

A BUSCA DE UM NOVO MODELO ECONÔMICO: PADRÕES ALTERNATIVOS DE ARTICULAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO¹

Eli Diniz

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar, a partir de uma perspectiva histórica, os padrões de articulação entre os setores público e privado no Brasil, ao longo das várias fases da industrialização por substituição de importações, confrontando-os com o momento atual, marcado pela desestruturação dos antigos canais de articulação Estado-sociedade, sem a criação de formatos institucionais alternativos para a negociação entre elites estatais e interesses organizados. Além da perspectiva diacrônica, o artigo lança mão da abordagem comparativa, contrastando o caso brasileiro com as experiências de outros países, em momentos decisivos de sua trajetória, marcados pela reestruturação econômica e redefinição de estratégias de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: *Empresariado e Estado; padrões de articulação Estado-sociedade; processo decisório e democracia; transição e reestruturação produtiva; estratégias de desenvolvimento.*

I. INTRODUÇÃO

A crise internacional dos anos 80 representou um ponto de inflexão na história das sociedades latino-americanas. No caso do Brasil, onde o processo de modernização capitalista, sob os auspícios do modelo nacional-estatista, mais havia avançado, os efeitos da reestruturação da ordem mundial foram particularmente expressivos. Assim, observou-se o questionamento simultâneo da modalidade de inserção do país no sistema internacional, da trajetória da industrialização por substituição de importações, bem como da forma de Estado que desencadeou e conduziu essa via de desenvolvimento.

No decorrer desse processo, a agenda neoliberal tornou-se progressivamente hegemônica, observando-se paralelamente a ascensão das

ideologias pró-mercado. No plano teórico, a ênfase nos argumentos neoclássicos e neo-utilitaristas, ao recuperar a crença na eficácia do livre jogo das forças do mercado e na centralidade do auto-interesse individual para a dinâmica econômica, reforçou a rejeição do modelo de Estado desenvolvimentista, responsável pelo êxito da trajetória anterior. Este tipo de Estado seria crescentemente percebido como símbolo do atraso, expressando uma era que se esgotara.

Radicalizou-se a discussão sobre modernização e atraso, apontando-se o retorno à perspectiva liberal como um imperativo dos novos tempos. Como é sabido, este é um debate fortemente influenciado pelas conjunturas internacionais, em suas flutuações ao longo do tempo. Os sinais emitidos por tais movimentos cíclicos amplificam-se no espaço internacional, repercutindo nos vários países e definindo novos parâmetros para as noções de modernidade e não modernidade.

Assim foi nos anos 30, quando se deu a transição da sociedade agro-exportadora para a ordem urbano-industrial. Naquele momento, foi o Estado forte e altamente intervencionista que se impôs como expressão da modernidade. Nos anos

¹ A presente versão foi elaborada como parte de uma consultoria para o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI); agradeço a Júlio Sérgio Gomes de Almeida e aos demais membros da diretoria dessa organização a autorização para efeito de publicação dos dados e demais informações levantados.

50 e 60, o modelo estatocêntrico ganhou fortes contornos nacionalistas. Em contraste, na década de 80, eis que uma nova versão do binômio modernidade-atraso assume o primeiro plano. Estatismo, nacionalismo e intervencionismo, manifestações de uma fase ultrapassada, seriam estigmatizados e o pólo moderno passaria a ser representado pela trilogia mercado, livre iniciativa e internacionalismo.

Na afirmação e propagação da nova orientação, papel marcante foi desempenhado pelos dirigentes e a alta tecnocracia dos organismos multilaterais, notadamente o FMI e o Banco Mundial, que, no decorrer dos anos 80, enfatizariam insistentemente a supremacia do mercado, em contraposição à ineficiência do Estado. Consagrada pelo chamado Consenso de Washington, a visão pró-mercado traduziu-se num receituário homogêneo, envolvendo, entre suas prioridades, a desregulamentação, a abertura, a liberalização comercial e financeira e, já nos anos 90, a reforma do Estado. Em síntese, a globalização implicaria, no plano externo, a internacionalização das economias e a irrelevância dos Estados nacionais e, no âmbito interno, a atualidade do Estado mínimo.

O que me parece importante ressaltar é que as abordagens dominantes viriam a adquirir as características de um jogo de soma zero. À dicotomia Estado x mercado – que contrapõe uma visão maximalista, presa ao paradigma estatista, a uma concepção minimalista, identificada com a idealização do mercado – corresponderiam as polaridades Estado x sociedade, burocracia governamental x grupos de interesse, cada um dos pólos percebidos como forças opostas. Segundo esta ótica, da dinâmica social e do jogo dos interesses particulares emergiriam forças desagregadoras, ameaçando a integridade do Estado e a coerência das políticas governamentais. Nesse sentido, o fortalecimento de um dos termos implicaria necessariamente o enfraquecimento do outro. Grupos organizados fortes, enquanto fonte de demandas corporativas, seriam particularmente deletérios, representando ameaça potencial de captura do Estado.

De forma similar, passou a prevalecer uma visão reducionista acerca da relação entre burocracia e política. À tradição teórica de ver Estado-sociedade como entidades polares, associou-se a tendência a encarar burocratas e políticos como atores antagonísticos. Assim, ganhou re-

alce a dicotomia racionalidade governativa x imperativos democráticos, caracterizada pela tensão entre as lógicas contraditórias de reforço da discricionariedade estatal, por um lado e de aprofundamento do jogo democrático, por outro. Em consequência, a meta de neutralizar a política seria crescentemente percebida como um requisito para a preservação da racionalidade burocrática, o que resultou na tendência a concentrar poder decisório nas elites técnicas, confinadas nos altos escalões burocráticos (DINIZ, 1996b).

Nos anos 90, verificou-se uma nova inflexão no debate internacional. A melhoria da capacidade de governo passou a ser enfatizada como condição do êxito das políticas de estabilização e reformas estruturais. Já em fins da década de 80, os dirigentes e tecnocratas dos países emergentes foram surpreendidos por um documento do Banco Mundial, no qual afirmava-se peremptoriamente a centralidade da chamada *governance* para explicar diferenciais de desempenho econômico entre aqueles países (*apud* HAGGARD & KAUFMAN, 1992, p. 331). Pouco depois, em 1991, como resalta Evans, o então vice-presidente e diretor-administrativo daquela instituição ressaltou o exemplo dos países recentemente industrializados da Ásia Oriental, em que uma ação governamental mais incisiva teria representado fator fundamental para o crescimento industrial acelerado da região (EVANS, 1998, p. 52). A seguir, numa publicação de 1994, a mesma agência destacaria a importância da responsabilidade política das elites estatais para o bom desempenho de seus governos, o que implicaria a obrigação de seus dirigentes de responder por suas ações, quer diante da sociedade, quer diante de outras instâncias de poder (WORLD BANK, 1994, p. 12). Finalmente (é ainda Peter Evans quem nos diz) o *World Development Report* de 1997 adota o ponto de vista de que “Estados capazes e ativos constituem elementos-chave em qualquer esforço bem sucedido para construir modernas economias de mercado” (EVANS, 1998, p. 52). Em outros termos, a capacidade de ação do governo, a presença de um Estado ativo e eficiente ganhariam realce como condições favoráveis à modernização econômica.

Desta forma, no final da década de 90, estamos assistindo, na esfera internacional, à evolução para um ambiente menos uniforme, favorecendo a controvérsia e possibilitando o questionamento da perspectiva minimalista. Nesse sentido, o referido relatório do Banco Mundial publicado em 1997

não só situa o Estado como ator central das transformações do mundo contemporâneo, como resalta a inviabilidade do fortalecimento de economias de mercado sem a presença de um Estado capaz e efetivo. No âmbito deste processo, perdem atualidade o enfoque neoliberal da relação Estado-mercado e a abordagem tecnocrática da ação governamental (DINIZ, 1998b). Em consequência, cabe avançar na redefinição do papel do Estado, de modo a torná-lo mais consentâneo com as exigências de administrar estratégias de retomada do desenvolvimento numa ordem mundial globalizada. Repensar tais questões implica romper com as antigas polaridades e focalizar o papel do Estado em suas relações com o mercado e a sociedade, a partir da ótica de um jogo de soma positiva. O objetivo do presente texto é analisar as implicações deste debate para os rumos do Brasil em face dos desafios da reestruturação produtiva em curso e da busca de um novo modelo econômico.

I. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

I.1 O MODELO ASIÁTICO

Um balanço da literatura sobre o papel do Estado nos países de industrialização recente da Ásia oriental, os chamados NICs (Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura), chama a atenção para aspectos que contradizem a ortodoxia liberal dominante nos anos 80. O cerne do debate está constituído pela avaliação do grau em que a intervenção direta do Estado teria contribuído para o extraordinário desempenho econômico dos países da área, entre os anos 70 e 80 (HAGGARD & MOON, 1990, p. 210). Destoando das interpretações neoclássicas, tais estudos mostram que os Estados nacionais não só não foram omissos, como assumiram, em parceria com os grupos industriais emergentes, responsabilidades crescentes de direção e coordenação das estratégias de desenvolvimento então desencadeadas.

Nessa linha, estudos mais recentes sobre o desempenho dos NICs e sobre a economia política dos programas de estabilização nos países em desenvolvimento chamaram a atenção para a influência de arranjos institucionais específicos, como o regime político em vigor, o formato de organização e a lógica de atuação dos grupos de interesse, as formas de articulação Estado-sociedade, o grau de institucionalização do sistema partidário, ou ainda as características do aparato decisório, notadamente na área da política econô-

mica (HAGGARD & MOON, 1990, p. 211). Uma importante implicação dessas análises foi o avanço das formulações acerca dos determinantes político-institucionais das opções de políticas públicas.

Sob esse aspecto, os trabalhos de Amsden (1985, 1989) e de Wade (1990) sobre a Coreia do Sul e Taiwan são particularmente relevantes. Em ambos os casos, destaca-se o papel decisivo do Estado no desencadeamento e sustentação de estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento econômico. Através de intervenções seletivas, da combinação de incentivos ao setor privado, associados à exigência de desempenho, foi possível levar à prática projetos compartilhados de transformação da estrutura produtiva e de inserção inovadora no mercado internacional. Nesta modalidade de industrialização tardia, o estreitamento dos vínculos entre os setores público e privado, ao invés de propiciar formas predatórias de articulação empresário-Estado, levando a resultados sub-ótimos do ponto de vista da sociedade como um todo, conduziu a um esforço cooperativo voltado para o aprofundamento da industrialização e a implementação de objetivos abrangentes e de longo alcance. À idéia de livre mercado, Wade contrapõe a noção de “mercado governado”, destacando o papel ativo dos governos, orientando os processos de alocação de recursos, definindo padrões de investimento, incentivando setores-chave, influenciando, enfim, o comportamento dos agentes econômicos.

Um passo importante para o aprimoramento da abordagem institucional foi dado por Evans (1992), ao utilizar a noção de “autonomia inserida”, para explicar o sucesso dos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático. Essa noção abarca um complexo de fatores, combinando a independência do Estado em face de interesses de caráter particular com capacidade de inserção na sociedade, configurando um Estado ativo, com forte poder regulatório e alta capacidade de fazer valer suas decisões, garantindo, ao mesmo tempo, o necessário respaldo político para implementar a agenda pública. Sua análise aponta para a importância de se levar em conta o exame da estrutura interna do Estado, aliado ao estudo do caráter da articulação Estado-sociedade. Desse ponto de vista, se é necessário implantar uma burocracia autônoma e meritocrática para assegurar um crescimento acelerado, não menos relevante é a construção de sólidas conexões com os atores privados estratégicos, responsáveis pela sustentação política

de projetos de transformação produtiva.

O argumento é ilustrado a partir do estudo do Japão, da Coreia e Taiwan (EVANS, 1992, p.152-166). Focalizando agências estratégicas, como o MITI (Ministério do Comércio Internacional e da Indústria), no Japão, o DPE (Departamento de Planejamento Econômico), na Coreia, além do CPDE (Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Econômico) e do DDI (Departamento de Desenvolvimento Industrial, do Ministério de Assuntos Econômicos), em Taiwan, Evans desloca a atenção para a associação entre diferentes arranjos institucionais e a eficácia de estratégias desenvolvimentistas. Tais órgãos são apresentados como exemplos de insulamento burocrático, combinados com a intensa imersão na estrutura social, através não só de vínculos institucionalizados, como também de uma rede de conexões informais. Dessa forma, a capacidade governativa seria o resultado da conjugação de uma burocracia meritocrática, coerente e eficiente, com a operação de canais institucionalizados para a negociação contínua de metas e políticas específicas. Nos três casos, os quadros burocráticos superiores eram recrutados nas universidades de elite, entre os seus mais talentosos membros. O alto prestígio conferido ao *status* burocrático, os níveis compensadores de remuneração e os padrões de carreira com base em níveis satisfatórios de desempenho, ao lado do respaldo social explicariam a eficiência da máquina burocrática.

Finalmente, Cheng, Haggard & Kang (1996), em seu estudo sobre a relação entre desenho institucional, política econômica e crescimento, na Coreia do Sul e em Taiwan, fornecem alguns elementos adicionais para a compreensão do impacto do arcabouço institucional na consecução das metas governamentais. Reconhecendo a relevância da cooperação entre o Estado e o setor empresarial, nos dois casos considerados, ressaltam, por outro lado, a necessidade de relativizar o impacto de diferentes padrões de articulação público-privado sobre os resultados de políticas públicas. Assim, no caso de Taiwan, o peso da tradição política autoritária, as características das associações empresariais, tais como sua fraqueza organizacional, sua fragilidade política e relativa inoperância como *locus* de ação coletiva, favoreceram o predomínio de formas de relacionamento de natureza tópica e personalizada. Em contraste, no caso coreano, as organizações empresariais, dotadas de maior força e independência,

revelaram-se mais eficientes, desempenhando um papel mais expressivo na formulação e implementação de políticas, com base numa trama institucional mais sólida. Entretanto, neste último caso, o estreitamento dos vínculos com os grandes conglomerados, os *chaebol*, cujo fortalecimento foi estimulado pelo governo, levou a uma assimetria no que se refere à influência do setor empresarial, responsável por um desequilíbrio em benefício dos grandes grupos econômicos, mostrando que os riscos de práticas predatórias ou de *rent-seeking* não podem ser subestimados.

Uma avaliação do conjunto dessas experiências revela que o êxito da política industrial e da estratégia exportadora resultou da convergência entre a iniciativa estatal e a participação ativa do empresariado, sob distintos arranjos institucionais. Não é possível, portanto, definir um único padrão, pois diferentes combinações podem gerar resultados semelhantes, de tal forma que resulta inócuo procurar uma receita única para o sucesso. Ademais, as estruturas institucionais constituem um todo, de tal forma que se torna inócuo transplantar uma parte, separando-a do conjunto do sistema no qual está integrada. Finalmente, um aspecto comum aos vários casos foi o esforço no sentido de construir capacidade estatal, através de reformas voltadas para a criação de burocracias baseadas no mérito e na competência, integradas por um quadro de funcionários de alto nível técnico e profissional, recrutados nas melhores instituições educacionais, capazes de desenvolver forte identificação com as metas organizacionais. Entretanto, não se observou uma evolução no sentido da construção de burocracias isoladas, sem comunicação com os agentes produtivos. Os autores citados mostraram, por exemplo, que na Coreia os mecanismos consultivos desempenharam um papel importante na expansão das exportações, enquanto em Taiwan, à medida que se verificaram mudanças na direção de uma estrutura industrial mais moderna e complexa e de um sistema político mais aberto, o adensamento dos vínculos institucionais articulando o Estado ao setor empresarial tornou-se um aspecto central da estratégia industrial do governo. Apontaram ainda a existência de um estreito intercâmbio governo-empresariado no nível micro, tanto setorial, quanto da própria firma. Esse conjunto de mecanismos aumentariam os fluxos de informação entre agentes econômicos e atores estatais, reforçando ademais as condições de implementação

das políticas e de aquiescência em relação às decisões governamentais.

Dessa forma, os diferentes estudos aqui referidos convergem para uma visão que admite a possibilidade de formas não predatórias de articulação Estado-empresário, destacando, ao contrário, seus efeitos criativos. Revelam ainda que a chave de uma estratégia bem sucedida de ação cooperativa é o insulamento da burocracia no sentido da auto-nomia de seus instrumentos de formulação e de coordenação, sem, contudo, produzir o isolamento ou acentuar a falta de comunicação e de transpa-rência das agências governamentais. Por outro lado, o fechamento do processo decisório, longe de representar uma garantia de coerência e eficácia das políticas, pode ter efeitos perversos a curto e longo prazos.

I.2 TRANSIÇÃO E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NA ITÁLIA

O caso italiano será analisado fundamentalmente com base nos trabalhos de Richard Locke (1992, 1995). O autor desenvolveu um interessante estudo sobre a reação da economia e das empresas italianas, em face do impacto da crise dos anos 70, caracterizada por três fatos inter-relacionados: o colapso do sistema monetário internacional, os aumentos dos preços do petróleo, em 1973 e 1978 e a onda de greves e de protestos liderados pela militância sindical, em fins de 1969, episódio conhecido por Outono Quente. A gradual recuperação econômica da década de 80 não obedeceu a um padrão nacional uniforme, variando em função da região e dos setores considerados, bem como dos mecanismos institucionais envolvidos e, sobretudo, da forma de inserção das empresas e sindicatos na estrutura sócio-política local. Centrando a análise nos setores automobilístico e têxtil, o autor mostra distintas modalidades de reestruturação produtiva e reerguimento da atividade econômica, refletindo diferentes concepções e estratégias alternativas de ação dos principais atores econômicos. Essas estratégias, por sua vez, são condicionadas pelo complexo de fatores que caracterizam o contexto local, tais como as formas de associativismo, de representação política e de governança econômica predominantes.

Deslocando o foco dos sistemas nacionais e dos traços macro-institucionais do sistema político para o plano da micropolítica, Locke utiliza uma abordagem mais adequada para explicar as variações entre sub-unidades nacionais dentro do

território nacional. A partir da observação dos diferentes complexos subnacionais, identifica três tipos de redes em função das modalidades de articulação entre os vários atores econômicos e sociais. Tais padrões foram construídos com base no trabalho de campo relativo ao ajuste industrial ocorrido na Itália na época considerada. Estruturando de distintas maneiras as relações, os fluxos de informação e a distribuição dos recursos entre os atores locais, estas diferentes redes sócio-políticas criam padrões alternativos de comportamento dos atores econômicos. Durante o processo de reestruturação industrial na Itália dos anos 80, empresas e sindicatos inseridos em redes policêntricas lançaram mão da negociação para administrar as mudanças, enquanto os atores situados em contextos caracterizados por estruturas polarizadas tendiam a assumir formas conflitivas de comportamento. A análise das estratégias de ação das principais empresas do setor automotivo, a Fiat e a Alfa Romeo, permitiram ao autor mostrar esses distintos padrões em funcionamento (LOCKE, 1995, especialmente cap. 4).

A Fiat, localizada em Turim, num contexto marcado por uma tradição de relações industriais de teor paternalista, autoritário e hierárquico, ocupou, desde sua implantação na área, posição central na vida da cidade e exerceu o domínio da política local. Os sindicatos, altamente politizados e orientados ideologicamente, apresentavam uma organização débil, a despeito de uma prática de confronto, em face de uma atitude igualmente pouco propícia ao diálogo por parte dos empresários. A postura ambígua da empresa, a um tempo repressiva e paternalista, rejeitando, por exemplo, a cogestão no interior da fábrica e a implantação dos conselhos operários, realimentava o conflito. Além disso, os grupos de interesse, partidos políticos e associações civis não alcançaram um desenvolvimento expressivo, razão pela qual não surgiram organizações capazes de mediar o conflito entre empresários e trabalhadores. Nos anos 80, reagindo à crise da década anterior, a Fiat empreende um esforço de reestruturação, com a introdução de novas tecnologias, a reorganização da rede de fornecedores e revendedores, o aumento da competitividade, utilizando uma tática coercitiva na relação com os trabalhadores. Estes não participaram das decisões relativas ao ajuste, conduzido com autonomia pela empresa. Em conseqüência, embora a reestruturação tenha ocorrido, não se observaram condições propícias a compromissos duráveis

e a práticas cooperativas, o que elevou o custo do ajuste.

Em contraste, a Alfa Romeo, diante dos mesmos desafios ligados à necessidade de reestruturação para reagir à crise dos anos 70, adotou uma estratégia de negociação, obtendo resultados altamente favoráveis não só do ponto de vista da produtividade e lucratividade da empresa, como também do que se refere às relações trabalhistas. Através de acordos entre os sindicatos locais e a direção da empresa, o ajuste foi conduzido de modo a atender aos objetivos de aumentar a produtividade da empresa, ao lado da melhoria da qualificação da mão-de-obra, através de programas de reciclagem e aprendizagem de novas habilidades. O resultado foi o aumento do rendimento do trabalho e a queda dos níveis de greve e absenteísmo. Em síntese, a reestruturação negociada resultou em ganhos para ambos os lados. O recurso a uma tática de ganhos mútuos explica-se, em grande parte, pelas características do contexto sócio-político no qual a indústria estava inserida. Localizada em Milão, a Alfa Romeo defrontou-se com sindicatos fortes, atuantes e representativos, porém sem deter o monopólio da representação de interesses na esfera local, dividindo o espaço com sindicatos igualmente bem estruturados, em outros setores da atividade produtiva, como as indústrias têxtil e química, entre outras. Além de uma estrutura diversificada de grupos de interesse, em Milão partidos políticos mais orgânicos e enraizados socialmente, organizações culturais e religiosas atuantes e uma multiplicidade de associações secundárias dariam à vida política local um dinamismo maior. A existência de uma economia policêntrica e de uma estrutura associativa plural e competitiva contribuiria para evitar a evolução para um cenário de soma-zero, favorecendo, ao contrário, táticas de compromisso e de cooperação entre a empresa e os sindicatos.

Portanto, a Fiat e a Alfa Romeo, por estarem inseridas em diferentes economias locais, cada qual apresentando um dado padrão de associativismo e uma dada estrutura de relações sócio-políticas, seus respectivos gestores da empresa e líderes sindicais defrontaram-se com diferentes combinações de incentivos e restrições que influenciaram sua capacidade de formular e implementar estratégias para lidar com os desafios e administrar a mudança. Assim, problemas semelhantes foram tratados de maneiras distintas com resultados

também diversos (LOCKE, 1995, p. 178-179).

Finalmente, o estudo do caso italiano revela outro aspecto interessante. Entre fins dos anos 70 e meados dos anos 80, a Confindustria (associação de cúpula empresarial) e sindicatos de trabalhadores realizaram duas experiências de concertação, envolvendo acordos tripartites para alcançar objetivos comuns, segundo o modelo sueco. O primeiro visando à garantia do emprego e restauração do crescimento econômico, em troca de moderação das demandas salariais e o segundo objetivando reformar o sistema de indexação salarial. De forma similar, observou-se um intento de reforma da legislação trabalhista italiana através do Estatuto dos Direitos dos Trabalhadores para disciplinar e introduzir maior centralização e maior margem de previsibilidade nas relações industriais italianas. Todas estas iniciativas inspiradas no modelo neocorporativo europeu falharam quanto à consecução dos objetivos que pretendiam. Ao invés de promover maior nível de centralização, padronização e aquiescência, tais reformas desencadearam inúmeros conflitos intra-organizacionais que resultaram no aumento da descentralização e da fragmentação características do sistema italiano (LOCKE, 1995, p. 31, 80-82). Tal exemplo ilustra as dificuldades de introduzir mudanças pela transposição de modelos exógenos, alheios ao legado institucional do país.

1.3 A POLÍTICA DAS REFORMAS NA AMÉRICA LATINA E AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADO

Na América Latina, a partir de meados dos anos 70, a piora da crise, caracterizada, entre outros fatores, pelo agravamento do endividamento externo e pelo aumento acelerado dos índices de inflação, fez-se acompanhar de uma drástica mudança da agenda pública e dos principais parâmetros que nortearam o antigo modelo correspondente à estratégia da industrialização substitutiva de importações. Do ponto de vista institucional, independente dos regimes políticos em vigor, os diferentes governos adotaram a via da redução do tamanho do Estado paralelamente ao fortalecimento dos seus instrumentos de poder, com a ampliação das faculdades legislativas do Executivo e o reforço do estilo tecnocrático de gestão.

Em nome da supremacia do mercado, expandiram-se os poderes regulatório e intervencionista do Estado, segundo uma lógica concentradora e

discricionária que consagraria a extrema autonomização do Executivo. No Chile, do General Pinochet, através dos Decretos-Leis; na Argentina através dos Decretos de Necessidade e Urgência; nos países andinos através dos Decretos de Emergência; no Brasil, num primeiro momento, mediante os Decretos-Leis, herança dos governos militares e, depois da Constituição de 1988, por intermédio das Medidas Provisórias (MPs) – enfim, em toda a América Latina, os programas de estabilização e de ajuste seguiram o modelo do governo burocrático, caracterizado pela tendência ao desequilíbrio institucional no tocante à articulação entre os poderes e à baixa efetividade dos mecanismos de controle e de cobrança externos (CONAGHAN & MALLOY, 1994; DINIZ, 1995, 1997, 1998a, 1998b; O'DONNELL, 1991). A concentração decisória no Executivo pela exacerbação de suas funções legislativas esvaziou a capacidade governativa do Congresso, a despeito do alargamento de suas prerrogativas, naqueles países em que a crise econômica coincidiu com o desencadeamento de um amplo processo de democratização, após a queda dos regimes militares que vigoraram entre as décadas de 60 e 70.

A despeito, porém, desses traços comuns, é possível detectarmos algumas diferenças, entre países ou ao longo de diferentes momentos num mesmo país, quanto à forma de articulação Estado-sociedade e, sobretudo, quanto à conexão entre os setores público e privado. Assim, por exemplo, alguns governos, como ocorreu no Chile e no México, criaram condições favoráveis para um maior envolvimento da classe empresarial nas fases de negociação ou implementação de reformas orientadas para o mercado, como a privatização e a abertura comercial, a despeito das características autoritárias do regime político. Em ambos os casos, sistemáticas de concertação e consulta entre atores estatais e lideranças empresariais contribuíram para melhores resultados das políticas econômicas, do que tentativas anteriores baseadas em meios coercitivos de implementação (SILVA, 1993, 1997; SCHNEIDER, 1997). Em outros países, como na Venezuela, ativaram-se formatos tradicionais de teor fragmentado e personalista, ampliando-se as oportunidades de *rent-seeking* e generalizando-se as práticas clientelistas. Em outros ainda, como no Brasil, na linha do confinamento burocrático, preferiu-se a opção pela reforma induzida e controlada pela cúpula tecnocrática, procedimento de longa

tradição no país, em que os vínculos informais e o intercâmbio personalizado, protegidos do escrutínio público, tendem a tornar-se as formas mais prováveis de articulação.

I.3.1 *O caso chileno*

Considerando o caso chileno, Silva (1993, 1997) apresenta uma das mais sugestivas análises. Dividindo o período estudado em três fases, o autor ajuda a esclarecer as nuances envolvidas na associação entre graus e formas de articulação Estado-empresário, por um lado e desempenho econômico, por outro, sob diferentes regimes políticos. As duas primeiras fases desdobram-se sob o governo do General Pinochet, uma das mais severas ditaduras latino-americanas das últimas décadas, enquanto a terceira corresponde ao primeiro governo democrático, posterior à queda do autoritarismo.

Na primeira fase, que o autor identifica como correspondente ao neoliberalismo radical (1975-1982), no contexto de um Estado com alto grau de autonomia, a rede de conexões entre a burocracia e as elites empresariais assumiu a forma de contatos personalizados, envolvendo grandes conglomerados e os segmentos da elite tecnocrática chamados de *Chicago-boys*. Progressivamente, as associações empresariais foram sendo marginalizadas, destituídas que foram de qualquer margem de influência sobre o processo decisório. A simbiose entre a alta tecnocracia e os conglomerados, no interior de um restrito círculo de poder, conduziu a políticas unilaterais e rígidas, voltadas para o favorecimento dos interesses desse pequeno e seleto grupo de empresários, sem considerar outros setores da economia. Preocupados em maximizar ganhos financeiros de curto prazo, os atores privilegiados, sem encontrar maior resistência, empenharam-se numa competição pela consolidação de suas posições. O resultado foi o colapso financeiro de 1982-83. Nas palavras do autor: “Meu argumento mostra que, durante a formulação das políticas, relações altamente insuladas de tecnocratas radicais pró-mercado e um reduzido grupo de empresários que compartilhavam seus pontos de vista contribuíram para definir políticas voltadas para ganhos financeiros de curto-prazo, em detrimento de investimentos na produção, o que, como muitos outros estudos mostraram, contribuiu para a gravidade da crise que se seguiu” (SILVA, 1997, p. 162).

Na segunda fase, correspondente ao neolibe-

ralismo pragmático (1983-1988), desenvolveram-se formatos de negociação mais integrados e formalizados, envolvendo associações de caráter abrangente, articulando interesses transsetoriais, ao lado de organizações setoriais, o que se traduziu em resultados mais favoráveis em termos da elevação dos níveis de investimento e da consecução de metas acordadas (SILVA, 1997, especialmente p. 165-179). A nova equipe econômica não abandonou a ênfase nas políticas liberais e no programa de estabilização, mas procurou, paralelamente, amparar e estimular os produtores locais, nas áreas agrícola, industrial e de mineração. Defesa contra a competição internacional predatória, incentivos à exportação, taxas de juros favoráveis foram alguns dos instrumentos utilizados. A cúpula tecnocrática responsável pelas principais decisões econômicas foi recrutada entre os quadros de mais alto nível técnico da administração pública. Abaixo deste núcleo, empresários proeminentes assumiram Ministérios setoriais importantes, como os da Agricultura, Mineração, Indústria e Comércio e Obras Públicas. Os Ministros mantinham contato sistemático com o empresariado, através de canais de comunicação com associações empresariais de cúpula, dotadas de alto grau de representatividade e coesão. Um primeiro nível de consulta e negociação envolvia a organização guarda-chuva integrada pelas grandes associações empresariais, a Confederação da Produção e do Comércio (CPC), que participava de discussões sobre câmbio, taxa de juros e política monetária em geral, com o Ministro da Fazenda e autoridades do Banco Central. Num segundo nível, associações de cúpula de setores específicos participavam de instâncias decisórias vinculadas aos Ministérios ligados às suas respectivas áreas de atividades (SILVA, 1997, p. 166-167). Esse tipo de intercâmbio favoreceu a articulação de um acordo em torno da recuperação econômica do país, após a *débâcle* de 1982-83. Como ressalta o autor, através deste processo, a CPC desempenhou um papel ativo na negociação de uma proposta alternativa ao neoliberalismo radical.

Finalmente, a última fase refere-se à democracia chilena ao longo do período 1990-1994. O bloco de oposição de centro-esquerda, que ascendeu ao poder em março de 1990, após a vitória das forças democráticas sobre o regime de Pinochet, à frente da Concertação de Partidos pela Democracia, revelou desde o início seu compromisso com a preservação do modelo liberal. Ainda

assim, tornou-se necessário vencer a desconfiança dos investidores e da classe capitalista em geral. Para tanto, a estratégia de manter o padrão de negociação com as associações empresariais revelou-se crucial.

O governo de Patricio Aylwin estabeleceu uma sistemática de consulta com as associações empresariais de cúpula, dotadas de alto teor de abrangência, para a discussão das questões mais relevantes, incluindo os ajustes na orientação neoliberal pragmática da fase anterior. A prática envolveu negociações em torno das mudanças na política tributária e na legislação trabalhista atendendo ao objetivo do governo de compatibilizar crescimento econômico com maior grau de equidade. Além desse nível mais geral, a discussão de problemas setoriais de teor mais específico desencadeava nova modalidade de negociações, envolvendo as lideranças de organizações setoriais. A política de consenso via concertação implicou uma permanente disposição para o diálogo entre a cúpula decisória das agências governamentais estratégicas, como os Ministérios da Fazenda e da Economia, o Banco Central e autoridades ligadas à área trabalhista, por um lado, e as lideranças empresariais e sindicais, por outro.

Como ressalta Silva (1997, p. 176), do lado dos empresários, a existência de uma organização guarda-chuva, a CPC, facilitou a interação com a elite decisória em torno das medidas que afetavam o conjunto da classe empresarial. A entidade operava como um filtro, eliminando pontos de atrito e ajustando as perspectivas dos diferentes segmentos empresariais de forma a criar uma unidade em torno de aspectos básicos da agenda de discussão. O consenso interno referente às propostas governamentais possibilitava o êxito do processo de implementação. As organizações setoriais tendiam a seguir as diretrizes acordadas pela cúpula, eliminando deserções parciais que poderiam afetar o resultado final. Do lado da elite estatal, a viabilidade do processo interativo decorreu da abertura para o diálogo, para a troca de informações e, sobretudo, de uma atitude de flexibilidade, indispensável para criar um clima de confiança mútua. Tal postura contrasta fortemente com a rigidez dos tecnocratas neoliberais da primeira fase, imbuídos de princípios dogmáticos e, por isso mesmo, avessos à consulta e à negociação. O resultado traduziu-se num desempenho econômico favorável às partes envolvidas, com a manutenção de altos níveis de investimento, de

produção e exportação.

I.3.2 *O caso mexicano*

A análise do caso mexicano fornece novas evidências acerca das vantagens de um padrão de interação cooperativo entre os setores público e privado para evitar problemas de interferências e resistências empresariais de vários tipos, como o conhecido fenômeno do *free-rider* (OLSON, 1965), ou ainda coalizões distributivas (OLSON, 1982), vetos parciais, entre outros. Comparando os programas de estabilização e reformas no Brasil e no México, ao longo dos anos 80 e início dos 90, Schneider salienta que as variações quanto aos ritmos, alcance, profundidade e êxito na implementação desses programas decorreram, em grande parte, do formato das relações entre governo e empresariado (SCHNEIDER, 1997, especialmente p. 191-207). A incorporação sistemática das associações empresariais no desenho da implementação das políticas, no segundo caso, contribuiu para facilitar a consecução das metas e reduzir os custos das reformas.

Definindo concertação como um processo de reuniões sistemáticas entre os representantes das associações empresariais e o governo, incluindo ou não os sindicatos operários, para negociar aspectos relevantes da implementação das políticas, o autor destaca os ganhos em termos de intercâmbio de informações, transparência, flexibilidade, redução da incerteza e garantia de credibilidade das propostas governamentais. Como está amplamente registrado na literatura especializada, regimes autoritários, burocracias centralizadas e autônomas, processos decisórios fechados e excludentes podem criar condições propícias para iniciar reformas ou políticas de natureza polêmica, mas não constituem condição suficiente para executá-las e menos ainda para consolidá-las ao longo do tempo (HAGGARD & KAUFMAN, 1992; DINIZ, 1997, especialmente cap. 2). Em contrapartida, a capacidade de articular coalizões, obter apoio dos grupos interessados, inclusive do setor privado, criar consenso em torno de decisões governamentais de curto e longo alcance, ampliar os horizontes das lideranças empresariais, ajustá-los aos objetivos coletivos são requisitos essenciais para assegurar a continuidade das políticas.

No México, a concertação revelou-se um importante instrumento para alcançar esses objetivos, contribuindo para moderar expectativas e adequar as preferências dos atores empresariais às con-

dições reais. Dois fatores foram fundamentais. No que se refere ao governo, a existência de uma postura favorável a práticas de negociação entre as elites estatais revelou-se crucial. Quanto aos empresários, uma importante condição foram os graus de organização e integração alcançados pela classe empresarial, não só em termos setoriais, como em seu conjunto.

Um passo importante foi dado em 1975, quando as organizações setoriais reuniram-se para formar uma associação de cúpula de caráter abrangente, o Conselho de Coordenação Empresarial (CCE), cujo presidente progressivamente viria a adquirir a prerrogativa de falar em nome do setor privado como um todo². Essa heterogeneidade não impediu que a organização manifestasse um grau satisfatório de unidade, alcançando projeção nacional como representante da classe empresarial em suas negociações com o governo (TIRADO, 1996, p. 267-271).

Dessa forma, nos anos 80, o Conselho tornou-se o principal interlocutor do governo, sobretudo no que diz respeito aos acordos relativos aos programas de estabilização. Assim, em 1987, após várias semanas de consulta com as lideranças empresariais, o governo mexicano concluiu o Pacto de Solidariedade Econômica, para viabilizar políticas de renda e metas de redução drástica da inflação (SCHNEIDER, 1997, p. 202-203). Segundo vários analistas, o pacto foi um dos fatores responsáveis pelo sucesso do programa, entre 1988 e 1995 (CARDOSO, 1991; CÓRDOBA, 1991).

Além disso, os grandes empresários mexicanos possuíam organizações mais informais para agregar seus interesses, como o Conselho Mexicano de Homens de Negócios (CMHN), integrado por

² Incorporando as oito associações empresariais nacionais mais importantes do país, quais sejam, a Confederação de Câmaras Nacionais de Comércio (Concanaco), a Confederação de Câmaras Industriais (Concamín), a Confederação Patronal da República Mexicana (Coparmex), o Conselho Nacional Agropecuario (CNA), a Associação Mexicana de Instituições de Seguros (AMIS), a Associação Mexicana de Intermediários da Bolsa (AMIB), o Conselho Mexicano de Homens de Negócios (CMHN) e a Associação de Banqueiros do México (ABM), que no total estão integrados por mais de 900 000 empresários, o CCE tem uma base de grande amplitude, integrada por empresários de todos os tamanhos, de todas as regiões e de todos os setores, incluindo desde os dirigentes dos conglomerados mais expressivos do país até um grande número de pequenos e médios empresários.

cerca de 30 dos proprietários dos maiores grupos empresariais do país, representando de 20 a 30% do PIB. Cabe ainda citar o Grupo dos Dez, reunindo os maiores industriais de Monterrey (SCHNEIDER, 1997, p. 201). Finalmente, em 1990, foi criada a Coordenadoria Empresarial de Comércio Exterior (COECE), cujos representantes integrariam os fóruns para negociar os passos necessários à concretização do Acordo Norte Americano de Livre-Comércio (NAFTA). Dando seqüência à tática de ação conjunta, COECE e governo criaram comitês relativos a cerca de vinte setores, integrados por cinco ou mais membros da burocracia governamental e de oito a dez representantes dos empresários, que funcionariam como instâncias de negociação. Entre 1990 e 1992, foram realizadas inúmeras reuniões entre os negociadores de ambos os lados para ajustar pontos de vista e estratégias de ação (SCHNEIDER, 1997, p. 205).

A liberalização comercial passou a figurar entre as políticas setoriais concertadas e, finalmente, em 1994, o governo reativou a Comissão Mista para a Promoção das Exportações (COMPEX), que recriou um espaço para representantes do governo e dos empresários negociarem medidas de regulação e promoção das exportações (PUGA, 1994). A concertação foi conduzida através do funcionamento desses múltiplos fóruns, contribuindo para a consolidação da liberalização comercial, um dos principais itens da agenda de reformas, pela garantia do apoio do setor privado. Além de possibilitar o aumento do fluxo de informações entre governo e empresários, o processo abriu espaço para que estes pudessem propor políticas complementares e compensatórias, reduzindo os custos das políticas. A colaboração traduziu-se também num esforço por parte das associações empresariais no sentido de ativar seus departamentos de pesquisa, de modo a coletar dados globais e setoriais e fornecer ao governo as informações necessárias a uma ação mais ajustada às necessidades da indústria local.

Em contraste, como ressalta Schneider, reforçando conclusões de vários estudos que analisaram a formação e trajetória dos principais segmentos empresariais e suas relações com o Estado no Brasil, entre 1930 e 1980 (DINIZ & BOSCHI, 1991; DINIZ, 1992), o caso brasileiro é ilustrativo de uma classe empresarial com baixa capacidade de ação coletiva, dada a falta de organizações de alto teor de abrangência e de

representatividade, aliada à baixa disposição governamental para práticas de concertação (SCHNEIDER, 1997, p. 201-208).

II. BRASIL: AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADO NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Quando se observa a trajetória do capitalismo industrial brasileiro entre as décadas de 30 e 70, período em que se consolida o modelo da industrialização por substituição de importações, pode-se constatar um alto grau de continuidade institucional. Essa continuidade está representada pela tradição centralista do Estado, pelas formas dominantes de articulação Estado-sociedade, pelo padrão de incorporação de atores estratégicos ao sistema político e pelo modelo de presidencialismo que se implantou. A persistência dessa matriz institucional, marcada pelo peso do corporativismo e dos mecanismos intervencionistas, explica-se, em grande parte, pelas características do contexto histórico em que se processaram a transição da sociedade agro-exportadora para a ordem urbano-industrial, nos anos 30-40, e o surto modernizante, entre fins dos anos 60 e 70, quando se dá o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações. Efetivamente, foi sob a égide dos regimes autoritários então em vigor, que se definiu e se consolidou o modelo institucional que presidiu a construção do capitalismo industrial no país. O interregno democrático de 1945 a 1964 não implicou a ruptura com aspectos essenciais desse modelo, que só seria posto em xeque com a deflagração da crise internacional dos anos 80, que provocaria uma drástica redefinição das estratégias e da agenda pública das sociedades latino-americanas.

No primeiro desses momentos, correspondente ao governo Vargas, de 1930 a 1945, foram lançadas as bases da industrialização capitalista, atribuindo-se primazia ao papel do Estado como indutor do processo de desenvolvimento. Paralelamente ao fortalecimento dos mecanismos de centralização do Estado e de sua capacidade de intervenção na vida econômica e social, observou-se a concentração do poder decisório no Executivo e o esvaziamento da arena parlamentar-partidária. Outro aspecto fundamental da engenharia político-institucional que orientou a reforma do Estado do período foi a montagem do modelo corporativo de intermediação de interesses. A incorporação dos atores emergentes – empresários e trabalhadores urbanos – ao sistema político se fez por meio de

sua inserção nessa estrutura altamente hierarquizada e subordinada ao Estado.

Definidas como entidades paraestatais, as organizações empresariais e sindicais transformaram-se em peça fundamental do processo de articulação entre o mundo dos interesses e a esfera estatal. Crucial do ponto de vista de seus efeitos sobre o funcionamento do sistema político foi o *timing* das reformas. Dessa maneira, a montagem da estrutura corporativa precedeu a institucionalização das regras da competição política (SANTOS, 1988), acarretando uma disjunção entre as instâncias da organização e da representação dos interesses, cabendo ao Estado papel central na administração do conflito distributivo.

Tais traços foram acentuados pelo fechamento crescente do sistema político, culminando na implantação de um modelo francamente autoritário com o golpe de 1937 e a instauração do Estado Novo. No decorrer do tempo, a estrutura corporativa transformou-se na via preponderante de socialização e de definição de identidade política dos atores estratégicos da ordem industrial em formação. Nenhum desses atores formou sua identidade coletiva através da mediação dos partidos políticos como ocorreu no modelo europeu.

Considerando-se as classes empresarial e operária, cabe ressaltar, porém, que os efeitos desse processo foram desiguais. No primeiro caso, não houve a destruição das estruturas de representação previamente existentes. Embora tendo que se adaptar ao novo formato imposto pelo governo Vargas, os industriais puderam manter parte da estrutura montada anteriormente, preservando as associações civis de caráter setorial criadas desde os primórdios da industrialização. Estas passaram a funcionar ao lado da estrutura corporativa oficial integrada pelos sindicatos, federações e confederações. Instaurou-se, a partir de então, o sistema dual de representação que o empresariado industrial mantém ainda em hoje vigor (DINIZ & BOSCHI, 1979, 1989; LEOPOLDI, 1984). Em contraste, os trabalhadores tiveram as organizações criadas por intermédio de sua militância política, ao longo das duas primeiras décadas do século XX, rejeitadas pelo novo código legal.

Um ponto adicional deve ser destacado. O sistema corporativo de intermediação de interesses foi articulado ao processo decisório em fase de reestruturação, abrindo novos espaços políticos para a classe empresarial em formação. Esta alcança

uma inserção direta no aparelho de Estado. 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 (DINIZ, 1992). 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.

No decorrer do tempo, sobretudo durante os longos períodos de vigência de regimes autoritários, verificou-se uma exacerbação dessa tendência, culminando na constituição de núcleos solidários de interesses envolvendo os setores público e privado, no interior de agências governamentais específicas. Tal prática consolidou-se, sobrevivendo às mudanças de regime político. É preciso lembrar que a redemocratização do país, no período pós-45, não afetou de maneira substancial o centralismo da administração varguista, preservando-se, em grande parte, o arcabouço institucional do governo deposto. Executivo forte, controle do processo decisório pela alta burocracia governamental, subordinação dos sindicatos ao Ministério do Trabalho, desenvolvimento de uma classe empresarial fortemente dependente do apoio do Estado persistiriam como elementos centrais do novo regime. Na verdade, a experiência desta fase conduziu à instauração de um sistema político semicompetitivo, caracterizado pela reduzida autonomia dos instrumentos de representação e pela marginalização dos partidos e do Congresso do processo de formulação de políticas. Este permaneceu sob controle das elites técnicas, enclausurado no interior da burocracia governamental, observando-se a consolidação da tendência anterior à formação de arenas insuladas de negociação entre elites dos setores privado e estatal. O fortalecimento dos Conselhos e Comissões econômicos, como o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), o CPA (Conselho de Política Aduaneira), a Comissão de Revisão de Tarifas do Ministério da Fazenda, o Conselho Consultivo de Acordos Comerciais com o Exterior do Itamarati (LEOPOLDI, 1992), a expansão de funções de órgãos, como a CACEX (Carteira de Comércio Exterior, do Banco do Brasil) e a criação dos Grupos Executivos do governo Kubitschek representaram importantes momentos deste processo de ampliação dos canais de acesso das elites empresariais às instâncias decisórias.

O golpe de 1964 reintroduziu o regime autoritário no país. Durante os 21 anos de ditadura militar, alguns dos aspectos centrais desse modelo foram acentuados, notadamente a centralização do poder do Estado, o fortalecimento do Executivo paralelamente ao debilitamento da instância parlamentar-partidária, a representação dos interesses pela via do corporativismo estatal, além do reforço do padrão burocrático, insulado e fragmentado de negociação entre as elites empresariais e estatais. Expandiu-se consideravelmente o número de Conselhos Técnicos com representação empresarial. No Conselho Monetário Nacional (CMN), no Conselho Interministerial de Preços (CIP), no Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), no Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e no Conselho de Desenvolvimento Comercial (CDC), entre outros, o modelo bipartite de negociação prevaleceria (BOSCHI, 1979; DINIZ, 1994a).

Essa estreita associação entre corporativismo estatal, Estado intervencionista e debilidade da estrutura representativa foi acentuada pelo tipo de presidencialismo que se configurou historicamente. No decorrer do tempo, sobretudo sob o impacto das longas fases de autoritarismo, construiu-se um sistema fortemente concentrador das prerrogativas da autoridade presidencial, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo sobredimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes. A falta de freios institucionais e a ineficácia do sistema de cheques exacerbaram o arbítrio do Executivo, o que veio a constituir-se em um dos principais componentes da instabilidade institucional do país. O isolamento da esfera presidencial, seu fechamento ao escrutínio público, a falta de espaço institucional para a interferência das forças políticas e a inoperância dos mecanismos de controles mútuos gerariam dificuldades adicionais para a articulação entre os poderes e a comunicação com a sociedade que se diferenciava com o avanço da modernização. O regime de 1964 levou esse processo às últimas conseqüências, implantando um ultrapresidencialismo e reeditando a figura do Decreto-Lei, instrumento amplamente utilizado por Vargas, entre 1933 e 1945. Esse conjunto de fatores levaria à subversão do princípio da separação dos poderes e reduziria o Congresso à condição de órgão legitimador das decisões emanadas do Executivo (DINIZ, 1992).

Finalmente, a ditadura militar do período 1964-

1985 representou um momento decisivo na constituição de dois outros traços fundamentais da política brasileira. Um deles, o estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente, reforçaria a concepção acerca da supremacia da abordagem técnica, abrindo caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo industrial. O segundo, responsável pela primazia dos valores voluntaristas, forneceu elementos para a consolidação de uma cultura política deslegitimadora da ação dos partidos e do Congresso na promoção do desenvolvimento. Retomou-se a tendência, impulsionada pelo pensamento autoritário hegemônico nos anos 30, a idealizar o Executivo enquanto agente das transformações necessárias à modernização do país. Assim, a idéia de reforma e de mudança seria associada ao modelo de Executivo forte, sendo o Legislativo, ao contrário, percebido como força aliada ao atraso e à defesa de interesses particularistas e tradicionais.

À luz dessas considerações, torna-se claro que a herança de Vargas na esfera institucional revelou alta capacidade de sobrevivência. Após o longo processo de transição que se desenrolou entre 1974 e 1985, tendo em vista a meta da instauração da democracia no país, o novo governo civil iniciou o desmonte da legislação, mecanismos e demais componentes do arsenal autoritário do antigo regime. Entretanto, inúmeros aspectos do arcabouço institucional varguista desafiariam as propostas de mudança, inclusive durante os debates que marcaram o processo da Constituinte. Entre os traços de maior persistência, cabe mencionar a estrutura corporativa de intermediação de interesses, cujos elementos centrais, a unicidade sindical e a contribuição compulsória, foram preservados, embora tenham sido desativados os principais mecanismos de coerção sobre os sindicatos. Outro aspecto, que não só persistiu, mas foi acentuado, diz respeito ao modelo de presidencialismo forte, dotado de vastas prerrogativas e ampla margem de arbítrio. Cabe lembrar que o aguçamento da crise durante toda a década de 80 forneceu os argumentos e as condições para o reforço da concentração decisória no Executivo, reeditando a tradicional assimetria entre a burocracia governamental e a arena parlamentar-partidária. Dada a centralidade assumida pelos planos de estabilização econômica, o confinamento burocrático das decisões foi acentuado, prevalecendo o estilo

tecnocrático de gestão da economia. Através da ampla utilização dos Decretos-Leis, herança do regime autoritário, em um primeiro momento, e das Medidas Provisórias, após a elaboração da Constituição de 1988, o Executivo preservaria sua independência de ação. Nesse quadro, os economistas integrantes da rede transnacional de conexões manteriam sua posição de verdadeiros mentores e gestores da política governamental.

II.1 A INOVAÇÃO INSTITUCIONAL REPRESENTADA PELAS CÂMARAS SETORIAIS

Essa longa linha de continuidade quanto aos mecanismos institucionais de articulação Estado-sociedade sofreu 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 o esgotamento da estratégia da industrialização por substituição de importações, paralelamente a 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 desregulamentação, a reinserção no sistema internacional, tornaram-se preponderantes. Como foi ressaltado, ao lado dos programas de estabilização, 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.

No Brasil, o marco desse processo foi o governo do Presidente Fernando Collor de Mello, eleito após a crise de governabilidade experimentada pelo país a partir dos últimos dois anos do governo Sarney. É então que se observa uma clara identificação com as diretrizes do chamado “Consenso de Washington”. Nesse momento, verificou-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 ganhou 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 privilegiaram 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 implicaram de fato a mutilação do aparelho burocrático, agravando os problemas de irracionalidade e ineficiência. 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, um superministério, que englobou três antigos ministérios e algumas secretarias da administração anterior. 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 e diversos outros órgãos anteriormente encarregados da decisão e implementação dessa política setorial, além de inúmeros conselhos e comissões voltados para decisões específicas na área de fomento à produção industrial (DINIZ, 1997, p. 146). De acordo com a primazia atribuída às metas de estabilização e ajuste, para muitos dos novos decisores a política industrial seria, aliás, irrelevante.

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, 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 trabalhos, tive a oportunidade de refutar amplamente esse tipo de interpretação (DINIZ, 1994b, p. 296-303; 1997, p. 160-187) – razão pela qual farei apenas uma breve alusão ao tema, abordando alguns pontos que me parecem essenciais.

Como foi salientado, 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, dando origem, em alguns casos, à chamada privatização do Estado. A participação dos trabalhadores em arenas de negociação ficou restrita à presença dos sindicatos operários, representando os interesses de suas respectivas categorias, ao lado das elites empresariais e de técnicos governamentais na discussão de questões muito específicas na área trabalhista, sob a tutela do Ministério do Trabalho.

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. Tratava-se, na verdade, do pleno aproveitamento das virtualidades do modelo corporativo que, na variante que predominou entre as décadas de 30 e 70, tornaram-se subutilizadas. Em primeiro lugar, o padrão de tutela e de ingerência do Estado 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

certamente alargar o âmbito das negociações, sem, entretanto, implicar a ruptura com a setorização dos interesses, induzida pela configuração monopolista do mercado, típica do sistema corporativo brasileiro. Tal mecanismo não significa automaticamente a garantia do prevalecimento da ótica do interesse público e a subordinação das negociações a critérios de teor abrangente e alcance global. Pode ter eficácia no sentido de eliminar os acertos diretos entre grandes empresários e governo, abalando a prática do Estado atrelado aos interesses de clientelas privadas, mas não impede por si só a sobrevivência do antigo padrão do Estado a serviço de interesses corporativos organizados, mudança que exigiria uma série de outras condições.

É preciso lembrar que a estratégia empresarial de enfrentamento da crise que se abateu sobre a economia brasileira, durante os dois primeiros governos da Nova República, traduzindo-se no aumento da dívida externa e na aceleração do processo inflacionário, não se orientou no sentido de reverter a fragmentação e a setorização dos interesses, características do corporativismo brasileiro. Ao contrário, a evolução recente acentuou a diferenciação e a dispersão. Além dos sindicatos e associações (como a ABDIB, a ANFAVEA, a ABINEE etc.), criaram-se novas organizações, justapostas às antigas, que representaram canais adicionais de participação, tornando ainda mais complexa a estrutura dual de representação historicamente consolidada (DINIZ & BOSCHI, 1993a, 1993b). Entre estas novas organizações, cabe destacar o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial), o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) e os Institutos Liberais, notadamente os do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Os novos núcleos afirmaram-se pela ampliação dos canais de participação, para além da estrutura corporativa oficial, preconizando uma postura de maior autonomia e independência por parte da representação empresarial. Finalmente, a partir da instauração da Nova República, generalizou-se a prática do *lobby* empresarial, que veio a consagrar-se como uma 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, não só em função da importância assumida pela atividade parlamentar, como também em consequência do já aludido

fechamento das arenas de representação corporativa no interior da burocracia governamental.

O maior pluralismo dos órgãos de representação empresarial resultou, no entanto, no aumento da diversidade e do conflito, sem a contrapartida da criação de uma entidade de cúpula de caráter abrangente e transsetorial, capaz de atenuar os efeitos combinados das clivagens setoriais, regionais ou relativas ao porte das empresas. 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, p. 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. O conjunto de traços acima resumidos inviabilizariam, no caso brasileiro, o modelo do neocorporativismo, característico dos países da social-democracia européia, modelo que se revelou capaz de operar no plano macropolítico, em arenas multisetoriais, produzindo acordos de ampla envergadura e cobrindo um vasto espectro de políticas.

Por outro lado, embora não tenham alterado radicalmente o alcance do corporativismo brasileiro, as Câmaras Setoriais, que tiveram um funcionamento intermitente e transitório, entre 1991 e 1995, constituíram um importante instrumento de política industrial, representando 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, com ênfase na sustentabilidade política das decisões. Nesse sentido, governança significa a capacidade de o governo resolver aspectos da pauta de problemas do país através da formulação e da implementação das políticas pertinentes, ou seja, tomar e executar decisões, garantindo sua continuidade no tempo e seu efetivo acatamento pelos segmentos afetados (COHEN & ROGERS, 1995; HOLLINGSWORTH, SCHMITTER & STREECK, 1994; CONAGHAN & MALLOY, 1994; LOCKE, 1995). 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, aumentando substancialmente a eficácia do processo de implementação.

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, p. 169-170). Conjugando a redução dos preços e da carga fiscal sobre os automóveis com a 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 experimentar 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.

Os efeitos foram, porém, limitados, já que as condições institucionais e políticas do momento não foram favoráveis a esse tipo de experimento, que acabou por se configurar como um esforço localizado, com fraco poder de reprodução, despertando fortes resistências no interior da própria equipe econômica do governo, bastante identificada com o estilo centralizado de gestão econômica (FRANCO, 1993a, 1993b). A postura 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, de política industrial, seria, aliás, um dos fatores responsáveis pelo esvaziamento das Câmaras Setoriais a partir de 1995.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do caso brasileiro, durante o recente processo de reformas orientadas para o mercado,

ainda que bastante preliminar, chama a atenção para alguns pontos que merecem ser ressaltados. Considerando-se a dimensão político-institucional – notadamente a natureza do processo decisório, o padrão de gestão da economia, as características da agenda pública e da coalizão dominante, bem como as formas de articulação entre os setores público e privado – é possível detectarmos, ao longo dos vários governos da Nova República, algumas similitudes, além de contrastes significativos.

Quanto aos pontos de convergência, observou-se uma evolução no sentido da institucionalização do estilo tecnocrático de gestão, caracterizado pela expansão das prerrogativas legislativas do Executivo, via Decretos-Leis e Medidas Provisórias, pela concentração do processo decisório na alta tecnocracia governamental, representada sobretudo pela equipe econômica que controla as decisões estratégicas, pelo alto grau de insularidade burocrática, pelo esvaziamento do poder governativo do Congresso e pelo predomínio de um estilo coercitivo de implementação (DINIZ, 1997, especialmente cap. 2 e 5). Entretanto, para além desse ponto comum, podemos encontrar diferenças marcantes.

Assim, no governo Sarney, a autonomia da alta burocracia coexistiu com o baixo grau de unidade da elite estatal, não se configurando um consenso no interior da equipe governamental em torno do esgotamento da antiga ordem e da necessidade de instauração de um novo modelo. O enclausuramento das decisões estratégicas na alta tecnocracia se fez acompanhar do alto grau de conflito intraburocrático e da fragmentação do aparelho estatal. Esse traço refletiu-se na defasagem entre os processos de formulação e de implementação das políticas, este marcado por forte politização e pela lógica do conflito, aquele caracterizado pela concentração e pela hiperatividade decisórias (DINIZ, 1997, cap. 2). Ademais, deve-se destacar a heterogeneidade da coalizão dominante, seu grau acentuado de dissenso interno e a complexidade da agenda pública, traduzida pela ênfase na administração dos problemas ligados à inflação e à dívida externa, ao lado das questões associadas à construção da democracia e ao resgate da dívida social. Finalmente, quanto à articulação Estado-sociedade, persistiram, em larga medida, os mecanismos herdados da antiga ordem institucional, com a ativação das arenas corporativas de representação de interesses no interior dos conselhos e co-

missões econômicas ligados ao aparelho estatal. Paralelamente, com o fortalecimento do Congresso, difundiu-se a prática do *lobby* na medida em que o Legislativo viria a adquirir centralidade como arena de administração dos conflitos.

O governo Collor representou, como vimos, um ponto de inflexão, com a redefinição da agenda pública, centrada na estabilização econômica e no desencadeamento das reformas estruturais. O aumento da insularidade burocrática, associado a uma fraca base de sustentação parlamentar e partidária, constituíram-se em fatores de fragilidade do governo, contribuindo para inviabilizá-lo em função do isolamento político, que progressivamente se agravou. A descoberta de um esquema de corrupção de proporções inusitadas e a crise de credibilidade que se seguiu levaram ao *impeachment* do Presidente. O alto grau de discricionariedade da elite estatal traduziu-se pela autonomia da formulação de políticas que se fez acompanhar do estilo coercitivo de implementação. Como resaltei em outro trabalho (DINIZ, 1997, p. 189), o Plano Collor constituiu um experimento paradigmático de “reforma pelo alto”, norteado para o combate à inflação e para a destruição dos pilares do modelo estatista-desenvolvimentista. Radicalizou-se o padrão anterior de intervenção tecnocrática, privilegiando-se a mudança induzida pela via administrativa, descartando-se a via política, esta percebida como obstáculo à racionalidade das decisões tecnicamente concebidas. No que se refere à articulação entre os setores público e privado, não se observou uma orientação uniforme. Por um lado, foram extintas as arenas corporativas que tradicionalmente eram utilizadas para o intercâmbio entre grupos privados e segmentos da elite estatal, como o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial) e diversos outros órgãos anteriormente encarregados da decisão e implementação da política industrial, além de inúmeros conselhos e comissões voltados para questões específicas na área de fomento à produção industrial. Por outro lado, foram criados espaços novos, como os GEPS (Grupos Executivos de Política Setorial) e, sobretudo, as Câmaras Setoriais, a que nos referimos anteriormente. Esse tipo de iniciativa teve por objetivo criar condições para mobilizar o apoio dos agentes privados em torno de políticas específicas ou diante de possíveis obstruções desencadeadas pelos conflitos interburocráticos.

Finalmente, com o primeiro governo Fernando

Henrique Cardoso verificou-se a efetiva configuração de uma nova agenda pública, caracterizada pela prioridade atribuída à estabilização e às reformas liberais, lado a lado à desconstrução institucional, designada como desmonte da Era Vargas, marcando a ruptura radical com o antigo paradigma e lançando as bases de um novo regime de incentivos e regulações. Progressivamente, o Estado aumenta sua independência em relação à sociedade, ao mesmo tempo em que se observa a perda de autonomia diante da ordem internacional. Ao lado do reforço do modelo tecnocrático de gestão, observou-se uma alta coesão da equipe governamental. Além disso, em contraste com o governo Collor, o Presidente Fernando Henrique contou com a formação de uma numerosa base parlamentar, mantendo o apoio de cerca de 80% do Congresso durante todo o seu primeiro mandato. Tal apoio parlamentar, embora de difícil administração, garantiu-lhe a aprovação das medidas integrantes de sua agenda, notadamente as reformas constitucionais, que necessitavam passar pelo Congresso.

Em outros termos, 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, cabendo ainda mencionar o recurso ao intercâmbio clientelista para a distribuição de cargos na administração pública, como forma de assegurar a coesão da base governista. A utilização intensa dos poderes legislativos da Presidência, via edições e reedições de Medidas Provisórias, usadas de maneira irrestrita, ao lado dos procedimentos referidos, caracterizou o estilo de gerenciamento político que viabilizou a implementação da agenda governamental. 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 dessa lógica, o cerne do projeto governamental, representado pelo plano de estabilização e demais

políticas estratégicas, seria inegociável, cabendo ao núcleo tecnocrático, ou seja, à equipe econômica, administrá-lo de forma autônoma em face das forças internas, através do amplo recurso às MPs. Por outro lado, no Congresso, negociações e partilha de poder, distribuição de recompensas e aplicações de sanções, ao lado das funções já assinaladas, criariam as condições necessárias para garantir a consecução das metas básicas estipuladas pelo governo. Finalmente, no que se refere às relações entre os setores público e privado, foram eliminados os últimos canais institucionalizados de negociação, ainda existentes, deslocando-se para a arena parlamentar a administração dos conflitos e a expressão das demandas e interesses dos diferentes grupos.

Quanto ao impacto da política de reformas ainda em curso sobre os grupos empresariais, alguns aspectos podem ser destacados. Em primeiro lugar, os dados revelam que não é possível distinguir uma única linha evolutiva a partir das mudanças determinadas pelo intenso processo de reestruturação industrial ao qual a indústria brasileira foi submetida sob o impacto da globalização e como consequência das políticas governamentais da última metade dos anos 90. Não se pode descartar uma reação uniforme ou estratégias convergentes. O quadro resultante é complexo e multifacetado. A heterogeneidade e fragmentação da estrutura de representação dos interesses empresariais, traços historicamente consolidados, persistem, manifestando-se pela coexistência de diferentes segmentos, com características diversas e orientações também diferenciadas – em alguns casos, contraditórias.

Essa segmentação não é atenuada pela existência de instituições e organizações de alto teor de aglutinação, como ocorreu no caso do neocorporativismo europeu, dotado de arenas transsetoriais de negociação, que, ao longo do tempo, funcionaram no sentido da agregação de interesses e favoreceram a formulação de plataformas de teor abrangente. Além disso, não se observou o surgimento de uma liderança empresarial alternativa, de projeção nacional, capaz de exercer o papel de porta-voz da classe como um todo, ou que tenha condições de expressar um novo consenso em torno de uma via alternativa de desenvolvimento. Baixa coesão e dificuldades para alcançar um grau razoável de unidade interna não permitem antever uma evolução no sentido de modos de ação concertados ou estratégias coletivas de articulação

de pactos de maior envergadura.

É verdade que, durante a última década, verificou-se uma profunda desestruturação do aparato produtivo que se desenvolveu com base na estratégia da industrialização substitutiva de importações, com sinais de uma reestruturação em novas bases. Assim, o tripé nacional-desenvolvimentista legado pelo regime militar – formado pelas empresas nacionais, multinacionais e estatais, sob a égide de um Estado altamente intervencionista – sofreu um primeiro abalo com a abertura promovida pelo governo Collor e foi efetivamente desarticulado sob o impacto das políticas implementadas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Um complicador adicional decorre do fato de que os grandes atores da era do capitalismo globalizado não são os empresários industriais, senão que os bancos, fundos de pensão, seguradoras e fundos especulativos, configurando-se a hegemonia do capital financeiro.

De maneira similar, lideranças expressivas, ligadas ao antigo modelo, perderam espaço, abaladas pelos efeitos de uma abertura descontrolada e do acirramento da concorrência dos produtos estrangeiros. Além disso, entidades que haviam se destacado como segmentos de ponta do antigo padrão esvaziaram-se politicamente, como a ABIMAQ e o SINDIPEÇAS, ou experimentaram mudanças substanciais, adaptando-se aos novos tempos, como é o caso da ABDIB, que alterou seus estatutos para incluir entre seus sócios empresas estrangeiras. Outras experimentaram um processo de revitalização, modernizando-se e aperfeiçoando seus recursos técnicos, como é o caso da CNI. Em contraste, lideranças alternativas despontaram, representando uma nova geração empresarial, que já não tem vínculos com a via desenvolvimentista do passado e se encontram inseridas no circuito do capital internacional. Nesse contexto, ganharia crescentemente espaço uma visão internacionalista, em contraste com a postura nacionalista do passado. Entretanto, a ausência de uma entidade ou de uma liderança com poder integrador torna difícil prever a direção das transformações em curso.

Tais dificuldades, por outro lado, não devem obscurecer a percepção dos indícios de uma expressiva mudança, cujos primeiros sinais vieram a público após a crise externa de meados de 1997. Trata-se da constituição de um núcleo, que vem ganhando força, envolvendo entidades de peso, como a FIESP e o IEDI, lideranças antigas e novas,

em torno de uma postura de crítica ao atual modelo. Em síntese, solicita-se a retomada do desenvolvimento e 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.

O alvo é a formulação de uma nova estratégia, que preserve o espaço para uma política industrial consistente. Nesse sentido, observa-se a confluência em torno de uma visão que conflita com a perspectiva mais ortodoxa hoje dominante e que objetiva conduzir as políticas de inserção no sistema internacional de forma independente, em benefício de um projeto de mais longo prazo, voltado para o desenvolvimento do país. Para ganhar força política, entretanto, esta postura necessita transcender os estreitos limites do setor empresarial, alargando o leque de alianças.

Por outro lado, a incorporação de outros segmentos, aí incluindo as lideranças sindicais, encontra um sério obstáculo que não pode ser subestimado, pois, em última análise, implica romper o relativo isolamento do empresariado brasileiro e sua histórica inflexibilidade 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, a falta de consciência da responsabilidade social da elite industrial diante do agravamento das condições sociais do país, constituem um traço do desenvolvimento histórico da classe empresarial. Este é, sem dúvida, um dos principais desafios do momento presente, ao lado da lacuna representada pela ausência de espaços institucionais para a articulação entre Estado e grupos organizados, consequência da primazia do padrão tecnocrático de governo.

Finalmente, quanto aos órgãos de representação de interesses, as lideranças empresariais, em inúmeros momentos, revelaram forte insatisfação com as limitações da estrutura corporativa, apontando a setorização de demandas, o imediatismo, a oligarquização dos cargos de direção, a baixa representatividade e a rigidez dessa estrutura como um anacronismo e um obstáculo para que a classe viesse a desenvolver condições de exercer um papel de liderança na definição de uma nova estratégia de desenvolvimento para o país. A falta de unidade e de coesão, a ausência de uma visão de longo prazo são outras dificuldades freqüentemente sa-

lientadas (DINIZ & BOSCHI, 1993b). Entretanto, não se observou por parte das elites empresariais a adoção de uma estratégia de mudança radical desse modelo. De maneira similar, não se verificou um investimento na criação de uma organização de cúpula de caráter abrangente nos moldes do neocorporativismo europeu. No decorrer do tempo, a estrutura dual de representação de interesses, historicamente consolidada, foi reforçada, observando-se um padrão de mudança por acréscimo, sem eliminar as organizações tradicio-

nais. O que se tem hoje é um sistema híbrido e multipolar de representação de interesses, marcado pela coexistência de antigas e novas organizações, sistema que comporta uma grande diversidade de instrumentos de vocalização de demandas e de formas de atuação. Esta multiplicidade não elimina, porém, o vezo setorial e particularista do conjunto do sistema. Desta forma, este é mais um desafio que se coloca para a superação dos antigos entraves a uma efetiva modernização das relações capita-listas no Brasil.

Recebido para publicação em 3 de janeiro de 2000

Eli Diniz (ediniz@unisys.com.br) é Professora Titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Pesquisadora Associada do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMSDEM, A.** 1985. The State and Taiwan's economic development. In : EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. (eds). *Bringing the State back in*. New York : Cambridge University Press.
- _____. 1989. *Asian next giant : South Korea and late industrialization*. New York : Oxford University Press.
- ARBIX, G.** 1996. *Uma aposta no futuro*. São Paulo : Scritta.
- BOSCHI, R. R.** 1979. *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro : Graal.
- CAMPOS, I. W. & ARROYO, M.** 1998. A força do empresariado no Brasil e na Argentina. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44.
- CARDOSO, A. M. & COMIM, A.** 1993. *Caminhos cruzados : o acordo das montadoras e as relações de classe no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro : Laboratório de Pesquisa Social, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, IFCS/UFRJ, mimeo.
- CARDOSO, E.** 1991. Deficit finance and monetary dynamics in Brazil and Mexico. *Journal of Development Economics*, n. 37, Nov.
- CAWSON, A.** 1985. Introduction, varieties of corporatism : the importance of the meso-level of interest intermediation. In : _____ (ed.). *Organized interest and the State : studies in meso-corporatism*. Beverly Hills/London : Sage.
- _____. 1986. *Corporatism and political theory*. Oxford : Basil Blackwell.
- CHENG, T.-J., HAGGARD, S. & KANG, D.** 1996. *Institutions, economic policy and growth in the Republic of Korea and Taiwan Province of China*. Project on East Asian development : lessons for a new global environment. Geneva : United Nations, mimeo.
- COSTA, V. M. F.** 1998. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44.
- COHEN, J. & ROGERS, J.** 1992. Secondary associations and democratic governance. *Politics & Society*, v. 20, n. 4, Dec. (Special issue : Secondary Associations and Democracy).
- _____. 1995. *Associations and democracy*. London/New York : Verso.
- CONAGHAN, C. & MALLOY, J.** 1994. *Unsettling Statecraft*. Democracy and neoliberalism in Central Andes. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.
- CÓRDOBA, J.** 1991. Diez lecciones de la reforma económica en México. *Nexos*, México, n. 158.
- DINIZ, E.** 1992. Neoliberalismo e corporativismo : as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*,

- Rio de Janeiro, n. 20.
- _____. 1994a. Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista : 1964-1985. *In* : SOARES, G. A. D. & D'ARAÚJO, M. C. (orgs.). *21 anos de Regime Militar : balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- _____. 1994b. Reformas econômicas e democracia no Brasil dos Anos 90 : as câmaras setoriais como fórum de negociação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2.
- _____. 1995. Governabilidade, democracia e reforma do Estado : os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3.
- _____. 1996a. As elites empresariais e a Nova República : corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, n. 2.
- _____. 1996b. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado : considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 2, maio-ago.
- _____. 1997. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- _____. 1998a. Globalização, ajuste e reforma do Estado : um balanço da literatura recente. *BIB*, São Paulo, n. 45.
- _____. 1998b. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45.
- _____. 1999. A política das reformas e a reconfiguração do setor privado no Brasil : aspectos político-institucionais das relações público-privado. Texto apresentado no seminário "Desarrollo político comparado de Argentina y Brasil", promovido pela Universidade Torcuato di Tella e pelo IUPERJ, em Buenos Aires, em 25-26 de março de 1999. Mimeo.
- DINIZ, E. & BOSCHI, R.** 1979. Autonomia e dependência na representação dos interesses industriais. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 22.
- _____. 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. *In* : BOSCHI, R. (org.). *Corporativismo e desigualdade*. A construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro : Iuperj/Rio Fundo.
- _____. 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. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 8.
- _____. 1997. Estabilização e reformas econômicas no Brasil : a visão das elites empresariais e sindicais. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, n. 1.
- EVANS, P.** 1992. The State as problem and solution : predation, embedded autonomy and structural change. *In* : HAGGARD, S. & KAUFMAN, R. (eds). *The politics of economic adjustment : international constraints, distributive conflicts and the State*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press.
- _____. 1995. *Embedded autonomy*. States & industrial transformation. Princeton, New Jersey : Princeton University Press.
- _____. 1998. Análise do Estado no mundo neoliberal : uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, n. 4, jul.-dez.
- FERRAZ, J. C., KUPFER, D. & SERRANO, F.** 1998. *Macro/micro interactions : economic and institutional uncertainties and structural change in the Brazilian industry*. Oxford : Centre for Brazilian Studies. Mimeo.
- FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F.** 1995. Poderes legislativos e o poder do Congresso. *Monitor Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5.
- FRANCO, G. H. B.** 1992a. Câmaras setoriais, mercados e negociações. *Folha de São Paulo*, 3 de junho, p. A3.
- _____. 1992b. Maravilhas do acordo automobilístico. *Folha de São Paulo*, 14 de junho, p.

- A3.
- _____. 1993a. Alternativas de estabilização : gradualismo, dolarização e populismo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 13, n. 2, abr.-jun.
- _____. 1993b. A volta do modelo concentrador. *Folha de São Paulo*, 20 de maio, p. A3.
- GRÓS, D.** 1993a. Liberalismo, empresariado e ação política na Nova República. In : DINIZ, E. (org.). *Empresários e modernização econômica : Brasil, anos 90*. Florianópolis : UFSC/Idacon.
- HAGGARD, S. & KAUFMAN, R.** 1992. Economic adjustment and the prospects for democracy. In : _____ (eds.). *The politics of economic adjustment*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press
- HAGGARD, S. & MOON, C.-I.** 1990. Institutions and economic policy : theory and a Korean case study. *World Politics*, Princeton, Jew Jersey, v. XLII, n. 2.
- HOLLINGSWORTH, J. R., SCHMITTER, P. & STREECK, W.** 1994. *Governing capitalist economies : performance and control of economic sectors*. New York, Oxford University Press.
- IEDI.** 1998. *Agenda para um projeto de desenvolvimento industrial*. Proposta IEDI. São Paulo : Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial.
- JOHNSON, C.** 1981. *MITI and the Japanese miracle*. Stanford, California : Stanford University Press.
- LEHMBRUCH, G.** 1985. Concertation and the structure of corporatist networks. In : GOLDTHORPE, J. H. (ed.). *Order and conflict in contemporary capitalism : studies in political economy of Western European nations*. Oxford, USA : Clarendon Press.
- LEOPOLDI, M. A. P.** 1984. *Industrial associations and politics in contemporary Brazil*. Tese (Doutorado em Ciência Política). St. Anthony's College.
- _____. 1992. Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas : trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955). In : *Ciências Sociais Hoje*. Rio de Janeiro : Rio Fundo/ANPOCS.
- LIMA, M. R. S. & CHEIBUB, Z. B.** 1994. *Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento*. Relatório de pesquisa Iuperj. Rio de Janeiro : Iuperj.
- LOCKE, R.** 1992. The demise of the National Union in Italy : lessons on comparative industrial relations theory. *Industrial and Labor Relations Review*, v. 45, n. 2.
- _____. 1995. *Remaking the Italian economy*. New York : Cornell University Press.
- O'DONNELL, G.** 1991. Democracias delegativas? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 31, out.
- OLIVEIRA, F. et alii.** 1993. Quanto melhor melhor. O acordo das montadoras. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 36, jul.
- OLSON, M.** 1965. *The logic of collective action*. Cambridge : Harvard University Press.
- _____. 1982. *The rise and decline of nations*. New Haven : Yale University Press.
- PALERMO, V.** 1996. Reformas estruturales y régimen político. Argentina, 1989-1994. In : DINIZ, E. (org.). *O desafio da democracia na América Latina*. Anais do seminário. Rio de Janeiro : Iuperj.
- PESANHA, C. F.** 1981. *Estado e economia no Brasil : a campanha contra a estatização, 1974-1976*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Rio de Janeiro : Iuperj.
- _____. 1997. Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil, 1946-1994. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo : USP.
- PUGA, C.** 1994. Las organizaciones empresariales en la negociación del Tratado de Libre Comercio. In : TIRADO, R. (coord.). *Los empresarios ante la globalización*. México : UNAM/ Instituto de Investigaciones Legislativas/ Instituto de Investigaciones Sociales.
- 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*, Brasília, v. 12, jun.-dez.
- SANTOS, W. G.** 1988. Gênese e apocalipse : ele-

- mentos para uma teoria da crise institucional latino-americana. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 20, out.
- SCHNEIDER, B. R.** 1997. Big business and the politics of economic reform : confidence and concertation in Brazil and Mexico. *In* : MAXFIELD, S. & SCHNEIDER, B. R. (eds). *Business and the State in developing countries*. Ithaca/London : Cornell University Press.
- SILVA, E.** 1993. Capitalist coalition; the State and neoliberal economic restructuring. Chile, 1973-88. *World Politics*, Princeton, New Jersey, n. 45.
- _____. 1997. Business elites, the State, and economic change in Chile. *In* : MAXFIELD, S. & SCHNEIDER, B. R. (eds.). *Business and the State in developing countries*. Ithaca/London : Cornell University Press.
- STREEK, W. & SCHMITTER, P. C.** 1991. From national corporatism to transnational pluralism : organized interest in the Single European market. *Politics & Society*, New York, v. 19, n. 2.
- MAXFIELD, S. & SCHNEIDER, B. R.** (eds.). 1997. *Business and the State in developing countries*. Ithaca/London : Cornell University Press.
- TIRADO, R.** 1996. La élite del empresariado y la estructura de representación de intereses empresariales en México. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 17, n. 2.
- WADE, R.** 1990. *Governing the market : economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton : Princeton University Press.
- WORLD BANK.** 1994. *Governance : the World Bank's experience*. Washington : The World Bank.