, entre o medo e a esperança, o governo preferiu o primeiro. Também o IEDI mostrou-se um crítico ferrenho da política de câmbio valorizado e juros altos. Um terceiro segmento, representado pelas entidades mais tradicionais, como a CNI, tinha uma avaliação mais equilibrada, destacando tanto os aspectos negativos, como as altas taxas de juros, quanto os positivos, como os esforços de política industrial, o estímulo às exportações e a disposição para o diálogo. Por fim, uma quarta avaliação, reunia um ponto consensual às três anteriores, em clara referência à incapacidade do governo em diminuir o chamado *custo Brasil*, reduzindo a carga tributária e o custo do trabalho.

No debate público travado pela imprensa, nos últimos meses de 2004, os indicadores positivos tanto alimentavam o otimismo do governo quanto de diversos setores empresariais, chegando a especular-se sobre a possibilidade de ter sido deixada para trás a fase da longa estagnação observada entre 1980-2003, a qual foi marcada por curtos períodos de crescimento, seguidos de bruscos retrocessos. Entre os economistas, entretanto, havia interpretações distintas, oscilando entre a crítica severa pela combinação de juros altos e câmbio valorizado, e a avaliações muito favoráveis.

Segundo a análise de Antônio Barros de Castro, então assessor do Ministro de Planejamento, Orçamento e Gestão, Guido Mantega – em conferência no Instituto de Economia da UFRJ, em novembro 2004, *apud* Eli Diniz, 2010 –, as interpretações pessimistas, inclusive do empresariado, cometiam o equívoco de ignorar as possibilidades de reposicionamento de atores estratégicos, em momentos de melhoria das condições gerais da economia. Para Castro, a instabilidade dos tempos difíceis e as crises podem ter efeitos

benéficos, na medida em que geram conhecimentos que podem se constituir em reações criativas na busca por novas saídas. Nesse sentido, o mais importante reposicionamento ocorrido, em meio às dificuldades verificadas de 2001 a 2003, foi a incorporação das exportações nas estratégias das empresas industriais que, até então, pouca atenção davam à construção de posições no exterior. Essa reorientação em direção ao mercado externo, facilitada por sucessivas desvalorizações (e pela reanimação do mercado internacional) veio a ser um dos fatores que mais contribuíram para a explosão exportadora dos anos 2003 e 2004.

O segundo grande reposicionamento, segundo Casto, teria a ver com o próprio Estado e o desenvolvimento de novas competências na esfera pública. Desde o final do segundo governo Fernando Henrique, o Estado abandonaria as concepções minimalistas e passaria a desenvolver esforços no sentido da promoção das exportações, do apoio ao agronegócio, da criação de programas de financiamento de máquinas e equipamentos para a indústria, e de implementos agrícolas para produtores rurais e cooperativas, da implantação dos Fundos Setoriais, através dos quais foram lançadas as bases de uma política industrial e tecnológica. O governo Lula deu continuidade e ampliou esta nova visão do papel do Estado, inaugurando uma atitude mais claramente negociadora, não só frente ao Congresso, como também pela criação e intensa utilização de vários colegiados ou conselhos, e ainda junto aos movimentos sociais.

Em que pese esse cenário mais promissor, com vistas a manter a inflação sob controle, em setembro de 2004 o governo adotou uma postura conservadora, elevando a taxa básica de juros, medida que se repetiria em janeiro de 2005, quando a SELIC passou de 17,5% para 18,5%, de tal sorte que o país passou a ter os juros reais mais altos do mundo.

Em clara oposição à política monetária do Banco Central, o presidente da CNI, Armando Monteiro Neto, considerou-a excessivamente ortodoxa e prejudicial ao crescimento econômico. Esse novo aumento da taxa de juros provocou reações de empresários e sindicalistas. Além dos presidentes da CNI, da Firjan, da ABDIB e de outras entidades empresariais, o recém-eleito presidente da FIESP, Paulo Skaf, declarou ao jornal O Globo (edição de 20/01/2005, p. 30) seu descontentamento com a medida. Para ele, o governo “ao invés de conter seus gastos, valia-se mais uma vez do ‘imposto dos juros’, e que a alta de juros atrai apenas capitais especulativos para o país, causando a queda do dólar e prejudicando nossas exportações”.

Também sindicalistas ligados à CUT e à Força Sindical, através de seus presidentes, criticaram a política do Banco Central, mesma atitude adotada pelo presidente da Sobeet (Sociedade Brasileira de Estudos das Empresas Transnacionais e da Globalização

Econômica), Antônio Correa de Lacerda, que considerou ainda a medida desnecessária, causando impacto negativo sobre os investimentos produtivos além de encarecer a dívida.

Reproduzindo uma situação que se tornou mais visível no segundo governo Fernando Henrique, também no interior do governo Lula passavam a ocorrer divergências acerca da condução da política econômica. O ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo (13/01/2005), declarou que a política monetária era muito restritiva, prejudicando o setor produtivo. Por sua vez, Henrique Meirelles, presidente do Banco Central, diante de uma plateia de empresários cariocas, defendeu fortemente a política de juros altos e metas de inflação reduzidas.

No âmbito do Congresso Nacional, a oposição, principalmente nos dois anos iniciais do primeiro mandato do presidente Lula, não deu trégua ao governo. As próprias ações do Executivo contribuíram, em parte, para que essa disputa assumisse o primeiro plano do noticiário dos principais jornais do país. Aqui se está fazendo referência à crise política desencadeada a partir da metade de 2005, denominada “mensalão”, que acabou por derrubar o então todo-poderoso Ministro-Chefe da Casa Civil, José Dirceu, além de outros integrantes do círculo mais próximo do presidente Lula. A crise política somente foi parcialmente debelada no início de 2006. No entanto, as altas taxas de juros praticadas continuavam a ser criticadas pela oposição e pela grande imprensa.

Em relação à postura do empresariado, um aspecto deve ser ressaltado. “No que se refere à crise política, as elites econômicas mantiveram-se à distância, sem interferir diretamente no conflito, caracteristicamente liderado por elites parlamentares e partidárias” (DINIZ, 2010, p, 129). Restaria acrescentar à observação de Eli Diniz, que esse discreto afastamento do empresariado é explicado pelo seu pragmatismo histórico, que quase sempre o coloca em posição neutra diante de crises políticas, esperando o momento mais propício para se manifestar, quando o silêncio não se revela a melhor opção. Agindo dessa forma, mantém-se em condições de participar da coalizão no poder.

Entretanto, em questões “técnicas”, como a política macroeconômica, em especial a evolução cíclica das taxas de juros, o empresariado jamais deixou de intervir no debate público. Nesse sentido, o setor industrial, diferentemente do setor financeiro, manteve o questionamento acerca das elevadas taxas de juros, considerando-as um dos principais fatores responsáveis pela incapacidade do País aproveitar de maneira mais incisiva a melhoria das condições oferecidas pela conjuntura econômica internacional. Assim, se a estabilidade econômica, preservada durante o primeiro governo Lula, foi sempre reconhecida como um

aspecto positivo de seu governo, a alta dos juros constituía o lado mais vulnerável da administração petista.

Essas críticas ganhavam consistência, pelo fato de que, a partir de 2003, em contraste com o ano de 2002, as condições externas tornaram-se francamente favoráveis, com o aumento dos fluxos de comércio internacional e a elevação do PIB mundial, enquanto no Brasil, persistia a política contracionista de juros. Segundo o IPEA, somente a partir de outubro de 2005, as taxas de juros iniciariam uma lenta trajetória descendente.

TABELA 8 – TAXA DE JUROS (SELIC) FIXADA PELO COMITÊ DE POLÍTICA MONETÁRIA (COPOM)

Mês/ano	Taxa
Janeiro/03	25,00%
Abril/03	26,50%
Julho/03	26,00%
Outubro/03	20,00%
Dezembro/03	17,50%
Janeiro/04	16,50%
Abril/04	16,25%
Julho/04	16,00%
Outubro/04	16,25%
Janeiro/05	17,75%
Abril/05	19,25%
Julho/05	19,75%
Outubro/05	19,50%
Janeiro/06	18,00%
Abril/06	16,50%
Julho/06	15,25%
Outubro/06	14,25%

FONTE: IPEA

Os dados constantes da tabela acima mostram, com clareza, a disparidade de condições dos produtos brasileiros no enfrentamento com os de outros países emergentes, notadamente asiáticos. Nesses, suas exitosas políticas de exportações se apoiam em taxas de juros bastante reduzidas. Ademais, nesses mesmos países, o câmbio desvalorizado, ao mesmo tempo em que inibe as importações, favorece enormemente as exportações, na medida em que seus produtos tornam-se mais baratos. No Brasil, a crescente valorização do real frente ao dólar, foi outro ponto de discórdia e alvo de frequentes críticas. Empresários, economistas e

articulistas de diferentes tendências, desde fins de 2004, já vinham sugerindo a intervenção do BC para deter a contínua desvalorização do dólar frente ao real.⁷⁰

Por outro lado, não constituiu surpresa, o fato de que o banqueiro Olavo Egydio Setúbal, presidente do Banco Itaú, em entrevista ao jornal Valor (17/01/2005, C8) ter considerado o governo Lula extremamente eficiente por conseguir manter a estabilidade econômica, bem como o regime de metas de inflação: “Temos que aceitar a premissa de que a estabilidade da moeda é fundamental para o desenvolvimento. Fora da estabilidade da moeda não há desenvolvimento viável e sustentável”.

Nesse contexto, marcado pelo agudo contraste entre as oportunidades oferecidas pelo mercado internacional e a postura conservadora das autoridades brasileiras responsáveis pela condução da política macroeconômica, deu-se a eleição para a presidência da FIESP, em agosto de 2004. Fato inédito nas eleições da entidade, até então, a chapa de oposição, liderada por Paulo Skaf, presidente da ABIT (Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecções), sagrou-se vencedora nas eleições para a presidência da FIESP, enquanto a chapa situacionista, tendo à frente o candidato Cláudio Vaz, diretor do Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos da FIESP, venceu a competição pela presidência do CIESP (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo). Historicamente, desde o início do processo de industrialização, e da institucionalização do sistema sindical corporativo, as duas entidades, constituindo o sistema FIESP/CIESP, sempre tiveram a mesma diretoria.

Detalhes eleitorais, à parte, se era possível identificar algumas distinções pontuais nos programas dos dois candidatos, as propostas eram bastante similares no que dizia respeito à redução do “custo Brasil”: diminuição da carga tributária, redução do custo de financiamento das atividades produtivas, melhoria da infraestrutura, em especial nas áreas de portos, estradas e energia e a flexibilização da legislação trabalhista. A estabilidade econômica era apoiada por ambos candidatos, da mesma forma que ambos reclamavam com veemência a redução da taxa de juros.

⁷⁰ Luiz Carlos Bresser-Pereira, foi um dos mais contundentes críticos da articulação perversa de altas taxas de juros e de câmbio valorizado. A propósito, ver BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, *Proposta de Desenvolvimento para o Brasil*. In: SICSÚ, DE PAULA & MICHEL (orgs.), *Novo Desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade*. São Paulo: Editora Manole/Konrad Adenauer, 2005. Entre os empresários, teve destaque o artigo de Paulo Skaf, presidente da FIESP (Folha de S. Paulo, 10/02/2005): “No cenário do mundo de 2005, o câmbio torna-se absolutamente estratégico para o sucesso da política brasileira de exportações”.

Todavia, importa para o presente trabalho ressaltar que a vitória de Skaf expressou, acima de tudo, o realinhamento do empresariado industrial em torno de uma dimensão propriamente política da estratégia empresarial. Em outros termos, a necessidade de o empresariado recuperar seu protagonismo na implantação do novo regime produtivo, no período pós-reformas orientadas para o mercado, tendo mais voz e maior capacidade de expressar e de fazer valer seus interesses no jogo político. É oportuno observar que as reformas orientadas para o mercado, que passavam a ser criticadas, contaram com amplo apoio do empresariado industrial, no passado recente. De toda modo, importa ressaltar na posição de Skaf (e da FIESP), a relevância da maior proximidade em relação ao governo federal, e a reivindicação por mais espaços para a defesa dos interesses industriais, buscando reverter o desequilíbrio que, desde o governo anterior, pendia a favor dos interesses financeiros, prejudicando a indústria doméstica.

Ainda segundo o novo presidente da FIESP, era importante criar e reforçar os canais de interlocução do empresariado com o governo, com vistas a expandir o campo de ação da produção do país no comércio exterior e aumentar a competitividade da empresa brasileira no mercado internacional. Também passou a defender uma posição mais atuante da FIESP no processo de articulação político-institucional para melhorar a posição da indústria brasileira. Para tanto, pretendia transformara FIESP, de crítica irrelevante da política econômica, em agente do processo de decisão, criando e fortalecendo o que chamou de “autoridade produtiva”.

As proposições de Skaf devem ser analisadas sob dois aspectos centrais. Acerca do relacionamento do empresariado com o Estado brasileiro, elas podem ser consideradas como mera retórica, com o claro objetivo de sua afirmação como nova liderança do empresariado industrial, uma vez que o estreitamento das relações Estado/empresariado industrial vinha se efetivando, com sucesso, desde o início do mandato do presidente Lula. Quanto à necessidade da retomada da liderança da FIESP no meio empresarial, ela refletia a preocupação da entidade com a perda de papel político em favor da CNI, que após a reestruturação levada a cabo ao longo dos anos de 1990, passou a ser um interlocutor mais importante do que a FIESP, no relacionamento da indústria com o governo brasileiro.

A mais significativa das proposições de Skaf foi o lançamento de um movimento, liderado pela FIESP que, em parceria com a CNI e os empresários dos setores do comércio, serviços e agricultura, pretendia articular, junto ao Congresso Nacional, a ampliação do corpo de integrantes do Conselho Monetário Nacional (CMN), que passaria dos atuais três para

nove membros, de forma a incluir representantes de entidades empresariais e de trabalhadores.

Por oportuno, os dados referentes ao desempenho da economia, em geral, e da indústria, em particular, no primeiro governo Lula, contidos na tabela abaixo, permitem compará-los com aqueles referentes ao governo Fernando Henrique.

TABELA 9 – PESSOAS OCUPADAS NA INDÚSTRIA E TOTAL – BRASIL: 2003/2006

Setores	IT	OA	CC	TI (2)	TB (3)	2/3 (%)
2003	10.894.225	642.248	5.216.969	16.753.442	80.147.048	20,90
2004	11.666.296	679.114	5.344.170	17.689.580	84.418.821	20,95
2005	12.539.812	675.718	5.617.938	18.833.468	86.839.773	21,69
2006	12.375.660	735.410	5.800.832	18.911.902	86.725.147	21,81

FONTE: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)

Legendas:

IT (Indústria de Transformação);

OA (Outras Atividades Industriais);

CC (Indústria da Construção Civil);

TI (Total da Indústria);

TB (Total do Brasil).

A tabela acima mostra que o total de pessoas ocupadas na indústria, entre 2003 e 2006, aumentou 2.158.460 (12,9%), ao mesmo tempo em que se verificou uma participação crescente de trabalhadores na indústria no total de trabalhadores no país. Em relação ao total de pessoas ocupadas no Brasil, observou-se um aumento de 6.578.099, em apenas 4 anos, 2003 a 2006. Nos oito anos do governo Fernando Henrique o total de pessoas ocupadas na indústria aumentou 3.140.616 (22,9%), enquanto que o total de pessoas ocupadas no país cresceu 9.569.772 (13,8%) entre 1995 e 2002.

TABELA 10 – PIB (PRODUTO INTERNO BRUTO) – BRASIL: 2003/2006
(A PREÇOS DE 2010 – DEFLATOR IMPLÍCITO)

Anos	PIB Total (R\$ milhões)	Variação Real (%)
2003	2.720.598	1,1
2004	2.876.007	5,7
2005	2.966.879	3,2
2006	3.084.280	4,0
2003/2006	-	13,4
Média anual 2003/2006	-	3,4

FONTES:

Dados brutos: IBGE

Dados elaborados: Banco Central (deflacionamento) /Autor (Variação %)

No que respeita à evolução do PIB nacional, a prioridade à contenção da inflação, que no final do segundo mandato do governo FHC projetava uma taxa anualizada superior a 30%, obrigou o governo Lula a adotar medidas de política monetária extremamente ortodoxas, cujas consequências já foram amplamente analisadas nesta seção. Em decorrência, em 2003, o PIB teve uma evolução muito modesta. A partir de 2004, contuada a crise inflacionária que ameaçava a estabilidade econômica, o país voltou a crescer (5,7%), embora não tenha mantido o mesmo ritmo nos dois anos subsequentes, quando cresceu 3,2% e 4,0%, respectivamente em 2005 e 2006. No período que corresponde ao primeiro governo Lula, o crescimento do PIB foi de 13,4%. Para efeitos comparativos, nos dois governos FHC, o PIB passou de 2.341.161 milhões de reais, em 1995, para 2.689.757, em 2002, ou seja, uma evolução de 14,9%.

Os dados acima permitem concluir que o desempenho da economia nos quatro primeiros anos do governo Lula foi, proporcionalmente, melhor que nos oito anos do governo Fernando Henrique. Como as questões de natureza econômica são aquelas que mais interessam ao empresariado, teria sido esse melhor desempenho a justificativa para uma maior aproximação com o governo Lula na comparação com o governo Fernando Henrique? Sim, seria uma resposta preliminar. O amadurecimento político do empresariado industrial, poderia ser uma segunda resposta. Ambos, todavia, requerem explicações complementares.

Assim, inicialmente é preciso levar-se em conta que, ao longo das décadas de 1990 e 2000, o comportamento do empresariado industrial apresentou mudanças substanciais em relação aquele adotado no período nacional-desenvolvimentista. Nesse período mais recente, o que se observa é um processo de socialização política no tocante às regras do jogo democrático. “Os empresários industriais aperfeiçoaram seus mecanismos de participação no Congresso e suas relações com as instâncias de representação política. A prática do *lobby* assumiu uma dimensão até então inusitada” (DINIZ, 2010, p. 133).

Também não pode ser desconsiderado que, no final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique, já era possível identificar-se uma percepção menos reducionista do papel do Estado na economia, influenciada pelas novas posições assumidas pelas agências multilaterais, diante do fracasso da experiência neoliberal na América Latina. A partir do primeiro mandato do presidente Lula, contudo, essa percepção da importância do papel do Estado passou a integrar a agenda pública, a ponto de caracterizá-lo como um governo de transição para uma ordem que, não deixando de ser capitalista, aceitava uma maior coordenação pelo Estado.

Um terceiro ponto reside na disposição de Lula para o diálogo, praticamente suspenso, ou limitado a círculos muito restritos, durante a gestão de Fernando Henrique. Essa maior abertura por parte do governo, permitiu aos empresários retomarem o padrão histórico de atuação junto às arenas burocráticas do poder Executivo. Ao mesmo tempo, o setor industrial consolidou e diversificou suas entidades de representação, como já abordado no Capítulo 1. Ao lado das organizações corporativas tradicionais (CNI, federações e sindicatos), surgiram inúmeras associações civis de diferentes tipos, o que se traduziu em uma estrutura organizacional dotada de alto grau de complexidade e diferenciação, com extrema capacidade de adaptação às mudanças de teor institucional.

Outro ponto da maior relevância nesse contexto, foram os avanços, por parte do empresariado industrial, na assimilação dos valores e princípios democráticos. Sob esse aspecto, Eli Diniz ressalta o contraste entre o comportamento das lideranças empresariais nas eleições presidenciais de 1989 e 2002.

Em 1989, o então presidente da FIESP, empresário Mário Amato, revelou alto grau de rejeição à candidatura Lula e grande dificuldade em aceitar as regras de alternância do poder, ao afirmar publicamente que haveria uma fuga em massa dos empresários brasileiros, caso Lula ganhasse as eleições. Em contrapartida, em 2002, partiu dos grupos financeiros internacionais, e não das elites econômicas do Brasil, a resistência e os esforços de desestabilização política em face da possibilidade da vitória de Lula (DINIZ, 2010, p. 139).

Posteriormente, no decorrer da crise que, a partir de 2005, marcou o fim do primeiro mandato do presidente Lula, os empresários mantiveram um discreto distanciamento, sem envolvimento direto com os partidos em confronto. Como já referido, anteriormente, esse distanciamento foi menos uma atitude de cautela e moderação, como sugere Eli Diniz (2010), e mais a postura pragmática, que tem caracterizado seu relacionamento com o Estado, desde que a indústria passou a ter relevância no cenário econômico nacional. De toda forma, durante a campanha presidencial de 2006, em ambos os turnos, não partiu das elites econômicas do país o recrudescimento da oposição à candidatura de Lula. A oposição radical e agressiva, expressavam um movimento conduzido pelas elites político-partidárias, com respaldo da grande imprensa, sem o envolvimento da classe empresarial, como um todo. Esta optou por elaborar e difundir, através de suas entidades de classe, as propostas de defesa de seus interesses, concentrando o foco de sua atenção nos programas definidos por suas principais lideranças.

Assim é que nas relações entre Estado e empresariado, durante o primeiro mandato do presidente Lula, verificou-se uma inflexão, tendo em vista a recuperação de seu espaço na

esfera política, e isso diferencia substancialmente essa relação daquela observada na gestão do presidente Fernando Henrique.

Ademais, a atuação do empresariado pautou-se por uma linha distinta daquela observada durante o período desenvolvimentista. Em parte, isso se deveu ao modelo institucional adotado pelo governo, que se distanciou do antigo corporativismo estatal, onde a lógica da negociação setorial e bipartite era restrita a lideranças empresariais e técnicos governamentais. As novas arenas, como o CDES, além dos empresários, representantes das organizações de trabalhadores e segmentos da sociedade civil, passaram a incluir intelectuais, o que deu a esses fóruns um caráter mais abrangente e plural. De outro lado, a participação dos empresários vem sendo conduzida em um contexto ideológico marcado pela rejeição da tutela estatal, com destaques para a defesa do fortalecimento do mercado e da competitividade da indústria nacional na ordem global. Essa mudança em direção a uma estratégia de flexibilidade e independência, não implica isolamento; ao contrário, há um movimento no sentido de estreitar os vínculos e redefinir alianças com os novos centros de poder. Contudo, esse estreitamento não impediu que, em fins de 2006, as entidades de representação da indústria, no caso a FIESP e o IEDI, fizessem severas críticas às autoridades responsáveis pela condução da política macroeconômica do governo Lula, condenando o enfoque conservador dessa política, que impedia a mudança do foco de suas atenções no sentido de privilegiar o desenvolvimento econômico.

Em conclusão, na análise das relações entre o empresariado industrial e o Estado, sob o primeiro governo Lula, ficou evidente de que a criação de condições para a retomada do crescimento sustentado seria um importante fator de mobilização dos interesses empresariais. Na mesma direção, passou a ser bem recebida pelo empresariado, a possibilidade de se articular uma ampla coalizão política em torno da formulação de alternativas que rompessem a semiestagnação do país. Para tanto, na percepção dos industriais, seria necessário inverter a equação “juros altos + câmbio valorizado”, identificada como fator responsável pelo baixo crescimento da economia brasileira. Por fim, a disposição do governo em manter o diálogo com os empresários e suas entidades de representação, tenderia a ser um ponto relevante na construção de uma nova aliança empresariado-governo, aspecto que reapareceu no debate da sucessão presidencial de 2006.

A respeito das eleições presidenciais de 2006, a mesma contou, novamente, com a inscrição de vários candidatos, a maioria vinculada a pequenos partidos. Todavia, a disputa ficou polarizada entre o presidente Lula, que tentava a reeleição, e o candidato da oposição (PSDB, PFL, PPS e outros partidos menores), Geraldo Alckmin.

Essas eleições viriam a se realizar, em um momento particularmente favorável a uma revisão de paradigmas para pensar os desafios contemporâneos dos países latino-americanos, em geral, e do Brasil, em particular. Em outros termos, as condições externas apresentavam-se extremamente favoráveis para a retomada de um debate mais profundo e profícuo em torno das estratégias alternativas de desenvolvimento, assim como do papel do Estado na condução de um processo de crescimento sustentado que, definitivamente, agisse no sentido da tão desejada e (recorrentemente) postergada, redução da concentração de renda no país. Ademais, o ambiente era propício para esse debate, tanto do ponto de vista da conjuntura econômica, quanto das condições políticas e intelectuais.

Do ponto de vista econômico, analistas do cenário externo ressaltavam, pelo menos até abril de 2006, que a economia internacional vinha se comportando de modo excepcionalmente favorável, fato que não ocorria há várias décadas. Tal desempenho era traduzido no vigor do comércio internacional, na expansão continuada das exportações, na elevação crescente dos preços das mercadorias e no equilíbrio relativo dos movimentos de capitais. De tal sorte que o relatório semestral do FMI destacava as elevadas taxas de crescimento alcançadas por diferentes regiões do mundo sem aumento das pressões inflacionárias. Em 2005, por exemplo, a economia mundial cresceu 4,8%, enquanto os países emergentes cresceram 7,2%. Em contrapartida, o Brasil cresceu apenas 3,2% (na revisão feita pelo IBGE, a preços de 2010). Entre 1998 e 2007, segundo o referido relatório (com projeções para 2006 e 2007), a economia deveria registrar, em média, uma expansão de 4,1% ao anos, os países emergentes e em desenvolvimento, 5,8% e o Brasil, modestos 2,3%. Em suma, a constatação de que o Brasil seguia crescendo menos que a economia mundial, como, aliás, já vinha ocorrendo há mais de uma década.

A partir de maio de 2006, o cenário externo passou a dar sinais desfavoráveis, sob os efeitos da turbulência econômico-financeira que já se fazia sentir na economia dos Estados Unidos. Diferentemente dos anos 1990, e revelando menor vulnerabilidade externa, a economia brasileira foi pouco abalada.

Ademais, os juros internos continuariam em sua trajetória descendente, mesmo num contexto de aperto da política monetária em escala mundial. Tais fatos mostram que a economia brasileira encontrava-se efetivamente mais protegida em relações às oscilações do mercado internacional do que sob o governo Fernando Henrique, revelando elevados saldos comerciais, superávits no balanço de pagamentos de contas correntes desde 2003 e um expressivo aumento das reservas internacionais, que no primeiro trimestre de 2007, alcançaram a cifra de US\$ 100 bilhões (DINIZ, 2007, p. 122).

Tendo em vista o ano eleitoral de 2006, a observação do contexto internacional impunha aos diferentes atores uma pergunta inescapável: como fazer para que o país se libertasse dos freios que barravam o desenvolvimento, tornando-se capaz de tirar melhor proveito quando as circunstâncias externas se tornam favoráveis, e adquirir condições para ingressar na rota do crescimento sustentado?

Infelizmente, em contraste com o ambiente internacional, marcado pela polêmica e pelo conflito de tendências, o contexto interno revelou-se pobre intelectualmente. O debate ficou preso a dicotomias do passado, tais como: inflação *versus* desenvolvimento; Estado *versus* mercado; estabilidade macroeconômica *versus* ampliação dos investimentos e geração de emprego e renda; contenção de gastos e responsabilidade fiscal *versus* populismo econômico e político. Assim, enquanto o pensamento crítico no interior da comunidade epistêmica internacional, refletia, em escala mundial, as ideias e concepções de seus principais intelectuais, o Brasil era marcado pela baixa capacidade de formulação estratégias inovadoras por parte de partidos políticos e lideranças nacionais, o que contribuiu para conduzir o debate doméstico ao mesmo patamar de 2002.

Em grande parte, porém, esta defasagem se explica pela incapacidade dos principais atores políticos, da mídia, em particular, e mesmo de segmentos expressivos dos intelectuais, de reconhecerem os resultados positivos da transição conduzida pelo Presidente Lula no sentido de instaurar as condições econômicas e institucionais para o ingresso do país numa nova fase de seu desenvolvimento capitalista (DINIZ, 2007, p. 124).

Esse hiato, de fato, não chega a surpreender, se for levado em conta que cabe à política explorar o campo das possibilidades, estimular a busca de novas opções, romper as barreiras da acomodação e do conformismo – atitudes que dominaram o pensamento tecnocrático brasileiro nas décadas de 1980 e 1990. A estreiteza de horizontes refletiu a incapacidade das lideranças nacionais de fazer essa ponte, em que pese o momento político particularmente propício para tal, qual seja, eleições presidenciais em ambiente democrático. Mais lamentável ainda, foi perceber que mesmo com o debate que questionava a eficácia das políticas adotadas segundo a orientação do Consenso de Washington, e das funções e do novo papel do Estado, sendo conduzido de dentro das agências multilaterais, pouco ou nada se discutiu ao longo da campanha eleitoral de 2006.

Não por acaso, até julho de 2006, as plataformas dos dois principais candidatos – o presidente Lula, pelo PT, e o ex-governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, pelo PSDB – mostravam diferenças muito pouco significativas entre si, de tal modo que, na percepção de

expressivas lideranças empresariais, havia uma baixa expectativa em relação a possíveis mudanças no cenário político e econômico, como decorrência do resultado das eleições presidenciais.

No âmbito interno do PT, a corrente desenvolvimentista, simbolizada pela presença de Guido Mantega, como ministro da Fazenda, daria o tom diferencial da campanha de Lula à reeleição. Esse fato foi analisado pela imprensa como um indicativo de que o presidente Lula estaria inclinado a alterar as prioridades de sua política econômica em um eventual segundo mandato. A conhecida postura de Mantega em favor de uma política desenvolvimentista foi interpretada como uma sinalização ao empresariado industrial do aprofundamento de um processo de transição já iniciado no primeiro mandato, o que seria reforçado com a indicação de Júlio Sérgio Gomes de Almeida, economista e diretor-executivo do IEDI, severo crítico da política macroeconômica de Palocci, para ocupar o cargo de Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Apesar de sinais favoráveis a uma inflexão no sentido de conceder mais espaço a políticas desenvolvimentistas, Lula, embora tenha obtido apoios individuais de importantes industriais, teve que enfrentar um empresariado distante e arredio, e que passava a criticá-lo de forma cada vez mais veemente. Essas críticas, em geral condenavam a política econômica do governo, que combinando alta carga tributária, juros elevados, crescimento da dívida pública e baixa capacidade de investimento, constituía entrave ao desenvolvimento econômico, sendo a expressão de um modelo que esgotara.

Como é possível observar, longe de ter se constituído em uma aliança empresariado-Estado, a relação do setor industrial com o primeiro governo de Lula, embora tenha melhorado, foi de insatisfação pela manutenção da política monetária altamente restritiva implantada no governo anterior, e que já havia sido rechaçada por esse mesmo empresariado, quando aderiu, em parte, à candidatura Lula em 2002. De outro lado, se a escolha de Alckmin agradou a empresários do mercado financeiro, como era esperado, os esforços para promover o candidato tucano nos meios empresariais não teve o resultado pretendido por seus idealizadores, exceto em relação a uma grande entidade, o CIESP, cujo presidente, Cláudio Vaz, apoiou desde logo as pretensões presidenciais de Alckmin, tal qual as de José Serra para o governo de São Paulo.

Em sua maioria, contudo, as entidades representativas do empresariado industrial optaram por adotar uma posição oficial de distanciamento, em relação ao pleito presidencial, atitude materializada na ausência de pronunciamentos públicos favoráveis a uma ou outra candidatura. A neutralidade adotada por essas entidades, não pode ser classificada como

opção apolítica, porquanto suas atenções estavam concentradas na produção de relatórios abrangentes que apontavam uma lista de aspectos institucionais e logísticos que limitavam a expansão da indústria no país. Nesse sentido, os chamados mapas estratégicos desenvolvidos pela CNI e pelas federações do Rio de Janeiro (Firjan), do Paraná (FIEP) e de São Paulo (FIESP), ganharam destaque, seja por sua qualidade técnica, seja pelo objetivo de sensibilizar os principais candidatos para as reformas consideradas essenciais pelo setor industrial.⁷¹

Em linhas gerais, a proposta das principais entidades representativas da indústria tinham como ponto central a defesa de uma agenda comum pela redução das taxas de juros, da carga tributária e dos encargos trabalhistas, ou seja, a redução do “custo Brasil”. Um segundo tópico, igualmente importante, voltava-se para a necessidade da adoção de políticas de aumento dos investimentos, melhoria da infraestrutura, com destaque para os setores energético e de transportes, complementado com outras iniciativas para a promoção do crescimento sustentado.

A análise da campanha eleitoral de 2006, do ponto de vista da participação empresarial, leva à conclusão que, de modo geral, a falta de propostas inovadoras nos programas dos dois principais candidatos, foi o principal ponto enfatizado pelos empresários, o que gerou, ao longo da campanha, protestos por parte de expressivas lideranças empresariais, que mostraram pessimismo em relação aos cenários de médio e longo prazos da economia brasileira, caso não fossem adotadas pelo novo Presidente medidas voltadas para o desenvolvimento econômico do País.

De todo modo, após a contundente vitória de Lula, mais expressiva ainda do que a de 2002, o presidente da FIESP, Paulo Skaf, em entrevista ao jornal *Valor Econômico*, destacou a disposição dos empresários industriais em colaborar com o governo para a retomada do crescimento. Essa contribuição não seria mera retórica, uma vez que a assessoria econômica da entidade já estava trabalhando na elaboração de um conjunto de medidas com vistas a estimular o crescimento econômico. A postura de aproximação proposta por Skaf não impediu sua crítica à manutenção da política macroeconômica, cujos efeitos inibiam esse desejado crescimento.

⁷¹ O *Mapa Estratégico da Indústria*, elaborado pela CNI em 2005, e suas versões regionais, foram objeto de análise no Capítulo 2 da presente tese. Tratam-se mais de propostas a serem objeto de estudo do que propriamente projetos com estratégias definidas. Tal fato, contudo, não os invalida do ponto técnico e político, na medida em que representam a percepção dessas entidades acerca de temas relevantes no contexto econômico e político do País.

Por fim, o dado positivo era a constatação de que os empresários tinham amadurecido politicamente e, desde 2002, estavam preparados para a aceitação da alternância do poder e o respeito às regras do jogo democrático.

Concluído o processo eleitoral de 2006, com a reeleição do presidente Lula, era chegada a hora de por em prática as propostas de campanha no sentido de um maior estímulo à produção.

Um primeiro indício de que tais propostas converter-se-iam em realidade, foi a constituição de um novo “núcleo duro” da política econômica.

Com efeito, com exceção de Henrique Meirelles, que permaneceu na presidência do Banco Central, esse novo núcleo passou a ser formado por economistas de conhecidas tendências desenvolvimentistas, a saber: Guido Mantega, ministro da Fazenda, Júlio Sérgio Gomes de Almeida (ex-diretor-executivo do IEDI), Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda e Luciano Coutinho, como novo presidente do BNDES.

Obviamente que a implantação de uma política desenvolvimentista não se daria apenas pela escolha de nomes para determinados postos na administração pública, por mais relevantes que sejam. Era preciso bem mais do que isso.

E, em parte, algumas condições haviam sido implantadas, ainda que de forma tímida, no primeiro governo do presidente Lula. A expansão das exportações, a partir de 2003, fora uma dessas condições, na medida em que abriu novos horizontes comerciais às empresas brasileiras, conforme demonstram a tabela e o comentário a seguir.

TABELA 11 – EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E SALDO DA BALANÇA COMERCIAL 1994-2010 *

Anos	Exportações (em US\$ bilhões)	Saldos (em US\$ bilhões)
1994	43,5	10,5
1995	46,5	- 3,5
1996	47,7	- 5,6
1997	53,0	- 6,9
1998	51,1	- 6,6
1999	48,0	- 1,3
2000	55,1	- 0,7
2001	58,3	2,7
2002	60,4	13,2
2003	73,2	24,9
2004	96,7	33,8
2005	118,3	44,9
2006	137,8	46,5
2007	160,6	40,0
2008	197,9	24,8
2009	152,2	25,3
2010**	201,9	20,3

FONTES: Funcex e Banco Central

(*) Os dados inseridos na tabela acima foram extraídos de gráficos constantes da obra *Brasil – A Construção Retomada*, de Aloizio Mercadante, 2010, pp. 80-81.

(**) Os números referentes a 2010 não constam dos gráficos originais, acima referidos, sendo extraídos de dados do Banco Central.

A respeito dos números constantes da tabela 11, é possível efetuar uma outra inferência. No período de 1995/2000, não apenas as exportações mantiveram-se estagnadas, perdendo o “bonde da história”, pelo não aproveitamento da conjuntura internacional favorável, como o saldo da balança comercial manteve-se negativo. A combinação de estagnação nas exportações e saldo comercial negativo, foi a consequência da sobreapreciação do câmbio sobre o desempenho da economia brasileira.

Tais números podem ser explicados pelo fato de que o real valorizado frente ao dólar americano, propiciou maiores gastos de brasileiros no exterior, e a redução de gastos, na mesma rubrica, de estrangeiros no país. Da mesma forma, a moeda nacional valorizada possibilitou o aumento das importações, não necessariamente de máquinas e equipamentos, que serviriam à Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), o que seria benéfico para a economia no curto e médio prazos.

Através da divulgação do noticiário especializado, à época, o aumento das importações deu-se principalmente pela aquisição de produtos de consumo, incluindo vestuário, calçados, cerâmicas, brinquedos e um sem número de quinquilharias eletrônicas, na sua maior parte oriundos da China, fato que o IEDI, em documento já referido anteriormente,

condenou veementemente por considerar um verdadeiro “importabando”, na medida em que causou danos irreparáveis às indústrias dos setores atingidos pela concorrência desleal, segundo a visão do Instituto.

Ainda acerca da questão da balança comercial e das exportações, uma consideração se impõe. É preciso que não se perca de vista o fato de que ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, o câmbio permaneceu valorizado, limitando a expansão das exportações brasileiras, cujas mercadorias tornam-se mais onerosas, quando comparadas às dos países concorrentes. Ademais, o câmbio apreciado favoreceu a entrada de capitais especulativos, que desestruturaram o mercado acionário, ao injetar na economia um volume de recursos cuja finalidade não foi ampliar a capacidade produtiva das empresas instaladas no país, nacionais ou estrangeiras, mas tirar proveito pela aquisição e venda imediata de ações e títulos públicos.

Feita essa ressalva, e retornando à postura do governo do presidente Lula no sentido de criar condições para a retomada do desenvolvimento econômico do País, algumas ações foram implementadas ainda em seu primeiro mandato, em que pesem as condições adversas, do ponto de vista macroeconômico, com que seu governo teve que se defrontar. Nesse sentido, o BNDES teve um papel fundamental. Sob a nova ordem, o Banco mudou o enfoque de sua atuação, deixando de ser o agente que financiava as aquisições de empresas estatais privatizadas, para retornar ao seu papel histórico de financiar a produção, através de novos empreendimentos e/ou ampliação dos existentes.

De acordo com a nova ordem, o BNDES também esteve envolvido na operação que evitou a transferência do controle acionário da Vale do Rio Doce para investidores estrangeiros, através da compra de uma participação significativa naquela empresa pela sua subsidiária BNDESPar. Ao contrário da posição dominante no governo Fernando Henrique, que considerava que toda empresa deveria ser submetidas ao controle do mercado, no governo Lula – que esteve longe de ser rotulado nacionalista – o pensamento dominante era de que certas empresas, por exercerem um papel estratégico, devem estar submetidas ao controle estatal ou, no limite, ao controle de capitais nacionais.

Em oposição a essas medidas, setores mais conservadores e a grande imprensa rotulavam o apoio ao setor produtivo como uma visão ingênua da realidade, em tempos de economia globalizada, ou de um retorno ao velho nacional-desenvolvimentismo, que o presidente Fernando Henrique combatera por ser um resquício da “era Vargas”, que pretendia sepultar. Essa mesma imprensa e setores da oposição defendiam a ideia de que eficiência administrativa e privatização estavam relacionadas, enquanto que as ações do governo Lula, rotuladas de estatizantes, representava, a ineficiência e o atraso.

Durante seus dois mandatos o presidente Lula não estatizou nenhuma empresa, apenas não deu continuidade à campanha privatista do governo anterior, cujas vendas foram, por vezes, questionadas pela própria imprensa que o apoiava, em face de que os preços eram considerados aviltados. A Petrobrás é a caracterização mais evidente do quanto essa alienação do patrimônio público foi feita às pressas e sem o planejamento estratégico que a importância da empresa envolvida requeria. Considerada ícone da intervenção do Estado no domínio público, a Petrobrás teve um terço de suas ações preferenciais privatizadas por apenas US\$ 5 bilhões, fato comemorado efusivamente pelo governo, à época, tendo em vista que seu valor de mercado tinha sido avaliado em US\$ 14 bilhões, o que foi motivo de contestação pela oposição e analistas independentes. Durante o governo Lula, a Petrobrás se firmou como a terceira maior empresa do setor petrolífero em escala mundial, em parte decorrente da descoberta dos campos de petróleo na camada pré-sal, o que projeta o Brasil como uma potência petrolífera tardia. Em 2009, o valor de mercado da empresa estava estimado em cerca de US\$ 210 bilhões. Naquele ano a empresa investiu US\$ 37 bilhões, que foi importante como estratégia anticíclica, tendo em vista que a crise instaurada em 2008 nos Estados Unidos, abalaria a confiança dos agentes econômicos em todo mundo ao longo de 2009.

Ademais, a experiência de valorização da Petrobrás e a recusa do governo Lula em privatizar ou enfraquecer o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, permitem duas constatações. A primeira, marca a grande diferença entre a política econômica adotada pelo governo Lula e a política privatista que se fez presente no governo Fernando Henrique. A segunda, prova que empresas de relevância estratégica sob controle público podem ser eficientes e produtivas, desde que bem administradas. No caso brasileiro, estas instituições deram a segurança necessária para o País atravessar a crise financeira que se abateu sobre o mundo a partir de 2008.

Nesse sentido, não apenas o BNDES, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, passaram a oferecer crédito para o financiamento da produção, com a consequente geração de empregos. O BNDES já ocupa um lugar à frente do Banco Mundial em volume de crédito. Em 2010, sua carteira de crédito cresceu 27,5% em relação a 2009, chegando a R\$ 362 bilhões.

Atrás dela estão o Banco do Brasil, também estatal, com R\$ 358 bilhões, e o privado Itaú Unibanco (R\$ 335,5 bilhões). Na teoria, trata-se de um ranking. Mas, na prática, é uma cifra que dita rumos para a economia brasileira. Enquanto os demais bancos destinam a maioria de seus recursos para financiar o consumo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) volta-se para o setor produtivo (Jornal *Valor Econômico*, 22/3/2011, p. 12).⁷²

O crescimento do crédito por parte do BNDES ao setor produtivo, antes de ser um retorno ao passado nacional-desenvolvimentista, deve-se, por um lado, a uma nova orientação governamental, e por outro lado, pela escassa presença do setor privado nos financiamentos aos investimentos e de longo prazo, uma vez que a estrutura de crédito privado no Brasil está baseada em prazos curtos e para o financiamento de capital de giro.

Assim, causa estranheza as críticas do setor financeiro aos aportes do Tesouro Nacional ao banco, que somaram R\$ 180 bilhões, entre 2009 e 2010, sob alegação de que os mesmos são potencialmente inflacionários. Se o setor privado não se dispõe a financiar a produção e o investimento de médio e longo prazo, a presença do BNDES se faz indispensável. Essa, no entanto, não é a opinião do professor da FEA/USP, Carlos Eduardo Gonçalves (*Valor Econômico*, 22/3/2011) que, sem constrangimento, afirma que o BNDES é o responsável pela falta de financiamento de longo prazo privado no Brasil, porque os bancos privados não conseguem competir com os juros subsidiados do BNDES. Aqui cabe um questionamento: qual a norma, que não seja a busca pela maximização do lucro, que impede que os bancos privados pratiquem juros menores?

Em relação à Caixa Econômica, cuja atuação é mais direcionada à área imobiliária, em 2003, emprestou R\$ 7,9 bilhões, enquanto que em 2010 financiou cerca de R\$ 50 bilhões, para mais de 800 mil imóveis em construção. A Caixa Econômica, ainda é responsável pelo financiamento – com juros, prestações e prazos subsidiados – do programa Minha Casa, Minha Vida, destinado à população com renda familiar inferior a 3 salários mínimos, na qual se concentra o grande déficit habitacional do país.

Um outro fator determinante para o crescimento da economia registrado no segundo governo Lula, foi o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Lançado no início de 2007, o programa contemplava várias das propostas contidas em documentos elaborados pelo IEDI, em particular as que pleiteavam a ampliação dos investimentos em infraestrutura. Em

⁷² A matéria do jornal *Valor Econômico*, com base em dados da Tendências Consultoria, destaca que em 2009, por causa da crise e da falta de liquidez no mundo todo, o BNDES contribuiu com 37,5% do crédito às empresas, chegando a 40% em 2010. Ainda segundo a referida matéria, o BNDES teve atuação importante para suprir uma carência de crédito num momento crítico da economia, quando as empresas não tinham como captar recursos nos bancos privados.

termos financeiros, o PAC previa o desembolso de mais de R\$ 600 bilhões em três anos, através da mobilização de recursos públicos e privados. Simbólico, por ser a primeira grande iniciativa em termos de desenvolvimento em anos, o PAC não conseguiu atingir a sua meta de investimentos, ficando em cerca de R\$ 256 bilhões o volume aplicado entre 2007 e 2008. A injeção de recursos provenientes do programa, e o aumento da taxa de investimento sobre o PIB, que em 2010 atingiu 18,5%, tiveram um impacto significativo no estímulo ao investimento produtivo, com reflexos altamente positivos do ponto de vista social, seja pelo aumento do emprego formal, seja pelo aumento da renda das pessoas, o que ampliou o mercado interno.

Embora alheio aos objetivos deste trabalho, voltado à relação entre o Estado e o empresariado industrial, o crescimento da agropecuária tem relevância na medida em que as exportações do setor são importantes para o saldo da balança comercial, ao mesmo tempo em que, a renda gerada no setor acaba por injetar recursos valiosos na mercado interno, permitindo a aquisição de produtos industrializados, num ciclo virtuoso para a economia. A título de informação, em 2002, as exportações de produtos agropecuários atingiram US\$ 24,8 bilhões, enquanto que em 2008, o país exportou US\$ 71,8 bilhões, um crescimento de 190% no período.

Ademais, o aumento das exportações, sejam de *commodities* minerais e agrícolas, sejam de bens industriais, teve impacto altamente positivo sobre as contas externas. De devedor problemático, o Brasil passou a ser credor junto ao FMI. A dívida externa de responsabilidade do governo federal foi zerada em 2009, em parte devido à valorização do real frente ao dólar americano que, nesse caso, foi benéfica. Em relação às reservas internacionais, em 2002, último ano do governo Fernando Henrique, as mesmas tinham chegado ao seu nível mais baixo, US\$ 16,3 bilhões, em uma década. Em 2010, as reservas já contabilizavam US\$ 288,6 bilhões, o que representa um crescimento de 665,0% sobre as reservas contabilizadas no final de 2003, primeiro ano do governo Lula (US\$ 37,7 bilhões).

Evidentemente que ao longo do dois mandatos do presidente Lula, nem sempre as ações do governo foram bem recebidas, seja pelo empresariado, seja pela sociedade em geral. Contudo, é inegável que em relação ao emprego e à renda, houve uma sensível melhora. O emprego formal – com carteira assinada, segundo as normas da CLT – cresceu, durante os oito anos do governo Lula em proporção muito maior do que nos oito anos do governo Fernando Henrique.

O mesmo se pode dizer da evolução do salário mínimo, cujos efeitos se fazem sentir na renda geral das famílias, uma vez que o salário mínimo valorizado impacta para cima nos demais salários pagos na economia. A tabela a seguir é elucidativa nesse sentido.

TABELA 12 – EMPREGO FORMAL, TAXA DE DESEMPREGO ABERTO E EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO BRASIL: 1995-2010*

Anos	Emprego Formal	Taxa de Desemprego (%)	Evolução SM (R\$)**
1994	-	12,4	255,4
1995	- 129.000	9,0	249,6
1996	- 271.000	9,9	253,4
1997	- 36.000	10,2	257,4
1998	- 582.000	11,7	269,5
1999	- 196.000	12,1	271,7
2000	657.000	11,0	279,2
2001	591.000	11,2	302,2
2002	762.000	11,7	309,3
2003	645.000	12,3	312,0
2004	1.523.000	11,5	324,1
2005	1.254.000	9,8	348,2
2006	1.229.000	10,0	402,8
2007	1.617.392	9,3	424,9
2008	1.452.000	7,9	435,0
2009	995.100	8,1	468,9
2010	2.541.177	6,7	545,0

FONTES: IBGE, CAGED/MTE.

* Dados foram extraídos pelo autor da obra *Brasil – A construção retomada*, de Aloízio Mercadante.

** Valores em reais, constantes do último mês de cada ano, deflacionados pelo ICV, segundo metodologia do DIEESE, ano-base de 2010.

Analisando os números da tabela, verifica-se que na coluna indicativa de empregos formais gerados, com registro em carteira de trabalho (CLT), entre 1995 e 1999, foram fechados 1.214.000 postos de trabalho, quantidade que foi parcialmente compensada pela abertura de 2.010.000 postos entre 2000 e 2002. Portanto, ao longo dos oito anos do governo Fernando Henrique, o saldo foi positivo em 1.211.990 empregos formais, correspondente a uma média anual de 151.499 novos empregos criados. De outro lado, nos oito anos de

governo Lula, os sucessivos acréscimos permitiram a geração de um total de 11.256.669 novos postos de trabalho, equivalente a uma média anual superior a 1.407.000 novos empregos criados.

Em relação à taxa de desemprego aberto, nos dois governos Fernando Henrique (1995 a 2002), oscilou entre 9,0% e 11,7%. Nos dois governos Lula, atingiu 12,3%, em 2003 (maior taxa da série), reduzindo-se progressivamente até 2009, quando atingiu 7,9%, taxa que se elevou em 2010 para 8,1%. Em 2011, já no governo Dilma Rousseff esta taxa atingiu seu ponto mais baixo da série, com apenas 6,7%.

Por fim, no que diz respeito à evolução do salário mínimo, entre o valor de 1995 e o de 2002, considerando o deflacionamento pelo ICV, o mesmo cresceu 23,9%. Pelo mesmo critério, entre 2003 e 2010, esse crescimento foi da ordem de 74,7%. Essa política de valorização do salário mínimo – um dos pontos centrais da campanha de Lula nas eleições de 2002, reafirmado na campanha eleitoral de 2006 –, foi combatida sob a alegação de que tratava de mais um gesto de populismo econômico. No entanto, ela interfere diretamente sobre um universo de 24 milhões de trabalhadores, incluindo mais de 16 milhões de aposentados e pensionistas, tendo um impacto significativo na distribuição da renda do trabalho, com reflexos diretos sobre a expansão do mercado interno de consumo de massa, o que interessa diretamente a indústria nacional. Nesse sentido, os sempre atuais ensinamentos de Celso Furtado, acerca da importância do mercado interno para a economia nacional se confirmaram, pois ele, mais do que as exportações, contribuiu de forma decisiva para a expansão do PIB no período 2007/2010.

Ainda em relação ao emprego, chama a atenção o crescimento do emprego no Brasil, ao longo dos dois governos do presidente Lula (14,6 milhões), passando de 80,1 milhões em 2003, para 94,7 milhões em 2010. Em oito anos do governo Fernando Henrique, esse crescimento foi de 9,6 milhões, passando de 69,4 milhões em 1995, para 79,0 em 2002. Todavia, em relação ao emprego industrial, em que pese a expansão do mercado interno, via crescimento da renda, notadamente nas camadas inferiores da estratificação social, não se observa um crescimento muito expressivo. A tabela abaixo mostra que na indústria de transformação o crescimento em 4 anos foi de apenas 0,8%. Nas outras atividades industriais, que corresponde a empresas que empregam médio-baixa tecnologia em seus produtos, o crescimento foi mais expressivo no período, 9,4%. Na construção civil, embalada pelos programas habitacionais e pelas obras do PAC, o crescimento foi de 18,2%. Contudo, no total da indústria, o crescimento do número de empregos entre 2007 e 2010 foi de modestos 2,4%. Tal desempenho não estaria consonância com o neoestruturalismo cepalino, que propugna por

uma transformação produtiva com equidade, a partir de uma base industrial ampla e diversificada.

TABELA 13 – PESSOAS OCUPADAS NA INDÚSTRIA E TOTAL – BRASIL 2007/2010

Setores	IT	OA	CC	TI (2)	TB (3)	2/3 (%)
2007	12.921.320	734.459	6.052.502	19.708.281	89.898.568	21,92
2008	13.265.570	729.712	6.904.740	20.900.022	92.394.585	22,62
2009	12.815.365	782.319	6.834.701	20.432.385	92.689.253	22,04
2010*	13.025.960	808.370	7.156.615	20.183.383	94.765.492	21,30

FONTE: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)

Legendas:

IT (Indústria de Transformação);

OA (Outras Atividades Industriais);

CC (Indústria da Construção Civil);

TI (Total da Indústria);

TB (Total do Brasil).

(*) – Dados estimados; o Censo Geral de 2010 impediu a realização da PNAD.

A grande ênfase do governo Lula, de prestar atendimento massivo às populações de baixa renda foi outro ponto de sua gestão duramente criticado pela oposição e por setores mais conservadores da sociedade brasileira. Esses programas de transferência de renda, dos quais o de maior visibilidade foi o Bolsa Família, taxado de populista, assistencialista e eleitoreiro, foram responsáveis pela retirada da pobreza extrema de cerca de 30% das famílias que viviam sob essa condição. Em seu conjunto, os programas de transferência de renda passaram a proteger mais de 65 milhões de pessoas, ou seja um terço da população. Em volume financeiro, essas políticas sociais transferiram para os mais pobres, em torno de R\$ 33 bilhões, ao ano, entre 2007 e 2010, equivalente a cerca de 20% do dispêndio que a União tem para com o pagamento anual do serviço da dívida.

Para além dos efeitos positivos sobre a redução das desigualdades, as políticas de transferência de renda implementadas nos dois mandatos do presidente Lula assumiram um papel dinamizador em economias locais, especialmente em áreas deprimidas. Pesquisas do IPEA revelam que o Bolsa Família, ao lado da política de valorização do salário mínimo e dos benefícios previdenciários, têm produzido impactos significativos na distribuição da renda, o que permitiu a queda dos níveis de pobreza, ao mesmo tempo em que contribuiu para a expansão do mercado interno, com forte reflexos no PIB nacional. Por outro lado, se é possível afirmar que o crescimento da renda nos segmentos mais pobres vem crescendo a um “ritmo chinês”, não é menos verdadeiro que esse mesmo crescimento não se observa nos

segmentos médios da estratificação social, o que pode levar a nivelamento de renda por baixo, com efeitos deletérios a médio e longo prazos.

TABELA 14 – PIB (PRODUTO INTERNO BRUTO) – BRASIL: 2007/2010
(A PREÇOS DE 2010 – DEFLATOR IMPLÍCITO)

Anos	PIB Total (R\$ milhões)	Varição Real (%)
2007	3.217.156	6,1
2008	3.441.081	5,2
2009	3.418.896	- 0,6
2010	3.674.964	7,5
2007/2010	-	14,0
Média anual 2007/2010	-	3,5

FONTES: Dados brutos: IBGE

Dados elaborados: Banco Central (deflacionamento)/Autor (Variação %)

Entretanto, e apesar de seus problemas estruturais, a economia brasileira deu claros sinais de recuperação a partir de 2007, quando o PIB, puxado pela expansão do mercado interno e aliado ao bom desempenho das *commodities*, atingiu 6,1%. Em 2008, cujo último semestre já sentiria os efeitos da crise financeira internacional, o PIB recuou para 5,2%. Em 2009, com o impacto da crise financeira internacional, que teve início no sistema financeiro norte-americano e atingiu a Europa, as exportações decaíram bastante, fazendo com que o PIB apresentasse uma taxa negativa de 0,6%. Todavia, mostrando que a recuperação da economia brasileira era consistente, passados os efeitos mais imediatos da crise, o PIB voltou a crescer a 7,5% em 2010. Esse desempenho extraordinário foi o grande “cabo eleitoral” da candidata da situação, Dilma Rousseff, na eleição de outubro de 2010, que venceu o candidato da oposição, José Serra (PSDB), por larga margem de votos.

Ademais, baseados nos dados macroeconômicos, sem a devida depuração analítica dos mesmos, muitos analistas passaram a descrever o segundo governo Lula, como sendo o renascimento do nacional-desenvolvimentismo, inaugurando uma nova fase na economia do Brasil. Sem dúvida que o segundo governo Lula, assim como o primeiro, teve méritos tanto no campo econômico quanto, e particularmente, no campo social. Todavia, segundo analistas econômicos de prestígio, como Reinaldo Gonçalves, Antonio Corrêa de Lacerda e José Luis Oreiro,⁷³ o governo Lula, ao lado de seus reconhecidos méritos, perdeu a oportunidade de conduzir a política econômica para um rumo que reduzisse a vulnerabilidade externa, reavaliasse a questão do câmbio apreciado e da taxa de juros elevada, dando, assim,

⁷³ Uma crítica à política econômica do governo Lula, é encontrada nos textos dos autores mencionados, publicados na revista *Economistas*, Conselho Federal de Economia(COFECON), Ano III, nº 8 – Out. /Nov. de 2011, cujos títulos são, respectivamente, *Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas* (p. 06-19), *Câmbio, desindustrialização e vulnerabilidade externa* (pp. 20-23) e *Desindustrialização: o Debate sobre o caso Brasileiro* (p.24-29).

oportunidade das empresas nacionais concorrerem em melhores condições no mercado internacional.

Para Reinaldo Gonçalves, o governo Lula não pode ser considerado como nacional-desenvolvimentista, porque entre seus méritos não se encontram grandes transformações, reversões de tendências estruturais e políticas desenvolvimentistas que caracterizam, efetivamente, o nacional-desenvolvimentismo (ND). Assim, ficaria a sensação de que houve um nacional-desenvolvimentismo com sinal trocado ou, segundo o autor, teria ocorrido o acrônimo NADA (Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas).

Várias são as razões que leva o autor a concluir dessa forma. A primeira, é que no plano estratégico, o ND tem como foco o crescimento econômico, baseado na mudança da estrutura produtiva – industrialização substitutiva de importações – e na redução da vulnerabilidade externa estrutural. Essa redução implicaria: (i) alteração do padrão de comércio exterior (menor dependência em relação às exportações de *commodities*, mudança na estrutura de importações e redução do coeficiente de penetração das importações industriais); (ii) encurtamento do hiato tecnológico (fortalecimento do sistema nacional de inovações), e; (iii) tratamento diferenciado para o capital estrangeiro (ausência de tratamento nacional, via, por exemplo, discriminação nas compras governamentais, restrição de acesso a determinados setores, imposição de critérios de desempenho e restrição na obtenção de incentivos governamentais).

A segunda razão é que o ND reserva papel protagônico para o capital industrial e para o investimento estatal, ainda que conte com suporte do financiamento e investimentos externos. Ou seja, em termos estratégicos, o ND envolve mudanças nas estruturas de produção, comércio exterior e propriedade.

A terceira razão é que no plano da política econômica, o ND implica, acima de tudo, planejamento econômico, política comercial protecionista, política industrial proativa (incentivos ao investimento privado na indústria de transformação), investimento estatal nos setores básicos, preferência revelada pelo capital pelo capital privado nacional e subordinação da política de estabilização macroeconômica à política de desenvolvimento. Esta

subordinação pode se expressar em política fiscal expansionista, juro real negativo, expansão de crédito seletivo e câmbio diferenciado.⁷⁴

A partir dessas considerações teóricas, o autor procura demonstrar que as estratégias e políticas no governo Lula implicam resultados que são consistentes com um Nacional-desenvolvimentismo com sinal trocado, visto que a conduta do governo, o desempenho da economia e as estruturas de produção, comércio exterior e propriedade caminham no sentido contrário ao que seria o projeto nacional-desenvolvimentista.

Em relação à estrutura produtiva, teria havido processos de desindustrialização e de dessubstituição de importações, pelo deslocamento da fronteira de produção na direção dos produtos intensivos em recursos naturais. Entre 2002 e 2010, a participação da indústria de transformação no PIB do País reduziu-se de 18% em 2002 para 16%. Segundo a CNI (2011), a participação do Brasil no valor adicionado da indústria de transformação mundial caiu de 2,5% no período 1990-99 para 2,3% entre 2000-07. Ademais, a tarifa média aplicada às importações, que em 2002 era 10,9%, caiu para 9,2% em 2010. Com isso, haveria tendência de contribuição cada vez mais negativa das importações (vazamento de renda) para o crescimento do PIB. Dados do IPEA informam que o coeficiente de penetração das importações aumentou de forma contínua: de 11,9% em 2002 para 18,2% em 2010.

No que diz respeito ao padrão de comércio, no ND ele significa menor dependência em relação às exportações de *commodities*. No Brasil, de acordo com o MDIC, verificou-se queda da participação dos produtos manufaturados no valor das exportações, passando de 56,8% em 2002, para 45,% em 2010, enquanto houve um claro aumento da participação de produtos básicos (25,5% em 2002 para 38,5% em 2010).

Acerca do progresso técnico, o ND procura a ruptura com o modelo Centro-Periferia na esfera comercial (via menor dependência em relação às *commodities*), na esfera produtiva (pela substituição de importações e *upgrade* permanente da estrutura produtiva), e na esfera tecnológica (pela crescente capacidade de incorporação de tecnologias importadas e da inovação própria). Portanto, no ND objetiva-se a industrialização com substituição de importações e o aperfeiçoamento da estrutura industrial (na direção de produtos de maior

⁷⁴ No debate atual, no conjunto das 5 principais diferenças entre o antigo Nacional-desenvolvimentismo e o Novo-desenvolvimentismo há duas que se referem à questão da estabilização macroeconômica (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 14). Para uma crítica do Novo-desenvolvimentismo, ver Rodrigo Castelo, *O Novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano* (2010). Na América Latina, o neoestruturalismo da CEPAL – transformação produtiva com equidade – com traços desenvolvimentistas, recebe crítica de Marcelo Carcanholo, *Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no Governo Lula*. In: Os Anos Lula: Contribuição para um Balanço Crítico 2003-2010 (2010, pp. 109-132).

valor agregado e na maior elasticidade-renda da demanda). No governo Lula, além da desindustrialização, dessubstituição de importações e reprimarização, verificou-se um aumento do déficit tecnológico, que passou de US\$ 15,4 bilhões em 2002 para US\$ 84,9 bilhões em 2010 (PROTEC, 2011).

Em relação à estrutura de propriedade, no ND há uma preferência revelada pelo capital nacional, público ou privado, com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade externa estrutural do país na esfera produtivo-real, ou seja, menor dependência em relação às matrizes de empresas estrangeiras no que se refere ao nível dos investimentos, conduta de mercado, estratégias empresariais, desenvolvimento tecnológico, comércio exterior, etc. Nesse sentido é que o nacionalismo econômico se manifesta de forma mais evidente. Portanto, no ND procura-se mudar a estrutura de propriedade dos meios de produção via redução da importância relativa das empresas estrangeiras no valor da produção do país. No governo Lula constatou-se clara tendência da elevação da relação entre as remessas de juros, lucros e dividendos ao exterior e o PIB. Segundo dados do PROTEC (2011), na média essa relação aumentou de 1,85% em 2002, para 2,15% do PIB em 2010.

Para reforçar a tese da desnacionalização da economia brasileira, Gonçalves usou as vendas das 500 maiores empresas segundo a origem da propriedade (Revista Exame Melhores e Maiores, 2002 a 2010). Contudo, ao desconsiderar a influência das três principais empresas nacionais (Petrobrás, BR Distribuidora e Vale) no valor das vendas das 500 maiores empresas do país, sob o argumento de que essas empresas foram atores protagônicos dos processos de desindustrialização e reprimarização, o autor se contradiz, pois se o ND manifesta clara preferência pelo capital nacional, público ou privado, seria incoerente excluir a influência dessas 3 grandes empresas na discussão sobre o processo de desnacionalização da economia do país.

Outro sintoma que demonstraria que no governo Lula ocorreu um NADA é a questão da vulnerabilidade externa estrutural. Na tradição do ND a questão central talvez seja a capacidade do país de resistir a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos. Portanto, a redução da vulnerabilidade externa conjuntural e estrutural é a condição necessária para o desenvolvimento. Com base em dados do Banco Central, o autor conclui que no governo Lula houve aumento significativo do passivo externo total do país, que teria passado de US\$ 343 bilhões, no final de 2002, para US\$ 1.294 bilhões, no final de 2010. O mais preocupante, contudo, seria o passivo externo financeiro, que aumentou de US\$ 260 bilhões, em 2002, para US\$ 916 bilhões, em 2010. Assim, mesmo considerando reservas

internacionais superiores a US\$ 300 bilhões, o passivo externo financeiro do país seria 3 vezes o valor das reservas no final de 2010.

O último ponto que leva Reinaldo Gonçalves a concluir que o governo Lula se constituiu em NADA, é a dominação financeira sobre a política econômica. No ND a estabilização macroeconômica é elemento secundário frente aos objetivos de acumulação de capital, industrialização, crescimento econômico e mudanças nas estruturas de produção e de comércio exterior.⁷⁵ Em contraste, no governo Lula, verificou-se a dominação financeira, pela ascendência do setor financeiro, inclusive sobre os outros setores dominantes, pela apropriação do excedente econômico. Enquanto a taxa média de rentabilidade (lucro/patrimônio líquido) dos 50 maiores bancos, passou de 13,5% em 2001 – atingiu 19,2% em 2008 – e fixou-se em 17,9% em 2010, a taxa média 500 maiores empresas, oscilou de 2,7% em 2002, subindo progressivamente até atingir o máximo de 11,8% em 2006, e decrescendo para 10,1% em 2010.

A tabela abaixo, resume as características que levaram Reinaldo Gonçalves a classificar o governo Lula como sendo representante do NADA.

TABELA 15 – CARACTERÍSTICAS DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO E DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO ÀS AVESSAS DO GOVERNO LULA

Nacional-Desenvolvimentismo (ND)	Governo Lula: Nacional-Desenvolvimentismo às Aversas (NADA)
Industrialização	Desindustrialização
Substituição de importações	Dessubstituição de importações
Melhora do padrão de comércio	Reprimarização
Avanço do sistema nacional de inovações	Maior dependência tecnológica
Maior controle nacional do aparelho produtivo	Desnacionalização
Redução da vulnerabilidade externa estrutural	Crescente vulnerabilidade externa estrutural
Subordinação da política monetária à política de desenvolvimento	Dominação financeira.

FONTE: Reinaldo Gonçalves, 2011.

Outra crítica à política econômica do governo Lula é feita pelo economista Antonio Corrêa de Lacerda. Utilizando dados do BIS (Bank for International Settlements), Lacerda mostra que o Real foi a moeda que mais se valorizou entre 58 maiores economias, superando

⁷⁵ Os novo-desenvolvimentistas tendem a esta simplificação exagerada, muito provavelmente, com o intuito de aumentar sua diferenciação em relação ao antigo desenvolvimentismo.

as moedas dos países emergentes, que também se valorizaram, o que fez com que o País perdesse competitividade *vis-à-vis* os principais países concorrentes. Para o autor, essa valorização excessiva do Real, fez com que o Brasil subsidiasse as importações e inviabilizasse as exportações de industrializados. Entretanto, a racionalidade microeconômica das empresas as leva a adaptar-se às circunstâncias, convivendo com a moeda valorizada. Só que nesse caso essa adaptação resultou em aumento das importações, diminuindo o valor agregado local e deslocando vendas externas para o mercado doméstico, de tal forma que muitas indústrias se transformaram em maquiadoras de produtos, ou meras representantes comerciais de fabricantes do exterior.

Há quem veja na valorização cambial uma oportunidade fantástica para as empresas se modernizarem, adquirindo novas máquinas e equipamentos no exterior por preços altamente vantajosos. Por outro lado, quem iria se aventurar a produzir localmente com condições sistêmicas tão desfavoráveis, se é tão barato trazer os produtos prontos de fora?

Nessa mesma linha de raciocínio, o autor alerta para o fato de que os coeficientes de importação na indústria vem aumentando significativamente, não apenas em máquinas e equipamentos, mas também e preocupantemente em bens intermediários e de consumo. Assim, o estímulo mais adequado e coerente para a aquisição de máquinas e equipamentos no exterior para a modernização da indústria local, deveria fazer uso de instrumentos tarifários, tributários e financiamentos direcionados a esses bens, evitando-se, desta forma, o subsídio amplo, via câmbio, a todas importações indiscriminadamente como ocorre no Brasil desde a valorização do Real.

Por certo que o câmbio não é o único fator responsável pela perda de competitividade dos produtos brasileiros. Há fatores de natureza econômica, como tributação, juros, burocracia, dentre outros, como de outra ordem, como nível educacional e tecnológico. No entanto, é equivocado misturar as agendas. No governo Lula tinha-se a convicção de que incentivos fiscais, por exemplo, compensariam o problema cambial. Na verdade, era (e continua sendo) necessário melhorar a competitividade sistêmica, sem deixar de aprimorar a política cambial.

Segundo Lacerda, o crescimento da produção industrial, que em 2010 atingiu 10,5%, não pode ser analisado apenas pelo seu aspecto quantitativo, mas qualitativo. Nesse sentido, lembra que a indústria de transformação, que já respondeu por 27% do PIB, teve sua participação reduzida para 15%, em 2010. Para além desse fato, igualmente inegável, elos importantes da cadeia produtiva foram substituídos pela importação, incentivados pelo câmbio apreciado e pelas demais condições sistêmicas adversas, já referidas.

Lacerda considera que a moeda artificialmente forte, entorpeceu e criou a falsa sensação de riqueza. Não por acaso, não apenas a China, o caso mais emblemático, mas outros países em sua fase de desenvolvimento, optaram por manter uma moeda fraca, com o intuito de estimular, juntamente com outros instrumentos de fomento à competitividade, o valor agregado local, os investimentos produtivos, as inovações e as exportações. Com base em suas considerações, faz um convite à reflexão sobre o futuro do Brasil: É este um caminho minimamente sustentável para o País, e por conseguinte, no longo prazo, para a empresa? É possível abrir mão de gerar renda, empregos e tecnologia, em troca do País se tornar, no limite, apenas um entreposto comercial?

E, conclui:

Por todos os aspectos mencionados fica evidente que o risco de desindustrialização não se trata de um problema localizado, uma demanda corporativa setorial. Mais do que um problema da indústria, estamos diante de um dilema que afeta a Nação brasileira e o seu futuro, pois não há economia forte sem uma indústria forte, como bem demonstrou a experiência de vários países e a nossa própria trajetória no século XX. O que vamos ser no século XXI dependerá fundamentalmente da nossa capacidade de elaborar e implementar um Projeto de Desenvolvimento autônomo e sustentável (LACERDA, 2011, p. 23).

Uma terceira crítica ao governo Lula é feita pelo economista José Luis Oreiro. Ele lembra que na literatura econômica o termo desindustrialização tem sido empregado para explicar a perda relativa do emprego industrial nos países desenvolvidos desde 1970. Citando Tregenna (2009), o conceito mais apropriado seria uma perda relativa persistente tanto do emprego quanto do valor adicionado. Além disso, a desindustrialização vem acompanhada por um forte crescimento do setor de serviços, inclusive nas exportações totais, como defendem Rowthorn e Wells (1987).

Para os autores contrários à tese da desindustrialização, a perda relativa da indústria no emprego e produto total é resultado mais da falta de um ambiente macroeconômico favorável para a retomada do crescimento do que uma desindustrialização da economia brasileira. Este é um dos argumentos de Benelli e Pessoa (2010), que reforçam a ideia de que a evidência, no caso brasileiro, quanto à tese da desindustrialização não é conclusiva. Para esses autores seria necessário distinguir três aspectos: i) se a redução relativa da indústria está associada à instabilidade macroeconômica; ii) se há uma tendência mundial de perda relativa da indústria da produção da produção global; e, iii) se há um declínio persistente da atividade manufatureira. Considerando tais aspectos, os autores ressaltam que a perda da participação da indústria não foi tão intensa e ocorreu principalmente no período anterior a 1993, fase em

que a economia brasileira tanto quanto a mundial passou por crises externas e instabilidade macroeconômica. Bresser-Pereira e Marconi (2008), por sua vez, argumentam que a ocorrência simultânea de câmbio apreciado e equilíbrio comercial seria a prova da existência da “doença holandesa” no Brasil.⁷⁶ Os autores também destacam a mudança de política econômica iniciada na década de 90 favorecendo esse cenário. Para Oreiro, contudo, a análise da literatura brasileira recente sobre o tema da desindustrialização parece deixar pouca margem para a dúvida da ocorrência efetiva desse processo.⁷⁷

Na conclusão dessa Seção, pode-se considerar que mesmo não desconsiderando os avanços obtidos no governo Lula, no sentido de reativar a atividade econômica e, em decorrência, ampliar a renda das pessoas e o mercado interno, fica evidente que essa forma mais incisiva de participação do Estado brasileiro, reassumindo sua posição histórica de indutor do crescimento econômico, seja como agente produtivo direto, seja criando condições de estímulo à atividade privada, não foi acompanhada de correções na política macroeconômica, principalmente no que diz respeito à taxa de câmbio, que se manteve apreciada, e aos juros, ainda elevados, ambos inibidores de um processo de industrialização interno capaz de fazer frente à concorrência externa.

4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, ao longo deste Capítulo 3 foram analisadas duas questões centrais. A primeira referiu-se aos efeitos do processo de globalização sobre a economia brasileira, como consequência do ideário neoliberal que, ao final dos anos 80, chegara ao Brasil, orientando a agenda pública durante a década de 1990. Em decorrência dessa avalanche neoliberal, o modelo econômico vigente até meados da década de 1980, no qual o Estado brasileiro desempenhara papel protagônico começava a ser questionado.

Sob a influência dos preceitos emanados do “Consenso de Washington”, o nacional-desenvolvimentismo, que foi determinante no processo de industrialização nacional a partir da

⁷⁶ O termo “doença holandesa” se refere a um processo de desindustrialização precoce, conforme ocorreu na Holanda na década de 1970, quando houve uma “reprimarização” da pauta de exportações, decorrente da descoberta de recursos naturais. Para um aprofundamento do tema, ver A. Nassif, *Há evidências de desindustrialização no Brasil?*. Revista de Economia Política, vol. 28, n. 1 (109), pp. 72-96, Jan./Mar. 2008.

⁷⁷ Uma crítica desse tema, é possível em Oreiro e Feijó, *Desindustrialização: conceituação, causa, efeitos e o caso brasileiro*. Revista de Economia Política, vol. 30, n. 2, 2010.

década de 1930, passava a ser identificado com o atraso, enquanto que as políticas orientadas para o mercado eram relacionadas com o novo, como sendo aquelas que iriam colocar o Brasil em sintonia com o mundo globalizado.

Também o pífio crescimento econômico apresentado pelo Brasil ao longo da década de 1980, acrescido dos problemas estruturais da economia brasileira, como a questão da dívida externa e a baixa capacidade de investimentos, serviu de munição ao ataque neoliberal desferido contra o estado desenvolvimentista pelas entidades de representação do empresariado industrial, e mesmo por parcelas da burocracia estatal.

No entanto, essas elites não foram capazes de dar conta dos complexos arranjos exigidos para a implementação de uma agenda de ajuste à globalização e dos requisitos da consolidação democrática em curso. Por um lado, a tecnocracia que permaneceu após o regime militar, habituada ao centralismo autoritário, era avessa ao diálogo e à convivência com opiniões que divergissem das decisões voltadas para um discutível “interesse nacional”, no qual a consolidação democrática soava muito distante. Por outro lado, embora defendesse a não intervenção do Estado na atividade econômica, o empresariado industrial nacional mostrou-se incapaz de assumir o vácuo deixado pela retirada do Estado, após ter “privatizado” para si as formas atuais de funcionamento desse mesmo Estado. Em decorrência desses dois fatores, o Brasil ingressou em um processo gradual de desindustrialização prematura, combinado com taxas muito modestas de crescimento econômico, deixando o país sem uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Essa falta de visão das elites fez com que a crise aparecesse como sendo uma crise do Estado, quando na verdade era uma crise de toda a sociedade. Assim, o fato de ter sido obscurecida, impediu que o conjunto da Nação acordasse para a nova realidade. Essa miopia política impediu que o Estado brasileiro continuasse a ser o organizador e representante dos interesses políticos de longo prazo do empresariado industrial.

A segunda questão central deste Capítulo 3 refere-se às relações entre o Estado e o empresariado industrial nos governos Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique e Lula.

Nesse sentido, a elaboração da Constituição de 1988 teve especial importância, na medida em que ela desencadeou uma ampla mobilização política, marcada por intensa participação da sociedade civil, através de seus diferentes segmentos. A elaboração de uma nova Carta, contudo, não foi suficiente para superar a dificuldade do Estado em capitanear um novo surto de desenvolvimento, em face da fragilidade das contas públicas, do clima de incertezas econômicas e políticas, aliado ao ambiente político efervescente que se criara antes e depois da promulgação da Constituição de 1988.

Esse contexto em que a agenda pública dividia-se entre consolidar a ruptura com a ordem anterior ou enfrentar as dificuldades da conjuntura econômica, foi propício para a ascensão de Collor que, mesmo sem contar com uma sólida base parlamentar, deu início ao processo de reforma do Estado e de abertura e privatização da economia.

O estudo procurou mostrar que as ações do governo de Collor resultaram desastrosas do ponto de vista econômico, de tal forma que o “projeto Collor” não apenas não caminhou como retrocedeu e desorganizou o País. Sonhava em ser uma espécie de grande Coréia no Atlântico Sul, e o que se viu, entretanto, foi um país dócil ao grande capital externo, que apenas se aproveitava da concorrência intermonopolista.

O processo de privatização e, depois, de desnacionalização, sobretudo nos setores de infraestrutura e serviços, inicialmente saudado como necessário e “modernizador”, desmontou o macrossistema de governança, que permitira ao Estado brasileiro induzir investimentos e sustentar o crescimento. Destituído dos meios diretos de inversão por intermédio das empresas estatais, sob severa restrição fiscal decorrente do programa de ajuste firmado com o FMI e obrigado a manter juros altíssimos diante do elevado déficit externo em conta corrente, o Estado ficou manietado. A impossibilidade do Estado em assumir os riscos da intervenção em grandes investimentos em infraestrutura, e a significativa debilidade financeira dos grupos privados nacionais contribuiu para enfraquecer ainda mais a capacidade de iniciativa doméstica, aprofundando a dependência de decisões por parte de empresas e investidores estrangeiros.

Em um contexto marcado, no campo político, pelo bonapartismo de Collor; no campo institucional, pelo alto grau de corrupção em que estava mergulhado o governo, no campo econômico, por um neoliberalismo subordinado, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, após a renúncia de Collor.

Para além dessa herança perversa, que combinava uma aguda crise econômica, social, política e ética, cuja simultaneidade não encontra paralelo na história republicana brasileira, o governo Itamar ainda teria que se haver com um acentuado processo de desindustrialização, que se fazia acompanhar de uma forte recessão e uma privatização do capital produtivo estatal, orientados pela visão minimalista de reforma do Estado.

No campo das relações Estado/empresariado industrial, a novidade do governo Itamar ficou por conta da reativação das câmaras setoriais que, por suas características, representaram uma ruptura com a tradição do corporativismo setorial bipartite, historicamente consolidado, limitado à negociação entre os setores público e privado, uma vez que, distintamente do modelo europeu, a tradição corporativa brasileira consagrou a representação

de interesses no interior do aparelho de Estado, embora esta representação tenha se limitado a questões específicas da política econômica. Ademais, no “modelo” brasileiro, os trabalhadores foram excluídos como parceiros dos acordos corporativos em torno das políticas econômicas mais relevantes.

Assim, as câmaras setoriais representavam a retomada de experiências voltadas à construção de espaço de metas e diretrizes acordadas entre elites estatais e representantes da iniciativa privada. Também a participação de lideranças sindicais no acordo, inaugurando um padrão tripartite de negociação, parecia conduzir o processo a um outro rumo. Mas mesmo não alterando o modelo de corporativismo praticado no Brasil, as câmaras setoriais constituíram, ainda que por um breve período, um importante instrumento de política industrial, ausente no governo Collor. Representaram, efetivamente, uma experiência de “economic governance”, no interior de uma burocracia, cujo estilo de gestão, cada vez mais se revelava insulado e tecnocrático.

Em relação aos interesses do empresariado, pode-se afirmar que, enquanto ator coletivo, evoluiu para um padrão fragmentado e diversificado de representação, tendência que foi se acentuando ao longo da década de 1985-95. Nesse período, ao lado da proliferação de entidades, observou-se o enfraquecimento do sistema corporativo tradicional e o fortalecimento de um sistema dual de representação, com a criação de novas organizações empresariais. Esse maior pluralismo da estrutura de representação empresarial, ao lado da inexistência de uma entidade de cúpula de caráter abrangente, capaz de contrabalançar os efeitos centrífugos das clivagens setoriais, não deixava nenhuma expectativa no sentido de formas mais unitárias de atuação. O que se viu foi o aumento da competição entre antigas e novas organizações, o surgimento de novas lideranças e o natural confronto entre distintos estilos de ação, o que veio a imprimir maior maleabilidade e flexibilidade ao conjunto da estrutura de representação empresarial.

Se a grave crise institucional havida no governo Collor deixou sequelas no governo Itamar, serviu para mostrar que o processo de democratização era irreversível. Mas o fortalecimento da democracia no País não foi suficiente para romper o antigo padrão de articulação Estado/sociedade, embora algumas mudanças importantes estivessem em curso.

Por fim, a avaliação que se pode fazer acerca do breve governo Itamar é que ele saiu da história deixando como legado, no campo político, a consolidação da democracia, a despeito das graves crises parlamentares que enfrentou. No campo econômico, o Plano Real foi seu maior legado, ao permitir a estabilização econômica que outros planos tentaram

alcançar e recorrentemente fracassaram, sendo o principal cabo eleitoral na eleição de Fernando Henrique à presidência da República.

Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, a desagregação da coalizão desenvolvimentista tornou-se mais nítida, redefinindo-se drasticamente a agenda pública. Criavam-se as condições políticas para a execução de um conjunto de reformas imbuídas de um profundo viés ideológico voltadas para implantar uma nova ordem centrada no mercado.

O programa a ser implantado pelo futuro governo, tinha como ponto de partida o reconhecimento de que em face da economia mundial ser fundamentalmente caracterizada pela internacionalização dos processos de produção e comercialização, para atingir um novo modelo de desenvolvimento era necessária a definição dos modos de inserção do Brasil na economia internacional, afetada pelo avanço da globalização.

A abertura da economia e a desregulamentação estavam entre as bases do novo programa. Mas o item central do programa de governo de FHC era a reforma do Estado. Nada mais próximo do ideal neoliberal que um governo propor a redução do Estado, ainda que sob o pretexto de torná-lo forte e ágil, em condições para regulamentar a atividade econômica e atuar com eficiência no combate às mazelas sociais.

Para além dos aspectos acima referidos, com Fernando Henrique na presidência, passava a ter efetividade a intenção de enterrar a chamada Era Vargas, naquilo que a mesma tinha de mais característico, ou seja, intervencionismo estatal na economia, protecionismo, monopólio estatal na exploração de recursos minerais, energéticos e hídricos, manutenção de uma legislação trabalhista e sindical, entre outras.

Contudo, a ilusão de um mundo globalizado onde todos teriam oportunidades, transformou-se em pesadelo. Fechamento de empresas, falências, associações com empresas estrangeiras, fusões e aquisições, aliadas ao expressivo aumento do desemprego na indústria, desindustrialização e avanço da desnacionalização da economia passaram a fazer parte do cotidiano da atividade econômica nesse período. A desindustrialização só não atingiu maior profundidade porque, entre 1930 e 1980, o Brasil construíra uma economia industrial extraordinariamente diversificada, ou seja, porque a indústria de transformação e seus empresários revelaram extraordinária capacidade de enfrentar a crise provocada principalmente pela sobre apreciação do câmbio e aumentar a produtividade.

No que respeita aos interesses da indústria, nem sua nítida perda de espaço em favor de outros setores da economia, como agronegócio, serviços e sistema financeiro, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, fez com que a CNI e a FIESP deixassem

de apoiar as prioridades da nova agenda pública, particularmente as reformas orientadas para o mercado.

De toda forma, esse adesismo não impediu que parcelas significativas da indústria se situassem entre os setores perdedores. Carente de sustentação, a indústria perdeu a influência que tinha no passado, não podendo reagir ao processo de desalojamento do mercado a que se viu submetida. O prestígio e a influência passariam para as empresas e os setores vitoriosos, configurando um quadro produtivo complexo e instável. Várias empresas e mesmo alguns setores desapareceram, enquanto outros se afirmaram e se expandiram, observando-se um crescente peso dos grupos transnacionais e o aprofundamento da concentração de capitais.

Pode-se concluir que ao longo dos anos de 1990, o empresariado nacional industrial perdeu seu papel político na definição da estratégia nacional de desenvolvimento. Exceto em relação a um reduzido grupo de beneficiários pelas privatizações, o que se observa é que se estreitou o círculo de poder burocrático e se aprofundou o confinamento tecnocrático das decisões. O modelo insulado de gestão, iniciado no governo Collor, persistiu sob a presidência de Fernando H. Cardoso, que reforçou a primazia burocrática. As negociações levadas a efeito no Congresso seriam desdobradas dentro dos limites previamente definidos pelo Executivo. Com base nessa lógica, o cerne do projeto do governo FHC, representado pelo plano de estabilização econômica, pelo ajuste fiscal e pelas medidas comprometidas com a nova forma de inserção na economia internacional, seria inegociável.

Em relação às relações entre os setores público e privado, ao longo do governo Fernando Henrique foram eliminados os últimos canais institucionalizados de negociação ainda existentes no interior da burocracia governamental, rompendo-se com uma das marcas distintivas do antigo modelo corporativo. Comissões e conselhos econômicos, integrados por agentes técnicos e lideranças empresariais, desapareceriam como integrantes do quadro de agências setoriais de natureza consultiva e deliberativa.

Mas a pesar do insulamento burocrático, as linhas de comunicação entre o empresariado e a burocracia estatal não foram interrompidas ao longo do período. Durante a gestão de FHC, observou-se mesmo um forte intercâmbio e intensa comunicação entre líderes empresariais e autoridades governamentais, embora sob a forma de contatos de teor mais pessoal do que institucional, os denominados “anéis concêntricos” de que falava o sociólogo Fernando Henrique Cardoso.

No Brasil, o regime de privatizações que foi aperfeiçoado com as agências reguladoras, constituiu verdadeira reforma do Estado, conquanto essas, podendo assumir distintos estatutos jurídicos, apontam para a existência de um “Estado dentro do Estado”.

Assim, a reforma do Estado proposta (e executada) pelo governo FHC, na qual a estratégia protecionista era um dos pontos da antiga ordem que deveriam ser eliminados, transformou-se, através das agências reguladoras, em nova e sofisticada forma de protecionismo. Nesse sentido, atentar para o “capitalismo de laços” que se desenvolveu no Brasil a partir do governo Collor, torna-se essencial.⁷⁸

As mudanças, introduzidas em sua maior parte no primeiro governo Fernando Henrique, para além de representarem um profundo corte com o passado, causaram impactos significativos sobre a sociedade, a economia e a ordem política, ao atingirem não apenas o modelo econômico, como também o tipo de capitalismo, a modalidade de Estado, as formas de articulação Estado-sociedade e o estilo de gestão pública. A desestruturação do modelo do tripé, sustentado pela articulação desenvolvimentista, representado pelo fortalecimento simultâneo das empresas de capital nacional, estatais e estrangeiras, trouxe como consequência uma drástica redução do setor estatal, o enfraquecimento do segmento privado nacional e o fortalecimento da empresa estrangeira, promovendo um acentuado processo de desnacionalização. Sob a influência dessas diretrizes orientadas para o mercado, o comando da nova ordem econômica passou para as grandes corporações transnacionais, cujos objetivos passam ao largo das questões sociais dos países em que atuam.

De toda forma, a responsabilidade pela perda de prestígio político e de inserção econômica por parte da indústria, observada desde o governo Collor e aprofundada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, não pode ser atribuída apenas à ação governamental, senão que contou com a complacência das próprias entidades de representação da indústria. A prática adesista e a postura pragmática das entidades de representação da indústria, sejam as integrantes do sistema corporativo oficial, sejam as entidades setoriais de direito privado, falaram mais alto.

A partir da reeleição de Fernando Henrique à presidência da República, passou-se a observar mudanças significativas em relação à situação anterior, com o surgimento de dissidências que apontavam para a busca de novos fundamentos para manter a governabilidade para além da estabilização. O fato é que em seu segundo mandato verificou-se um menor ímpeto das reformas orientadas para o mercado, em parte devido às dissidências no interior da própria coalizão dominante, com críticas cada vez mais ácidas de setores até então alinhados com a política econômica em curso, em parte pela percepção de setores do

⁷⁸ Referência à obra de Sérgio Lazzarini, *Capitalismo de Laços – Os Donos do Brasil e suas Conexões*, 2011.

empresariado nacional – que poucos anos antes tinham aderido às teses que viam o Estado como sinônimo do atraso e de empecilho ao crescimento da economia – de que a nova configuração política e econômica não lhes favorecia.

Simultaneamente às dissidências internas, no âmbito internacional verificava-se o retorno do interesse pela economia política do desenvolvimento, ganhando força o estudo das estruturas econômicas, das instituições e da política nos países em desenvolvimento. Nesse retorno, voltou à tona o papel ativo do Estado na transformação econômica. Tal fato passou a representar um marco da nova agenda de pesquisa sobre o Estado e suas ligações com a sociedade, na medida em que contrapunha às ideias neoliberais que consideravam o Estado um “problema”, passando a caminhar na direção do novo conceito de Estado desenvolvimentista, centrado na “autonomia inserida do Estado” (*embedded autonomy*), com a rejeição simultânea da ideia de Estado *insulado* da sociedade, bem como da ideia de Estado *capturado* por interesses especiais dominantes.

Nessa perspectiva, criava-se um ambiente menos restritivo à atuação do Estado no Brasil, ao mesmo tempo em que levaria os empresários industriais a se aproximarem de setores da sociedade descontentes com os rumos da economia e das condições sociais que dela derivavam, o que seria decisivo para as chances de vitória de uma coalizão de centro-esquerda liderada por um ex-operário e ex-líder sindical.

Lula, que tinha em sua chapa, como vice-presidente, o senador mineiro José Alencar, foi eleito por uma ampla coligação de partidos e de inúmeros outros setores descontentes com o modelo neoliberal que norteou a política econômica dos governos ao longo dos anos 90 e início dos anos 2000. Sua vitória representou um marco na construção da democracia sustentada no Brasil, implicando um passo importante no sentido da plena aceitação do princípio da alternância do poder.

No entanto, o cenário indicava que 2003 seria um ano crítico. A política macroeconômica do novo governo teria como missão contornar o risco de agravamento da asfixia cambial, mantendo as condições fiscais sob controle; concretizar investimentos competitivos para sustentar o superávit comercial; evitar o caos das expectativas inflacionárias, impedindo a reinstalação de formas de indexação de preços, salários e rendas; e consolidar a confiança na sustentabilidade do crescimento, devolvendo esperança e autoestima à toda sociedade brasileira.

Embora houvesse uma forte tensão entre continuidade e mudança, em seus dois primeiros anos de mandato, Lula não teve outra alternativa a não ser dar continuidade aos fundamentos da política macroeconômica estabelecidas sobretudo no segundo mandato de

FHC. Mas ainda que tímidas e premidas pela realidade econômica desfavorável, algumas mudanças passaram a ser percebidas no novo governo, como ocorreu na área da política externa. Uma segunda mudança esteve localizada nos esforços para abrir espaços e criar condições institucionais para a execução de uma política industrial afirmativa. Por fim, uma terceira mudança pode ser observada no progressivo aprofundamento das políticas sociais, que passaram a ter um alcance muito mais expressivo do que no governo anterior.

No que respeita ao relacionamento com o empresariado, e diferentemente da postura de seu antecessor, Lula levou à presidência da República sua própria experiência como líder sindical, traduzida num apetite insaciável para o diálogo, o que lhe permitiu construir permanentes canais de acesso com o setor produtivo. Essa aproximação com o empresariado materializou-se não apenas na presença de José de Alencar na vice-presidência do País, mas também pela indicação de dois outros empresários de expressão para integrar a equipe ministerial.

Ainda longe de se constituir um pacto, já era nítida a preocupação do governo com a incorporação política do setor produtivo e com a ampliação dos canais de negociação. Para além da inclusão de empresários em sua equipe ministerial, o presidente Lula empenhou-se particularmente na aproximação com o empresariado nacional, estabelecendo uma nova estrutura institucional, que tinha por objetivo acomodar interesses divergentes e construir consensos em torno da necessidade de implantar uma política industrial ativa. A intenção de Lula em se aproximar do empresariado nacional resultou altamente positiva para este, ao mesmo tempo em que serviu para eliminar temores residuais porventura existentes acerca do comportamento do governo, o que foi confirmado pela avaliação positiva por parte do empresariado a esse esforço de aproximação.

Entretanto, se os indicadores positivos alimentavam o otimismo do governo quanto de diversos setores empresariais, chegando a especular-se sobre a possibilidade de ter sido deixada para trás a fase da longa estagnação observada entre 1980-2003, a manutenção de uma política monetária que combinava juros altos e câmbio apreciado, recebia a crítica não apenas do mundo acadêmico quanto do mundo empresarial, sendo que este ainda acrescentaria àquelas críticas a não redução do “custo Brasil”: diminuição da carga tributária, redução do custo de financiamento das atividades produtivas, melhoria da infraestrutura – portos, estradas e energia – e a flexibilização da legislação trabalhista.

Em conclusão, na análise das relações entre o empresariado industrial e o Estado, sob o primeiro governo Lula, ficou evidente de que a criação de condições para a retomada do crescimento sustentado seria um importante fator de mobilização dos interesses empresariais.

Na mesma direção, passou a ser bem recebida pelo empresariado, a possibilidade de se articular uma ampla coalizão política em torno da formulação de alternativas que rompessem a semiestagnação do país. Para tanto, na percepção dos industriais, seria necessário inverter a equação “juros altos + câmbio valorizado”, identificada como fator responsável pelo baixo crescimento da economia brasileira. Por fim, a disposição do governo em manter o diálogo com os empresários e suas entidades de representação, tenderia a ser um ponto relevante na construção de uma nova aliança empresariado-governo, aspecto que reapareceu no debate da sucessão presidencial de 2006.

A contundente vitória de Lula, mais expressiva ainda do que a de 2002, teve como dado positivo a constatação de que os empresários tinham amadurecido politicamente e, desde 2002, estavam preparados para a aceitação da alternância do poder e o respeito às regras do jogo democrático.

Reeleito o presidente Lula, era chegada a hora de proporcionar um maior estímulo à produção. Ao mesmo tempo, algumas condições estruturais que haviam sido implantadas, ainda no primeiro governo do presidente Lula, passavam a surtir efeito. A expansão das exportações fora uma dessas condições, na medida em que abriu novos horizontes comerciais às empresas brasileiras, ainda que a maior parte dessas exportações estivessem atreladas às *commodities*.

Também o papel desempenhado pelo BNDES foi fundamental para alavancar essa nova fase. Sob a nova ordem, o Banco mudou o enfoque de sua atuação, deixando de ser o agente que financiava as aquisições de empresas estatais privatizadas, para retornar ao seu papel histórico de financiar a produção, através de novos empreendimentos e/ou ampliação dos existentes. Na mesma linha, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal ampliaram o crédito para o financiamento da produção, com a consequente geração de empregos.

Um outro fator determinante para o crescimento da economia registrado no segundo governo Lula, foi o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), lançado no início de 2007, e que contemplava várias das propostas contidas em documentos elaborados pelo IEDI, em particular as que pleiteavam a ampliação dos investimentos em infraestrutura, através da mobilização de recursos públicos e privados. Simbólico, por ser a primeira grande iniciativa em termos de desenvolvimento em anos, o PAC não atingiu a sua meta de investimentos. Contudo, a injeção de recursos provenientes do programa, e o aumento da taxa de investimento estimularam o investimento produtivo, com reflexos altamente positivos do ponto de vista social e econômico, seja pelo aumento do emprego formal, seja pelo aumento da renda das pessoas, seja pela ampliação do mercado interno.

Evidentemente que ao longo do dois mandatos do presidente Lula, nem sempre as ações do governo foram bem recebidas, seja pelo empresariado, seja pela sociedade em geral. Contudo, é inegável que em relação ao emprego e à renda, houve uma sensível melhora. O emprego formal cresceu durante os oito anos do governo Lula em proporção muito maior do que nos oito anos do governo Fernando Henrique, com 11.256.669 e 1.211.990 novos postos de trabalho, respectivamente. O mesmo se pode dizer da evolução do salário mínimo, cujos efeitos se fazem sentir na renda geral das famílias, uma vez que o salário mínimo valorizado impacta para cima nos demais salários pagos na economia. Entre 1995 e 2002, o salário mínimo cresceu 23,9%. Entre 2003 e 2010, esse crescimento foi da ordem de 74,7%. Essa política de valorização do salário mínimo, combatida sob a alegação de populismo econômico, interferiu diretamente sobre um universo de 24 milhões de trabalhadores, incluindo mais de 16 milhões de aposentados e pensionistas, tendo um impacto significativo na distribuição da renda do trabalho, com reflexos diretos sobre a expansão do mercado interno de consumo de massa, o que interessa diretamente a indústria nacional.

A grande ênfase do governo Lula no atendimento massivo às populações de baixa renda, foi outro ponto de sua gestão duramente criticado pela oposição e por setores mais conservadores da sociedade brasileira. Esses programas de transferência de renda, dos quais o de maior visibilidade foi o Bolsa Família, foram responsáveis pela retirada da pobreza extrema de cerca de 30% das famílias que viviam sob essa condição. Para além dos efeitos positivos sobre a redução das desigualdades, essas políticas de transferência de renda assumiram um papel dinamizador em economias locais, especialmente em áreas deprimidas. Pesquisas do IPEA revelam que o Bolsa Família, ao lado da política de valorização do salário mínimo e dos benefícios previdenciários, têm produzido impactos significativos na distribuição da renda, o que permitiu a queda dos níveis de pobreza, ao mesmo tempo em que contribuiu para a expansão do mercado interno, com forte reflexos no PIB nacional.

Muitos analistas passaram a descrever o segundo governo Lula, como sendo o renascimento do nacional-desenvolvimentismo, inaugurando uma nova fase na economia do Brasil. Sem dúvida que o segundo governo Lula, assim como o primeiro, teve méritos tanto no campo econômico quanto, e particularmente, no campo social.

Todavia, segundo analistas econômicos, como Ignacy Sachs, o governo Lula, ao lado de seus reconhecidos méritos, perdeu a oportunidade de incorporar a dimensão de planejamento em seu governo. A expansão da indústria no período 2003-2010 não teria partido de uma clara política industrial, fruto de prévio planejamento, mas do aproveitamento de oportunidades estruturais e conjunturais. Para Sachs, Lula ainda poderia ter aproveitado

seu capital político para extirpar o planejamento autoritário, ainda vigente, no qual o planejador cria as justificativas técnicas para a decisão política tomada “ex-post”, e ter investido no planejamento público-privado (não-autoritário), onde, num ambiente democrático, estivessem presentes o Estado, os empresários, os trabalhadores e a sociedade civil organizada.⁷⁹

Outros economistas de prestígio, como Reinaldo Gonçalves, Antonio Corrêa de Lacerda e José Luis Oreiro, mesmo reconhecendo os avanços obtidos no governo Lula, no sentido de reativar a atividade econômica e, em decorrência, ampliar a renda das pessoas e o mercado interno, fica evidente que essa forma mais incisiva de participação do Estado brasileiro, não foi acompanhada de correções na política macroeconômica, principalmente no que diz respeito à taxa de câmbio, que se manteve apreciada, e aos juros, ainda elevados, ambos inibidores de um processo de industrialização interno capaz de fazer frente à concorrência externa.

De toda forma, do ponto de vista dos interesses mais imediatos do empresariado industrial, a política de renúncia fiscal sobre produtos industrializados, que abrangeu automóveis, eletrodomésticos, eletrônicos e materiais de construção, não apenas amenizou os efeitos da crise internacional, como reaqueceu fortemente a economia, sem que tal renúncia tenha provocado queda na arrecadação de impostos. Em decorrência, trouxe reflexos positivos para todos os setores industriais, de tal modo que o crescimento da indústria em 2010 atingiu a taxa de 10,5%. Esse desempenho econômico extraordinário, afetou positivamente os interesses do empresariado industrial, com reflexos favoráveis na geração de emprego e renda, viria a ser o grande “cabo eleitoral” da candidata da situação Dilma Rousseff, na eleição de outubro de 2010, quando venceria o candidato da oposição José Serra, por larga margem de votos

⁷⁹ Conferência proferida na FIEP, em 2011, no Seminário sobre Desindustrialização no Brasil, que contou ainda com a presença de Luiz Carlos Bresser-Pereira, José Luiz Oreiro e Gilmar Mendes Lourenço.

5 RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL

Analisar as origens das relações entre Estado e sociedade no Brasil, implica retroagir à época da Independência, uma vez que ela, segundo Florestan Fernandes (2006), não obstante a forma pela qual se desenrolou, constituiu a primeira grande revolução social que se operou no Brasil. Todavia, a presente tese não tem propósitos tão largos, daí que para seus objetivos basta considerar que a Independência pressupunha, simultaneamente, um elemento revolucionário e outro elemento conservador.

O elemento revolucionário aparecia nos propósitos de despojar a ordem social, herdada da sociedade colonial, dos caracteres heteronômicos aos quais fora moldada, requisito para que ela adquirisse a elasticidade e a autonomia exigidas por uma sociedade nacional. O elemento conservador evidenciava-se nos propósitos de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social que não possuía condições materiais e morais suficientes para engendrar o padrão de autonomia necessário à construção e ao florescimento de uma nação (FERNANDES, 2006, p. 51).

Executando um profundo corte temporal, chega-se a outro evento fundamental na vida nacional: a Proclamação da República. O período que se inaugura com a República, embora tenha rompido com a antiga ordem, não implicou a centralização do poder político no governo federal, uma vez que esse estava diluído entre as oligarquias provinciais. Por sua vez, o poder político nas províncias era controlado por dois setores integrantes da classe dominante: o grande capital cafeeiro urbano (comercial e exportador) e a lavoura (fazendeiros do interior).

Em face a esse domínio, era compreensível porque o Estado, mesmo não podendo ser classificado como anti-industrialista, estava longe de ser um incentivador da indústria. Contudo, como afirma Renato Perissinotto, “o Brasil da Primeira República não era apenas uma vasta fazenda permeada por monótonas relações sociais arcaicas. Era também o país de alguns centros urbanos que despontavam na economia nacional” (1994, p. 127).

Há que ser considerado, ainda, que nas transformações ocorridas durante a República Velha, a indústria não se constituiu em mera alternativa de investimentos aos lucros excedentes provenientes da economia agroexportadora, ou em apêndice do setor cafeeiro. Assim, se é possível afirmar que o avanço da industrialização no país esteve intimamente ligado à economia cafeeira, é também certo que a subordinação à dinâmica da economia agroexportadora não implicou na inexistência da burguesia industrial, ou que, existindo, não

se fizesse presente na cena política ou na luta ideológica (PERISSINOTTO, 1994).

Todavia, a relação entre indústria e economia agroexportadora foi marcada, tanto pela unidade quanto pela contradição. Unidade, na medida em que a expansão da indústria dependia da expansão cafeeira; contradição, porquanto a economia cafeeira impunha limites ao pleno desenvolvimento da indústria, como observa Draibe (2004). Essa contradição e seus efeitos econômicos e políticos, assim como a formação de uma burguesia industrial, cada vez mais dissociada da economia agroexportadora, estão entre as principais razões que levaram a deflagração da Revolução de 1930.

A propósito da Revolução de 30, o governo que dela emergiu rompeu o sistema oligárquico provincial que perdurara desde a proclamação da República, vindo a produzir um Estado forte, cuja característica principal era a centralização de poder em torno do Presidente e da Presidência. Essa centralização certamente se coloca como uma das questões que melhor expressa a relação entre Estado e sociedade brasileira no pós-1930. Em relação ao primeiro, a literatura considera que a centralização estaria relacionada ao fenômeno da personalização do poder, em particular durante o período ditatorial de 1937-1945. Em relação à segunda, a centralização seria consequência da autonomização do Estado durante o período de transição capitalista inaugurado em 1930.

Esta centralização decisória no topo do Executivo Federal, para pensar como Adriano Codato,⁸⁰ não representou apenas a marginalização das oligarquias regionais; determinou a perda de poder político dos estados mais importantes (São Paulo, em particular). Ela representou também a força do núcleo estatal na ocupação de um espaço político que se abria pela ausência de hegemonia dos diversos grupos dominantes, a burguesia em especial, “como agente de mudança e equilíbrio entre as diversas forças sociais em confronto, delineando-se as condições para a emergência de um sistema político autoritário e fechado” (DINIZ, 1978, p. 20).

A constituição desse sistema autoritário e fechado pode ser analisada sob dois aspectos: o primeiro, mais amplo, diz respeito ao processo de construção da autoridade do Estado sobre a sociedade; o segundo, diretamente relacionado ao tema em estudo, permite pensar que esse sistema tornou-se a precondição para a mudança no modelo de

⁸⁰ Para apreender a gênese e o desenvolvimento da capacidade estatal a partir de variáveis políticas, tomando por base a centralização decisória no Executivo Federal, notadamente após 1937, ver Adriano N. Codato, *Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado*. In: Dois Pontos, Curitiba, São Carlos, vol. 5, n. 2, pp.143-168, outubro, 2008.

desenvolvimento econômico do país ocorrido na primeira metade do século XX. Dito em outros termos, o papel preponderante do Estado brasileiro na constituição de um novo modelo de crescimento econômico e de um processo mais amplo de modernização pode ser visto como contrapartida de seu autoritarismo e da referida crise de hegemonia.

Esse autoritarismo, que expressou a forma do Estado se relacionar com a sociedade, se fez presente enquanto regime político na maior parte do período de 1930 a 1985. Durante 34 anos o País esteve submetido a algum tipo de regime de exceção, a saber: Governo Provisório (1930-1934); Estado Novo (1937-1945); Regime Militar (1964-1985).

Durante os últimos anos do regime militar, e a despeito das prerrogativas que concentrava, do poder de decisão que acumulava e dos recursos políticos e econômicos que controlava, o Estado foi revelando uma fragilidade crescente, incapaz de fazer valer suas decisões e impor o acatamento aos seus ordenamentos legais. O resultado dessa ambígua situação, na qual conviviam concentração de poder e baixa capacidade de implementação, foi a rarefação do poder público, a falência do Estado no que diz respeito a sua capacidade de ação e de implementação de políticas, em que pese o alto grau de voluntarismo e o poder discricionário da cúpula estatal.

Assim, pensando como Eli Diniz (1996), o hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada, aprofundou as tensões ligadas ao processo de modernização, de tal modo que no tocante ao empresariado, instaurou-se um sistema multifacetado de representação de interesses, extravasando o arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão corporativo do Estado sobre a sociedade.

5.1 A CONSTRUÇÃO DO CORPORATIVISMO ESTATAL NO BRASIL

Antes de aprofundar a análise acerca da construção do corporativismo estatal no Brasil, é necessário conceituar corporativismo. Para tanto, recorrendo a Norberto Bobbio (... et. al., 2004), é possível entender corporativismo como uma doutrina, que propugna pela organização da coletividade baseada na associação representativa de interesses. Propõe, graças à solidariedade orgânica dos interesses concretos e às fórmulas de colaboração que daí podem derivar, a remoção ou neutralização dos elementos de conflito: a concorrência, no

plano econômico; a luta de classes; no plano social; as diferenças ideológicas, no plano político

A exemplo de outras experiências corporativas, o regime implantado no Brasil por Vargas, após a Revolução de 1930, tinha entre seus objetivos suprimir a luta de classes, a partir de um Estado centralizador, autoritário e detentor de amplas prerrogativas. O modelo varguista monístico pretendia reduzir à unidade todo complexo produtivo. Também, almejava subordinar o bem-estar das categorias e seus próprios interesses concretos ao objetivo geral do desenvolvimento econômico. Essas características permitem afirmar que o corporativismo implantado no Brasil, continha fortes elementos da concepção original do corporativismo nacionalista (e fascista) idealizado por Alfredo Rocco, e implantado por Mussolini na Itália. Essa tentativa de, coercitivamente, conceder ao Estado o poder exclusivo de arbitrar conflitos, claramente presente no projeto varguista, fez com que o corporativismo fosse identificado com o autoritarismo e com privilégios para grupos específicos. Tal constatação permite concluir que, na construção do corporativismo estatal no Brasil, o autoritarismo foi a contrapartida ao papel preponderante que o Estado exerceu na constituição de um novo modelo de crescimento econômico e de um processo mais amplo de modernização.

Foi esse corporativismo estatal, onde ressalta o papel central do Estado, enquanto agente controlador das organizações de interesse, em particular aquelas vinculadas ao capital e ao trabalho, que presidiu suas relações com a sociedade, desde a década de 1930 até o final da década de 1980. Não obstante suas características autoritárias e concentradoras, foi conveniente para gestão da economia e benéfico para a indústria, em particular, na medida em que o protecionismo econômico implícito nessa relação permitiu sua sobrevivência, a despeito do seu atraso tecnológico e dos preços elevados que praticava em relação à concorrência externa.

De outra forma, se o corporativismo estatal foi importante para a gestão da economia, apresentou várias imperfeições, das quais a ausência da representação de trabalhadores no modelo implantado pelo Estado, foi a que determinou maior prejuízo social. Essa talvez foi a razão pela qual nem mesmo a instauração de uma Assembleia Constituinte tenha sido capaz de abrir espaço para a implantação de uma democracia representativa clássica.

Com isso não se está afirmando que o corporativismo pode ser considerado uma alternativa à democracia representativa e, tampouco, tem sentido elevar uma crítica corporativista da democracia representativa a um nível teórico abstrato, como se o corporativismo fosse um sistema melhor de representação (HIRST, 1992). Entretanto,

dispositivos corporativos não precisam ser necessariamente autoritários. Ao contrário, podem ser um meio eficaz de gestão relativamente não-coercitiva da economia, desde que nas negociações esteja assegurada a participação da indústria, do trabalho e do Estado nos níveis nacionais, regional e local. Agindo dessa forma, esses mesmos dispositivos corporativos podem assegurar uma forma de representação dos interesses sociais organizados que faz crescer a democracia, no sentido de permitir maior influência popular.

É preciso ressaltar, todavia, que essas considerações de ordem teórica se aplicam a democracias representativas consolidadas, que conseguiram implantar o Estado de Bem-Estar Social e, por esta razão, o corporativismo é visto sob outra perspectiva. Entretanto, em países onde a sociedade, em suas diversas ramificações, é tradicionalmente fraca, e as instituições públicas são detentoras de um poder de implementação muito alto, como no Brasil, é possível entender porque as articulações que se originam da sociedade em direção ao Estado sejam mais raras, quando não inexistentes. Em contrapartida, as articulações do Estado em direção à sociedade, refletem exatamente as prerrogativas que concentra, o poder de decisão que acumula e os recursos políticos e econômicos que controla.

Diferentemente do que ocorreu nas democracias europeias, onde na década de 1980, a democracia representativa não apenas deixou de ser contestada, mas estimulada pelos mesmos movimentos que antes pediam sua extinção, primeiramente em favor de regimes fascistas e stalinistas e, mais tarde, em favor de uma democracia participativa e direta, o Brasil, ao final daquela década, ainda lutava para consolidar a democracia recém reconquistada, ao mesmo tempo em que tinha que se haver com a construção de uma agenda que permitisse sua inserção num mundo cada vez mais globalizado.

De toda forma, no final dos anos 80 o empresariado, enquanto ator coletivo evoluiu para um padrão mais fragmentado e diversificado de representação. A proliferação de entidades, o enfraquecimento do sistema dual de representação, a criação de novas organizações empresariais, com destaque para os “*think tanks*”, significou o aguçamento desse processo de diferenciação. O maior pluralismo da estrutura de representação empresarial, ao lado da inexistência de uma entidade de cúpula de caráter abrangente – a CNI, embora reformulada, não conseguiu desempenhar este papel –, capaz de contrabalançar os efeitos centrífugos das clivagens setoriais, não permitiu evoluir no sentido de formas mais unitárias de atuação. Contudo, o aumento da competição entre antigas e novas organizações, a renovação de lideranças e o confronto entre distintos estilos de ação têm agido no sentido de imprimir maior maleabilidade e flexibilidade ao conjunto da estrutura.

Por outro lado, embora a democratização no Brasil não tenha levado à ruptura com o antigo padrão de articulação Estado-sociedade, algumas mudanças foram observadas. De maneira mais ampla, a coexistência entre distintos formatos organizacionais e estilos de atuação, levou a instauração de um sistema híbrido e multipolar de representação de interesses. No que respeita às relações capital-trabalho, a ruptura da rigidez da estrutura legada pelo antigo modelo de industrialização tributária do Estado, permitiu novas configurações no sentido de maior abertura e intercâmbio com atores externos.

Isso explica, em grande parte, porque ao lado de formatos corporativos, clientelistas, pluralistas e, mesmo, particularistas, predatórios e universalistas de interação entre atores, esse sistema multifacetado de representação de interesses – analisado no Capítulo 1 da presente Tese –, passou a expressar um profundo processo de reordenamento social, que ainda não esgotou suas potencialidades, embora já permita esboçar algumas tendências. Entre estas, resta evidenciado que o modelo estatista concentrador, vigente até meados de 1980, tornou-se incompatível com uma sociedade diversificada, política e culturalmente, como a brasileira, ao mesmo tempo em que um padrão mais desconcentrado e flexível de ação estatal, tornava-se desejável (DINIZ, 1996).

O regime militar, que expressava um Estado que se revelou simultaneamente autoritário e fragilizado, e cujo último governo, em 1985, saiu pela “porta dos fundos” da história, deixou um legado, no mínimo, contraditório. Por um lado, a perspectiva desenvolvimentista levou o País a um processo de acelerada modernização econômica, que o colocou na condição de oitava economia mundial.

Em contraste, foi alto o custo social e político do desempenho favorável na esfera econômica. Quanto à dimensão social, o agravamento da concentração de renda e dos níveis de pobreza legou à Nova República uma pesada dívida social. No tocante aos problemas de ordem política, a deterioração das instituições estatais constituiu uma séria restrição aos governos civis que sucessivamente assumiram a direção do País (DINIZ, 1996, p. 74).

Assim, a modernidade que transformou economia, não teve o mesmo ímpeto nas relações sociais. A presença massiva do Estado na vida da Nação faz com que o mesmo permaneça não apenas como principal indutor do processo econômico, mas também, e principalmente, como o *locus* onde são administrados os interesses maiores desse mesmo empresariado industrial. Assim, permaneceu a tendência histórica de dissociação entre a

ordem corporativa de representação de interesses e o sistema político-partidário. Dito de outra forma, ao longo do período estudado na presente tese, “permaneceu a fluidez das relações entre grupos organizados e partidos políticos, assim como a carência de articulação entre as instituições que expressam interesses específicos, de grupos ocupacionais, e aquelas que agregam interesses de corte classista”.⁸¹

Persistiu a competição entre essas duas lógicas de ação coletiva, cujo resultado perverso foi a reiteração da fragilidade e da incapacidade do sistema político de agregar e universalizar demandas da sociedade, delineando alternativas sociais abrangentes. O resultado foi a constituição de dois sistemas de representação de interesses pouco articulados entre si. Nesse sentido, pode-se afirmar que houve uma considerável ampliação das formas organizativas da sociedade civil, sem que isso tenha significado um maior enraizamento dos partidos políticos, determinando que as relações entre interesses e partidos permanecessem fluídas.

Em conclusão, se é correto afirmar que a possibilidade de transição do corporativismo estatal para outras formas de organização societais no Brasil tem sido bloqueada, muitas vezes, pela ação dos próprios governos, por temor à perda do poder que concentram, não é menos verdadeiro que os partidos políticos mantêm-se distanciados da sociedade, estabelecendo relações muito fluídas com as entidades de representação de interesses. Assim, nem mesmo o fortalecimento dos sindicatos, a sua maior autonomia e a prática da negociação coletiva desenvolvida ao longos de vários anos foi suficiente para essa transposição, uma vez que ela também depende de uma sólida representação de interesses que, no caso brasileiro, permaneceu fragmentada.

5.2 CORPORATIVISMO SOCIETAL E NEOCORPORATIVISMO NO BRASIL

O conceito de corporativismo societal, em oposição ao conceito de corporativismo estatal (abordado na Seção anterior), caracteriza processos de articulação e intermediação de interesses que emergem autonomamente da sociedade em direção ao Estado, com a

⁸¹ Uma crítica das formas de articulação de interesses no quadro mais amplo das relações Estado e sociedade civil, é encontrada em *Representação de interesses e reestruturação produtiva: para onde vai o corporativismo?*, de Jorge Tápia e Angela Carneiro Araújo, 1994.

preservação da autonomia relativa dos atores envolvidos. Schmitter (1979), formulador da distinção entre os dois tipos de corporativismo, identifica o primeiro como uma estrutura de intermediação de interesses característica dos Estados de Bem-Estar Social, democráticos e pós-liberais.

O conceito de “neocorporativismo”, de outra parte, expressa um modo particular de articulação entre o Estado e grupos de interesse, combinando dois aspectos centrais: a intermediação de interesses e uma modalidade específica de formulação/gestão de políticas públicas. Lehmbruch (1988) apresenta um conceito pluridimensional de neocorporativismo, integrando três desenvolvimentos interrelacionados: a expansão de organizações de interesse centralizadas que detém o monopólio de representação; o reforço das relações entre o Estado e essas organizações; e a consolidação de negociações tripartites envolvendo organizações sindicais e empresariais, em coordenação com as políticas governamentais.

Os conceitos de corporativismo societal e de neocorporativismo, acima descritos, se prestam para demonstrar que a visão difundida de que a relação empresariado/Estado no Brasil, a partir dos primeiros anos da década de 2000, teria evoluído para um modelo semelhante ao neocorporativismo europeu, marca dos países socialdemocratas, estava equivocada. Na verdade, tratam-se de realidades muito distintas.

Primeiramente porque no caso do Brasil, implantou-se, como anteriormente observado, o corporativismo de Estado, através de um sistema imposto pelo alto, que tinha por objetivo incorporar os grupos estratégicos que emergiram com o processo de industrialização: o empresário e o proletariado industriais. O setor rural, como sabido, ficou fora desse arranjo.

Um segundo ponto que distingue a situação local do exemplo europeu, é que a implantação do corporativismo no Brasil se deu num contexto de fechamento crescente do sistema político, consolidando-se sob regimes autoritários, o que veio validar as teses que o vinculam ao corporativismo fascista italiano, como já referido anteriormente.

Em contraste, no caso europeu, o corporativismo surgiu como resultado de uma evolução espontânea das relações entre os principais setores econômicos, refletindo uma longa tradição de negociação entre associações empresariais e sindicatos operários, com o respaldo de sólidas instituições estatais e partidárias (SCHMITTER, 1979).

Ademais, na Europa, o corporativismo não só foi fruto de uma evolução espontânea, como se deu sob regimes pluralistas e democráticos plenamente consolidados. Essa diferença tem importantes consequências não apenas para a definição das identidades coletivas dos

atores, como também para a consagração de estilos de gestão pública abertos ao jogo democrático (DINIZ, 1996).

Um terceiro ponto a considerar é que, no Brasil, a estrutura corporativa, ao lado das associações paralelas, transformou-se na via exclusiva de incorporação política dos setores empresariais, dada a debilidade dos partidos. A identidade política desses atores dar-se-ia fora das arenas partidárias e parlamentar, fato que somente nos últimos anos vem sendo lentamente revertido, não se constituindo, ainda, em uma ação política eficaz, como demonstrado no Capítulo 2 da presente tese.

No caso europeu, a gênese e a consolidação das organizações de representação dos interesses das classes empresariais evoluíram em estreita conexão com os partidos políticos; as associações empresariais com os partidos conservadores, os sindicatos operários com os partidos socialdemocratas e socialistas.

Para além dos três pontos que marcam a diferença entre a estrutura corporativa brasileira e europeia, é preciso ter em conta que, para alguns autores, o corporativismo não precisa ser, necessariamente, autoritário e promotor de privilégios, como ocorreu no Brasil. Paul Hirst (1992), discorrendo acerca dos limites da democracia representativa na Europa, considera que um Estado plenamente pluralista e uma sociedade aberta a projetos associativistas podem ser objetivos de longo prazo para o socialismo democrático. A mais curto prazo, entretanto, uma forma colaboracionista de gestão da economia fornece base tanto para o enfraquecimento do poder do Estado centralizado, quanto para a redução do domínio dos grandes partidos – europeus, no caso em tela. Somente assim seria possível sair de uma democracia representativa cujo papel é cada vez mais plebiscitário e legitimatório do poder governamental estabelecido – como ocorre no Brasil de hoje.

A experiência de gerir a economia pela negociação e o acordo dos interesses organizados alcançados nos Estados e regiões mais progressistas da Europa mostra a possibilidade de se fortalecer o pluralismo. Mostra que a economia, que é a função central da política moderna, pode ser governada sem um grau elevado de coerção. Mostra, através de pactos sociais e da negociação corporativa organizada, a possibilidade de conquistar um maior equilíbrio entre o Estado e a sociedade civil (HIRST, 1992, p. 16).

Com base nas considerações acima, e segundo a literatura especializada, o Brasil poderia, no limite, como propõe Eli Diniz, ser classificado como um caso de *fraco corporativismo setorial*, uma vez que a presença de uma representação corporativa de interesses no interior do aparelho de Estado esteve (e está) voltada à preservação de aspectos específicos da política econômica, em particular o protecionismo, a reserva de mercado e a

alocação de incentivos e subsídios, ademais de estar restrita a certos estágios do processo decisório, principalmente relacionados à consulta e à implementação. De toda forma, em boa parte dos casos, o empresariado revelou-se capaz de exercer alguma influência na fase de execução das medidas, exercitando seu poder de veto ou, ainda, negociando mudanças que viessem atenuar os impactos das medidas desfavoráveis aos seus interesses. A negociação, nesses termos, tenderia a se deslocar para a fase de implementação e para aspectos específicos da política econômica.

Essa característica do capitalismo industrial brasileiro contrasta com o processo de formação de identidade coletiva das sociedades de capitalismo avançado, nas quais o setor empresarial definiu sua identidade via partidos políticos, defrontando-se com um setor operário aguerrido, autônomo, que se desenvolveu num contexto de afirmação das instituições e procedimentos democráticos. Para o empresariado brasileiro, esse estilo de incorporação via estruturas estatais teve ganhos e custos. Do ponto de vista dos ganhos, o empresariado obteve acesso a arenas estratégicas, principalmente para a defesa de certos interesses setoriais, ligados à proteção tarifária, às políticas de incentivos e subsídios, de fomento à industrialização, além de contar com a ação estatal no controle e subordinação dos movimentos operários. Por outro lado, esse arranjo teve como maior custo a perda da oportunidade de consolidar um sistema autônomo de representação de interesses, na medida em que a tutela do Estado foi desde logo consagrada nesse modelo.

Nesse modelo relacional estabelecido entre empresariado e Estado, os industriais ainda utilizariam uma série de procedimentos informais, como contatos pessoais, montagem de uma rede clientelista envolvendo segmentos do aparelho de Estado e representantes do setor privado. Essa complexa rede de conexões articulando os setores públicos e privados, que Fernando H. Cardoso (1966) viria denominar de “círculos concêntricos”, teve como característica central a setorização das demandas empresariais e a segmentação do aparelho estatal.

Sabe-se que a construção do capitalismo industrial no Brasil teve como pano de fundo uma engenharia político-institucional que aglutinou os interesses em categorias hierarquizadas e não competitivas, a partir da articulação direta entre os setores empresariais e agentes burocráticos, sem a mediação partidária. A exclusão da representação dos trabalhadores e a inoperância dos partidos como instrumento de intermediação política, associadas ao monopólio exercido pelo Executivo na produção de políticas públicas e a concentração do processo decisório no aparato burocrático, garantiriam a não-ingerência de atores e interesses externos.

Ademais, a setorização de interesses e a inexistência de organizações de cúpula de alto teor de abrangência e de grande capacidade agregativa inviabilizaram, no caso brasileiro, o chamado neocorporativismo, capaz de operar no plano macropolítico, em arenas transeitoriais, produzindo acordos de grande envergadura e cobrindo um amplo espectro de políticas (DINIZ, 1996, p. 72).

A conclusão que se pode chegar é que o Brasil não se implantou nem a experiência do corporativismo societal e, tampouco, a do neocorporativismo, por dois motivos.

Primeiramente, porque o funcionamento das Câmaras Setoriais, cujo caráter inovador parecia levar o País a práticas concertacionistas, características do neocorporativismo europeu, restou inviabilizada pelos interesses contrariados com esse modelo. Com sua inviabilização perdeu-se um importante instrumento de política industrial, representando uma experiência de *economic governance*. Trata-se de uma nova forma de abordar a questão da eficácia da ação estatal. Tal como definido por uma importante corrente da literatura, *governance* significa a capacidade de o governo resolver aspectos da pauta de problemas do país através da formulação e da implementação de políticas; em outros termos, tomar e executar decisões, garantindo sua continuidade no tempo e seu efetivo acatamento pelos segmentos afetados. Nesse sentido, governança econômica implica levar em conta não só a capacidade de o Estado tomar decisões com presteza, mas também sua habilidade em criar coalizões de sustentação para as suas políticas, gerando adesões e condições para práticas cooperativas (LEHMBRUCH, 1988; SCHMITTER, STREECK, 1994; LOCKE, 1995).

Em segundo lugar, pela ausência de dois elementos essenciais que se fazem presentes tanto no corporativismo societal quanto no neocorporativismo: a) o reforço mútuo entre partidos e organizações de representação de interesses; b) a presença de representações sindicais de trabalhadores, permitindo a ocorrência de negociações tripartites.

5.3 ESTARIA EM FORMAÇÃO UM "NOVO" CORPORATIVISMO NO BRASIL?

A resposta à indagação contida no título acima, em parte já foi dada na Seção anterior, quando ficou demonstrado que nem o corporativismo societal e tampouco o neocorporativismo se implantaram no Brasil.

Se essas experiências não vingaram, que forma de corporativismo se fez presente na relação Estado/sociedade, ou, mais especificamente, na relação Estado/empresariado industrial no período 1990-2010?

Para Armando Boito Jr. (2002), em que pese o capitalismo brasileiro ter sofrido importantes transformações sob a política neoliberal, o neoliberalismo não teria provocado nenhuma transformação importante na estrutura sindical corporativa de Estado, herdada do período varguista.

No “modelo” brasileiro, os trabalhadores sempre foram excluídos como parceiros dos acordos corporativos em torno das políticas econômicas mais relevantes. A participação dos trabalhadores, sob forte controle do Ministério do Trabalho, ficou circunscrita às políticas trabalhista e previdenciária. De tal modo que as mudanças havidas no cenário nacional pós-1990, não afetaram a organização institucional do sindicalismo brasileiro que “continua baseada no sindicato reconhecido pelo Estado, na unicidade sindical, na fragmentação dos trabalhadores em sindicatos de categoria e de base municipal, nas taxas sindicais obrigatórias impostas a todos os trabalhadores do mercado formal, inclusive os não-sindicalizados, e na tutela da Justiça do Trabalho sobre a ação reivindicativa dos sindicatos” (BOITO JR., 2002, p. 60).

Na história do Brasil por diversas vezes a estrutura sindical corporativa esteve em risco, notadamente durante o regime militar de 1964-1985, quando muitos estudiosos, equivocadamente, vaticinavam que ela entraria em crise. Bastou, todavia, uma reforma desta estrutura para que ela sobrevivesse. A política de afrouxamento do controle do governo sobre os sindicatos, iniciada na gestão de Almir Pazzianotto no Ministério do Trabalho e consagrada pela Constituição de 1998, aplacou a crítica que as lideranças mais combativas endereçavam à estrutura sindical. Portanto, a chegada ao poder da frente neoliberal, em 1990, não representou uma ruptura no regime político, de tal modo que a estrutura sindical continuou em pé, revelando, uma vez mais, sua força e sua capacidade de adaptação.⁸²

Limitando a análise às organizações sindicais de trabalhadores que, ao longo da década de 1990, ainda tiveram que se defrontar com um aumento inaudito do desemprego, as interpretações de Boito são elucidativas e suficientes. Contudo, como o objetivo deste trabalho é análise das relações do Estado com as entidades de representação do empresariado industrial, se faz necessário um maior aprofundamento.

⁸² Para um aprofundamento deste tema, ver Armando Boito Jr., *Reforma e persistência da estrutura sindical*. In: BOITO JR., Armando (org.). *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

Inicialmente, a chegada do neoliberalismo, notadamente a partir de 1990, ao mesmo tempo em que acarretou prejuízos aos interesses dos trabalhadores, passou a atender às demandas da maioria do empresariado nacional, que via o Estado como um entrave ao desenvolvimento e à inserção do país num mundo que se tornava cada vez mais globalizado. Nesse sentido, abertura comercial, privatização da produção de mercadorias e de serviços, desregulamentação do mercado de trabalho e redução dos gastos sociais do Estado, surgiam como ideias e valores que, de um lado apresentavam o mercado como a forma mais eficaz para a alocação dos recursos disponíveis e para o desenvolvimento intelectual e moral do cidadão e, de outro lado, estigmatizavam a intervenção estatal na economia como geradora de desperdícios e de dependência do cidadão diante da burocracia do Estado. Em outros termos, o mercado passava a ser o lugar da eficiência e da liberdade individual, enquanto o Estado era o lugar da ineficiência e do privilégio.

Como já ressaltado no Capítulo 3, é importante ter presente o caráter ideológico desse discurso. O neoliberalismo não acabou com a intervenção do Estado na economia, não implantou a concorrência nem a soberania do consumidor.

A intervenção do Estado na administração do câmbio e dos juros e o financiamento com recursos públicos, via BNDES, para os programas de privatização veio a desmentir a primeira premissa. A concorrência, que iria aumentar a produtividade e a eficiência das empresas, não ocorreu; ao contrário, estabeleceram-se novos monopólios e oligopólios, cujo controle, em sua maior parte, está fora dos limites do País. A prometida soberania do consumidor igualmente ficou apenas no campo das intenções, haja vista a ação das Agências Reguladoras, que mais se preocupam em defender os interesses das empresas reguladas do que os da sociedade, sua finalidade institucional.

É falso, portanto, afirmar, como têm feito muitos observadores e estudiosos, que as políticas neoliberais interessam a todos aqueles, empresários ou trabalhadores, ligados ao 'mercado competitivo', e, em contrapartida, contrariam os interesses de todas as classes que dependem da intervenção estatal. Tal afirmação toma o discurso neoliberal ao pé da letra e ignora seu caráter ideológico (BOITO JR., 2002, p. 64).

A afirmação acima se reveste de especial importância, porquanto ao contrário do alardeado, no campo das classes dominantes a política neoliberal, provocou modificações importantes no interior do bloco no poder (falando como Poulantzas). Primeiramente, verificou-se o crescimento das grandes empresas monopolistas, nacionais e estrangeiras. Em segundo lugar, mas não menos importante, o capital financeiro fortaleceu sua posição em detrimento das grandes empresas industriais. Em terceiro, a “nova burguesia de serviços”,

ligada ao comércio da educação, saúde e previdência, aumentou sua taxa de lucro, expandiu seus negócios e, com o apoio da mídia, cresceu muito sob o liberalismo.

Ademais, como já referido no Capítulo 4, a política neoliberal criou problemas para outras frações do bloco no poder. A burguesia nacional de Estado, representada pelo setor da burocracia pública civil e militar, que controlava as empresas estatais, começou a definhar na exata medida do avanço das privatizações. A grande burguesia interna, ligada à produção industrial, representada pelas entidades de classe como FIESP e CNI, passou manifestar sua insatisfação com determinados aspectos da política neoliberal, embora tenha encontrado uma importante compensação na plataforma neoliberal, através da desregulamentação do mercado do trabalho e das privatizações, intensificadas no governo Fernando Henrique. Entretanto, a média burguesia industrial, alijada dos leilões de privatização, teve que se contentar apenas com a desregulamentação do mercado de trabalho. Mas tal compensação era insuficiente. Apoiada em fundos públicos, no protecionismo e no arrocho salarial, a burguesia industrial, de fato, acostumou-se a produzir mercadorias de má qualidade e vendê-las a preços elevados.

Contudo, foi esse caráter cartorial do Estado brasileiro que possibilitou a instalação de um parque industrial complexo, colaborando efetivamente para que o País ostentasse a condição de 8ª economia mundial, ainda nos anos de 1980. Distintamente do modelo europeu, a tradição corporativa brasileira consagrou a representação de interesses no interior do aparelho de Estado, muito embora esta representação tenha se limitado a questões específicas da política econômica – definição de medidas protecionistas e concessão de incentivos e subsídios –, bem como a certos estágios do processo decisório, principalmente a consulta e a implementação.

Por outro lado, a ruptura desse sistema de proteção determinada pelos governos neoliberais da década de 1990, aliada a perda de poder político e econômico da indústria, levou parcelas consideráveis do setor industrial a contestar, de forma mais veemente, a política econômica em vigor, abrindo portas para uma alternativa desenvolvimentista, representada pela eleição de Lula à presidência da República. Mas, mesmo sob o governo Lula, o Estado não pode promover à volta ao protecionismo à indústria nacional, uma vez que se encontrava premido pelo constrangimento que a globalização econômica impõe aos Estados, reduzindo seu campo de ação em favor dos interesses nacionais.

Não obstante essas limitações, como foi demonstrado na Seção 3.5, a partir de 2003, houve uma clara inflexão no processo de desindustrialização e de privatização em curso nos governos neoliberais da década de 1990. A posição do BNDES, passando de financiador das privatizações para promotor de atividades produtivas foi emblemática nesse sentido. Ademais,

o aumento do crédito para consumo, os programas sociais como o Bolsa Família, a valorização do salário mínimo, possibilitaram a incorporação de uma massa considerável de brasileiros ao mercado interno, estimulando a produção de bens de baixa intensidade tecnológica, compatíveis com a estrutura produtiva nacional. É preciso não perder de vista que no antigo “tripé desenvolvimentista”, já havia uma clara divisão do trabalho. A infraestrutura ficava a cargo das empresas estatais, a produção industrial de alta tecnologia e maior capacidade financeira, sob a responsabilidade das empresas multinacionais aqui instaladas, enquanto que a produção de bens intermediários e de consumo ficava reservada à empresa nacional.

Ao longo do governo Lula, essa distribuição deu sinais claros de recomposição, ainda que sem a divisão ocorrida no passado. Esse fato levou autores consagrados a pensar na reconstrução de um novo pacto desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, DINIZ). Contudo, falar em pacto implica assumir compromissos mútuos e metas a serem atingidas. Tais situações não se fizeram presentes ao longo do governo Lula. Ao contrário, cada nova situação foi sendo tratada a partir de demandas setoriais, não articuladas globalmente. Primeiro, porque a indústria carece de uma entidade efetivamente de cúpula, em que pese o salto que a CNI demonstrou na última década, em termos de qualidade de representação. Segundo, porque o *lobby* das entidades setoriais tem sido mais eficaz na defesa de interesses específicos de setores da indústria.

A crise internacional, cujos efeitos no Brasil se fizeram mais nítidos em 2009, levou setores da indústria a pleitear, e conseguir, a redução de IPI para estimular a produção local. Setores como o automotivo, da chamada “linha branca” (geladeiras, fogões, máquinas de lavar, etc.), eletroeletrônicos, de material para a construção, tiveram sua carga tributária reduzida. A renúncia fiscal promovida pelo governo federal, contudo, não reduziu a arrecadação em 2010, senão que permitiu que o PIB do Brasil aumentasse 7,5%, com a indústria crescendo 10,5%.

Essa atuação da sociedade em direção ao Estado, no caso, setores empresariais da sociedade, parecia indicar a instauração de neocorporativismo no Brasil. Contudo, uma análise mais acurada dessa situação desautoriza qualquer tentativa nesse sentido, por vários motivos.

Em primeiro lugar, não se configurou uma demanda global da sociedade em relação ao Estado, apenas setores específicos agiram desta forma. Em segundo lugar, os partidos políticos ficaram absolutamente alheios (e alijados) desse processo, porque mesmo após a redemocratização do País, foram incapazes de se integrar com a sociedade na busca de um

projeto para a Nação, restringindo-se a disputas paroquiais por recursos e poder. Em terceiro lugar, os trabalhadores não participaram dessa articulação, uma vez que suas entidades de representação, não obstante gozarem da maior autonomia outorgada pela Constituição de 1988, limitaram-se a demandas de natureza econômica por melhores salários, aproveitando o momento econômico propício, bem como a lutar pela manutenção do imposto sindical compulsório e pela unicidade sindical, estando longe de pensar na integração dos trabalhadores em um projeto de longo prazo, que assegure sua participação em todas as discussões relevantes para o momento atual e futuro da Nação.

Assim, após um período em que as ações estatais pareciam estar relegadas a um plano secundário, com o mercado passando a ser o centro da vida econômica, a ação desse mesmo Estado foi fundamental para a reversão de um quadro recessivo e de franca desindustrialização, sendo que esta última, a rigor, ainda não foi eliminada.

Por certo que a intervenção do Estado ocorrida a partir de 2003 e intensificada no segundo governo Lula (2006-2010), não tem o mesmo ímpeto das intervenções havidas nas décadas de 1930 até 1970. Naquele tempo estava configurado um claro corporativismo de Estado. Nos dias atuais, entretanto, em face a diluição da representação industrial, e da maior autonomia das entidades na defesa de interesses gerais – como a redução do “custo Brasil –, ou de interesses específicos – como a redução do IPI para determinados setores –, não se pode afirmar que o corporativismo estatal, nos moldes daquele implantado na era Vargas, ainda persiste. Por outro lado, como já explanado, tampouco pode-se pensar em termos de um corporativismo societal ou, muito menos ainda, em termos de um neocorporativismo.

Diante desse impasse, a atual relação Estado/empresariado industrial no Brasil poderia ser classificada como um fraco corporativismo setorial, como propõe Eli Diniz, uma vez que a presença de uma representação corporativa de interesses no interior do aparelho de Estado esteve (e está) voltada à preservação de aspectos específicos da política econômica, em particular o protecionismo, a reserva de mercado e a alocação de incentivos e subsídios, ademais de estar restrita a certos estágios do processo decisório, principalmente relacionados à consulta e à implementação.

Contudo, essa proposição está sujeita a restrições, pelos motivos abaixo relacionados.

Em primeiro lugar, diferentemente do corporativismo societal europeu, o empresariado nacional não teve a preocupação de propor um projeto para o País que, mesmo sendo concebido em seu próprio benefício, ainda assim seria uma contribuição à Nação. Ao contrário, limitou-se a buscar soluções setoriais e de curto prazo. O mais próximo de um projeto que o empresariado industrial chegou, nos termos aqui propostos, foram os

documentos elaborados pelo IEDI acerca da necessidade de implantação efetiva de uma política industrial para o País.

Em segundo lugar, nos acordos (setoriais) implementados, a presença efetiva, institucional, da representação dos trabalhadores não se fez notar. Foi o Estado que garantiu a manutenção dos postos de trabalho, salvo os casos de demissão por justa causa, nos acordos firmados com setores da indústria que tiveram o IPI reduzido. As entidades de representação sindical operárias, durante a década de 1990, procuraram manter o foco de sua atenção na preservação dos postos de trabalho, diante das demissões em massa que se sucediam naquele período, abdicando, inclusive, de reivindicar aumentos salariais. Na década de 2000, em especial após 2003, quando a conjuntura econômica se tornou mais favorável, estando afastado o fantasma das demissões, a pauta de reivindicações dessas entidades estava centrada na recuperação do poder de compra dos salários, restando pouco espaço para considerações políticas de mais longo prazo.

Em terceiro lugar, a ausência do reforço mútuo entre partidos e organizações de representação de interesses, com os primeiros atuando como elementos catalizadores das demandas da sociedade, é outra condição que afasta o Brasil do corporativismo societal.

Por fim, considerando, de um lado, que no Brasil, desde a década de 1990, o mercado passou a ser o centro da atividade econômica, permanecendo como tal mesmo em um governo teoricamente de centro-esquerda, e de outro lado, que a presença do Estado continua sendo essencial para os interesses da indústria brasileira que, longe de recuperar o *status* que ostentava até a o final da década de 1980, teve mais uma vez na ação estatal a possibilidade de reerguer-se, voltando a ser um setor importante no contexto da economia nacional, tudo isso em um ambiente democrático, a contribuição que a presente tese oferece, mesmo não encontrando respaldo na literatura sobre o tema, é classificar o Brasil, diante das peculiaridades do capitalismo nacional, como sendo um *fraco corporativismo de Estado*.

5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste Capítulo 5, a preocupação inicial foi analisar a construção do corporativismo de Estado no Brasil, com o objetivo de mostrar, a partir de suas características, que o mesmo não mais se colocava como chave explicativa das relações entre Estado e empresariado industrial. Em parte, porque em decorrência da avalanche neoliberal dos anos de 1990, o

papel do Estado como indutor do processo econômico foi sendo cada vez mais contestado pelas próprias entidades de representação da indústria. Em parte, porque os próprios governos neoliberais daquela década incumbiram-se de reduzir o Estado, privatizando significativa parcela do patrimônio público em favor do mercado. Diante desse quadro, tornava-se teórica e praticamente impossível caracterizar essa relação no marco de um corporativismo de Estado clássico.

Num segundo momento, a preocupação do trabalho esteve voltada à caracterização de dois outros tipos de corporativismo: o corporativismo societal e o neocorporativismo, com o propósito de mostrar que os mesmos, tendo em vista suas características, também não foram implantados no Brasil. Muito embora alguns estudiosos tenham defendido que as articulações entre Estado e setores da indústria, em especial após 2007, poderiam indicar sinais de constituição de um corporativismo societal, nos moldes europeus, a não participação dos trabalhadores nesse processo e a ausência dos partidos políticos, como interlocutores legítimos das demandas das organizações de representação de interesses, atuaram no sentido de desclassificar esta proposição.

No terceiro momento, o estudo concluiu que, diante das características do capitalismo nacional, da presença ainda muito forte do Estado, que ressurgiu como indutor de um novo ciclo de desenvolvimento, sem perder vista que o mercado adquiriu centralidade na alocação dos recursos da economia, com a preservação dos princípios democráticos, que pressupõem, entre outros, a alternância no poder, no Brasil estaria se implementando um *fraco corporativismo de Estado*, mesmo que tal classificação ainda não encontre respaldo na literatura especializada sobre o tema.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, dialogando e, eventualmente, polemizando com algumas teses recorrentes sobre o tema, a preocupação central foi entender a relação entre Estado e Sociedade, mais especificamente um segmento dessa sociedade, o empresariado industrial.

Como ao final dos capítulos 2, 3, 4 e 5, foram elaboradas considerações finais, destacando os pontos principais das análises efetuadas em cada um deles, esta conclusão se limitará a externar as conclusões gerais e fundamentais do trabalho, bem como sugerir a elaboração de novos estudos que podem servir para clarificar alguns pontos que, apesar de relevantes para o estudo do tema, ou extrapolavam o limite temporal ou situavam-se fora dos objetivos geral e específicos desta tese.

Nesse sentido, no que diz respeito ao objetivo geral da presente tese, o trabalho identificou de forma exaustiva as diversas formas de relação entre Estado e Sociedade, particularmente um segmento dessa sociedade, o empresariado industrial. Para tanto, analisou as estratégias de ação adotadas por suas entidades de representação, oficiais ou privadas, diretamente com o Poder Executivo e, ainda em menor escala, com o Poder Legislativo. Dado o poder que ainda se concentra no Executivo, as ações foram mais eficazes junto a esse poder da República, do que aquelas encetadas junto ao Legislativo, embora, já seja possível observar-se uma sensível melhora de sua performance.

No que tange aos dois objetivos específicos, o primeiro procurou investigar o papel do Estado brasileiro, diante da pressão exercida pelo capitalismo de feição neoliberal, que clama por maior liberdade na circulação do capital, com a desregulamentação dos estatutos disciplinadores, e por maior flexibilização nas relações de trabalho.

Como procurou-se demonstrar, o Estado ainda exerce papel preponderante na vida do País. Os governos neoliberais da década de 1990, com sua postura minimalista, transferiram parcela considerável do patrimônio público em favor da iniciativa privada. E o faziam sob a alegação de que ao Estado caberia apenas cuidar de atividades essenciais não delegáveis aos entes privados, devendo as demais serem transferidas ao mercado que, por sua maior eficiência, promoveria o desenvolvimento que o Estado, falido e ineficiente não poderia efetuar. Pelas mesmas razões esses governos privilegiaram o setor financeiro em detrimento de setores produtivos, como a indústria, e ainda promoveram alterações importantes na legislação trabalhista, flexibilizando direitos dos trabalhadores, sob a justificativa, no mínimo duvidosa, de que diante do processo de globalização em marcha, não restava outra

alternativa senão executar modificações orientadas para o mercado. Essa postura aparentemente pragmática, tentava encobrir um indisfarçável discurso ideológico, que tinha como efetiva intenção a subordinação do País às determinações dos conglomerados econômicos localizados fora de suas fronteiras.

Contudo, as alterações políticas havidas a partir de 2003, mostraram que não é necessariamente esta a única postura que o governo (brasileiro) precisava adotar. Quando sua atuação esteve mais voltada à defesa dos interesses nacionais, não se fez necessário alijar setores produtivos para posições mais subalternas na “hierarquia econômica” do País, como ocorreu com a indústria na década de 1990, em favor do capital financeiro. Ao contrário, ao resgatar a indústria para uma posição mais condizente com sua importância histórica, econômica e social, como ocorreu a partir de 2003, foi possível promover o crescimento do emprego e da renda, retirando milhões de brasileiros que se situavam a baixo da linha da pobreza, ao mesmo tempo em que se ampliou o mercado interno, afetando positivamente os interesses da indústria nacional, cuja produção é tradicionalmente voltada para esse mercado.

O segundo objetivo específico procurou identificar a ocorrência de novas formas de articulação entre a burocracia estatal e o grande empresariado industrial, que o possibilitem adquirir parte do prestígio político junto ao Estado, perdido quando aderiu à tese neoliberal, segundo a qual o tradicional Estado corporativo e protecionista da era Vargas não tinha mais razão de existir.

Em parte, as considerações anteriores, referentes à postura do governo no pós-2003, já indicam que uma nova articulação foi implementada, sem que se possa atribuir à mesma qualquer conotação de pacto, ou que estaria em curso a construção de um corporativismo societal, do tipo europeu. Contudo, é inegável que o tradicional Estado corporativo instaurado por Vargas não responde mais às complexas relações que se estabelecem entre o Estado e o empresariado industrial. Por um lado, porque o empresariado passou a ter seus interesses representados não apenas por entidades que se enquadram no antigo corporativismo sindical, mas também por novas entidades, desvinculadas do modelo “oficial”, mas nem por isso menos eficientes. Por outro lado, embora sem condições objetivas de impor medidas protecionistas mais eficientes, dada sua condição de membro da OMC, e de outras limitações impostas pelo processo de globalização, o governo brasileiro resgatou politicamente a indústria, embora não sejam raras as críticas acerca da ausência de uma política industrial de médio e longo prazo, que permitisse um crescimento sustentável do setor.

Em relação às hipóteses de trabalho, é possível concluir o que segue.

A primeira hipótese propunha que em países como o Brasil, o Estado continua sendo o “*locus*” fundamental para onde se dirigem e são arbitrados os interesses políticos e econômicos do capitalismo. Tal hipótese foi amplamente confirmada ao longo do trabalho, em face às várias situações descritas que mostram a força da intervenção estatal, a despeito do discurso neoliberal que a rejeita e a considera anacrônica. Seja privilegiando setores em detrimento de outros, seja recuperando setores econômicos pela implantação de ações efetivas em seu favor, o Estado ainda se mostra indispensável para o capitalismo.

A segunda hipótese de trabalho propunha que, diante da redemocratização do país, o empresariado industrial, através de suas entidades de representação (oficiais e associações nacionais setoriais) volta sua atenção para o interior de outras arenas políticas, em especial o Congresso Nacional, com o mesmo objetivo de influenciar e resguardar seus interesses políticos e econômicos. Com efeito, o empresariado busca adentrar a essas novas arenas, para o que se vale de financiamento de políticos, da participação direta, elegendo empresários para cargos eletivos, e exercendo intenso *lobby*. Se a hipótese está confirmada, o resultado prático desse ingresso em novas arenas, como foi demonstrado, ainda não surtiu os resultados esperados, na medida em que vários projetos de lei, de crucial importância para a indústria, ainda não foram aprovados e muitos sequer entraram na pauta do Congresso Nacional.

Por fim a terceira hipótese de trabalho defende que após o esgarçamento da relação entre a grande indústria e o Estado brasileiro, é possível perceber a ocorrência de um novo processo de aproximação entre esses atores, pela mobilização de um tipo particular de corporativismo que, a princípio, parece tão distinto do corporativismo societal vigente na Europa Ocidental, de que fala Schmitter (1979), quanto do corporativismo estatal implantado por Vargas. Nessa nova forma de relação, a indústria voltaria a ver o Estado como seu parceiro institucional, no novo cenário econômico descortinado no Brasil e no mundo.

Após essas observações, e tendo em vista que o conceito de corporativismo foi utilizado como chave de leitura do problema proposto, o trabalho permite chegar às seguintes conclusões fundamentais.

- 1) Ao apresentar as características do corporativismo societal e do neocorporativismo, procurou-se mostrar que os mesmos não foram implantados no Brasil. Muito embora alguns estudiosos tenham defendido que as articulações entre Estado e setores da indústria, em especial após 2007, poderiam indicar sinais de constituição de um corporativismo societal, nos moldes europeus, a não participação dos trabalhadores nesse processo e a ausência dos partidos políticos, como interlocutores legítimos das demandas

das organizações de representação de interesses, atuaram no sentido de desclassificar esta proposição.

- 2) Considerando as particularidades do capitalismo nacional, percebe-se o quanto ele é dependente do Estado, embora se deva admitir que alguns setores tornaram-se mais autônomos em relação ao Estado, na medida em que, atuando prioritariamente nos mercados externos, estão menos vulneráveis à conjuntura interna, essa ainda fortemente influenciada pela ação do Estado.
- 3) Apesar dos constrangimentos impostos pela globalização, da redução de seu tamanho, influenciada pelo minimalismo que orientou os governos neoliberais da década de 1990 e, ainda, considerando que a centralidade do mercado na alocação e gestão dos recursos da economia é irreversível, o Estado permanece muito forte, a tal ponto de ressurgir como indutor de um novo ciclo de desenvolvimento.
- 4) As tradicionais entidades de representação do empresariado industrial, constituídas ainda no velho corporativismo sindical da era Vargas, não tem mais o monopólio da representação e, tampouco o monopólio da direção política, uma vez que ambos também estão pulverizados em dezenas de associações nacionais, cuja eficácia na defesa de interesses específicos de setores da indústria tem se revelado maior. Ademais, a presença dos “*think tanks*”, traz um elemento novo e um reforço a esta representação, na medida em que lhe dá suporte ideológico, como ocorre com os ILs, ou teórico e programático, como se percebe na ação do IEDI.
- 5) Finalmente, levando em conta as conclusões fundamentais acima, e que a sociedade brasileira, na qual se inserem as entidades de representação da indústria, passou a defender e preservar o princípio democrático de alternância no poder, ausente na maior parte em que o corporativismo estatal presidiu as relações Estado/sociedade no Brasil, o estudo conclui que no Brasil convive com regime relacional que pode ser classificado como um *fraco corporativismo de Estado*, ainda que tal classificação não encontre respaldo na literatura acerca do tema. De toda forma, esta é a contribuição que a presente tese traz para o estudo do tema.

Adicionalmente, sugere-se como temas para futuras pesquisas e trabalhos:

- a) O estudo aprofundado do papel desempenhado pelos “*think tanks*”, procurando identificar em que medida eles transmitem, efetivamente, orientação ideológica e programática às entidades de representação do empresariado industrial, de modo a tentar aferir até que ponto essa orientação se reverte em resultados concretos para os interesses da indústria.
- b) Avaliar as consequências da manutenção da política econômica herdada do governo Lula, baseada no tripé “juros altos, câmbio apreciado e ausência de política industrial de longo prazo”, que continua a prejudicar a indústria local e a própria economia do País, na medida em que em 2011, já sob a presidência de Dilma Rousseff, a indústria cresceu apenas 1,6% enquanto o PIB não superou os 2,7%, colocando em risco o “título” de 6ª economia mundial, obtido em 2010.
- c) Avaliar, ainda, se esse fraco desempenho industrial, poderá por em risco a nova articulação Estado/empresariado industrial, reconstruída a duras penas após 2003, ou se o mercado de trabalho, mantendo-se aquecido, será suficiente para sustentar o consumo das famílias e, em consequência, permitir à indústria local garantir sua expansão via mercado interno.

REFERÊNCIAS

Publicações institucionais das entidades de representação do empresariado industrial mencionadas no Capítulo 1

AGENDA LEGISLATIVA DA INDÚSTRIA. Brasília, 1997, 1998, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA, BRASÍLIA, CNI. Disponível: <http://www.cni.org.br>. Acesso em: 05/03/2010.

200 ANOS DE INDÚSTRIA NO BRASIL: *de 1808 ao séc. XXI: 70 anos da Confederação Nacional da Indústria*. Organização Júlio Heilbron e Elmer Corrêa Barbosa. Rio de Janeiro, 2008.

FÓRUM NACIONAL DA INDÚSTRIA. Brasília, CNI, 2003.

A PALAVRA DA INDÚSTRIA. Brasília, CNI, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999.

REFORMA TRIBUTÁRIA. Brasília, CNI, dezembro de 2004.

RELATÓRIO ANUAL DA CNI. Brasília, 2003, 2004, 2006, 2007.

RELATÓRIO CONSOLIDADO DE GESTÃO. Brasília, CNI, 2002-2006.

AFIRMAÇÃO EMPRESARIAL: FIEP - Gestão 2008/2011. Curitiba, PR, 2010

AGENDA LEGISLATIVA DA INDÚSTRIA DO PARANÁ. Curitiba, PR, FIEP, 2010.

CONGRESSO PARANAENSE DA INDÚSTRIA. Curitiba, PR, FIEP, 2005 e 2006.

MUDAR PARA COMPETIR: *Carga fiscal, competitividade e potencial de crescimento econômico*. São Paulo, IEDI, 1991.

A NOVA RELAÇÃO ENTRE COMPETITIVIDADE E EDUCAÇÃO: *Estratégias Empresariais*. São Paulo, IEDI, 1991.

INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO: *Uma análise dos anos 90 e uma agenda de política de desenvolvimento industrial para a nova década*. São Paulo: IEDI, Novembro de 2000.

IEDI, 12 anos. São Paulo, julho de 2001.

POLÍTICA INDUSTRIAL, PANORAMA INTERNACIONAL. São Paulo, IEDI, 1992.

PENSAMENTO EMPRESARIAL (PNBE). Anos de 1992 a 1998.

IDÉIA LIBERAL. São Paulo: Instituto Liberal de São Paulo, anos de 1989 a 1992.

INFORME LIBERAL. São Paulo: Instituto Liberal de São Paulo, anos de 1993 a 1997.

IL NOTÍCIAS. Rio de Janeiro: Conselho Nacional dos Institutos Liberais, anos de 1991 a 1997.

PROBLEMAS SOCIAIS, SOLUÇÕES LIBERAIS. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995.

NOTAS. *Avaliação de projetos de lei*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.

THINK TANK. São Paulo: Instituto Liberal de São Paulo, anos de 1998 a 2001.

INFORMATIVO MENSAL. DIAP, nº 011, nov/90.

RADIOGRAFIA DO NOVO CONGRESSO. DIAP: Boletim n. 10, out/94.

RADIOGRAFIA DO NOVO CONGRESSO. DIAP: Legislatura 2003-2007, out/2002.

RADIOGRAFIA DO NOVO CONGRESSO. DIAP: Legislatura 2007-2011, nov/2006.

Publicações institucionais de órgãos públicos

BANCO CENTRAL – *Evolução de PIB 1990-2010*

IBGE – Contas Nacionais (1990-2010); PNADs; Censos de 2000 e 2010.

Textos e livros

AGÊNCIAS REGULADORAS E REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: *Inovação e continuidade no sistema político institucional*. NUNES, Edson de Oliveira ... [et al.] (coord.). Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil (COLLOR, FHC e Lula)*. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade líquida*; tradução: Plínio Dentzien. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BAUMAN, Zigmunt, MAY, Tim. *Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos*; tradução: Eliana Aguiar. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010.

BIANCHI, Álvaro. *Crise e representação empresarial: o surgimento do Pensamento Nacional das Bases Empresariais*. In: Revista de Sociologia e Política, UFPR, Curitiba, PR, nº 16, jun. 2001, pp. 123-142.

_____. *Um ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2010.

BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro. O ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BOBBIO, Norberto, [et.al.]. *Dicionário de Política*; tradução Carmen C. Varriale [et. al.]. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12ª ed., 2004.

BOITO JÚNIOR, Armando. *Neoliberalismo e corporativismo de Estado no Brasil*. In: *Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra*. ARAÚJO, Maria Carneiro (org.). São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

BONELLI, Regis e GONÇALVES, Robson R. *Para Onde Vai a Estrutura Industrial Brasileira?* Texto para discussão, nº 540. Brasília: IPEA, 1998.

BOSCHI, Renato, DINIZ, Eli e SANTOS, Fabiano. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e DINIZ, Eli. *Empresariado industrial, democracia e poder político*. In: *Novos Estudos*, jul. 2009, pp. 83-99. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers2009/09> Acesso: 18.12.2009

BUENO, Eduardo. *Produto Nacional: Uma história da Indústria no Brasil*. Brasília: CNI, Sistema Indústria, 2008.

CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Difel, 1964.

_____. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília, s. ed., 1994.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*; tradução: Roneide Venâncio Majer. – São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Antonio Barros de. *A Reestruturação Industrial Brasileira nos Anos 90: uma interpretação*. In: *Revista de Economia Política*, Vol. 21, nº 3, 2001.

CAVALCANTI, Bianor Scelza, RUEDIGER, Marco Aurélio e SOBREIRA Rogério (orgs.). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*; tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. – São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CODATO, Adriano N. *Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado*. In: *Dois Pontos*, Curitiba, São Carlos, vol. 5, n. 2, pp.143-168, outubro, 2008.

COUTINHO, Luciano e FERRAZ, João Carlos. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, 4^a ed. Campinas, SP: Papyrus, 2002.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *Entrevista*. In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre (17) 2:44-40, 1996.

Desnacionalização: mitos, riscos e desafios. LACERDA, Antônio Correa de. (org.). São Paulo: Contexto, 2000.

DINIZ, Eli. *As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90*. In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre (17) 2:55-79, 1996.

_____. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

_____. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil, anos 1990*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.

_____. *Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio*. Adaptação do trabalho apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro, realizado em Coimbra, Portugal, entre 16 e 18 de setembro de 2004. Disponível em <http://www.neic.iesp.uerj.br/artigos.html> . Acesso em 01/02/2011.

_____. (org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento; dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. *Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações*. In: *Política e Sociedade – Revista de Sociologia Política*, UFSC, Florianópolis, SC, vol. 9, nº 17 – outubro de 2010, pp. 101-139.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato R. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-liberal*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

DO CORPORATIVISMO AO NEOLIBERALISMO: *Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra*. ARAÚJO, Ângela (org.). São Paulo: BoiTempo Editorial, 2002.

EMPRESA, EMPRESÁRIOS E GLOBALIZAÇÃO. KIRSCHNER, Ana Maria, GOMES, Eduardo R., CAPELLIN, Paola (orgs.). Rio de Janeiro: Relume Dumará; FAPERJ, 2002

ESTADO, EMPRESARIADO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: *novas teorias, novas trajetórias*. MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba; IGLECIAS, Wagner (orgs.). São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Editora Globo, 2006.

FIORI, José Luiz. *Entrevista*. In: *Ensaaios FEE*, Porto Alegre (17) 2:35-43, 1996.

_____. *Para uma economia política do Estado brasileiro. Textos para discussão*. São Paulo: IESP, nº 11, 1993.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil*. Revista Pesquisa & Debate, Programa de Estudos de Pós-Graduação em Economia Política, Departamento de Economia, PUCSP, SP, volume 15, nº 2 (26), pp. 225-256, 2004. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/decon/publionline/textosprofessores/fonseca>. Acesso em 05/07/2010.

GONÇALVES, Reinaldo. *Abre-alas. A Nova Inserção do Brasil na Economia Mundial*. Rio de Janeiro: Ed. Relume-Dumará, 1994.

_____. *Globalização e Desnacionalização*, São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999.

_____. *Governo Lula e o Nacional-desenvolvimentismo às Avessas*. Revista Economistas. Conselho Federal de Economia, Ano III, nº 8. Brasília, Out./Nov. 2011, pp. 06-19.

GROS, Denise B. *Organizações empresariais e ação política no Brasil a partir dos anos 80*. In: *Civitas: Revista de Ciências Sociais*. MÜLLER, Lúcia Helena Alves (org.), vol. 3, nº 2. Porto Alegre, RS: EDIPUCRS, 2003.

HALL, Michael M. *Corporativismo e fascismo*. In: *Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra*. ARAÚJO, Angela Maria Carneiro (org.). São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*; tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992.

IANNI, Octávio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1995.

_____. *A ideia do Brasil moderno*, 3ª reimpr. São Paulo: Brasiliense, 2004.

KELLER, Wilma. *Neocorporativismo e trabalho; a experiência brasileira recente*. São Paulo em Perspectiva, 9 (4), 1995.

KRUGMAN, Paul. *Globalização e globobagens: verdades e mentiras do pensamento econômico*; tradução: Afonso Celso da Cunha Serra. – Rio de Janeiro: Campus, 1999.

_____. *A crise de 2008 e a economia da depressão*; tradução: Afonso Celso da Cunha Serra. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LACERDA, Antônio Corrêa de. *O impacto da globalização na Economia brasileira*. São Paulo: Contexto, 1998.

_____. *Câmbio, desindustrialização e vulnerabilidade externa*. Revista Economistas. Conselho Federal de Economia, Ano III, nº 8. Brasília, Out./Nov. 2011, pp. 20-23.

LEHMBRUCH, Gerhard. *Introduction: neo-corporatism in comparative perspective*. In: SCHMITTER, P. C. e LEHMBRUCH, G. (orgs.). *Trends towards corporatist intermediation*. London, Sage Publications, 1979.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. *Política e interesses na industrialização brasileira: As associações industriais, política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas; Edusp, 2007.

_____. Wagner Pralon e OLIVEIRA, Amâncio Jorge. *Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional*. In: Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 69, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scilo.php>. Acesso em 03/03/2010.

MERCADANTE, Aloizio. *Brasil, a construção retomada*. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2010.

MÉSZAROS, István. *O poder da ideologia*; tradução: Paulo Cezar Castanheira. – São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MOREIRA, Maurício Mesquita; CORREA, Paulo Guilherme, *Abertura comercial e Industrial, o que se pode esperar e o que se vem obtendo*. In: *Revista de Economia Política*, vol. 17, nº 2, 1997.

O Manifesto Comunista 150 depois: Karl Marx, Friedrich Engels/ Carlos Nelson Coutinho ... [et. al.]: Daniel Aarão Reis Filho (org.). – Rio de Janeiro: Contratempo; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

OREIRO, José Luis. *Desindustrialização: o Debate sobre o Caso Brasileiro*. *Revista Economistas*. Conselho Federal de Economia, Ano III, nº 8. Brasília, Out./Nov. 2011, pp. 24-29.

ORTIZ, Renato. *Mundialização: saberes e crenças*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PANITCH, Leo. *The development of corporatism in liberal democracies*. In: *Authoritarianism and Corporation in Latin America*. MALLOY, James M. (editor). University of Pittsburgh Press, 1976, pp. 61-90.

PASSOS, Carlos Artur Krüger Passos. *Indústria brasileira e globalização: alguns dos desafios a enfrentar*. Curitiba, UFPR, 1996. 38p. (mimeo).

PERISSINOTTO, Renato Monseff. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1994.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*, 20ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2011.

SCHMITTER, Philippe C. *Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe*. In: SCHMITTER, P. C. e LEMBRUCH, G. (orgs.). *Trends towards corporatist intermediation*. London, Sage Publications, 1979.

SILVA, Ricardo. *A ideologia do Estado autoritário no Brasil*. Chapecó, SC: Argos, 2004.

SILVA, Tatiana Teixeira da. *Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA: arte de pensar o impensável*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

SUZIGAN, Wilson; VILLELA, Annibal V. *Elementos para Discussão de uma Política Industrial para o Brasil. Texto para discussão nº 421*. Brasília: IPEA, 1996.

_____. *Industrial Policy in Brazil*. Campinas, SP: Instituto de Economia da Unicamp, 1997.

TÁPIA, Jorge Rubens Biton e ARAÚJO, Angela M. Carneiro. *Representação de interesses e reestruturação produtiva: para onde vai o corporativismo?* In: *São Paulo em Perspectiva*, 8 (2), 1994, pp. 71-83.

_____. *O Corporativismo e o Neocorporativismo: O Exame de Duas Trajetórias*. In: *BIB*, Rio de Janeiro, nº 32, 2º semestre de 1991, pp. 1-30.

TAVARES, Maria da Conceição. *Entrevista: Ciência e Paixão*. In: *Versus, Revista de Ciências Sociais Aplicadas*. CCJE/UFRJ. Ano II, nº 4, abril de 2010.

VISÕES DA CRISE. SANTOS, Adhemar dos; ELIAS, Luiz Antônio; BENJAMIN, César (orgs.). Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

WEBER, Max. *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*; tradução: José Marcos Mariani de Macedo. – São Paulo: Companhia das Letras, 2004.