



Lua Nova

ISSN: 0102-6445

luanova@cedec.org.br

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
Brasil

DINIZ, ELI
EMPRESARIADO E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO
Lua Nova, núm. 55-56, 2002, pp. 241-262
Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67311578011>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

EMPRESARIADO E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO*

ELI DINIZ

Os anos 90 constituem um marco importante na trajetória do empresariado brasileiro, tal como, no passado recente, os anos 30 e os anos 70 representaram importante ponto de referência para a definição das características da estratégia da industrialização por substituição de importações. Durante cinco décadas a industrialização expandiu-se e a economia experimentou um ritmo de crescimento acelerado, que tem seu auge na década de 70 e entra em declínio nos anos 80, a chamada década perdida. Ao longo desses 50 anos, a produção industrial cresceu a uma taxa média de 9% ao ano, enquanto, na década seguinte, as taxas alcançariam níveis muito inferiores, entre 1 e 2%. A partir de então, o Brasil abandonou as políticas de desenvolvimento, ingressando numa etapa marcada pela administração de uma economia em crise, sob o impacto de altos índices de inflação e de endividamento externo. Tal como em 30, a ruptura da década de 80 foi fortemente afetada pela crise internacional. Inicialmente os choques do petróleo e, a seguir, o choque dos juros, este em fins dos anos 70, determinaram sérias restrições externas, colocando em xeque o funcionamento do sistema econômico. A preocupação com a industrialização e o planejamento econômico foi substituída por políticas de estabilização

* Este texto foi apresentado, em sua primeira versão, na Jornada Nacional sobre Desenvolvimento, realizada no Instituto de Economia da UFRJ, no dia 30 de agosto de 2001 (IE/UFRJ, CEDEPLAR/UFMG, IE/UNICAMP e PUC/SP). Insere-se na linha de trabalhos anteriores. Ver Diniz, E., *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro, FGV, 2000 e Boschi, R., Diniz, E. & Santos, F., *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Konrad-Adenauer, 2000. As informações e dados que serviram de referência à reflexão aqui desenvolvida são parte do projeto coordenado por Diniz & Boschi “Globalização, elites empresariais e reconfiguração do setor privado no Brasil dos anos 90”, projeto “Cientistas do nosso Estado”, FAPERJ, IUPERJ, 2000/2002.

econômica e de controle das contas públicas, assumindo o primeiro plano a administração da crise macro-econômica. No que se refere ao setor industrial, a ênfase deslocou-se para a busca do aumento da competitividade, numa ordem internacional crescentemente globalizada.

No decorrer dos anos 80 a instauração da democracia e a ruptura com o legado do regime autoritário dominaram a agenda pública. 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 do então presidente da República, José Sarney, faziam parte lideranças de diferentes matizes ideológicos, incluindo posições identificadas com valores díspares, contrapondo nacionalistas e internacionalistas, liberais e antiliberais, 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, a agenda pública incluiria, entre suas prioridades, além do controle da inflação e do déficit fiscal, o chamado resgate da dívida social.

Em termos gerais, longe de haver consenso, prevalecia um amplo desacordo quanto ao esgotamento do antigo modelo de desenvolvimento, quer em seus aspectos econômicos, quer em seus suportes institucionais. Ainda havia uma aposta em suas virtualidades, 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, aquele modelo ainda não estava desacreditado; as empresas estatais não eram encaradas como sobreviventes de um passado a ser sepultado; ainda se acreditava, enfim, na relevância 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, que levou ao declínio da *ordem regulada* (Santos, 1985). 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. A meta do desmonte do legado do passado só se tornaria prioritária, assumindo o primeiro plano da agenda pública, com a ascensão de Fernando Collor à presidência da República, 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, acusado 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.

Em contraposição, é no decorrer da década de 90 que se radicaliza o corte com o passado, através da articulação de uma nova e ampla coalizão política, que se tornou vitoriosa com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1994, que representara simultaneamente a desagregação da coalizão desenvolvimentista. A partir de então, redefine-se drasticamente a agenda pública e criam-se as condições políticas para a implementação 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, assumiria o primeiro plano dos debates, vindo a adquirir condições políticas de viabilidade, ao mesmo tempo em que se observava o refluxo do movimento sindical e da mobilização da sociedade. O ambicioso plano de fundar uma nova ordem foi simbolizado pela proposta de desmonte da Era Vargas.

Esse conjunto de reformas teve consequências decisivas para a mudança do perfil da economia e da organização 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. Em contrapartida, ampliou-se, no final da década, o descontentamento com o atual modelo, intensificando-se a busca de alternativas e de novas estratégias de desenvolvimento. Tal tendência se

acentuaria com o agravamento das restrições externas associadas aos desdobramentos do processo de globalização, às sucessivas crises que abalariam o mercado internacional e às dificuldades para encontrar formas de integração ao sistema internacional compatíveis com mais altos graus de autonomia decisória nacional. Importa ressaltar que tais desafios não têm apenas uma resposta econômica, já que as possibilidades de inovação passam pela política e requerem uma ação política. Ao se posicionarem sobre tais questões, as lideranças empresariais contribuiriam para definir os contornos desse debate.

MUDANÇAS NO PERFIL E NAS FORMAS DE ATUAÇÃO

Deslocando-se o foco para o segmento empresarial verifica-se, ao longo da década de 90, a ocorrência de um profundo processo de desarticulação e reestruturação, que viria a imprimir um novo rumo à economia brasileira. No decorrer deste processo de ajuste, setores inteiros foram desativados ou desnacionalizados, como os setores têxtil, de calçados, bens de capital, eletrodomésticos, autopeças, produtos de higiene e limpeza, entre outros. Perderam-se elos e cadeias produtivas que já se haviam consolidado entre fins dos anos 80 e início dos 90, notadamente nas indústrias de bens de capital e eletro-eletrônica. Observou-se certa perda de participação da indústria no PIB, como nos setores de produtos químicos, metalmecânicos e têxteis. Inúmeras falências, fusões e aquisições provocaram o desaparecimento de empresas tradicionais e a sobrevivência de outras como associadas, na qualidade de sócio menor, a grandes corporações multinacionais. A reconfiguração do mundo empresarial traduziu-se ainda no desaparecimento ou no deslocamento de lideranças expressivas do passado recente, como José Mindlin, Abraham Kasinski, Celso Varga, Felipe Arno, Paulo Villares, Cláudio Bardella, entre outros. Observou-se, portanto, além da mudança na estrutura física do setor produtivo, um processo de esvaziamento de lideranças que se haviam projetado como símbolo do antigo modelo. De um lado, os grandes conglomerados, capitaneados pelo capital estrangeiro, de outro, a proliferação de pequenos e microempresários, caracterizados por alta taxa de mortalidade e substituição internas, dão ao empresariado um perfil heterogêneo e segmentado, altamente diferenciado setorial e regionalmente, marcado ademais por alto teor de instabilidade. Finalmente, alterou-se também o padrão de representação de interesses da classe empresarial.

Tais mudanças resultaram da ação combinada de fatores externos e internos. Entre os primeiros cabe destacar a globalização, a configuração de uma nova ordem mundial e a redefinição da agenda pública sob a égide das diretrizes neoliberais. Muitos estudos têm ressaltado esse ponto, razão pela qual não cabe insistir nesta questão. O que vale a pena salientar é o caráter multidimensional do processo de globalização, em contraste com a tendência ainda dominante de enfatizar unilateralmente seus componentes econômicos. Se a globalização e a pressão das agências multilaterais exercem forte influência na determinação das agendas dos diferentes países, por outro lado, não o fazem de modo mecânico e determinista. As opções das elites dirigentes nacionais, suas coalizões de apoio político tiveram e têm um papel importante na escolha das formas de inserção no sistema internacional e na definição das políticas a serem implementadas. O pressuposto do automatismo cego do mercado globalizado conduz a estratégias de acomodação e mesmo à paralisia, pois se a ordem mundial é percebida como submetida a uma dinâmica incontrolável, de efeitos inexoráveis, não haverá espaço para a percepção de alternativas viáveis. Sob essa ótica, os governos nacionais tendem a ser tratados como objetos passivos de forças que não podem controlar, sendo, assim, reduzidos à impotência. Anula-se a ação política como contrapartida da supervalorização dos mecanismos econômicos e esvazia-se a responsabilidade dos governantes pelos erros e descaminhos das políticas executadas. Portanto, se as restrições externas não podem ser desconsideradas, não se pode também esquecer que seu impacto se produz através de uma série de mediações políticas e sociais.

Ao se avaliar o peso dos condicionantes internos, deve-se mencionar duas modalidades de questões. De um lado, cabe considerar os fatores estruturais, expressão de tendências de longo prazo, responsáveis por um processo espontâneo de mudança. De outro lado, é preciso analisar as transformações que resultaram da ação deliberada do Estado, convergindo ambos para a definição de novas estratégias empresariais e novos padrões de comportamento.

Focalizando os fatores estruturais, é preciso recuar no tempo e remontar aos anos 70, quando se dá o “milagre econômico”, com o aprofundamento da estratégia da industrialização por substituição de importações, sob o regime militar. Naquele momento, a industrialização alcançou dimensões até então inéditas, desenvolvendo-se setores novos e, sobretudo, mudando a lógica do processo, já que o crescimento da demanda interna e a exportação de bens manufaturados passam a puxar o desenvolvimento industrial.

Paralelamente, observam-se mudanças de natureza social e política, traduzindo-se por maior densidade organizacional da sociedade como um todo e, em particular, pela complexidade e diversificação crescentes da estrutura de representação de interesses do empresariado industrial. Esta evolui para um sistema híbrido e multipolar, caracterizado pela quebra do monopólio da representação via estrutura corporativa tradicional¹, que passa a desempenhar um papel cada vez mais complementar, em face da centralidade assumida pela teia de associações setoriais nacionais dotadas de maior autonomia em face da legislação sindical corporativa.² Caminha-se, assim, para a especialização e setorialização da representação dos interesses empresariais com a expansão e fortalecimento da estrutura extra-corporativa formada pelas associações civis paralelas, o que resultou na modernização e complexidade da estrutura dual de representação herdada das fases iniciais da industrialização brasileira.

De forma cíclica, 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

¹ A estrutura corporativa, criada por Vargas nos anos 30, é formada pelos sindicatos por ramo de atividade e de base local, pelas federações representando as indústrias de um dado estado e pela confederação, representando o conjunto da indústria nacional. O imposto compulsório, a unicidade sindical, a hierarquia entre os vários níveis da representação empresarial e a tutela do Estado são as principais características desta estrutura. A estrutura extra-corporativa é formada pelas associações civis voluntárias, setoriais e de abrangência nacional, que, embora implantadas desde o início do processo de industrialização, expandiram-se notavelmente durante os surtos desenvolvimentistas dos anos 50 e do período do Milagre Econômico dos governos militares, entre meados dos anos 60 e 70.

² Entre estas, podem ser destacadas a ABDIB (Associação Brasileira das 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) e a ABIQUIM (Associação Brasileira da Indústria Química), para citarmos apenas algumas das mais conhecidas.

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, estas organizações experimentariam um certo esvaziamento, notadamente o IEDI, o que pode estar relacionado ao êxito das prioridades da nova agenda pública, com a implementação das reformas orientadas para o mercado, que implicaram o desaparecimento da política industrial como objetivo legítimo da ação governamental.

Desta forma, o aprofundamento da industrialização se fez acompanhar da expansão e fortalecimento das organizações empresariais. A despeito, porém, da modernização e profissionalização que ocorrem na década de 70 e se intensificam nos anos 90, um ponto de alta continuidade seria a ausência de uma instância superior dotada de alta capacidade de aglutinação, capaz de articular interesses transpondo as clivagens setoriais. 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. Sob esse aspecto perpetuou-se um traço historicamente enraizado, em grande parte responsável pela fragilidade do empresariado como ator coletivo e pelas dificuldades do setor na articulação de plataformas de maior amplitude e abrangência.

Como ressaltado anteriormente, além dos fatores estruturais as mudanças 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.

Cabe, portanto, 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 aspec-

tos mais relevantes deve-se mencionar a natureza do processo decisório, o grau em que o poder decisório 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. Em que sentido 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, à eficácia dos mecanismos de controle externo, à efetividade dos instrumentos de *accountability*, eis algumas das principais indagações, que vêm à tona quando se avaliam as transformações da última década.

AÇÃO ESTATAL E ARTICULAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO

Na análise destas questões deve-se levar em conta não apenas as injunções externas ligadas à crise dos anos 80, e as subseqüentes reações do governo no enfrentamento dos problemas daí resultantes, mas também as características cambiantes das relações entre os setores público e privado como resultado das escolhas e ações das elites estatais. Como ressaltei em outros trabalhos (Diniz, 2000), as soluções postas em prática não podem ser consideradas inexoráveis, mera expressão de imposições externas, senão que refletiram opções de nossas elites governantes, com o respaldo de suas respectivas coalizões de sustentação político-parlamentar.

Um primeiro aspecto a ser ressaltado diz respeito à institucionalização do estilo tecnocrático de gestão paralelamente à prevalência de formas não institucionais de acesso aos núcleos decisórios centrais. Neste sentido, nos termos de Michael Mann, cabe destacar o aumento do poder despótico do Estado (Mann, 1986), ao longo dos anos 90. O reforço deste poder 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 con-

vergência de três mecanismos, a saber, a concentração do poder decisório na alta tecnocracia governamental — representada sobretudo pela equipe econômica que controla as decisões estratégicas, no interior de um círculo restrito de poder — a expansão das prerrogativas legislativas do Executivo, via decretos-leis, inicialmente e Medidas Provisórias (MPs), posteriormente, além do alto grau de insularidade burocrática, o que, por sua vez, viria a reforçar a histórica assimetria entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil.

O uso exacerbado das Medidas Provisórias 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. 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 seus dois mandatos, durante os quais o total destas medidas, entre edições e reedições, ultrapassou a marca de 5000. Além do impacto sobre as relações Executivo-Legislativo, o uso amplo e irrestrito das MPs afetou a ordem jurídica do país, imprimindo-lhe alto grau de instabilidade.

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 dispondo de acesso privilegiado às decisões externas. À maior discricionabilidade 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 em diferentes 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, 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, como vimos, o Presidente governou com o auxílio de uma ampla base de sustentação parlamentar durante todo o seu primeiro mandato, contando com o apoio de cerca de 74% da Câmara dos Deputados e 83% do Senado.

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, 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.

Assim, a primazia decisória da alta tecnocracia e a relevância do Congresso não seriam aspectos contraditórios da dinâmica governamental. Efetivamente, coube à instância congressual um papel relevante na implementação das propostas do governo. Caberia ainda ao Legislativo funcionar como arena legítima para o gerenciamento de conflitos, sendo os diferentes grupos de interesse levados a canalizar suas demandas para a arena parlamentar. A despeito 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 dispõe constituem a outra face do controle e da cooptação dos partidos e dos parlamentares pelo chefe do poder Executivo. 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, 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 círculo vicioso de efeitos perversos.

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 modelo corporativo brasileiro. 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 mem-

bros. Eliminou-se ainda o espaço de atuação das Câmaras Setoriais, que funcionaram entre os governos Collor e Itamar Franco na negociação de acordos tripartites — envolvendo representantes das empresas, trabalhadores e governo — 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 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 aprofundou 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 desestruturava como resultado de uma ação deliberada do governo, eliminando seus suportes institucionais, como o aparato protecionista e as referidas instâncias de negociação.

As mudanças acima assinaladas revelaram-se fundamentais para acentuar o insulamento dos decisores públicos. 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, energia e petróleo, órgãos semi-independentes em relação ao próprio governo. Em consequência, a expressão das demandas e interesses dos diferentes grupos, aí incluindo empresários e trabalhadores, deslocam-se para a arena parlamentar.

Desta forma, 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. Este, a despeito do aumento de suas prerrogativas, sofreria de fato uma redução de sua capacidade deliberativa. A utilização intensa dos poderes legislativos da Presidência, mediante a sistemática de edições e reedições das Medidas Provisórias, usadas de maneira ampla e irrestrita, muito além dos casos de relevância e urgência previstos pela Constituição, ao lado dos procedimentos referidos, caracterizou o estilo de gerenciamento político que viabilizou a implementação da agenda das reformas.

A inegável relevância das negociações levadas a efeito no Congresso desdobraram-se dentro de limites definidos previamente pelo Executivo, numa divisão do trabalho em que o Legislativo configurou-se ainda como a instância para a qual seriam canalizados os interesses dos grupos de pressão e dos *lobbies*. 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 amplo uso 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 e leis ordinárias, o Congresso se destacaria como o local 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.

Finalmente, cabe ressaltar que a forma pela qual se deu o desmonte do modelo nacional-desenvolvimentista teve ainda outras consequências do ponto de vista do processo de consolidação da democracia. A via escolhida pelas elites governamentais exacerbou, como vimos, a insularidade do Estado, como forma de garantir sustentabilidade ao programa de reformas. Em outros termos, os cursos de ação privilegiados, mediante a centralização do processo decisório no Executivo, a ausência de política industrial, a eliminação dos espaços de negociação dentro da burocracia estatal e a inobservância das regras constitucionais agravaram uma das principais debilidades da democracia no Brasil, qual seja, a insuficiência dos mecanismos de *accountability*.

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 sedimentada. 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, observou-se um relativo 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 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 da negociação. Movimentos importantes como a Ação Empresarial, diversas entidades de classe como a CNI, a FIESP, a ABDIB, entre outras, mantinham permanente intercâmbio com o Congresso, acompanhando a tramitação dos projetos de interesse para o setor empresarial. Dentro desta linha de atuação, um fato novo foi a criação da COAL (Coordenadoria de Assuntos Legislativos) no âmbito da CNI: trata-se de uma assessoria para assuntos legislativos voltada para 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 dados e sugestões formuladas pelas organizações empresariais.

Não quer dizer, porém, que a comunicação entre o empresariado e a burocracia governamental tenha sido cortada, ao longo de todo o período considerado. Durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, observou-se mesmo um forte intercâmbio e intensa comunicação entre líderes empresariais e autoridades governamentais, em geral 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 específico e lateral, fora das instâncias nas quais se tomam as decisões estratégicas responsáveis pela definição das linhas mestras da política governamental.

ESTRATÉGIAS DE ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS

Historicamente, os empresários revelaram uma forma de ação essencialmente pragmática, apoiando diferentes governos e regimes políticos, adaptando-se ao alto grau de instabilidade política típico do país. Nos anos 30, ainda que reticentes num primeiro momento, acabaram por incorporar-se à coalizão de apoio a Vargas, integrando o pacto que conduziu à transição da economia agro-exportadora para a sociedade urbano-industrial. A estratégia então desencadeada baseava-se num Estado forte, altamente intervencionista e protecionista, no planejamento econômico e no corporativismo como forma de articular as relações entre os principais atores da ordem capitalista e canalizar suas demandas para o Estado.

Entre os anos 60 e 70 os empresários fizeram parte da coalizão que destituiu o governo de João Goulart e integraram o pacto autoritário que sustentou os governos militares, responsáveis pela condução da estratégia desenvolvimentista que aprofundou o processo de industrialização baseado no tripé: empresa nacional, empresa estrangeira e Estado. Em fins dos anos 70, desencadearam a campanha contra a estatização da economia, questionando o Estado-empresário e o poder discricionário da cúpula burocrática. Entre suas principais demandas figuravam a retirada do Estado da economia e o fim do alijamento da classe empresarial do processo decisório. Levando à prática tais princípios, integraram-se à coalizão antiestatista que contribuiu para o enfraquecimento e a queda do regime autoritário. Durante o governo Sarney tiveram intensa atuação no Congresso Constituinte, através de seus representantes diretos e de suas entidades de classe, defendendo o refluxo do Estado e o fortalecimento do mercado.

Do ponto de vista ideológico, neste último período, observou-se a articulação de um consenso entre os empresários em torno da postura neoliberal de questionamento do modelo econômico consagrado nas décadas anteriores, sobretudo quanto ao seu teor anti-estatista. Persistiu, porém, um amplo desacordo quanto aos aspectos mais específicos do novo modelo, notadamente quanto à forma e ao ritmo de implementação dos itens da nova agenda, como a privatização e a liberalização comercial. A defesa de algum grau de protecionismo, a utilização de subsídios, a concessão de tratamento especial a determinados setores, a participação dos empresários no processo decisório seriam pontos sistematicamente enfatizados nas declarações das lideranças empresariais. Cabe salientar, entretanto, que a posição favorável ao mercado e à desestatização não chegou a configurar-se como uma estratégia alternativa ao nacional - desenvolvi-

mentismo, enquanto um projeto consistentemente integrado em torno de determinadas propostas básicas.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso radicalizou-se a ruptura com a antiga ordem, iniciada, no início dos anos 90, com o governo Collor. A partir de 1995, através da agenda das reformas econômicas e constitucionais, sustentado por uma ampla coalizão de centro-direita, o novo governo desencadeia as políticas voltadas para a implantação do modelo centrado no mercado. Como resultado do aprofundamento do processo de globalização e das políticas governamentais de estabilização e reformas, notadamente a privatização, a abertura comercial e a liberalização dos fluxos financeiros, o setor empresarial passou por uma profunda reestruturação, que mudou drasticamente o perfil da indústria brasileira. Fechamento de empresas, falências, associações com empresas estrangeiras, fusões, aquisições, substancial queda do nível do emprego na indústria, ampla desnacionalização da economia passaram a fazer parte do cotidiano da atividade econômica no país, entre 1995 e 1997, sobressaindo entre os setores mais afetados, as indústrias têxtil, máquinas e equipamentos, autopeças e produtos eletroeletrônicos. Portanto, embora, no caso brasileiro, não tenha havido desindustrialização, as mudanças foram certamente substanciais, traduzindo-se numa ampla reestruturação do parque industrial e da estrutura produtiva do país e conduzindo à formação de grandes conglomerados capitaneados pelo capital internacional. A desnacionalização da economia alcançou proporções inéditas, na medida em que se consolidava a primazia da grande empresa transnacional, comprimindo-se paralelamente o espaço da empresa privada nacional. Assim, além da progressiva concentração industrial típica da globalização, verificou-se 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.

A reação do empresariado não foi uniforme. Teve um caráter cíclico, alternando fases de apoio e de questionamento, mais ou menos intenso em função da conjuntura. Foram freqüentes os protestos individuais ou setoriais por parte dos segmentos mais duramente atingidos. No Congresso, ou junto às autoridades governamentais de primeiro e segundo escalão, multiplicaram-se as manifestações de desagrado. Por outro lado, na maior parte do tempo, observou-se uma postura de cooperação por parte das principais entidades de classe, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), as federações industriais de São Paulo e do Rio de Janeiro (FIESP e FIRJAN) e outras federações estaduais.

Aliás, a postura de adesão aos princípios básicos do neoliberalismo remonta à campanha contra a estatização da economia, entre 1975 e 1985. Essa posição é reafirmada no documento publicado pela FIESP em 1990, “Livre para crescer. proposta para um Brasil moderno”, atingindo um ponto crítico durante a primeira tentativa de revisão constitucional, em 1993 e 1994, quando as elites empresariais mobilizaram-se intensamente, criando a Ação Empresarial, sob a liderança de Jorge Gerdau Johannpeter, do grupo Gerdau, com o objetivo de exercer influência sobre o Congresso na defesa dos postulados liberais. Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, a CNI, sob a direção de Fernando Gonçalves Bezerra, industrial e Senador pelo Rio Grande do Norte, e a FIESP, sob a direção de Carlos Eduardo Moreira Ferreira, revelaram alta concordância com as prioridades da agenda pública, principalmente no tocante às chamadas reformas estruturais. Em maio de 1996, uma caravana de cerca de 3000 empresários, comandada pelas principais entidades, como a FIESP, a CNI, a FIERGS, entre outras, deslocou-se para Brasília a fim de apoiar o governo em seus esforços junto ao Congresso para aprovar as reformas constitucionais. Fazendo um balanço de sua gestão, o presidente da FIESP afirmou que a luta pelas reformas estruturais e constitucionais, conduzida pelo governo no Congresso, havia constituído o núcleo da ação institucional da entidade durante o período 1994-1998. Além de tais demonstrações de afinidade, a classe apoiou maciçamente a reeleição do atual presidente.

Cabe ainda considerar que, a despeito do impacto negativo sobre alguns segmentos e do alto custo imposto a inúmeros empresários e mesmo a setores inteiros do universo industrial, não se formou algo similar a uma coalizão de perdedores. Houve mesmo expressivas manifestações de apoio. Assim é que alguns setores, através de suas organizações representativas, expressaram uma avaliação positiva das políticas de reformas. Este foi o caso, por exemplo, da ABDIB (Associação Brasileira da Infra-estrutura e da Indústria de Base), do Sinicon (Sindicato Nacional da Indústria de Construção Pesada) e da ONIP (Organização Nacional da Indústria do Petróleo), esta última criada em 1999. Tal resultado é um reflexo da profundidade das mudanças.

O processo de reformas induziu as empresas a um grande esforço de ajuste, que uma vez desencadeado alterou substancialmente o perfil e a posição das empresas. Estas passariam a ter sua sorte atrelada ao sucesso do novo modelo, razão pela qual, do ponto de vista da racionalidade econômica, as ações de resistência perderiam o sentido. Por outro lado, entre os perdedores, qualquer reação mais continuada seria impos-

sível, dado que, ao serem desalojados do mercado, perderam a influência que tiveram no passado. O prestígio e a influência passariam para os setores e empresas vitoriosos. Criou-se, assim, uma nova configuração de interesses, o que torna improvável a constituição de uma frente de resistência. Neste sentido, a venda da Metal Leve à multinacional alemã Mahle foi um caso paradigmático. Não foi por acaso que o jornal *O Estado de S. Paulo* (13/06/1996) considerou a venda da empresa como a virada de uma página da história do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro é, portanto, complexo e instável. Várias empresas e mesmo alguns setores desapareceram, enquanto outros se afirmaram e se expandiram, observando-se uma reestruturação, com crescente peso dos grupos transnacionais e o aprofundamento da centralização e concentração de capitais. Se antigas lideranças perderam expressão, dadas as dificuldades de sobrevivência diante do aumento da concorrência externa e dos efeitos adversos da política governamental, como a abertura acirrada e os estímulos ao capital internacional, outros industriais ganharam projeção, beneficiando-se das oportunidades abertas pelas privatizações, como foi o caso do empresário Benjamin Steinbruch, do grupo Vicunha, que, partindo dos setores têxtil e vestuário, assumiu a direção de um complexo nas áreas de portos, ferrovias e energia, vindo a tornar-se o presidente dos conselhos da Companhia Siderúrgica Nacional, da Light e da Vale do Rio Doce. Neste caso, o aproveitamento das condições abertas pela nova conjuntura traduziu-se no êxito da formação de um conglomerado altamente diversificado.

Para os empresários em ascensão a identificação com os novos tempos tornou-se o resultado mais provável. Segundo esta visão, o futuro do capitalismo no Brasil implicaria o aprofundamento do atual modelo, com maior inserção externa e uma articulação mais intensa com o capital internacional (Entrevista, *Carta Capital*, 27-05-1998: 38-43). Entre as empresas que ocupam posição de liderança no atual modelo econômico, em termos do porte das operações e do tamanho do patrimônio líquido, destacam-se, aliás, as que se originaram dos processos de privatização recentes, como a Tele Norte Leste, a Tele Centro Sul, a CSN, a USIMINAS, além da própria Vale do Rio Doce. Observa-se, pois, um agudo processo de mudança do setor empresarial, induzido pela ação do Estado, que redefine a atividade econômica, lança os fundamentos de uma nova estratégia, além de repas-

sar ao setor privado parte do patrimônio construído ao longo da vigência do antigo modelo.

Do ponto de vista ideológico tais mudanças apontam para a progressão de uma perspectiva internacionalista, em contraposição à visão nacionalista do passado. Esta postura tem repercussões no âmbito das associações setoriais paralelas, onde já se pode detectar um processo de adaptação aos desafios da globalização. 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. 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 grupos europeus e norte-americanos, como a Shell e a Exxon, a argentina YPF ou a Asea Brown Boveri. Como ressaltam Campos & Arroyo, tais grupos possuem, no mundo, ativos de US\$400 bilhões, com uma capacidade de investimento de US\$ 40 bilhões, garantindo aos sócios brasileiros amplas chances de negócios (Campos & Arroyo, 1998: 173-174).

Os últimos anos da década de 90 revelam algumas mudanças em relação à situação até aqui descrita. Surgiram alguns indícios de uma ruptura do consenso em que se sustentou o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, baseado na prioridade absoluta da meta da estabilização. No meio empresarial, verifica-se importante fissura no apoio da classe às políticas governamentais. Através de um documento amplamente divulgado, a *Agenda para um Projeto de desenvolvimento Industrial*, o IEDI e a FIESP, esta última agora sob a direção de Horácio Lafer Piva, assumem uma postura crítica em relação à agenda das reformas. Questiona-se sobretudo a forma que assumiu a abertura econômica, o tratamento privilegiado dispensado às empresas estrangeiras, o fechamento do processo decisório e a ausência de política industrial. Dois anos depois, o IEDI lança um novo estudo, “Indústria e Desenvolvimento, uma análise dos anos 90” e “Uma agenda de política de desenvolvimento industrial para a nova década”, reforçando o argumento a favor de uma redefinição da política econômica, solicitando medidas de estímulo ao mercado interno e de apoio à empresa nacional. Tais críticas, porém, não

foram incorporadas a um movimento mais amplo sustentado pelo conjunto do empresariado. O IEDI, como foi ressaltado, não é uma entidade de classe e, deve-se acrescentar, suas formulações não são percebidas, entre os próprios empresários, como expressão da visão da classe empresarial. Não há, portanto, indícios de acordo em torno de uma proposta alternativa de reestruturação da ordem econômica.

A análise da atuação do setor nesta fase reforça as conclusões dos principais estudos relativos à trajetória do empresariado, ao longo das várias fases da industrialização brasileira: sua fraqueza enquanto ator coletivo, a despeito da força relativa de alguns de seus setores, da importância de seus recursos organizacionais, do porte econômico de muitas empresas e do peso das conexões pessoais de segmentos destas elites com as autoridades estatais. A baixa capacidade de ação conjunta, por sua vez, pode ser explicada em função de uma série de fatores estreitamente inter-relacionados, tais como, as características organizacionais da estrutura corporativa de representação de interesses instaurada nos anos 30, especialmente a falta de uma organização de cúpula de caráter multi-setorial, capaz de agir e de falar em nome do conjunto da classe empresarial, a incapacidade histórica do empresariado no sentido de formular plataformas de teor abrangente incorporando demandas de outros setores, sobretudo da classe trabalhadora, a baixa tradição de acordos inter-classes e, finalmente, o papel do Estado como formulador e executor das políticas econômicas do país e como indutor do padrão de ação coletiva da classe empresarial. Sob esse aspecto, a concentração do poder decisório na cúpula tecnocrática não favoreceu a reversão da tendência historicamente consolidada à utilização de vínculos informais e práticas de natureza clientelista como via de acesso às instâncias governamentais.

No período pós-reformas a estrutura de representação de interesses do empresariado tornou-se ainda mais fragmentada e especializada. Em relação ao passado observou-se, porém, uma diferença marcante, já que, nesta estrutura segmentada o espaço da empresa privada nacional estreitou-se cada vez mais. Nas etapas anteriores de desenvolvimento da ISI, em consonância com a estratégia de criar uma burguesia nacional forte, quer sob a vigência do nacional-desenvolvimentismo, entre os anos 50 e 60, quer sob a égide da ideologia dos governos militares, responsáveis pela implantação do modelo do tripé, segundo a fórmula desenvolvimento-segurança nacional, conferiu-se um peso específico à empresa nacional. Sob suas diferentes configurações, a coalizão desenvolvimentista atribuiu certa prioridade ao empresário nacional, que ocupava um espaço bem demarcado entre os demais agentes dinâmicos

da economia. Em outros termos, este setor tinha um significado econômico, ocupava uma posição reconhecida e cumpria um papel político na qualidade de integrante da coalizão desenvolvimentista.

Em contraste, nos anos 90, no período posterior às reformas, o empresariado nacional esgota-se enquanto 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, marcada por fortes assimetrias econômicas e políticas. 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 operam sob condições altamente desfavoráveis, no limite da sobrevivência. Grande parte pereceu; os que garantiram sua sobrevivência pela fusão, associação ou parceria com empresas líderes internacionais têm sua sorte atrelada ao sucesso da estratégia dominante. Neste modelo, perde atualidade a clivagem empresa nacional-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 visibilidade a clivagem centro-periferia, sendo substituída pela idéia de integração a uma rede de interesses diferenciados.

Neste contexto, sobretudo em função da desaceleração econômica dos países hegemônicos, da crise da Argentina, do esvaziamento do Mercosul e da perspectiva de adesão à ALCA, algumas perguntas se impõem, entre as quais se haverá espaço para definir uma estratégia de desenvolvimento de base nacional. E se houver, qual seria seu conteúdo? Qual seria a coalizão capaz de sustentar uma via alternativa 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? Como resolver, enfim, 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? Eis os desafios com que se defronta a análise das perspectivas do capitalismo industrial no Brasil.

As mudanças ocorridas nos anos 90, notadamente, a privatização e a abertura comercial, além das reformas constitucionais determinaram, como vimos, um profundo corte em relação ao passado, representando um ponto de inflexão na trajetória da sociedade brasileira. Entretanto, se estas mudanças tiveram eficácia no desmonte dos alicerces da antiga ordem, tornando anacrônica qualquer perspectiva de retorno à situação anterior, bem como à utilização de antigos paradigmas para a interpretação do momento presente, por outro lado as reformas e políticas governamentais não foram eficientes para sustentar uma nova estratégia de desenvolvimento. Como conciliar inserção externa e crescimento econômico, como garantir o grau necessário de autonomia decisória nacional para definir e executar formas alternativas de integração ao sistema internacional? Como reencontrar o caminho do desenvolvimento? Quaisquer que sejam as respostas a tais perguntas, as possibilidades de inovação passam pela política, uma vez que dependerão das características da coalizão em que se sustentará o próximo governo.

ELI DINIZ é professora titular do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisadora associada do IUPERJ

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSCHI, R., Diniz, E. & Santos Fabiano (2000), *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*, São Paulo, Konrad-Adenauer- Stiftung.
- CAMPOS, Iris Walquiria e Mônica Arroyo, "Força do empresariado no Brasil e na Argentina". *Lua Nova*, nº 44/1998, pp.165-190
- 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.
- DINIZ, E. (2000), *Globalização, reformas econômicas e elites Empresariais. Brasil*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- KINGSTONE, P. R., (1999), *Crafting Coalitions for Reform. Business Preferences, Political Institutions, and Neoliberal Reform in Brazil*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- LIMA, M. R. S. & Santos, F. (2001), "O Congresso e a política de comércio exterior". *Lua Nova*, nº 52, pp121-149.
- SANTOS, W.G. dos (1985) "A pós-"Revolução" brasileira", in Jaguaribe, H. (org.), *Brasil, Sociedade Democrática*, Rio de Janeiro, José Olympio.