

Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio*

Eli Diniz

Prof. Titular do Instituto de Economia da UFRJ

Pesquisadora Associada do IUPERJ

Ao observarmos as duas últimas décadas do século vinte, não podemos deixar de constatar a mudança de rumos, paradigmas e valores que atingiu o mundo capitalista, tanto no centro quanto na periferia. No Brasil, tais décadas representaram momentos decisivos na trajetória de nossa sociedade. Crises internacionais sucessivas e o avanço do processo de globalização determinaram pressões que se traduziram numa drástica redefinição da agenda pública, notadamente no que se refere às características políticas e econômicas do país. Democratização, programas de estabilização econômica, reformas orientadas para o mercado, integração na ordem internacional globalizada tornaram-se as novas prioridades, traduzindo-se numa reorientação das políticas públicas que seriam postas em prática pelos governos que assumiram o poder após a queda do regime autoritário. Observou-se uma intensa produção legislativa e regulatória, além de uma não menos intensa atividade voltada para a consecução da pauta de reformas. Em conseqüência, verificaram-se mudanças profundas que afetaram não só o regime político em vigor, como também o modelo econômico, o tipo de capitalismo, a modalidade de Estado, as características do sistema político e as relações Estado-sociedade.

O alcance de tais mudanças não pode, portanto, ser subestimado. Quanto a este ponto, observa-se, aliás, certo consenso. Por outro lado, persistem alguns equívocos quanto à gênese e à forma de condução deste conjunto de transformações. Sob esse aspecto, cabe ressaltar a visão de que expressariam o resultado inexorável do processo de globalização. A lógica inelutável da nova ordem mundial imporia uma reorientação, segundo um receituário único, não havendo outra alternativa senão o ajuste às novas condições. Esta interpretação, que se tornou dominante, tem um vezo economicista e obscurece a relevância da dimensão política. Ao contrário do que afirma o enfoque determinista, não estamos diante de um processo espontâneo ou automático de mudanças. As restrições externas e a pressão das agências multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, exerceram forte influência na determinação das novas agendas, mas não de forma mecânica e imediata. As opções das elites dirigentes nacionais, as características de suas coalizões de apoio político, a ação

* Este trabalho foi escrito para ser apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro, a realizar-se em Coimbra, entre 16 e 18 de setembro de 2004, integrando o Painel 71, coordenado pelo prof Pedro Paulo Bastos. O argumento aqui desenvolvido retoma parte das idéias do artigo Estado, Empresariado y Políticas Públicas, publicado em espanhol, pela revista América Latina Hoy, Vol. 33, abril de 2003: 125-156, sendo a seguir também publicado no livro Política Brasileña Contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación, organizado por Vicente Palermo, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2004. A presente versão, em português, foi bastante modificada, aprofundando alguns aspectos relacionados com a democracia e os desafios do desenvolvimento no Brasil pós-reformas orientadas para o mercado.

deliberada tendo em vista a consecução de objetivos definidos externamente são aspectos não menos decisivos na definição das políticas efetivamente implementadas e na escolha da forma de inserção no sistema internacional. Ignorar o peso dos fatores internos implica isentar os governantes de turno da responsabilidade pelas decisões tomadas e pelos seus resultados.

De forma similar, a seqüência, o ritmo e o teor das mudanças sofrem variações expressivas, que não são ditadas por critérios exclusivamente técnicos, senão que refletem decisões de natureza política. Mais uma vez, a predominância dos enfoques que privilegiam a variável econômica ocultam ou tendem a minimizar o significado destas diferenças. Desta maneira, as décadas de 80 e de 90 são com freqüência tratadas indistintamente, enfatizando-se unilateralmente os pontos de continuidade. Efetivamente, estas duas décadas têm um ponto em comum, qual seja, o fato de terem constituído um marco na quebra do pacto de poder que, durante 50 anos (entre 1930 e 1970), sustentou a industrialização por substituição de importações. O agravamento das restrições externas e o reforço das “condicionalidades” impostas pelas instituições financeiras internacionais, ao reduzirem os graus de liberdade dos governos nacionais, levariam à ênfase na administração da crise macroeconômica e à substituição de metas como a industrialização e o planejamento econômico pelas políticas de estabilização e ajuste fiscal. Entretanto, no caso do Brasil, levando em conta os aspectos acima destacados, parece-me que os contrastes entre aquelas duas décadas é que são relevantes. Assim, gostaria de ressaltar os pontos de ruptura entre esses dois momentos da dupla transição do período pós-autoritário, a transição para a democracia e a mudança na direção de uma economia centrada no mercado. Dentro deste movimento, os anos 90 sobressaem como um ponto de inflexão na trajetória recente do capitalismo brasileiro.

Tendo em vista estas considerações, o presente trabalho pretende avaliar o alcance e a profundidade das mudanças desencadeadas no Brasil, a partir de meados dos anos 80, quando a instauração da democracia e a execução das reformas orientadas para o mercado assumem o primeiro plano da agenda pública. Focalizando o contraste entre as décadas de 80 e 90, dar-se-á ênfase às transformações na ordem econômica e na organização social do país, destacando-se ainda as mudanças de natureza política e institucional. Entre estas, serão particularmente examinados o estilo de gestão pública, a natureza do processo decisório, as formas de articulação entre Estado e sociedade, bem como os canais de acesso aos centros de decisão. Serão abordadas ainda as mudanças no peso relativo e no papel político dos atores estratégicos da nova ordem capitalista em construção. Finalmente, procurar-se-á especular sobre as perspectivas do capitalismo brasileiro, tendo em vista o questionamento da capacidade do modelo neoliberal de inserir o país na rota do desenvolvimento sustentado.

O aprofundamento do corte com o passado: os anos 90 e a agenda de reformas

Um primeiro contraste a ser notado diz respeito às prioridades, à amplitude e à abrangência da agenda pública. A partir da segunda metade dos anos 80, a agenda pública teria como prioridade a instauração da democracia e a ruptura com o legado do regime autoritário. Este primeiro momento de retorno à democracia corresponde ao governo do Presidente José Sarney (1985-1989), que ascende ao poder baseado numa coalizão bastante heterogênea e diferenciada internamente, expressão do amplo leque de forças políticas que liderou a

transição do regime militar para o governo civil. Como é sabido, a transição brasileira notabilizou-se por seu gradualismo, tendo sido fruto de uma ampla negociação envolvendo setores ligados ao regime militar, ao lado dos segmentos oposicionistas, no processo de instauração da nova ordem. A tensão entre continuidade e mudança marcaria todo o longo percurso em direção à implantação da democracia.

Se o tema das reformas políticas na direção da democracia era consensual, por outro lado, naquele momento, ainda não havia consenso nem dentro da coalizão política dominante, nem no interior da equipe governamental, acerca das diretrizes que deveriam nortear o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, uma vez superada a crise. Da complexa rede de alianças em que se sustentava o governo de José Sarney, faziam parte lideranças de diferentes matizes ideológicos, incluindo posições identificadas com valores díspares, contrapondo nacionalistas e internacionalistas, liberais e anti-liberais, privatistas e estatistas. Entre os adversários do liberalismo, alguns defendiam um projeto de fortalecimento econômico calcado na industrialização, sob a direção de um Estado ainda bastante intervencionista. O compromisso com a meta de conciliar crescimento econômico com o combate à pobreza e à desigualdade social era hegemônico entre as principais forças políticas que comandaram a transição democrática. Em consequência, formulou-se uma agenda de grande abrangência, incluindo, entre suas prioridades, além do controle da inflação e do déficit fiscal, o chamado resgate da dívida social. O alto grau de dissenso entre as elites dirigentes acentuou os conflitos em torno das prioridades econômicas e sociais.

Em termos mais específicos, prevalecia um amplo desacordo quanto ao esgotamento do antigo modelo de desenvolvimento, quer em seus aspectos econômicos, quer em seus suportes institucionais. Havia ainda uma aposta nas potencialidades daquele modelo, aceitando-se, em grande parte, a idéia de que, mediante algumas políticas de reforma, seria possível eliminar as distorções que o haviam desfigurado ao longo do tempo. Em síntese, o modelo ainda não estava desacreditado. No debate político, soberania e projeto nacional eram temas valorizados, as empresas estatais não eram encaradas como sobreviventes de um passado a ser sepultado e, finalmente, ainda se admitia a pertinência da política industrial como importante instrumento de política econômica.

É verdade que a matriz estadocêntrica vinha sofrendo um processo de desgaste lento e gradual desde meados dos anos 70, em consequência das profundas mudanças desencadeadas pelo projeto desenvolvimentista posto em prática pela ditadura militar, cujo êxito levou ao declínio da *ordem regulada* (Santos, 1985) e ao desenvolvimento de uma sociedade altamente complexa e diferenciada. No decorrer do tempo, multiplicaram-se as evidências da corrosão dos traços distintivos da antiga ordem. Entretanto, a desarticulação desta matriz ainda não se constituía em objeto de uma política deliberada do governo, na qualidade de condição necessária para o ingresso numa nova fase. Admitia-se, sim, a possibilidade de uma forma gradualista de mudança, preservando aspectos essenciais do modelo desenvolvimentista.

Foi neste contexto de tensa convivência entre continuidade e mudança, que foi elaborada a Constituição de 1988. A chamada Constituição cidadã deu origem a uma 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 constituíra 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, além de 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.

Foi somente com a ascensão de Fernando Collor à presidência da República (1990-1992) que a meta do desmonte do legado do passado se tornaria prioritária, assumindo o primeiro plano da agenda pública, já no limiar dos anos 90. Juntamente com o mote da guerra aos marajás e a redenção dos descamisados, o então candidato *anti-establishment* estigmatizaria o capitalismo autárquico brasileiro, apontando sua principal falha, qual seja, a de gerar uma indústria artificial, ineficiente e mesmo ultrapassada, incapaz, portanto, de competir num mercado internacional cada vez mais exigente em termos de qualidade e sofisticação tecnológicas. Esta visão seria resumida na frase que, ao condenar a indústria automobilística, carro-chefe do modelo de industrialização brasileiro, por produzir carroças, em vez de automóveis de última geração, projetou este segmento empresarial como o símbolo do atraso da indústria nacional. Sob o novo enfoque, o empresariado nacional de agente do progresso passaria a ser percebido como um setor anacrônico, de baixa competitividade, incapaz de adaptar-se ao novo momento histórico. O *impeachment* do presidente Collor sob o impacto da descoberta de um grande esquema de corrupção interrompeu temporariamente o processo de desconstrução da ordem progressa.

Esta meta seria retomada com novo ímpeto e de forma bem 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 do presidente 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 liberalização comercial e a abertura externa, desencadeia-se o processo das reformas constitucionais.

Tem início uma fase de desconstrução legal e institucional, que abriria o caminho para a refundação do Estado e da sociedade, de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente. A desregulamentação, dando passagem a uma nova regulamentação, assumiu o primeiro plano dos debates, vindo a adquirir condições políticas de viabilidade, ao mesmo tempo em que se fortaleciam, com o amplo apoio dos meios de comunicação, os suportes ideológicos do novo modelo. As metas sociais são progressivamente deslocadas da agenda. Esta se torna cada vez mais restritiva e adquire maior rigidez em torno das metas de estabilização e ajuste fiscal. De acordo com as novas diretrizes, aumentos de gastos com

programas sociais e projetos desenvolvimentistas seriam não só desaconselháveis como prejudiciais, representando um risco de retorno ao populismo econômico.

Paralelamente, quanto ao grau de mobilização e de organização da sociedade civil, grandes contrastes separam a década de 90 dos anos 80, cuja marca fora a efervescência social e política. Efetivamente, a observação da sociedade brasileira da década de 80 revela um alto grau de fortalecimento organizacional, bem como altos índices de participação e envolvimento dos diferentes segmentos da população na vida política. Os indicadores são múltiplos e inequívocos. A mobilização de empresários e trabalhadores para a defesa de suas respectivas pautas de demandas, o substancial aumento dos índices de greves em todos os setores da atividade econômica, a explosão dos movimentos sociais no campo e na cidade, a inquietação dos setores médios e populares urbanos, são alguns dos aspectos destacados pelos estudos sobre o período (Santos, 1985; Boschi, 1987). Em contraste, sob o impacto do avanço da globalização e da revolução tecnológica, associado à drástica redução do ritmo de crescimento da economia e mesmo da estagnação e/ou recessão econômica, os anos 90 revelam o retraimento da sociedade e o refluxo do movimento sindical.¹ Efetivamente, a década neoliberal implicou o esvaziamento da capacidade de ação e mobilização dos trabalhadores organizados, como resultado do aumento do desemprego, da expansão da informalidade e da retração dos direitos sociais.

A meta de fundar uma nova ordem, simbolizada pela proposta de desmonte da Era Vargas, transforma-se em bandeira política da coalizão dominante. A primazia da orientação neoliberal e a instauração de um modelo econômico centrado no mercado fizeram-se acompanhar de um projeto ambicioso de inauguração de uma nova institucionalidade, na qual não teriam mais lugar as antigas formas de articulação Estado-sociedade. Se o modelo varguista consolidara a representação da estrutura corporativa dos interesses econômicos no interior do aparelho estatal, a nova concepção comandará o processo de fechamento das arenas corporativas na burocracia pública, em consonância com o predomínio do estilo tecnocrático de gestão. O reforço do poder despótico do Estado, no sentido de Michael Mann (Mann, 1986), traduziu-se no alargamento do espectro de ações que as elites estatais estariam capacitadas a empreender sem a negociação institucionalizada com os grupos da sociedade civil. Tal situação resultou da confluência de alguns processos simultaneamente desencadeados, tais como, a concentração do poder decisório na alta tecnocracia governamental no tocante às decisões de política macro-econômica - área esta a ser protegida de ingerência externa - a expansão das prerrogativas legislativas do Executivo, através do uso exacerbado das Medidas Provisórias, além do alto grau de insularidade burocrática, em nome da preservação da racionalidade técnica das políticas².

Um outro tipo de contraste adquire visibilidade nos anos 90. Trata-se do descompasso entre, de um lado, a lógica concentradora que procura isolar as altas instâncias administrativas do governo federal da interferência das forças sociais e políticas e, de outro, a abertura do processo decisório no âmbito municipal, dada a disseminação, nesta esfera de

¹ Para uma competente análise do movimento sindical nos anos 90, ver Cardoso (1999 a ; 1999b e 2003).

² Refiro-me aqui basicamente às áreas de política monetária, cambial, crédito e comércio exterior, além da própria política industrial, que também seria mantida confinada no interior do aparelho burocrático (Rua e Aguiar, 1995; Diniz, 1997)

poder, das experiências de governança e de ensaios de reforma do Estado mais afinados com o aprofundamento das práticas democráticas e com um estilo mais participativo de gestão. Desta forma, sob a hegemonia do pensamento neoliberal, a primazia do paradigma tecnocrático comandou a reestruturação da burocracia federal. De acordo com tais diretrizes, independentemente do regime político em vigor, eficiência governamental seria a resultante de um processo de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, sendo a eficácia de gestão subordinada às práticas de enclausuramento burocrático. Em contraposição, na esfera local, abriram-se espaços para experimentos alternativos, com a instauração de práticas baseadas em arranjos tripartites de negociação, implicando a diversificação do leque de atores admitidos em diversas instâncias decisórias e deliberativas, bem como a cooperação entre representantes da sociedade civil e técnicos do governo, tendo em vista a definição de prioridades da agenda governamental e a alocação dos recursos públicos.³

Finalmente, as políticas liberais e a execução da agenda de reformas tiveram conseqüências decisivas para a mudança do perfil econômico e social do país. Ineficazes para a retomada do desenvolvimento, em novas bases, tais reformas tiveram, por outro lado, alto grau de eficácia no desmonte dos alicerces da antiga ordem, tornando anacrônica qualquer tentativa de retorno ao passado. Efetivamente, sob o impacto da globalização e da primazia das diretrizes neoliberais, opera-se uma drástica redefinição das bases do capitalismo industrial brasileiro, observando-se uma diferença marcante, em relação às fases anteriores do processo de industrialização.⁴ A implementação das reformas orientadas para o mercado, principalmente através do aprofundamento do processo de privatização e da abertura externa da economia, privilegiando a atração de capitais externos, desencadeou uma ampla reestruturação do parque industrial, determinando falências, aquisições, fusões e a formação de grandes conglomerados, capitaneados pelo capital internacional. A desnacionalização da economia alcançou proporções até então inéditas. Em conseqüência, o espaço da empresa privada nacional estreitou-se cada vez mais.

Nas etapas anteriores, em consonância com a estratégia de consolidar a industrialização por substituição de importações, privilegiou-se a meta de criar uma burguesia nacional forte, ancorada numa política industrial gestada e executada a partir das instâncias burocrático-corporativas nas quais tinham assento as elites empresariais. Este objetivo, definido nas fases iniciais da industrialização substitutiva, teve continuidade quer sob a vigência do nacional-desenvolvimentismo, entre os anos 50 e 60, quer sob a égide das diretrizes consagradas pelos governos militares (1964-1985), responsáveis pela implantação do modelo do tripé, calcado num relativo equilíbrio entre empresa estatal, estrangeira e nacional, segundo a fórmula desenvolvimento-segurança nacional. Sob suas diferentes configurações, portanto, a coalizão desenvolvimentista conferiu um peso específico à empresa nacional, que ocupava um espaço bem demarcado entre os demais agentes dinâmicos da economia. Em outros termos, esta empresa tinha um significado econômico, ocupava uma posição reconhecida pelo Estado e cumpria um papel político expressivo enquanto integrante do pacto de sustentação da estratégia de desenvolvimento em vigor.

³ Entre os exemplos mais conhecidos, podem ser citados os experimentos de Orçamento Participativo, na esfera do poder municipal e a Câmara Regional do Grande ABC, de âmbito regional (Diniz, 2001).

⁴ Estas transformações foram analisadas mais detidamente em Diniz, 2000.

Em contraste, nos anos 90, no período posterior às reformas, o empresariado nacional esgota-se como protagonista da nova ordem econômica e enquanto categoria política, destituído que foi da parceria que lhe fora concedida e do papel que lhe fora conferido pelas estratégias desenvolvimentistas do passado. Sob a égide das novas diretrizes pró-mercado, é a lógica concentradora das grandes corporações transnacionais que comanda a nova ordem econômica, cuja prioridade é a inserção-integração das economias nacionais numa estrutura de poder de escopo transnacional. Somente uma fração muito restrita do empresariado local, em geral associada aos grandes conglomerados, tem condições de aceder e participar desta estrutura. Os demais segmentos passaram a operar sob condições altamente desfavoráveis, no limite da sobrevivência. Grande parte pereceu. Os que garantiram sua sobrevivência pela fusão ou associação com empresas líderes internacionais passariam a ter sua sorte atrelada ao sucesso da estratégia dominante. Assim, além da progressiva concentração industrial típica da globalização, verificou-se, no período focalizado, um processo de desnacionalização das elites empresariais, dado o aprofundamento da internacionalização das empresas líderes da nova ordem econômica, configurando um corte não apenas econômico, mas também político em relação ao antigo modelo.

Em contrapartida, ampliou-se, no final da década, o descontentamento com o atual modelo, intensificando-se a busca de alternativas e reativando-se a discussão em torno de novas estratégias de desenvolvimento. Tal tendência se acentuou com o agravamento das restrições externas associadas aos desdobramentos do processo de globalização e às sucessivas crises que abalariam o mercado internacional, entre 1997 e 1999. Um outro ponto a alimentar o debate foi a identificação das dificuldades para encontrar formas de integração ao sistema internacional compatíveis com mais altos graus de autonomia decisória nacional. A ruptura do consenso em torno da agenda neoliberal foi alimentada pelo protesto de segmentos do empresariado, muito embora os contornos de uma estratégia alternativa não estejam claramente definidos, nem se vislumbre a possibilidade de um amplo apoio a uma nova coalizão política capaz de conduzir o país a um caminho distinto, que substitua com êxito o modelo centrado no mercado.

O modelo corporativista e as relações público-privado numa perspectiva histórica: 1930-1985

A observação da trajetória do capitalismo industrial brasileiro pela via da industrialização por substituição de importações, entre as décadas de 30 e 70, revela um alto grau de continuidade institucional, a despeito das mudanças de regime político, com a alternância entre democracia e autoritarismo, expressão da instabilidade política do país naquele período. Esta continuidade está representada pela tradição centralista-intervencionista do Estado, pelas formas dominantes de articulação Estado-sociedade, pelo padrão de incorporação de atores estratégicos ao sistema político, mediante a instauração do corporativismo-estatal e, finalmente, pelo modelo de presidencialismo que se implantou, fortemente concentrador de prerrogativas no Executivo, dando origem ao que foi chamado na literatura de modelo estadocêntrico.

No que se refere ao sistema de representação de interesses do empresariado industrial, prevaleceu, desde os primórdios da industrialização nos anos 30 até o momento presente, a estrutura dual integrada pelas organizações corporativas oficiais e as associações paralelas ou extra-corporativas, que manteriam, ao longo do tempo, funções complementares, alternando relações cooperativas ou conflitivas, ao sabor das diferentes conjunturas políticas (Diniz & Boschi, 1979; Diniz & Boschi, 1991; Costa, 1999; Leopoldi, 1984). A estrutura corporativa, criada pelo presidente Getúlio Vargas nos anos 30, é formada pelos sindicatos, organizados por ramos de atividade e de base local, pelas federações integradas pelos sindicatos patronais e situadas em cada um dos diferentes estados do país, ou no distrito Federal, perfazendo 27 federações da indústria. No ápice do sistema, situa-se a Confederação Nacional da Indústria, órgão de cúpula integrado pelas 27 federações, representando o conjunto da indústria nacional. Integrada à CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), esta estrutura ficou subordinada a uma legislação específica, pautando seu funcionamento pela garantia do monopólio da representação dos interesses de cada categoria funcional, pelo princípio da unicidade sindical e pela obrigatoriedade da contribuição financeira, independente da filiação. Por outro lado, a estrutura extra-corporativa é constituída pelas associações civis de caráter voluntário, setorial, em geral de abrangência nacional, funcionando de maneira autônoma em relação à legislação sindical. Ao contrário das entidades corporativas, estas associações não estão inseridas numa estrutura hierárquica e não são mantidas por contribuição compulsória: as empresas que decidem voluntariamente associar-se pagam uma contribuição para manter a entidade. Embora implantadas desde o início do processo de industrialização, tais associações expandiram-se de forma particularmente intensa durante os dois principais surtos desenvolvimentistas, respectivamente nos anos 50 e no período correspondente ao chamado Milagre Econômico dos governos militares, entre meados dos anos 60 e 70⁵.

Durante este último período, a sociedade brasileira alcançou os mais altos índices de crescimento econômico e industrial de sua história, o que se traduziu numa organização social cada vez mais complexa e diferenciada. Tais tendências foram estimuladas ademais pelas mudanças políticas decorrentes da gradual abertura do regime e do padrão de transição negociada que conduziu à instauração da democracia, entre 1975-1985. A força e autonomia crescentes da sociedade civil, a proliferação de novas formas de organização e de participação políticas abalaram as antigas formas de controle estatal. A partir de então, a persistência da estrutura dual acima descrita se fez acompanhar de mudanças no sentido de sua maior flexibilidade, configurando-se uma rede de organizações de interesses extremamente complexa e diversificada. Incorporando a maior parte dos setores industriais do país e, em alguns casos, cadeias produtivas de grande peso econômico, as associações paralelas, a partir de meados dos anos 70, viriam a adquirir maior dinamismo e capacidade

⁵ Entre as inúmeras associações desse tipo, podemos citar a ABDIB (Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base), a ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), a ABINEE (Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica), a ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos), a ANFPC (Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose), a ABIA Associação Brasileira da Indústria de Alimentos), a ABIFARMA (Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica), a ABIQUIM (Associação Brasileira da Indústria Química), a ABRINQ (Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedo) ou ainda a APEOP (Associação Paulista dos Empreiteiros de Obras Públicas), esta última de base estadual.

de representação em face das organizações corporativas, que, ao contrário, experimentariam um gradual esvaziamento e perda de prestígio.

A evolução continuou, ao longo das várias décadas de desenvolvimento da ISI e, já em fins dos anos 80, o sistema de representação empresarial tornou-se ainda mais complexo pela criação das chamadas novas organizações empresariais, como o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial), o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) e os vários Institutos Liberais, localizados nos principais centros industriais do país. Tais organizações surgiram para preencher o que os empresários consideravam uma lacuna no campo da produção de idéias e da difusão de princípios ideológicos relacionados com o desenvolvimento do capitalismo brasileiro. O IEDI, por exemplo, que teve seu auge entre os anos de 1989 e 1993, destacou-se produzindo estudos e propostas voltados para a formulação de uma política industrial capaz de orientar o processo de inserção do país no mercado global, preservando simultaneamente o espaço da produção interna. No período subsequente, entre 1994 e 1998, essas organizações experimentariam um certo esvaziamento, notadamente o IEDI, 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.

Desta forma, o aprofundamento da industrialização se fez acompanhar da expansão e diversificação das organizações empresariais. Os anos 80 determinaram uma reestruturação do sistema em seu conjunto, com mudanças do peso e importância relativos de alguns setores, reforçando-se a tendência geral à especialização e multiplicidade dos canais à disposição dos diferentes segmentos empresariais. Evoluiu-se para a configuração de um sistema híbrido e multipolar (Diniz e Boschi, 1991), acarretando a quebra do monopólio da representação via estrutura corporativa. Esta, embora não tenha sido eliminada, sofreu um processo de enfraquecimento e passou a exercer um papel complementar, perdendo a centralidade que lhe fora atribuída pelo modelo varguista. Ademais, com a queda da ditadura militar e a instauração da Nova República, generalizou-se a prática do *lobby* empresarial, que veio a consagrar-se como modalidade rotineira de pressão sobre os poderes públicos. Desde os trabalhos do Congresso constituinte, esse estilo de atuação pela via do *lobby* passou a ocupar um espaço cada vez maior na prática política do empresariado, ponto ao qual voltaremos posteriormente.

A despeito, porém, da modernização e profissionalização que ocorreram a partir da década de 70 e se intensificaram nos anos 90, um ponto de alta continuidade foi a ausência de uma instância superior dotada de alta capacidade de aglutinação, capaz de articular, transpondo as clivagens setoriais, os interesses diversificados dos distintos segmentos empresariais. A falta de uma entidade de cúpula de alto teor de abrangência e poder de agregação persistiria como um fator de bloqueio das práticas de pactos e alianças supra-setoriais, inviabilizando ainda o surgimento de uma instância capaz de funcionar como porta-voz da classe empresarial como um todo. Ações conjuntas e estratégias de concertação, típicas do neocorporativismo europeu, foram sempre estranhas ao modelo aqui implantado.

Sob esse aspecto, 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. Observou-se ainda a persistência de um padrão excludente de relação com a classe trabalhadora, incorporada por Vargas à estrutura corporativa, porém tolhida em sua capacidade de formar associações independentes e excluída das negociações com o Estado em torno das políticas econômica e industrial. Esforços no sentido da criação de entidades de cúpula de caráter integrador foram esparsos e tiveram uma vigência circunstancial. A UBE (União Brasileira de Empresários), que nasceu com o objetivo de representar os interesses do conjunto do empresariado na Constituinte, foi desativada logo após o encerramento dos trabalhos com a promulgação da nova Constituição, não tendo havido outra tentativa de criar uma organização semelhante no decorrer dos anos 90 (Diniz e Boschi, 1989).

A tradição corporativa no Brasil consagrou a representação de interesses no interior do aparelho de Estado, limitando, porém, esta representação a áreas específicas da política econômica - como a definição de medidas protecionistas, a concessão de incentivos e subsídios - bem como a certos estágios do processo decisório, principalmente a consulta e a implementação. Institucionalizou-se a prática da negociação compartimentada entre os grupos econômicos e o Estado, transformando-se o Executivo em arena privilegiada para o encaminhamento das demandas empresariais. Nesta instância, as negociações entre os setores público e privado seriam processadas sem a interferência de forças externas, protegidas do jogo político e distantes dos mecanismos de controle público.

Deve-se ainda ressaltar que o corporativismo estatal viabilizou a participação das elites industriais nas estruturas decisórias, mas excluiu os trabalhadores como parceiros dos acordos corporativos em torno das políticas econômicas mais relevantes. A participação dos trabalhadores, submetida ao controle do Ministério do Trabalho, ficou circunscrita às políticas trabalhista e previdenciária. O que prevaleceu foi um estilo de negociação bipartite, envolvendo representantes empresariais e funcionários governamentais em torno de políticas setoriais. Ao longo das várias fases da industrialização substitutiva de importações, consolidou-se um modelo institucional, no qual proliferaram, na burocracia estatal, as arenas de negociação entre os setores público e privado.

Isto se deu com a expansão e o fortalecimento dos conselhos técnicos dotados de espaço para a representação empresarial, criados por Vargas ao longo da década de 30 e ampliados pelos governos subseqüentes, principalmente pela ditadura militar pós-64. 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), o CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico) e o CIP (Conselho de Interministerial de Preços), para citarmos apenas os mais conhecidos, representaram importantes espaços de participação das elites empresariais no processo decisório governamental.⁶ Este traço, exacerbado pela longa duração dos regimes autoritários, levou ao estreitamento do intercâmbio e dos

⁶ Inúmeros trabalhos estudaram esse formato de articulação entre os setores público e privado na produção de políticas públicas entre os anos 30 e 80. Ver, por exemplo, Diniz (1978), Boschi (1979), Lima Jr e Abranches (orgs), (1987); Castro Santos (1993), Tápia (1995) e Leopoldi (1992).

vínculos entre os interesses públicos e privados, dando origem à privatização do Estado, ampliando as oportunidades de desperdícios e distorções graves na alocação de recursos.

Finalmente, cabe ressaltar um último ponto. No contexto do corporativismo implantado no Brasil, o empresariado desenvolveu um estilo de atuação tópico e um padrão fragmentado de demandas, experimentando grande dificuldade para transcender a ótica de seus interesses mais específicos. Configurou-se como um ator político de peso, porém destituído de percepção de longo alcance e de visão de conjunto, o que teve, certamente, alguma relação com o fato de ter surgido e amadurecido à sombra do Estado e sob regimes autoritários. Os parâmetros de convivência e os marcos institucionais responsáveis pela regulamentação das relações capital-trabalho não estimularam acordos inter-classe ou pactos tripartites.

Presos a uma visão restrita e particularista, bem como a uma prática de maximização de ganhos imediatos, os empresários revelaram fraca disponibilidade e reduzida abertura para lidar com as questões sociais, ligadas à redução da desigualdade na distribuição da riqueza e no acesso aos benefícios gerados pelo desenvolvimento econômico. Sempre que vieram à tona, sob o impacto de movimentos de base popular, as reformas sociais seriam percebidas predominantemente sob a ótica do aumento dos custos das atividades empresariais e, portanto, como um mal a ser evitado ou ameaça a ser debelada. No decorrer dos anos 80, o avanço do processo de globalização e o predomínio das diretrizes neoliberais, não produziram a reversão de tais tendências.⁷

Assim, pesquisas realizadas em 1991 e 1993, focalizando o impacto do processo de reestruturação produtiva em curso, mostraram não o declínio da distância ideológica, mas seu aprofundamento, traduzido pelo contraste entre uma subcultura sindical com forte ênfase na dimensão social da democracia e uma visão empresarial unilateralmente identificada com os valores ligados ao aumento da eficiência e lucratividade das atividades empresariais (Diniz & Boschi, 1993 a e b; Lima & Cheibub, 1994; Diniz & Boschi, 1997). Mais recentemente, Ignácio Delgado (2001) mostrou, com base em farta documentação, como, nos anos 90, sob o impacto da globalização e da abertura externa da economia brasileira, os empresários reforçariam a tendência histórica a avaliar os direitos sociais sob o prisma do aumento do chamado *custo Brasil* (Delgado, 1999, especialmente cap. 4). Ao lado da unicidade sindical e da contribuição compulsória, características da estrutura corporativa, a ênfase na redução do *custo Brasil* foi um dos aspectos do legado da antiga ordem com mais alto grau de persistência ao longo do tempo.

Um breve interregno: A inovação institucional representada pelas experiências de acordos tripartites e governança econômica

⁷ Como ressalta Delgado (1999: 196), “A ampliação dos direitos sociais na Constituição de 1988 foi recebida pelas entidades empresariais com alertas sobre seu impacto para o funcionamento da economia. Em abril de 1988, a CNI divulgou estudo de seu Departamento Econômico assinalando que os novos encargos previstos implicariam aumento dos custos da produção industrial, alimentação do processo inflacionário, redução na capacidade de investimento das empresas, acentuação da informalidade no mercado de trabalho e diminuição da competitividade das empresas brasileiras no exterior”.

Essa longa linha de continuidade quanto aos mecanismos institucionais de articulação Estado-sociedade sofrerá mudanças expressivas no decorrer da década de 90. Sob o impacto da crise em escala mundial dos anos 80 e da configuração de uma nova ordem internacional, observou-se, como vimos, uma forte pressão externa no sentido da redefinição da agenda pública. Temas como o recuo do Estado, a privatização, a abertura externa da economia, a liberalização comercial, a integração na ordem mundial globalizada tornaram-se preponderantes. Ao lado dos programas de estabilização econômica, as reformas orientadas para o mercado passaram a dominar a agenda pública nos diferentes países latino-americanos, embora a ordem de prioridades e o ritmo de execução tenham variado caso a caso.

Como foi salientado, no Brasil, o marco desse processo foi o governo do Presidente Fernando Collor de Mello, cuja eleição foi favorecida pelos efeitos da crise de governabilidade experimentada pelo país a partir dos últimos dois anos do governo Sarney. Criou-se um clima de descrença generalizada nas instituições e nos governantes, bem como um forte sentimento de rejeição ao *status quo*. É neste contexto que se observam as condições propícias para o êxito de um candidato *anti-establishment*, que passa a priorizar as diretrizes identificadas com o chamado “Consenso de Washington”. Nesse momento, verifica-se uma drástica redefinição de rumos, determinando o estreitamento e o enrijecimento da agenda pública, com a centralidade atribuída aos programas de estabilização e ao chamado ajuste estrutural. Como derivação da nova postura oficial, as reformas sociais perdem prioridade, sendo de fato descartadas da agenda. Por outro lado, a reforma do Estado ganha destaque, sendo incorporada ao programa do governo, logo após a posse do Presidente.

Sob a égide das diretrizes neoliberais, o que prevaleceu, durante o governo Collor, foi uma concepção minimalista de reforma do Estado. À luz do enfoque reducionista dominante, os reformadores privilegiariam as metas de corte de gastos e redução do déficit público, o que se traduziu num esforço de enxugamento da máquina estatal. 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. Observou-se o predomínio de uma agenda negativa de desmantelamento do legado do passado, em franco descompasso em relação à complexidade das tarefas a serem desempenhadas pelo Estado num mundo globalizado, em que competitividade e capacidade de inserção estratégica transformaram-se em chave para o sucesso. Uma visão mais pertinente implicaria deslocar a ênfase para a redefinição do papel e a reestruturação do aparelho estatal, restringindo em alguns setores e ampliando em outros, a participação do Estado tendo em vista sobretudo a melhoria da qualidade da administração pública.

Um segundo aspecto da reforma empreendida nesse período foi a radicalização da centralização do poder na cúpula tecnocrática, com a criação do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, um super-ministério, que englobou três antigos ministérios e algumas secretarias da administração anterior⁸. Na esteira desse processo, verificou-se o fechamento de grande parte das arenas corporativas, que até o governo anterior ainda funcionavam no interior da burocracia governamental. No âmbito da política industrial, por exemplo, foram extintos o CDI, a CPA, o CIP e diversos outros conselhos e comissões

⁸ Ver a estrutura e organização do Ministério da Economia em Diniz (1997: 147).

anteriormente encarregados da formulação e implementação de políticas setoriais e de decisões na área de fomento à produção industrial (Diniz,1997: 146). De acordo com a primazia atribuída às metas de estabilização e ajuste, para muitos dos novos integrantes da equipe econômica, a política industrial seria, aliás, não só irrelevante, como prejudicial.

Foi dentro desse contexto de insulamento burocrático e de predomínio do estilo tecnocrático de gestão, que foram criadas, no início dos anos 90, as Câmaras Setoriais, concebidas como arena de negociação voltada para a articulação de acordos em torno de políticas setoriais. Reunindo representantes empresariais e lideranças sindicais, ao lado de técnicos e decisores governamentais, as Câmaras Setoriais inauguraram um padrão tripartite de negociação, consagrado internacionalmente pelo corporativismo europeu. Essa característica levou autores que se dedicaram ao estudo da mais expressiva dessas câmaras, a da indústria automotiva, a afirmarem que se tratava da introdução do neocorporativismo no Brasil. Em outros trabalhos⁹, tive a oportunidade de refutar amplamente esse tipo de interpretação, razão pela qual farei apenas uma breve alusão ao tema, abordando alguns pontos que me parecem essenciais para as reflexões aqui desenvolvidas.

Como foi ressaltado, a construção do capitalismo industrial no país teve, como pano de fundo, uma engenharia político-institucional que agregaria os interesses em categorias hierarquizadas e não competitivas, observando-se a articulação direta entre os setores público e privado pela via do corporativismo sem a mediação partidária. Institucionalizou-se uma sistemática de negociação de caráter setorial e bipartite entre representantes do empresariado e integrantes dos altos escalões burocráticos. Desta parceria, ficariam excluídos os trabalhadores sindicalizados, cuja participação seria admitida para áreas mais específicas, como a política trabalhista.

É nesse sentido que se pode apontar o impacto inovador das práticas inauguradas pelas Câmaras Setoriais, já que consagraram uma sistemática de negociação tripartite, em que os trabalhadores aparecem como interlocutores legítimos, determinando, portanto, a ruptura da relação diádica e excludente da tradição corporativa no Brasil. O que se verificou, na verdade, foi o pleno aproveitamento das virtualidades do modelo corporativo que, na variante que predominou entre as décadas de 30 e 70, tornaram-se sub-utilizadas. Em primeiro lugar, o padrão de tutela e de ingerência do Estado historicamente consolidado inviabilizou a resolução do conflito distributivo pela negociação autônoma entre as partes interessadas. Em segundo lugar, a marginalização da representação dos trabalhadores conteve a negociação típica desse sistema dentro de parâmetros demasiado restritos. Finalmente, o caráter tópico e localizado dos acordos obstaculizou a evolução na direção de uma ampla parceria com o Estado, em virtude da reduzida representatividade dos interesses envolvidos, do peso dos nexos clientelistas e do alcance limitado das questões negociadas.

Ao legitimar o trabalhador sindicalizado como interlocutor, o mecanismo em que se baseou o funcionamento das Câmaras Setoriais permitiu alargar o âmbito das negociações entre os atores básicos da ordem industrial, eliminando a prática tradicional dos acordos diretos entre grandes empresários e governo, abalando ainda a dinâmica do Estado atrelado aos interesses de clientelas privadas. Por outro lado, esta sistemática não promove por si só a

⁹ Ver principalmente Diniz (1994b: 296-303) e Diniz (1997: 160-187).

ruptura com a setorização dos interesses, induzida pela configuração monopolista do mercado, típica do sistema corporativo brasileiro. De forma similar, tal mecanismo não significa automaticamente a garantia do prevailecimento da ótica do interesse público e a subordinação das negociações entre as partes interessadas a critérios de teor abrangente e de alcance geral. Este tipo de mudança exigiria uma série de condições adicionais, tais como, do lado das entidades de classe, a presença de organizações abrangentes de alto poder de agregação e, do lado das agências governamentais, uma forte capacidade de coordenação do Estado.

Entretanto, a estratégia empresarial de enfrentamento da crise que se abateu sobre a economia brasileira, durante os dois primeiros governos da Nova República (1985-1992), não se orientou no sentido de reverter a fragmentação em prol de formas mais unitárias de atuação. Este foi, aliás, um dos fatores responsáveis pela inviabilidade dos pactos em torno dos programas de estabilização econômica, ensaiados pelos dois primeiros governos da Nova República (Diniz, 1997: 94-104). A ausência de interlocutores reconhecidos pelo conjunto das classes empresariais e trabalhadoras como seus porta-vozes legítimos criaria expectativas negativas quanto à probabilidade de serem acatados os pactos eventualmente articulados pelas lideranças.

Por outro lado, embora não tenham alterado radicalmente o alcance do corporativismo brasileiro, as Câmaras Setoriais constituíram, ainda que por um breve momento, um importante instrumento de política industrial. Como salientei em outros trabalhos, representaram de fato uma experiência de “economic governance”, no interior de uma burocracia cada vez mais afeita ao estilo insulado e tecnocrático de gestão. O conceito, introduzido recentemente pela literatura internacional, 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 efetiva implementação das políticas pertinentes, ou seja, garantindo a continuidade das políticas ao longo do tempo e seu efetivo acatamento pelos segmentos afetados. Em outros termos, a noção de governança econômica envolve não só a capacidade de o governo tomar decisões com presteza, mas também, e sobretudo, sua habilidade de criar coalizões de apoio para suas políticas, gerando adesões e condições para práticas cooperativas, o que, por sua vez, aumenta substancialmente a eficácia do processo de implementação¹⁰.

Essa 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 da indústria automotiva (março de 1992, fevereiro de 1993 e fevereiro de 1995), viabilizando um ajuste criativo em face da crise acirrada pela abertura comercial (Diniz, 1997: 169-170). Assim, diversificaram-se as metas iniciais, passando a incluir, a abertura do mercado paralelamente à manutenção de um saldo positivo na balança comercial do setor, a renovação tecnológica da base produtiva, um novo mix de produção, com ênfase nos modelos populares de automóveis, o aumento do emprego e dos salários e

¹⁰ É grande o número de autores que tratam desta questão, entre os quais gostaria de destacar Cohen e Rogers, 1995; Cohen, 1998; Hollingsworth, Schmitter e Streeck, 1994; Conaghan e Malloy, 1994; Locke, 1995. Para uma resenha desta literatura, ver Diniz, 1998.

uma nova estrutura tributária setorial. Os acordos assinados em 1992 e 1993 alcançaram os objetivos estipulados, repercutindo no conjunto da cadeia produtiva. Conjugando a redução dos preços e da carga fiscal sobre os automóveis à consecução de certas metas básicas, 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. Obteve-se a recuperação dos níveis de produção com a preservação dos níveis de emprego entre 1992 e 1995, detendo-se a queda abrupta verificada entre 1990 e 1992. Ao invés de provocar uma forte redução - como previam seus críticos - os acordos da indústria automotiva propiciaram um expressivo aumento da arrecadação. Além disso, as câmaras constituíram um importante espaço para o desencadeamento de uma discussão sobre formas de parceria entre capital, trabalho e governo, tendo em vista a implementação de políticas setoriais concertadas, rompendo com as práticas historicamente enraizadas de negociações bipartites.

Submetidas a uma sistemática de funcionamento intermitente e transitório, entre 1991 e 1995, as câmaras tiveram, porém, efeitos limitados. As condições institucionais e políticas daquela conjuntura não foram favoráveis a esse tipo de experimento, que acabou por configurar-se como um esforço localizado, com fraco poder de reprodução, despertando fortes resistências no interior da própria equipe econômica do governo, bastante identificada com um estilo centralizado de gestão econômica. Esta postura foi responsável pela condenação das Câmaras Setoriais sob o argumento de que se tratava de um conluio entre interesses corporativos e elites governamentais para a defesa de privilégios de um grupo restrito, em detrimento do conjunto da sociedade (Franco, 1993 a e b). 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, particularmente, para a formulação de política industrial, seria, aliás, um dos fatores responsáveis pelo esvaziamento das Câmaras Setoriais a partir de 1995 (Arbix, 1997, 2000). O término da experiência, portanto, não foi fruto de seu esgotamento, mas de uma ação deliberada do governo tendo em vista o desmonte de arenas corporativas de negociação em prol do livre mercado.

A ruptura ocorreu com o advento do governo Fernando Henrique Cardoso, quando a coalizão nacional-desenvolvimentista se desagrega, sob a hegemonia das diretrizes neoliberais. Sob a orientação do novo Presidente, as elites estatais adotam um estilo centralizador de gestão, optando pelo aprofundamento da prática do insulamento burocrático das decisões, sistema sob o qual foram elaboradas as regras do regime automotivo a partir de 1995. Mediante um complexo legal, constituído pela edição de Medidas Provisórias¹¹, o governo estabeleceu as bases do regime automotivo posteriormente regulamentado através da Lei 9.449 e do Decreto 2.072 de novembro de 1996 (De Negri, 1998:3).

Em contraste com as expectativas dos críticos das Câmaras Setoriais, estas foram eliminadas, porém as decisões relativas ao setor nem por isso se tornaram mais racionais,

¹¹ Veja-se o elenco de MPs de 1995-96 (MP 1.024, de 13/06/95, MP 1.235, de 14/12/95 e MP 1.483, de 05/02/96) e de vários Decretos (Decr. 1.761, de 26/12/95, Decr. 1.863, de 16/04/96, Decr. 1.987, de 20/08/96), responsáveis pela definição do novo regime do setor automotivo.

mais eficazes ou mais afinadas com o interesse público. Em estudo de 1998, João Alberto De Negri, pesquisador do IPEA, chamou a atenção para os efeitos contraditórios do regime automotivo instaurado em 1996 para atrair investimentos dos fabricantes de veículos no Brasil e aumentar as exportações. As políticas postas em prática determinariam aumento substancial dos lucros das montadoras, paralelamente ao estrangulamento das empresas de autopeças e à elevação dos custos para o consumidor pelo aumento dos preços reais médios dos veículos (De Negri, 1998).

As conseqüências negativas desta política viriam ainda à tona através do amplo debate que se travou na imprensa em torno das decisões altamente polêmicas de fins dos anos 1990, envolvendo os governos do Rio Grande do Sul e da Bahia para atrair investimentos de grandes montadoras¹². Questões complexas, como o acirramento da chamada guerra fiscal entre os estados e municípios do país, a desnacionalização do setor de autopeças e os altos índices de renúncia fiscal, principalmente através da isenção de impostos municipais, como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o ISS (Imposto sobre Serviços) revelam um balanço claramente favorável à apropriação dos ganhos pelas montadoras, em detrimento dos outros setores¹³.

Outra importante experiência de governança econômica, desta vez tendo como palco instâncias sub-nacionais de governo, foi a da Câmara Regional do Grande ABC¹⁴, fruto de um longo processo que remonta ao início dos anos 90, com a criação de um Consórcio Intermunicipal para promover iniciativas de planejamento do desenvolvimento regional. A motivação foi também a busca de soluções negociadas para a crise econômica que afetou várias regiões do Brasil, traduzindo-se em estagnação, aumento do desemprego e crescimento da informalidade. A Câmara do Grande ABC, criada oficialmente em 1997, não pode ser avaliada isoladamente, já que faz parte de um sistema integrado, composto por uma série de organizações e instituições, incluindo a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, implantada no ano seguinte. Em seu conjunto, este sistema deu origem a um novo estilo de gestão pública, voltado para o desenvolvimento regional. Como conseqüência, instaurou-se um formato de cooperação entre Estado e sociedade civil, envolvendo um grande número de atores dos governos locais e da sociedade organizada, tais como sindicatos de trabalhadores, organizações empresariais, movimentos ecológicos, associações de moradores, entre outros. Embora seus resultados concretos tenham ficado aquém das metas estabelecidas, este complexo funcionou como um laboratório de

¹² Ver Carta Capital, 21 de julho de 1999.

¹³ Como ressalta Arbix: “Para além das fricções políticas e econômicas entre os estados, uma outra resultante desse processo aponta para a perda da capacidade de planejamento e de controle efetivo dos poderes públicos sobre as estratégias de desenvolvimento. Em lugar do Estado central, que investia e produzia diretamente por intermédio de suas empresas e autarquias – o que realçava o papel dos *staffs* públicos de elaboração e implementação de políticas -- surgem agora governos estaduais e municipais que, orientados por essa disputa, acabam por subordinar suas políticas de desenvolvimento às estratégias privadas, comportando-se muitas vezes como avalistas e porta-vozes desses interesses *a priori* identificados ao interesse público. Como corolário, nos governos subnacionais que mais se comprometeram com essa guerra, as negociações entre o setor público e os grupos privados são realizadas a portas fechadas e anunciadas – quando o são – somente quando os acordos já foram, de fato, celebrados” (Arbix, 2000: 30).

¹⁴ A região do grande ABC é formada pelos municípios de São Bernardo do Campo, Santo André, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, no sudeste da Grande São Paulo.

experiências inovadoras com um potencial de intervenção transformadora que não pode ser subestimado¹⁵.

Em primeiro lugar, como resultado da ação integrada entre a Câmara Regional, a Agência de Desenvolvimento Econômico e o Consórcio Intermunicipal, introduziram-se na agenda pública temas que, nas instâncias administrativas do governo federal, dado o predomínio das políticas de ajuste fiscal, haviam perdido viabilidade, tais como o planejamento econômico e a política industrial. Dentro deste sistema de governança regional, a Câmara do Grande ABC ocuparia um espaço central, articulando um grande número de atores dos setores público e privado na busca de soluções negociadas para os problemas econômicos e sociais da região, e, sobretudo, integrando a democracia participativa ao fortalecimento da estrutura estatal. Trata-se de um enfoque interessante, na medida em que a força do Estado e o vigor da democracia participativa têm sido frequentemente pensados de forma dicotômica, como se representassem lógicas necessariamente contraditórias, a vitalidade de um pólo implicando o enfraquecimento do outro.

Além da amplitude dos atores envolvidos e do estímulo à cooperação entre os diferentes segmentos, a Câmara inovou na forma de conceber a estrutura produtiva, buscando os elos e conexões entre setores e subsetores, bem como as interações com o meio ambiente institucional. Assim, privilegiou-se o conceito de cadeias produtivas, na formulação e implementação de políticas industriais e de desenvolvimento tecnológico. A concepção das cadeias produtivas, por sua vez, foi enriquecida por sua inserção num espaço territorial mais amplo que ultrapassaria os estreitos limites do município para abarcar uma realidade mais complexa e dinâmica, como a região.

Deve-se acrescentar ainda, que a Câmara Regional revelou-se um instrumento particularmente flexível para o planejamento regional, já que se adapta facilmente às oscilações da política macroeconômica, sobretudo em tempos de crise e do agravamento de condições externas adversas. A flexibilidade torna-se crucial para viabilizar um sistema de governança regional diante do quadro de incertezas gerado pela nova configuração do capitalismo mundial.

Finalmente, cabe destacar a preocupação com a criação de condições favoráveis para a implantação e consolidação de uma rede de micro e pequenas empresas em articulação com os demais segmentos da estrutura produtiva da região. A Agência de Desenvolvimento criada em 1998 constituiu importante instrumento nesta direção. Inspirada no exemplo de agências regionais existentes na União Européia, a Agência organizou uma visita às regiões italianas que mais se notabilizaram na criação de *clusters*, envolvendo empresas de pequeno porte que se transformaram na principal fonte de crescimento do emprego e dos investimentos em quase todos os setores da economia, utilizando o suporte da rede urbana regional em termos de escolas, centros de treinamento e mercado de trabalho.

Trata-se da busca de sintonia com experiências de ponta no contexto internacional. Tais experiências revelam que as regiões do mundo que foram capazes de crescer e de ampliar a

¹⁵ Ver Diniz (2001). Outros autores que realizaram estudos sobre a Câmara Regional do Grande ABC foram: Leite (1999); Arbix (2000) e Klink (2001).

oferta de empregos, elevando simultaneamente as condições de vida de sua população, não foram aquelas que conseguiram atrair mais investimentos, mas as que foram capazes de criar um ambiente propício à implantação e fortalecimento de redes de micro e pequenas empresas, integrando-as num esforço coletivo de desenvolvimento local. Sob este ponto de vista, os territórios sub-nacionais, sobretudo num país de dimensões continentais como o Brasil, são os espaços apropriados para reverter situações econômicas adversas e liberar forças criativas tolhidas pela escassez de recursos ou por políticas contencionistas dos governos nacionais. As grandes empresas tendem a incorporar-se às mega-corporações e a orientar-se por estratégias transnacionais. Integrando-se aos mercados internacionais, com seus centros de decisão situados fora dos mercados onde eventualmente instalam suas plantas industriais, tendem a diversificar suas bases produtivas e a deslocar-se quando lhes parece conveniente, por razões várias, como a busca de regiões que ofereçam maiores incentivos e/ou outras vantagens como sindicatos mais fracos, ou custos mais baixos da mão-de-obra. Em contrapartida, as empresas de menor porte têm sua sorte atrelada ao desenvolvimento do território onde se inserem, criando raízes e oferecendo condições mais satisfatórias para sua inserção em redes horizontais voltadas para a maximização de esforços em prol de objetivos comuns de desenvolvimento regional. Entretanto, tais resultados não se produzem espontaneamente, exigindo arquiteturas institucionais adequadas e estilos de gestão pública apropriados.

Neste sentido, a experiência da Câmara do Grande ABC pode ser inserida num esforço mais amplo de reforma do Estado, que se verificou, ao longo da década de 90, em diversos municípios brasileiros, dentro de uma concepção abrangente, que vai além dos aspectos administrativos e fiscais que seriam a tônica da reforma do Estado conduzida pelo governo federal. Este modelo alternativo procura fortalecer as conexões do Estado com a sociedade e com as instituições representativas, expandindo também os meios de controle externo, bem como os mecanismos de *accountability*, vale dizer, os mecanismos de cobrança e de prestação de contas. Em outros termos, trata-se de garantir a responsabilidade política das elites estatais (responsabilidade frente ao eleitorado, ao congresso, a uma agência pública de controle ou aos cidadãos em geral), propiciando simultaneamente condições para a transparência e a publicização das decisões. Tais experiências revelam-se particularmente importantes num país como o Brasil caracterizado por um *deficit de accountability* historicamente acumulado, pela ausência de um sólido sistema de controle institucional (Diniz, 2000, cap 2) e pela longevidade das práticas clientelistas.

A década de 90: Um divisor de águas quanto ao padrão de ação estatal e às formas de articulação público-privado:

Como ressaltado anteriormente, longe de refletir apenas a ação de processos histórico-estruturais, as mudanças institucionais dos anos 90 resultaram, em grande parte, de uma ação deliberada do Estado, objetivando o chamado desmonte da era Vargas. A execução das reformas constitucionais, pela via do Congresso, e o padrão de implementação das reformas orientadas para o mercado, ambos prioridades da agenda do presidente Fernando Henrique Cardoso, tornariam possível a consecução de tais metas. A partir da segunda metade dos anos 90, a execução desta agenda marcou o aprofundamento da ruptura com a antiga ordem e lançou as bases de um novo regime de incentivos e regulações. Progressivamente, o Estado aumenta sua autonomia em relação à sociedade e ao sistema

representativo, ao mesmo tempo em que se observa o estreitamento dos vínculos com a nova ordem internacional. Além dos fatores exógenos, é preciso, portanto, levar em conta as características cambiantes das relações entre os setores público e privado como resultado das escolhas e ações das elites estatais. Em consonância com as prioridades da agenda, a preocupação com a atração de capitais e investimentos externos torna-se preponderante, sobrepondo-se aos interesses dos grupos empresariais domésticos.

Nesta linha de considerações, cabe salientar a relação entre a forma de implementação daquelas reformas e a consolidação da democracia. Não basta considerar as prioridades da agenda. É preciso ainda levar em conta a dimensão político-institucional do processo de formulação e implementação de políticas, que se traduz num dado estilo de gestão pública. Entre os aspectos mais relevantes do padrão de ação estatal, deve-se mencionar a natureza do processo decisório, o grau em que este poder está concentrado no Executivo, o maior ou menor grau de discricionariedade da alta burocracia governamental, o padrão de relações entre os poderes, particularmente a natureza das relações entre o Executivo e o Legislativo, as características da coalizão de sustentação do governo, o grau de independência ou de subordinação do Legislativo (por exemplo, sua baixa capacidade deliberativa não só quanto à política macro-econômica, mas também quanto a certas áreas de política, como comércio exterior e política industrial) e, finalmente, as formas de articulação entre os setores público e privado. Desta forma, cabe investigar até que ponto o êxito das reformas orientadas para o mercado se fez num contexto de acirramento das tensões entre a modalidade da implementação e os imperativos do aperfeiçoamento democrático, sobretudo no que diz respeito ao alargamento da participação, à difusão dos espaços de concertação e à eficácia dos mecanismos de controle externo. Este último aspecto torna-se particularmente relevante, se considerarmos que o *déficit* institucional quanto à efetividade dos instrumentos de *accountability* constitui uma das principais lacunas do legado da antiga ordem¹⁶. Estas são algumas das principais indagações, que vêm à tona quando se avaliam as transformações da última década.

Um primeiro aspecto a ser ressaltado diz respeito à institucionalização do estilo tecnocrático de gestão paralelamente ao desmonte das arenas corporativas no interior do aparelho estatal, que convergem para a produção de incentivos à prevalência de formas não institucionais de acesso aos núcleos decisórios centrais. Neste sentido, o já referido aumento do poder despótico do Estado revelou-se fundamental.

Neste contexto, o uso exacerbado das Medidas Provisórias, aumentando substancialmente os poderes legislativos do Executivo, representou o reforço de uma tendência de longa tradição no país de dotar o Executivo de ampla margem de autonomia, garantindo-lhe primazia na condução da política nacional. Criadas pela Constituição de 1988, através de seu artigo 62, para dar ao Executivo os meios para uma ação rápida, em casos de relevância e urgência, muito cedo as MPs passaram a ser utilizadas como meio rotineiro de governo (Diniz, 1997). Aplicadas de modo indiscriminado para viabilizar políticas emergenciais ou não, prioritárias ou não, as MPs tiveram seu uso banalizado, ao longo do tempo. Sob esse aspecto, destaca-se, de forma pronunciada, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em

¹⁶ Em vários trabalhos anteriores, chamo a atenção para o *déficit de accountability*, característico do processo de formação do Estado brasileiro. Ver Diniz, 1997, 1998 e 2000.

seus dois mandatos, durante os quais o total destas medidas, entre edições e reedições, ultrapassou a marca de 5000 (Diniz, 2000: 44-45).¹⁷ Além do impacto sobre as relações Executivo-Legislativo, o uso amplo e irrestrito das MPs afetou a ordem jurídica do país, imprimindo-lhe um alto grau de instabilidade. A utilização intensa dos poderes legislativos da Presidência, mediante a sistemática de edições e reedições das Medidas Provisórias, ferindo o princípio constitucional que restringia seu uso aos casos de relevância e urgência, ao lado dos procedimentos referidos, caracterizou o estilo de gerenciamento político que viabilizou a implementação da agenda das reformas¹⁸. Além de poder editar MPs, que entram em vigor imediatamente após sua publicação no Diário Oficial, o presidente do Brasil pode solicitar urgência para seus projetos, impondo a apreciação das proposições que apresenta dentro de um prazo delimitado, pode vetar parcial ou integralmente os projetos aprovados pelo Legislativo, e através do colégio de líderes determinar a agenda do Legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999). Eis porque se pode-se afirmar que, no Brasil, o poder Executivo domina de fato a produção legislativa na esfera federal.

Como salientei em outro trabalho (Diniz, 2000), o modelo insulado de gestão, dominante durante o governo Collor, persistiu sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, que reforçou a primazia burocrática, atribuindo papel central ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central e ao Tesouro Nacional, que formariam, ao lado do BNDES, o núcleo duro do Estado, responsável pelas decisões estratégicas, sobretudo no que se refere à política econômico-financeira, controlando as informações mais relevantes, principalmente aquelas que circulam nas instâncias internacionais e dispendo de acesso privilegiado às decisões externas. Paralelamente, o padrão de recrutamento para os altos cargos deste círculo de poder transformou-se, passando a privilegiar as elites estrategicamente inseridas nas redes transnacionais de conexões.

As negociações levadas a efeito no Congresso desdobrar-se-iam dentro de limites definidos previamente pelo Executivo. Dentro desta lógica, o cerne do projeto governamental - representado pelo plano de estabilização econômica, pelo ajuste fiscal e pelas medidas comprometidas com a nova forma de inserção na economia internacional - seria inegociável, cabendo ao núcleo tecnocrático, ou seja, à equipe econômica enclausurada no Ministério da Fazenda e no Banco Central, administrá-lo de forma autônoma em face das forças internas, através do manejo dos instrumentos mencionados, destacando-se o uso indiscriminado das MPs. Nesta frente, ter-se-ia uma forma radical de atuação, marcada pela rigidez e inflexibilidade na consecução das metas estipuladas. Por outro lado, no que diz respeito às reformas constitucionais e leis ordinárias, o Congresso se destacaria como o locus 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.

¹⁷ Entre os autores que analisaram as relações Executivo-Legislativo no período considerado, com particular destaque para o uso das MPs, gostaria de mencionar Pessanha (1998/99) e Figueiredo e Limongi (1999).

¹⁸ É preciso lembrar que foi somente no final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso que se aprovou o projeto que regulamentou o uso das Medidas Provisórias (Emenda Constitucional 32/2001, 12/09/2001).

À maior discricionarietà da burocracia estatal corresponderia o aprofundamento da tendência historicamente consolidada à utilização de vínculos informais e do contato pessoal como forma de acesso às instâncias governamentais. Este padrão verificou-se não apenas no campo das políticas monetária e cambial, mas também em outras áreas, incluindo as políticas industrial e de comércio exterior. Neste último caso, autores que estudaram a formulação da política de comércio exterior, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ressaltaram o alto grau de autonomia burocrática na tomada de decisões, tais como a legislação antidumping, a definição de subsídios, direitos compensatórios e salvaguardas, entre outras, elaboradas de forma independente e sem transparência pelas elites burocráticas (Lima & Santos, 2001; Carvalho, 2000).

Um segundo conjunto de fatores diz respeito ao grau de homogeneidade das idéias compartilhadas pelo núcleo duro do Estado, ao grau de radicalismo ou de moderação que as elites estatais imprimem às diretrizes liberais e a maior ou menor rigidez com que manipulam os instrumentos de política econômica. Aspecto não menos relevante é a presença ou ausência de um padrão unificado de ação por parte destas elites. Em relação aos governos anteriores, a presidência de Fernando Henrique caracterizou-se por maior coesão da equipe governamental. Além disso, o Presidente governou com o auxílio de uma ampla base de sustentação parlamentar durante todo o seu primeiro mandato, contando com o apoio de 66,5% da Câmara dos Deputados e 79% do Senado¹⁹.

Com o respaldo de uma aliança que reuniu um amplo leque partidário, configurou-se um governo de coalizão de centro-direita, dispondo de um poder amplamente majoritário. Tal suporte parlamentar, embora de difícil administração, garantiu ao governo a aprovação de importantes itens de sua agenda. Sob esse aspecto, destacam-se as reformas constitucionais, indispensáveis para aprofundar o corte com o passado e cumprir a meta de destruir o legado da Era Vargas, principalmente no tocante à ordem econômica, quanto ao regime do 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. Além disso, deu-se início às reformas nas áreas trabalhista, previdenciária e administrativa. Finalmente, o Legislativo foi o palco de articulações que resultaram na aprovação de medidas fundamentais da agenda governamental. Desta forma, passaram pelo Congresso todo um conjunto de leis necessárias para a operação do novo modelo econômico. Entre estas, cabe destacar a mudança da lei dos portos e das patentes, a elaboração da nova legislação referente às concessões de serviços públicos, entre outras.

¹⁹ Como é sabido, o presidente Fernando Henrique Cardoso contou com uma ampla base de sustentação parlamentar. Em seu primeiro mandato, os partidos da base do governo foram os seguintes: o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), o PFL (Partido da Frente Liberal), o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e o PPB (Partido Progressista Brasileiro). Em determinados momentos, esta coalizão chegou a ter um total de 390 deputados numa representação constituída por 513 deputados. O êxito do plano Real, importante capital político do governo, garantiu a vitória de Fernando Henrique Cardoso no primeiro turno das eleições presidenciais de 1998, obtendo 53,04% dos votos, tal como havia ocorrido em 1994, quando obteve 54,3%. Em seu segundo mandato, a coalizão governista foi integrada pelos seguintes partidos: PSDB, PMDB, PFL e PPB (Partido Progressista Brasileiro), totalizando, em 1999, 347 deputados (67, 6% dos deputados). Além disso, essa coalizão elegeu 21 dos 27 governadores. O PPB surgiu em 1995, pela fusão do PPR (Partido Progressista Reformador) e do PP (Partido Progressista).

Nesta linha de reflexão, a primazia decisória da alta tecnocracia e a relevância do Congresso não podem ser tratados como aspectos antagônicos da dinâmica governamental. Ao contrário, as interconexões entre as arenas burocrática e parlamentar traduziram-se em ações de conflito e de 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 ratificadora dos atos do Executivo. Finalmente, representou a arena por excelência para o gerenciamento de conflitos, já que os diferentes grupos de interesse tenderiam crescentemente a canalizar suas demandas para a instância parlamentar. Apesar do Presidente e seus ministros terem insistido sistematicamente na versão de que governavam contra o Congresso, culpando este poder pelo atraso na votação das reformas, na verdade Executivo e Legislativo desempenharam funções complementares, sendo sua forma particular de interação e de negociação parte constitutiva do estilo de gestão do governo. Neste sentido, o padrão clientelista não pode ser considerado como um traço afeto exclusivamente ao Congresso, senão que faz 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 o presidente, entre 1995-2001²⁰, constituem a outra face do controle e da cooptação dos partidos e dos parlamentares pelo chefe do poder Executivo, durante o período considerado. O êxito do governo baseou-se, em grande parte, no recurso generalizado às práticas clientelistas para assegurar a coesão da base governista, em momentos de maior conflito e obter a maioria absoluta para aprovar as reformas econômicas e, posteriormente, para garantir a continuidade da agenda pública mediante a aprovação da reforma constitucional que permitiria a reeleição presidencial. O loteamento dos principais cargos da administração pública, fundamental para o intercâmbio político, por sua vez, contribuiria para a deterioração da capacidade de implementação das políticas governamentais. A criação das chamadas ilhas de excelência pelo fortalecimento ainda maior do insulamento burocrático, buscando ampliar os graus de autonomia do Executivo e isolando o chamado núcleo duro do Estado das pressões externas, reproduziria os elementos centrais desse sistema, num processo de retro-alimentação.

Finalmente, no que se refere às relações entre os setores público e privado, desde o início dos anos 90, com a ascensão de Fernando Collor à presidência, vinha ocorrendo o desmonte das arenas corporativas de negociação empresário-Estado no interior da burocracia pública. Assim, observou-se 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 políticas industrial e comercial. Durante o governo Fernando Henrique, foram eliminados os últimos canais institucionalizados de negociação, ainda existentes no interior da burocracia governamental, rompendo-se com uma das marcas do antigo modelo corporativo.

²⁰ Como foi salientado, o presidente Fernando Henrique Cardoso dispôs de amplos poderes de decisão, já que o uso das Medidas Provisórias só foi regulamentado no final do seu segundo mandato através da Emenda Constitucional 32/2001, de 12/09/01.

Comissões e Conselhos econômicos, integrados por agentes técnicos e lideranças empresariais, desapareceriam como integrantes do quadro de agências setoriais de natureza consultiva ou deliberativa. No âmbito da política macro-econômica, entre 1990 e 1994, o CMN (Conselho Monetário Nacional) teve seus integrantes reduzidos de 17 para 3 membros, reforçando seu perfil técnico²¹. Eliminou-se ainda, como foi ressaltado, o espaço de atuação das Câmaras Setoriais, que funcionaram entre os governos Collor e Itamar Franco na negociação de acordos tripartites em torno de políticas voltadas para o enfrentamento de problemas que afetavam certas cadeias produtivas, como as cadeias da indústria automobilística, a da construção naval, a do vestuário, entre outras, submetidas então ao impacto das oscilações do mercado internacional e ao aumento da competição dos produtos importados.

Desta forma, na década de 90, o desmonte das bases institucionais do Estado desenvolvimentista contribuiu para aprofundar o esgotamento do antigo modelo. Desde a década anterior, o Estado desenvolvimentista e as coligações sócio-políticas que lhe deram sustentação vinham sendo abalados pelos efeitos das transformações na ordem internacional. Nos anos 90, aquele tipo de Estado se desestrutura como resultado de uma ação deliberada do governo, em consequência da qual foram eliminados seus suportes institucionais, como o aparato protecionista e as referidas instâncias de negociação, 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.

Cabe destacar, porém, que o insulamento burocrático não implicou a interrupção das linhas de comunicação entre o empresariado e a burocracia governamental, ao longo do período considerado. Durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, 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. Ademais, com certa frequência, ministros compareceriam a entidades de peso como a FIESP e a CNI para debater pontos da agenda pública de interesse do empresariado. Algumas agências governamentais promoveriam audiências públicas para ouvir a opinião de empresários sobre determinadas políticas.

Finalmente, em certos organismos do governo federal, está prevista a presença de representantes do setor privado industrial, através da CNI. É o caso, por exemplo, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social do BNDES, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, (FGTS), do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), e de vários Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda, sendo de um a três o número de representantes admitidos. Entretanto, trata-se de uma participação contida num espaço

²¹ O CMN, que fixa as metas de inflação e outras importantes variáveis da política macro-econômica, como a taxa de juro de longo prazo, é composto pelo Ministro da Fazenda (que preside o Conselho), pelo Ministro do Planejamento e pelo Presidente do Banco Central. O órgão é de fato controlado pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central, determinando que decisões cruciais fiquem concentradas na alta cúpula que domina a equipe econômica do governo.

específico e lateral, fora das instâncias nas quais se tomam as decisões estratégicas responsáveis pela definição das linhas mestras da política governamental.

Essa estratégia de reforma do Estado transparece ainda na criação das agências regulatórias, encarregadas da regulação dos setores de infra-estrutura privatizados, principalmente nas áreas de telecomunicações (Anatel), energia elétrica (Aneel) e petróleo (ANP), agências autônomas ligadas ao Executivo, que detêm o poder de definir as regras de operação nas áreas de serviços públicos e nos setores transferidos ao controle da iniciativa privada. A partir de 1997, o modelo expandiu-se aceleradamente, envolvendo novos campos de atividade, não só na esfera do governo federal, mas também na instância estadual. Dotadas de amplas prerrogativas, caracterizaram-se por manter tênue comunicação com o poder Legislativo, dotado de fato de pouca capacidade de ingerência em suas atividades. Por outro lado, tais agências tornaram-se alvo preferencial da ação dos grupos empresariais em sua busca de espaço para a defesa de seus interesses junto ao poder público.²²

Resumindo as tendências acima assinaladas, cabe salientar que tanto a alta tecnocracia insulada na burocracia, como a ampla e heterogênea coalizão parlamentar de sustentação do governo foram cruciais para a implementação do programa governamental. Este dependia fortemente da aprovação das reformas constitucionais para alcançar seus objetivos. Para tanto, o Presidente disporia não só de uma ampla base de apoio, como também de uma distribuição interna de poder que favorecia os líderes dos partidos e as Presidências da Câmara e do Senado, garantindo ao Executivo alto controle sobre o Congresso (Figueiredo e Limongi, 1999). Desta forma, observou-se uma atuação complementar entre as duas instâncias de poder.

Empresariado e Poder Público nos anos 90

No que se refere ao setor privado, a eliminação das arenas corporativas de negociação, sem a criação de um padrão alternativo que substituísse o formato anterior, através de canais institucionalizados de articulação com a burocracia estatal, induziria a classe empresarial a um estilo particularista e defensivo de atuação nas suas relações com o poder Executivo. Ao lado da persistência do padrão de acesso individual, tais traços contribuiriam para reforçar a segmentação historicamente consolidada. Ademais, com o fechamento do processo decisório, apenas um círculo restrito teria condições de aceder e participar das redes de conexões com as altas esferas governamentais.

Por outro lado, em contraste com o período marcado pela industrialização substitutiva, em que o Executivo constituía o espaço privilegiado de intercâmbio com os grupos privados, a partir dos anos 80, observou-se um expressivo deslocamento da ação dos interesses organizados do Executivo para o Legislativo, mediante a difusão da prática do *lobby*, que já vinha ganhando relevância desde o período de elaboração da Constituição de 1988. No

²² Foram várias as agências reguladoras criadas na segunda metade dos anos 90, além das já citadas (Aneel, Anatel e ANP): a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional de Cinema (Ancine), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

decorrer da década de 90, reforça-se 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 alcançada pela arena congressional revela-se 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. Movimentos importantes como a Ação Empresarial, diversas entidades de classe como a CNI, a FIESP, a ABDIB, entre outras, voltaram suas atividades para o Congresso, com o qual passaram a manter permanente intercâmbio, acompanhando a tramitação dos projetos de interesse para o setor empresarial. Dentro desta linha de evolução, alguns fatos merecem destaque²³.

O primeiro está representado pela criação da Ação Empresarial, em 1991, para acompanhar no Congresso a tramitação da lei de Modernização dos Portos. Destituída de uma organização formal, a Ação Empresarial caracterizou-se desde o início como um movimento dotado de alto grau de flexibilidade e de liberdade de ação, englobando um amplo leque de interesses, atuando em momentos estratégicos para a defesa de aspectos gerais da pauta empresarial. Além da nova legislação portuária, atuou intensamente durante a revisão constitucional de 1995 e, mais recentemente, vem concentrando sua atividade em torno da tramitação da reforma tributária no Congresso. Mantém uma conexão mais estreita com a CNI e com o IBS (Instituto Brasileiro de Siderurgia), que lhe fornecem suporte organizacional, além de ter também vínculos com um número extremamente amplo de organizações empresariais, o que lhe dá um grande poder de mobilização. Na avaliação das lideranças empresariais, trata-se de uma experiência que tem sido muito bem sucedida, representando uma novidade na trajetória da estrutura de representação de interesses do empresariado brasileiro, na medida em que sua meta é a defesa de interesses de teor abrangente, que afetam o conjunto do empresariado (Diniz e Boschi, 2001).

Outra inovação associada à centralidade da atividade parlamentar foi a criação da COAL (Coordenadoria de Assuntos Legislativos), no âmbito da CNI. Trata-se de uma assessoria para assuntos legislativos 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. 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.

A criação da COAL não é o único resultado do esforço modernizador que vem alterando a forma de atuação da CNI. No decorrer da última década, a tradicional entidade de cúpula do empresariado industrial passou por uma revitalização que, se não pode ser entendida

²³ A análise destas mudanças baseia-se nos dados levantados pelo projeto coordenado pela autora e por Renato Boschi, “Globalização, Elites Empresariais e Reconfiguração do Setor Privado no Brasil dos Anos 90”, projeto Cientistas do Nosso Estado, FAPERJ/IUPERJ, 2000/2001. Ver principalmente Diniz e Boschi (2001). Agradeço a Renato Boschi a discussão de uma série de pontos da argumentação aqui desenvolvida sobre a estrutura de representação dos interesses industriais no Brasil.

como uma transformação radical, permitiu-lhe alcançar maior dinamismo e representatividade. Uma das mudanças consistiu na reestruturação e ampliação dos seus conselhos temáticos, que passaram a formular propostas para diferentes áreas, tais como política industrial, desenvolvimento tecnológico, relações de trabalho, integração internacional, comércio exterior, meio ambiente e assuntos legislativos. Houve também uma importante mudança na composição destes conselhos, que passaram a incorporar, ao lado das organizações corporativas, as associações setoriais nacionais, como a ABDIB, a ABIQUIM, a ABINEE, a ANFAVEA, entre outras. 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 no acompanhamento dos trabalhos do Congresso, além da produção e divulgação de informações relevantes sobre as questões econômicas e políticas de interesse de seus associados. Através do seu departamento de pesquisas, passou a promover estudos para avaliar o impacto das políticas governamentais sobre os diferentes setores industriais, realizando ainda consultas sistemáticas sobre as opiniões dos empresários acerca dos rumos da economia e outros assuntos da pauta empresarial.

Um terceiro fato indicativo do processo de adaptação das organizações empresariais ao novo contexto foi a criação da ONIP (Organização Nacional da Indústria do Petróleo). Caracterizando-se como uma organização não governamental de caráter mobilizador, a ONIP reúne os interesses da cadeia produtiva do petróleo em operação no país. Propõe-se a atuar como um espaço de articulação e de cooperação envolvendo os principais atores, a Petrobrás, as empresas privadas, entidades de classe e órgãos governamentais, na busca de estratégias comuns para a expansão e o fortalecimento da cadeia produtiva como um todo. Em outros termos, busca-se chegar a um consenso em torno de interesses comuns, para além das diferenças setoriais. Ao contrário das organizações anteriores, o alvo da atuação da ONIP é o poder Executivo, destacando-se a ANP (Agência Nacional do Petróleo), o Banco Central, o BNDES, os ministérios da Fazenda, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento e outros. Entre as entidades de classe, estão incluídos sindicatos e federações patronais, integrantes da estrutura corporativa, ao lado das associações setoriais nacionais ligadas à cadeia do petróleo. Reforçando a argumentação anteriormente desenvolvida, a articulação com o governo se dá através da montagem de uma rede de conexões envolvendo os diferentes atores, segundo um padrão informal, não havendo canais e arenas institucionalizadas de negociação e de acesso.

Finalmente, cabe também detectar um esforço adaptativo em face dos efeitos da globalização e da internacionalização da economia que afetaram a estrutura produtiva do país na última década. No interior do empresariado, observou-se a ascensão de uma perspectiva internacionalista, ganhando espaço em relação à visão nacionalista do passado. Esta postura tem repercussões no âmbito das associações setoriais paralelas, onde já se pode detectar um processo de adaptação às injunções do novo padrão de inserção externa. Um exemplo paradigmático é o da ABDIB que alterou seus estatutos para incluir, entre seus sócios, empresas estrangeiras e admitir, em seus quadros dirigentes, executivos de empresas multinacionais, prática esta inexistente durante a vigência do modelo anterior. Tendo se destacado no passado como líderes da antiga estratégia de desenvolvimento, os industriais deste setor foram atingidos com a retração do Estado e a crise das finanças públicas. Em reação, redirecionaram seus investimentos, aproveitando as oportunidades

surgidas com as concessões de obras nas áreas de infra-estrutura, associados ao capital externo. Alterando o nome para Associação Brasileira da Infra-Estrutura e da Indústria de Base, a entidade, outrora reduto de grupos de orientação nacionalista, como Cláudio Bardella e Paulo Villares, hoje abriga também grupos europeus e norte-americanos, como a Shell e a Exxon, a argentina YPF ou a Asea Brown Boveri. Por possuírem uma posição privilegiada no mercado internacional, tais grupos representariam para seus sócios brasileiros amplas oportunidades de expandir seus negócios ou simplesmente permanecer no mercado. Este não é um exemplo isolado, observando-se, em outras organizações empresariais, mudanças semelhantes de abertura aos grupos e interesses estrangeiros.

Considerações finais

Como foi ressaltado ao longo deste trabalho, no Brasil, como em toda a América Latina, as décadas de 80 e 90 representaram um importante ponto de inflexão em direção a uma nova ordem política e econômica, observando-se mudanças decisivas na trajetória destas sociedades. O cerne deste processo se manifestou por uma radical redefinição da agenda pública. Esta mudança, por sua vez, só pode ser entendida mediante a utilização de um enfoque não determinista, que associe os fatores externos – ligados às transformações na ordem internacional - aos fatores internos associados às mudanças na política doméstica, tanto no que diz respeito às coalizões dominantes, como no que se refere às opções feitas pelas elites governantes para reagir aos efeitos das crises e pressões externas.

Portanto, as transformações que se verificaram não podem ser vistas como o resultado inevitável do processo de globalização, como se não houvesse outra alternativa senão seguir um mesmo receituário imposto pela nova configuração das forças internacionais. Ainda que os imperativos externos não possam ser ignorados, há sempre margem para escolhas dotadas de maior ou menor grau de independência, maior ou menor criatividade, ou, ao contrário, maior ou menor conformismo e passividade. A opção por um ou outro caminho tem conseqüências não desprezíveis sobre o resultado final, que se refletirá, por sua vez, na qualidade das mudanças executadas.

Também no Brasil, a década de 90 representou um marco. Efetivamente, foi quando se verificou o corte em relação à estratégia desenvolvimentista do passado recente, não só em seus aspectos econômicos, como também em relação aos alicerces institucionais e aos suportes político-ideológicos do antigo modelo. Eis porque os contrastes entre os anos 80 e 90 são mais relevantes do que os pontos de continuidade.

Entre as rupturas mais significativas, é possível mencionar, em primeiro lugar, as que se referem às prioridades da agenda pública. Enquanto nos anos 80, a agenda pública estaria comprometida basicamente com as reformas políticas para restaurar a democracia e eliminar a herança autoritária, na década de 90, as prioridades seriam a estabilização econômica e as reformas orientadas para o mercado, notadamente a privatização e a abertura externa da economia.

Um segundo aspecto refere-se à amplitude da agenda. Nos anos 80, é notório o grau de abrangência da agenda pública, incluindo, além dos itens da reforma política, a preocupação com o agravamento da inflação e da dívida externa, ao lado da ênfase nas

políticas sociais. Em contraste, a década de 90 assiste ao enrijecimento da agenda em torno das metas da estabilização e do ajuste fiscal. Equilíbrio orçamentário, corte de gastos, saneamento econômico e financeiro, prioridade das metas de austeridade fiscal, atração de capitais externos são as novas diretrizes, caracterizando uma agenda minimalista, na qual não haveria espaço quer para políticas de crescimento econômico e aumento das oportunidades de emprego, quer para a oferta de serviços públicos nas áreas de educação, saúde e prevenção ao crime.

Considerando as características da coalizão dominante e do núcleo dirigente, até o final dos anos 80, verificou-se um alto grau de dissenso entre as elites dirigentes, inclusive quanto às diretrizes que deveriam nortear os rumos do capitalismo brasileiro. Nacionalismo-internacionalismo, liberalismo-intervencionismo, Estado-mercado eram algumas das dicotomias em torno das quais alinhavam-se diferentes posições, em distintos matizes. Prevalcia, enfim, um amplo desacordo em relação ao esgotamento do antigo modelo, quer em seus fundamentos econômicos, quer em seus suportes institucionais, já que havia ainda uma aposta em suas potencialidades. Em contraposição, nos anos 90, a meta do desmonte do legado do passado torna-se preponderante com a ascensão de Fernando Collor à presidência da República, declarando-se guerra ao capitalismo autárquico brasileiro, que seria crescentemente associado às distorções de um padrão de industrialização artificial, pouco eficiente e pouco competitivo. A partir de então, têm início as políticas que vão realizar o corte com a antiga ordem, sob a égide das diretrizes neoliberais consagradas internacionalmente. Este corte se radicaliza com a eleição, em 1994, do presidente Fernando Henrique Cardoso à frente de uma ampla coalizão de centro-direita, incluindo um leque diversificado de partidos políticos, entre os quais, os três com maior densidade eleitoral, PSDB, PFL e PMDB. Redefine-se drasticamente a agenda pública, cuja prioridade, além da estabilização econômica promovida pelo plano Real, será a execução das reformas econômicas voltadas para o mercado, ao lado das reformas constitucionais. A ruptura com o passado atingirá as diferentes dimensões do antigo modelo, vale dizer, seus fundamentos econômicos, institucionais e ideológicos.

A implementação desta agenda se dará em duas frentes, respectivamente, a instância burocrática, formada pela alta tecnocracia insulada, responsável pelas decisões estratégicas na área da política macroeconômica e a arena parlamentar, palco das reformas constitucionais e da elaboração de algumas das leis fundamentais para a operação do novo modelo centrado no mercado e na abertura externa. No que se refere à alta burocracia, seu estilo de ação se caracterizaria pelo insulamento burocrático e pelo baixo grau de transparência e de *accountability*. Nesta instância de poder, o acesso de atores externos, notadamente os setores empresariais, assumiria predominantemente a forma dos contatos pessoais e vínculos informais. A permeabilidade aos interesses econômicos não desapareceria, tornando-se apenas menos aberta e menos formalizada. A burocracia governamental persistiria sendo um espaço relevante para a pressão dos interesses empresariais, porém, ainda que possa alcançar certa intensidade de comunicação e de contatos, a articulação assume um formato não institucionalizado. Assim, mesmo no caso da cadeia do petróleo, de grande peso econômico e expressão política, além do alto grau de organicidade resultante da eficácia da atuação da ONIP, os vínculos caracterizam-se pela informalidade. Este padrão não é residual, ocorrendo tanto no âmbito da burocracia mais tradicional, como em seus segmentos mais modernos, incluindo as agências regulatórias,

expressão da recente experiência de reforma do Estado para atender à nova realidade pós-reformas.

Em contrapartida, é para o Congresso que conflui a participação dos interesses organizados. Nesse sentido, observa-se um contraste em relação ao padrão histórico dos anos 30 aos anos 80, quando o centro de gravidade da ação empresarial situava-se no Executivo. No contexto atual, o poder Legislativo tende a tornar-se crescentemente valorizado como espaço de interlocução, como lócus legítimo para o exercício da influência dos grupos econômicos junto ao poder público e como arena de negociação privilegiada. Neste cenário, cabe destacar a reativação dos *lobbies* como instrumento básico de pressão da classe empresarial. Dentro desta linha de atuação, tal como foi salientado, um fato novo foi a criação da COAL, no âmbito da CNI, que tem como alvo o Congresso e exerce intensa atividade, acompanhando os trabalhos legislativos, divulgando informações sobre os projetos de lei e articulando alianças em torno de suas posições. Inúmeras outras entidades de classe do empresariado mantêm escritórios em Brasília, sendo credenciadas pela Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados para acompanhar a tramitação dos projetos.

Numa linha de ação concertada, mobilizando interesses mais gerais, deve-se mencionar a Ação Empresarial, que teve uma atuação bastante expressiva por ocasião da tramitação da nova Lei dos Portos e da reforma tributária, embora esta última não tenha sido concluída até o término do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Além disso, reforçando uma antiga tendência, os empresários mantêm uma forte representação no Congresso, notadamente na Câmara dos Deputados, onde, desde 1945, um número expressivo de deputados-empresários tem assento. Embora sem constituir uma bancada, dotada de algum grau de unidade, os representantes empresariais tendem a aglutinar-se em função de interesses funcionais, regionais ou setoriais, desenvolvendo uma atividade mais intensa junto às principais comissões, sobretudo aquelas onde são discutidos os projetos diretamente relacionados aos seus interesses, nas áreas, fiscal, trabalhista, tributária, entre outras.

Finalmente, se considerarmos a estrutura de representação de interesses do empresariado industrial, podem ser detectados pontos de continuidade e de ruptura. Quanto aos primeiros, a estrutura formal permanece destituída de uma organização de cúpula de alto teor de abrangência que seja capaz de dar forma e expressão a interesses multi-setoriais. Por outro lado, por fora da estrutura formal, como resultado do processo adaptativo da última década, 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. Este é, como foi visto, o caso da ONIP, representando os interesses da cadeia produtiva do petróleo e da Ação Empresarial, movimento integrado por mais de 50 entidades empresariais para acompanhar e influir na aprovação de leis que afetam o funcionamento do mercado brasileiro, tais como a nova lei dos portos e das patentes, além da reforma tributária. Trata-se de iniciativas inovadoras que tendem a tornar mais dinâmico o complexo organizacional do empresariado industrial. Representam a busca de formas de ação capazes de contornar a heterogeneidade, as clivagens e divisões internas, mobilizando interesses mais gerais e procurando articular formas mais eficazes de atuação.

Desta forma, retomando o argumento central deste trabalho, os anos 90 representaram efetivamente uma década de mudanças, desencadeadas por um conjunto de políticas voltadas para a liberação das forças do mercado, principalmente aumento da pressão a privatização do patrimônio público, a abertura para o exterior, o estreitamento dos vínculos com o mercado internacional, além das reformas constitucionais. Tais mudanças levaram a um profundo corte com o passado, com impacto não desprezível sobre a sociedade, a economia e a ordem política. Desta maneira, as alterações atingiram o modelo econômico, o tipo de capitalismo, a modalidade de Estado, as formas de articulação Estado-sociedade e o estilo de gestão pública. Desestruturou-se o chamado modelo do tripé, sustentado pelo pacto desenvolvimentista, representado pelo fortalecimento simultâneo das empresas de capital nacional, estatal e estrangeira, em consequência da drástica redução do setor estatal, do enfraquecimento do segmento privado nacional e do fortalecimento da empresa estrangeira, promovendo-se um acentuado processo de desnacionalização da economia.

Sob a influência das novas diretrizes pró-mercado, o comando da nova ordem econômica passa para as grandes corporações transnacionais, cuja prioridade é a inserção-integração das economias nacionais numa estrutura de poder de escopo transnacional, à qual apenas uma fração muito restrita do empresariado local, em geral associada aos grandes conglomerados, tem condições de aceder. Os demais segmentos, ocupando uma posição marginal, vivem no limite da sobrevivência. Os que não pereceram, garantiriam sua sobrevivência pela fusão, associação ou parceria com empresas líderes internacionais e, portanto, passariam a ter sua sorte atrelada ao sucesso da estratégia dominante. Neste modelo, perde atualidade a clivagem empresa nacional x empresa estrangeira e observa-se a prevalência de um conceito de empresa brasileira, caracterizada por ser aquela que está no país, instala-se no país, investe no país, nele produz e nele cria empregos. Em consonância com esta mesma lógica, perde vigor a clivagem centro x periferia, sendo substituída pela idéia de integração a uma ordem mundial globalizada, onde não haveria mais espaço para o antigo Estado-nação.

No início do novo milênio, sobretudo em função da desaceleração econômica dos países hegemônicos, da estagnação e/ou recessão dos países periféricos, da crise da Argentina, do esvaziamento do Mercosul e da perspectiva de aumento da pressão em prol da adesão à ALCA, algumas perguntas viriam a adquirir visibilidade, entre as quais, se haveria espaço para definir uma estratégia alternativa de desenvolvimento. Para tanto, um caminho possível seria a reestruturação das relações de poder, tendo em vista articular uma nova coalizão capaz de sustentar uma outra via de desenvolvimento caracterizada por um novo enfoque em relação à empresa estrangeira, ao comércio exterior, à política industrial, ao desenvolvimento tecnológico, ao crescimento econômico, ao papel do mercado interno e à urgente questão da redistribuição da renda e redução da desigualdade. Neste sentido, assume o primeiro plano a questão de como resolver o dilema entre um estilo de desenvolvimento mais autônomo, porém pouco propício ao aumento da competitividade e um caminho de busca da competitividade dentro de um modelo econômico incompatível com o crescimento e o desenvolvimento sustentado do país. E, sobretudo, tal perspectiva requer a recuperação da autonomia da política, rompendo com sua subordinação aos ditames do mercado.

Se as mudanças dos anos 90 representaram um ponto de inflexão na trajetória da sociedade brasileira, problemas históricos de exclusão apresentam alto grau de persistência. Efetivamente, as referidas mudanças tiveram eficácia no desmonte dos alicerces da antiga ordem, tornando anacrônica qualquer perspectiva de retorno à situação anterior, bem como a utilização de antigos paradigmas para a interpretação do momento presente. Por outro lado, as reformas e políticas governamentais não foram eficientes para conduzir o país a um novo patamar de desenvolvimento, permitindo apenas surtos espasmódicos de crescimento. Diante deste tipo de impasse, acentuam-se as divisões no interior do empresariado industrial, embora a corrente dominante aponte no sentido de um reforço do atual modelo.

Tal tendência, por outro lado, não deve obscurecer a percepção dos sinais de uma expressiva mudança desencadeada, principalmente após a crise externa de meados de 1997. Esse movimento traduziu-se na constituição de um núcleo, envolvendo entidades de peso, como a FIESP e o IEDI, lideranças antigas e novas, em torno de uma postura de crítica ao que foi identificado como o ponto frágil das políticas liberais, qual seja, a incapacidade de retomar o crescimento e definir estratégias de longo prazo. A principal demanda seria a redefinição dos rumos do capitalismo brasileiro mediante uma forma de inserção externa compatível com a preservação e o fortalecimento do parque industrial local, bem como do patrimônio construído ao longo das várias fases da industrialização do país. Essa divisão no interior do pacto empresarial evoluiu ao longo do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, contribuindo para aprofundar a insatisfação com o governo, que chegaria às eleições presidenciais de 2002 já bastante desgastado.

O cerne desta nova postura seria a demanda pela formulação de uma nova estratégia, capaz de preservar o espaço para uma política industrial consistente. Nesse sentido, observou-se a confluência em torno de uma nova visão, conflitante com a perspectiva mais ortodoxa dominante nos anos 90, preconizando uma forma mais independente de conduzir as políticas de inserção no sistema internacional, em benefício de um projeto para o desenvolvimento do país. Para ganhar força política esta postura necessita transcender os estreitos limites do setor empresarial, alargando o leque de alianças. A incorporação de outros segmentos, aí incluindo as lideranças sindicais, encontraria, porém, um obstáculo que não pode ser subestimado, pois, em última análise, implicaria romper com a histórica inflexibilidade do empresariado brasileiro diante da pauta de demandas dos trabalhadores. Como foi ressaltado, a falta de tradição de pactos e negociações, envolvendo a disposição para transigir e ceder, em benefício de uma agenda comum foi um traço marcante do desenvolvimento histórico da classe empresarial. A experiência da década neoliberal certamente não foi favorável à reversão desta tendência.

Referências Bibliográficas:

Arbix, G. (1997), “A Câmara Banida”, in Arbix, G. & Zilbovicius, M. (orgs), *De JK a FHC: A Reinvenção dos Carros*, São Paulo, Ed. Escritta.

----- (2000), “Guerra Fiscal e Competição Intermunicipal por Novos Investimentos no Setor Automotivo Brasileiro”, in *Dados*, vol. 43, nº 1.

Boschi, R. R. (1979), *Elites Industriais e Democracia*, Rio de Janeiro, Graal.

----- (1987), *A Arte da Associação, Política de Base e Democracia no Brasil*, São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ

Boschi, R. R., Diniz, E. & Santos Fabiano (2000), *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*, São Paulo, Konrad-Adenauer- Stiftung.

Cardoso, A. M. (1999), *Sindicatos, Trabalhadores e a Coqueluche Neoliberal. A Era Vargas Acabou? Rio de Janeiro*, FGV.

----- (1999), *A Trama da Modernidade: Pragmatismo Sindical e Democratização no Brasil*, São Paulo, DIFEL.

----- (2003), *A Década Neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*, São Paulo: Boitempo.

Carvalho, M. I. V. de (2000), “O Processo de Formulação da Agenda: Brasil e Estados Unidos na Rodada do Milênio da OMC”, paper apresentado durante o XXIV Encontro anual da ANPOCS, Petrópolis, 23-27 de outubro, 20 pp.

Castro Santos, M. H. de (1993), *Política e Políticas de Uma Energia Alternativa: O Caso do Proálcool*, Rio de Janeiro, Editora Notrya/ANPOCS.

Cohen, J. & Rogers, J. (eds.). (1995), *Associations and Democracy*. London/New York, Verso.

Cohen, J. (1998) “Democracy and Liberty”, in Elster, Jon (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.

Conaghan, C. & Malloy, J. (1994), *Unsettling Statecraft, Democracy and Neoliberalism in Central Andes*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Costa, V. R. (1999), *A Armadilha do Leviatã: A Construção do Corporativismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora UERJ.

De Negri, J. A. (1998), “Avaliação do Regime Automotivo Brasileiro”, Ipea, mimeo, 45 pp.

Delgado, I. G. (2001), *Previdência Social e Mercado no Brasil*, São Paulo, Editora LTR.

Diniz, E.---(1994), “Reformas Econômicas e Democracia no Brasil dos Anos 90: as Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação”, in *Dados*, vol.37, nº 2.

----- (1996), “ Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma”, *Revista do Serviço Público*, Ano47, vol.120, n.2, maio-agosto.-

----- (1997), *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

----- (1998), “Uma Perspectiva Analítica para a Reforma do Estado”, in *Lua Nova*, nº 45.

----- (2000), *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais, Brasil Anos 2000*, Rio de Janeiro, Editora FGV.

----- (2001), “A Experiência das Câmaras Setoriais e Regionais como Palco de Negociação entre Grandes e Pequenas Empresas, Sindicatos e Sociedade Civil ”, relatório de pesquisa, não publicado.

Diniz, E. & Boschi, R. R. (1979), “Autonomia e Dependência na Representação dos Interesses Industriais”, em *Dados*, nº 22.

Diniz, E. & Boschi, R. R. (1989), “Empresários e Constituinte: Continuidades e Rupturas no modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil”, in Camargo, A & Diniz, E.(orgs.), *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*, São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice/Iuperj.

----- (1991), “O Corporativismo na Construção do Espaço Público”, Boschi (org), *Corporativismo e Desigualdade: A Construção do Espaço Público no Brasil*, Rio de Janeiro, Rio Fundo/IUPERJ.

----- (1993a), “Brasil: Um Novo Empresariado? Balanço de Tendências Recentes”, in Diniz, E. (org.), *Empresários e Modernização Econômica: Brasil, Anos 90*, Florianópolis, UFSC/Idacon.

----- (1993b), “Lideranças Empresariais e Problemas da Estratégia liberal no Brasil”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 23, ano 8.

----- (1997), “Estabilização e Reformas Econômicas no Brasil: A Visão das Elites Empresariais e Sindicais”, in *Teoria e Sociedade*, nº 1, UFMG

----- (2000), “Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós - reformas”, in Boschi, Renato, Diniz, Eli & Santos, Fabiano , *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*, São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer.

----- (2001), “Reconfiguração do Mundo Empresarial: Associações de Representação de Interesses, Lideranças e Ação Política”, XXV Encontro Anual da ANPOCS, 16-20 de novembro, Caxambu.

Figueiredo, A.C. & Limongi, Fernando (1995), ‘ Poderes Legislativos e o Poder do Congresso”, in Monitor Público, ano 2, n. 5.

----- (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro: FGV/ FAPESP.

Franco, G.H.B. (1993a), “Alternativas de Estabilização: Gradualismo, Dolarização e Populismo”, in *Revista de Economia Política*, vol. 13,nº 2, abril-junho.

----- (1993b), “A Volta do Modelo Concentrador”, Folha de São Paulo, 20/05.

Hollingsworth, J. R., Schmitter, P. & Streeck, W. (1994), *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*. New York, Oxford University Press.

Klink, Jeroen J. (2001), *A cidade-região, regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista*, Rio de Janeiro, DP&A editora.

Leite, Márcia de Paula (1999), *Desenvolvimento Econômico Local e Descentralização na América Latina: A experiência da Câmara Regional do Grande ABC no Brasil*. Relatório de Pesquisa, GTZ-CEPAL, DECISA/UNICAMP, Campinas.

Leopoldi, Maria Antonieta P. (1984), *Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil*, St. Anthony’s College, tese de doutorado.

----- (1992), “Burocracia, Empresariado e Arenas Decisórias Estratégicas: Trajetórias do Neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955)”, em *Ciências Sociais Hoje*, Rio de Janeiro, Rio Fundo/ANPOCS.

Lima, M. R. S. & Santos, F. (2001), “O Congresso e a Política de Comércio Exterior”, *Lua Nova*, nº 52, pp121-149.

Locke, R (1995), *Remaking the Italian Economy*, New York, Cornell University Press.

Mann, M (1986), “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”, in Hall, John (ed.), *States in History*, Oxford, Basil Blackwell.

Pessanha, C. (1998/99), Medida (usurpação) por medidas (provisórias), *Insight, Inteligência*, Ano 1, Nº 5, nov/dez 1998/jan1999.

Rua, M.G. & Aguiar, A. T. (1995), “A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-making”. Planejamento e Políticas Públicas, jun/dez. 1995.

Santos, W.G. dos (1985) “A Pós-“Revolução” Brasileira”, in Jaguaribe, H. (org.), *Brasil, Sociedade Democrática*, Rio de Janeiro, José Olympio.

Tápia, J. R. B. (1995), *A Trajetória da Política de Informática Brasileira (1977-1991): atores, instituições e estratégias*, Campinas, São Paulo, Editora da Universidade de Campinas.

World Bank (1994), *Governance: The World Bank’s Experience*. Washington, The World Bank