

Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Sociais – ICS
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC

ROBERTO SAMPAIO PEDREIRA

OS INTERESSES DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL
Uma análise comparada da relação entre o Estado e a elite
industrial nas políticas industriais recentes no Brasil e no Chile
(2001-2012)

Brasília
2012

Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Sociais – ICS
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC

ROBERTO SAMPAIO PEDREIRA

OS INTERESSES DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL
Uma análise comparada da relação entre o Estado e a elite
industrial nas políticas industriais recentes no Brasil e no Chile
(2001-2012)

Tese de Doutorado apresentada ao
Programa de Pesquisa e Pós-Graduação
em Estudos Comparados sobre as
Américas da Universidade de Brasília
(UnB).

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de
Oliveira de Castro

Brasília
2012

FICHA CATALOGRÁFICA

PEDREIRA, Roberto Sampaio.

Os interesses do empresariado industrial: uma análise comparada da relação entre o Estado e a elite industrial nas políticas industriais recentes no Brasil e no Chile (2001-2012), 2012 / Roberto Sampaio Pedreira – Brasília, 2012.

275 p. : il. ; 29,7 cm.

Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, 2012.

1. Empresariado industrial. 2. Teoria das elites. 3. Intermediação de interesses. 4. Influência política. 5. Política industrial. I. ICS/CEPPAC/UnB. II. Título (Série).

PEDREIRA, Roberto Sampaio. **Os interesses do empresariado industrial: uma análise comparada da relação entre o Estado e a elite industrial nas políticas industriais recentes no Brasil e no Chile (2001-2012)**. 2012. 275 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Roberto Sampaio Pedreira.

TÍTULO DA TESE: Os Interesses do Empresariado Industrial: uma análise comparada da relação entre o Estado e a elite industrial nas políticas industriais recentes no Brasil e no Chile (2001-2012).

GRAU/ANO: Doutor/2012.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta Tese de Doutorado, e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta Tese de Doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Roberto Sampaio Pedreira; e-mail: roberto.pedreira@uol.com.br; rspedreira@unb.br

ROBERTO SAMPAIO PEDREIRA

OS INTERESSES DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL
Uma análise comparada da relação entre o Estado e a elite
industrial nas políticas industriais recentes no Brasil e no Chile
(2001-2012)

Tese de Doutorado apresentada ao
Programa de Pesquisa e Pós-Graduação
em Estudos Comparados sobre as
Américas da Universidade de Brasília
(UnB).

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de
Oliveira de Castro

Brasília, 18 de dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro
Presidente, CEPPAC/UnB

Prof. Dr. Benício Viero Schmidt
CEPPAC/UnB

Prof. Dr. Danilo Nolasco Marinho
CEPPAC/UnB

Prof. Dr. Paulo Roberto da Costa Kramer
IPOL/UnB

Prof. Dr. Gabriel Augusto Miranda Setti
UFAL

Prof. Dr. Camilo Negri
Suplente, CEPPAC/UnB

Com amor, a Mariana e João Manoel, laços fundamentais, pelo constante apoio, afeto e compreensão nessa longa e turbulenta, mas apaixonante viagem acadêmica.

Aos meus amados pais, Carmen Sampaio e Afonso Celso Pedreira, pelos ensinamentos para alcançar os objetivos desejados, e superar os limites com muita paciência, perseverança, discernimento e paz no coração.

AGRADECIMENTO

Após um curto período de repouso em terra firme, lancei-me ao mar acadêmico para mais uma importante travessia intelectual. Na verdade, nem sei se, realmente, repousei.

Assim como aconteceu nas viagens anteriores, não conseguiria realizar a travessia sem o apoio de um mestre que, em seu barco-guia, mostrasse-me o melhor caminho para alcançar a praia. Sem dúvida, o Professor Henrique de Castro foi impecável na orientação, e a ele agradeço imensamente pelos valiosos e alegres debates nas reuniões de trabalho e em sala de aula, e pelo envolvimento intenso em minha investigação.

Agradeço também ao Professor Benício Schmidt, que acompanha meus passos no CEPPAC desde as entrevistas para seleção do doutorado, ao Professor Danilo Nolasco e ao Professor Paulo Kramer; todos me deram relevantes contribuições para a pesquisa, seja em sala de aula, seja em encontros informais, ou ainda na qualificação de meu projeto de pesquisa.

Tive a sorte de contar com o apoio dos colegas do CEPPAC que ainda estão no “mar”, e dos que fizeram suas travessias intelectuais recentemente, como o Professor Gabriel Setti, e Claudio Oliveira, a quem agradeço em nome de todos pelo incentivo em cada etapa.

A travessia contou com a compreensão e colaboração dos companheiros de minha atividade profissional. Discussões e material didático sobre o tema não faltaram. Agradeço a Jackson de Toni, Ricardo Amorim e Talita Daher, em nome de todos os amigos da ABDI.

Na reta final, contei com a preciosa ajuda da biblioteconomista Marina Cheim que, cuidadosamente, organizou o texto de acordo com as normas técnicas da ABNT.

Devo toda minha perseverança, energia e discernimento aos meus encontros com meu Mestre Superior. A Ele, agradeço por essa grande conquista. E, graças a Ele, sinto-me inspirado para enfrentar novos desafios nesse maravilhoso mar acadêmico.

O homem é visivelmente feito para pensar; nisso reside toda a sua dignidade e todo o seu mérito; e todo o seu dever consiste em pensar corretamente. Ora, a ordem do seu pensamento deve começar por si mesmo, pelo seu autor e pelo seu fim[...]. Toda a nossa dignidade consiste, pois, no pensamento. É daí que precisamos nos elevar, e não do espaço e da duração que não saberíamos encher. Esforcemo-nos, pois, em pensar bem: eis aqui o princípio da moral.

(Pascal, em 'Pensamentos')

RESUMO

A tese tem o objetivo de investigar a influência de um grupo privilegiado da sociedade – a elite industrial - sobre as agências e a burocracia governamental, na formulação e execução de políticas industriais. O intuito é estudar se a burocracia governamental atende aos interesses setoriais e particulares do empresariado industrial. Para isso, a pesquisa percorreu dois caminhos: em primeiro lugar, analisamos os canais de negociação utilizados pelo empresariado industrial no período ditatorial no Brasil, particularmente durante o II PND; e, em segundo lugar, examinamos as recentes políticas industriais adotadas no Brasil e no Chile, para entender o modo pelo qual o empresariado industrial se relaciona com o Estado. Constatamos que a captura ou influência do setor privado sobre a burocracia governamental caracterizou as políticas industriais no Brasil. Nesse aspecto, as relações entre as elites governamental e industrial estão associadas ao comportamento corporativista das entidades de representação empresarial nos espaços políticos, ao *status* de interlocutores e parceiros do Estado, que se prestam a apoiar a formulação e execução de políticas industriais; e às conexões pessoais que criam a solidariedade entre a alta direção governamental e a classe industrial, reforçando a ideia do funcionamento dos anéis burocráticos.

Palavras-chave: Empresariado industrial. Teoria das elites. Intermediação de interesses. Influência política. Política industrial

ABSTRACT

This dissertation aims to understand the influence of the industrial elite on the government bureaucracy in the formulation and implementation of the industrial policies of Brazil and Chile. Its main goal is to study whether the government bureaucracy serves or not to the private interests of the industrial business community. In order to do that, the channels of negotiation used by the industrial business community during the Brazil's military dictatorship (especially during the II PND), and the recent industrial policies adopted in Brazil and Chile were studied. It was found that the influence of the private sector on government bureaucracy is a major characteristic of the industrial policies in Brazil. In this regard, the relationship between the government and industrial elites are linked to 1) the corporatist behavior of the industry associations in the political arena, 2) the effective power of the government interlocutors of the industrial elites in the formulation and implementation of industrial policies, and 3) the personal relationship between the upper echelons of government, and the industrial business community. These findings strengthen the idea of the existence of the bureaucratic rings.

Keywords: 1. Industrial business. 2. Elite theory. 3. Interest intermediation. 4. Political influence. 5. Industrial policy

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 3.1 - Taxas médias anuais de crescimento da produção: PIB, agricultura e indústria 1900 – 1990 | 100 |
| Tabela 3.2 - Investimento Direto Estrangeiro entre 1955 e 1963, via Instrução 113 da SUMOC – Setores da Economia, Investimento em Milhões de US\$ e em % | 105 |
| Tabela 4.1 - Comparação das Variáveis Macroeconômicas - Governo Allende x Governo Pinochet | 140 |
| Tabela 4.2 - Chile: Produto Interno Bruto (Ano Base 1986) Taxa de Variação Anual | 148 |
| Tabela 4.3 - Chile: Taxas Médias Anuais de Crescimento e Investimento | 156 |
| Tabela 5.1 - Chile: composição de exportações por manufatura e nível tecnológico correntes (%) | 170 |
| Tabela 5.2 - Chile: composição de exportações por mercado de destino, 1986 e 1993 (%) | 171 |
| Tabela 5.3 - Chile: subsídios e empréstimos da CORFO – 2006 e 2007 (em US\$ milhões e em % do PIB) | 175 |
| Tabela 5.4 - Evolução da Renda per capita, 2000-2011 – Principais países da América do Sul (em US\$) | 182 |
| Tabela 5.5 - Chile: Variação do PIB, 2000-2011 (em %) | 183 |
| Tabela 5.6 - Chile: PIB, 2000-2011 (em US\$ bilhões) | 184 |
| Tabela 5.7 - Chile: Taxa de crescimento da produção industrial (em %) | 186 |
| Tabela 5.8 - Chile: PIB Industrial (em US\$ bilhões) | 187 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 5.1 - Evolução da Renda per capita,2000-2011 – Principais países da América do Sul (em US\$) | 182 |
| Gráfico 5.2 - Chile: Variação do PIB, 2000-2011 (em %) | 183 |
| Gráfico 5.3 - Chile: PIB, 2000-2011 (em US\$ bilhões) | 184 |
| Gráfico 5.4 - Chile: Exportações, 1999-2011 (em US\$ bilhões) | 185 |
| Gráfico 5.5 - Chile: Taxa de crescimento da produção industrial (em %) | 186 |
| Gráfico 5.6 - Chile: PIB industrial (em US\$ bilhões) | 186 |
| Gráfico 5.7 - Brasil, anos 80: PIB industrial. Valor adicionado; preços básicos (% do PIB) | 189 |
| Gráfico 5.8 - Brasil, anos 80: Taxa de Desemprego; Referência: 30 dias - RMs - (%) | 190 |
| Gráfico 5.9 - Brasil, anos 80: Produto Interno Bruto – PIB (em R\$, de 2011) | 190 |
| Gráfico 5.10 - Brasil: Variação do PIB industrial (%) | 217 |
| Gráfico 5.11 Índice de Qualidade do Crescimento da Indústria (2tri 2003 – 2tri 2012) | 218 |
| Gráfico 5.12 - Índice de Crescimento Esperado da Demanda (2tri 2003 – 2tri 2012) | 219 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 - Caminhos da análise comparativa | 19 |
| Figura 5.1 – Estrutura de Coordenação e Gestão da PDP | 213 |
| Figura 5.2 – Modelo de Articulação Público-Privado da PDP | 214 |
| Figura 5.3 – Sistema de Gestão do Plano Brasil Maior | 223 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - Análise de variáveis na relação Estado - empresariado industrial. | 25 |
| Quadro 3.1 - Os ciclos e as correntes de pensamento do desenvolvimento econômico no Brasil | 84 |
| Quadro 3.2 - Os ciclos e as correntes de pensamento do desenvolvimento econômico no Chile | 85 |
| Quadro 5.1 - Chile: matriz de intervenção na política industrial | 174 |
| Quadro 5.2 – Medidas da PICE de Impacto sobre a Indústria Nacional | 195 |
| Quadro 5.3 – Funcionamento das Câmaras Setoriais e os Acordos Firmados | 200 |
| Quadro 5.4 – Brasil: Análise das Recentes Políticas Industriais | 234 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| ABDI | Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial |
| ABDIB | Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base |
| ABIF | Asociación de Bancos e Instituciones Financieras |
| ALI | Agenda Legislativa da Indústria |
| ANVISA | Agência de Vigilância Sanitária |
| APEC | Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico |
| APL | Arranjo Produtivo Local |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CACEX | Câmara de Comércio Exterior |
| CChC | Cámara Chilena de la Construcción |
| CDE | Conselho de Desenvolvimento Econômico |
| CDES | Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CDI | Conselho de Desenvolvimento Industrial |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e Caribe |
| CES | Consejo Económico y Social |
| CFCE | Conselho Federal de Comércio Exterior |
| CIP | Conselho Interministerial de Preços |
| CMN | Conselho Monetário Nacional |
| CNC | Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo |
| CNDI | Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CNIC | Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad |
| CONCEX | Conselho Nacional de Comércio Exterior |
| CORFO | Corporación de Fomento a la Producción |
| CPC | Confederación de la Producción y el Comercio |
| ENCTI | Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação |
| FDI | Fondo de Desarrollo y Innovación |
| FIESP | Federação da Indústria do Estado de São Paulo |
| FINEP | Financiadora de Estudos e Projetos |
| FIRJAN | Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FONTEC | Fondo de Desarrollo y Transferencia Tecnológica |
| GEIA | Grupo Executivo da Indústria Automobilística |
| GEIMAPE | Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Pesadas |
| GEPS | Grupos Executivos de Políticas Setoriais |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICED | Índice de Crescimento Esperado da Demanda |
| IED | Investimentos Externos Diretos |
| IEDI | Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial |
| INPI | Instituto Nacional de Propriedade Intelectual |
| IQCI | Índice de Qualidade do Crescimento da Indústria |
| ISEI | Índice de Sustentabilidade da Expansão da Indústria |
| MAPA | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento |
| MCTI | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação |
| MDIC | Ministério do Desenvolvimento, Indústria, e Comércio Exterior |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul |
| MF | Ministério da Fazenda |
| MP | Ministério do Planejamento |

| | |
|----------|---|
| MPs | Medidas Provisórias |
| MPE | Micro e Pequenas Empresas |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PACTI | Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação |
| PADCT | Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| PAEG | Plano de Ação Econômica do Governo |
| PBM | Plano Brasil Maior |
| PBQP | Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade |
| PCI | Programa de Competitividade da Indústria |
| PDC | Partido Democrata Cristão |
| PDP | Política de Desenvolvimento Produtivo |
| P&D | Pesquisa e Desenvolvimento |
| PED | Programa Estratégico de Desenvolvimento |
| PICE | Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior |
| PITCE | Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior |
| PND | Plano Nacional de Desenvolvimento |
| RN | Renovación Nacional |
| SEBRAE | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| SERCOTEC | Servicio de Cooperación Técnica |
| SFF | Sociedad de Fomento Fabril |
| Simpi | Sindicato da Micro e Pequena Indústria |
| SNA | Sociedad Nacional de Agricultura |
| SONAMI | Sociedad Nacional de Minería |
| SUMOC | Superintendência da Moeda e do Crédito |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO | 17 |
| 1 O ELITISMO E EM QUE SE CONSTITUI A ELITE INDUSTRIAL | 28 |
| 1.1 Definição de elites | 29 |
| 1.2 A Elite industrial | 44 |
| 2 O EMPRESARIADO INDUSTRIAL COMO ATOR POLÍTICO | 52 |
| 2.1 Estrutura e desenho das ações coletivas empresariais | 52 |
| 2.2 Empresariado como ator político na América Latina | 60 |
| 3 RELAÇÃO ENTRE ESTADO E ELITE INDUSTRIAL NA PROMOÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO | 69 |
| 3.1 A Relação entre Estado – sociedade: algumas observações teóricas | 69 |
| 3.2 O Estado como indutor do desenvolvimento? | 81 |
| 3.3 Papel e motivações da elite industrial para promover o desenvolvimento | 96 |
| 3.4 A relação entre o Estado brasileiro e o empresariado nacional durante o regime militar... .. | 108 |
| 4 EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL NO PERÍODO DITATORIAL NO BRASIL E NO CHILE | 120 |
| 4.1 Política industrial e a relação da elite industrial com o Estado brasileiro no II PND | 120 |
| 4.2 Desenvolvimento industrial e intermediação de interesses no Chile | 135 |
| 4.2.1. As relações do empresariado chileno com o regime de Pinochet | 143 |
| 4.2.2 A ação ideológica do empresariado chileno no período 1983-1989 | 152 |
| 5 ARTICULAÇÃO ENTRE O ESTADO E O EMPRESARIADO INDUSTRIAL NAS RECENTES POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL E NO CHILE | 158 |
| 5.1 Relação entre Estado e empresariado industrial nas recentes políticas de competitividade, no Chile | 165 |
| 5.2 As relações entre o Estado e o empresariado industrial nas recentes políticas industriais no Brasil | 187 |
| 5.2.1. As câmaras setoriais como fórum de negociação | 194 |
| 5.2.2 Intermediação de interesses privados nas políticas industriais do século XXI | 205 |
| 5.3 Os interesses do empresariado e os anéis burocráticos que adornam as políticas industriais | 226 |
| CONCLUSÃO | 238 |
| REFERÊNCIAS | 261 |

INTRODUÇÃO

Esta tese tem por objetivo investigar a existência ou não da influência de um grupo privilegiado da sociedade – aqui denominado de elite industrial - sobre instâncias decisórias do Estado (agências oficiais e burocracia governamental), no que diz respeito à promoção de estratégias ou ações voltadas ao desenvolvimento industrial. O objetivo central é estudar se, em um Estado considerado democrático, há ou não a absorção dos interesses da elite industrial pela burocracia pública, refletidas em ações pontuais ou em políticas industriais, em detrimento dos interesses coletivos.

Para isso, a investigação percorreu dois caminhos. Em primeiro lugar, analisou-se o comportamento da classe empresarial e os canais de negociação e influência utilizados no período ditatorial no Brasil, comparando-o com a situação atual neste país; e, em segundo lugar, examinou-se as recentes políticas industriais adotadas em dois países do Cone Sul da América Latina – Brasil e Chile, enfocando o modo pelo qual as elites industriais se relacionavam com as burocracias e agências governamentais.

Os casos estudados - os do Brasil e do Chile foram escolhidos por causa das condições favoráveis em ambos os países para o retorno da adoção de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento industrial, após um convívio com regimes autoritários e, em diferentes momentos, uma transição para uma institucionalidade democrática.

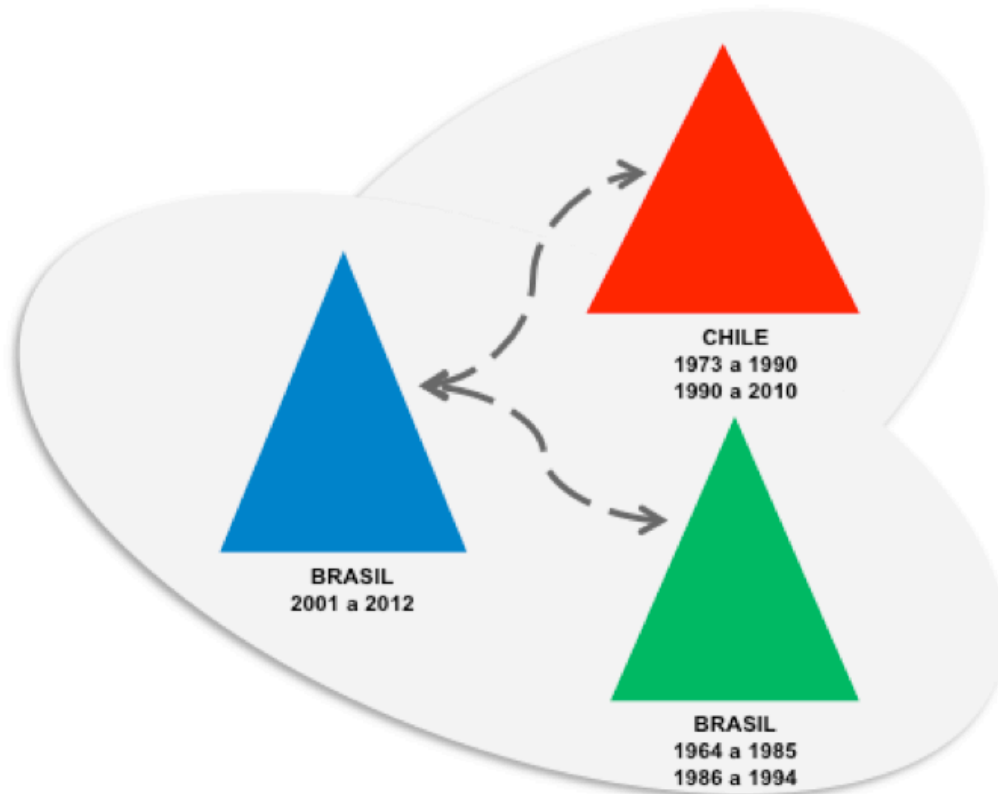
Tanto o Brasil quanto o Chile têm marcas profundas de disparidades sociais e de desequilibrada distribuição de poder entre os diversos grupos da sociedade. No Brasil, devido à extensão territorial e às políticas concentradoras, também há a superposição dessas disparidades sobre as desigualdades regionais. A persistência da pobreza e de outras formas de exclusão social, que em seu conjunto inibem o desenvolvimento sustentado desses países é um convite ao debate acadêmico, em que as reflexões se direcionam para a análise sobre a influência de grupos privados sobre a burocracia do Estado, e o modo pelo qual o atendimento aos interesses privados converge com os interesses da sociedade, no tocante à promoção do desenvolvimento industrial.

E, nesses aspectos, diante das distinções existentes entre a estrutura industrial e a política desses países, a análise comparada procura se concentrar na possibilidade de verificar quando a semelhança é realmente semelhante, e quando o diferente é realmente diferente; ou seja, parte-se do pressuposto que comparar é assemelhar e diferenciar (SARTORI, 1994).

A pesquisa procura utilizar uma estratégia de comparação caracterizada por Tilly (1984) como “individualizadora”, porque se direciona para conhecer e analisar os padrões recorrentes do desenvolvimento industrial brasileiro, e das relações entre o Estado e a elite industrial brasileira, a partir de dois caminhos metodológicos, como ilustra a Figura 1: primeiro, analisa-se as estruturas de representação de interesses e os padrões de ação coletiva constituídas pela classe empresarial e o Estado no período ditatorial no Brasil (1964 a 1985), e o período atual (2001 a 2012), caracterizado pela consolidação de instituições democráticas. A lógica dessa análise é olhar para dentro de si, isto é, comparar a partir da exposição de situações históricas nacionais de natureza política e econômica, sobre o comportamento de atores públicos e empresariais na tomada de decisões e na condução de políticas de desenvolvimento industrial. A comparação entre o período ditatorial e o democrático se justifica pela necessidade de olhar o passado para entender melhor o presente, verificando se situações ocorridas no regime militar retornam ou se sustentam no momento atual. Este caminho constrói o alicerce para se traçar o outro caminho – a comparação com o Chile.

A lógica da análise comparativa entre os países do Cone Sul – Brasil e Chile – é olhar o outro para se conhecer, isto é, partindo da formação antropológica do “estranhamento”, da perplexidade provocada pela observação das estruturas de representação de interesses no Chile, modificar ou ampliar o conhecimento que se tem do caso brasileiro. Se esta pesquisa ficasse presa a uma única cultura, provavelmente se produziria conclusões míopes. Por isso, o segundo caminho da análise comparativa exercita a alteridade, o olhar para o outro, percebendo-se a si próprio; perceber as semelhanças e dessemelhanças nas estruturas de representação dos interesses e nos padrões de negociação e influência de um grupo sobre o Estado.

Figura 1 - Caminhos da análise comparativa



Fonte: Pesquisa: “Os Interesses do Empresariado Industrial: uma análise comparada da relação entre o Estado e a elite industrial nas políticas industriais recentes no Brasil e no Chile (2001-2012)”.

O recorte temporal do estudo foca os anos de 2001 a 2012, que corresponde à primeira década do século XXI. Esse período foi um marco na América Latina, em particular nos países do Cone Sul, que assistiram a reformas políticas e econômicas após a falência da estratégia competitiva da ortodoxia convencional, conhecida pela interpretação popular como neoliberalismo. Tais reformas se caracterizaram por estimular (nova) estratégia de desenvolvimento, cujos rumos passam a depender da ação reguladora do governo, e não das forças do mercado, o que passa aqui a ser denominado de ativismo estatal.

O ativismo estatal ganha força com a explosão da crise financeira mundial de 2008. Porém, a modelagem da estratégia se inicia com as vitórias eleitorais dos partidos de centro-esquerda, cujos discursos e programas afastavam-se dos preceitos defendidos pelas instituições que promoveram o Consenso de Washington na América Latina. Exemplos que ilustram a ruptura com a ortodoxia convencional são sinalizados a partir de 2004, especialmente no Brasil, com a retomada da formulação de políticas industriais, e no Chile, com a ampliação do debate sobre a

importância de se estabelecer políticas voltadas ao aumento da competitividade no mercado mundial, o que levou ao lançamento da *Estrategia Nacional de Innovación* (Estratégia Nacional de Inovação), em 2007, e da *Agenda de Innovación y Competitividad 2010 – 2020* (Agenda de Inovação e Competitividade 2010 – 2020), em 2010, que enfatizou a promoção da inovação empresarial e a diversificação produtiva no Chile (IPEA, 2010).

A tese adota como pressuposto a ideia de que os Estados nos quais se observa a existência de laços clientelistas que conectam a burocracia pública e indivíduos específicos do setor privado são os mesmos que disseminam formas democráticas de governo, e aplicam, no período recente, estratégia de desenvolvimento fundamentada no ativismo estatal, conceituada na literatura de modelo (neo) desenvolvimentista. Pelas características e papel exercido pelos Estados brasileiro e chileno, a investigação tem como ponto de partida o retrato que mostra um perceptível aumento da atividade estatal na indução, coordenação e produção de políticas voltadas para o desenvolvimento. Essa percepção do aumento da participação do Estado, no entanto, não permite ao investigador classificar o período em análise como sendo um modelo neo desenvolvimentista, não obstante se tenha apresentado uma posição sobre essa questão.

Na medida em que se amplia a atividade e o poder estatal na indução de políticas de desenvolvimento industrial, aumenta-se a possibilidade de conflito com os interesses do setor privado. Para explicar esse momento, Cardoso (1975) traz a noção de “anéis burocráticos¹” para demonstrar o estabelecimento de laços clientelistas entre indivíduos do setor privado com estreito acesso às instâncias decisórias e a burocracia pública.

Esses canais privilegiados de negociação e influência se deram em um sistema político com contexto autoritário. A ideia de anéis burocráticos motivou esta investigação, que definiu como problema central: **em que medida a noção de “anéis burocráticos” reflete os canais de negociação e influência entre a burocracia pública e o empresariado industrial, em Estados que estimulam a disseminação e a consolidação de instituições democráticas?**

¹ De acordo com a definição de Fernando Henrique Cardoso: “anéis burocráticos” são estruturas informais de representação de interesses que reúnem representantes empresariais e segmentos importantes da burocracia do Estado (empresas estatais, ministérios, divisões e departamentos, grupos executivos, conselhos burocráticos, comissões governamentais e parcelas do aparelho

Ao averiguar esse problema, é necessário investigar um problema complementar, mas não menos importante: **quais os interesses do empresariado industrial, e de que modo eles representam os interesses da sociedade como um todo?**

Nesse sentido, a hipótese defendida neste estudo para confirmar o problema central é que as elites industriais – empresários de grupos econômicos e de grandes empresas, tanto de setores tradicionais quanto de modernos, e indivíduos que exercem funções ativas e de direção nas principais entidades de representação industrial – estabelecem conexões pessoais com agências paraestatais e burocracia de um Estado democrático. Essa suposição é reforçada pela visão de que o desenvolvimento é influenciado ou determinado, em alguma medida, pelos interesses das elites.

Hipótese complementar procura confirmar o problema dos interesses do empresariado industrial: nos dias atuais, nos países considerados emergentes ou em vias de desenvolvimento, de caráter republicano, há um paradoxo da desigual distribuição de poder, o que leva a uma desigual participação dos cidadãos nas tomadas de decisões, mesmo que haja sinais de incentivo a ações deliberativas na esfera pública, ou a uma maior participação social. E, os que participam e recebem a incumbência de representar os demais integrantes da sociedade, e de promover o progresso econômico e social, não o fazem. Em vez disso, utilizam seu sistema de prestígios e honrarias para o próprio benefício, ou do grupo ao qual lidera.

Essa visão conduz a pesquisa a aceitar a existência de um grupo que ocupa na sociedade posições que permitem “transcender o ambiente dos homens comuns, e tomar decisões de grandes consequências” (MILLS, 1972, p. 12). Tais decisões, no entanto, não convergem com os interesses da massa, mas sim com as dos indivíduos qualificados que compõem a elite. Esses indivíduos enquadram e disciplinam a maioria, exercendo um domínio simbólico, o que os credencia a estabelecer canais de negociação e influência junto à burocracia pública, que, no fundo, se traduzem na defesa dos próprios interesses. Esse grupo de indivíduos age em nome de certos valores políticos, econômicos e sociais, de preferências, comportamento, percepções que podem ou não representar o interesse da maioria e, por conseguinte, pode ou não contribuir para o progresso da coletividade.

A utilização do termo “elite do poder”, associado a Wright Mills (1972), demonstra que a construção da elite não é pensada de forma estática e não se submete a uma caracterização institucional. As pessoas que constituem a “Elite do Poder” têm prestígio político, atuam como conselheiros, exercem influência direta junto aos *policy makers*, ou são eles os próprios a tomar decisões.

Essas suposições são fundamentais para indicar o ponto de partida da investigação. Elas foram resultantes de estudos anteriores que constataram a existência de lacunas sobre o conhecimento mais atualizado sobre as elites, principalmente no que tange ao comportamento e interação com o Estado, e os interesses e as percepções delas frente ao desenvolvimento econômico de uma nação.

Foram resultantes também das conclusões extraídas da pesquisa de Mestrado deste autor, ao analisar o relacionamento entre o Brasil e o Banco Mundial. Verificou-se que, entre fins dos anos 80, aquela Organização Internacional, junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), procurou preencher um “vácuo político”, ao instituir e difundir uma estratégia de desenvolvimento baseada no ideário do Consenso de Washington.

O “vácuo político” implicava a ausência de um “consenso de Brasília”; ou seja, durante o processo de redemocratização do Brasil, a falta de um grupo ou liderança nacional capaz de apresentar um projeto de desenvolvimento voltado para o fortalecimento da autonomia nacional, o restabelecimento da estabilidade econômica e a promoção do crescimento econômico sustentado, levou o governo a aderir ao “consenso” de valores neoconservadores, denominado pelo senso comum de neoliberalismo.

Como na Política não existe vácuo, na ausência de um projeto de desenvolvimento nacional autônomo, um “consenso latino-americano”, por exemplo, outros modelos foram adotados, todos com os elos de dependência externa reproduzidos internamente pelos que detém o poder, de fato, na sociedade. Entre estes, o grupo de indivíduos com elevado peso político no setor industrial, denominados neste trabalho por elite industrial.

O enfoque na elite industrial e na relação desta com o Estado para promover o desenvolvimento industrial foram estabelecidos após a qualificação do projeto de

pesquisa. As alterações foram motivadas por três aspectos. Em primeiro lugar, pela influência das obras de Celso Furtado, e em particular suas reflexões sobre a cultura brasileira e as necessidades de o Brasil escapar da tirania da racionalidade econômica. Segundo Furtado, a racionalidade econômica opera, inexoravelmente, no sentido de favorecer aos que controlam o poder, os mesmos que configuram a estrutura de dominação social voltada para o desenvolvimento, mas destituída de toda sensibilidade para os problemas sociais (FURTADO, 1984).

Em segundo lugar, pela experiência profissional atual, na agência oficial de promoção do desenvolvimento industrial, que me atribui a tarefa de monitorar o andamento e o impacto da adoção de medidas de política industrial direcionadas para os setores produtivos, e acompanhar o diálogo entre instâncias do setor público e do setor privado para identificar as questões relevantes e propor iniciativas a serem efetivadas por meio de instrumentos de governo, como medidas regulatórias, de defesa comercial, de promoção das exportações, de incentivos fiscais ou creditícios, entre outros. Permite observar, também, que o palco político em que se realiza esse processo é marcado, eventualmente, por uma ação coletiva empresarial, mas o que prevalece é a defesa de interesses setoriais e particulares, cuja concretização se dá, muitas vezes, pelo exercício da “captura” da burocracia governamental, ou pela troca de favores entre políticos (do Executivo ou do Legislativo) e empresários. O direcionamento estabelecido nesta investigação procura confirmar essa visão empírica.

E, em terceiro lugar, pela vasta agenda de estudos e pesquisas de cientistas sociais latino-americanos sobre elites e sobre o empresariado nacional, cujos resultados reconhecem a existência de uma distribuição desigual de poder entre membros de uma sociedade.

Cabe explicar o porquê de dirigir o foco de nossa atenção para a análise da elite industrial como ator político. A relação entre Estado e sociedade pode ser considerada como uma das questões mais antigas, e ainda não resolvidas, nas Ciências Sociais. Há diversas maneiras de abordá-la, tanto pela ênfase dada a algum dos elementos dessa equação, quanto pela perspectiva teórica em que a questão é formulada. Sentimo-nos estimulados em investigar um aspecto dessa relação, dando especial atenção aos tipos de vínculos que ligam o grupo de uma

classe específica ao aparelho de Estado, dentro de um contexto de uma sociedade em desenvolvimento, num ambiente de reconfiguração do capitalismo global. O grupo é a elite industrial e o Estado é o Brasil, em um período particularmente crucial para seu desenvolvimento – o início do Século XXI, em meio à redefinição da conformação institucional, com a ascensão de um partido político que, em tese, representa os interesses da classe trabalhadora, e à reafirmação da indústria como o setor capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico, social e tecnológico do País, em um momento de crise econômica internacional, e de preocupação quanto às condições de a indústria brasileira conseguir ampliar a competitividade de seus produtos e serviços, diante da competição existente no mercado global.

A escolha da elite industrial, e não outro grupo, ou outra elite – partindo-se do pressuposto de que, em um regime democrático prepondera o pluralismo das elites – foi conduzida, em primeiro lugar, pela noção de hegemonia da burguesia, ao buscar compreender a incapacidade (ou desinteresse) desse grupo em impor sua dominação e, em segundo lugar, às pesquisas empreendidas por Luciano Martins, Maria Antonieta Leopoldi, Eli Diniz e Renato Boschi sobre o empresariado nacional e o Estado brasileiro, dos anos 30 aos 90 do século passado.

Quanto ao delineamento metodológico, a tese se baliza em uma análise (i) da Teoria das Elites, (ii) do papel ativo do Estado democrático na formulação, coordenação e promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial, e (iii) do instável papel do empresariado industrial como ator político que, ora demonstra debilidade, ora exerce ativa atuação política.

Em seguida, por intermédio de pesquisa bibliográfica, e da análise de documentos oficiais e de legislações, levantamos dados e informações sobre as relações entre Estado e empresariado industrial, e as estratégias e políticas de desenvolvimento industrial que vigoraram (e as que ainda vigoram) no Brasil e no Chile, do início dos anos 70 do século passado, aos dias atuais. A contextualização histórica permite compreender o processo evolutivo das relações de negociação e influência entre Estado e representantes do setor industrial em ambos os países. A partir dessa compreensão, comparou-se a situação passada com a atual, observando-se os tipos de relação em um e em outro país.

Com base em documentos oficiais, análise bibliográfica e anotações pessoais de aulas e seminários², aprofunda-se o entendimento sobre os interesses defendidos pela elite industrial, e o papel dela na formulação e monitoramento das estratégias e políticas industriais recentes, em ambos os países. O quadro abaixo ilustra uma parte das variáveis políticas e a situação em que se dá a relação entre o Estado e a elite industrial.

Quadro 1 - Análise de variáveis na relação Estado - empresariado industrial.

| País | Período de análise | Variáveis Políticas | | Relação entre Estado e empresariado industrial |
|---------------|---------------------------------------|---------------------|---|--|
| | | Regime político | Estratégia de desenvolvimento | |
| Brasil | 1964-1985 (planos de desenvolvimento) | Regime autoritário | Desenvolvimentista não nacionalista | Canais formais de negociação, e “captura” por canais informais |
| | 2005-2007 (PITCE) | Regime democrático | Desenvolvimentista | Canais formais de negociação, e “captura” por canais informais |
| | 2008-2010 (PDP) | Regime democrático | Desenvolvimentista | Canais formais de negociação, e “captura” por canais informais |
| | 2011- (PBM) | Regime democrático | Desenvolvimentista | Canais formais de negociação, e “captura” por canais informais |
| Chile | 1973-1990 (regime Pinochet) | Regime autoritário | Modelo neoliberal | Canais formais de negociação |
| | 2007-2009 (ENI) | Regime democrático | Modelo neoliberal, associado a políticas de maior equidade social | Canais formais de negociação |
| | 2010-2011 (AIC) | Regime democrático | Modelo neoliberal, associado a políticas de maior equidade social | Canais formais de negociação |

Fonte: Pesquisa: “Os Interesses do Empresariado Industrial: uma análise comparada da relação entre o Estado e a elite industrial nas políticas industriais recentes no Brasil e no Chile (2001-2012)”.

O tratamento e a análise dos dados primários e secundários implicaram a estruturação deste trabalho em cinco capítulos. Após esta Introdução, no Capítulo 1,

² Aproveita-se um rico material bibliográfico, das discussões e das anotações pessoais do Curso de Política Industrial, ocorrido entre outubro de 2011 e julho de 2012, promovido pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, que contou com professores de elevada reputação sobre o assunto, como Wilson Suzigan (Unicamp), David Kupfer (UFRJ), Ricardo Bielschowsky (Cepal), Mariano Laplane (Unicamp), Mauro Borges (UFMG) e Eduardo Albuquerque (UFMG).

discorreu-se sobre a Teoria das Elites, levando-se em conta as categorias e correntes teóricas, e definimos o nosso entendimento sobre a elite industrial. Para estabelecer uma análise de contraponto à atuação de grupos privilegiados do empresariado no aparelho do Estado, no Capítulo 2, levanta-se alguns questionamentos e respostas teóricas acerca das estruturas das ações coletivas empresariais, partindo da observação de que as ações do empresariado são canalizadas por intermédio de organizações representativas. Essa condição auxiliou na análise comparativa entre o modo de intermediação de interesses no Chile pós-90 e o modo pelo qual a classe empresarial brasileira atua.

O conteúdo do Capítulo 3 tem o intuito de entender as maneiras pelas quais os Estados brasileiro e chileno se relacionam com outras fontes de poder dentro de seus territórios, abordando, especificamente o Estado democrático desenvolvimentista, no caso brasileiro, e o modelo neoliberal chileno, e o caráter do relacionamento desses Estados com o empresariado industrial. Na última seção, examina-se o papel do Estado, os padrões de desenvolvimento e as alianças políticas na Era Vargas, no Governo de JK e durante os governos militares.

No Capítulo 4, apresenta-se uma análise política e econômica do desenvolvimento industrial no Brasil e no Chile, no período que compreende a fase ditatorial em ambos os países. Para essa análise, concentra-se nas experiências históricas de política industrial, como o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), no Governo de Ernesto Geisel (1974-1978), e no Chile, a fase dos *Chicago boys* e do avanço do neoliberalismo, durante o regime de Pinochet (1973-1989). A intenção de focar as políticas industriais era, justamente, investigar as relações entre o Estado brasileiro e chileno e os representantes empresariais desses países.

No Capítulo 5, analisa-se as políticas de desenvolvimento industrial recentes, em ambos os países, procurando compreender quais os canais e as modalidades de negociação e articulação entre o setor público e o privado. O intuito desse capítulo é desvendar em que medida o Estado conseguiu interromper ou permitir os mecanismos dos anéis burocráticos, levando-se em consideração todo o processo de restauração e consolidação democrática ocorrida no Brasil e no Chile. A questão-chave do capítulo é compreender de que modo a democracia, que pressupõe, entre outros aspectos, maior articulação entre o Estado e os

representantes empresariais, consegue evitar que mecanismos dos anéis burocráticos não sejam estimulados.

O volume de estudos das elites imperou entre os anos 50 e 80, mas essa área de pesquisa continua sendo objeto de interesse dos cientistas sociais, fator pelo qual se tem gerado uma enorme quantidade de trabalhos.

No entanto, pouco se pesquisou sobre o que pensam as elites industriais, quais seus interesses, como agem (se agem) para cuidar dos assuntos econômicos do interesse público. Por essa razão, este estudo procura identificar e entender quais os interesses da elite industrial, e de que modo esses interesses convergem com o da sociedade para conduzir o país a um patamar superior de desenvolvimento econômico. Este é um dos aspectos que torna o estudo inédito.

A contribuição desta tese de doutorado está na possibilidade de questionar a parametrização que determinadas teorias dão à relação entre Estado e sociedade, e como estes interagem para promover o desenvolvimento.

1 O ELITISMO E EM QUE SE CONSTITUI A ELITE INDUSTRIAL

Nas Ciências Sociais, um dos campos de análise mais considerados é o estudo das Elites. Diferentes autores têm proposto posições teórico-metodológicas para explicar as relações de desigualdades entre indivíduos e grupos de uma sociedade, tendo como causa principal a distribuição do poder.

Este capítulo faz uma incursão nesse debate, explorando a contribuição de pensadores que desenvolveram a Teoria das Elites, as principais categorias de análise, as relações entre democracia e elites – seus interesses e comportamento –, a definição de elite industrial, e o estabelecimento dos alicerces necessários para investigar o papel desse grupo seletivo em um Estado democrático desenvolvimentista (assunto a ser discutido no Capítulo 3).

A análise segue dois caminhos. Primeiramente, parte da premissa de que o interesse e o comportamento das elites influenciam, em última instância, o desenvolvimento nacional, e tem como ponto de partida a formulação dos fundadores da Teoria das Elites, segundo a qual, em toda sociedade existe um grupo menos numeroso que, pela utilização de diversos instrumentos – econômicos e não-econômicos -, cumpre todas as funções públicas, monopoliza o poder e goza das vantagens que a elas estão anexas, e que se contrapõe a uma maioria, privada do poder.

O segundo caminho baseia-se no pensamento de Karl Marx, explorado por Antonio Gramsci sobre a hegemonia da burguesia, que significa um tipo de dominação ideológica de uma classe social sobre outra, particularmente da burguesia sobre o proletariado (e outras classes de trabalhadores). Para entender os mecanismos de construção dessa hegemonia, Gramsci chega a um conceito fundamental na sua teoria política, a saber, o de "Estado ampliado". O Estado visto não como um puro instrumento de força a serviço da classe dominante, como o definem as diversas versões do marxismo, mas, exatamente, força revestida de consenso, ou de coerção, acompanhada de hegemonia. O Estado ampliado, assim, cabe na fórmula: sociedade política + sociedade civil. E, nas sociedades de tipo ocidental, as formas hegemônicas, que se apresentam nas inúmeras instâncias e mediações da "sociedade civil", não podem ser ignoradas pelos grupos sociais

subalternos que aspiram a modificar sua condição e a dirigir o conjunto da sociedade.

1.1 Definição de elites

Em sua definição, o termo elites se refere a uma minoria de indivíduos cuja missão é servir a uma coletividade, em um sentido social. Logo, trata-se de minoria ativa e coberta de responsabilidade. Por este motivo, as elites são consideradas socialmente importantes, responsáveis pela realização de grandes objetivos sociais, e pela manutenção da ordem social.

Teóricos, como Vilfredo Pareto, sustentam a ideia de que as elites são algo natural, que independem da vontade humana, e estão acima dela; são designações de categorias de indivíduos que se encontram em posição superior aos demais em qualquer área de atividade humana, o que, conseqüentemente, demonstra a existência de uma distribuição desigual do poder entre os membros de uma sociedade. Desse modo, pode-se considerar a existência de elites políticas, elites econômicas, elites intelectuais, elites sindicais, etc.

Essas categorias reúnem indivíduos influentes em suas respectivas áreas. Segundo Carlos Selvagem (1944), a conquista e manutenção do poder propiciam encargos às elites. O sistema de prestígios, de direitos e de honrarias não é o que define, determina e justifica a constituição de grupos privilegiados no seio das sociedades humanas, mas sim o oneroso cargo das inerentes limitações, deveres e responsabilidades.

De acordo com essa visão, qualquer que seja o critério da qualificação – esforço heroico, pureza de estirpe, magistraturas religiosas ou civis, acumulação de riquezas, mérito intelectual, caráter ou cultura –, a todos os direitos e honrarias dos grupos superiores corresponde, de forma onerosa, por imperativo do próprio encargo, um rol de mandamentos, exigências e obrigações de toda ordem. E, na medida em que esses grupos passam a servir ao interesse comum, pelo progresso e pela ordem, seu prestígio e sua autoridade tornam-se aceitos e respeitados pela maioria (SELVAGEM, 1944).

As incumbências dos grupos privilegiados são a manutenção da ordem, a promoção do progresso e o estabelecimento do ritmo da vida no meio social. Daí

provém, naturalmente, a função que voluntariamente se atribui à elite: enquadrar, policiar, comandar, na sua esfera de ação, as massas, sobre quem podem e devem exercer efetivo e permanente domínio.

Autores como Carlos Selvagem seguem uma linha de pensamento, segundo a qual a característica peculiar das massas, como elemento social, seria a incapacidade delas de criar ou construir seja o que for para seu próprio benefício. Para esses autores, somente quando enquadradas e disciplinadas por minorias seletas, conseguem se tornar fator de conservação social.

As elites oferecem um campo de estudo relevante, que se divide em categorias e proporciona a formação de diversas correntes de pensamento. Entretanto, observamos que, ao mesmo tempo em que têm sido abundantes as investigações sobre elites, há uma percepção da existência de lacunas na produção de conceitos e teorias que abordem a forma de recrutamento, o poder, as relações de influência dos grupos nas sociedades capitalistas mais avançadas do mundo contemporâneo. Percebemos que há espaços para introduzir e desenvolver conhecimento sobre a pluralidade das elites, isto é, não se concentrar na elite política, mas também invadir os espaços teóricos e empíricos dos seletos grupos que atuam nos campos econômico, militar e sociocultural, como o que diz respeito ao comportamento, atitudes e percepções, e ao papel dessas elites nos processos de desenvolvimento econômico e social das nações.

A literatura clássica das elites traz um conjunto de pensadores que representam o que de melhor já fora escrito sobre a relação das elites e a sociedade, e delas com o Estado. Esses autores podem ser classificados em duas categorias: (i) os que concentram suas teses em uma única elite – na maioria das vezes, a elite política, em que se destacam os nomes de Aristóteles, Pareto, Mosca e Michels; e (ii) os que defendem a coexistência de diversas elites, que partilham o poder, as responsabilidades, os privilégios, e as recompensas. Nesta categoria figuram escritores como Saint-Simon, Karl Mannheim, Raymond Aron.

Quanto às lacunas, elas podem ser explicadas por uma tendência de estudiosos do assunto em se referir às teses de Vilfredo Pareto (1848–1923) ou Gaetano Mosca (1858–1941), como se a simples invocação desses autores bastasse para garantir o conhecimento definitivo sobre as elites. Essa automática

associação é compreensiva, afinal, desde a publicação das obras fundadoras de Mosca (*The Ruling Class. Elementi di Scienza Política*), Pareto (*Traité de Sociologie Générale*) e Robert Michels (1876–1936) (*Sociologia dos Partidos Políticos*), no final do século XIX e início do XX, produziu-se uma vasta literatura sobre as elites, sendo responsável por dar notoriedade ao tema nas Ciências Sociais.

Mosca, Pareto e Michels são considerados os precursores da Teoria das Elites, que está fundamentada na definição de que, em cada sociedade, o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas, que tem a capacidade de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros da sociedade, mesmo que tenha de recorrer à força, em última instância.

Os fundadores do Elitismo sustentam que o povo não tem condições de decidir seu próprio destino, ao contrário do que é afirmado pela doutrina clássica da democracia – que, sinteticamente, prega a ideia de governo da maioria em busca do bem comum. Os elitistas afirmam que o povo é uma massa amorfa que é dirigida e modelada de acordo com a elite dirigente. O povo decide apenas aparentemente, mas quem possui o poder decisório, em verdade, são poucas pessoas; isto é, a classe política dirigente, de acordo com Pareto e Mosca, ou a oligarquia, de acordo com Michels.

Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca, ambos italianos e contemporâneos, não exprimiam suas ideias de forma idêntica, não obstante a convergência dos pensamentos acerca da natureza e do papel das elites na sociedade.

Em seus escritos, Pareto mostrava-se convencido da existência de tantas elites quantos fossem os diferentes grupos ocupacionais. Mas, assim como Mosca, concentrava-se na elite política e governante, por causa da importância histórica e social dela: acentuavam que as elites políticas são elementos constantes e inevitáveis na sociedade, e que surgem sempre das classes mais favorecidas (KELLER, 1967).

Pareto afirmava que toda sociedade humana – inclusive as sociedades em que se diz que a maioria do povo governa – é governada por poucos homens, o que ele chama de elite. Essas elites se renovam todo o tempo, o que viria a ser uma das ideias fundamentais de sua teoria, a “lei de circulação das elites”. Esta lei preconiza que a diferença mais importante entre as sociedades é o ritmo da renovação ou

circulação das elites que governam. A atenção de Pareto está focalizada na mobilidade individual da circulação das elites, e crê ser a circulação de indivíduos entre a elite e a não-elite um fenômeno constante e regular. Mas, além de o fenômeno se referir a um processo em que os indivíduos circulam entre a elite e a não-elite, Pareto considerava também o processo pelo qual uma elite poderia ser substituída por outra, e isso fica claro quando ele observa que “a classe governante é renovada não só em número, mas em qualidade, pelas famílias que ascendem das classes mais baixas [...]” (BOTTOMORE, 1965, p. 44).

Ainda que houvesse uma rivalidade manifesta entre Pareto e Gaetano Mosca, os ecos da obra do primeiro levaram o segundo a estudar o fenômeno da circulação das elites. Mosca reconhece a tese da luta entre elites e a substituição de uma velha elite por uma nova, e a renovação da elite existente pela entrada de indivíduos provenientes das classes inferiores da sociedade. No entanto, Mosca não explica a circulação de elites pelas mudanças ocorridas nas características psicológicas dos membros da elite, como Pareto.

Para Mosca, a circulação de elites se daria pelo surgimento de novos interesses no interior de uma sociedade, assim como pelo aparecimento de novos problemas: “[...] se uma nova fonte de riquezas desenvolve-se em uma sociedade, se a importância prática do conhecimento cresce, se uma velha religião decai ou nasce uma nova, se nova corrente de ideias se difunde, então, simultaneamente, ocorrem deslocamentos de grande alcance na classe dominante” (BOTTOMORE, 1965, p. 52).

Se, pela cronologia, Pareto inicia o estudo das elites, o uso do termo “elite” nas Ciências Sociais é introduzido por Gaetano Mosca, ao apresentar e defender a tese de que toda sociedade humana civilizada se divide em classe dos governados, a maioria que é dirigida, e classe política dirigente ou dos governantes, a minoria que dirige a maioria, controlando o poder político e o Estado.

Mosca procura defender dois argumentos a respeito de sua tese. O primeiro deles diz que, por mais concentrado que seja o poder, ninguém é capaz de governar sem o apoio de uma classe política dirigente. E, mesmo quando os descontentes derrubam uma classe política dirigente, outra classe política dirigente surgirá no interior do grupo dos descontentes.

O autor explica que a classe política dirigente domina a classe dos governados, graças à: (i) sua qualidade, capaz de distingui-la da massa e torná-la apta ao exercício do poder; (ii) sua conscientização de possuir tais qualidades; (iii) sua maior facilidade de organização; e, por fim, (iv) sua vontade de dominar.

Segundo essa vertente, haveria algumas qualidades que possibilitariam garantir o domínio da classe dirigente frente aos dirigidos. Esse domínio poderia ser baseado no poder econômico, militar, religioso, hereditário ou ainda no conhecimento científico das questões de interesse público. No entanto, para que a classe dirigente justifique seu poder perante a massa, ela deve fundamentá-lo sob uma fórmula política, baseando-se em princípios aceitos pelo povo do país durante aquele período. Dessa forma, a fórmula política legitima o poder da classe política de um país.

Na visão de Mosca, seria equivocado afirmar que a classe dirigente toma as decisões com base no consentimento explícito da maioria dos cidadãos, dado que a eleição não é nada além de uma luta entre partidos políticos buscando influenciar a massa. Durante essa luta, os partidos procuram parecer ter as mesmas ideias e sentimentos da maioria dos eleitores. Entretanto, os eleitores apenas escolherão a qual classe política dirigente se submeterá, de acordo com o partido que vencer as eleições. Para ele, seria perigoso para a massa influenciar as ações da classe dirigente, visto que ela não conhece as verdadeiras necessidades da sociedade.

Por conseguinte, Mosca pensa que a história da humanidade é uma eterna luta entre a tendência aristocrática, ou de estabilidade da classe política dirigente, em que a classe política atual quer conservar seu poder; e a tendência democrática, ou de renovação da classe política dirigente, em que outros grupos querem substituir a atual classe dirigente. A estabilidade ou renovação das classes dirigentes resultam de alterações nas qualidades necessárias para exercer o poder de liderança de um povo num determinado momento.

Nesse sentido, pode-se afirmar que ambos fundamentavam suas teses no princípio dialético do conflito entre duas minorias: os que detêm postos políticos e os que aspiram a esses postos. Para Pareto, esse conflito se constitui numa luta entre elementos representativos de dois tipos de caráter social – leões e raposas; Mosca procura observar a importância da utilização hábil de fórmulas políticas pelos que

estão no poder. E ambos destacam a estratégia para a manutenção do poder, e a importância das forças de tradição; ambos esperavam que a elite política surgisse sempre das classes mais favorecidas, reforçando a ideia de que, enquanto houver elites políticas, as classes ricas deveriam existir.

As obras de Pareto e Mosca são úteis para a análise contemporânea do estudo das elites, porque esses autores levantam questões importantes sobre a estrutura social e o controle social. Entretanto, Keller (1967) considera que essas contribuições pioneiras não devem ser tomadas como formulações definitivas.

Projetando o mesmo princípio da inevitabilidade de liderança nas organizações políticas, da presença de líderes, chefes ou elites como uma realidade, Robert Michels, sociólogo e economista alemão, apresenta sua crítica a um tipo mais específico de organização social e política, identificando o que chamou de “lei de ferro da oligarquia”; ou seja, afirma que em toda organização há uma oligarquia, em que poucos dominam e dirigem a maioria.

Michels enxerga na organização partidária a impossibilidade de se constituir um tipo de democracia “pura”, em virtude da tendência ao surgimento de uma hierarquia funcional que projeta uma oligarquia, isto é, um grupo que governa os demais. Com base neste raciocínio, ele comprova a existência de elites dentro do partido socialista alemão e nos sindicatos de operários, portanto organizações que tinham inspiração socialista e que, por isso, esperava-se que permitissem uma maior participação das massas.

O autor alemão esperava encontrar maior democracia nessas organizações. Democracia no sentido de autogoverno das massas mediante reuniões em assembleias; esperava a consolidação da soberania popular. Contudo, ele não viu isso e ainda notou que toda vez que uma organização de massa se forma, nasce uma oligarquia que passa a tomar as decisões por todos. Ele lista alguns fatores responsáveis pelo surgimento desse grupo que passa a dirigir as organizações de massa: o fator técnico, o fator intelectual, o fator tático e o fator psicológico.

Michels acredita que o fator técnico é o mais importante para o surgimento desse grupo, pois, numa organização com muitos membros, é tecnicamente inviável constituir-se o autogoverno de massa. Quando uma organização cresce, passam a existir grandes impedimentos para a realização de reuniões regulares entre todos os

membros da organização, já que seria necessário um grande espaço físico para acomodar todos, por exemplo. As controvérsias dentro da organização são tratadas com maior dificuldade, o que dificulta sua resolução. Além disso, o crescimento da organização cria a necessidade de se fazer uma divisão do trabalho, além da montagem de uma burocracia e de organogramas.

Para a continuidade da administração da organização passa a ser necessário o delegado, indivíduo que tem a responsabilidade de representar e servir a massa, subordinando-se às suas vontades e garantindo que a vontade da massa se realize. A princípio, a escolha dos delegados nas organizações de massa é realizada por meios impessoais. Com o passar do tempo, nota-se que a escolha dos delegados por métodos impessoais pode não resultar na seleção dos indivíduos mais capacitados para o exercício da função incumbida, dado que ele precisa possuir certas aptidões e especializações técnicas. Assim, abre-se espaço para que políticos profissionais e técnicos especializados em política exerçam o papel de delegados nas organizações de massa estudadas por Michels. E assim, o poder de decisão acaba sendo retirado das massas e converge para os chefes. Adicionalmente, os funcionários que exerciam o papel de delegados se tornam especialistas em direção organizacional, deixando de ser controlados pelas massas, passando a acumular poder em suas mãos.

O segundo fator identificado por Michels é o intelectual. Esse fator é fácil de compreender. O autor afirma que a superioridade intelectual (tanto devido à maior escolaridade quanto devido ao conhecimento técnico ou mesmo a uma melhor capacidade de oratória) é capaz de garantir uma supremacia dos chefes frente à massa. Em adição, deve-se acrescentar a situação de incompetência da massa para cuidar dos seus próprios interesses.

Há também o fator tático. Michels fala que, na luta das organizações de massa, dos operários contra os patrões, a organização de massa precisa tomar decisões rápidas, algo que a democracia não auxilia, pois não seria possível reunir uma assembleia com os membros da massa toda vez que a organização estivesse na iminência de tomar alguma decisão. Assim, é indispensável certa dose de autoritarismo para a tomada de certas decisões sem a consulta da massa.

Por último, o fator psicológico. De acordo com esse fator, a maioria dos membros da organização não tem vontade de participar das suas decisões de maneira ativa e direta. O que existe por parte da massa é a necessidade de ser guiada e de adorar seus chefes, denotando seu reconhecimento a eles. Por outro lado, os chefes também possuem as qualidades pessoais necessárias para realizar todas essas vontades da massa, submetendo-a a seu poder.

O que é comum no pensamento de Pareto, Mosca e Michels é a polarização de grupos; eles não falam de classes sociais e sim de grupos. Michels mostra a possibilidade real de ascensão dos grupos pertencentes à "não elite" (massa), desde que tenham as capacidades e as habilidades requeridas para ocupar postos mais elevados na hierarquia da sociedade ou da organização e, portanto, exercer o poder político. Em Mosca e Pareto, líderes são líderes porque têm habilidades e capacidades (ordem substantiva); em Michels, o que prevalece é a necessidade de ordem técnica e administrativa (função instrumental).

Ainda dentro da categoria de pensadores que concentram suas teses na existência de uma única elite, é importante dar um salto para o passado, para resgatar a contribuição de Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.). O propósito de Aristóteles, ao escrever sua grande obra – Política -, foi descrever e analisar a decadência das cidades-Estados da Grécia Antiga, e a substituição delas por algo melhor. Assim como os autores italianos, ele esperava que a elite política surgisse sempre das classes sociais mais favorecidas, reforçando a ideia de que, enquanto houver elites políticas, as classes ricas devem existir.

Aristóteles tratou das coisas reais, dos sistemas políticos existentes na sua época. Atentou por classificá-los, definindo suas características mais proeminentes, separando-os em puros ou degenerados. Também, concentrou-se na natureza e nos fins do Estado e dos homens escolhidos para servi-lo. Para o pensador grego, o Estado deveria ser visto como um instrumento destinado ao alcance dos objetivos da coletividade, e ao serviço dos interesses da comunidade. Afinal, segundo ele, o Estado existiria, não em benefício da vida de modo geral, mas sim de uma vida melhor. E, para que pudesse cumprir a sua missão principal, o Estado necessitava de indivíduos de virtude e excelência, capazes de colocar a justiça e o interesse público acima do interesse pessoal.

Aristóteles deve ter influenciado a Pareto e Mosca, visto que, assim como os italianos, ele previa que esses indivíduos deveriam ser ricos, pois, sem fortuna, nenhum homem disporia de tempo suficiente para bem governar. Em “Política”, Aristóteles começa por nos dizer o seguinte: “Na democracia, os pobres são reis porque são mais numerosos e porque a vontade da maioria tem a força da lei”. Numa segunda passagem, ele parece começar a restringir o alcance dessa primeira frase, em seguida o amplia, completando-o e terminando por estabelecer um axioma:

A equidade, no âmbito do Estado, exige que os pobres não detenham, de forma alguma, mais poder do que os ricos, que não sejam os únicos soberanos, mas que todos os cidadãos o sejam em proporção ao seu número. Estão aí as condições indispensáveis para que o Estado garanta com eficácia a igualdade e a liberdade. (SARAMAGO, 2004, p. 1).

Aristóteles afirmava que os ricos, ainda que participem com toda legitimidade democrática do governo da Pólis, continuariam sendo sempre uma minoria devido a uma proporcionalidade incontestável. Ao fazer essas considerações, reportava-se às idades antigas: nas cidades-Estado, uns poucos indivíduos assumiam todas as responsabilidades morais e materiais da comunidade, por isso não deveriam ser considerados meramente como elite política; o sentido de atuação dessas lideranças abrangia ações e esforços nos campos político, econômico, cultural e moral.

Ele também fazia distinção entre as funções sociais e o aparato social destinado ao exercício dessas funções. Para alcançar objetivos amplos, como os de coordenar interesses em conflito, defender o território, conceder recompensas, aplicar sanções, as comunidades deveriam criar dispositivos institucionais próprios. O Estado é um exemplo de instituição, sendo o governo o seu aspecto dinâmico. E, independente da forma de governo que for adotada, uma elite deveria surgir para atender aos negócios do Estado, pois, as elites, segundo Aristóteles, são mais permanentes do que qualquer dispositivo institucional.

Esse pensador considerou as elites, sem destacá-las com deste ou daquele setor, diversamente do que fizeram muitos escritores que vieram depois dele. Sua visão compreendia um único grupo, imbuído de exercer as funções morais e materiais da comunidade. Ainda que a comunidade de Aristóteles fosse bem diferente das sociedades industriais contemporâneas, o seu argumento, de que os

dirigentes têm responsabilidades tanto morais quanto materiais, constitui uma das ideias centrais da Teoria das Elites, e é condutora das análises desenvolvidas nesta tese.

A Teoria das Elites que se desenvolveu nos primórdios do Século XX espelhava uma prática corrente na Europa, servindo de barreira contra as ideias de nivelamento político, social e cultural nas sociedades. Segundo Mayer (1987 apud GRZYNSZPAN, 1996), os autores da teoria elitista estavam na contramão da democracia e dos movimentos sociais, negando-os por meio da crítica à ideia de igualdade. Para eles, a democracia era uma abstração sem base real, como também uma forma de legitimar o poder de uma minoria.

O que defendem os pensadores que veem a coexistência de diversas elites? Partindo de uma base cronológica, salientamos a importante contribuição do Conde de Saint-Simon (1760-1825), um dos pensadores que produziu visões utópicas sobre a ordem social na Europa do século XIX, além de ser considerado como um dos fundadores do socialismo moderno.

Saint-Simon se dedicou ao problema de como deveria ser organizada a sociedade industrial, questão que se constituía numa das maiores preocupações dos pensadores daquela época. As transformações advindas da introdução da máquina provocaram uma série de conflitos sociais inteiramente novos. A estes, somavam-se as novas espécies de desigualdade nas relações humanas, que se contrapunham à questão da igualdade social, anunciada pelos pensadores da Revolução Francesa.

Tudo isso o conduziu a uma reavaliação sobre a igualdade e a produção de algumas teorias novas; uma delas constituiu a base da teoria de Saint-Simon sobre as elites, assunto que ele conservou em boa parte de suas obras. Saint-Simon acreditava que a boa sociedade se fundamenta nas capacidades naturais do homem, e essas capacidades eram desiguais. Para explicar essa questão da desigualdade, Saint-Simon dividiu a sociedade em três classes sociais que mutuamente se excluem e que exercem funções sociais distintas. Essas funções compreendem o planejamento da atividade social – a função inteligência; a execução de trabalho industrial essencial – a função motora; e o atendimento das necessidades espirituais dos seres humanos – a função sensorial. Os membros de cada uma delas seriam elementos especializados para a função. Aqueles que,

dentro de cada classe, se destacassem dos demais pertenceriam a uma das três elites de Saint-Simon: os cientistas, os dirigentes econômicos e os líderes religiosos (KELLER, 1967).

Nessa doutrina, merece destaque a sua previsão da importância dos produtores industriais, aos quais ele denominou de grupo de elite, e que assumia uma posição estratégica na nova ordem social, diferente da que haviam ocupado a elite do passado. Segundo ele, a indústria e a ciência deveriam dominar a vida social e, por esse motivo, precisavam ser socializadas, isto é, suas atividades deveriam ser exercidas com vistas ao bem comum e sob a fiscalização pública.

Nas palavras de Saint-Simon:

[...] aqui não é o mais forte que comanda, mas sim os mais capazes na ciência e na indústria. Não foram chamados ao cargo para terem o poder de exercer a sua vontade, mas sim porque sabem mais do que outros e, conseqüentemente, suas funções não consistem em dizerem eles o que querem, mas o que sabem (DÜRKHEIM, 1958 apud KELLER, 1967, p. 20).

O ponto de vista do sociólogo húngaro Karl Mannheim sobre o movimento das elites nas modernas sociedades industriais se constitui numa importante contribuição para esta investigação, na medida em que ressalta o papel das elites na formulação efetiva de política governamental, em uma sociedade democrática.

Em *Essays on the Sociology of Culture*, Mannheim utiliza a teoria elitista, não para criticar a democracia, mas sim para sustentar que as duas não eram incompatíveis; defende que a existência das elites não nega a democracia. Ao contrário, numa sociedade democrática, a massa procura agir no sentido de remover seus líderes ou de forçá-los a tomar decisões no interesse da maioria. Essa dinâmica permite que haja uma redução da distância entre as massas e as elites, tornando compatível o exercício do poder por elites e o governo democrático.

Além disso, na visão de Mannheim a democracia se caracterizaria não pela ausência de elites, mas sim pelo modo de seleção delas. Desta maneira, as elites deveriam ser selecionadas por meio de uma base aberta e ampla, de grupos diversos, a fim de que as massas não ficassem reféns das elites. Essas minorias teriam o papel de garantir a democracia e evitar que as massas desempenhassem suas fórmulas demagógicas (GRYNSZPAN, 1996).

As elites, na condição de grupos privilegiados não homogêneos, controlam as principais hierarquias nas instituições sociais (Estado, empresas, Forças Armadas etc.) e tomam decisões que afetam a nação como um todo. É sua posição privilegiada nessas instituições que lhes garante o poder no processo decisório. Por outro lado, na sociedade democrática, o povo acredita que influi nas decisões; assim, as elites utilizam-se dos veículos de comunicação para transmitir suas ideias ao restante da população, convencendo a todos que seus méritos são compatíveis com o exercício do governo democrático.

De acordo com a perspectiva de Mannheim, a teoria das elites implica uma concepção desigual da sociedade e uma atitude pessimista dos benefícios da democracia, apresentando grande desconfiança quanto à participação do povo nos processos eleitorais e deliberativos. Segundo ele, nas sociedades políticas existiriam diferentes grupos, que apresentariam envolvimento e engajamento distintos a respeito de temas políticos. As razões para tal são variadas, mas os argumentos concentram-se, principalmente, na alegada falta de racionalidade do comportamento coletivo. Com isso, sobressai-se o distanciamento entre a população em geral e as decisões políticas, indicando a falta de interesse e apatia dos cidadãos pelos assuntos públicos.

No início da segunda metade do século XX, a Teoria das Elites sobrepuja as fronteiras europeias, para difundir-se nos Estados Unidos, sobretudo, pelas teses de dois autores: James Burnham (*The Managerial Revolution; The Machiavellians*) e Wright Mills (*A Elite do Poder*).

Burnham, que nos anos 30 fundou o Partido Socialista dos Trabalhadores (SWP), de base trotskista, afirmou que os executivos concentravam em suas mãos o poder de decisão nas empresas capitalistas, e assumiam, cada vez mais, um papel de relevo na sociedade. Com base no modelo soviético de organização, Burnham previu o surgimento de uma sociedade dominada pelos técnicos, produzindo uma “tecnocratização” da vida social, de tal modo que os políticos se assemelhariam aos executivos, dirigindo as massas segundo métodos análogos aos que os executivos utilizavam para dirigir a produção. Burnham apresentou os executivos como uma nova classe social, distinta da burguesia e do proletariado, cujo objetivo era

conquistar o poder político e usá-lo para satisfazer seus próprios interesses (SEMPA, 2000).

De acordo com os escritos de Burnham, há em todas as sociedades, um grupo de pessoas - relativamente reduzido -, que tem um tratamento preferencial na distribuição de bens, concentrando poder, privilégio e riqueza. Esse grupo, socialmente dominante, constituía a classe dirigente, e seu poder emanava não da propriedade dos meios de produção, como supunham os marxistas, mas sim dos que controlavam os meios de produção – os executivos.

Um dos principais autores que direcionou os seus estudos para a estrutura do poder foi o sociólogo Wright Mills. Na sua principal obra, “A Elite do Poder”, defende que, na sociedade norte-americana, a grande maioria da população era circunscrita aos mundos em que viviam, pois, o poder era monopolizado por uma elite unificada, isto é, um grupo seletivo aglutinava poder suficiente para influenciar o destino das pessoas comuns. A velha dicotomia entre a Elite e a Massa, teorizada por Mosca, Pareto e Michels é recuperada por Mills, ao enfatizar a ação de um grupo privilegiado da sociedade, situado no topo das hierarquias e instituições, impondo suas decisões ao restante da nação.

Para Mills, o conceito de elites assume maior amplitude e importância, ao entendê-las a partir da existência de grupos privilegiados não homogêneos, formados por um conjunto de pessoas que ocupam os lugares mais elevados da hierarquia social, aos quais é permitido acesso íntimo àqueles que comandam as hierarquias institucionais da sociedade. Esses grupos mantêm o poder disperso por três instituições: a elite econômica, a política e a militar (CAEIRO, 1997).

No conjunto, esses tipos dão motivo para o que o autor denomina de elite do poder, a qual entende não como uma classe, mas como um grupo de *status*. Essa elite do poder se apropria de tudo aquilo que há de importante e que lhe é permitido, por dominar e controlar todas as funções estratégicas na dinâmica social.

Para demonstrar a influência exercida pelos membros dos três poderes no seio da sociedade, Mills recorre a uma análise histórica, defendendo que o processo de desenvolvimento histórico assenta na ação e nas mudanças na estrutura do poder das ordens política, militar e econômica. Assim, com o auxílio teórico desse autor, o estudo pretende confirmar a suposição de que, num Estado democrático

com características desenvolvimentistas, o desenvolvimento econômico (particularmente, o desenvolvimento industrial) é um processo marcado pela distribuição de poder pela influência exercida por uma elite.

A crítica pluralista a Wright Mills ficou conhecida como elitismo democrático; essa corrente de pensamento se apoia no fato de que a tese clássica da democracia, assentada na noção de soberania popular e de governo da maioria, deve ser destituída de seu fundamento real, pois, uma ampla base de apoio popular não se constitui, necessariamente, sinônimo de democracia. Isso porque as massas podem estar sujeitas à influência dos demagogos, configurando-se, assim, em uma ameaça à democracia. A sustentação da democracia dar-se-ia pelas minorias dirigentes, não produzindo incompatibilidade entre a existência de elites e o sistema democrático.

Assim, as elites, na democracia, seriam abertas; não estariam concentradas em um só grupo. E, como os diversos grupos buscam disputar a simpatia popular, expressa por meio do voto, acabam sendo sempre levados em conta nas tomadas de decisão. Nessa corrente de pensamento, encontram-se Suzanne Keler, Seymour Lipset e, principalmente, Robert Dahl, nos Estados Unidos, e Ortega y Gasset, Raymond Aron, Karl Mannheim, Ralf Dahrendorf, Maurice Duverger e Giovanni Sartori, na Europa (GRYNSZPAN, 1996).

Esse grupo de pensadores estaria preocupado em identificar ou compreender quem são os atores que, diante das sociedades industriais liberais, ocupam posição de direção e decisão. Para eles, de modo geral, nessas sociedades não é cabível a existência de uma elite do poder unificada. Afinal, a rede de elites é mais complexa e heterogênea, sendo, por isso, razoável considerar a existência de uma pluralidade de elites dirigentes.

Uma tentativa de se distanciar da corrente elitista democrática é feita por Kaplan e Lasswell (1979), que atribuem ao conjunto da sociedade gradações distintas de participação. Os autores identificam três grupos na sociedade: a elite, composta por aqueles que têm maior poder na sociedade e maior grau de organização; a massa, desorganizada, constituída por aqueles que têm menor poder na sociedade; e um grupo intermediário, composto por aqueles que têm um poder superior ao da massa, mas não tão grande quanto o da elite. Para esses autores, a

existência da elite, por si só, não desqualifica os processos democráticos, pois o caráter aberto das elites é um fator essencial para garantir a existência da participação política.

Terceira corrente, denominada neo-elitista, reúne um conjunto de pensadores, entre os quais se destacam Peter Bachrach e Jack Walker, responsáveis por estabelecer críticas ao elitismo democrático. Os autores que compõem essa corrente remetem-se aos fundadores da teoria elitista para explicar a relação entre democracia e teoria elitista.

A crítica neo-elitista defende que a democracia não pode ser tomada tão somente em termos processuais, como faz o elitismo democrático, porque isso significa uma visão restrita da tomada de decisões na sociedade. Se há predomínio das elites, a ampliação da participação popular torna-se irrelevante, tendo em vista a legitimação das tomadas de decisões das elites.

Todas as categorias e correntes da Teoria das Elites foram fundamentais para moldar o entendimento sustentado nesta pesquisa, que vislumbra a coexistência de vários grupos seletos. No entanto, a definição de Elites que molda a investigação é a que interpreta elite como um grupo de indivíduos que se encontram em posição superior à maioria da sociedade, em alguma área de atividade humana. Por esse motivo, pode-se falar de uma pluralidade de elites, representada pela elite política, elite econômica (entre as quais, encontra-se a elite industrial), elite intelectual, elite parlamentar etc. Neste sentido, este trabalho segue a definição segundo a qual o grupo que reúne indivíduos influentes em suas respectivas atividades, que exerce liderança e influencia as instâncias decisórias, passa a ser considerado como elite.

É importante salientar que o surgimento das elites em diferentes e especializadas funções sociais, reside na heterogeneidade da sociedade. Se, por um lado, todas as elites são importantes sob o ponto de vista social, por outro, somente algumas são importantes para a sociedade como um todo; somente aquelas consideradas “estratégicas” promovem julgamentos, atos e decisões que têm importantes consequências para a maior parte dos membros de sua sociedade.

Uma explicação para as funções sociais das elites estratégicas pode ser extraída do delineamento da natureza do sistema social, elaborado por Talcott

Parsons (1952). Em sua análise das dimensões da ordem social e dos componentes da ação social, propõe que as sociedades sejam compostas por quatro subsistemas diferenciados e interdependentes, que corresponde a um setor institucional e especializado: consecução de objetivos, adaptação, integração e conservação de normas e controle de tensão (KELLER, 1967).

O subsistema de consecução de objetivos concentra-se no regime de governo, enquanto que o subsistema de adaptação refere-se à economia. Cada um deles está ligado à estrutura dos valores morais da sociedade. Porém, como mesmos indivíduos exercem diferentes funções no governo e na economia, torna-se inevitável um conflito entre os dois. Por isso, uma das funções do subsistema de integração é corrigir os conflitos que surgem entre os subsistemas. Por fim, o subsistema de conservação de normas volta-se para garantir o equilíbrio dos indivíduos, para que possam realizar suas atribuições para o funcionamento normal do sistema.

Contudo, pode-se entender que a ação dos indivíduos é necessária para regular a sociedade, convertendo prescrições funcionais em regras adequadas. Os indivíduos que assumem essa responsabilidade para estabelecer a ordem no sistema social devem ser considerados como membros das elites estratégicas (KELLER, 1967).

Portanto, a denominação de “elites estratégicas”, distinguindo-as de outras elites, serve para realçar o impacto social geral e duradouro do exercício de sua liderança. Dentre as elites estratégicas, uma constitui o objeto do presente estudo – a elite industrial.

1.2 A Elite industrial

A primeira década do novo milênio caracteriza-se pela ativa intervenção do Estado dentro do processo de valorização capitalista. Nas sociedades ocidentais – e nas que seguem a cultura ocidental - o funcionamento do sistema capitalista tem conduzido o Estado a utilizar instrumentos que regulam as relações sociais, e induzem e promovem políticas voltadas ao desenvolvimento nacional.

O elevado grau de penetração do Estado na sociedade reforça os laços dos indivíduos em busca de apoio do Estado, levando-os a competir individual ou

coletivamente, pela atenção ou pelo controle do poder político. No cerne dessa competição, ressalta-se a presença de grandes empresas e organizações de representação industrial, não obstante se excluir, por definição, a noção de que o Estado seja um instrumento ou agente, cujo propósito seja o de defender o predomínio na sociedade de uma determinada classe.

A constatação da existência de um Estado forte não oculta ou menospreza a capacidade de grupos específicos influírem na formulação e execução de políticas. A consolidação da sociedade industrial moderna, a afirmação de um nacionalismo econômico como ideologia de desenvolvimento, a politização da economia, e a preferência dada à atuação das grandes empresas nos processos de desenvolvimento reforçam a conexão de um grupo específico, no caso o empresariado industrial nacional, ao aparelho do Estado.

Esse grupo industrial, identificado neste trabalho como a elite industrial tem a tarefa de exercitar sua capacidade de persuasão e pressão política para garantir que os interesses da indústria nacional sejam contemplados.

Os indivíduos que assumem essa responsabilidade estratégica para conduzir a sociedade à prosperidade são empresários de grupos econômicos e de grandes empresas, tanto de setores tradicionais quanto de modernos, exercem funções ativas e de direção nas entidades de representação industrial; estabelecem relações permanentes com a burocracia e a elite governamental³, seja por meio de comunicações formais, seja informais.

Quando se trata de relações entre a elite industrial e o Estado, imaginam-se grupos de pressão empresarial, estabelecidos em entidades patronais, articulando-se com membros do Legislativo, ou de agências paraestatais e burocracias do governo para obter reduções tributárias, isenções fiscais, relações trabalhistas menos rígidas, apoio a determinados setores produtivos fragilizados pela concorrência de importados. Em geral, buscam em suas interações com o governo a adoção de iniciativas ou medidas que favoreçam o seu grupo, em contraste aos interesses da classe trabalhadora ou do capital estrangeiro, podendo em algumas situações se configurar numa lógica de ação coletiva (LAZZARINI, 2011).

³ Os membros da elite governamental são aqueles que ocupam posições de dominação política; por terem autoridade imediata, suas decisões dão legitimidade e substância ao trabalho do quadro administrativo.

Um dos autores que estuda a respeito da lógica da ação coletiva é Mancur Olson (1999), que propõe a existência de um grupo de pessoas que se associam para perseguir um objetivo em comum, desde que esse objetivo seja mais facilmente alcançado pela associação do que pelos indivíduos (discutiremos esse assunto no Capítulo 2). A teoria tradicional dos grupos sociais diz, na sua variante informal, que o homem se associa por uma espécie de instinto gregário. Já a variante formal, por sua vez, discorre que tanto grupos pequenos quanto grupos grandes atraem membros pelos mesmos motivos, sendo estes de caráter funcional. Para Olson, entretanto, grupos pequenos têm mais facilidade de alcançar um objetivo do que grupos grandes, uma vez que o restrito número de participantes torna alto os ganhos pessoais, fazendo com que mais facilmente um ente do grupo assuma os custos do benefício. Esta é uma das teses centrais da lógica da ação coletiva.

Essas interações com o governo visando a obter condições que favoreçam o grupo potencializam o que se denomina de *lobby* organizado, caracterizando a atuação da elite industrial, que procura estabelecer seus próprios canais de interação. Paralelamente às ações executadas por uma entidade de representação empresarial (grupo pequeno), a elite, ou um determinado membro dessa elite, pode interagir com políticos parlamentares ou com membros da alta cúpula governamental para defender interesses específicos.

Nos regimes presidencialistas dos países latino-americanos, as interações que ocorrem entre a elite industrial e membros do legislativo e da burocracia governamental são marcados pela utilização de canais informais ou conexões pessoais, configurando-se no que os cientistas sociais denominam de clientelismo.

O que se observa é que, por um lado, grupos de pressão organizados da classe empresarial industrial têm exercido algum grau de influência nas políticas industriais adotadas na América Latina, particularmente naquelas executadas no período recente. O reencontro dos governos da Região com estratégias de desenvolvimento industrial para impulsionar a economia e corrigir os problemas sociais fortaleceu as entidades de representação da indústria em suas ações de intermediação e defesa de interesses do setor.

Contudo, por outro lado, vê-se uma situação paradoxal, na medida em que o acesso ao sistema político pode fornecer tanto benefícios gerais (para um setor

produtivo, ou classe industrial) quanto particulares (para um membro da elite industrial, por exemplo, um empresário). Esse paradoxo pode ser explicado pela possibilidade de ocorrer um comportamento *free rider*⁴. Por exemplo, as negociações com o governo sobre temas sistêmicos, como questões sobre a excessiva carga tributária são, geralmente, complexas, sensíveis e exigem a acomodação de interesses diversos. A aplicação de medidas de redução de impostos muitas vezes esbarra em restrições orçamentárias do Estado, ou em impedimentos constitucionais. Ao se adotar uma estratégia para obter benefícios para seus membros (ou para uns deles), a elite industrial terá maiores possibilidades de ter seus interesses atendidos se utilizar uma articulação clientelista – dar algum tipo de apoio político em troca do favor obtido. Na realidade, esta pesquisa mostrou que os membros da elite percorrem os dois canais, isto é, exercem uma pressão em grupo e seguem pela via clientelista. Mas, sob um cálculo estritamente privado, a articulação clientelista apresentar-se-á como a mais vantajosa. Por esse motivo, mesmo que haja iniciativas coletivas realizadas por entidades de representação industrial, a elite industrial optará pela lógica clientelista (LAZZARINI, 2011).

A origem e alimentação desse canal de influência, em um contexto clientelista, pode se dar pelo simples apoio a algum político em troca de favores do setor público, muito embora

[...] nem todo político se submeterá a esse tipo de influência e nem toda firma colocará foco em estratégias de interface com o Estado. Além disso, mesmo que empresas e político estabeleçam um contato isso não implica favorecimento ou algum tipo de ação ilícita. Em vários países, empresários e políticos interagem rotineiramente e, em vários casos, não há motivo escuso guiando tais interações. Porém, certas particularidades do sistema político brasileiro indicam que canais clientelistas têm papel relevante no capitalismo de laços (LAZZARINI, 2011, p. 43).

A literatura traz uma série de produções científicas que procuram mostrar esse emaranhado de alianças e relações clientelistas que gravitam em torno de interesses econômicos e políticos entre grupos seletos da classe empresarial e

⁴ Segundo Olson (1999) o comportamento *free rider* implica se beneficiar dos ganhos do grupo sem pagar os custos, ou melhor, sem contribuir para o bem coletivo. Segundo ele, esse é um problema típico de grandes grupos, nos quais se torna difícil de ser identificado, e por isso sua negativa à participação não impede que o bem coletivo seja produzido. Nos grupos pequenos, a não contribuição de um dos membros é facilmente percebida por todos os integrantes, o que reduz as possibilidades de acontecer esse tipo de comportamento. A atuação de um seletos grupo de empresários industriais inibe o problema do *free rider*. Por esse motivo, há uma tendência em se valer dos laços específicos, e não dos coletivos, para obter vantagens competitivas.

representantes do legislativo ou da burocracia governamental na América Latina, em particular no Brasil (MANCUSO, 2004; 2007; LAZZARINI, 2011; SANTOS, 2006). A suposição que levantamos é que doações de campanha e outras formas de conexão com o mundo político parecem fazer parte da estratégia dessa elite industrial, pois, é por meio desses canais que se obtém o atendimento aos seus interesses, ou para algum segmento industrial específico. Em todos eles, de modo geral, repercute o uso de padrões institucionalizados de relações entre sociedade e Estado como instrumentos fundamentais para alcançar legitimidade política. Ao analisar a história do desenvolvimento na América Latina, notamos que os indivíduos que compõem a elite do poder econômico tratam de realizar uma mistura de “privatismo com estatismo” (FAORO, 2001), a partir do estabelecimento de relações sociais voltadas à abertura do caminho para usar a máquina estatal, dando apoio a políticos e burocratas, em benefício da rede elitista, ou para satisfazer interesses particulares.

Isso significa que, uma elite industrial, ao penetrar facilmente no Estado para obter benefícios políticos e econômicos (em detrimento de outros empresários industriais que não possuem acesso mais “íntimo” a políticos e burocratas), sustenta a manutenção de um padrão clientelista, que, cada vez mais, molda-se ao capitalismo instituído na América Latina, e cujos caracteres de flexibilidade e estabilização são úteis para se concentrar no corpo estatal, e nos mecanismos de intermediação que possui, tais como: a manipulação financeira, o controle do crédito, a concessão pública de benefícios para a atividade produtiva.

Por caminhos diversos, resulta disso um corpo político e uma burocracia governamental que exerce suas funções em uma sociedade democrática, não de acordo com padrões de impessoalidade e respeito à lei ou à soberania popular, mas segundo critérios baseados nos laços informais, leais e particulares que são estabelecidos com indivíduos que compõem a elite industrial. É por isso que a expressão “aos amigos tudo; aos inimigos o rigor da lei” expõe a concepção e a prática que prevalece nos Estados democráticos latino-americanos.

Nesta pesquisa o estudo das elites industriais se propõe a interpretar os escritos de Antonio Gramsci sobre o papel de um grupo de *status* no planejamento ou promoção do desenvolvimento, não obstante toda a árvore do pensamento sobre

as elites, apontada anteriormente, ser fundamental para a construção do entendimento sobre os conflitos entre o Estado e a burguesia.

Partindo-se da ideia de que desenvolvimento implica modificação da sociedade, indaga-se como se dá essa modificação, como planejar e agir sobre esse processo. Se as respostas fossem dadas por, ou baseadas em, Gramsci, certamente afirmar-se-ia que quem motiva as modificações e as propõe, estaria circunscrito à camada intelectual e ao seu papel na reprodução social⁵.

A discussão sobre o papel dos intelectuais é uma das mais importantes questões desenvolvidas por Gramsci em sua obra, pois se trata de um grupo que tem em mãos o "poder" ou "privilégio" ou "força de direção" dentro de um determinado grupo social, capaz de conduzir uma sociedade.

O intelectual, segundo a concepção de Gramsci, é o agente "orgânico", isto é, aquele que nasce, cresce, movimenta-se dentro das bases; representa as bases e não perde o vínculo entre ele e o grupo que representa. Por esse motivo, o intelectual compartilha dos problemas enfrentados pela sociedade e tenta interpretá-los, difundindo assim sua ideologia para que esta se torne cada vez mais hegemônica (GRAMSCI, 1978).

"Orgânico" é aquele que trabalha em conjunto e relaciona-se com aqueles que representam; não está separado. Os intelectuais não formam um grupo à parte. Eles são encarregados da elaboração e difusão das novas concepções de mundo (novas ideologias). Sendo assim, a principal função do intelectual, além de ser a de elaborar novas ideias, é ser o elo entre estrutura e superestrutura ideológica. Esta última só é válida se for "historicamente orgânica, isto é, necessária a certa estrutura". Assim como uma ideologia também são os intelectuais: se os intelectuais criarem ideologias, projetos de desenvolvimento desligados das massas, na concepção de Gramsci, serão inúteis, sem nenhuma validade. Sem vínculo orgânico, o intelectual perde o seu sentido (PORTELLI, 1977, p. 84).

⁵ De modo semelhante, Mannheim (2001, p. 76) busca traçar uma tipologia da *Intelligentsia*, um grupo social específico, que teria dois sentidos: (a) consolidar o mercado livre como instituição a direcionar a conduta social; e (b) protagonizar a educação moderna, como suporte formativo do indivíduo, favorecendo a consciência de grupo. A *Intelligentsia* mannheimiana surge como condicionante social para novas conformações sociais e desfruta de acesso ao conhecimento amplo, perpassando ideologias.

Em Gramsci, os intelectuais estão intimamente ligados ao conceito de hegemonia. Ambos os conceitos relacionam-se mutuamente; os intelectuais são "funcionários" de uma classe que aspira a hegemonia, a direção. Os intelectuais, além de formular a ideologia da classe que representa, são encarregados de sua difusão, para que a ideologia se torne hegemônica.

O conceito de hegemonia é um dos pilares do pensamento gramsciano. Em linhas gerais, significa a relação de domínio de uma classe social sobre o conjunto da sociedade. O domínio se caracteriza por dois elementos: força e consenso; a força é exercida pelas instituições políticas e jurídicas e pelo controle do aparato policial-militar; o consenso diz respeito à cultura – uma liderança ideológica conquistada entre a maioria da sociedade e formada por um conjunto de valores morais e regras de comportamento. Por isso, para Gramsci, toda relação de hegemonia é uma relação pedagógica.

Um esforço interpretativo leva o autor a estabelecer uma correlação do pensamento gramsciano com a teoria das elites, ao considerar que uma das dimensões da hegemonia parte de grupos privilegiados da sociedade, que têm papel determinante na vida política e econômica, e que utilizam o Estado – sua estrutura administrativa e seus aparatos de repressão e coação - como principal órgão de dominação política.

Os indivíduos dispersos em três instituições – a econômica, a política e a militar, cuja posição lhes permite tomar decisões de grandes consequências, constituem a elite do poder e detêm a hegemonia, que é concebida como direção e dominação. A dominação, para Gramsci, tem duas faces: é exercida, por um lado, por meio da "coerção estatal", representada pela aplicação das normas e leis; e, por outro, por meio do "consenso", que é obtido através das ideias.

Gramsci sugeriu que a classe dirigente – a elite do poder - emprega a ideologia para impor seus interesses às outras classes sociais – o proletário e outras classes trabalhadoras. Com base nisso, percebe-se que, para que uma classe se torne dirigente de uma sociedade deve se distinguir e conquistar a direção, baseada na própria ideologia, na sua organização e superioridade moral e intelectual. Ou seja, a existência de um determinado sistema político requer que seu próprio

funcionamento e sua estabilidade institucional sejam aceitos como legítimos por parte de todos os grupos e classes sociais que integram a sociedade.

Ao analisar essas questões conceituais em Gramsci, percebe-se uma convergência com o pensamento de Mills. No primeiro parágrafo do Capítulo 1, de “A Elite do Poder”, Mills ressalta o emprego da ideologia por um grupo privilegiado para impor seus interesses à massa, por meio da coerção e consenso:

O poder de influência dos homens comuns é circunscrito pelo mundo do dia-a-dia em que vivem, e mesmo nesses círculos de emprego, família e vizinhança frequentemente parecem impelidos por forças que não podem compreender nem governar. As “grandes mudanças” estão além de seu controle, mas nem por isso lhes afetam menos a conduta e as perspectivas. A estrutura mesma da sociedade moderna limita-os a projetos que não são os seus, e de todos os lados aquelas mudanças pressionam de tal modo os homens e mulheres da sociedade de massas que estes se sentem sem objetivo numa época em que estão sem poder (MILLS, 1972, p. 11).

Ao traçar esta análise, constata-se que a Teoria das Elites se manifesta como um dos principais caminhos teóricos para explicar a definição e defesa de interesses particulares, e a consequente formação de anéis burocráticos nas relações entre os agentes do Estado e atores sociais, particularmente o empresariado industrial. Outro caminho se alicerça no argumento da literatura acadêmica, que defende a existência de uma ativa ação coletiva empresarial, capaz de conduzir proposições comuns do empresariado frente à burocracia pública. No capítulo a seguir, examina-se quais seriam os critérios que definem a ação coletiva, e se há esse tipo de atitude no empresariado. E, nos capítulos IV e V, propõe-se averiguar se houve e em que consistiu a ação coletiva do empresariado brasileiro e chileno.

2 O EMPRESARIADO INDUSTRIAL COMO ATOR POLÍTICO

2.1 Estrutura e desenho das ações coletivas empresariais

Como objeto de estudo, o empresariado tem sido analisado de forma extensa nas Ciências Sociais, contudo, os mecanismos e os processos que utiliza para organizar suas ações econômicas e políticas não têm obtido respostas aprofundadas. Este trabalho visa a compreender algumas posições teóricas acerca das estruturas e desenhos das ações coletivas realizadas pelos atores empresariais, partindo do pressuposto de que as ações dos empresários são canalizadas por intermédio de organizações representativas.

A abordagem teórica da ação coletiva empresarial deve conter uma análise das condições nas quais os interesses particulares dos empresários podem estimular a emergência de uma ação e de uma organização coletiva. Por isso é que a ação coletiva do empresariado é definida aqui como um conjunto de ferramentas que permite explorar os processos de formação de consenso e de tomada de decisão que ocorrem dentro das organizações empresariais. É por meio dessas organizações que esse tipo de ação se canaliza, vindo a constituir, inicialmente, o que podemos chamar de “ação empresarial organizada”.

A ação empresarial organizada se apresenta como uma das diversas formas de ação empresarial, isto é, uma das distintas vias de ação possíveis de que dispõe o ator empresarial para alcançar seus interesses.

Os atores empresariais se caracterizam por ocupar um lugar central nas mudanças políticas e econômicas que ocorrem na sociedade, mas também, trazem traços específicos, que são suas diferenças e sua heterogeneidade. A existência de uma heterogeneidade empresarial não parece algo que possa ser questionado; firmas diferem nos seus produtos e no modo de produzi-los, na sua localização, no seu tamanho, nas relações que mantêm com fornecedores, no tipo e na intensidade da força de trabalho utilizada.

Por causa desses traços, os interesses muitas vezes contrapostos são levados a conflitos e fricções. Essas diferenças são expressas tanto pelo posicionamento na estrutura econômica, quanto pelas preferências políticas e ideológicas, e pelas trajetórias e origens dos empresários. Por estes motivos, no

momento em que se pretende defender e fazer prevalecer seus interesses, o empresariado dispõe de distintas possibilidades e opções de ação, que podem ser tanto econômicas quanto políticas, como podem se recorrer aos dois tipos de forma simultânea.

As ações econômicas são aquelas que se referem ao conjunto de decisões tomadas no campo microeconômico, como as relacionadas ao investimento, venda de ativos, definição de preços, entre outras transações. As ações vinculadas com o campo político são as que procuram influir nas relações político-institucionais. Em geral, são dirigidas para o Poder Executivo e o Legislativo, em todos os seus níveis, visando a pressioná-los para obter respostas para as principais demandas. Além desse meio, o empresariado pode se utilizar: (a) de vínculos com partidos políticos para fazer com que defendam seus interesses, ou que, ao menos, não interfiram no alcance desses; (b) de atuação dentro de organizações empresariais, fazendo com que seus interesses se convertam em propostas da entidade, e que esta as concretize por meio do uso de canais apropriados; e (c) do comparecimento direto perante a opinião pública, a fim de buscar o apoio dela para realizar seus interesses.

A opção por um desses meios de ação política não impede o uso dos outros, até porque eles podem se complementar. Dependendo da situação, produz-se uma combinação das diversas opções. Não obstante sejam essas as variedades de ação política pelas quais o empresariado pode se valer para atender a sua demanda, ele dependerá de sua própria capacidade em definir suas demandas de forma individual, ou se tem a necessidade de se unir aos seus pares para fazê-lo. No primeiro caso, as ações são daqueles empresários que contam com a capacidade de ir diretamente e apresentar suas demandas ao Estado, sem intermediação; no último, para as ações denominadas de coletivas, é necessário unir esforços com outros empresários a fim de obter os objetivos propostos.

A ação coletiva produzida por esses atores se canaliza por intermédio de organizações representativas, que cumprem o papel central de aglutinar, organizando interesses diversos e, muitas vezes, contraditórios. Desta maneira, redefinem interesses individuais em um interesse comum, possibilitando a ação coletiva, e elaborando estratégias para influenciar o ambiente institucional.

No entanto, o empresariado precisa desse tipo de organização para levar a cabo suas ações políticas? Ou melhor, de que maneira atores empresariais, caracterizados pelas diferenças e heterogeneidade, procuram construir consenso e delinear uma demanda comum para reivindicar junto ao Estado? Para especificar, diferenciar e localizar a ação coletiva empresarial em um leque de ações possíveis, do qual dispõe o empresariado, como assinalamos acima, é necessário recorrer a algumas perspectivas analíticas.

A perspectiva pluralista procura responder a indagação acima analisando como os diversos grupos de interesse existentes em uma sociedade influem e atuam sobre o governo, e exercem sua influência sobre a sociedade. O centro da análise pluralista é a existência de grupos de interesse na sociedade que pressionam e podem incidir sobre o processo de elaboração de políticas públicas. As políticas do Estado são resultado de múltiplas demandas e pressões desses tipos de grupos, entre os quais estão o empresariado e suas organizações empresariais.

Para o pluralismo, há uma condição de igualdade na qual podem participar os diversos interesses existentes em uma sociedade na disputa pela distribuição de recursos. Segundo essa perspectiva, não se reconhece nem a existência de contradições estruturais na determinação de interesses, nem privilégios no acesso e na determinação de políticas públicas por parte de grupos ou classe social. Uma das carências dessa visão pluralista é que só analisam o comportamento observável dos empresários, e não consideram que suas ações estejam imbricadas em determinados contextos econômicos, político-institucionais e sociais nos quais desenvolvem suas atividades, como Granovetter (1985) procurou demonstrar.

A vertente da escolha racional trouxe ideias sobre as dinâmicas internas das organizações e, especificamente, no âmbito de sua base social. Entre os trabalhos dessa corrente, encontra-se o texto clássico de Mancur Olson (1999), citado no capítulo anterior, que se concentra na cooperação entre os indivíduos para levar adiante ações coordenadas a fim de obter bens que, por seu caráter público ou coletivo, não permitem qualquer indivíduo do seu desfrute, mesmo que não haja participado da sua obtenção.

O ponto de partida desse autor foi a afirmação corrente de que grupos de indivíduos com interesses comuns tenderiam, usualmente, a promover tais

interesses, principalmente, se fossem econômicos. Esta ideia estaria baseada na premissa de que os membros do grupo agiriam por interesses individuais racionalmente definidos. Esta afirmação, porém, segundo Olson (1999, p. 2), estaria equivocada: “a ideia de que os grupos agirão para atingir seus objetivos é uma sequência lógica da premissa do comportamento racional centrado nos próprios interesses não é verdadeira”.

Ainda segundo Olson (1999), os indivíduos que pertencem a uma organização têm interesses comuns, mas, ao mesmo tempo, têm motivações individuais diferentes dos interesses dos demais indivíduos do grupo. Na medida em que ninguém poderia ser, em princípio, excluído do usufruto de um benefício coletivo, pode ser racional para um indivíduo não contribuir para sua obtenção. Logo, quando o grupo for tão grande que a ausência de qualquer contribuição individual não faça nenhuma diferença, o benefício coletivo simplesmente “não será provido, a menos que haja coerção ou alguma indução externa que faça os membros do grande grupo agir de acordo com seus interesses comuns” (OLSON, 1999, p. 44). Situação oposta apareceria quando o número de indivíduos do grupo é tão pequeno que seus membros facilmente perceberiam que seu ganho pessoal com o benefício coletivo excederia seu custo total ou que a contribuição ou falta de tal por parte de um indivíduo produziria um efeito perceptível sobre os custos ou ganhos.

Essa situação estabelece o problema do *free rider*, que se acrescenta em proporção direta com o tamanho das organizações e se expressa no fato de que, de uma lógica racional individualista, de maximização de preferências e utilidades, os indivíduos optariam por não cooperar, porque, de qualquer maneira, beneficiar-se-iam do bem público obtido graças aos esforços dos demais.

É a partir desta distinção entre grupos grandes e pequenos que Olson afirma a existência de um alto grau de organização dos interesses empresariais. Fragmentada em uma série de “indústrias” (setores), a comunidade empresarial estaria dividida em frações relativamente pequenas, mas capazes de organizarem-se voluntariamente, a fim de terem seu próprio *lobby*, influenciando fortemente os governos. Na medida em que formam grupos pequenos, constituídos por grandes unidades (as empresas), facilmente associar-se-iam de maneira voluntária e fariam

fluir “natural e necessariamente” o poder político para as mãos daqueles que controlam os negócios e as propriedades.

De acordo com Olson, para que surjam entidades que representem os interesses comuns de um grupo de indivíduos, principalmente se são de grande dimensão, é necessário aplicar incentivos seletivos para oferecer exclusivamente aos que participaram das atividades da organização. Neste caso, para a perspectiva da escolha racional, e de modo oposto para o pluralismo, a organização do empresariado se produz, não porque seus membros defendam um interesse coletivo, mas porque perseguem interesses individuais, que são satisfeitos pela distribuição desse tipo de incentivo.

Os estruturalistas reconhecem a contradição estrutural de interesses dentro do capitalismo, e consideram as organizações empresariais como agentes de interesse de classe, mas não como atores autônomos e poderosos. Para eles, é irrelevante o estudo empírico da organização e o comportamento político dos empresários, dado que tais aspectos estão determinados por sua posição na lógica de funcionamento do capitalismo.

Nessa vertente, Offe e Wiesenthal (1984) realizaram uma importante pesquisa sobre a materialização das relações entre capital e trabalho, cujo principal argumento é que as diferenças na posição de um grupo na estrutura de classes (particularmente, trabalhadores e capitalistas), não somente conduzem as diferenças no poder que as organizações podem adquirir, mas também as diferenças nas práticas associativas, ou da lógica da ação coletiva, através das quais as organizações do capital e do trabalho tentam melhorar sua posição respectiva uma em relação a outra. Essas diferenças tendem a ser cobertas pelo que consideram ser o “paradigma do grupo de interesse”, e pela noção de lógica unitária e utilitária da ação coletiva que cobre todas as associações.

Offe e Weisenthal elaboraram conceitos em torno da ação coletiva empresarial, partindo de duas lógicas diferenciadas: a dos trabalhadores, para a qual denominaram de “dialógica”, e a dos empresários, chamada de “monológica”. De acordo com eles, os trabalhadores encontram-se, em um primeiro momento, desorganizados como ofertantes de força de trabalho no mercado, mas, em um segundo momento, organizam-se em torno de ações conduzidas pelos sindicatos. A

organização dos trabalhadores está mediada por um processo de conflito e diálogo, daí a denominação de dialógica. Assim, segundo os autores:

[...] a forma atomizada do trabalho vivo, que entra em conflito com a forma integrada ou líquida do trabalho 'morto', cria uma relação de poder: o capital (trabalho 'morto') de cada firma está sempre unificado, desde o começo, enquanto que o trabalho vivo está atomizado e dividido pela competição. Trabalhadores não podem 'fundir-se', no máximo conseguem associar-se para compensar parcialmente a vantagem de poder que o capital usufrui da forma de liquidez do trabalho 'morto'.

Na ausência de esforços de associação por parte dos trabalhadores, o conflito que está embutido na relação capital/trabalho assalariado permanece muito limitado. Os trabalhadores simplesmente não teriam poder de negociação para melhorar as condições de trabalho ou seus salários, porque cada trabalhador individual que começasse a fazer essas reivindicações correria o risco de ser substituído por outro trabalhador ou por maquinaria. A formação de sindicatos e de outras modalidades de associações de operários não é somente teórica, mas também historicamente uma resposta à 'associação' que já se consumou, por parte do capital, especialmente na forma de fusão de numerosas unidades de trabalho 'morto' sob o comando de um empregador capitalista (OFFE; WIESENTHAL, 1984, p. 65).

Logo, para esses autores, os interesses capitalistas são mais homogêneos do que os dos trabalhadores. Porém, no instante em que os empresários priorizam sua posição dominante sobre o Estado e trabalhadores, e ao ter claro o parâmetro de realização de seus interesses, a forma política e homogênea de organização capitalista deixa de ter relevância. Isso porque, a ação empresarial organizada só se dá como mera resposta defensiva à aparição dos sindicatos dos trabalhadores, ou à intervenção estatal na economia. Ao assumir que a organização empresarial é um produto da reação defensiva, mostra que os capitalistas são vistos como um débil ator político, ou como um ator político sem iniciativa política.

Para Offe e Wiesenenthal (1984), ainda que os capitalistas possam organizar-se para encampar uma ação coletiva, eles não o farão porque disporão de alternativas mais efetivas para fazer prevalecer seus interesses; a fragmentação e a heterogeneidade impedem a aplicação de políticas opostas aos interesses do empresariado, que são as situações que possibilitariam sua organização coletiva. Segundo eles:

Em todos os países capitalistas, a sequência histórica é a seguinte: o primeiro passo é a 'liquidação' dos instrumentos de produção de pequenos produtores de mercadorias e a fusão destes em empresas industriais capitalistas; o segundo passo é a associação defensiva dos trabalhadores; e o terceiro consiste em esforços de associação feitos agora por parte das empresas capitalistas que, adicionalmente à continuada fusão de capital,

entram em organizações formais, a fim de promover alguns dos seus interesses coletivos. Deduz-se dessa sequência que, ao contrário do 'hábito irrefletido', (1) os dois tipos de organização que estamos tentando comparar surgem em diferentes pontos da história do conflito de classe, que pode ser analisado como uma sequência de passos estratégicos tomados por ambos os lados, e (2) que o capital tem sob o seu comando três diferentes formas de ação coletiva para definir e defender os seus interesses, ou seja, a própria firma, a cooperação informal e a associação dos empregados ou de empresas, enquanto o trabalho tem somente uma (OFFE & WIESENTHAL, 1984, p. 65-66).

Offe e Wiesenenthal foram os primeiros autores a abordar os processos de construção da ação coletiva no seio das organizações empresariais. Em outro trabalho, Offe (1980) propõe um esquema de três dimensões para analisar essas organizações: de baixo, ou estrutural-econômica; de dentro, ou intra-organizacional; e de cima, ou político-institucional. A primeira se refere ao conjunto de interesses comuns agregados pela associação, e possibilita entender a dinâmica estrutural da corporação; ou seja, por esse esquema, obtém-se a explicação sobre a formação estrutural e os interesses que as associações representam. A segunda está centrada em características organizativas do ator coletivo, e permite conhecer tanto a organização, quanto a dinâmica inerente a ela, e os recursos e relações com outros atores sociais. E, a terceira dimensão baseia-se nas relações político-institucionais e ideológicas da associação no contexto do sistema político. Esta possibilita explicar como se dá as relações com outros atores relevantes do sistema político e econômico, especialmente, os agentes do Estado e de outras associações empresariais.

Outros autores que apresentaram considerações relevantes sobre a ação coletiva do empresariado foram Schmitter e Streeck (1999), que sustentam a tese de que as organizações empresariais só podem ser analisadas do ponto de vista da articulação e da simultaneidade de duas lógicas: a da influência, e a de seus membros. A primeira ajuda a explicar os processos internos de representação dentro de uma organização – está entrelaçada com as dimensões estrutural-econômica e político-institucional, desenhadas por Offe. A lógica dos seus membros se vincula com a dimensão intra-organizacional para estudar como as associações empresariais mantêm relações com seus associados.

As associações são construídas para oferecer aos membros incentivos suficientes para obter deles o apoio e os recursos necessários para sobreviver e

cumprir a tarefa de defender os interesses comuns, esta é a lógica dos seus membros. É neste momento que emerge a tensão entre o interesse individual e o coletivo, o que evidencia a função primordial das associações – redefinir os interesses individuais em função do interesse comum. Logo, as associações se organizam para definir interesses comuns e delinear estratégias que lhe permitam autonomia em relação aos outros atores sociais, como também para influenciar os agentes do Estado, constituindo o que os autores estabeleceram como a lógica da influência.

A estrutura das organizações empresariais deve refletir um compromisso entre ambas as lógicas, e se moverá em função de contextos particulares. Assim, tenderá a ser mais inclusiva e unitária, ou mais fragmentada e heterogênea quanto mais seus interlocutores estiverem em condições de controlar recursos econômicos e políticos essenciais para seu funcionamento, ou, quanto mais esses recursos estiverem sob o controle das bases. Além disso, o grau de desenvolvimento associativo será maior quanto mais importante for a ação coletiva para os empresários. Ao aumentar sua relevância, as associações devem incrementar em maior medida as funções de intermediação entre a base, o grupo social dos empresários representados e os interlocutores.

Em suma, a proposta que se julga necessária levar em consideração nas análises sobre a ação empresarial neste trabalho é a de distinguir a ação empresarial organizada e ação coletiva, porque a primeira explica os processos que ocorrem no interior das organizações empresariais: são as diferenças, consensos e atos de representação que os empresários efetuam, vinculando-se estreitamente com as relações estabelecidas entre as lideranças, que são os que formam o corpo diretivo, e os associados para os quais tais líderes dirigem sua representação. Esta investigação não pretende observar essas questões, mas criará o ambiente para pesquisas futuras.

A análise da ação empresarial organizada deve se aprofundar na heterogeneidade de interesses expressa nos múltiplos associados que participam da organização empresarial, que tem a problemática tarefa de gerir a diversidade de interesses, e traduzi-las em um interesse comum, a ser representada e defendida na dimensão político-institucional. A partir desse ponto, torna-se possível que a ação

empresarial organizada se constitua em uma ação coletiva realizada por uma associação para realizar relações com atores públicos e privados, na busca de consensos e medidas afins aos seus interesses.

A análise do conceito de ação empresarial organizada coloca o eixo central nas dimensões intra-organizacionais e estrutural-econômica, porque são estas que possibilitam conhecer a estrutura da organização, o seu funcionamento, as dinâmicas internas e os interesses representados. Isto leva a considerar o empresariado não como um bloco monolítico, mas sim constituído de diferenças e de interesses heterogêneos. Este aspecto é relevante porque a ação empresarial organizada se estrutura a partir do fracionamento e divergências entre os interesses dos empresários, representando a união de distintos interesses, que formam uma posição homogênea expressa na ação coletiva das associações na dimensão político-institucional.

Em que pese a relevância do estudo sobre a ação empresarial organizada, principalmente pela capacidade dela em se tornar uma ação coletiva, este trabalho procura apresentar nos capítulos que seguem uma modesta tentativa de análise da problemática da ação coletiva empresarial, assinalando as relações das organizações empresariais com o “exterior”, particularmente em seus vínculos com o Estado.

2.2 Empresariado como ator político na América Latina

As Ciências Sociais sempre tiveram um rico acervo conceitual para abordar a questão do papel do empresariado como ator político, tendo suas clássicas experiências calcadas em Marx, em Weber e em Schumpeter. Esses pensadores voltaram suas abordagens para os países que se desenvolveram nos primeiros estágios do capitalismo industrial, mas, mesmo assim, a produção latino-americana os aproveitou para compreender os fatores condicionantes do espírito empresarial do capitalista e as características que conferem ao empresariado industrial as condições para desempenhar seu papel de ator político nos países em desenvolvimento ou nos de desenvolvimento recente, nos quais se encaixam os países do continente. Constituíam-se como pressuposto que o impulso e a dinâmica de um processo de desenvolvimento em um sistema capitalista estavam previamente associados à existência de um setor privado capaz de por em evidência

seu papel empresarial na tarefa do desenvolvimento e, por isso, a mudança social e os interesses privados desse grupo eram tidos como convergentes.

O debate acadêmico que gira em torno desse tema procura observar em que medida, em uma sociedade contemporânea industrializada, o empresariado deve ser visto e colocado em uma posição de destaque ou à margem dos centros de decisão.

Na América Latina, não é limitado nem recente o interesse da literatura sobre o papel do empresariado industrial como ator político; vários pesquisadores caracterizam o empresariado latino-americano como economicamente frágil e dependente de favores estatais, incapaz de constituir-se como direção política e intelectual da sociedade, portanto, reduzido a uma “subalternidade passiva” (BIANCHI, 2004). Uma das razões dessa subalternidade seria sua debilidade econômica, tendo em vista o predomínio de interesses dos setores tradicionais, como o agroexportador, e do capital estrangeiro. Como o empresariado industrial latino-americano não teria condições de impor sua posição, restar-lhe-ia adaptar-se ao poder das oligarquias e das corporações multinacionais, e ao padrão de desenvolvimento adotado ou seguido pelo Estado.

Aponta-se, ainda, a incapacidade do empresariado latino americano em atingir um consenso em torno de objetivos comuns, assim como o de definir e promover as decisões políticas necessárias para incrementar sua competitividade. A causa dessa incapacidade seria a configuração do sistema de representação de interesses do setor, caracterizado pela fragmentação excessiva e pela falta de representatividade das entidades de maior abrangência.

No caso brasileiro, dividido em múltiplas organizações, tanto da estrutura corporativa (sindicatos, federações e confederações), quanto da estrutura extra corporativa (associações setoriais), o empresariado industrial tornar-se-ia incapaz de construir acordos em torno de um programa voltado para o incremento da atividade econômica, e de atuar unido pelo sucesso desse programa. E, fragmentado, o empresariado empenha os recursos políticos à sua disposição em negociações que procuram obter vantagens particulares do poder público, tais como crédito subsidiado com taxas de juros diferenciadas, tratamento tributário favorecido, proteção especial para competir no mercado interno e externo (MANCUSO, 2004).

A tendência de o empresariado agir de forma individualizada poderia ser contrabalanceada pela atuação das entidades empresariais de maior abrangência, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). No entanto, isso não ocorre, porque essas entidades são pouco representativas, e pertencem ao sistema corporativista. Ou seja,

[...] as práticas corporativas que prevalecem em entidades abrangentes como a FIESP e a CNI distorcem a importância relativa dos diversos segmentos industriais, exagerando a importância dos segmentos menos relevantes e atenuando a importância daqueles mais expressivos. A distorção introduzida pelas práticas corporativas exerce um efeito direto e negativo sobre a representatividade das associações mais abrangentes; afinal de contas, justamente os segmentos industriais de maior poderio econômico não se reconhecem plenamente nessas entidades [...] Como as associações não representam com fidelidade o conjunto da indústria, eles não têm condições de engendrar uma ação coletiva conseqüente em favor dos objetivos que unificam o setor – por exemplo, a redução do *custo Brasil*. Assim, a falta de representatividade dessas entidades também responde pela debilidade política da indústria no país (MANCUSO, 2004, p. 513).

Assim, os autores que defendem a debilidade política do empresariado industrial não veem saída para o problema da ação coletiva empresarial dentro do aparato organizacional e do sistema corporativo existente. Acreditam que a alternativa – tanto para o setor quanto para o país – seria a fundação de uma entidade associativa empresarial de cúpula, que coloque a indústria unida aos outros setores – agricultura, turismo, comércio e serviços, formando um consenso geral em torno de políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento econômico.

A visão de incapacidade de ação coletiva do empresariado vai de encontro à visão que é alimentada pelos autores defensores da ideologia nacionalista, que apostam na atividade “hegemônica” do empresariado, cuja postura política se caracterizaria pelo antagonismo aos interesses oligárquicos e das corporações multinacionais. Em suma, o empresariado industrial seria considerado como o motor do desenvolvimento econômico e político autônomo na América Latina, ou, pelo menos, nos países que apresentam maior grau de desenvolvimento industrial, entre os quais o Brasil e, em um nível inferior, o Chile certamente estão incluídos.

A literatura favorável à existência da força política do empresariado defende que um novo ativismo político teria sido protagonizado a partir dos anos 70. Segundo Bianchi (2004, p. 103), “associações setoriais, centros de pesquisas e de difusão de ideias, e até mesmo abrangentes organizações multissetoriais de cúpula

surgiram durante os últimos 30 anos, dando um registro vivo de uma nova atitude empresarial”. Porém, contrariamente à tese da hegemonia do empresariado, esse ativismo político não o colocou em posição antagônica aos interesses agroexportadores ou multinacionais existentes na América Latina; ao contrário, acomodou-se os interesses industriais junto ao dos outros setores da sociedade, isso porque se criou arranjos políticos e econômicos nos quais o empresariado demonstrou grande capacidade de negociação e articulação política.

O primeiro aspecto que marca esse novo ativismo político foi a criação de associações empresariais, cujos objetivos estavam relacionados à distribuição de benefícios aos associados, sob a forma de serviços técnicos e consultoria, repasse de subsídios, e representação de interesses perante o Estado e os sindicatos dos trabalhadores. A criação do *Consejo de La Producción, El Transporte y El Comercio*, fundado em 1983, no Chile, para aglutinar organizações nacionais de pequeno e médio porte, e do Sindicato da Micro e Pequena Indústria (Simpi), em 1988, no Brasil ilustrariam esse momento de associativismo multissetorial.

O segundo aspecto foi a criação e difusão de centros de estudos e de divulgação da ideologia empresarial, como os brasileiros: o Instituto Liberal, fundado em 1983, o Instituto de Estudos Empresariais (1984), e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), criado em 1989, por um grupo de empresários industriais. E, por último, a importância da criação de associações empresariais de cúpula, ou a renovação de entidades existentes, como a *Confederación de la Producción y el Comercio* (CPC), criada em 1915, no Chile, reunindo os principais setores produtivos do país, representados por seis ramos: Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), *Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo* (CNC), *Sociedad Nacional de Minería* (SONAMI), *Sociedad de Fomento Fabril* (SFF), *Cámara Chilena de la Construcción* (CChC), e *Asociación de Bancos e Instituciones Financieras* (ABIF).

Na cena política brasileira, associações empresariais do segmento industrial, muito embora adotem um comportamento de *rent-seeking*, utilizam outras formas de atuação política: ou seja, há uma convivência entre formas complexas e variadas de ação. A literatura tem apresentado visões, segundo as quais, apesar da fragmentação do empresariado industrial, desde meados dos anos 90, o setor

industrial teria realizado esforços de ação coletiva para definir e defender uma posição comum. Segundo Mancuso (2004), essa mobilização é fruto da confluência entre um processo de natureza econômica, que tornou a competitividade uma meta prioritária, e a iniciativa de um ator político – a Confederação Nacional da Indústria (CNI) –, que se dispôs a organizar a ação coletiva.

É possível avaliar a relevância da atividade política do empresariado industrial de diversas formas. Duas dessas podem ser consideradas, a partir de sua relação com o Poder Legislativo, e com o Poder Executivo (governo, suas autoridades decisoras, agências paraestatais e burocracia governamental), levando-se em conta que esta pesquisa não tem o intuito de aprofundar a análise das relações do empresariado com o Legislativo, muito embora seja útil observar o comportamento nessa situação. Isso porque a atividade política do empresariado industrial está associada a sua atividade econômica, e esta se expõe aos efeitos causados por um conjunto de decisões tomadas por autoridades que ocupam posições no Executivo e Legislativo (e também no Judiciário que, não obstante a exclusão nesta análise, mantém um relevante papel a produção de decisões que afetam a indústria), de âmbito municipal, estadual e federal. Ou seja, as decisões do poder público têm a capacidade de interferir sobre as atividades das empresas no setor industrial, levando o empresariado – de forma direta ou por intermédio de representantes e lideranças – a realizar atividades de articulação e defesa de interesses.

Ao analisar a articulação dos interesses do empresariado industrial nos processos de produção legislativa federal nos países latino-americanos, observamos, de um modo geral, que o empresariado foi atraído pelo aumento do papel e da relevância dos parlamentos nacionais, graças à redemocratização que os países vivenciaram em épocas distintas. No Brasil, autores apontam para o fato de que a redemocratização, a partir de meados dos anos 80, resultou no incremento das prerrogativas do Congresso Nacional, atraindo, como consequência, a atenção do empresariado industrial, cuja atuação concentrava-se prioritariamente nos processos decisórios internos do Executivo (DINIZ; BOSCHI, 2003, 2004; MANCUSO, 2004).

O incremento relativo das prerrogativas do parlamento se deu no mesmo período em que a agenda neoliberal tornou-se, progressivamente, hegemônica no Brasil, observando-se, com isso, a ascensão de ideologias pró-mercado. A rejeição do modelo desenvolvimentista e as profundas mudanças econômicas que fortaleceram o poder econômico do setor privado inspiraram o ativismo político do empresariado industrial. Tanto que, não por acaso, ao longo dos anos 90, o setor privado latino-americano transformara-se no motor do crescimento econômico, como resultado da falência das estratégias de substituição de importações dirigidas pelo Estado, do relativo sucesso das estratégias de livre-mercado, da ausência de modelos alternativos de desenvolvimento, e da pressão internacional pela desregulamentação da economia. O novo cenário econômico, representado pelo mercado, livre iniciativa e internacionalismo, e as novas condições políticas, caracterizadas pelo fim dos regimes autoritários, e pela consequente transição democrática, proporcionaram ao empresariado industrial um ambiente favorável à organização de interesses, por intermédio da criação de associações empresariais, e da mobilização de *lobbies*⁶ para pressionar ou obter o apoio dos membros dos legislativos, apoiar candidatos, ou, até mesmo, lançar candidaturas próprias (BARTELL & PAYNE, 1995).

Mesmo reconhecendo os limites estruturais da burguesia industrial brasileira, Mancuso (2007b) sustenta a tese da atuação política intensa e, muitas vezes, bem-sucedida do empresariado industrial. Segundo ele, a partir de um trabalho iniciado pela CNI, envolvendo paulatinamente um conjunto significativo de entidades empresariais, tornou-se possível constituir uma plataforma legislativa unificada, coerente, baseada na redução do *custo Brasil*. O ponto de partida se deu em um seminário organizado pela CNI, em 1995, que colocou frente a frente os industriais e os parlamentares para discutir as decisões que poderia ser tomadas no legislativo federal para atacar o custo Brasil, e melhorar as condições para se ampliar a competitividade do setor.

Um dos frutos do seminário foi a criação da “RedIndústria”, uma rede de entidades industriais do sistema corporativo e extra corporativo que, anualmente,

⁶ *Lobby* é o nome que se dá à atividade de pressão de grupos, ostensiva ou velada, com o objetivo de interferir diretamente nas decisões do poder público, em especial do Legislativo, em favor de interesses privados.

prepara a publicação Agenda Legislativa da Indústria (ALI), documento que destaca o conjunto de proposições legislativas que estão em tramitação no Congresso Nacional, e apresenta a posição consensual da indústria sobre as proposições de maior impacto potencial sobre o custo Brasil. Ou seja, procura-se criar uma coesão do pensamento dos industriais e definir proposta e posições legislativas, por meio de uma consulta às federações e associações. E, de acordo com o autor que defende a visão da intensa ação coletiva do empresariado industrial,

Desde a publicação da primeira *Agenda Legislativa da Indústria*, em 1996, até a nona Agenda, em 2004, o trabalho de preparação do documento tem envolvido um número cada vez maior de organizações que representam os interesses das empresas do setor industrial [...]. A partir de 2001, uma quantidade crescente de organizações setoriais de abrangência nacional – pertencentes ao sistema corporativo ou extra corporativo –, passou a cooperar na feitura do documento: 28 organizações setoriais em 2001, 31 organizações em 2002, 33 em 2003 e 42 organizações em 2004 [...]. Desta forma, é possível concluir que o trabalho anual de preparação das *Agendas Legislativas da Indústria* é coletivo e de grande porte, ainda em expansão gradativa, colocando lado a lado na pugna pela redução do *custo Brasil*, a entidade de cúpula do setor industrial, as federações de indústrias e dezenas de outras organizações que representam setores industriais específicos em âmbito nacional e estadual (MANCUSO, 2007a, p. 53-54).

Por essa visão, portanto, a ALI seria uma das principais ferramentas de mobilização da ação coletiva do empresariado industrial, e desempenharia importante papel de (i) motivação da aprovação de leis que produzam efeito positivo no setor produtivo; e (ii) de influência à construção de políticas públicas e programas de governo, reafirmando ao governo e aos parlamentares, como também aos candidatos a cargos eletivos, as prioridades legislativas da indústria brasileira.

A segunda forma de avaliar a relevância do empresariado como ator político se dá pela análise de sua relação com o Executivo. Não obstante o incremento das prerrogativas dos parlamentos, comentado acima, os sistemas presidencialistas latino-americanos são caracterizados pelos amplos poderes destinados ao Chefe de Estado (e de Governo), entre os quais os poderes legislativos. No Brasil, as funções legislativas conferidas pela Constituição de 1988 ao Chefe do Poder Executivo permitem que ele desempenhe papel relevante no processo de produção legislativa federal; a edição de medidas provisórias (MPs) ilustra esse quadro: cinco presidentes da República, entre 1985 e 2010 - José Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva – editaram, pelo menos, 917 medidas provisórias (MPs), e reeditaram 5.491 MPs; em 2011, primeiro

ano de mandato da Presidente Dilma Rousseff, foram assinadas 36 MPs (PASSARINHO, 2011)

O fato é que esses poderes legislativos do Executivo incentivam a indústria a dirigir suas atividades de pressão política para as autoridades e burocracias governamentais. No Brasil, desde, aproximadamente, os anos 50 até hoje, uma parte importante da produção acadêmica envolve-se em um debate fundamental sobre esse tipo de relação que, segundo Mancuso (2007a), encontra o ponto de divergência a partir do momento em que se definiu o empresariado como um ator político forte, cujos interesses coletivos são refletidos sistematicamente pelas decisões não-ilegais do poder público. Nos próximos capítulos, procura-se entender e analisar esse espinhoso problema no estudo das políticas públicas – o da verificação da influência de interesses privados sobre decisões governamentais, e as modalidades de acesso do setor privado à burocracia governamental, que é o foco desta pesquisa.

Diversos trabalhos (BARTELL & PAYNE, 1995; MANCUSO, 2004, 2007a; 2007b; BIANCHI, 2004, 2007) apontam, de forma minuciosa, que o empresariado foi, com frequência, bem-sucedido em sua ação coletiva; as proposições do setor privado contempladas com a aprovação do parlamento, e transformadas em políticas do governo comprovam o êxito da intensa ação política. Porém, o que se observa é que, na América Latina, ação coletiva é impulsionada em contextos de ameaças políticas, como ocorrera no Brasil, em 1964, levando ao apoio da classe empresarial à deposição do então Presidente João Goulart, ou ameaças econômicas, como a de perda da propriedade privada, em face das medidas de estatização e reforma agrária executadas pelo Presidente Salvador Allende, no Chile, no início dos anos 70.

Acredita-se que a intensa ação coletiva empresarial na relação com o legislativo não impede a atuação ativa de segmentos do setor privado na defesa de questões específicas. A base coletiva das entidades empresariais cria um paradoxo: se é possível acessar e conquistar a aprovação de proposições no parlamento para conseguir benefícios para a classe industrial como um todo, por que não fazê-lo para obter benefícios particulares?

É provável que uma empresa ou entidade empresarial se valha de dois canais: a pressão em grupo (aliando-se a outras entidades), ou a via clientelista. Mas, a lógica clientelista se sobrepõe às iniciativas coletivas por ser o canal de menor custo de transação: são os laços específicos, e não coletivos, que permitem a obtenção de vantagens competitivas particulares. Por isso, a estratégia de articulação clientelista no legislativo é a principal escolha do empresariado industrial para possibilitar benefícios estritamente particulares.

Ao estabelecer vínculos com políticos do legislativo, formando uma espécie de “anéis legislativos”, o empresariado amplia as atividades de pressão frente ao Executivo; tal pressão pode ocorrer por parlamentares que defendem os interesses empresariais, cujo conteúdo da proposição envolve as agências oficiais e a burocracia governamental, como o lobby de parlamentares na Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA), em favor de empresas do setor farmoquímico⁷.

Desse modo, sugere-se que, independente das esporádicas situações de ação coletiva empresarial, prevalece a ação de um grupo privilegiado que representa os interesses (setoriais ou particulares). É neste sentido que a ideia de “anéis burocráticos” se torna central: ação política do setor privado que ocorre permanentemente, e com mais intensidade, nos corredores ministeriais são os laços clientelistas entre indivíduos que compõem a elite de segmentos produtivos específicos e a burocracia governamental, buscando, com isso, a tradução de interesses específicos em políticas concretas.

⁷ Empresas farmacêuticas e laboratórios químicos usaram políticos para tentar pressionar a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) na defesa de seus interesses. Um levantamento da própria agência reguladora constatou que, em 2011, 140 audiências foram pedidas por deputados federais e senadores com a cúpula da Agência. A maioria pedia uma intervenção para defender a liberação da produção ou comercialização de um produto (Jornal Estado de São Paulo, 21 de maio de 2012).

3 RELAÇÃO ENTRE ESTADO E ELITE INDUSTRIAL NA PROMOÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

3.1 A Relação entre Estado – sociedade: algumas observações teóricas

O objetivo deste capítulo é entender as maneiras pelas quais os Estados latino americanos, em especial o brasileiro e o chileno, se relacionam com outras fontes de poder dentro de seus territórios. Interessa-nos, especificamente, abordar o relacionamento dos Estados com grupos historicamente responsáveis em dinamizar o capitalismo industrial em suas sociedades, observando de que modo estes afetam as políticas públicas.

Nesta investigação, o Estado e o seu aparato burocrático são assumidos como elementos fundamentais para o desenvolvimento. Mesmo assim, levando-se em conta as inúmeras e ricas contribuições da literatura sobre as teorias do Estado, não pretendemos trazer uma discussão quanto às origens ou à necessidade da existência do Estado, nem tampouco produzir uma revisão minuciosa do conceito de Estado, aproveitando-se das muitas produções teóricas disponíveis. A proposta deste trabalho é, ao examinar algumas abordagens sobre o Estado, apresentar uma tipologia que nos auxilie na compreensão das relações entre o Estado e o empresariado industrial.

O ponto de partida é uma análise da interpretação de Antonio Gramsci sobre Estado e sociedade civil, na qual desenvolve a “concepção ampliada” do Estado, incluindo, dentro do próprio Estado, os aparelhos hegemônicos.

A literatura consagrada dos clássicos – de Maquiavel e Thomas Hobbes, passando por John Locke e Jean Jacques Rousseau, até Karl Marx – apresenta diversas maneiras de interpretar o Estado. Contudo, Marx é o que expôs o Estado destituído de sua superioridade entre os homens. Em vez de ressaltar o Estado superior, acima dos homens, Marx (e Engels) coloca-o como um instrumento da classe dominante, isto é, relacionado com a divisão da sociedade em classes, e tendo como principal função conservar e reproduzir essa divisão, garantindo os interesses da classe que domina as outras classes.

Dessa visão marxista do Estado, Antonio Gramsci desenvolve uma interpretação mais elaborada e complexa sobre a relação entre Estado e sociedade. Segundo ele, o Estado é, ao mesmo tempo, força e consenso; isto é, por intermédio de diversos sistemas e meios, e principalmente por entidades que aparentemente estão fora da estrutura estatal coercitiva, o Estado se mantém e se reproduz como instrumento essencial para a expansão do poder da classe dominante, mas não se mantém apenas pela força e pela coerção legal, pois, também constrói o consenso no seio da sociedade.

Ao estabelecer essa consideração sobre do Estado, Gramsci alcança a definição de hegemonia, mais especificamente, a “hegemonia encouraçada de coerção”, que é uma interpretação do Estado composto pela junção de duas esferas: (i) a sociedade política, o Estado no sentido estrito, formada pelo conjunto de mecanismos, por meio dos quais a burguesia – classe dominante, segundo Gramsci, detém o monopólio legal da repressão e que se identifica com os aparelhos coercitivos do Estado, controlados pela burocracia; e (ii) a sociedade civil, o Estado “ético”, formada por organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias.

Assim, o Estado ampliado – expressão tornada célebre por Christine Buci-Gluksmann - composto pelo conjunto de meios de direção intelectual e moral, isto é, pelos aparelhos hegemônicos, atua com o objetivo de manter e reproduzir a dominação da burguesia, que nesse modelo de Estado, coloca-se não apenas como classe dominante, mas também como classe hegemônica (dirigente).

Para explicar o predomínio ideológico da classe dominante sobre as classes subalternas na sociedade civil, Gramsci utilizou o conceito de hegemonia, que se apresenta por meio de dois significados. Primeiramente, pode ser entendida como um processo pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, por meio de sua liderança intelectual e moral, sobre outros grupos da classe dominante. Ou seja, é a classe dirigente que detém o poder e a capacidade para articular os interesses dos outros grupos. Em segundo, significa as tentativas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor seus interesses como interesses universais, moldando, com isso, os interesses e as necessidades das classes subalternas (CARNOY, 2004).

O que se pode concluir da visão de Gramsci sobre a relação “Estado – sociedade” é que o Estado se incorpora à hegemonia da classe dominante; essa incorporação é necessária não só por causa da “natureza” da classe burguesa – a vontade de absorver e transformar a sociedade em termos culturais -, mas, principalmente, pela falta de capacidade de realizar essa transformação. Por essa concepção, o Estado gramsciano teria a função de promover a transformação, tornando-se um “educador”, ao impor um sistema de leis e normas burguesas como se houvesse apenas uma classe; logo, a hegemonia e a função hegemônica do Estado seriam derivadas da natureza da burguesia como uma classe ideologicamente abrangente, e da posição ocupada por essa classe na hierarquia do poder econômico na sociedade capitalista (CARNOY, 2004).

A partir do momento em que o Estado, na abordagem de Gramsci, torna-se educador, ele incorpora o poder de transformar a estrutura da sociedade, reorganizando a estrutura econômica e criando uma nova estrutura. Esse movimento deve ser favorável às classes subalternas, mas pode resultar no que ele denomina de “revolução passiva”; isto é, quando a fração hegemônica da burguesia adota medidas para desarmar, dividir e neutralizar o movimento “intransigente e radical” das classes subalternas.

A revolução passiva é tratada por Gramsci como um transformismo que orienta o livre curso da elite conservadora para preservar a hegemonia; em outras palavras, trata-se de uma transformação pela qual os poderosos da classe de cima modificam lentamente as relações de força para neutralizar os seus inimigos das classes de baixo - as classes subalternas. Esse movimento garante a sobrevivência à classe dominante, mesmo em situações de crise política e econômica. E essa situação não se alterará, a menos que as classes subalternas consigam superar a hegemonia da classe dominante, ou seja, promover uma revolução anti-passiva.

Se, por um lado, Antonio Gramsci se apresenta como um dos principais pensadores marxistas do século XX, ao formular um enfoque alternativo do Estado, baseado na derrubada do Estado burguês e construção do socialismo, por outro lado, não se desfaz da tradução automática do capital monopolista de Estado, que compreende o Estado a serviço exclusivo de uma fração monopolista da classe capitalista.

Há, entretanto, uma abordagem discrepante do paradigma marxista (e de Gramsci), não obstante ser, inequivocamente, inspirado por ele. Trata-se da concepção do Estado de Claus Offe, caracterizada por uma originalidade teórica, por conferir autonomia às instituições democráticas de representação política. Offe dá ao princípio de representação, um significado distinto do marxista, ao propor a existência de uma configuração da dominação de classe exercida ao nível da instância estatal. Por este princípio, o governo determina que o Estado absorva os interesses coletivos de todos os membros da sociedade de classes.

A análise de Offe é influenciada pelas teorias da burocracia de Max Weber, principalmente por defender que o Estado é composto de “aparelhos institucionais, de organizações burocráticas, e de normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade” (CARNOY, 2004, p. 167).

Em sua essência, Offe refuta as teorias marxistas que defendem o argumento de o Estado atender aos interesses específicos da classe dominante – interesse de classe. Para ele, como o setor privado é bastante heterogêneo, sendo seus interesses dispersos, é provável que o Estado sirva a um interesse particular, ou de uma elite, do que aos interesses da burguesia em seu conjunto. Isso porque ele se baseia em uma relativa autonomia do Estado, em relação à burguesia. Entretanto, não obstante deixar de ser considerado como um mero instrumento da classe dominante, o Estado mantém suas atribuições limitadas pela luta de classes.

A burocracia também é vista de modo autônomo, e isso ocorre em duas situações. Na primeira, que ocorre de forma mais frequente, a autonomia deriva dos conflitos internos da própria classe dominante que são solucionados por uma burocracia independente; cabe assinalar que a burguesia, em geral, não participa diretamente do aparelho estatal. A segunda situação decorre do fato de a burocracia, apesar de permanecer como agente da classe dominante, lutar constantemente por mais poder. Neste sentido, em determinadas situações muito especiais, como por exemplo, quando há um relativo equilíbrio entre as classes em luta, ela pode se afirmar como autônoma. Por outro lado, mesmo sendo um Estado autônomo, depende economicamente da burguesia para desenvolver o país e obter recursos – via arrecadação de tributos. Além disso, depende do suporte político

proveniente das classes em luta. Logo, essa burocracia nunca se apresentaria inteiramente autônoma.

Outro conceito formulado por Offe para defender a tese estatista é o de seletividade, utilizado para expressar um modo de atuação das normas de exclusão, definidos como sócio-estruturais, acidentais e sistêmicos. A seletividade deve ser entendida como o desempenho de instituições políticas no processo decisório de políticas públicas, na medida em que agem como um sistema de filtros, inserindo ou retirando das agendas atos concretos, seja por exigência estrutural, ideológica, processual ou repressiva. Para ele, a seletividade do Estado não pode ser entendida a partir da teoria das classes: “pode-se dizer que a dominação política em sociedades industriais capitalistas é o método da dominação de classes que não se revela como tal” (OFFE, 1984, p. 162), e elementos de demonstração empírica, como a produção de consenso, as políticas de bem-estar social, os processos eleitorais e as estratégias político-administrativas servem para confirmar a negação da dominação política de classe.

Claus Offe reserva uma particular atenção para a questão da crise. De acordo com sua abordagem, a crise econômica instaura-se a partir do momento em que o arranjo institucional responsável pela representação de interesses perde seu potencial de expressão da diferenciação social, seja pela alienação, seja pela transferência da representação a canais não institucionalizados. A visão de Offe sobre a crise é pertinente, na medida em que a recente retomada de políticas industriais nos países de industrialização avançada e nas consideradas emergentes ganhou força em momentos de crise econômica. Pensemos, por exemplo, na industrialização dos países da chamada segunda geração, como a Alemanha que, no início do Século XIX já possuía uma manufatura mais equipada do que a Inglaterra, país que comandou a Revolução Industrial. Como se discute no Capítulo 5 deste trabalho, hoje, o Brasil está em desvantagem em matérias de produtividade e competitividade, em relação ao mundo, onde o modelo asiático de produzir, baseado no baixo custo dos recursos de produção e no ativismo estatal, tem sido exitoso no avanço da competitividade dos bens e serviços.

Em passagem recente pelo Brasil⁸, Offe demonstrou a falácia do domínio direto do Estado pela classe dominante: a crise financeira mundial de 2008 seria uma constatação de que nenhuma classe estaria no controle do Estado. Ao contrário, enfoca uma suposta cooperação entre as diversas esferas da sociedade, sustentando-se em duas argumentações: (a) a ordem social é uma organização estável entre relações sociais, não havendo, assim, um só setor ou classe dominante; e (b) nenhuma das esferas (mercado, Estado e sociedade) pode ser ignorada; cada uma delas se constitui em parte de uma intrincada relação: a social-democracia defende a importância do Estado, o liberalismo defende a importância do mercado, e os partidos de visão coletivista defendem a relevância da organização social.

Ao tratar mais especificamente das políticas de bem-estar social, Offe explica a importância do Estado liberal reformista como forma de rompimento da tese da dominação política de classe. Segundo ele, a maior diferença entre Estados autoritários e totalitários e o Estado liberal reformista reside no respeito deste à democracia, o que implica maior participação popular nas decisões políticas, associada ao capitalismo, sistema que concentra renda e aumenta as desigualdades sociais. Nesse sentido, Claus Offe frisa que a ampliação da democracia no mundo capitalista ocidental só foi possível graças à instituição do *Welfare State* ou Estado do Bem-Estar, decorrente do Estado liberal reformista. Ressalte-se, ainda, que esse modelo de Estado procura sempre se legitimar por meio de políticas públicas que protegem ou melhoram a situação da classe trabalhadora (OFFE, 2004).

A terceira abordagem a ser destacada segue os preceitos weberianos, mas não se prende somente a eles. Ao tratar do papel do Estado na promoção do desenvolvimento industrial, Peter Evans fornece um retrato analítico das características institucionais que distinguem os Estados de maior e menor êxito na tarefa da transformação industrial. Ele estabelece um debate sobre o papel econômico do Estado, oferecendo uma nova visão dos motivos pelos quais o envolvimento do Estado funciona em alguns casos e produz desastres em outros.

⁸ Claus Offe proferiu conferência no SESC e na Universidade Federal do Paraná (UFPR), em 29 de junho de 2010, sobre Theodor Adorno, e sobre sociedade civil. Para ver transcrição das conferências: Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/40356297/Palestra-Claus-Offe-Junho-2010-UFPR>>. Acesso em: 08 jul. 2012.

Evans começa com a ideia de que os Estados variam na forma como são organizados e como se relacionam com a sociedade. Em algumas sociedades, como no Zaire, o Estado é considerado predatório, isto porque atua impiedosamente para extrair da sociedade, e nada oferecer em troca. Em outras, como na Coreia, observamos o que ele chama de desenvolvimentista, devido à promoção da transformação industrial. E, em casos intermediários, como no Brasil e na Índia, a atuação do Estado alterna, ora de ajuda e promoção, ora criando entraves, e prejudicando o empresariado nacional.

Os principais instrumentos utilizados para examinar as estruturas dos Estados eficazes são a reformulação conceitual e a análise histórica comparativa. Evans, ao se concentrar na realização de pesquisa comparativa sobre os sucessos e fracassos do envolvimento do Estado no processo de industrialização, procura demonstrar que a ação estatal bem sucedida requer uma compreensão de seus próprios limites, uma relação realista para a economia global, e a combinação de organização interna coerente e laços estreitos com a sociedade, o que ele chamou de "autonomia inserida".

Para explicar a construção da autonomia inserida, Evans identifica três "ondas" que mostram a importância do Estado para o desenvolvimento econômico no pós-guerra. Na "primeira onda", predominante nos anos 50 e 60, o Estado era visto como o principal agente econômico responsável por promover a industrialização nos países de "capitalismo tardio", e o desenvolvimento tecnológico nos países de industrialização avançada. Porém, as crises econômicas mundiais originadas principalmente pelo petróleo (em 1973, e 1979), abalaram seriamente a crença no Estado como garantia de bem-estar econômico.

O ambiente de crise levou à gestão da "segunda onda", caracterizada pela visão paradoxal da ortodoxia neo-utilitarista, de que o Estado, mesmo sendo a raiz do problema, de algum modo seria capaz de se tornar o agente que iniciaria e poria em prática os programas de ajuste estrutural; isto é, acreditava-se que o papel do Estado deveria ser reduzido ao mínimo e, para isso, adotou-se medidas de liberalização comercial, privatização, entre outras políticas associadas ao ajuste estrutural; porém, todas elas, para serem empreendidas, necessitariam do Estado para iniciá-las (EVANS, 1993).

A partir do primeiro decênio do século XXI, porém, ganhou força a corrente de pensamento que sustenta a importância do ativismo estatal como condição precípua para o desenvolvimento econômico e, particularmente, o desenvolvimento industrial, chamada por Evans de "terceira onda". Segundo o autor, essa corrente defende que os Estados podem ser desenvolvimentistas, desde que sejam capazes de fomentar as perspectivas de longo prazo das elites privadas, de ajudar a solucionar os problemas de ação coletiva, e de suprir investimentos essenciais em educação e infraestrutura. Para alcançar o crescimento econômico efetivo, argumenta que é necessário seguir os preceitos weberianos – possuir uma burocracia capacitada, selecionada por meio de critérios meritocráticos, e ser formada por indivíduos dispostos a implantar metas corporativas, que são a melhor forma de maximizar seu próprio interesse individual. É importante ressaltar também que uma burocracia autônoma não é aquela que ignora a classe empresarial, mas a que age junto a ela, sempre impondo, porém, as metas que julga melhor para garantir o desenvolvimento.

Entretanto, segundo Evans, o aparato burocrático é necessário para a geração de autonomia por parte do Estado, mas não é suficiente. É imperiosa, também, a inserção governamental nos interesses do empresariado e da sociedade, principalmente em países considerados de industrialização tardia, como o Brasil e o Chile, que encontram entraves tecnológicos para o adensamento produtivo. Para superar o abismo tecnológico e aproximar-se de forma efetiva dos sistemas sociais avançados, o aparelho do Estado é obrigado a mobilizar recursos, diante da exigência de capital (adquirir tecnologia avançada em máquinas, por exemplo) maior do que o setor privado é capaz de acumular, ou de não demonstrar "coragem" em arriscar seu capital.

De acordo com essa argumentação, um Estado desenvolvimentista deve manter vínculos com grupos sociais fora do Estado, a fim de construir um projeto que conduza à efetiva transformação econômica e social. Estes vínculos dão à burocracia a real dimensão da possibilidade de realização dos interesses do empresariado e da sociedade. Porém, sem autonomia diante desses grupos, o Estado atuaria de modo incompatível com sua finalidade, permitindo que interesses particulares das elites empresariais se sobressaiam, vindo a inibir o alcance de objetivos estratégicos da agenda desenvolvimentista. Para que isso não ocorra, e se

possa promover a transformação econômica, Evans defende a manutenção do equilíbrio entre autonomia e inserção, cujo sucesso estaria ligado à contínua reconstrução da relação Estado e sociedade (EVANS, 1993, 2004).

Assim, pode-se afirmar que a autonomia do Estado não é suficiente em si. É fundamental que se construa uma autonomia inserida, isto é, o estímulo à promoção de uma permanente articulação e integração entre Estado e empresariado, com o intuito de aperfeiçoar o desempenho da economia e gerar desenvolvimento econômico.

Tal integração deve ser alimentada pela presença de uma burocracia de perfil weberiano no Estado, e de organizações de representação do empresariado. Este é o arranjo institucional apresentado pela literatura corrente (SCHNEIDER; MAXFIELD, 1997; EVANS, 1993, 1998, 2004) como o mais favorável para a mitigação das possibilidades de conluios predatórios entre Estado e o empresariado, bem como para o aumento da motivação desses últimos com a formulação e efetivação de políticas públicas, como as voltadas para o desenvolvimento industrial. O cenário oposto, caracterizado pelo predomínio de arranjos clientelistas na estrutura burocrática, combinado com a fragmentação da representação empresarial dificulta a formulação e efetivação de políticas públicas, e estimula comportamentos desfavoráveis ao crescimento econômico, o que Evans denominou de “comportamentos predatórios”.

Há a possibilidade de identificar situações intermediárias, na qual os diversos arranjos institucionais podem ser construídos para contornar as dificuldades de formulação e efetivação de políticas públicas, e de obtenção da colaboração do empresariado. Nessas situações, as agências e burocracia do Estado, integradas a estruturas de representação do empresariado, favorecem a formulação e efetivação de políticas públicas seletivas, com baixa capacidade de alcançar metas abrangentes.

Na tentativa de extrair da literatura uma tipologia que auxilie na explicação da relação entre o Estado e a elite industrial, apresenta-se a seguir três tipos mais abrangentes dentro dos quais se realiza a articulação entre o Estado e o empresariado. O primeiro tipo, denominado de “Estado autoritário”, é caracterizado pelo maior poder de agenda do Executivo, e a redução dos pontos de veto do

sistema político; ou seja, a diminuição dos campos nos quais as políticas efetivadas pelo Executivo podem ser contestadas, seja no ambiente Legislativo, seja pelos entes federativos. Isso confere mais agilidade na formulação e efetivação de políticas, como a industrial, porém, reduz os canais de interlocução e negociação com o empresariado, o que, na maioria das vezes, leva a uma dissonância com as necessidades do mercado para ampliar a competitividade. O desestímulo à articulação e integração entre Estado e empresariado, ou a situação de favorecimento a interesses particulares gera o risco ao aparecimento de práticas predatórias.

Portanto, o Estado autoritário é o que impede o desenvolvimento, ou tenta promover o crescimento econômico à custa da sociedade, que não dispõe de canais para impedir que os altos dirigentes ajam em seu próprio interesse, ou no interesse de uma elite, em detrimento dos objetivos da coletividade; as relações com a sociedade são relações entre indivíduos em cargo de poder, e não com organizações abrangentes de representação do empresariado e da sociedade, o que, segundo Weber significa a carência de burocracia.

O segundo tipo é denominado de “Estado democrático”, que se caracteriza pela presença de associações independentes e competitivas, que disputam a prerrogativa da representação de interesses, sem que esta seja, necessariamente, sancionada pelo Estado, tendo em vista a pluralidade de interesses. Por causa disso, não obstante a existência de canais democráticos de interlocução entre o Estado e o empresariado, as formas de intermediação assumidas se diferenciam dos padrões, segundo mecanismos de “autonomia inserida”: a fragmentação de interesses empresariais e as formas de intermediação desses interesses levam ao predomínio do *lobby*, na tentativa de influenciar decisões de políticas públicas, em especial a industrial, de acordo com os interesses privados.

A dispersão dos interesses empresariais pode favorecer a autonomia do Estado nos formatos pluralistas. Porém, a atuação do Estado tende a ser marcada pela passividade, uma vez que o interesse geral residual se constitui pela articulação e agregação de interesses provenientes da atuação das associações de representação e das disputas e negociações realizadas no sistema parlamentar e partidário. Além do mais, o Estado não está imune à penetração de interesses

particularistas, que se afirmam por intermédio de redes informais e do *lobby* (ABDI, 2011b).

A referência fundamental sobre pluralismo é Robert Dahl, que vê na “poliarquia” a imagem ideal de uma ordem social, em que é extensa, diversificada e expansiva a articulação de interesses por intermédio de associações autônomas⁹.

O “Estado corporativista” é o terceiro tipo de interlocução entre o Estado e o empresariado. Há, pelo menos, três versões que definem o modelo corporativista. Uma interpretação vê o corporativismo como uma forma institucionalizada, um modelo reconhecido de formulação e efetivação de políticas públicas. Outra interpretação, que posteriormente se associou a anterior, reconhece o corporativismo como uma nova forma de organização da economia, na qual o Estado, de uma forma burocratizada e intervencionista, dirige e controla as atividades privadas (MENÉNDEZ, 1994).

A terceira é a definição dominante na literatura, que identifica o corporativismo como uma forma específica de representação, ou, mais exatamente, de intermediação de interesses. Este é o componente essencial da interpretação de Philippe Schmitter (1979), que distingue duas modalidades: (i) a estatal, associada a formas políticas autoritárias e à prevalência do Estado na definição de mecanismos de intermediação de interesses; e (ii) a societal, que surge da crescente convergência dos interesses organizados na sociedade para o Estado, combinando-se a formas políticas democráticas.

Nos modelos corporativos, a parceria entre o Estado e o empresariado tende a ser fixada institucionalmente. Entretanto, a capacidade de as entidades empresariais assegurarem a cooperação de seus membros depende da abrangência de suas funções e do controle de recursos obtidos na relação com o Estado. Assim,

⁹ Poliarquia é um conceito criado por Robert Dahl para designar a forma e o modo como funcionam os regimes democráticos nos países ocidentais industrializados. A poliarquia seria constituída por um alto grau de competição pelo poder político, e por uma grande parcela da população participando das decisões tomadas por este poder político. Logo, as categorias de análise que fundamentam o conceito de poliarquia são “participação política” e “competição política”. A participação política envolve a inclusão da maioria da população no processo de escolha dos líderes e governantes; enquanto que a dimensão da competição política envolve a disputa pelo poder político que pode levar ao governo. A partir desses dois parâmetros é possível avaliar o grau de democracia de um regime ou sistema político. Quanto maior a inclusão dos cidadãos no processo de escolha dos líderes e governantes (extensão do direito de voto) e quanto mais grupos dentro de uma sociedade competirem pelo poder político, mais democrática é essa sociedade.

as associações que obtêm funções delegadas do Estado tendem a dotar-se de maior capacidade para garantir a lealdade de sua base, do que associações que operam apenas como veículos do ponto de vista dos empresários sobre diferentes temas. Em outras palavras, os atores incorporam, dentro de uma lógica essencialmente competitiva e marcada pela prevalência da adesão voluntária, a necessidade de pautar sua ação coletiva pelo fornecimento de incentivos seletivos aos membros de suas associações.

Ambos os formatos corporativos encobrem as apropriações do público pelo privado, que se operam pela via de contatos pessoais, vínculos clientelistas, estabelecimento de redes, propiciando um espaço cinzento entre as duas esferas. Por outro lado, o corporativismo pode significar a mobilização e organização de grupos pela via da representação de interesses, ressaltando a dimensão da representação como um fator positivo a conferir algum grau de legitimidade aos arranjos corporativos.

Constata-se que é possível identificar a existência de diversas possibilidades de equilíbrio e combinação entre os tipos de interlocução entre o Estado e o empresariado. Nos formatos democráticos, por exemplo, a formulação de políticas públicas está associada às coalizões que sustentam os governos, à ideologia da liderança política e de seus seguidores, além das características gerais do sistema político, tais como a relação do Executivo com o Legislativo e a presença de pontos de veto, que afetam as preferências e percepções dos diferentes atores. Por fim, devemos considerar que há outras dimensões importantes a serem postas na análise das estruturas de representação do empresariado e de sua relação com o Estado, como a distribuição da propriedade dos ativos entre empresas nacionais, transnacionais e públicas.

Sobre isso Michael Hall (2003) sugere a presença de determinadas correlações envolvendo, por um lado, o predomínio de determinados ativos no meio empresarial, em associação com certas formas políticas, e por outro lado, as coalizões e padrões de intermediação de interesses prevalentes em diversos países. Sugere que nos países em que é maior a mobilidade dos ativos e o Executivo é predominante, vão prevalecer processos de barganha corporativos; nos países em que têm primazia os ativos fixos, e o parlamento é dominante, vão ter

relevo as formas pluralistas de interlocução, como o *lobby*. Em situações marcadas pela existência de ativos fixos e o Executivo forte, vai se destacar o ativismo estatal. E, quando há prevalência de ativos de maior mobilidade e o parlamento é dominante, as coalizões entre atores econômicos são mediadas pela negociação entre os principais partidos políticos.

3.2 O Estado como indutor do desenvolvimento?

Não obstante toda a discussão sobre as formas de relacionamento entre o Estado e o empresariado, não se pode perder de vista que o desenvolvimento é um dos temas centrais desta investigação. Por isso, nos cabe, agora, discorrer sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento.

Desenvolvimento é um conceito que tem sido trabalhado de forma recente nas Ciências Sociais. O termo data do século XIX, período no qual se reporta às mudanças intensas que se observavam no mundo.

No século XIX, com a Revolução Industrial e o conseqüente crescimento das cidades, o processo de transformação passou a fazer parte das pessoas. Naquele período, a produção passou a depender menos dos ciclos naturais da agricultura, e o trabalho humano a ditar o ritmo da produção e geração de riqueza.

No final do século XVIII, Adam Smith publicou “A Riquezas das Nações” (1776), trazendo uma visão que representaria a emancipação do homem em relação aos ciclos da natureza, e à introdução de técnicas de produção econômica. Segundo aquele autor, a divisão do trabalho, a introdução de maquinaria e a especialização da produção permitiram o incremento da produtividade do trabalho na atividade industrial. Com os ganhos provenientes do aumento de produtividade e a possibilidade de concorrência por preços mais baixos, os homens poderiam tomar melhores decisões se deixados a agir por conta própria, sem a intervenção do Estado para conduzir suas ações. Essa filosofia política proporciona a base intelectual para a economia de mercado e, de maneira geral, para a sociedade livre.

Dessa visão, começou-se a associar evolução com o aumento de produtividade; a expansão da produção material proporcionaria o desenvolvimento. Passou-se a entender que o caminho em direção a um futuro melhor, a uma evolução, estaria associado à conquista de elevadas taxas de expansão econômica.

E é nesse contexto que surge nas Ciências Sociais o termo “evolução”, sob o protagonismo de Herbert Spencer (e de Charles Darwin, com o seu evolucionismo biológico). Afinal, a ideia evolucionista trazia um otimismo, baseado na visão de que o mundo sempre avança para uma situação melhor.

Spencer é conhecido como um dos pioneiros da sociologia evolucionista; defendia que, por diferenciação e por agregação, as sociedades tendem a evoluir de formas simples para formas complexas. E, quando a densidade social cresce, as funções sociais tendem a diferenciar-se e a divisão do trabalho a aumentar (BOUDON; BOURRICAUD, 2002).

Grande número de expressões e conceitos que Spencer utilizou em suas obras relaciona-se com o sentido de desenvolvimento, entre eles a limitação do poder do Estado. Para ele, a sociedade industrial não poderia desenvolver-se se o Estado se apropriasse de funções que não lhe cabiam.

Martinussen (1997) não destaca Spencer em sua árvore das origens sociológicas e políticas das teorias do desenvolvimento. Segundo ele, a herança inicial é a de Auguste Comte, que influencia os sociólogos clássicos por meio do positivismo, que tem imbricado a ideia de mudança, de se alcançar o futuro baseado em premissas.

Émile Durkheim pode ser considerado como o “herdeiro” teórico do positivismo. Do pensamento durkheimiano, tem-se que a sociedade tem suas normas de conduta. Logo, as tradições se originam a partir da existência de prática. Segundo Durkheim, o indivíduo não teria uma regra, mas há regra ou padrões da sociedade. As mudanças nas sociedades estariam ligadas às regras de comportamento. O pensamento teórico de Durkheim vai influenciar a teoria da modernização, que determina o arcabouço teórico do desenvolvimento no pós-guerra; ou seja, passa-se a defender a adesão de todas as nações aos costumes modernos, que seriam os costumes dos países considerados avançados.

Talcott Parsons utiliza intensamente o pensamento de Durkheim. Parsons foi o autor que inspirou sociólogos e cientistas políticos na construção da teoria da modernização. Segundo ele, as sociedades mudam pelas chaves da adaptação e diferenciação: à medida que a sociedade se diferencia, ela procura adaptar-se, mudar. Esse processo de mudança conduz ao desenvolvimento. Logo, a lógica do

desenvolvimento é a coesão social e a teoria da modernização se coloca como uma teoria de desenvolvimento.

No século XX, depois da Segunda Guerra Mundial, o Estado passou a desempenhar papel importante para lidar com a promoção do desenvolvimento. Essas funções estariam associadas à ideia do bem estar social, pois, o desenvolvimento passou a ser identificado com direitos sociais, segurança social e políticas redistributivas de renda (MOTA, 2001). O desenvolvimento como bem estar social, denominado de *Welfare State*, predominou até fins dos anos 70, como uma grande coalizão entre Estado, sociedade e mercado, caracterizando-se pela regulação social de sistemas nacionais, como educação, saúde previdência social, que afetavam o nível de vida da sociedade.

O arcabouço teórico do paradigma do *Welfare State* teve inspiração em John Maynard Keynes e nos chamados modelos dinâmicos de desenvolvimento, que surgiram nos anos 50, enfatizando o planejamento, a orientação reguladora do Estado e os efeitos do progresso técnico no crescimento econômico. Esses modelos defendiam a ação centralizadora e com visão de futuro do Estado, a partir da valorização do planejamento e da adoção de políticas fiscais e monetárias, cambiais, tecnológicas, científicas. Ao Estado cabia também atuar como agente de financiamento e de alocação de recursos públicos orientados para o desenvolvimento.

Na América Latina, além das atribuições previstas, o Estado também controlava o fluxo de divisas internacionais, estimulava ao surgimento de indústrias de bens de consumo por meio de medidas protecionistas e financiamento subsidiado, e realizava investimentos em infraestrutura para a industrialização.

A principal fonte de reflexão sobre o processo de desenvolvimento na América Latina naquele período foram os estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948, no seio da Organização das Nações Unidas (ONU). A tônica do pensamento econômico cepalino e de outras correntes era a de compreender o desenvolvimento econômico como alcance de crescimento econômico, acompanhado de uma transformação estrutural, que resultasse, por exemplo, na maior distribuição de renda e na sustentabilidade ambiental, entre outros aspectos.

No Brasil, as raízes do desenvolvimentismo situam-se na chamada Era Vargas (de 1930 a 1945), quando se configura a transição da economia agroexportadora para a ordem urbano-industrial. A evolução do desenvolvimentismo no país foi explorada em trabalho recente dos cepalinos Bielschowsky e Mussi (2006), ao apresentar um exame das ideias desenvolvimentistas no Brasil. Segundo esses autores, três ciclos e cinco correntes de pensamento descrevem o movimento do desenvolvimento econômico brasileiro (Quadro 3.1). No primeiro ciclo, que se estende, aproximadamente, de 1930 a 1980, predominaram as três correntes do desenvolvimentismo.

O segundo ciclo (1981-2003) caracterizou-se pelo quadro de instabilidade macroeconômica, que motivou a adoção de estratégia de desenvolvimento ortodoxa convencional, chamada de neoliberal.

No terceiro ciclo, iniciado em 2004 até os dias atuais, tem sido posto em discussão a construção ou não de um novo padrão de desenvolvimento, ao qual a literatura tem denominado de novo desenvolvimentismo¹⁰.

Quadro 3.1 - Os ciclos e as correntes de pensamento do desenvolvimento econômico no Brasil

| CICLO DE DESENVOLVIMENTO | | ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO | CORRENTE DE PENSAMENTO |
|--|-------------------------|-------------------------------|--|
| Primeiro ciclo: industrialização | 1ª fase: de 1930 a 1945 | Desenvolvimentista | Nacional-desenvolvimentismo do setor privado |
| | 2ª fase: de 1945 a 1980 | Desenvolvimentista | Desenvolvimentismo do setor público |
| Segundo ciclo: instabilidade macroeconômica | De 1981 a 2003 | Recorte Neoliberal | Neoliberalismo |
| Terceiro ciclo: ativismo estatal | A partir de 2004 | Há desenvolvimentismo? | Construção de um novo desenvolvimentismo? |

Fonte: Bielschowsky e Mussi (2006).

¹⁰ A quinta corrente de pensamento, a socialista, não se tornou hegemônica em nenhum dos ciclos de desenvolvimento no Brasil. Postulava a necessidade de eliminar duas contradições herdadas historicamente – o imperialismo e o monopólio da terra, a partir da perspectiva da revolução socialista ou da transição ao socialismo. Os socialistas defendiam a estratégia de industrialização com forte intervenção estatal, assim como a corrente nacional-desenvolvimentista; porém, a diferença é que a última desejava o desenvolvimento, e os socialistas almejavam a ruptura com o capitalismo Bielschowsky e Mussi (2006).

Para efeitos comparativos, elaborou-se o quadro abaixo, que ilustra os ciclos e as correntes de pensamento do desenvolvimento econômico no Chile.

Quadro 3.2 - Os ciclos e as correntes de pensamento do desenvolvimento econômico no Chile

| CICLO DE DESENVOLVIMENTO | | ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO | CORRENTE DE PENSAMENTO |
|---|---------------------------------------|-------------------------------|---|
| Primeiro ciclo: industrialização e instabilidade política | De 1940 a 1973 | Desenvolvimentista | Desenvolvimentismo do setor público |
| Segundo ciclo: crescimento econômico | De 1973 a 1989 e De 1990 a 1999 | Recorte Neoliberal | Neoliberalismo |
| Terceiro ciclo: modelo de livre mercado, com mais equidade social | A partir de 2000 | Há desenvolvimentismo? | Construção de um novo tipo de desenvolvimentismo? |

Fonte: Pesquisa: "Os Interesses do Empresariado Industrial: uma análise comparada da relação entre o Estado e a elite industrial nas políticas industriais recentes no Brasil e no Chile (2001-2012)".

Diferente do que fora observado no caso brasileiro, no Chile os ciclos de desenvolvimento que se estendem do início dos anos 70 até o período atual caracteriza-se pelo predomínio de uma estratégia de recorte neoliberal. A partir do final do segundo ciclo, uma nova onda de desenvolvimento se põe em construção graças a dois movimentos: de um lado, a posição ideológica do empresariado chileno que, após a vitória eleitoral da coalizão de forças da oposição, assumiu a defesa pela manutenção do programa econômico neoliberal; e de outro lado, o Governo de Patricio Aylwin, que apostava numa aproximação com o setor privado para por em prática um conjunto de políticas que permitissem reduzir os índices de desigualdade social no país.

Em termos comparativos, constata-se duas situações: em primeiro lugar, na América Latina, o Chile foi um dos primeiros países a deixar de adotar o modelo desenvolvimentista, alicerçado na política de substituição das importações e no intervencionismo estatal. E, mesmo com a passagem para o modelo neoliberal, o Estado chileno manteve forte presença na economia. Em segundo lugar, em comparação com o Brasil, o empresariado chileno mostra maturidade, ao adotar

uma dinâmica ação coletiva, que proporcionou a definição e a defesa de uma ideologia da classe empresarial.

De acordo com Bielschowsky e Mussi (2006), o desenvolvimentismo buscou a transformação estrutural da sociedade brasileira, partindo-se do princípio que: (i) a industrialização deve ser o caminho necessário para a superação da pobreza; (ii) a conquista de uma industrialização eficiente não é possível ocorrer mediante o jogo espontâneo das forças do mercado; faz-se necessário que o Estado planeje e coordene esse processo; (iii) o Estado deve, ainda, orientar a expansão pela captação e direcionamento de recursos financeiros estímulos, e pela realização de investimentos diretos em setores que a iniciativa privada é insuficiente.

Com base nesses pontos, os autores cepalinos identificaram três variantes do desenvolvimentismo: desenvolvimentismo do setor privado; desenvolvimentismo não nacionalista do setor público; e desenvolvimentismo nacionalista do setor público.

No período de 1930-1945, equivalente à primeira fase do ciclo da industrialização, as ideias desenvolvimentistas foram levantadas pela elite industrial, reunidas em entidades como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), e a Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP) e, sobretudo, por parte da burocracia governamental que formava o quadro técnico das novas instituições criadas pelo Estado centralizador de Vargas. Esse grupo, liderado pelo industrial e político Roberto Simonsen (1889-1948), defendia quatro elementos ideológicos para o desenvolvimentismo, que o contrastava da ideologia liberal: (i) defesa da instalação de uma indústria integrada, capaz de produzir internamente insumos e bens de capital para a produção de bens finais; (ii) defesa da implantação de mecanismos de centralização dos recursos financeiros para tornar possível a acumulação industrial; (iii) a elite industrial e a burocracia saíam em defesa da ação direta do Estado para planejar a economia, apoiar a iniciativa privada e realizar investimentos em setores estratégicos; e (iv) surgimento de ideias nacionalistas em questões econômicas, algo que, até então não havia se manifestado no País (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006).

Denominava-se de “nacional”, porque aquele modelo implicava um desenvolvimento para dentro, de forma endógena; tratava-se de deixar para trás o

modelo de economia baseado em exportações e promover a industrialização para o mercado interno. E “desenvolvimentismo”, por ser um processo que não ocorreria naturalmente, mas que teria de ser promovido, no caso, pelo Estado.

Na segunda fase do ciclo de industrialização, o desenvolvimentismo experimentou intenso movimento político, que se iniciou na transição democrática, nos primeiros anos do pós-guerra, passando por um período de instabilidade, que culminou no golpe militar de 1964, e se encerrou na última etapa do governo ditatorial.

Em todo o período, a ideologia desenvolvimentista buscou a hegemonia, e deu a base de sustentação para a “ordem econômica brasileira”. A corrente de pensamento que esteve à frente desse processo de construção hegemônica na segunda fase foi a que a literatura chama de “desenvolvimentistas não nacionalistas”; os representantes dessa corrente, entre os quais se destacam Horácio Lafer (1900-1965) e Roberto Campos (1917-2001), acreditavam que o projeto de industrialização brasileira podia se beneficiar de soluções privadas, como o uso de inversões estrangeiras ou nacionais, admitindo a intervenção direta do Estado somente em alguns casos.

Os desenvolvimentistas nacionalistas, pelo contrário, propunham a forte presença direta estatal. Sob a liderança de Rômulo Almeida (1914-1988) e Ignácio Rangel (1914-1994), durante o segundo Governo de Getúlio Vargas, especialmente a partir da criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, os desenvolvimentistas ganharam espaço para difundir o pensamento nacionalista, que se caracterizava por: (a) defender o controle por agentes nacionais – públicos e privados – dos centros de decisão sobre poupança e investimento; (b) defender a subordinação da política monetária à política desenvolvimentista; (c) enfatizar a necessidade de gerar autonomia financeira pela via do desenvolvimento industrial e tecnológico do sistema produtivo local; (d) preocupar-se com problemas sociais e regionais (BIELSCHOWSKY E MUSSI, 2006).

Celso Furtado (1920-2004) tornou-se o líder da corrente desenvolvimentista nacionalista, a partir de meados de 1950, e o principal difusor da teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico, base do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

A preocupação básica da CEPAL era explicar os problemas econômicos da América Latina, entre os quais o seu atraso em relação aos centros desenvolvidos. Dentro desse escopo, a Comissão difundiu a tese da deterioração dos termos de intercâmbio, denunciando as assimetrias da divisão internacional do trabalho, cuja tendência era perpetuar o subdesenvolvimento da periferia e não permitir sua industrialização.

A “Teoria do Subdesenvolvimento” passava, então, a ser a voz questionadora da divisão internacional do trabalho e da Teoria Neoclássica do Comércio Internacional, que sustentava a concentração da produção industrial nos países centrais e a inibia nos periféricos, criando, assim, entraves para o desenvolvimento econômico (PEDREIRA, 1993; 2006).

O mais destacado intelectual da CEPAL, o economista argentino Raúl Prebisch (1901-1986) escreveu, em 1949, *El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas* (O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de Seus Principais Problemas), estabelecendo uma forte crítica à inserção internacional e à vulnerabilidade externa dos países latino-americanos, como também à forma perversa como se dava o desenvolvimento, orientado para poucos produtos de exportação.

Em suas obras, Celso Furtado procurou assinalar que as razões que ditam o desenvolvimento são modificadas quando se constata a existência de um projeto social subjacente. O que esse autor procurou demonstrar é que o crescimento econômico – um dos pilares do desenvolvimento de uma nação - estaria baseado “na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização”. Segundo ele, se o projeto social priorizasse a efetiva melhoria das condições de vida da população, o crescimento se transformaria em desenvolvimento. No entanto, essa transformação não se daria de forma espontânea; resultaria da realização de um projeto que enfatizasse uma vontade política; especificamente, a das elites. Contudo, mais do que expressar os interesses e preferências das elites, o projeto social que busca desencadear o desenvolvimento deveria se voltar para os interesses da maioria (FURTADO, 1984, p. 75).

Ainda de acordo com Furtado, os padrões de desenvolvimento que predominaram entre o final dos anos 80 até o início do século XXI não viabilizaram o

alcance de um patamar mais próspero, nem implicaram mudança social em termos de organização no seio das sociedades latino-americanas, porque não havia um projeto social por traz do crescimento econômico observado naquele período.

Entretanto, isso não quer dizer que a existência de um projeto social asseguraria a promoção do desenvolvimento, até porque o que se observa é a preservação dos privilégios e influência das elites sobre os *policy makers*.

Ao contrário disso, a preservação dos privilégios das elites foi, por suposição, uma das responsáveis pelo avanço do individualismo nas sociedades, pelo aprofundamento das desigualdades sociais internas, pelo recrudescimento do dinamismo social e econômico e pelo distanciamento desses países do grau de desenvolvimento praticado nos países que lideraram a Revolução Industrial, constituindo-se assim, em um dos aspectos do que Celso Furtado (1996) denominou de o “mito do desenvolvimento nas Ciências Sociais”.

As contribuições da CEPAL passaram a compor, segundo Theotônio dos Santos, uma das quatro correntes da Escola da Dependência. A taxonomia adotada por esse autor em sua obra “A Teoria da Dependência: balanço e perspectivas”, escrita em 2000, faz um apurado levantamento das diversas contribuições sobre as correntes da Teoria da Dependência, que dominou o debate dos anos 60 na América Latina, e possibilita uma análise das diferenças existentes entre os autores de cada uma das correntes¹¹: corrente trotskista (representada por Rui Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Vânia Bambirra); corrente dos teóricos do desenvolvimento do subdesenvolvimento (Andre Gunder Frank, Paul Baran e Paul Sweezy); corrente do desenvolvimento capitalista dependente (Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto) (PEDREIRA, 2006).

A tese do nacional-desenvolvimentismo imaginado pela CEPAL foi defendida até fins dos anos 70, quando se desencadeou a crise do endividamento externo na Região. A partir daquele momento, as forças políticas mundiais dominantes percebiam que não havia mais espaço para reserva de mercado, orientação autárquica na economia, favorecimento a grupos e despreocupação fiscal. Essas forças dominantes colocaram em xeque o estatismo e o nacionalismo, e iniciaram

¹¹ Cabe assinalar a classificação elaborada por Vilma Figueiredo, em *Desenvolvimento Dependente Brasileiro: industrialização, classes sociais e Estado* (1978), na qual destaca três abordagens: a transacional, a desenvolvimentista e a dependentista.

um movimento no sentido da reafirmação dos valores do liberalismo econômico, estimulado pela reunificação da Alemanha, e pela dissolução da União Soviética, desencadeando o processo de liberalização que atingiu o Leste Europeu.

Nos países latino-americanos, as tendências liberais surgiram como reação às dificuldades de superar a crise e restabelecer o dinamismo econômico. Como esses países encontravam-se recém-saídos de regimes autoritários, a conjuntura tornava-se ainda mais complexa, pela necessidade de administrar, simultaneamente, a transição para a ordem democrática e a crise que produzia uma situação de emergência econômica.

Estabeleceu-se, a partir de então, como estratégia de desenvolvimento um modelo conservador, denominado pela opinião pública de neoliberalismo, cujas reformas propostas no Consenso de Washington se apresentavam como símbolo da luta da modernização contra o atraso, especialmente, o estatismo. A agenda neoliberal ganhou uma aceitação generalizada no continente, e se assentava em elementos de base ortodoxa, entre os quais a desestatização, disciplina fiscal, a liberalização do comércio e dos investimentos internacionais, e a desregulamentação dos mercados.

Os formuladores do ideário neoliberal acreditavam que o deslocamento do núcleo dinâmico do Estado para o mercado transferiria a responsabilidade pela promoção do desenvolvimento, pela via da rápida retração estatal, cabendo ao mercado impulsionar o progresso econômico. Essa mudança no eixo do desenvolvimento fez com que o empresariado nacional, sobretudo à elite industrial, assumisse particular importância política, tendo em vista o papel que lhe cabia desempenhar, em um modelo cuja eficácia dependeria das forças do mercado.

Eli Diniz observa que certos segmentos do empresariado nacional manifestaram um comportamento ativo. Segundo ela:

No Brasil, por exemplo, em fins dos anos 70, as elites industriais e comerciais desencadearam uma forte campanha contra a estatização da economia, tornando-se um dos principais críticos. Assim, a contribuição desse setor para a inclusão do tema da privatização na pauta política dos anos 80 não foi irrelevante [...]. Apesar da heterogeneidade interna dos grupos empresariais e da diversidade dos interesses que dividem seus vários segmentos, a postura anti-estatista tornou-se preponderante (DINIZ, 1993, p.17).

Os resultados provenientes da aplicação do ideário neoliberal levaram a uma afirmação do papel do comércio internacional, que assumiu a posição de destaque que a estratégia de industrialização desempenhou até fins dos anos 70. O comércio internacional voltou a ser, então, o motor do desenvolvimento. As empresas transnacionais exerceram papel fundamental no processo globalizante de abertura de comércio. E, segundo a literatura, o que passou a se verificar foi a desindustrialização, ou seja, uma desestruturação ou desmonte do parque industrial ou de setores industriais do país. É certo que os investimentos externos diretos (IED) no período foram altos na América Latina, porém, baseados em fusões e aquisições, o que fragilizou as capacidades industriais nacionais e as estruturas tecnológicas.

As consequências desse modelo em toda a América Latina e, em particular, no Brasil, foram desastrosas, o que provocou a rejeição da sociedade e o seu esgotamento no final do século XX. De acordo com Lazonick (2003), o problema fundamental é que a ortodoxia neoliberal carecia de uma teoria de desenvolvimento capaz de promover o crescimento econômico saudável e sustentável, motivo pelo qual os países latino-americanos foram levados a experimentar crises econômicas da grande magnitude, verificadas no final dos anos 90 e início dos 2000.

Em contraposição ao ideário neoliberal, no final do século XX floresce um pensamento que não se identifica com a visão de desenvolvimento como avanço tecnológico, industrialização ou modernização social, nem com desregulamentação dos mercados e papel mínimo do Estado.

Um dos pensadores que traz uma visão “alternativa” é o economista indiano Amartya Sen (2000), que defende uma concepção que vai além da acumulação de capital, e que se relaciona com a melhoria da vida e com a expansão das “liberdades substantivas”; isto é, o desfrute de direitos e liberdades políticas, de facilidades econômicas, de oportunidades sociais (como o acesso aos serviços de educação e saúde), entre outros elementos. Ele reforça esse pensamento com o seguinte argumento: “o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2000, p. 28-29).

Da visão daquele pensador, extraem-se dois pontos importantes para compreender a promoção do desenvolvimento. Em primeiro lugar, considera-se que o desenvolvimento deve estar associado à prosperidade econômica, mas também, e principalmente, ao uso racional dos recursos naturais, à difusão do conhecimento, à boa governança e ao crescimento dos índices de confiança, cooperação e organização social, isto é, ao que se pode denominar de capital social.

E em segundo lugar, julga-se que o desfrute das liberdades conduz ao desenvolvimento social e, conseqüentemente, ao desenvolvimento, pois, quando não há privações da liberdade, verifica-se a geração, reprodução ou alteração da composição da cooperação, da distribuição do poder e do modo como é regulado os conflitos em uma sociedade: aumenta-se o número de pessoas com acesso aos serviços de saúde, educação e segurança econômica e social; reduz-se a desigualdade de gênero, raça e etnia; amplia-se o grau das liberdades substantivas do sexo feminino (SEN, 2000).

Com a virada do milênio e o aumento das preocupações acerca do futuro das populações que vivem em elevado grau de pobreza, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem estabelecido como objetivo para que os países possam atingir o desenvolvimento, a garantia de que cada habitante tenha acesso aos meios essenciais para uma vida produtiva. Por essa ótica, numa economia de mercado, quando as pessoas são apropriadamente providas de capital humano, acesso à infraestrutura essencial, respeitos aos direitos econômicos, sociais e políticos básicos, conseguem uma vida produtiva e digna (decente); no entanto, quando pessoas ou sociedades carecem de infraestrutura, serviços de saúde e educação básicos, o país não consegue realizar muito, e as pessoas acabam prisioneiras da pobreza e não usufruem dos benefícios da globalização. Sem infraestrutura e capital humano, os países são obrigados a exportar um leque limitado de produtos primários (ONU, 2005).

Ainda de acordo com aquela organização, o ritmo do desenvolvimento pode ser cadenciado por, pelo menos, três razões gerais: (a) a governança – quando os governos falham em defender o estado de direito; isto é, não seguem a uma política econômica racional, não fazem investimentos públicos apropriados, não gerenciam a administração pública, não exercem a proteção dos direitos humanos básicos e não

apoiam as organizações da sociedade civil no processo decisório nacional (inclusive as que representam os pobres), a tendência é que o desenvolvimento estacione; (b) a pobreza – quando o estoque de capital de um país é baixo, a economia não é produtiva. Os domicílios são empobrecidos e o meio-ambiente é degradado; isto conduz a baixas taxas de poupança, baixa receita tributária; baixo investimento estrangeiro; conflito violento; crescimento rápido da população; degradação ambiental; (c) políticas públicas – quando há falta de cuidado dos formuladores de políticas públicas, por não conhecerem os desafios, não saberem o que fazer, ou negligenciarem questões públicas cruciais, a desigualdade econômica e social se acentua e o desenvolvimento não avança.

O novo milênio tem também estimulado diferentes maneiras de definir desenvolvimento, o que proporciona formas diferentes de estudá-lo. As investigações científicas sobre o tema transpõem as fronteiras das Ciências Econômicas e avançam em direção à Ciência Política, à Sociologia, e, mais recentemente, à Sociologia Econômica, subárea da Sociologia que procura explorar terreno antes dominado pela Economia. Como afirma Swedberg (2005a), na Sociologia Econômica a racionalidade é variável, por isso varia em relação ao ator econômico, o que pode levar a explicar as diferenças existentes nos processos capitalistas aplicados nos diversos países. Sobre isso, vale destacar que:

Tanto a sociologia quanto a teoria econômica lidam com a ação racional que é social, embora a segunda não leve em conta de forma explícita, em sua análise, a dimensão social... a teoria econômica trata a ação social econômica simplesmente como ação econômica. Também trata da ação racional não-social, isto é, da ação racional que não é orientada pelo comportamento dos outros – como o cultivo da terra ou a produção em sentido estrito. Nem a teoria econômica nem a sociologia lidam com ações às quais o agente não atribui um significado (SWEDBERG, 2005b, p. 51).

É o caso da alternativa de desenvolvimento que protagoniza os debates atuais no continente, chamada de “novo desenvolvimentismo”. Constitui-se a partir da ação de um Estado dotado de capacidade para regular a economia, o que a literatura corrente chama de “formas inteligentes de ação do Estado” (SICSÚ, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2004).

Como previu Cardoso (1996, p. 8), a questão que alicerça a alternativa não é de “menos Estado” ou de “mais Estado”; trata-se de estabelecer o “melhor Estado”, que teria por objetivo corrigir as desigualdades causadas pelo mercado.

Nesse sentido, o novo desenvolvimentismo incorpora a defesa à intervenção do Estado para promover o crescimento econômico (mas não nos moldes dos anos 30 a 80), fundado nas grandes empresas estatais e nos investimentos diretos. Não se trata de promover um desenvolvimento autárquico, dentro de um modelo substitutivo de importações, como no antigo desenvolvimentismo, mas sim alicerçado nas exportações de produtos de maior valor agregado.

Mais do que isso, implica um conjunto de reformas fundamentais para o alcance do desenvolvimento, a saber: (a) a reforma da gestão pública, que busque uma maior profissionalização da gestão pública, como também certo grau de descentralização do Estado; (b) a motivação e a regulação da concorrência, proporcionando condições necessárias para estimular a inovação e o progresso técnico; (c) o estabelecimento de política macroeconômica que garanta a saúde financeira do Estado, por exemplo, permitindo o aumento da capacidade de poupança interna e investimento público; (d) um sistema tributário progressivo, capaz de possibilitar a redução das desigualdades de renda (SICSÚ, 2007).

Essencialmente, as diferenças do novo desenvolvimentismo para o antigo baseiam-se em um par de pontos. Em primeiro lugar, hoje, o mais interessante para os países latino-americanos (e principalmente para o Brasil) é manter uma política de abertura comercial, com a devida reciprocidade, para poder exportar, em vez de apostar na política de substituição de importações e no protecionismo comercial.

Segundo, no caso do Brasil e dos demais países detentores de uma estrutura produtiva industrial razoavelmente instalada, não há necessidade de o Estado investir diretamente em indústrias de base, como fez entre os anos 30 e 70, ao implantar a siderurgia e petroquímica, por exemplo; atualmente, os investimentos cabíveis direcionam-se para a infraestrutura física e social. E, por último, a preocupação com a estabilidade macroeconômica é muito maior agora do que fora no passado.

Segundo a literatura corrente, o nacional-desenvolvimentismo acelerou o crescimento econômico, mas, por outro lado, fragilizou as finanças públicas, aprofundou a desigual distribuição de renda e desequilibrou o balanço de pagamentos. A alternativa do novo desenvolvimentismo, por sua vez, propõe

conciliar o crescimento acelerado com a sustentabilidade fiscal e cambial, com a inclusão social e com a redistribuição de renda, do poder e do conhecimento.

Os fundamentos da alternativa novo-desenvolvimentista associam-se com a visão de Estado desenvolvimentista abordada por uma rede de teóricos da Sociologia Econômica. Destaca-se, por exemplo, a contribuição de Granovetter (1985), que estabelece o conceito de *embeddedness* para explicar o entrelaçamento existente entre a ação econômica e a ação social. De acordo com esse termo, o Estado desenvolvimentista teria uma autonomia imbricada, ao criar condições para um bom relacionamento com grupos da sociedade, com o intuito de não ser “capturado” por um desses grupos.

Entre as colaborações teóricas para o novo desenvolvimentismo, a que se apresenta de forma mais valiosa é a de Peter Evans (2004), ao propor uma reflexão sobre o papel do Estado, classificando-o em dois tipos “ideais” – um Estado dito “predatório” e outro “desenvolvimentista. Entre esses, o autor destaca um tipo intermediário. Concentrando-se no tipo desenvolvimentista, Evans levanta algumas questões iniciais:

- Os Estados desenvolvimentistas reafirmam a alegação de Weber, de que a burocracia e o capitalismo pertencem intimamente um ao outro?
- Quais as características da interação entre o Estado e as elites dominantes no tipo desenvolvimentista?
- As burocracias desenvolvimentistas são insuladas?

Para responder a essas indagações, Evans examina o tipo puro desenvolvimentista, definido a partir da experiência bem-sucedida de três Estados do Nordeste Asiático: Japão, Coréia do Sul e Taiwan.

No caso do Japão, o Estado desenvolvimentista apresenta-se como indutor de decisões de investimentos, fornecedor de capital novo; e detentor de uma burocracia econômica poderosa e de prestígio, o que o aproxima da hipótese weberiana do papel especial dos funcionários, operando de acordo com regras e normas estabelecidas. Um ponto fundamental levantado pelo autor diz respeito à parceria, isto é, as redes informais, internas e externas, que se constituem em elementos fundamentais para o funcionamento do Estado. Ele afirma que “o

resultado global é um tipo weberiano reforçado, no qual os elementos não burocráticos da burocracia reforçam a estrutura organizacional formal, da mesma maneira que os elementos não contratuais dos contratos de Durkheim reforçam o mercado” (EVANS, 2004, p. 82).

Ainda sobre as parcerias, assinala a importância dada às redes externas, que conectam o Estado e a sociedade civil e são responsáveis pelos elos existentes entre a burocracia e os dirigentes de empresas privadas. Além disso, ele ressalta que tais conexões exercem o papel central de viabilizar a eficiência do Estado, por meio de sua interação com o mercado.

Outro ponto da essência da obra de Evans é o conceito de autonomia, cujo significado reflete a capacidade de um Estado de formular seus objetivos de modo independente: “a relativa autonomia [...] permite se orientar para as questões de ‘ação coletiva’, ajudando o capital privado a encontrar soluções que seriam difíceis de serem atingidas de outra forma, mesmo dentro do altamente organizado sistema industrial japonês” (EVANS, 2004, p. 83).

3.3 Papel e motivações da elite industrial para promover o desenvolvimento

Para analisar o papel da classe empresarial, especialmente da elite industrial, nos processos de desenvolvimento brasileiro, é fundamental pensar, em uma perspectiva histórica, o padrão de comportamento e as modalidades de representação dos interesses do setor industrial junto ao Estado. Ao reconstruir a longa formação e evolução da elite industrial brasileira, torna-se possível compreender o padrão de desenvolvimento e as estruturas de mediação política que são constituídas e adotadas atualmente. O sentido de comparar o modo como se dava a intermediação de interesses pela elite industrial em períodos diferentes se baseia na ideia de que os movimentos identificados atualmente são resultantes de escolhas e decisões do passado.

Essa ideia ganha contornos mais concretos na medida em que se observa que grande parte dos autores que se dedicaram ao estudo do Estado brasileiro e da formação do empresariado nacional considera os anos 30 como o divisor de águas, tanto no aspecto político quanto econômico, por engendrar uma transformação da sociedade brasileira.

Uma visão que se tornou consensual entre os pensadores brasileiros considera que um novo tipo de Estado brasileiro nasceu após a Revolução de 30. Este “novo” Estado distinguia-se do Estado oligárquico (A Primeira República, de 1889 a 1930) pelo menos por três dimensões: (i) na perspectiva política, o caráter da centralização, e da atuação das Forças Armadas, principalmente o Exército como suporte da criação de uma indústria de base; (ii) na perspectiva econômica, a promoção da industrialização; e (iii) na perspectiva social, a tendência à proteção aos trabalhadores urbanos, e a ascensão dos industriais à elite do poder, ao se verificar a passagem de uma economia agroexportadora para a sociedade industrial.

Um consenso não foi obtido pelos grandes autores – permanecem dúvidas quanto à contribuição do empresariado industrial dos anos 30 na transformação histórica da sociedade agrária para a industrial - nesta pesquisa, estimulou-se a ideia de compreender o papel e as motivações do grupo industrial na promoção do desenvolvimento, quais os interesses desse grupo e, especificamente, como se relacionava com o Estado.

A tentativa de conhecer como se forma e se consolida a influência da elite industrial nas relações com o Estado, a partir de uma perspectiva histórica, cuja referência vai desde a crise de 1930 até o período da transição democrática, no início dos anos 90, parte de análises de Renato Boschi, que argumenta que:

Os grupos industriais nacionais têm-se mostrado bastante ativos na promoção das condições institucionais básicas para a expansão capitalista no Brasil. Apesar da dependência dos grupos industriais nacionais em relação ao Estado, os empresários puderam estabelecer um estilo de interação entre os setores privado/público, **abrindo um espaço de participação direta em questões-chave relacionadas aos interesses enquanto classe**. Estas questões referem-se genericamente, às possibilidades de acumulação de capital para a promoção do crescimento industrial (BOSCHI, 1979, p. 53-54, grifo nosso).

Boschi e outros autores (DINIZ, 1978; FAUSTO, 2009; MARTINS, 1968) que analisaram a história política e econômica do Brasil contribuíram para que se chegasse nesta investigação à conclusão de que a industrialização, ou o crescimento industrial no país tomou seus contornos no final do século XIX, após a abolição da escravatura, respaldada por duas fontes inter-relacionadas – o setor cafeeiro e os imigrantes. No entanto, até 1930, a indústria permaneceria

subordinada à agricultura exportadora, como ocorria com todos os outros setores da sociedade.

Naquele período, a indústria conheceu seu momento de expansão a partir dos anos 20, graças aos negócios do café que (a) promoveram a imigração e os empregos urbanos vinculados ao complexo cafeeiro; (b) criaram um mercado no Brasil para produtos manufaturados, ao contribuir de forma decisiva com o aumento do nível de renda do brasileiro; e (c) financiaram, mediante o movimento de exportação do café, a importação de máquinas e equipamentos para a indústria¹².

E o comportamento do Estado perante o surto da indústria? Teria o Estado um papel importante? Observou-se que, naquele período, o Estado brasileiro direcionava suas preocupações para atender aos interesses da elite rural, responsável pela agricultura exportadora. Mas isso não criou empecilhos para a ação governamental em prol dos principais ramos industriais da época – têxtil e vestuário, e alimentos -, por meio da proteção à importação de máquinas, concessão de empréstimos, e isenção de impostos. Até 1930, o Estado não priorizou os interesses da indústria e esteve longe de promover uma política deliberada de promoção do desenvolvimento industrial¹³.

Porém, a Revolução de 30 quebra a hegemonia dos agroexportadores, e dá início a uma nova fase do ponto de vista político e econômico. Ela não significou a tomada direta do poder por esta ou aquela classe social. Segundo Fausto (2002), o

¹² Alguns autores defendem que o período do Encilhamento - medida tomada no governo provisório de Deodoro da Fonseca para estimular o crescimento econômico e acelerar o desenvolvimento da indústria brasileira - destaca-se como ponto de inflexão na origem do capitalismo industrial no Brasil. Para contornar o problema da falta de dinheiro para pagar os trabalhadores assalariados (que aumentaram sensivelmente com o fim da escravidão e a imigração de mão-de-obra livre), e sob a justificativa de estimular a industrialização no País, adotou-se uma política baseada em créditos livres aos investimentos industriais, garantidos pelo incentivo à emissão de papel moeda. Os resultados proporcionaram a criação acelerada de inúmeras empresas e a importação de máquinas e equipamentos industriais, mas também um intenso movimento especulativo e uma crise inflacionária, solucionada posteriormente, no Governo Campo Sales (BONELLI, 1995).

¹³ Reforça essa afirmação a análise de Celso Furtado sobre a descentralização republicana e a formação de novos grupos de pressão. Concentra-se no período do Governo de Campos Sales (1898 – 1902), que herdou de Prudente do Moraes uma grave crise econômica que prejudicava o país, marcada por uma inflação que atingia níveis insuportáveis, e desvalorização da moeda brasileira, uma fase de superprodução interna do café, acompanhada de baixos preços no mercado mundial. Para o enfrentamento dessa crise, o governo central reduziu drasticamente as despesas públicas, ao suspender a construção de obras públicas e investimentos voltados para o setor industrial, além de aumentar e criar novos impostos, e congelar os salários dos trabalhadores. As políticas recessivas do Ministro Joaquim Murinho, no Governo Campos Sales desestimularam o investimento na indústria e geraram enormes problemas sociais, como o aumento do desemprego urbano, enquanto que o custo de vida tornou-se insuportável para a população de assalariados. Contudo, foi bastante benéfico para os interesses agroexportadores (FURTADO, 1977).

grupo vitorioso era composto por um quadro heterogêneo, tanto do ponto de vista social como político, que visava a derrotar um mesmo adversário – a elite agroexportadora, que utilizava a prática da “troca de favores” em suas relações sociopolíticas, especialmente com o Estado.

A partir de 1930, ocorreu uma troca da elite do poder sem grandes rupturas. Caíram os quadros oligárquicos tradicionais, e ascenderam os militares, os jovens políticos e os industriais, mesma estrutura de poder observada por Wright Mills em sua análise sobre a elite norte-americana. No plano político essa mudança traduziu-se em um papel cada vez mais expressivo da elite industrial, ator fundamental da implantação do capitalismo industrial no país; no plano econômico, os novos rumos criaram mecanismos institucionais e infraestrutura econômica para dar sustentação ao crescimento da indústria.

O processo de industrialização, entendida como fonte principal do dinamismo da economia brasileira, torna-se irreversível durante os anos da década de 30. E a criação de instituições e instâncias de articulação entre o setor público e o privado, como o Conselho Federal de Comércio Exterior¹⁴, criado em 1934, amplia o acesso de grupos empresariais ao aparelho estatal, realizado por meio de representação classista, elevando as interações entre Estado e setor industrial, que passa a defender seus interesses de forma mais direta. Por intermédio de uma análise de indicadores econômicos, podemos compreender como se dá a inserção dos industriais na elite do poder, a partir de 1930. A tabela a seguir permite comparar o desempenho da agricultura e da indústria, e do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro, por décadas.

¹⁴ O Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) foi criado em junho de 1934 com a finalidade de centralizar a política de comércio exterior do país, de forma a racionalizá-la e expandi-la. A criação do CFCE se inseria em um projeto mais amplo do governo de Getúlio Vargas, que visava à centralização político-administrativa e a uma intervenção mais decidida do Estado na vida econômica do país.

Tabela 3.1 - Taxas médias anuais de crescimento da produção: PIB, agricultura e indústria 1900 – 1990.

| Períodos | PIB | Agricultura | Indústria |
|-----------------|------------|--------------------|------------------|
| 1900-10 | 4.2 | 3.0 | 5.5 |
| 1910-20 | 4.2 | 3.8 | 6.2 |
| 1920-30 | 4.5 | 3.9 | 3.8 |
| 1930-40 | 4.4 | 2.4 | 7.5 |
| 1940-50 | 5.9 | 3.1 | 9.0 |
| 1950-60 | 7.4 | 4.4 | 9.1 |
| 1960-70 | 6.2 | 4.4 | 6.9 |
| 1970-80 | 8.6 | 4.7 | 9.0 |
| 1980-90 | 1.6 | 2.4 | -0.2 |
| 1900-1900 | 5.2 | 3.6 | 6.3 |

Fonte: IBGE, In: Bonelli, 1995, p. 71.

Ao examiná-la, verifica-se que as taxas de crescimento da produção industrial aceleram-se a partir dos anos 30, após um medíocre desempenho nos anos 20; e é o desempenho da indústria que impulsiona o crescimento do PIB, que se torna cada vez mais dependente do desempenho da indústria, à medida que avança o processo de industrialização no País.

É importante mencionar que, com a implantação do Estado Novo e o desaparecimento da representação via Parlamento, em novembro de 1937, os órgãos técnicos, entre eles o CFCE, tiveram o escopo de atuação ampliado, transformando-se em assessorias do governo. O CFCE, por passar a se ocupar de variadas questões de política econômica, tornou-se uma das principais vias de acesso ao poder por parte dos grupos privados, especialmente a elite industrial.

Na verdade, ao traçar uma síntese do Estado Novo sob o aspecto econômico e social, é possível afirmar que representou uma aliança da burocracia governamental (civil e militar) e da elite industrial, cujo objetivo era promover a industrialização do país sem grandes abalos sociais. Os burocratas civis defendiam a industrialização por considerá-la o caminho para a verdadeira independência do país; os militares a defendiam porque acreditavam que a instalação de uma indústria de base fortaleceria a economia e tornar-se-ia componente fundamental para a segurança nacional; e a elite industrial defendia a industrialização desde que fosse por meio de uma ativa intervenção do Estado (FAUSTO, 2009).

A elite industrial estava convencida da dependência do Estado para a promoção da industrialização no País, por isso que, mesmo em situação política oposta, antes de 1930, tratou de aproximar-se do novo governo. Segundo Fausto:

A aproximação entre burguesia industrial e o governo Vargas ocorreu principalmente a partir de 1933, após a derrota da revolução paulista. Ela se fez, sobretudo através da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), dirigida por Roberto Simonsen, da Confederação Nacional da Indústria, sob o comando de Euvaldo Lodi, e da Federação Industrial de Minas, dirigida por Américo Giannetti. A aliança desses setores não significa identidade de opiniões. Ao contrário dos técnicos governamentais, a burguesia industrial era menos radical no apoio ao intervencionismo do Estado e na ênfase contra o capital estrangeiro. Ela reivindicava principalmente medidas no setor de câmbio e das tarifas sobre as importações que resultassem em proteção da indústria instalada no país (FAUSTO, 2009, p. 367).

O pensamento econômico, na era Vargas, foi de construir o desenvolvimento industrial do Brasil pela industrialização. E é durante o Estado Novo que o País embarca numa estratégia nacional desenvolvimentista, baseada numa política de substituir importações pela produção interna. No campo político, uma das intenções de Getúlio Vargas era a ruptura com o modelo da república oligárquica, bandeira do movimento tenentista de 1925-1927. No entanto, o modelo persistiu. As práticas clientelistas e patrimonialistas utilizadas pelos agroexportadores continuaram em voga, porém, sob o protagonismo da classe empresarial, especialmente a elite industrial. O entrelaçamento com a burocracia, e a formação de anéis burocráticos estabeleceu o padrão de comportamento e o tipo de relacionamento adotado pelo setor privado em suas interlocuções com o Estado.

A consolidação dos industriais na elite do poder significava a ampliação de espaço político para defender os interesses do setor. Mas, quais eram os interesses que a elite industrial procurava defender? E como se dava a relação desse grupo com o Estado getulista?

Segundo Octávio Ianni: “[...] o que caracteriza os anos posteriores à Revolução de 30 é o fato de que ela cria condições para o desenvolvimento do Estado burguês, bem como padrões e valores sociais e culturais propriamente burgueses” (IANNI, 1971, p. 13). Significa que as transformações ocorridas nos anos 30 podem ser vistas como o marco da reestruturação das relações entre Estado e sociedade, preparando o caminho para a consolidação do capitalismo industrial no Brasil.

Se os anos de 1930 são considerados como divisores de águas, por testemunhar as profundas transformações políticas e econômicas no seio da sociedade brasileira, a década de 50, mais especificamente a sua segunda metade, foi marcada pela estabilidade política e pelo avanço do processo de industrialização, que produziu altos índices de crescimento econômico, fortemente influenciado pelos investimentos diretos do Estado e das empresas estatais, e pelo capital privado nacional e estrangeiro. Esse movimento consolidou o setor industrial como o principal eixo dinâmico da economia brasileira.

O substancial investimento público foi proveniente da estratégia de desenvolvimento efetivada no Governo de Juscelino Kubistchek - JK (1956-1961), que dirigiu a política econômica de acordo com o Plano de Metas, um complexo programa composto por 31 setores que seriam o foco do investimento e teriam metas a serem alcançadas durante a sua gestão. O lema da campanha à presidência – desenvolver o Brasil “cinquenta anos em cinco” - tornou-se a propaganda oficial, e expressava a vontade pessoal de JK de acelerar o desenvolvimento econômico do País.

A finalidade do Plano de Metas era consolidar o processo de desenvolvimento iniciado pelo Presidente Getúlio Vargas, a partir do processo de substituição das importações. A adoção de políticas dessa magnitude foi a marca da política econômica brasileira depois de 1945 até, seguramente, o Governo de João Goulart. Ancorado na utilização de seletivos e limitados recursos externos, o Brasil - e outros países considerados primário-exportadores, como o Chile -, empreendeu um progressivo e gradual processo de industrialização.

O segundo Governo de Getúlio Vargas propunha avançar na montagem de infraestrutura para o desenvolvimento econômico, possibilitando a integração da indústria pesada de bens de capital e de insumos, e aplicando capitais públicos nos empreendimentos estratégicos, tais como petróleo, energia elétrica e siderurgia, com o objetivo de promover uma integração vertical da industrialização. Este objetivo foi alcançado graças à perseguição de duas rotas: a primeira, de orientação nacionalista, responsável pela formulação dos projetos de criação da Petrobras e da Eletrobras; a segunda privilegiava o papel do Estado, mas reconhecia a necessidade de incentivar a entrada de capitais estrangeiros, como forma de contornar a restrição

externa existente naquele período. No entanto, a crise política, que culminou com o suicídio do Presidente Getúlio Vargas, em 1954, prorrogou a efetivação da segunda rota do projeto desenvolvimentista.

A consolidação desse projeto desenvolvimentista dar-se-ia com a vitória de Juscelino Kubitschek nas eleições presidenciais de 1955 e a sustentação política dele, graças à intervenção militar mobilizada pelo General Henrique Batista Duffles Teixeira Lott, o chamado “golpe preventivo”, para garantir a posse do presidente eleito, diante da conturbada série de fatos que colocava à prova o processo eleitoral¹⁵.

Até aquele momento, a industrialização seguia firme, fortemente apoiada na aliança entre o Estado e o capital privado interno. JK chegou ao poder com a CSN (Companhia Siderúrgica Nacional) e a Petrobras em franco crescimento, ou seja, com matéria-prima e energia garantidas. Era preciso investir em manufatura para garantir emprego e expandir o país para o interior. Para isso se efetivar, era preciso atrair o capital estrangeiro, que tinha, até então, uma presença tímida no arranjo industrial brasileiro. A grande maioria das firmas nos setores de tecidos, alimentos e bebidas, que formaram o núcleo inicial do setor industrial brasileiro, era de propriedade nacional, sobretudo a indústria têxtil.

O que viabilizou a entrada dos capitais estrangeiros no Brasil foi a expansão mundial pela qual passavam os capitais norte-americanos, europeus e japoneses, e as políticas internas de atração destes capitais, como foi o Plano de Metas. A dinâmica da competição das empresas oligopolistas nos países avançados, sobretudo entre empresas europeias e norte-americanas, e a disputa por posições no mercado mundial, foram fatores importantes para a expansão do investimento direto e financiamento no Brasil. A criação da Comunidade Econômica Europeia, em 1957, gerou uma discriminação contra as exportações norte-americanas para a Europa, em favor das exportações dos países membros, afetando positivamente a atração do investimento estrangeiro para o Brasil.

¹⁵ O Coronel Bizarra Mamede classificou o processo eleitoral que deu a vitória a JK de “mentira democrática” e “pseudo legalidade imoral e corrompida”, porque as urnas deram a JK 36% dos votos, enquanto o segundo colocado, general Juarez Távora (UDN) obteve 30% dos votos, numa clara referência ao fato de não alcançar a maioria mais um; a Constituição de 1946 previa o sistema eleitoral majoritário de maioria relativa (aquele que se conclui em um só turno, quando o candidato que consegue maioria simples de votos é considerado eleito), e não de maioria absoluta, como vigora atualmente. (Uma explicação desse momento pode ser visto em Fausto, 2009, p. 419-422).

De acordo com Suzigan (1978), o surto expansivo internacional que se iniciou no período do Pós Segunda Guerra, indo até o final da década de 60, proporcionou um ambiente favorável para a atração de investimentos estrangeiros. Nesses anos, o processo de industrialização nacional já identificaria características de uma política industrial desenvolvimentista, principalmente (a) pelo sistema cambial que favorecia as importações de equipamentos e matérias-primas; (b) pela tarifa aduaneira protecionista; (c) pelos favores cambiais e financeiros ao capital estrangeiro; e (d) pela presença do Estado, seja no investimento em infraestrutura, seja na oferta de linhas de financiamento dos bancos públicos, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Tais elementos favoreciam a estratégia de penetração do capital internacional no mercado nacional.

Maria da Conceição Tavares (1974) realça dois fatos essenciais da economia brasileira entre 1956 e 1961. O primeiro foi o aumento da participação do governo nos investimentos; o segundo, a entrada de capital estrangeiro privado e oficial para desenvolver determinados setores. De acordo com Tavares, a Instrução 113, da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)¹⁶ teria incentivado o investimento direto basicamente para os setores da indústria mecânica. Promulgada no Governo de Café Filho, a Instrução 113 tornou-se um dos principais instrumentos de política industrial utilizados no Governo de JK, sendo, inclusive, um dos responsáveis por viabilizar a aliança entre o Estado, o capital nacional e o estrangeiro, naquilo que podemos considerar como uma nova etapa da industrialização e da internacionalização da economia brasileira.

De acordo com Caputo e Melo (2009), a quase totalidade dos investimentos diretos estrangeiros (IED) sem cobertura cambial que entraram no Brasil entre 1955 e 1963 foi para a indústria de transformação. A tabela a seguir mostra que esse segmento da indústria recebeu 97,7% do total do IED, reforçando a tese sobre a ênfase do Plano de Metas à industrialização, e a importância desse segmento para o desenvolvimento econômico.

¹⁶ A Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), no Governo de Café Filho, lançou a Instrução 113, sob a forma de medida cambial, que autorizava a Câmara de Comércio Exterior (CACEX) a emitir licenças de importação sem cobertura cambial, e sem criar problemas para o balance de pagamentos, pois, essas importações, em vez de serem pagas com divisas, entravam sob a forma de investimentos estrangeiros feitos no país; o objetivo dessa medida era aumentar as importações de bens de capital, viabilizando a instalação de plantas industriais modernas, e o reequipamento de plantas essenciais já existentes, e assim, modernizar rapidamente a indústria nacional.

Tabela 3.2 - Investimento Direto Estrangeiro entre 1955 e 1963, via Instrução 113 da SUMOC – Setores da Economia, Investimento em Milhões de US\$ e em %

| Setor da Economia | Investimentos em Milhões de US\$ | (%) |
|--|---|--------------|
| Indústria de Transformação | 486,2 | 97,7 |
| Indústrias Extrativas | 9,3 | 1,8 |
| Não Identificado | 0,9 | 0,2 |
| Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços Prestados às Empresas | 0,6 | 0,1 |
| Transporte, Armazenamento e Comunicações | 0,6 | 0,1 |
| Agricultura, Pecuária, Silvicultura e Exploração Florestal | 0,0 | 0,0 |
| Total | 497,7 | 100,0 |

Fonte: CAPUTO; MELO (2009, p. 525).

O Plano de Metas executado pelo Presidente JK enfatizou o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial ante a estabilização monetária. A escolha de um padrão desenvolvimentista não reproduzia o padrão empreendido por Vargas. Enquanto Getúlio Vargas priorizava o capital privado nacional para dar início ao processo de industrialização no país, JK propôs uma estratégia de aproveitamento da colaboração do capital privado estrangeiro, tanto industrial quanto financeiro, por meio da Instrução 113, baseada em três fontes de recursos: (a) primeiro, criou-se condições para viabilizar um significativo volume de investimentos estrangeiros diretos voltados para os setores básicos da indústria; (b) segundo, buscou-se amplo financiamento externo, sob a forma de crédito, para os empreendimentos públicos de grande porte, como a ampliação da Usina de Volta Redonda, a expansão da Petrobras, a construção de usinas hidrelétricas, a abertura e pavimentação de rodovias, e a construção de Brasília; e (c) financiamentos de bancos estrangeiros para viabilizar a importação de máquinas e equipamentos, e insumos em geral (LEOPOLDI, 2000).

Como o capital nacional, particularmente a elite industrial, participou desse tripé montado em torno do Plano de Metas? E como se davam as relações entre esse grupo e o governo JK?

É importante observar, inicialmente, que o Plano de Metas privilegiou o desenvolvimento da indústria de transformação, entre os quais se destacam o setor automotivo e os de outros bens duráveis, responsáveis pela substituição de importações que pesavam na balança comercial. Esses setores estimulavam outros,

como o de autopeças e de metais não ferrosos, que se encontravam, basicamente, nas mãos do capital nacional. Da mesma forma, as metas ligadas à construção civil e pavimentação de rodovias impulsionaram o crescimento das empresas nacionais. Ou seja, o Estado aprofundou o processo de industrialização no país, atraindo o capital privado estrangeiro e fomentando as empresas privadas locais pela utilização de seu poder de compra, pela ampliação dos investimentos em infraestrutura, principalmente nos setores de energia, transportes e insumos básicos (como o aço e o combustível), e pela oferta de subsídios via câmbio de importação.

No entanto, uma série de reivindicações do empresariado nacional reforçou a ideia de que o padrão desenvolvimentista do Governo de JK mudara consideravelmente em relação ao padrão nacional-desenvolvimentista de Vargas. Sob o Governo de Getúlio Vargas, o capital privado nacional beneficiou-se de bastante proteção cambial e creditícia, de acesso às agências e burocracia governamentais, e de uma legislação destinada a regulamentar a política de investimentos estrangeiros no país; o capital privado estrangeiro, no período Vargas não ameaçava as empresas nacionais.

Muitos desses benefícios do capital privado nacional foram perdidos no Governo de JK, emergindo daí as reivindicações. As principais alegações, apresentadas pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) baseavam-se na ameaça da indústria nacional pela concorrência com novos complexos industriais estrangeiros de tecnologia avançada, cuja instalação no país fora incentivada pela Instrução 113 da SUMOC, representando com isso, um “golpe desleal”, na medida em que o empresariado nacional não podia modernizar suas plantas industriais a partir dos mesmos instrumentos de crédito e financiamento do BNDE, na proporção equivalente reservada ao capital estrangeiro (LEOPOLDI, 2000).

Em uma posição contrária à Instrução 113, os industriais nacionais, representados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), lançaram um conjunto de propostas para mudar o regulamento. As principais reivindicações foram: (1) formular uma política de investimentos que estabelecesse setores prioritários de aplicação de capitais estrangeiros; (2) criar reserva de mercado para a indústria nacional instalada, e que os investimentos estrangeiros se dirigissem para

regiões menos desenvolvidas do país; (3) estabelecer uma legislação de controle à entrada e à aplicação de capitais estrangeiros no país, evitando benefícios e favores aos investimentos estrangeiros; (4) participar do processo de aprovação de projetos de investimentos estrangeiros, manifestando-se quanto à viabilidade e necessidade; e (5) exigir a suspensão dos créditos do BNDE a empresas de capital estrangeiro beneficiadas pela Instrução 113 (LEOPOLDI, 2000).

Se, de um lado, a Instrução 113 da SUMOC estimulou o ativismo político empresarial, de outro lado, as relações entre as lideranças industriais e o Governo de JK puseram em evidência a formação de “anéis burocráticos” vinculados às metas do Plano de Metas. Exemplos dessa estrutura dentro do Estado foram os grupos executivos criados para coordenar a concessão de benefícios ao capital privado estrangeiro, e viabilizar a instalação dele no país, como foi o caso do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), criado em 1956 para impulsionar os projetos de instalação de fábricas de automóvel e fortalecer as indústrias nacionais de autopeças, e o Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Pesadas (GEIMAPE), criado por meio do Decreto nº 46.753, de 26 de agosto de 1959, com a finalidade de: “elaborar e submeter à aprovação do Presidente da República os planos, esquemas e programas para as diversas linhas de fabricação ligadas à indústria mecânica pesada, atuando executivamente no exame, negociação e aprovação dos pertinentes projetos específicos, recomendando, quando for o caso, às agências governamentais, as medidas que se tornarem necessárias à realização dos empreendimentos” (BRASIL, 1959).

Os Grupos Executivos reuniam representantes de ministros, militares, funcionários da CACEX, SUMOC, BNDE, Banco do Brasil, e representantes setoriais da indústria. Na verdade, a emergência dos grupos executivos no Governo de JK simbolizou a reestruturação da burocracia governamental e da representação empresarial, na medida em que instituía pequenos organismos decisórios especializados. Na esfera empresarial, as lideranças industriais que tiveram papel de destaque na Era Vargas deram lugar a um sistema corporativo híbrido: federações regionais e associações de empresas baseadas em setores específicos da indústria remodelavam a representatividade empresarial, fornecendo indivíduos para compor o quadro da elite industrial, que participavam ativamente das novas agências decisórias do governo. Na esfera da burocracia governamental, assistia-se

à criação de grupos de trabalho com atuação paralela - e, na maioria das vezes, concorrente - à estrutura burocrática tradicional. Como Leopoldi asseverou, “essa mudança incremental gerava novas técnicas no interior da burocracia, insuladas das pressões políticas tradicionais, sem mudar a estrutura anterior, comprometida com essas pressões de ordem regional e política” (2000, p. 263).

Em linhas gerais, seguindo a visão dominante na literatura, podemos afirmar que o Governo de Juscelino Kubitschek organizou uma nova aliança para conduzir a estratégia desenvolvimentista e avançar o processo de industrialização do país. Nessa aliança, a prioridade antes direcionada à indústria nacional, passa para o capital estrangeiro, por meio de facilidades cambiais e fiscais dadas ao investimento externo. Em comparação com o período Vargas, observamos a manutenção dos mesmos atores na formação da coalizão, porém, na era JK, os pesos políticos desses atores se alterara. O Estado aprofundou seu caráter regulador, expandindo sua burocracia e sua presença na economia. O capital estrangeiro, sob a forma de investimento privado direto ou indireto, ganhou mais regalias cambiais. E o capital privado nacional, mesmo com um peso político e econômico menor, cresceu e consolidou seu lugar na economia brasileira.

3.4 A relação entre o Estado brasileiro e o empresariado nacional durante o regime militar

Se na Era Vargas o nacional desenvolvimentismo assumiu o seu apogeu como estratégia de desenvolvimento e ideologia dominante, na década de 50, especialmente no período do governo JK, esse padrão de desenvolvimento esteve longe de se configurar em um projeto político de Estado, nem de caracterizar a ideologia do empresariado industrial. A elite industrial brasileira defendia um tipo de orientação econômica voltada para o mercado interno, por considerar estrategicamente vantajoso criar e consolidar posição no mercado interno, visto que as condições de competição com as economias avançadas eram frágeis. O mercado doméstico era, por este motivo, potencialmente mais interessante. Nessas condições, os interesses da elite industrial brasileira não tinham um caráter nacionalista, mas sim, uma estratégia oportuna diante das possibilidades competitivas; a orientação do empresariado nacional para o mercado interno era

uma tentativa de ampliar o potencial econômico do grupo, e não um projeto político ou ideologia atribuída aos grupos dominantes.

Como visto na seção anterior, nos anos 50, em termos práticos, não havia viabilidade para se estabelecer um projeto de desenvolvimento industrial autônomo, alicerçado na empresa nacional, devido à forte penetração das corporações multinacionais no processo interno de acumulação.

Além das questões econômicas, a possibilidade de se estabelecer um desenvolvimento autônomo nos anos 60, tornou-se também um entrave de caráter político, pois, o golpe militar de 1964 significou, entre outras coisas, a institucionalização de uma tendência que esteve presente desde a década de 50: a internacionalização da produção, deslocando o foco de atenção para as corporações multinacionais.

O papel desempenhado pelo capital estrangeiro, nos anos 50 e no período do regime militar, proporcionou dois tipos de mudanças fundamentais. Em primeiro lugar, mudanças quantitativas, em função da diversificação de setores de atividades industriais em que se instala o capital estrangeiro; e em segundo, a mudança qualitativa, consubstanciada pela incorporação do capital estrangeiro como um projeto político da elite industrial. Como destaca Boschi (1979, p. 105), “o capital estrangeiro se expande no contexto da economia nacional como estratégia de um projeto institucional, baseado na noção de segurança nacional, aliada a um padrão de desenvolvimento econômico a todo custo”.

Convém assinalar que os militares, ao assumirem o poder a partir de 31 de março de 1964, a princípio, evitaram utilizar o conceito de “desenvolvimento”, por considerá-lo associado às práticas populistas. Os militares defendiam a necessidade de por fim ao populismo e ao nacionalismo econômico, principalmente o mais radical e, com isso, afastar as classes populares do debate político e calar suas reivindicações – elas representavam a subversão, o que, para os novos governantes, contribuía para o aumento da inflação no país. Desta maneira, era urgente por fim à inflação, à corrupção e à subversão, e restabelecer a ordem interna para tornar o Brasil atraente e viável para as corporações multinacionais, as únicas capazes de acelerar o crescimento da economia.

O general Humberto de Alencar Castelo Branco, primeiro presidente da República do regime militar (de abril de 1964 a março de 1967), adotou essa associação do conceito de desenvolvimento ao de segurança nacional, segundo a qual a existência de condições prévias de segurança garantiria ordem e estabilidade, do mesmo modo que sem evolução interna, a ordem e a estabilidade tornar-se-iam impossíveis de serem alcançadas.

Em que pese a associação do desenvolvimento ao conceito de segurança nacional, o que prevaleceu no regime militar não foi a quantidade de material bélico disponível pelas Forças Armadas, mas sim a busca pelo progresso econômico, político e social. E para o alcance desse progresso, pôs-se em prática um padrão de relações econômicas, constituído por três atores importantes – empresas estatais, corporações multinacionais e empresas nacionais, sendo o Estado o principal agente de acumulação de capital e mediador nas relações entre a sociedade brasileira e o capitalismo internacional. Nessa mediação, na tentativa de atrair investimentos para o país, o Estado viu-se na posição de abandonar certas prerrogativas na proteção dos interesses dos grupos industriais nacionais, para defender os interesses e barganhar com grupos multinacionais. Estes, como não dependiam exclusivamente de fontes internas de financiamento, detinham capacidade produtiva superior ao dos grupos nacionais.

Por seu turno, os grupos industriais nacionais apresentavam uma tendência de dependência em relação ao Estado, especialmente às agências estatais de crédito e financiamento. O BNDE tornou-se - e continua sendo - a principal fonte de financiamento dos projetos industriais no país.

A dependência dos grupos industriais nacionais pode ser observada também ao se analisar o comportamento político do empresariado, na medida em que os governos militares estabeleceram um estreitamento do processo decisório, ao diminuir e, em certo sentido, excluir a participação direta do empresariado industrial e de suas lideranças nas tomadas de decisões ligadas aos interesses específicos do grupo. A situação que agrava o nível de dependência é a falta de homogeneidade do ponto de vista econômico e político do empresariado industrial nacional. O aumento da competição política intersetorial entre segmentos dos grupos industriais nacionais após 1964 escancarou a fraqueza da burguesia nacional como classe, isto é, sua

incapacidade de impor seu projeto de classe à sociedade como um todo (BOSCHI, 1979).

No que diz respeito à participação direta, o regime militar delimitou os espaços decisórios em que os empresários podiam exercer alguma influência, estabelecendo com isso o que se poderia chamar de 'marginalização política' do grupo com relação aos núcleos de poder. As instâncias de articulação entre o setor público e o privado, como os conselhos econômicos de estilo corporativista, extremamente atuantes nos anos 40 e 50, foram extintas pelos militares, levando a elite industrial brasileira a agir de forma limitada, sem influir nas fases decisórias; continuavam sendo ouvidas pelo governo, mas sem o papel relevante que possuíam nos processos anteriores de desenvolvimento econômico. Por este motivo, uma das principais reivindicações da elite industrial era a restauração da participação do empresariado brasileiro nos conselhos, cuja justificativa residia na necessidade de dar possibilidade à classe empresarial dialogar oficialmente com o governo, e apresentar sugestões que influenciassem nas decisões, evitando, assim, a estatização das decisões.

É importante assinalar que o empresariado industrial, não obstante o apoio à intervenção militar, demonstrava preocupação com as implicações políticas da expansão do Estado na economia. Ou seja, consideravam a atuação do Estado na economia legítima e necessária, principalmente para ocupar os espaços vazios que o setor privado era incapaz de preencher, no entanto, preocupavam-se com as direções que o processo de intervenção estatal na economia pudesse tomar.

Os governos militares, em particular o do Presidente Ernesto Geisel (1974-1978), empreenderam um processo de diferenciação do aparelho do Estado, marcado principalmente pela proliferação de agências da burocracia pública e pela modificação da natureza do processo decisório, especialmente no que respeita aos interesses industriais. Uma das questões em relevo é a coexistência de um processo decisório centralizado nos níveis mais elevados nas decisões substantivas, e uma excessiva dispersão nos níveis inferiores do aparato burocrático ministerial, modelo que perdura até os dias atuais (BOSCHI, 1979). Se, por um lado, a pulverização da estrutura de poder ampliava a quantidade de canais de acesso ao governo militar, por outro lado, gerava insatisfação à elite industrial, devido à natureza fechada do

processo decisório das medidas que afetavam os interesses da classe empresarial, configurando-se, portanto, numa redução da influência do empresariado nacional junto ao governo, o que equivale dizer que se tratava de marginalização política das entidades de representação de interesse da classe empresarial.

Ao se analisar o empresariado como ator político, vários estudos (BOSCHI, 1979; DINIZ; BOSCHI, 1978; MARTINS, 1968) demonstram que, com a chegada dos militares ao poder, a partir de 1964, evidenciou-se o problema na definição do empresariado industrial enquanto classe, devido, entre outros aspectos, ao fracionamento e rotatividade dentro a elite industrial, como também à fragmentação do setor empresarial privado e do processo decisório. Além disso, os membros da elite conservavam comportamentos tradicionais, por causa dos vínculos com as antigas classes dominantes, produzindo uma falsa representação do grupo acerca do processo de desenvolvimento econômico e social; é importante ter em mente que o processo de industrialização do país, em vigor desde os anos 30 até o período dos governos militares, não implicou transformação econômica e política plenas de um modo de produção para o outro. Neste contexto, como demonstra Boschi (1979), a burguesia não conseguiu desenvolver um comportamento político que rompesse com a ordem tradicional, agrário-exportadora; ao contrário, adotou comportamento caracterizado pela acomodação, visto que a transição de uma ordem agrária para uma ordem industrial envolveria um compromisso entre elites tradicionais e modernizadoras, de maneira a tornar possível a coexistência de ambas.

A situação de dependência do Estado, no entanto, implicava uma relação de poder assimétrica, tendendo em favor do Estado, mas com ganhos políticos para o empresariado nacional. O Estado no regime militar não podia prescindir do apoio dos grupos industriais nacionais, principalmente porque necessitava deles para conservar e ampliar a legitimidade do capitalismo autoritário que conduzia. Por esse motivo, o Estado precisou manter um controle rígido sobre as classes trabalhadoras, ao usar políticas salariais e antiinflacionárias, por exemplo, a fim de favorecer maiores possibilidades de acumulação de capital para os grupos industriais nacionais (e às corporações multinacionais).

Como visto anteriormente, não obstante a associação do conceito de desenvolvimento com o de segurança nacional, a estratégia vigente previa o alcance

do progresso econômico, político e social. Para que isso se concretizasse, seguiu-se dois caminhos: em primeiro lugar, ocorreu o que Cardoso (1973) denominou de “racionalidade formal”, o que, em outras palavras, significa a ampliação da capacidade do Estado em organizar a si próprio e à sociedade, por meio da burocratização e da tomada decisões, com base em critérios técnicos estabelecidos. E, em segundo lugar, houve uma retomada de importante instrumento de política econômica, o planejamento, particularmente relacionado com o desenvolvimento industrial.

Certamente, Max Weber deve ter sido, mais do que qualquer outro pensador, quem produziu conclusões teóricas mais importantes sobre o fenômeno da organização burocrática na vida econômica, política e social. Em linhas gerais, segundo ele, o funcionamento das instituições responsáveis por garantir a sociedade democrática, a empresa, o Estado, requeria a ampliação crescente de um quadro de funcionários especializados, vindo a formar a moderna burocracia.

Max Weber salienta que a moderna burocracia se originou de um conjunto de normas sociais e morais: o trabalho árduo, a poupança, o ascetismo proporcionaram a reaplicação das rendas excedentes, em vez de seu dispêndio e consumo em símbolos materiais e improdutivos de vaidade e prestígio (WEBER, 2003).

Para ele, a crença na justiça da lei seria o alicerce da legitimação das normas. A sociedade obedece às leis porque acredita que elas são decretadas por procedimento escolhido tanto pelos governados como pelos governantes. Além disso, o governante é visto como uma pessoa que alcançou tal posição exclusivamente por procedimentos legais (como nomeação, eleições, concursos etc.), e é em virtude de sua posição que ele exerce o poder dentro dos limites fixados pelas regras e regulamentos sancionados legalmente. O aparato administrativo que corresponde à dominação legal é a burocracia. Tem seu fundamento nas leis e na ordem legal. A posição do funcionário burocrático e suas relações com o governante, os governados (especialmente, o empresariado nacional), e os colegas burocratas são definidas por regras impessoais e escritas, que delineiam de forma racional a hierarquia do aparato administrativo; e o que caracteriza o burocrata é a seleção por competência profissional, ou, quanto

possível, por meio de concursos. E o cargo por ele exercido define-se legalmente também em bases técnicas: limita as esferas de competência e garante direitos específicos que o defendem contra “pressões políticas” (WEBER, 2003).

Como garantir que as “pressões políticas” não mitiguem os efeitos da racionalização burocrática? Weber observa a possibilidade de a racionalidade não assegurar por si mesmo que os objetivos que se deseja alcançar sejam os melhores, ou que tenham sido escolhidos por critérios racionais. Dois atores podem contribuir para o surgimento de falhas na estrutura burocrática: (a) o político, quando se encontra genuinamente guiado por uma ‘vocação’, pode ser capaz de impor seus interesses em contraposição aos do partido político ou ao dos representados; e (b) o empresário capitalista, ao defender seus interesses, e baseado no poder inerente ao grupo ao qual participa, obtém benefícios e oportunidades, graças aos canais que utiliza para enfraquecer as funções da burocracia.

A explicação a seguir, apresentada por Fernando Henrique Cardoso, é determinante para entender como a relação entre o empresariado nacional e a aparato burocrático do Estado produzia as falhas apontadas por Weber:

No caso do Brasil no período nacional-populista, apenas se insinuavam grupos de interesse para pressionar as decisões nos setores mais dinâmicos da economia, justamente onde as “ilhas de racionalidade” de uma tecnocracia planejadora começavam a formar-se. Em geral, entretanto, a teia de cumplicidade era mais difusa, mais orientada para relações e lealdades pessoais que tornavam cúmplices desde o vereador, o deputado, o funcionário de uma repartição fiscal, o industrial, o comerciante ou banqueiro, até o ministro, quando não o próprio presidente. A partir deste “sistema”, as decisões eram tomadas e implementadas [...]

[...] A partir de 64, além da já referida quebra do populismo como instrumento de mobilização e sustentação política, começou-se a dar a quebra [...] do sistema de anéis cimentados pela definição tradicional de interesses e lealdades. Num primeiro momento, no governo Castelo Branco, a tendência era imprecisa. Ao mesmo tempo em que se criava o Ministério do Planejamento..., se assumia uma posição no terreno doutrinário que sustentava o “liberalismo moderno”, logo traduzido, na linguagem política, como “entreguismo”, a partir do suposto de que, sem a intervenção do Estado, o livre jogo das forças econômicas favoreceria as empresas estrangeiras. E, no terreno estritamente político, a tendência parecia ser a de revitalizar uma espécie de política dos governadores, bem como de aceitar os sistemas locais de poder, como instrumento da luta antipopulista (CARDOSO, 1973, p. 179 e 181).

Pela argumentação do sociólogo, podemos concluir que, no caso brasileiro, durante o período anterior ao regime militar, a ‘inércia burocrática’ se produzia por mecanismos políticos que supriam os interesses do setor privado, graças às

relações de cumplicidades pessoais com o Estado. Essas relações não se configuravam em *lobbies*, porém, davam-se por instrumentos de pressão, desencadeados pela elite industrial. Com a inauguração do regime militar, a tendência predominante passou a ser o fortalecimento da autoridade central, e o estabelecimento de critérios autocráticos e tecnocráticos de tomada de decisão.

Entretanto, nos parece que havia um funcionamento complementar nas relações do setor privado com o Estado que, mesmo em face da centralização na tomada de decisões, não se apresentava como o modo oficial. A descentralização funcional dos órgãos de política econômica, inclusive daqueles que se apropriavam de instrumentos de política industrial, estimulava articulações entre a elite industrial e os representantes do Estado, com vistas a formar alianças que permitissem o desenvolvimento de setores da indústria, seja os dinâmicos (como o de bens de capital e o automotivo), seja os tradicionais (como o de têxtil, e o de calçados). Tais articulações realizavam-se quer por meio de contatos pessoais entre membros da elite industrial e autoridades públicas, quer por intermédio de certos órgãos de classe – sindicatos ou associações patronais, ou de ambas.

Ao considerar esse tipo de articulação durante o regime militar, aceita-se que, mesmo com a autonomia do Executivo no processo decisório, viabilizava-se a plena utilização, por parte da elite industrial, de mecanismos informais de negociação setorial como recurso político e, portanto, como forma de defesa dos interesses. Esse modo de acesso extra-oficial, porém, bastante estruturado, envolvendo uma ou mais agências da burocracia governamental, que vinculava, por uma base informal, mas permanente, os interesses da esfera privada ao Estado, constitui-se no que tem sido denominado de “anéis burocráticos”.

Todas as observações apresentadas neste capítulo serão úteis para subsidiar as explicações de como se deram as relações entre a elite industrial e o Estado nos processos de formulação e efetivação das políticas industriais adotadas nos primeiros doze anos do século XXI, a serem discutidos no Capítulo 5.

O caráter dessas relações deve levar em consideração, também, os dois aspectos apontados a seguir:

- 1) Na caracterização das estruturas de poder das sociedades latino americanas, a literatura observa que, por se tratar de sociedades em que as

condições de desenvolvimento do capitalismo periférico são marcadas pela industrialização tardia, o capitalismo industrial não implicou a passagem de um modo de produção para outro, mas, ao contrário, permitiu a sobrevivência de modos arcaicos e tradicionais como componente fundamental da dinâmica do processo de expansão capitalista.

Diferentemente do que ocorreu nos países de capitalismo maduro, como os europeus, onde a burguesia nascente desenvolveu um comportamento político ativo para enfrentar as resistências da ordem feudal prevalecente, nos países do continente latino americano, um Estado forte e altamente burocratizado expandiu seus recursos, tornando-se o núcleo dinâmico das mudanças em curso, delineando-se as condições para o desenvolvimento de uma elite dependente do patrocínio estatal.

Do ponto de vista político, a transição não se traduziria pela substituição das elites tradicionais pela elite industrial em ascensão, mas sim pela estruturação de um esquema de acomodação, marcado pela coexistência dos setores emergentes com os setores tradicionalmente dominantes.

2) Entre os múltiplos caminhos políticos que se desenharam entre as décadas de 30 e 70, aquele que se coloca mais adequado para designar o modelo latino americano é o que implica um jogo de acomodações e conflitos entre o Estado, as massas urbanas, os setores agro ou minero exportadores, as elites industriais, e as corporações multinacionais¹⁷. O modelo sugere que as classes que compõem o setor moderno da sociedade tinham um interesse comum frente ao resto da sociedade, a ser consubstanciado e acomodado por meio de políticas voltadas ao desenvolvimento da economia urbana industrial; porém, gerava-se conflitos por causa da orientação que cada uma das classes procurava impor ao processo de formação e distribuição da renda: mais salários, ou mais acumulação de capital. A aliança desenvolvimentista se configurava pelo menor ou maior grau de conflito e acomodação nesse processo de acumulação e redistribuição da renda, e esse grau

¹⁷ Segundo Cardoso (1968), o pensamento político e econômico latino americano concentrou-se na análise das condições de êxito dos objetivos e da ideologia do setor moderno constituído, essencialmente, pelas massas urbanas e os segmentos industriais. Do encontro entre as políticas populistas, que implicam aumento de participação social e algum grau de redistribuição de renda, com o nacionalismo econômico, cuja base social está definida pela existência de grupos interessados na reorientação dos investimentos públicos para dinamizar setores produtivos industriais voltados para o mercado interno, resultaria o desenvolvimento nacional.

deitaria da possibilidade de transferir o ônus da acumulação para outros grupos sociais, seja pela exclusão da massa rural na participação do incremento da renda interna, seja pela transferência da renda dos demais grupos econômicos – agrário e mineiro – em benefício do setor industrial (CARDOSO, 1968).

A aliança desenvolvimentista foi genuinamente varguista, sendo aquela fase a que se verificou a ênfase nacionalista e redistributiva, seja na promoção da industrialização, com incentivos ao empresariado nacional, seja com as políticas públicas de proteção ao trabalhador.

Nos anos 50, no período JK, ao se optar pela inclusão de corporações multinacionais na aliança desenvolvimentista, passou-se a enfatizar um modelo baseado na acumulação de capitais, sem redistributismo. Apesar de todo o desenvolvimento econômico alcançado nos cinco anos do Governo de JK (sobretudo no setor industrial), o persistente conservadorismo da elite agrária, clientelista e patrimonial, representou um entrave ao progresso social. A reforma burocrática brasileira que se deu naquele período limitou-se à criação de "bolsões de eficiência", como foi o caso da atuação do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento, atual BNDES, criado em 1952), que possuía todas as características de um sistema burocrático weberiano, tornando-se exemplo de eficiência; contudo, essa cultura não estaria difundida para as burocracias tradicionais, como as que atuam no campo da saúde e da educação – ainda hoje bastante problemáticas no país. O Brasil, apesar do sucesso no desenvolvimento industrial, manteve estruturas burocráticas deficientes, infestadas pela "politicagem", em que as relações e acordos ocorrem mais de forma individual do que coletivamente.

Entre 1961 e 1963, a política populista do Presidente João Goulart tornou insustentável a aliança desenvolvimentista, pois, mobilizou setores populares rurais e favoreceu as massas no setor urbano, por meio de uma política salarial expansionista, em um período de baixos investimentos externos ou públicos. Essa situação colocou em crise a aliança desenvolvimentista, e fortaleceu os interesses dos militares, que defendiam a ordem, a propriedade e o progresso. A eles, juntaram-se a elite industrial e a classe média, desfazendo-se a aliança desenvolvimentista, e criando um novo sistema de alianças.

Na reconstituição do sistema de alianças, com a ascensão dos militares ao poder, verificou-se que se aproveitou a estrutura consolidada anterior, da associação do Estado com o capital estrangeiro, e limitou a participação do empresariado nacional e excluiu as forças populares, definindo, assim, uma estratégia desenvolvimentista que facilitava a concentração econômica. Em boa medida, a discussão sobre o modelo político preponderante no Brasil durante o regime militar pôs à margem os recursos políticos, especialmente entre 1968 e 1974, ao se vivenciar a exclusão da representatividade em geral, mesmo as que defendiam os interesses da classe dominante. Sobre o modelo de desenvolvimento, o Estado autoritário governado pelos militares não tinha outra opção senão a de adotar a estratégia desenvolvimentista. Eles necessitavam obter legitimidade após a tomada de poder pela força. Esse processo de legitimação não se sustentaria apenas com o discurso da defesa da ordem interna contra o avanço do comunismo. A sociedade precisaria de algo mais para legitimar o Estado de “democracia restringida”. Por isso, direcionaram suas forças para uma política de desenvolvimento que permitisse a entrada de elevados investimentos externos, mas com a marginalização dos setores empresariais e populares do sistema de tomada de decisões, como condição para acelerar a formação interna de capitais e garantir o controle desses capitais pelas unidades produtivas multinacionais e, eventualmente, estatais. O que chamaria a atenção nessa nova aliança era a perda da força do empresariado nacional, não participando do novo sistema de alianças em termos hegemônicos, ou dele não se beneficiando, o que levou a elite industrial ora a apelar para as antigas ideologias de desenvolvimento nacional, ora tentar restabelecer, mesmo que parcialmente, a aliança que conduziu o binômio populismo – desenvolvimentismo (CARDOSO, 1968).

E, qual o lugar do empresariado nacional no processo de desenvolvimento estabelecido no século XXI? Em linhas gerais, a retomada do desenvolvimento industrial e da adoção de políticas industriais nos doze primeiros anos do século XXI estabeleceu um novo sistema de aliança, na qual o Estado se associa aos grandes *players* nacionais no mercado mundial, as chamadas empresas âncoras, ou empresas campeãs, de capital nacional, e eventualmente estatais, com o objetivo de ampliar a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional e, pelas questões conjunturais, dar uma sustentação à economia brasileira frente à

instabilidade do capitalismo, gerada pelas crises econômicas e financeiras que estouraram no período. Às pequenas e médias empresas restava uma participação secundária, que não lhes posicionava na cadeia central do sistema de decisões. Esse assunto será descrito e analisado no capítulo a seguir.

4 EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL NO PERÍODO DITATORIAL NO BRASIL E NO CHILE

Apresenta-se neste capítulo uma análise política e econômica do desenvolvimento industrial no Brasil e no Chile, no período que compreende os anos ditatoriais em ambos os países. Na primeira etapa, procura-se compreender como se efetivou uma das principais experiências históricas de política industrial no Brasil, o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, nos 70, por ser considerado pela literatura como um dos modelos exitosos de planejamento; e, a partir do direcionamento dado naquele Plano à industrialização, analisar o comportamento da elite industrial e os canais de negociação e influência utilizados na relação com o Estado. Na segunda parte, examina-se a estratégia de desenvolvimento industrial e as relações entre empresariado chileno e o regime de Pinochet.

A ideia de direcionar o olhar para as experiências históricas de política industrial no Brasil e no Chile está associada à trajetória de reconstrução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial; associa-se também à necessidade de compreender o presente, e de olhar adiante, tentando identificar em que momento houve um desenho de estratégia de desenvolvimento, e adotou-se escolhas setoriais ou horizontais; que conjuntos de instrumentos foram constituídos ao longo do tempo; e como ficou marcada a construção da estrutura institucional em regimes políticos distintos (quais organizações institucionais amadureceram em cada uma das fases de industrialização).

4.1 Política industrial e a relação da elite industrial com o Estado brasileiro no II PND

O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), implantado no período de 1975 a 1979, constituiu a mais ampla e articulada experiência de planejamento do período ditatorial. Foi elaborado durante o Governo de Ernesto Geisel, pelo ministro do Planejamento Reis Velloso, permanecendo em vigor até o primeiro ano do Governo de João Figueiredo.

Os governos militares se caracterizaram pela adoção de planos de desenvolvimento. Antes do II PND, três planos se destacaram: (i) o Plano de Ação

Econômica do Governo (PAEG), implantado a partir da instauração do regime militar, em 1964, no Governo de Castelo Branco, e que conseguiu realizar reformas importantes, como a reforma bancária, com a criação do Banco Central, e a reforma do mercado de capitais; o PAEG foi importante, também, por ter promovido a criação do FGTS e do BNH, e a instituição da correção monetária; (ii) O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), lançado no Governo de Costa e Silva, no período 1968-1970, continha elementos fundamentais à criação de um programa de investimento para áreas consideradas estratégicas, e direcionou a ação governamental para a ampliação da infraestrutura econômica e ao fornecimento de insumos básicos necessários para a dinamização de setores produtivos¹⁸; e (iii) o I PND, lançado no Governo de Médici, baseado no binômio político-ideológico de segurança e desenvolvimento, representando uma ampla formulação do modelo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições.

Em que pese o PED ter dado impulso à retomada do crescimento econômico, as principais fontes do “milagre econômico” estavam relacionados com a política macroeconômica adotada. Foram a política gradualista de controle da inflação, e a retomada dos investimentos públicos em infraestrutura que favoreceram o crescimento econômico. Não obstante esses resultados, a estratégia de desenvolvimento do II PND se destacou dos demais planos por ter sido o único que, após o Plano de Metas do Governo de JK, estabeleceu o foco na industrialização. Além disso, os arranjos institucionais que foram criados e organizados, e as estruturas de poder que nasceram nesse plano são, até hoje, os pilares da indústria brasileira, principalmente porque, foi naquele período que se explicitou o papel ativo do Estado brasileiro no desenvolvimento industrial, como também se delimitou os campos de atuação para o capital privado nacional e para o capital estrangeiro.

O II PND foi considerado um fracasso em sua execução, sendo prejudicado por coincidir com a fase de retração cíclica da economia. No entanto, é visto pela literatura como uma das mais bem sucedidas experiências de planejamento e coordenação. A principal virtude do Plano foi modificar o foco da industrialização brasileira, do setor de bens de consumo duráveis para o de meios de produção,

¹⁸ Segundo Furtado (1981), o milagre econômico foi a conjunção do uso da capacidade ociosa, melhora nos termos de intercâmbio, prosperidade nos países industriais importadores dos produtos brasileiros, e endividamento externo estabilizado em condições excepcionalmente favoráveis.

como a siderurgia, a de máquinas e equipamentos, e a de fertilizantes, sendo as empresas estatais o ator econômico central dessas modificações.

Mas, quais eram as condições políticas e econômicas no contexto nacional e internacional que influenciaram a implantação do II PND?

Cabe reconhecer que, embora o Plano de Metas tenha sido bem sucedido, permitindo o alcance de taxas de crescimento bastante significativas até 1960, o processo de industrialização, iniciado nas décadas de 30 e 40, é interrompido pela crise institucional que se instala no país, a partir da renúncia do Presidente Jânio Quadros (agosto de 1961) e, na sequência, pela adoção do regime parlamentarista, pela confirmação de João Goulart na presidência, e pela doutrina da segurança nacional formulada pelos militares. O ambiente político entre 1961 e 1963 ficou conturbado, e refletiu na economia. Depois de um período de crescimento acelerado, graças à estratégia desenvolvimentista do Plano de Metas, o país presencia uma crise embrionária na indústria, devido à criação de excesso de capacidade de produção durante o Plano de Metas, e uma retração natural no investimento, que se somou à instabilidade produzida pelo clima político, gerando com isso, um período de estagnação. Praticamente, interrompeu-se o desenvolvimento industrial, diante da aceleração inflacionária que corroía o salário dos trabalhadores e das reformas políticas populistas, que atenuavam o clima político¹⁹.

A partir de 1968, iniciava-se um período de transformações. O governo havia percebido que havia uma capacidade produtiva ociosa disponível para engendrar um novo processo de crescimento econômico. Para viabilizar a retomada do crescimento, o Estado passou a adotar sistemas de controle mais rígidos sobre a economia, em particular a indústria, com a criação de instituições que se caracterizavam pelo “espírito militar”.

¹⁹ De acordo com Fausto (2009), dois fatores foram fundamentais para atenuar o clima político: os atos das reformas promovidas pelo Presidente João Goulart – o primeiro deles consistia na desapropriação de refinarias de petróleo que ainda não estavam nas mãos da Petrobras, e o segundo ato declarava sujeitas à desapropriação propriedades rurais subutilizadas; e as ativas atitudes dos defensores da legalização do Partido Comunista Brasileiro, movidos pela então recém revolução cubana.

Para estabelecer maior racionalidade e eficiência do sistema decisório, foi instituído, em 1974, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), que significou “o resultado mais elaborado de décadas de experiências da administração pública brasileira, a fim de encontrar um formato institucional adequado para coordenar a política econômica do Estado com relativa autonomia face aos interesses” dos diversos segmentos da sociedade, inclusive do empresariado nacional (CODATO, 1995, p. 74). Com a instituição do CDE, a Presidência da República tornou-se o centro do poder real e, o próprio Conselho, o núcleo do sistema decisório.

Os órgãos colegiados que proliferaram a partir de 1964, passaram a ter atribuições executivas (e não simplesmente consultivas ou informativas) a respeito de temas específicos para os quais foram criados: (a) o Conselho Monetário Nacional (CMN), que antes de 1974 exercia informalmente a centralização das decisões, deixou de se ocupar de problemas setoriais da economia para tratar de forma exclusiva dos problemas financeiros e monetários; (b) o Conselho Interministerial de Preços (CIP), que tinha como atribuição fundamental a política de controle de preços; (c) o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX), responsável pela política de comércio exterior; e (d) o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), que tinha a atribuição de regular a política de incentivo à industrialização, todos tiveram suas estruturas e funcionamentos reformulados para tornar mais rigorosos os processos internos de seleção e concessão de incentivos fiscais, balizando seus projetos conforme as prioridades fixadas pela política industrial oficial (CODATO, 1995).

O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) absorveu os Grupos Setoriais (GS), de caráter executivo, que compunham o arranjo institucional do Plano de Metas, porém, reduziu o número de grupos, de oito para cinco, e excluiu do seu plenário os representantes do setor privado que, pela disposição anterior, seriam membros de entidades empresariais de cada setor específico regulado pelo CDI, indicados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI)²⁰. Como a esses

²⁰ Os Grupos Executivos Setoriais priorizados, e suas composições eram: Grupo Setorial I - Indústria de bens de capital; com participação de representantes dos Ministérios da Fazenda, do Interior, das Minas Energia, das Comunicações e da Secretaria de Planejamento da Presidência da

grupos setoriais competia analisar e avaliar projetos industriais que demandavam concessão de benefícios diversos, a exclusão foi

[...] aparentemente justificada pela circunstância de que tais representantes (geralmente empresários dos setores de competência de cada GS) passavam a adquirir posição privilegiada em relação ao seus competidores no setor. Na medida em que não só adquiriam pleno conhecimento dos planos de expansão para o conjunto do setor, como podiam bloquear projetos que fossem do interesse de seus competidores (MARTINS, 1985, p. 136).

Antes de partir para a conclusão sobre a representação de interesses do setor privado no período do governo Geisel, com a implantação do II PND, é preciso explicar como um civil – o ministro da Fazenda do governo de Médici, Antonio Delfim Netto, destacou-se na tomada de decisões sobre as questões econômicas em um governo ditatorial comandado por militares.

Diferentemente das democracias liberais, que possuem instrumentos garantidos pela Constituição e pelo Direito, que permitem a presença e influência de representantes das classes dominantes nos centros de poder, e a circulação dos diferentes grupos políticos por eles, sem um desarranjo grave do sistema institucional dos aparelhos do Estado, as ditaduras, de modo geral, são muito mais resistentes em admitir esses processos. Daí considerar que o Estado ditatorial esteja

República; do Banco Central do Brasil, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, do Conselho de Política Aduaneira e do Instituto Nacional da Propriedade Industrial;

Grupo Setorial II - Indústria metalúrgica básica e de produtos intermediários metálicos; com participação de representantes dos Ministérios da Fazenda, do Interior, das Minas e Energia e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Banco Central do Brasil, da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, Conselho de Política Aduaneira e do Instituto Nacional da Propriedade Industrial;

Grupo Setorial III - Indústrias químicas, petroquímicas e farmacêuticas; com participação de representantes dos Ministérios da Fazenda, do Interior, das Minas e Energia, da Agricultura, da Saúde e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Banco do Brasil, do Conselho de Política Aduaneira e do Instituto Nacional da Propriedade Industrial;

Grupo Setorial IV - Indústrias de produtos intermediários não metálicos e indústrias de cimento, de papel e celulose; com participação de representantes dos Ministérios da Fazenda, do Interior, das Minas e Energia, da Agricultura, da Saúde e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Banco Central do Brasil, da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, do Conselho de Política Aduaneira e do Instituto Nacional da Propriedade Industrial;

Grupo Setorial V - Indústria automotiva e seus componentes; com participação de representantes dos Ministérios da Fazenda, do Interior, das Minas e Energia, dos Transportes, da Agricultura, do Exército e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Banco Central do Brasil, da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, do Conselho de Política Aduaneira e do Instituto Nacional da Propriedade Industrial.

organizado em 'feudos', cujas relações carecem de flexibilidade (CODATO, 2005; MARTINS, 1985).

Alguns estudiosos da ditadura militar no Brasil consideram que esse mecanismo de organização em feudos caracterizava situações específicas de poder, sendo importante para manter o Parlamento e o sistema de partidos em funcionamento, além de eleições periódicas para os legislativos (nos níveis federal, estadual e municipal, além dos executivos municipais, exceto das capitais dos estados). No entanto, escondiam-se na máscara "liberal" as cassações no Judiciário, as destituições no Executivo e as depurações nas Forças Armadas, aliadas a um controle bastante severo das organizações políticas populares herdadas do período populista (1945-1964), implicando pouco espaço para a articulação ou representação "autônoma" dos interesses dos diversos setores da sociedade. Neste contexto, poderíamos compreender a existência da preponderância militar no interior do aparelho do Estado, e uma conseqüente "militarização" da política no pós-1964.

A militarização da política estaria associada ao domínio quase que exclusivo das Forças Armadas (ou por parte de suas cúpulas, divididas em um sem-número de correntes político-ideológicas) dos principais recursos do sistema político, mas não, necessariamente, do sistema decisório.

Como observou Cardoso, sob o "regime autoritário" brasileiro, as Forças Armadas, como tal, não determinavam as políticas do Estado ou as implementavam, como seria natural supor. De acordo com o autor, os militares tinham poder de veto somente no que poderíamos chamar de grandes decisões, mas não estavam necessariamente envolvidos na tomada de decisões com relação à economia (CARDOSO, 1972b). Ainda que os oficiais tivessem preenchido postos de destaque no seio do aparelho do Estado (seja nos ministérios, seja na direção das empresas estatais) e controlado efetivamente ramos importantes do governo central, a relação entre "o Executivo" (e sua imensa aparelhagem institucional), de um lado, e "os militares" como corporação, de outro, foi bastante complexa e fonte de uma série de conflitos, dada a autonomia relativa de cada aparelho e a liberdade de ação de suas burocracias respectivas.

Assim, seria um erro imaginar que, ao menos no caso brasileiro, as Forças Armadas reinaram absolutas. No processo decisório de política econômica houve

uma importante colaboração empresarial, cuja intensidade variava de acordo com a permeabilidade dos diferentes governos militares. Em função disso, o sistema estatal fragmentou-se e dividiu-se em múltiplos centros de poder que, de acordo com sua especialização setorial ou funcional, foram “colonizados” por frações burguesas distintas, ou, dependendo do caso, compartilhados entre si, ou com a burocracia civil. (CODATO, 1995).

Nesse cenário de não envolvimento dos oficiais militares nas tomadas de decisões relativas à economia, é possível dizer que a relação Estado-empresariado nacional se caracterizou, especialmente entre os anos 1960 e 1970, por dois tipos diferentes de vinculação, já mencionados anteriormente: (i) formal, representada pelo corporativismo; e (ii) informal, na qual se destacaram os anéis burocráticos, isto é os contatos pessoais entre representantes de classe e decisores estratégicos, os *lobbies* e as diversas modalidades de clientelismo. Neste tipo, a articulação das frações dominantes por intermédio dos anéis burocráticos foi a fórmula adotada de modo predominante para permitir a inclusão dos interesses empresariais e dos militares no seio do sistema decisório (BOSCHI, 1979).

Essas ligações são, contudo, difíceis de serem detectadas. Na medida em que os “anéis” constituem-se em torno de demandas muito localizadas e específicas e que os atores envolvidos no processo de barganha não têm meios para tornar públicas suas relações, só uma abordagem do processo político de cada decisão importante poderia restabelecer os contatos entre os quadros técnicos do regime e os diferentes grupos de pressão da sociedade. É possível, entretanto, identificar as formas pré-estabelecidas de representação “orgânica” dos interesses burgueses no aparelho do Estado por meio do que podemos denominar de “estrutura corporativa”.

O corporativismo é um mecanismo institucionalizado de participação formal de determinados setores sociais junto a órgãos do aparelho de Estado, o que implica um controle relativo do próprio Estado sobre esses setores, como também um meio pelo qual se afirma a influência que esses setores exercem sobre as decisões do Estado. De forma geral, essa relação visa a assegurar um grau maior de legitimidade às políticas públicas, e um menor poder de veto na efetivação das decisões finais. Num cenário institucional ideal, o mais vantajoso seria - para o administrador público - garantir o máximo de participação possível dos grupos de

interesse no processo de formulação de políticas com um mínimo de influência efetiva sobre a tomada de decisões.

Esse foi o modelo que consagrou o funcionamento do Conselho Monetário Nacional (CMN), no período 1968-1974. A articulação entre planejamento econômico e intermediação de interesses encontrou na prática corporativista o modelo adequado para acomodar os interesses do empresariado nacional e dos militares. O resultado disso foi que o período conheceu uma das mais significativas etapas de crescimento econômico, em que o aumento da produtividade foi capaz de gerar uma elevada capacidade produtiva em uma indústria diversificada, porém, não conseguiu avançar nas novas tecnologias, e muito menos no desenvolvimento social. A relação entre os órgãos do aparelho do Estado e a elite industrial criou distorções no campo social e econômico; o capital estrangeiro não tinha qualquer comprometimento com a transferência de tecnologia, ou com a sustentação do nível de emprego; o Estado abusava na utilização de instrumentos de proteção à indústria nacional. Esse modo de fazer política gerou uma sociedade desigual, reproduzindo uma dinâmica perversa de exclusão e distanciando ainda mais os polos entre modernização e marginalização.

Entretanto, a continuidade da estrutura corporativista dependia quase que exclusivamente da capacidade de condução política, filtragem e hierarquização das diferentes “clientelas” por parte do Ministro Delfim Netto. As consequências do funcionamento dessa estrutura de poder eram o informalismo do processo decisório, a *segmentação* do aparelho burocrático do Estado, e a *entropia* do sistema estatal (MARTINS, 1985).

Uma vez que esse sistema decisório esteve intimamente ligado ao seu criador, o Ministro da Fazenda, seria lógico esperar que a sucessão presidencial de 1973-74, que conduziu o General Ernesto Geisel à Presidência da República, e à mudança de ministros que a acompanharia, principalmente num contexto que envolvia, ademais, a substituição da estrutura de poder, liquidasse essa forma específica de intermediação e coordenação de interesses. Assim, afirma-se que a substituição do CMN pelo CDE, tornando-se a agência central de política econômica no início do Governo de Ernesto Geisel, produziu uma alteração no organograma, e

nas estruturas e canais de acesso dos interesses sociais aos níveis mais altos do sistema estatal.

Isso foi garantido pela eliminação dos mecanismos de representação corporativa presentes nos principais conselhos setoriais de política econômica, e pelas barreiras estabelecidas para dificultar que os interesses de um setor ou grupo em particular atingissem diretamente os escalões superiores da administração pública, em função da elevada concentração de prerrogativas e funções na Presidência da República. Essa foi a forma encontrada pelo Governo de Ernesto Geisel para afastar e disciplinar a influência das disputas políticas entre frações e grupos presentes no interior do processo decisório e responsáveis por uma considerável desordem interna das rotinas burocráticas (CODATO, 1995).

O Governo de Ernesto Geisel fez questão de modificar a constituição e a competência do Conselho Monetário Nacional, reduzindo suas funções e reformando sua composição burocrática. Outras transformações burocráticas importantes alcançaram também outros colegiados de ministros, como ocorreu com o CDI, afastando a possibilidade de intermediação de interesses privados na coordenação e condução da política de desenvolvimento industrial.

Portanto, houve um esvaziamento da representação de interesses do setor privado no período do Governo de Ernesto Geisel, com a implantação do II PND, mais especificamente, a partir da instituição do CDE. Os mecanismos de governança postos em prática implicaram uma série de modificações, que redundaram em uma concentração acentuada do poder decisório no Executivo. Com o CDE, o governo tentou por fim a um tipo de disfunção de representação de classe – o corporativismo e, em seguida, a articulação de interesses via anéis burocráticos. A reforma administrativa efetuada em 1974 deve ser vista como uma reação da burocracia ao “loteamento” das agências do Estado pelos interesses de grupos, como os do empresariado industrial. O CDE e as demais agências e instâncias burocráticas, como o CDI buscaram criar uma relativa autonomia perante os interesses do setor privado. Essa autonomia foi o resultado da necessária centralização e coordenação da formulação da política econômica e da industrial.

Entretanto, não podemos ignorar que a classe empresarial é fragmentada, e, conseqüentemente, não existe um único padrão de relação do empresariado

industrial com o Estado. É preciso levar em consideração as forças e fraquezas políticas, econômicas e ideológicas das diferentes entidades de representação empresarial: as relações internas entre os vários grupos empresariais, a posição estratégica que cada um deles pode ocupar no processo decisório, a capacidade de aliança e de sedução da burocracia etc. Logo, a representação corporativa não foi a única solução institucional para o problema da representação de interesses da elite industrial frente ao Estado ditatorial.

Se, a partir de 1974, o acesso corporativo tornou-se improvável na maioria dos conselhos, em outras instâncias da burocracia governamental, a criação de vínculos e o estabelecimento de redes informais, dentro de um padrão clientelístico, consistiram no caminho mais viável. De acordo com aquela conjuntura, Renato Boschi afirma que,

[...] Como parte do meio ambiente privado, a dominação do Estado tende a ser percebida pelos grupos privados em suas múltiplas facetas, levando, assim, os atores individuais a procurarem e fazerem uso de uma série de recursos a sua disposição. Portanto, é possível que múltiplas formas de acesso sejam empregadas a qualquer momento e há, por assim dizer, ajustes à situação existente, em que mudanças de menor importância são introduzidas por meio de pressão, participação e representação de interesses, ou uma combinação desses elementos. Como parte integrante do meio ambiente do Estado, os grupos privados são por este avaliados, principalmente em termos do seu potencial de promover mudanças que pudessem comprometer a estabilidade do sistema. Por esta razão, em busca por legitimidade, muito embora os resultados de políticas concretas possam se mostrar claramente favoráveis a alguns grupos em detrimento de outros, haverá, em última análise, uma faceta autônoma no comportamento do Estado, que é geralmente traduzida em termos da nação como um referente (BOSCHI, 1979, p. 41).

Em, outras palavras,

[...] os interesses privados podem adaptar-se à lógica do funcionamento da burocracia pública num intercâmbio entre as agências e sua clientela, cuja invisibilidade é reforçada pela natureza fechada do sistema. Em tal contexto, o estabelecimento de redes torna-se um trunfo de poder crucial para os grupos privados, particularmente se se tem em conta a natureza fragmentada do processo decisório no bojo das estruturas de um aparelho de Estado altamente diferenciado. Em alguns casos, torna-se particularmente importante o acesso a uma agência localizada cujo grau de autonomia é alto em termos de tomada de decisões que afetam os interesses dos grupos privados (BOSCHI, 1979, p. 35).

A organização da burocracia caminhou na contramão da diretriz determinada pelo Presidente Ernesto Geisel, de “ampla liberdade de debate” nos diversos conselhos de formulação e regulação, como o CDI, haja vista o fechamento desses debates aos tradicionais colaboradores – o empresariado nacional. Como

consequência, produziu-se um movimento de afastamento relativo do empresariado nacional em relação ao regime ditatorial. O setor privado necessitava estabelecer e defender seus interesses e expressar suas reivindicações por intermédio de redes presentes no aparato burocrático do Estado, e sua expulsão dos centros decisórios gerou dificuldades políticas, que comprometeram o próprio funcionamento do Estado ditatorial. As reações da burguesia brasileira, em especial a elite industrial nacional, aliada do processo decisório na reforma administrativa estiveram representadas, em particular, pelas campanhas contra a estatização da economia e pela redemocratização do regime político (CODATO, 1995).

O primeiro movimento da burguesia brasileira de descontentamento diante do regime ditatorial deu-se em fins de 1974 e início de 1975, com a campanha contra a estatização da economia nacional, colocando em discussão tanto a ampliação das funções empresariais, quanto o aumento da atividade regulatória do Estado. As principais motivações dessa campanha foram: (a) o novo comportamento assumido pelas empresas estatais, baseado no modelo privado de desempenho, eficiência e rentabilidade empresarial, o que Luiz Gonzaga Belluzzo (1977 apud CODATO, 1995, p. 222) denominou de comportamento privado da empresa pública, procurando ampliar sua capacidade de autofinanciamento e de diversificação dos investimentos; e (b) os obstáculos criados pela nova estratégia de governança da política econômica e industrial à concretização dos interesses do empresariado, o que, segundo Diniz e Boschi (1978), acabaram gerando uma sensação de marginalização por parte do empresariado nacional dos centros decisórios mais importantes, com o esvaziamento dos canais usuais de articulação de interesses. Assim, para esses autores,

[...] ficou bem claro que, para a maioria dos entrevistados, a ação do Estado como produtor só é legítima dentro de limites bem específicos, qual sejam os parâmetros de não-competitividade com a empresa privada. Tais colocações denotam, na nossa opinião, exatamente a correspondência entre as demandas políticas por maior participação e as críticas ao processo de estatização, já que é precisamente no sentido de manter o Estado dentro desses limites que se torna crucial o controle político dos rumos da intervenção na economia (DINIZ; BOSCHI, 1978, p. 191).

Apesar de a literatura considerar o II PND um modelo bem sucedido de planejamento, a execução do Plano não produziu os efeitos esperados. Isto porque, diferentemente do que ocorrera em 1967-1968, no início do “milagre” econômico,

não havia mais capacidade ociosa na indústria, as plantas produziam em sua capacidade instalada; além disso, não conseguiu reverter os problemas advindos do primeiro choque do preço do petróleo²¹, em 1973, e da crise internacional decorrente. No entanto, podemos considerar que o Plano conseguiu êxito parcial, uma vez que, pela primeira vez na história, o Brasil conseguiu dominar todo o ciclo produtivo industrial. Vale frisar que os resultados concretos do II PND só vieram a acontecer entre 1983-1984, com a maturação dos investimentos realizados. Entre esses resultados, três merecem destaque: i) a reversão do saldo da balança comercial, que se tornou superavitária, ii) uma dependência menor das importações de petróleo, iii) uma maior diversificação na pauta de exportações do país, com predomínio de bens manufaturados (no lugar de bens primários, como era no anos anteriores ao II PND).

Contudo, a industrialização impulsionada pelo II PND ocorreu em um cenário de aumento da inflação e elevação do *déficit* no balanço de pagamentos (o Brasil era totalmente dependente do petróleo árabe, principal componente de sua matriz energética), tendo como resultado o aumento do endividamento externo. E, não houve outra saída, senão o estabelecimento de um processo crescente de restrição macroeconômica, que perdurou até o final do regime ditatorial, gerando o que Wilson Suzigan (1986) denominou de “império da macroeconomia”; ou seja, a conjuntura econômica dos anos 70 levou os economistas especialistas em macroeconomia ao “topo”, porque a crença era de que a gestão macroeconômica era o que preponderava, enquanto que os especialistas em política industrial sentiram-se proscritos, por serem rapidamente afastados dos debates centrais da agenda econômica.

Nas restrições macroeconômicas, os cortes orçamentários foram violentos, levando alguns segmentos industriais importantes à estagnação; o empresariado nacional esperava a continuidade das políticas expansionistas industriais dos anos 50 e 70. Porém, não foi o que ocorreu, e o clima de incerteza diante dos novos rumos da economia, após o governo anunciar a redução dos orçamentos de órgãos

²¹ No final de 1973, os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) tomaram a decisão radical de reduzir a oferta mundial desse produto, provocando o aumento do seu preço. Essa decisão estava relacionada a um problema geopolítico envolvendo a guerra entre árabes e israelenses. À crise que se iniciava a partir dali, convencionou-se chamar de “primeiro choque do petróleo”; o segundo choque iria ocorrer em 1979, a partir da guerra civil do Irã.

desenvolvimentistas, como o BNDE, e o freio nos investimentos em infraestrutura, aliados à exclusão do empresariado da tomada de decisão das questões econômicas, lideranças de entidades de representação empresarial impulsionaram o segundo movimento de descontentamento com o regime ditatorial: a demanda pela institucionalização do diálogo Estado – setor privado.

De acordo com Sebastião Carlos Velasco e Cruz, na reorientação dos rumos da economia, decidida no CDE,

[...] não houve discussão, nenhum mecanismo de consulta foi utilizado. As decisões sobre o futuro imediato foram tomadas intramuros, no majestoso isolamento de Brasília, pelos mais altos escalões governamentais. Para os empresários, isso era difícil de tragar. Com efeito, durante todo esse período a demanda do diálogo pode ser lida com frequência nas declarações empresariais (CRUZ, sd apud CODATO, 1995, p. 230-231).

Desse modo, compreende-se que a elite industrial protestou em prol da redemocratização, não porque tivesse uma convicção política, mas sim por se sentir pressionada pelas razões de ordem econômica, decorrentes das medidas de exclusão do empresariado da mesa de decisão de política econômica e industrial.

A respeito do movimento de redemocratização, ao contrário da tese anterior, Bresser-Pereira (1987) defendia que a campanha de abertura do regime político, e restauração do Estado de direito teve uma causa política, que se tratava da ruptura da aliança existente entre o empresariado industrial nacional e o Estado ditatorial, ambos associados às corporações multinacionais, em torno do “pacto de dominação”. Segundo ele, a campanha contra a estatização foi o primeiro sinal de que o empresariado desejava redefinir o regime político vigente, visando à recuperação e aumento do seu próprio poder. A ruptura do “pacto” expressava que a burguesia nacional “já não pleiteia uma simples suspensão do processo de estatização, mas propõe diretamente a redemocratização do país”.

Segundo Bresser-Pereira (1987), se a partir de 1977, a redemocratização se tornara um projeto de toda a sociedade civil, ela foi, antes de tudo, um projeto do empresariado nacional, grupo que defendia que, nas condições alcançadas pelo desenvolvimento capitalista no Brasil, não seria mais necessário um Estado ditatorial para garantir a acumulação do capital. Além disso, o autor defendia que o empresariado nacional demonstrava interesse em assumir os riscos da dominação de classe, fazendo coincidir sua importância econômica para o país com um poder

político, o que poderia vir a ser considerado como a busca da “hegemonia” sobre o conjunto da sociedade brasileira, sem a presença dos militares no poder. Para Bresser-Pereira, este movimento deixava claro que não bastava ao empresariado nacional ser a classe economicamente dominante; era preciso ser também politicamente dirigente.

De acordo com o ponto de vista defendido nesta tese, esse movimento hegemônico não estava claro. Ao contrário, o período que marcou a presença dos militares no poder auxilia o entendimento de que o empresariado estava interessado em garantir a abertura dos canais de intermediações de interesses junto ao Estado. O empresariado enfatizava a necessidade de manutenção dos meios de articulação público-privado, para assegurar alguma participação nos processos de decisão. Para reforçar essa posição, destaca-se três aspectos que caracterizam o desenvolvimento industrial no período do regime militar.

O primeiro aspecto é o foco na industrialização. Os planos econômicos anteriores ao II PND dentro do regime militar não colocaram a indústria no centro da agenda de governo. Do PAEG (1964-1968), passando pelo PED (1968-1970), até o I PND (1972-1974), não havia uma ideia dominante de promoção do desenvolvimento industrial como uma estratégia de Estado. A política industrial, antes do II PND, percorreu caminhos tortuosos, e sem consonância com a política macroeconômica vigente. O economista Delfim Netto, que fora Ministro da Fazenda de 1967 a 1973, considerava que não havia razão para se executar política industrial, pois, se a gestão da economia podia ser administrada por meio de agregados econômicos, o desenvolvimento dos setores produtivos seria uma consequência (SUZIGAN, 1978). Mas, apesar disso, a política industrial existia, e tomava forma, graças às iniciativas da Comissão de Desenvolvimento Industrial que, no II PND, transformou-se em Conselho. A partir de 1974, como fora visto anteriormente, o centro de decisão da política econômica e da estratégia de desenvolvimento econômico transfere-se do CMN, sob a liderança do Ministro da Fazenda, para o CDE, sob o comando do Presidente da República.

O segundo aspecto é o próprio papel do empresariado nacional como ator político. É fundamental atribuir à burguesia industrial um comportamento ativo e relevante na coalizão política que foi dominante no Brasil desde 1930 até a década

de 1980, e responsável por adotar o nacional-desenvolvimentismo como estratégia de desenvolvimento. A manutenção de um sistema de alianças com a burocracia pública viabilizou a formação e consolidação de uma elite industrial com capacidade suficiente de articulação para defender seus interesses econômicos imediatos e para proteger a sobrevivência de certos princípios básicos para a manutenção da identidade do grupo (DINIZ; BOSCHI, 1978).

O terceiro aspecto é a manutenção de anéis burocráticos em um regime político ditatorial. O regime militar não impediu a continuação de práticas clientelistas e corporativistas, e da utilização de canais informais nas relações entre o empresariado industrial e o aparato burocrático do Estado. Somente com a implantação do II PND, e sua reestruturação da governança, que excluiu o setor privado do sistema de tomada de decisões, interrompeu-se temporariamente o funcionamento dos mecanismos dos anéis burocráticos. Porém, outros canais informais foram abertos, reunindo representantes empresariais e segmentos da burocracia governamental, para garantir o atendimento das demandas do setor privado. Codato (1995; 2005) defende a tese de que o controle dos principais recursos – políticos, ideológicos, organizacionais etc. – do sistema político não fez do aparelho militar a instituição-chave do sistema decisório; as Forças Armadas, sob o regime autoritário brasileiro, não determinavam as políticas do Estado, ou as executavam. Segundo ele,

O edifício ditatorial, encimado pelo CDE durante o governo Geisel e regulado por normas bastante rígidas de funcionamento e operação, soube garantir um afastamento relativo do conjunto das Forças Armadas dos processos internos de formulação estrita das políticas de Estado (CODATO, 2005, p. 10).

Ainda que a corporação militar tivesse controle do núcleo superior da atividade do Estado, assumindo, em especial, funções repressivas, ela não tomou para si, necessariamente, as pastas governamentais cruciais, como os Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Por isso, entende-se que a manutenção dos anéis burocráticos durante o regime militar foi viabilizada graças à baixa interferência direta dos militares na gestão da política econômica. A formulação e efetivação da política econômica era uma tarefa assumida pelos civis, e envolvia uma articulação estreita com a comunidade empresarial, o que garantia que o processo decisório se

desse por meio da representação corporativa nos principais conselhos (como o CDI), ou por meio do mecanismo dos anéis burocráticos.

4.2 Desenvolvimento industrial e intermediação de interesses no Chile

O exercício de comparação do comportamento e da defesa de interesses do empresariado industrial frente à burocracia pública no Brasil e no Chile não é trivial, devido a dois aspectos fundamentais: as diferentes estratégias de promoção da industrialização, e a estrutura produtiva, mais ou menos diversificada.

No Chile, a partir da década de 40 do século passado, o Estado adotou um papel eminentemente empresarial, ao assumir a posição principal no processo de industrialização: durante a maior parte do período de 1940 a 1973, o empresariado chileno, como ator político, não exerceu influência decisiva na formulação de políticas públicas de desenvolvimento industrial. É correto considerar que as ações dos governantes que comandaram o Estado chileno entre 1964 e 1973 geraram, paulatinamente, uma situação de enfrentamento entre a burocracia pública e os setores empresariais.

Nas eleições de 1964, a esquerda se apresentou dividida e o Partido Demócrata Cristão (PDC) conseguiu se beneficiar disso, obtendo uma arrasadora vitória eleitoral. Com o lema de "revolução em liberdade", Eduardo Frei Montalva tornou-se o novo presidente do país e, durante o seu governo, de 1964 a 1970, foi possível observar mudanças políticas e institucionais na propriedade do cobre, principal fonte de riqueza do país: a adoção, em 1966, da chamada política de *chilenização* do cobre constituiu, basicamente, da aprovação, por parte do Congresso Nacional, do projeto de lei 16.425, que implicava a criação de empresas de capital societal misto entre o Estado e companhias estrangeiras produtoras de cobre. Os objetivos principais dessa política foram: a maior participação na propriedade das minas, a ampliação da intervenção do Estado na gestão, comercialização do cobre chileno, e o aumento da produção do cobre. Como consequência da aplicação da política, as empresas estrangeiras que operavam na exploração do cobre viram-se na obrigação de realizar investimentos para incrementar a produção do metal, e proceder a mudanças institucionais importantes para se converter em empresa mista. Em 1969, na segunda etapa da política,

denominada de “nacionalização pactuada”, o Estado chileno adquiriu 51% das ações, conduzindo a política para uma nacionalização das empresas estrangeiras (FLORES, 2001).

Além da apropriação do cobre, o Governo de Frei Montalva enfrentou diretamente os empresários do setor agrícola, ao iniciar, em 1967, depois de longas disputas no Parlamento, as leis de Reforma Agrária e de Sindicalização do Campesinato, de acordo com as quais se expropriou cerca de três milhões de hectares de latifúndios para promover a redistribuição de terras, reservando 80 hectares para os antigos proprietários.

Apesar das reformas promovidas pelo Presidente Frei Montalva na sociedade, na agricultura e na produção de cobre, o enfrentamento entre o Estado e o empresariado chileno se tornou mais agudo e inviável politicamente. Em 1969, foi criada uma coalizão partidária de esquerda formada para a eleição presidencial chilena de 1970. Compunha essa nova formação, denominada de *Unidad Popular*, o Partido Socialista, o Comunista, além de pequenos grupos da esquerda marxista e não-marxista. No ano seguinte, o socialista Salvador Allende Gossens, candidato da *Unidad Popular*, foi eleito Presidente da República, governando o país entre 1971 e 1973.

O programa da *Unidad Popular* pretendia fazer a transição pacífica para o socialismo, mantendo o sistema democrático. Para conseguir esses objetivos, o governo acreditava ser necessário acabar com o poder político e econômico dos bancos, nacionalizar as empresas em mãos de estrangeiros, desenvolver a reforma agrária e redistribuir a riqueza em favor das classes mais desfavorecidas. Com esse programa de mudança social, o Governo de Allende aumentou seu apoio popular nas eleições municipais e legislativas de 1971 e 1972.

Contudo, as relações com o empresariado se acirraram, principalmente, por causa do aprofundamento do processo de reforma agrária e da estatização de empresas industriais. Esses temas que se fizeram presentes no programa de Frei Montalva, retornaram à agenda do Governo de Salvador Allende, porque se considerava que o Governo de Frei procurou responder à orientação dos Estados Unidos para efetivar a “Aliança para o Progresso”, dirigida a deter o avanço dos movimentos populares; considerava-se também que a gestão anterior efetivara as

políticas reformistas de forma incompleta e equivocada, favorecendo às grandes corporações multinacionais, notadamente as norte-americanas, que se beneficiaram da venda acima do valor real das minas, durante o processo de aquisição de ações por parte do Estado. O Governo de Salvador Allende se fundou em duas vertentes, de caráter político e econômico, bastante sensíveis: a nacionalização do cobre e a reforma agrária.

E, pelo que se pode observar da análise da literatura, o aprofundamento do processo de reforma agrária, e o início da estatização de centenas de empresas industriais ampliaram a tensão entre o Estado e o empresariado chileno, devido às dúvidas e desconfianças deste sobre as intenções do governo socialista; o ambiente de enfrentamento político e ideológico era alimentado pela percepção de ameaça ao princípio da propriedade privada e à própria sobrevivência do empresariado como classe ou grupo dominante na sociedade. Mas até que ponto essas políticas efetivadas pelo Presidente Salvador Allende foram responsáveis pelo enfrentamento entre o Estado e o empresariado? E poderia este exercer uma influência decisiva na formulação de políticas governamentais?

O Governo de Salvador Allende, integrado principalmente pelo Partido Socialista e Partido Comunista, impulsionou uma política que procurava constituir o socialismo, com ênfase na transformação da estrutura econômica, com uma ampla participação popular. Os objetivos de reforma agrária e estatização de empresas industriais eram atrativos para um amplo setor da sociedade, porém, isso não se refletiu nas eleições que deram a vitória à *Unidad Popular*, que obteve 36% dos votos, dando um caráter minoritário à coalizão de esquerda (HUNEEUS, 2000). A construção do socialismo foi alicerçada no controle do Estado sobre inúmeras empresas, de pequeno, médio e grande porte, com o emprego de procedimentos de base legal. Os sindicatos e os partidos políticos impulsionaram uma maciça ocupação de empresas e propriedades agrícolas, com o intuito de conseguir a intervenção do governo federal; essas intervenções se justificavam juridicamente mediante uma interpretação que forçava a ordem legal, o que provocou a rejeição do empresariado afetado pelas ocupações.

O Presidente Allende enfrentou o antagonismo dos chamados grêmios empresariais, entidades de cúpula multissetorial – a *Sociedad de Fomento Fabril*

(Sociedade de Desenvolvimento da Indústria) (SFF) – e dos grandes proprietários de terra – a *Sociedad Nacional de Agricultura* (Sociedade Nacional de Agricultura) (SNA) – aliados politicamente aos grupos de interesse dos pequenos e médios proprietários, principalmente com a *Confederación de Comercio Detallista* (Confederação de Comércio Varejista), e a *Asociación de Propietarios de Camiones* (Associação dos Proprietários de Caminhões), todos afetados diretamente pela crise econômica que tomava conta do país.

A ação empresarial contra o Governo de Salvador Allende mostrou uma grande capacidade de mobilização, a ponto de produzir importantes efeitos políticos, como o que paralisou o país, em outubro de 1972. Contudo, pela análise da literatura, pode-se considerar que essa ação teve um caráter defensivo, tendo em vista que o objetivo do empresariado não era formular ou conduzir um projeto político e um modelo econômico que substituíssem o sistema socialista adotado por Allende (SILVA, 1995). Mas, por outro lado, a percepção de desconfiança e o ambiente de enfrentamento ao Estado levaram os grêmios empresariais a apoiar a proposta política e econômica do regime militar, que se descortinava por traz do golpe de Estado, em setembro de 1973, sendo considerado pelo empresariado como uma garantia para prevalecer os seus interesses. Os empresários estavam convencidos de que só um sistema político autoritário poderia estabelecer obstáculos ao retorno dos grupos que sustentavam o modelo socialista.

O regime autoritário no Chile se iniciou em meio a um movimento ditatorial na América do Sul, e foi o que alcançou maior estabilidade e impacto internacional, graças às peculiaridades que o distinguiram do Brasil e das demais experiências autoritárias na América Latina. Em primeiro lugar, particularmente nos primeiros anos, o regime esteve fortemente dominado pelo emprego da violência – *la muerte, las torturas, y el exilio fueron dramáticas realidades que afectaron a miles de personas* (HUNEEUS, 2000, p. 35).

Em segundo lugar, a ordem política adquiriu uma considerável estabilidade, baseada na institucionalização da chamada “democracia protegida e autoritária” (HUNEEUS, 2000), vista como uma alternativa oposta à democracia ocidental, e se caracterizou pela elevada personificação do poder na figura do General Augusto

Pinochet, e em sua capacidade de conseguir a cooperação e o respaldo da elite empresarial e de um amplo segmento da população.

Em terceiro lugar, o regime de Pinochet não terminou como consequência de conflitos advindos de movimentos civis, ou de divisões entre os militares. Chegou ao fim dentro de suas próprias definições e normas institucionais estabelecidas na Constituição de 1980, depois da derrota do general Pinochet nas eleições de 1988. E, o governo eleito de Patricio Aylwin não adotou uma estratégia de ruptura, mas sim de reforma, o que permitiu a coexistência de elementos do autoritarismo durante a nova etapa democrática. O principal exemplo disso foi a continuidade do General Augusto Pinochet como comandante do exército chileno, até 1998.

Em quarto lugar, o regime de Pinochet se destacou dos demais no continente por ter sido a única ditadura a adotar uma estratégia de desenvolvimento baseada no programa neoliberal; o contexto autoritário possibilitou a implantação de profundas transformações no ambiente econômico, muitas delas impulsionadas por um grupo de tecnocratas denominados de “*Chicago boys*”²², responsáveis pela formulação e execução de um programa econômico monetarista, de conteúdo neoliberal. Havia uma preocupação com o desempenho econômico, porquanto as crises enfrentadas pelo governo na *Unidad Popular* (1971-1973), manifestadas nos desequilíbrios macroeconômicos, como a hiperinflação e o déficit na balança comercial (Tabela 4.1), tiveram uma importante responsabilidade no colapso da democracia. O êxito econômico do regime de Pinochet se justificava politicamente, visto que ajudaria a consolidar e legitimar a ordem autoritária.

A tabela abaixo compara as variáveis macroeconômicas dos governos de Salvador Allende (1971-1973) e de Augusto Pinochet (1973-1989). Na gestão autoritária, apesar da comparação com o governo anterior, os resultados de crescimento e inflação foram modestos, mas, se a crise econômica acelerou a crise política do Governo Allende, no Governo Pinochet a situação foi distinta, pois os militares reprimiram severamente os protestos.

²² Grupo de economistas e engenheiros egressos, em sua maioria, da Universidade Católica do Chile, na qual também foram professores, e que realizaram estudos de pós-graduação na Universidade de Chicago, nos Estados Unidos. Eles trabalharam no Governo de Augusto Pinochet, sob a liderança de Sergio de Castro, nos anos 70, e de Hernán Büchi, a partir de 1985.

Tabela 4.1 - Comparação das Variáveis Macroeconômicas - Governo Allende x Governo Pinochet

| Variáveis | Governos | |
|-----------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| | Salvador Allende (1971-1973) | Augusto Pinochet (1973-1989) |
| Crescimento do PIB | 1,2 | 2,9 |
| Crescimento das exportações | -4,2 | 10,6 |
| Taxa de inflação | 293,8 | 79,9 |
| Taxa de desemprego | 4,7 | 18,1 |

Fonte: FFRENCH-DAVIS (2004, p. 18).

O programa econômico adotado pelos *Chicago boys*, inspirado em uma visão ideológica que viria a ser chamada posteriormente de neoliberal, contribuiu para a superação da grave crise econômica existente na época do golpe militar, e para o alcance de importantes resultados macroeconômicos, como a queda da inflação, o crescimento das exportações e do PIB. Mas, o caráter desenvolvimentista do regime de Pinochet vai além dos indicadores macroeconômicos, pois, as reformas adotadas, baseadas na abertura comercial para a competição internacional, fomento às exportações e um processo de privatização de empresas públicas e das empresas estatizadas durante o Governo de Allende, modificaram a estrutura produtiva chilena, e produziram um crescimento econômico, principalmente a partir de 1985, como afirmou Carlos Huneeus (2000, p. 392):

Las dictaduras en América Latina han fracasado en su gestión económica, mientras que la de Pinochet estableció las condiciones del crecimiento, y sus principales instituciones continúan operando en democracia. El cambio de régimen se caracterizó por una profunda modificación de las estructuras políticas, por un lado, y por la continuidad del sistema económico, por otro, precisamente porque estaba en muy buen pie. Con todo, debe tenerse en cuenta que tales reformas fueron impulsadas en una dictadura y no en democracia, por lo que su evaluación debe hacerse dentro del contexto político que le corresponde.

[...] El régimen de Pinochet no busco únicamente impulsar políticas para beneficiar al gran capital, como lo plantean los partidarios de la teoría de la dependencia, sino que también se propuso conseguir la adhesión de los más pobres a través de políticas que tuvieron un carácter clientelístico, pues se entregaban recursos económicos, principalmente a través de las municipalidades, con el fin de aumentar el apoyo de estos sectores al régimen militar. Los nuevos gobernantes estuvieron preocupados de conseguir el respaldo de los pobres por medios políticos, puesto que en política económica priorizó los intereses de los empresarios.

O desenvolvimento econômico se refletiu também na formulação de uma política industrial, sob a responsabilidade de um grupo de economistas orientados por oficiais da Marinha, que levantou a necessidade de preparar um programa

econômico alternativo, conhecido como *El ladrillo*. Este não foi um programa de caráter monetarista, coerente com um programa econômico de recorte neoliberal, mas sim um conjunto de soluções gerais e heterogêneas; sua novidade foi oferecer propostas alternativas para encarar a grave crise econômica por qual passava o Chile nos anos 70.

De acordo com *El ladrillo*, o setor industrial deveria se constituir um dos elementos centrais do plano de desenvolvimento econômico do regime autoritário, pela capacidade do setor de gerar emprego com altas remunerações, e de manifestar com maior vigor o progresso tecnológico, e pela importância no desenvolvimento de outros setores, como a agricultura e a mineração.

Alguns objetivos e recomendações da política industrial estavam muito longe das ideias monetaristas adotadas pela tecnocracia neoliberal (*Chicago boys*), como, por exemplo, as políticas anti-monopólios. *El ladrillo* defendia o princípio de não favorecimento ao capital estrangeiro, em detrimento do capital nacional, a fim de evitar o perigo da dependência externa. Porém, isso não era aplicado pelo modelo neoliberal, não obstante, em seu discurso vir à tona um caráter universalista. A política econômica neoliberal se apresentava como uma solução para toda a nação, sem discriminações, velando pelo interesse da coletividade; sustentava-se no princípio da generalidade, mas, foi com base nele que a tecnocracia neoliberal passou a desqualificar e deslegitimar a tradicional ação reivindicativa dos grupos de interesses dos empresários e trabalhadores. Assim, de acordo com as palavras de Patricio Silva:

A partir de abril de 1975, las autoridades del régimen señalaron toda acción dirigida a defender los intereses privados sectoriales como una actitud 'mezquina' en contra del interés de la nación. De esta manera, la tecnocracia obligaba a renunciar a toda forma de reivindicación de intereses sectoriales o a hacer planteamientos discrepantes de los oficiales ya que, a su juicio, la política económica aplicada por ella realizaría los intereses de todos los participantes en el proceso productivo. De ahí en adelante, los empresarios ya no fueron invitados a participar de comisiones de estudio o en la formulación de la política económica, como fue el caso durante el período anterior (SILVA, 1995, p. 7).

A elite empresarial que representava as principais organizações de cúpula empresarial (SNA, SFF, CPC), entre os anos 50 até 1972, gozou de acesso nos órgãos do governo central para participar de processos de formulação de políticas públicas. Contudo, em que pese a deterioração da relação desse grupo e o Governo

de Allende, seu acesso às instâncias de governança não foi suprimida, mas sim reduziu a um papel mais simbólico. A participação da elite empresarial chilena nos órgãos oficiais foi definitivamente interrompida durante o regime de Pinochet, quando o empresariado que ocupava cargos públicos foi substituído por militares de alta patente, e por tecnocratas do governo. O acesso da cúpula empresarial às instâncias do poder autoritário não repetiram o formato que se praticou durante a fase de industrialização baseada na substituição de importações. Os mecanismos de pressão e de participação nas decisões tomaram outros caminhos, como por exemplo, a ação direta de grupos econômicos, principalmente daqueles que mantinham maior interdependência com o Estado (MONTERO, 1997).

Quanto à relação da tecnocracia neoliberal com as grandes corporações, a literatura pertinente demonstra que a maior parte das medidas de liberação comercial adotada pela equipe dos *Chicago boys* favoreceu às grandes multinacionais industriais e financeiras, as quais exerceram o real controle sobre a economia chilena. De forma categórica, Fernando Dahse (1979), em seu estudo sobre a concentração do poder no Chile, conclui que:

Los grupos [...] controlan prácticamente toda la banca privada, las financieras más importantes, la mayor parte de las compañías de seguros, la casi totalidad de las grandes empresas industriales competitivas en el mercado mundial, las más grandes importadoras, la casi totalidad de las grandes distribuidoras mayoristas y los medios de comunicación de masas más importantes. En suma, controlan en gran medida la actividad económica privada (DAHSE, 1979, p. 27).

Devido a esse cenário, as principais organizações empresariais do setor industrial, até aquelas que expressavam seu apoio ao modelo neoliberal, como a CPC, demonstravam insatisfação pela falta de proteção da indústria nacional, passando a ter diversos conflitos com as autoridades econômicas do regime de Pinochet.

Um dos principais pontos da reforma econômica, e não previsto nos esboços da política industrial, *El ladrillo*, foi o processo de privatização, que se constituiu em um dos pilares do programa econômico neoliberal, cujo objetivo foi redefinir as relações entre o Estado e a sociedade, alterando as bases da economia; isto é, o regime de Pinochet objetivava diminuir substancialmente sua intervenção nas atividades produtivas, gerando condições para o surgimento de uma classe

empresarial poderosa, capaz de comandar o crescimento da economia chilena. Entretanto, o principal objetivo das privatizações postas em execução no início dos anos 80 foi o caráter político, diante da necessidade do general Pinochet em obter o respaldo do empresariado para enfrentar o plebiscito de 1988. É nos anos 80 que o empresariado se organiza como um ator político e ideológico, não se limitando a atuar apenas no campo econômico. Como será visto a seguir, o regime autoritário configurou-se em uma redefinição radical do empresariado como ator político, em particular nas relações com o governo e com o sistema político vigente. É que, justamente nesse período, o empresariado chileno, apesar de sua heterogeneidade, conseguiu se constituir em um ator autônomo, sob a liderança das organizações empresariais e das grandes empresas.

4.2.1. As relações do empresariado chileno com o regime de Pinochet

Como mencionado anteriormente, as ameaças ao princípio da propriedade privada e o sentimento de desconfiança das intenções do governo que promovia o denominado “pesadelo socialista” levaram os empresários chilenos a adotar uma postura de apoio incondicional ao governo autoritário, sendo uma característica permanente durante todo o período do governo militar a lealdade e o apoio político do empresariado ao regime de Pinochet.

Na verdade, existia um ar de incerteza nas organizações empresariais quanto ao rumo na economia a ser adotado pelo regime de Pinochet. No momento do golpe militar, não havia um projeto claro e coerente de desenvolvimento, nem tampouco fora abordado pelas autoridades que assumiram o poder, porque o propósito inicial era de reverter a política econômica aplicada pelo governo da *Unidad Popular*, e normalizar as atividades produtivas. Contudo, no processo de construção da política econômica do regime militar, os grêmios empresariais perceberam que era necessário fortalecer a mobilização para fazer com que seus pontos de vistas chegassem às autoridades e, por isso, ofereceram sua colaboração para formular a nova estratégia de desenvolvimento.

O apoio político e a lealdade do empresariado na coalizão governante deram credenciais para os empresários se envolverem na etapa inicial de formulação da nova estratégia de desenvolvimento, participando do processo de tomada de decisões sobre matérias de seus interesses, mediante o assento em comissões de

estudo e comitês encarregados de apresentar propostas concretas. Essa possibilidade de o empresariado reivindicar interesses setoriais evidenciava a falta de um projeto de desenvolvimento único e hegemônico (SILVA, 1995).

Contudo, ao se consolidar o programa econômico de recorte neoliberal, defendido pela equipe econômica, os chamados *Chicago boys*, e se implantar a política de choque, a partir de 1975, produziu-se um visível estreitamento dos setores beneficiários da política econômica. Como observa Silva:

Los pequeños y medianos industriales que se habían constituido al amparo y la protección estatal en las décadas anteriores, fueron los primeros sectores dentro del grupo dominante que se vieron desplazados y marginalizados por la nueva política económica neoliberal. Ésta dejaría caer sobre ellos una parte importante del precio de la reestructuración capitalista en ejecución. La política económica favoreció en cambio al sector de la burguesía que operaba en la órbita financiera y que se encontraba estrechamente vinculado con los círculos financieros internacionales y con los grupos que realizaban actividades mercantiles y de exportación. Sería estos sectores económicos los que, en definitiva, se encargaron de liderar la nueva estrategia de desarrollo capitalista que pondría en marcha la tecnocracia neoliberal. Las consecuencias que tendría el plan de *shock* neoliberal en el sector industrial se harían rápidamente evidentes. Tras nueve meses de aplicación, el año de 1975 terminaría con una caída de 28% en la producción industrial, además de un fuerte aumento de la cesantía entre los obreros industriales, reducción de jornadas y quiebras (SILVA, 1995, p. 5).

É importante observar que os setores empresariais afetados pela política econômica neoliberal, em especial o industrial, não protestaram contra o regime de Pinochet. Naquela época, as organizações de empresários industriais se caracterizavam pela frágil defesa de seus interesses, em função de, nos governos anteriores, ter contado com o apoio tácito no processo de industrialização chilena; ou seja, o empresariado industrial nunca necessitou defender firmemente seus interesses, pois estes sempre se encontravam legitimados pelo Estado.

Essa inexperiência das organizações industriais em defender seus interesses pode ser explicada por dois aspectos importantes. Primeiro, de acordo com Patricio Silva (1995, p. 6), pelo “alto grau de espanto e inércia” frente ao programa de estatização das indústrias, adotado pelo governo da *Unidad Popular*. Da falta de reação no período de 1971-1973 ao momento do golpe militar, o empresariado industrial estava muito debilitado, o que explica, em parte, terem se conformado apenas com a devolução das empresas que haviam sido estatizadas pelo governo anterior, sem se sentir em condições de exigir do regime de Pinochet

maiores direitos. Prevalencia, entre os industriais, um sentimento de gratidão e dívida ante o Governo de Augusto Pinochet, responsável em por fim ao governo da *Unidad Popular* e pela devolução das propriedades. Isso era suficiente para que houvesse a vontade do empresariado industrial chileno em colaborar com a aplicação do modelo neoliberal.

Em segundo lugar, pela debilidade do movimento de cúpula empresarial. Diferentemente do caso brasileiro, o empresariado chileno possuía uma entidade de cúpula de todos os setores produtivos; o problema verificado era a falta de capacidade de atuar em torno de temas ou interesses que representassem o coletivo empresarial. Historicamente, as associações empresariais mantinham uma relação individualista, de defesa de interesses particulares e setoriais e, em certos casos de conflitos entre elas. Os antigos grêmios empresariais, como a *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA) e a *Sociedad de Fomento Fabril* (SFF), criados no final do Século XIX, e vinculados às grandes corporações, não só tiveram diferenças em diversos aspectos de seus interesses corporativos, suas visões da ordem econômica e social, como também foram confrontados pelas organizações dos pequenos e médios empresários, surgidas na década de 40. A CFC, estrutura de cúpula do empresariado, não conseguia agrupar o conjunto de instituições empresariais, tendo em vista a vontade de as diversas associações se organizarem autonomamente.

Nesse aspecto, há uma dessemelhança com o caso brasileiro, no que diz respeito aos conflitos de interesse entre a elite tradicional agroexportadora e a elite moderna. No Brasil, desde a Primeira República, as diferenças entre a burguesia industrial e o empresário agrícola não chegaram ao ponto de romper o acordo da classe dominante, muito em função da defesa dos interesses regionais (como o paulista, ou mineiro). A partir dos anos 30, com a Revolução, até o período do regime autoritário, ocorreu uma troca da elite do poder, porém, sem grandes rupturas. A elite oligárquica tradicional abriu espaço para os industriais, mas o padrão de relações sociopolíticas, baseado na “troca de favores”, permaneceu e se irradiou para o mundo urbano-industrial.

Outra dessemelhança é que, como se afirmou acima, no Brasil não havia (e ainda não há) uma entidade de cúpula que reunisse o empresariado de diversos

setores em torno de um projeto coletivo, defendendo interesses multissetoriais (como vimos no Capítulo 2); a Confederação Nacional da Indústria (CNI), entidade de cúpula industrial, desde os anos 30 até os dias atuais, não conseguiu (e continua sem conseguir) organizar o conjunto de associações setoriais e federações industriais estaduais; isto é, sempre sofreu o problema da legitimidade em representar os interesses da classe industrial, o que leva as organizações a buscarem a defesa de seus interesses de forma autônoma (como é o caso da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - Fiesp, e da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - Firjan que, em 2011, abriram escritórios em Brasília para defender os interesses estaduais junto ao Parlamento e à burocracia governamental).

O Chile, diferentemente do que ocorrera no Brasil, conheceu uma ação coletiva, orgânica e ideológica do empresariado, a partir de 1972-1973, produzida no momento em que as associações empresariais se identificaram em torno de um princípio comum de oposição contra a *Unidad Popular*. A mobilização foi, basicamente, uma ação de resistência contra uma política governamental que – segundo a elite empresarial chilena – se orientava na direção da eliminação da propriedade privada dos meios de produção e comércio (CAMPERO, 2003).

Assim, sobre um princípio de ordem geral, a elite empresarial conseguiu pactuar com seus liderados, construindo uma convergência entre atores que antes preferiam atuar de forma fragmentada. Muito embora essa unificação tenha permanecido como uma dimensão reativa à *Unidad Popular*, e se manteve nos primeiros dez anos do governo autoritário, não foi capaz de elaborar um projeto sociopolítico e econômico consistente. Mais adiante, ainda neste capítulo, analisaremos mais detalhadamente o papel político do empresariado chileno como ator de ações coletivas.

De acordo com Guillermo Campero (2003), a resposta para a falta de um projeto de economia e sociedade se baseia, em primeiro lugar, na noção genérica alimentada pelo empresariado sobre o conceito de propriedade privada, sendo efetivamente um princípio de identidade comum; isto é, a elite empresarial não possuía uma visão global sobre o funcionamento e transformação da sociedade, que transcendesse às fronteiras de seus interesses corporativos. Ainda que possuíssem,

como todo grupo social, pontos de vistas da realidade nacional e uma identificação de seus interesses com essa realidade, não pareciam ter desenvolvido uma prática sistemática de reflexão sobre ela e suas alternativas de mudança.

Em segundo lugar, na dependência do empresariado industrial ao Estado, a quem demandavam, historicamente, medidas de proteção e regalias. E, em terceiro lugar, no fato de que, quem realmente possuía projetos sociopolíticos, eventualmente adotados pelas associações empresariais, eram os partidos políticos, com os quais os dirigentes empresariais mantinham certas afinidades. Até meados dos anos 70, as relações que mantinham com partidos políticos se consagravam como um dos principais métodos utilizados pelos grupos empresariais para tentar influir na política governamental (MONTERO, 1997). Normalmente, eram partidos de centro ou de direita, e especialmente os que defendiam uma visão nacionalista.

É importante mencionar que, desde o início do processo de industrialização no Chile até as reformas neoliberais no regime de Pinochet, a relação entre o Estado, o empresariado industrial e os partidos políticos se caracterizaram por uma imbricação entre o sistema partidário e as organizações empresariais. Por razões históricas, o acesso ao poder político adquiriu uma grande centralidade na sociedade chilena, a ponto de os partidos políticos passarem a ser a principal instituição de intermediação de interesses situada entre os grupos empresariais e o Estado.

Essa relação entre os atores sociais, e em particular o papel do empresariado como ator político, entra em um processo de redefinição a partir de 1977, quando a economia chilena experimenta uma significativa recuperação, depois da forte recessão produzida pela crise do modelo neoliberal, nos anos de 1975-1976: o nível de inflação apresentou rápida queda, saindo de, cerca de 400%, em 1975, para 80%, em 1977 (<http://es.global-rates.com/estadisticas-economicas/inflacion/indice-de-precios-al-consumo/ipc/chile.aspx>. Acesso em: 15 out. 2012), enquanto que o produto interno bruto mostrava que a economia seguia numa trajetória de crescimento sustentado (Tabela 4.2), principalmente pelos resultados alcançados no período de 1978-1981, o que fortaleceu a posição dos

tecnocratas neoliberais dentro do regime militar, ao mesmo tempo em que consolidou a personificação do poder na figura do general Augusto Pinochet²³.

Tabela 4.2 - Chile: Produto Interno Bruto (Ano Base 1986) Taxa de Variação Anual

| Ano | PIB (%) |
|------|---------|
| 1975 | -13,3 |
| 1976 | 3,2 |
| 1977 | 8,3 |
| 1978 | 7,8 |
| 1979 | 7,1 |
| 1980 | 7,7 |
| 1981 | 6,7 |
| 1982 | -13,4 |
| 1983 | -3,5 |
| 1984 | 6,1 |

Fonte: Banco Central de Chile. PIB: series anuales y trimestrales – 1986-1995. Documento de trabalho nº 179, Santiago: BCC, setembro de 2002.

Cabe destacar também o desempenho das exportações chilenas, apontado como um dos principais fatores responsáveis pelo vigoroso crescimento da economia, a partir de meados da década de 1980. O fluxo de divisas gerado pelas vendas externas estimulou a economia, financiou o salto das importações e preservou o país das piores consequências das crises externas que afetaram a América Latina. Neste cenário, o papel do Estado foi decisivo para sucesso exportador do Chile, particularmente com a criação de instrumentos de fomento e de apoio às micro e pequenas empresas, e com a orientação da política econômica para a ênfase exportadora, depois da crise de 1981-1983. O apoio persistente e diversificado do setor público às exportações desmistifica a visão simplificadora que coloca o Chile como exemplo de sucesso econômico devido à ausência de intervenção do setor público na economia.

Esse ambiente econômico positivo abriu o caminho para se estabelecer a lógica do mercado nas mais variadas esferas da sociedade. Neste sentido, o empresariado começou a assimilar a doutrina neoliberal, não só como algo proveniente da equipe de tecnocratas do governo, mas também como seu próprio

²³ Segundo Carlos Huneeus (2000, p. 52), o autoritarismo no Chile está intrinsecamente associado à pessoa do general Pinochet, que exerceu a chefia do Estado, de Governo, e o comando do exército, constituindo-se em uma singularidade dentro das ditaduras latino-americanas, em especial a brasileira, onde o presidente não acumulou a direção do exército, nem tampouco se concentrou em um só líder do comando militar. Pinochet também exerceu forte influência na criação de leis, já que o poder legislativo estava depositado em seus quatro membros: os comandantes das Forças Armadas e o general diretor dos Carabineros.

credo econômico. Isso se refletiu no pleno apoio político do empresariado ao general Pinochet nas consultas populares organizadas pelo governo autoritário: no referendo de 1978, ao apoiar Pinochet das acusações feitas por entidades internacionais sobre a violência do regime, e no referendo de 1980, quando se procurou legitimar a nova constituição. (SILVA, 1995).

Nos anos seguintes (1981-1983), o empresariado e os tecnocratas do governo foram surpreendidos pela crise do sistema financeiro, e da economia chilena em geral, que redundou em uma onda de falências em todos os setores produtivos, semelhante ao que ocorrera no Brasil, no mesmo período, por causa da crise do endividamento externo, que levou o país à moratória e, em seguida, à renegociação da dívida externa junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). A crise do modelo neoliberal chileno forçou o empresariado a redefinir sua postura nas relações com o Estado, ao passo que, o governo de Pinochet se viu obrigado a enfrentar uma oposição política, que exigia a restauração do regime democrático, como solução para os problemas econômicos. Em resposta aos protestos da oposição, que se fizeram cada vez mais radical, violento e de caráter nacional, o governo dirigiu suas metas políticas para o referendo de 1988, de acordo com o qual o povo chileno decidiria sobre a continuação do regime militar ou a realização de eleições gerais.

A atitude do empresariado chileno perante a crise do modelo neoliberal e o fortalecimento político da oposição ao regime pode ser explicado por dois fatores. Primeiro, o processo de abertura política proporciona uma mudança de postura na relação do governo militar com o empresariado, que se torna mais direta, deixando de depender da intermediação dos partidos políticos. Em 1984, o poder Executivo integra as organizações empresariais ao *Consejo Económico y Social* (Conselho Econômico e Social) (CES), um colegiado concebido pelos militares para permitir o acesso dos grupos empresariais e sindicatos dos trabalhadores nos processos de formulação de políticas públicas.

O CES atuava como uma espécie de assessoria do Presidente Pinochet, e tratava de uma ampla gama de assuntos políticos, tais como privatização de empresas públicas, e reformas na educação. Tinha características semelhantes as do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), criado no Governo de Ernesto

Geisel para atuar na gestão do II PND. No entanto, diferenciavam-se por uma questão importante: a atuação dos membros da elite empresarial no CES chileno contribuiu para que assumissem sua posição privilegiada no sistema de decisões; a estratégia de se manter um vínculo direto com o poder político consolidou o processo de legitimação dos interesses empresariais junto ao governo. Na experiência brasileira, o CDE eliminou os mecanismos de representação dos empresários e dos trabalhadores presentes nos principais conselhos setoriais de política econômica; essas barreiras tiveram o intuito de dificultar que os interesses de um setor ou grupo em particular influenciassem a tomada de decisão dos escalões superiores da administração pública. Essa foi a forma encontrada pelo Governo de Geisel para afastar e disciplinar a influência das disputas políticas entre frações e grupos presentes no interior do processo decisório, e responsáveis por uma considerável desordem interna das rotinas burocráticas.

O segundo fator que explica a atitude do empresariado chileno frente à crise econômica e ao avanço da oposição é a exigência do setor privado para o governo adotar uma política econômica mais pragmática, que pudesse beneficiar aos diversos setores da economia, de modo a reativar a atividade produtiva. Em 1984, com a mudança de postura do empresariado chileno nas relações com o governo militar, manteve-se o apoio político ao regime, no entanto, os grupos econômicos não estavam dispostos a aceitar passivamente as propostas e as políticas adotadas pelo regime autoritário, que foram responsáveis pela quebra das empresas filiadas às organizações empresariais, e serviram de combustível para o avanço dos setores radicais da oposição política. Diante desse quadro, Silva observa que:

En octubre y noviembre de 1982, las organizaciones empresariales formularon declaraciones en las que exigían al gobierno una rápida acción en defensa de los productores nacionales. En julio de 1983, el empresariado presenta a la opinión pública y al gobierno el documento titulado "Recuperación económica: análisis y propuestas", el cual contenía una serie de medidas específicas para reactivar a la economía. **El gobierno, finalmente, cedería en parte ante las presiones empresariales al ofrecer un programa económico trienal (1984-1986), el cual incorporaba una gran parte de las demandas empresariales [...].** Tras el nombramiento de Hernán Büchi como ministro de Hacienda en febrero de 1985, el régimen militar logró formular una política coherente de reactivación económica que adquirió un fuerte respaldo del empresariado nacional. Entre las medidas específicas adoptadas por el ministro Büchi se encontraban: aumentar la tasa de cambio; reconvertir la deuda de los empresarios con los bancos; aumentar la emisión monetaria, bajar la tasa de interés crediticio; crear proyectos de trabajos públicos para paliar en algo los altos índices de cesantía; reformar el sistema de impuestos para reducir los costos de

producción y aumentar la protección arancelaria para reducir las importaciones (SILVA, 1995, p. 12, grifo nosso).

A recuperação econômica pós-crise de 1981-1983 foi considerada pelas organizações empresariais como uma conquista, fruto da nova postura do empresariado junto ao regime de Pinochet, uma vez que grande parte das medidas adotadas correspondia às demandas feitas pelos empresários. Estas refletem a orientação conservadora da ação política do empresariado chileno dos anos 80, focada em interesses pontuais e fragmentados, que preferiam o *lobby* ao projeto e à defesa de demandas do interesse da coletividade; insistiam na defesa de medidas de proteção de mercado, de defesa contra a competição dos importados, contra a elevada carga tributária. Apesar de apresentarem um discurso doutrinariamente anti-intervencionista e liberal, os diversos setores produtivos não só tendiam a aceitar alegremente a intervenção do Estado, quando ela os beneficiava (e questionava-as se eram favoráveis a outros segmentos produtivos, e não o do próprio empresário, ou se atendia aos interesses dos setores populares), como também exigiam demandas de curto prazo, particularistas e pontuais.

Essas características coincidem com a análise da ação política dos empresários brasileiros, que apresentam um alto grau de fragmentação das estruturas e mecanismos de influência e dualismo da estrutura institucional oficial. O sistema corporativista pode ser considerado como o principal fator explicativo para o estilo setorial de estabelecer negociação e intermediação de interesses junto ao Estado.

Assim como os chilenos, nos anos 70, o empresariado brasileiro dos anos 80 não influenciou de forma significativa a formulação de grandes linhas das políticas econômicas adotadas. Em geral, o que marcou a ação política do empresariado brasileiro nos anos 70 e 80 foi a representação corporativa, com tendência a se limitar a participar de negociações bipartites, sobre temas específicos da política econômica ou da política industrial – basicamente, medidas de proteção, incentivos e subsídios -, e em etapas de consulta, mas não de tomada de decisão.

4.2.2 A ação ideológica do empresariado chileno no período 1983-1989

A partir de 1983, inicia-se no Chile o que alguns autores (MONTERO, 1993; SILVA, 1997), consideravam como a etapa do “neoliberalismo pragmático” e da “ofensiva ideológica” do empresariado chileno, caracterizada pelo movimento das organizações empresariais de defesa do modelo neoliberal. Paradoxalmente, defendiam também a necessidade de aprofundar o caráter social da economia de mercado, para criar progresso social para todos os chilenos. Uma das preocupações das organizações empresariais era realizar um esforço ideológico para eliminar a imagem negativa que a população chilena tinha do empresariado – os empresários eram vistos como os principais apoiadores e beneficiários do golpe militar.

Até fins dos anos 80, o empresariado se constituiu em um ator político e ideológico que não se limitou apenas a atuar no plano econômico, para defender interesses setoriais, como redução de carga tributária ou proteção contra a concorrência dos importados. Isso se deveu a várias mudanças significativas. Em primeiro lugar, os grandes empresários compreenderam que, com ou sem ditadura, o Estado não poderia garantir uma gestão econômica eficaz, e que sua presença nas esferas e instâncias oficiais do Estado era indispensável, porém, sem a prática do *lobby* e da pressão corporativa.

Em segundo lugar, a ação política do empresariado direcionou-se também para os demais atores sociais, na medida em que buscou ocupar um lugar central no debate ideológico, ao defender o modelo neoliberal não só por proporcionar a estabilidade macroeconômica e o crescimento da estrutura produtiva, mas também por considerá-lo a nova ordem que rege a sociedade chilena (SILVA, 1995). Em terceiro lugar, a emergência de um “novo” empresariado, que não estaria preocupado apenas em defender os seus interesses relacionados à acumulação de capital. Segundo Cecilia Montero (1990), o novo ímpeto empresarial deveu-se à experiência neoliberal, que produziu uma ‘revolução’ ideológica, sendo uma de suas principais manifestações a maior autonomia perante o Estado e os partidos políticos, que até o início dos anos 80 era a única instituição capaz de intermediar e defender os interesses perante o poder político. Isso não significou o rompimento com o governo autoritário; ao contrário, o empresariado manteve seu apoio ao governo militar, e não se fragilizou com o fracasso político do regime de Pinochet, no plebiscito de 1988; saiu fortalecido, com uma posição de poder, tanto ideológica

quanto política, que redundou ser indispensável para assegurar a transição democrática, como discutiremos na introdução do próximo capítulo.

É verdade que a vitória do “Não”²⁴ – resultado do plebiscito de 1988, organizado pelo governo militar, conforme previsto na Constituição de 1980, para avaliar se a sociedade chilena apoiaria ou não a continuidade do mandato do Presidente Augusto Pinochet Urgate por mais oito anos - criou um ambiente de dúvidas e preocupações nos empresários, tendo em vista que as eleições gerais previstas para dezembro de 1989, possivelmente seriam ganhas pela coalizão de forças da oposição. Os empresários entendiam que, tanto o regime militar quanto os atores sociais que o apoiavam não estavam em condições de obter êxito em uma disputa eleitoral, por esse motivo foram induzidos a iniciar uma batalha ideológica em defesa do modelo neoliberal, como também se pôs em prática um esforço de mudança de imagem, que consistia na apresentação do empresariado como o ator político principal do desenvolvimento econômico e social do Chile.

É importante sublinhar que dentro das forças da oposição, que giravam em torno do *Partido Demócrata Cristiano* (PDC) e do *Partido Socialista* (PS), havia fortes intenções de negociação com o regime militar e com as organizações empresariais, devido ao processo de reconversão ideológica experimentado pela democracia cristã e, em particular, pelo chamado socialismo renovado (SILVA, 1995). Ou seja, o empresariado, de linha ideológica de direita, e os partidos de centro-esquerda encontravam-se em momentos especiais de redefinição de postura, o que colaborou para reduzir ou eliminar as desconfianças alimentadas pelos empresários sobre os planos econômicos para o futuro da centro-esquerda. O principal sentimento que ameaçava a classe empresarial era a possibilidade de desmantelamento do modelo econômico neoliberal vigente no país, e a adoção de uma nova edição do modelo estatista da economia por parte das novas autoridades democráticas.

Por outro lado, os dirigentes políticos de centro-esquerda temiam que houvesse um clima de enfrentamento por parte dos agentes econômicos e atores

²⁴ Em torno da campanha do ‘Não’ à continuidade do Governo de Pinochet, formou-se uma coalizão de partidos, a *Concertación de Partidos por la Democracia*, composta por 16 organizações políticas e sociais, reunindo quase toda a oposição al regime militar. O plebiscito contou com uma elevada participação popular, e o resultado mostrou 56% de votos para o ‘Não’, enquanto que 44% optaram pelo ‘Sim’.

sociais, diante do retorno da democracia e os possíveis desdobramentos ou demandas políticas e sociais dos setores mais radicais da esquerda. Um desses desdobramentos a serem evitados era a atitude populista de autoridades democráticas, com o interesse de manter o apoio político das massas. O fato é que esse cenário fazia retornar a sensação de ameaça e desconfiança entre o empresariado, temerosos em perder a segurança dada pelo regime militar ao garantir a propriedade privada.

Alguns intelectuais e acadêmicos de setores socialistas moderados e democrata-cristãos, mediante livros, artigos e entrevistas, desempenharam papel importante para eliminar o temor do empresariado diante da iminência da mudança do domínio político do país. Um dos que se destacou nessa tarefa foi o economista Alejandro Foxley, que veio a se tornar o primeiro ministro da Fazenda do Governo de Patricio Aylwin, que procurou assegurar aos empresários uma posição de importância na nova democracia chilena. Ele assinalou que:

[...] el país requiere [...] de empresarios innovadores, con sentido de largo plazo y dueños de un compromiso tangible con la sociedad [...] El país entero tiene que aprender a aceptar que la función empresarial es imprescindible para dinamizar y hacer más creativo el desarrollo de Chile y de suya economía. El papel del empresario privado no debería ser incompatible con un Estado que encauza y coordina los esfuerzos públicos y privados [...] El trabajo conjunto en estas tareas con sentido de futuro debería contribuir a la superación de barreras, desconfianzas y percepciones negativas entre los empresarios y el resto de los agentes del desarrollo del país: sus profesionales, científicos, ejecutivos del sector público y líderes sociales (FOXLEY, 1987, p. 148).

Ao observar o movimento das lideranças empresariais e do empresariado chileno, em que pese às semelhanças e contrastes com o caso brasileiro, podemos destacar a força para assumir uma posição autônoma perante o Estado e os partidos políticos, e a coragem de assumir uma linha ideológica – a do modelo econômico neoliberal – que representaria seus valores e visão de mundo: o individualismo, o utilitarismo e a liberdade individual e de empresa conduziram os empresários no debate na sociedade. A construção da autonomia e do arcabouço ideológico não foi trivial.

Em um primeiro momento, diante da imprecisão quanto ao projeto econômico do governo militar, os empresários assumiram altos cargos na administração pública, de onde conseguiam satisfazer a uma coalizão ampla de

interesses industriais, minerais e tradicionais agrícolas. No segundo momento, a política econômica de base neoliberal fez com que o empresariado se distanciasse da influência ideológica dos partidos políticos, e ficasse exposto às barreiras da tecnocracia governamental, fazendo com que as pressões e o *lobby* se tornassem ineficazes modalidades de intermediação e satisfação dos interesses corporativos. O alijamento das organizações empresariais industriais das esferas que tomam decisões sobre os rumos da economia coloca o empresariado contra a tecnocracia governamental, mas sem deixar de apoiar o regime ditatorial. Era uma espécie de captura dos empresários pelo Estado: mesmo insatisfeitos com a ampla abertura comercial e com o afastamento das instâncias de decisão, o empresariado guardava um sentimento de gratidão ao regime de Pinochet, por ter restabelecido as indústrias e propriedades privadas estatizadas no Governo de Salvador Allende.

No terceiro momento, caracterizado pela ofensiva ideológica do empresariado e pela política econômica mais favorável à indústria chilena (que se baseou na desvalorização cambial, baixas taxas de juros, redução dos impostos, e medidas de promoção das exportações), o empresariado recuperou sua influência no governo militar, e foi capaz de aprofundar o debate na sociedade, saindo em defesa da ordem neoliberal, tendo em vista a preocupação em manter o modelo econômico implantado no regime militar na mudança do domínio político.

Ao comparar esse retrato da relação entre o empresariado chileno e o regime militar com o caso brasileiro, é possível inferir que em ambos os casos, os governos ditatoriais não estavam imunes à influência das elites industriais, porque obtiveram o apoio deles nos golpes que viabilizaram a tomada do poder. E, por isso, não impediram a utilização de canais informais de intermediação de interesses da classe empresarial, excetuando-se em dois momentos: no Chile, com a tecnocracia neoliberal comandada pelos *Chicago boys*, e no Brasil, com a implantação do II PND, e de sua reestruturação nas instâncias de governança, quando se limitou ou se eliminou os representantes do setor privado do sistema de tomada de decisões, interrompendo as práticas clientelistas.

Coincidentemente, ou não, tanto no Chile quanto no Brasil, os períodos em que as burocracias governamentais não se viram capturadas foram um dos mais importantes dos regimes ditatoriais para o setor industrial: no Chile, o equilíbrio

macroeconômico e os positivos índices de produção industrial contribuíram para colocar a economia chilena no rumo do desenvolvimento econômico (Tabela 4.3), e no Brasil, apesar do recrudescimento da economia, após o “milagre econômico”, o II PND possibilitou um aumento e diversificação do setor de bens de capital, fundamental para o aumento do valor agregado na pauta de exportações nacionais.

Tabela 4.3 - Chile: Taxas Médias Anuais de Crescimento e Investimento

| Período | Crescimento do PIB (%) | Produção industrial (%) | Taxa de investimentos (%) ¹ |
|------------|------------------------|-------------------------|--|
| 1961-1971 | 4,7% | 6,2% | 20,2% |
| 1971- 1974 | 0,3% | -1,6% | 15,9% |
| 1974-1981 | 2,8% | -0,5% | 15,7% |
| 1981-1989 | 2,3% | 2,7% | 15,1% |
| 1989-1994 | 5,8% | 5,1% | 20,4% |

¹ Formação bruta do capital fixo como porcentagem do produto interno bruto - PIB

Fonte: FFRENCH-DAVIS (1995, p. 68).

Os anéis burocráticos se mantiveram durante o regime militar graças à baixa interferência direta dos militares chilenos e brasileiros na gestão da política econômica. Como foi visto anteriormente, no Chile, entre 1973 e 1975, no período de transição e normalização da política e da economia, as pastas voltadas à economia e às atividades produtivas foram comandadas por representantes de grupos econômicos e de associações empresariais que, pela ausência de um projeto econômico consistente e de longo prazo, buscaram satisfazer aos interesses do empresariado; entre 1975 e 1982, período da efetivação do programa econômico de recorte neoliberal, vemos um distanciamento da burocracia frente aos interesses do empresariado industrial. Mas, com as sucessivas crises nos anos 80, a gestão econômica chilena voltou a ser influenciada pelas organizações empresariais. Portanto, a formulação e efetivação da política econômica era uma tarefa assumida pelos civis, e envolvia uma articulação estreita com a comunidade empresarial, o que garantia que o processo decisório se desse por meio da representação do mecanismo dos anéis burocráticos.

O capítulo a seguir procura desvendar em que medida o Estado conseguiu interromper ou permitir os mecanismos dos anéis burocráticos, levando-se em

consideração todo o processo de restauração e consolidação democrática, mais especificamente na primeira década do século XXI. A questão que introduz o próximo capítulo é: se a democracia pressupõe, entre outros aspectos, que haja maior articulação entre o Estado e os representantes empresariais, podemos afirmar que os mecanismos dos anéis burocráticos são estimulados pela aproximação da burocracia pública com o empresariado industrial, refletindo-se no modo predominante da influência do último sobre o primeiro?

5 ARTICULAÇÃO ENTRE O ESTADO E O EMPRESARIADO INDUSTRIAL NAS RECENTES POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL E NO CHILE

Excetuando-se o Chile, que já adotava um programa econômico de recorte neoliberal desde 1975, no final dos anos 80, os países da América Latina foram impelidos a adotar medidas de flexibilização dos mercados nacionais e desregulamentação dos fluxos de capitais. Isso porque, o esgotamento do modelo desenvolvimentista de substituição de importações desde fins dos anos 70, somado à crise da dívida na década de 80 e, em certa medida, ao colapso do socialismo, culminou em uma crise fiscal do Estado e na ingovernabilidade do processo de desenvolvimento, levando à necessidade de redução da intervenção estatal na economia.

Esses países foram instados a adotar uma estratégia de ajuste estrutural, que representava o primeiro passo na definição de um consenso internacional na esfera microeconômica. Os mecanismos básicos desse ajuste eram: redução de barreiras de proteção à indústria nacional, liberalização do fluxo de capitais, privatização de empresas públicas, eliminação de restrições aos investimentos estrangeiros, flexibilização do mercado de trabalho, diminuição dos aparatos públicos de proteção social, eliminação da intervenção cambial, renúncia a políticas de promoção industrial que afetassem o comportamento normal dos preços. O que as organizações internacionais ligadas à Organização das Nações Unidas (ONU), responsáveis por disseminar o receituário, prometiam era a inauguração de um novo ciclo de desenvolvimento, que superasse ao esgotado modelo desenvolvimentista, a partir da dinamização dos investimentos externos e da inserção crescente das economias nacionais no mercado mundial.

Em fins dos anos 90, contudo, diante das crises e dos pífios resultados econômicos e sociais produzidos pelo “novo” ciclo de desenvolvimento, esses países conheceram um refreamento na adoção dessa estratégia, o que estimulou a restauração das capacidades estatais erodidas no final do século XX. No cenário intelectual, estimulou ao retorno de ideias e teorias da diversidade de caminhos do Capitalismo e das diferentes modalidades de intervenção do Estado. Esse conjunto de discussões e produções acadêmicas contribuiu para se recolocar o debate da utilização de políticas industriais como meio de se acelerar o crescimento econômico

no longo prazo, a partir da combinação da acumulação de conhecimento tecnológico e inovativo e a diversificação da estrutura produtiva.

Dessa maneira, o tema da política industrial retornou ao debate na América Latina em geral, e no Brasil em particular, entre visões opostas de desenvolvimento. Por um lado, a visão liberal, menos intervencionista, defende ações de governo apenas para corrigir “falhas de mercado”²⁵. Ainda que a existência dessas falhas justifique a adoção de política industrial pelo governo, esta não deveria ser utilizada em qualquer situação; isto porque a existência de falhas de governo poderia levar a uma situação em que a intervenção estatal provocaria mais prejuízos ao mercado (SUZIGAN; VILLELA, 1997). Para a visão liberal, a intervenção estatal se justificaria, ainda, no campo regulatório, como na defesa da concorrência, e na defesa contra práticas desleais no mercado.

Por outro lado, a política industrial associa-se às ideias originais da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), segundo a qual o intervencionismo do Estado é o fator importante, e deve ser acompanhado de medidas de proteção à indústria local. A defesa de um papel mais ativo do Estado vê a importância de se adotar uma política industrial na estruturação de vantagens comparativas, de um ponto de vista dinâmico, ou seja, pela construção de instrumentos de conhecimento e inovação tecnológica, vistos como principais elementos dinamizadores da atividade econômica capitalista. Sob este ponto de vista, o principal objetivo de uma política industrial seria aumentar a competitividade, criando um ambiente favorável à busca de concorrência entre as firmas. A política industrial não deve combater à concentração do mercado, mas sim induzir que as grandes firmas utilizem de melhor forma possível o seu potencial inovativo. Deste modo, a política industrial assumiria um papel estratégico na medida em que permite a coordenação dos agentes produtivos que precisam tomar decisões fundamentais, como investir ou inovar em um ambiente permeado de incerteza quanto aos resultados futuros de suas decisões (ALEM; BARROS; GIAMBIAGI, 2002).

Antes de continuar a discussão sobre política industrial, cabe analisar por que a visão defensora do ativismo estatal destaca explicitamente um setor, a

²⁵ Entendemos que ocorrem “falhas de mercado” quando se verifica: (i) a existência de bens públicos; (ii) a existência de economias de escala; (iii) a existência de externalidades; (iv) informação imperfeita e assimétrica; e (v) incerteza.

indústria, como o mais importante para elevar o nível do crescimento agregado. O economista húngaro, Nicholas Kaldor, influenciado pela economia keynesiana, argumenta que há algo de especial na atividade da indústria e, particularmente na atividade manufatureira. Segundo ele, há, em diversos países, estreita associação entre o nível de renda *per capita* e o grau de industrialização, assim como há associação entre o crescimento do produto interno bruto (PIB) e o crescimento da indústria manufatureira (THIRLWALL, 1983). Ou seja, os países que crescem com rapidez tendem a ser aqueles em que a participação da indústria no PIB aumenta em maior velocidade.

Para abordar essa questão, Kaldor apresentou uma série de “leis” para explicar as taxas de crescimento diferenciadas entre países capitalistas. A primeira lei consiste na suposição de que existe “forte correlação causal entre o crescimento da produção manufatureira e o crescimento do PIB”. A segunda lei afirma que existe “forte relação causal entre o crescimento da produção manufatureira e o aumento da produtividade no setor manufatureiro, como resultado dos resultados estáticos e dinâmicos de escala”. A terceira lei supõe que existe “forte relação causal positiva entre a velocidade da expansão do setor manufatureiro e o aumento da produtividade fora desse setor, em decorrência dos rendimentos decrescentes na agricultura e de muitas atividades de serviços que fornecem mão de obra ao setor industrial” (THIRLWALL, 2005).

Como explica Anthony Thirlwall (2005, p. 45-46):

Se aceitarmos a primeira lei [...] deve haver alguma relação entre o crescimento do setor manufatureiro e o aumento da produtividade da economia como um todo. Isso é esperável por duas razões principais. A primeira é que, como quer que se expandam a produção industrial e o emprego, os recursos de mão de obra são extraídos de setores em que há desemprego flagrante ou disfarçado [...], de tal modo que a transferência de mão de obra para o setor manufatureiro não causa diminuição na produção desses setores, e o crescimento da produtividade aumenta fora da manufatura.

A segunda razão é a existência de rendimentos crescentes na indústria, tanto estáticos quanto dinâmicos. Os rendimentos estáticos referem-se ao tamanho e à escala das unidades de produção e constituem, sobretudo, uma característica do setor manufatureiro [...] As economias dinâmicas referem-se aos rendimentos crescentes acarretados pelo progresso tecnológico “induzido”, pela aprendizagem na prática, por economias externas na produção.

Os países que buscam o crescimento da atividade industrial, e o aumento da participação desta no PIB têm recorrido à adoção de políticas industriais. A

aplicação destas políticas, que envolve, de diferentes formas, o setor público e o setor privado, visa a ampliar a competitividade da indústria e, como consequência, impulsionar o crescimento econômico e o emprego no setor industrial. Por esse motivo, podemos considerar que a política industrial é um componente de uma estratégia de fortalecimento da indústria e parte indispensável de uma política de desenvolvimento, qualquer que seja o padrão adotado. A promoção da competitividade constitui o foco da política industrial praticada atualmente no mundo desenvolvido e em países que buscam promover seu desenvolvimento e, como tal, ela deve ser indissociável da concorrência, da atualização tecnológica e do aumento da produtividade, não sendo seus objetivos criar e disseminar setores e empresas privilegiadas, ineficientes e que sobrevivem à sombra da proteção e do subsídio.

Um detalhado exame das principais características de políticas microeconômicas de promoção da competitividade foi produzido por Erber e Cassiolato (1997), concretizado com o esboço de uma tipologia das agendas de desenvolvimento industrial. A primeira é a agenda “neoliberal radical”, segundo a qual, cabe ao mercado, por intermédio do sistema de preços, responder às indagações postas pela agenda da industrialização. Ao Estado cumpre suprir o regime institucional e jurídico que favoreça, ou, em última hipótese, reformar o regime, caso a adoção deste dificulte a ação do mercado, ou o Estado se torne capturado por interesses particularistas. Nesta agenda, que privilegia a política macroeconômica, a expansão industrial resulta de aumentos de produtividade, derivados de uma distribuição de recursos mais eficiente e, a prazo mais longo, da incorporação de bens de produção e de melhorias na infraestrutura física e humana. A segunda agenda é a “neoliberal reformista” que, do ponto de vista conceitual, constitui uma variante da neoliberal radical. Mas, no plano teórico, a agenda reformista distingue-se da radical por dar maior ênfase às imperfeições do mercado e, por conseguinte, dar maior destaque à intervenção do Estado, visando a compensar ou corrigir tais imperfeições.

O “neo desenvolvimentismo” é a base teórica da terceira agenda industrial, completamente distinta das neoliberais, tanto em termos econômicos quanto políticos. Esta agenda inspira-se na visão histórica de que o mercado é apenas uma das formas pelas quais as sociedades capitalistas organizam suas relações econômicas, na perspectiva evolucionista, que enfatiza a natureza cumulativa, mas

sujeita a rupturas, do processo de desenvolvimento, e nas teses neo schumpeterianas sobre a importância da inovação e difusão do progresso técnico. Essas teorias atualizam a agenda desenvolvimentista, recuperando a preocupação com a soberania nacional, e com a constituição de novas forças produtivas que alterem a estrutura industrial e tecnológica de um país. No campo político, prevê-se um ativismo estatal, na medida em que seu papel ganha maior importância, seja como agente estruturante das novas forças produtivas, seja pela difusão da agenda por toda a sociedade. Além disso, o Estado assume a responsabilidade de estabelecer canais de articulação e negociação com o setor privado e demais segmentos da sociedade civil, com compromissos e objetivos recíprocos.

E a quarta agenda é a “social-democrata”, que se diferencia das três anteriores por causa da preocupação social; ou seja, o principal objetivo é sanar, mesmo parcialmente, os problemas sociais: volta-se para os problemas de emprego e dos serviços essenciais de atendimento à população de baixa renda (saúde, educação, transporte urbano). Por essa perspectiva, a provisão destes serviços constitui uma das áreas tradicionais do Estado e, como as novas tecnologias permitem um aprimoramento e revitalização dos serviços, torna-se fundamental promover importantes transformações industriais. Para tanto, esta agenda prevê uma atuação ativa e direta do Estado no estímulo às firmas do setor privado e às empresas estatais, para suprir a necessidade de substanciais investimentos em capacidade tecnológica e organizativa, e na produção de novos bens e serviços.

Um aspecto importante a ser observado é a forma de se fazer política industrial. Os países asiáticos de industrialização recente adotaram um modelo *from top to bottom*; isto é, o sistema econômico se caracterizava por um alto grau de intervencionismo estatal moldado para impor prioridades de desenvolvimento e orientar as decisões do setor privado. Alguns autores (EVANS, 2004; MUÑOZ, 1988) que examinaram essas experiências reconhecem que se trata de um estilo de intervenção muito peculiar ao modo de ser oriental, que foca em resultados altamente eficazes para se alcançar metas de crescimento propostas pelo Estado, mesmo que seja necessário estabelecer penalidades ao empresariado que não aceitar seguir as orientações. Um exemplo clássico desse modelo é o da Coreia, particularmente no Governo de Park Chung-Hee. No processo de industrialização adotado por aquele governo, impôs-se uma clara tutela do Estado sobre o setor

privado, em especial sobre os grupos econômicos, a fim de orientar a destinação de investimentos e recursos. A proposta do governo não era de atuar contra a empresa privada, mas sim de dar incentivos, porém, orientando as empresas para direções pré-estabelecidas pela estratégia de desenvolvimento industrial.

Os países da civilização ocidental e os afiliados a ela²⁶, historicamente, adotam modelos *from bottom to top*, isto é, preveem a existência de espaços de interação entre atores sociais, que funcionam como arenas de formação de consensos. Estes espaços baseiam-se no pressuposto teórico que estuda sobre as diversas formas de cooperação entre atores sociais. Um dos autores que tratam do tema é Peter Evans, inclusive com estudos de campo no Brasil. Como visto no Capítulo 3, Evans se apoia no entendimento de que a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento industrial se concentra na necessidade de constituir uma burocracia econômica capacitada e selecionada por métodos meritocráticos, e de estabelecer uma interação com grupos sociais que orbitam fora do Estado, a fim de construir um projeto conjunto de transformação, e o elemento-chave para promover a transformação econômica é manter o equilíbrio entre a autonomia da burocracia e sua inserção na relação com a sociedade (EVANS, 2004).

Na América Latina, tanto o Brasil quanto o Chile, em suas recentes experiências de aplicação de políticas industriais, adotaram o modelo *from bottom to top*, o mesmo ocorreu em períodos de governo ditatorial (excetuando-se, no Brasil, o período do II PND, no governo Geisel e, no Chile, na primeira fase de implantação do modelo neoliberal, sob o comando da economia dos *Chicago boys*).

As políticas industriais adotadas no Brasil e no Chile são aquelas em que os resultados dependem fortemente do nível de cooperação e consenso obtido entre os atores públicos e privados, e tais níveis podem ser conquistados (i) pela concordância entre os atores; (ii) pela forma como o empresariado industrial responde aos incentivos do Estado; (iii) pela captura ou influência exercida pelo empresariado sobre a burocracia governamental e os tomadores de decisão; ou ainda, (iv) pela plena autonomia da burocracia econômica que, ao interagir com o empresariado sobre caminhos viáveis para o desenvolvimento industrial, não é

²⁶ Samuel Huntington (1997, p. 50-52), ao identificar as principais civilizações contemporâneas, considerou a latino-americana como uma subcivilização dentro da civilização ocidental, ou uma civilização separada, mas intimamente afiliada ao Ocidente e dividida quanto à identidade de ser ou não ocidental.

capturada ou influenciada por esse na tomada de decisão que produz grandes consequências à industrial nacional.

Essas relações de cooperação e consenso se dão, em maior ou menor intensidade, em tipos de política industrial que podem ser ordenados em quatro grupos. O primeiro tipo é o que apresenta uma continuidade das políticas desenvolvidas durante o modelo de substituição de importação, com as quais se busca expandir ou aprofundar um setor particular, aplicando uma combinação que envolve instrumentos de proteção comercial e incentivos fiscais e financeiros. Exemplo deste tipo de política são os apoios dados no Brasil a setores sensíveis, como o de calçados, e o de têxtil e confecções (PERES, 2005; VILLELA; SUZIGAN, 1996).

Em segundo lugar, tem-se o tipo de política que nasce de alguns programas e ações focalizados em setores que evoluíram, até se transformarem em políticas industriais com impactos sobre o conjunto do sistema econômico. Um terceiro conjunto de políticas é o que enfoca setores com elevada concentração de economias de escala e de rede, como o setor de petróleo e gás, e o de telecomunicações; nestes setores, as políticas são orientadas a desenvolver marcos regulatórios, implicando a criação ou fortalecimento de agências reguladoras, e a adequação das normas (PERES, 2005).

O quarto grupo são as políticas voltadas a apoiar *clusters* (também chamados de arranjos produtivos locais – APL), em particular de pequenas e médias empresas, ou a atividades em que há muitas firmas de pequeno e médio porte, lideradas por grandes empresas (usa-se, também, o termo ‘encadeamento produtivo’, para designar essas atividades entre firmas).

Outro aspecto a ser examinado no desenho das políticas industriais em ambos os países são as ações da política industrial, que podem ter por alvo (a) os setores ou cadeias produtivas - as chamadas iniciativas de caráter vertical-, ou (b) a atividade industrial em geral, sem especificar setores ou cadeias, que são consideradas como iniciativas de caráter horizontal (IEDI, 2002). As medidas “horizontais” são aquelas de caráter permanente e, a princípio, são as principais medidas na concepção de uma política industrial. Por outro lado, as políticas industriais verticais, geralmente, são consideradas complementares, transitórias e

com objetivos específicos, e as ações devem ser temporárias, assim como devem ser bem definidos os eventuais incentivos concedidos e sua duração.

Nos países em desenvolvimento, como os latino-americanos, observa-se lacunas na educação básica e superior, na infraestrutura e na pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Além disso, a estrutura tributária subtrai a competitividade da produção industrial nacional e o mercado de trabalho carece de maior flexibilidade. Nesse cenário, são prioritárias as iniciativas ou medidas “horizontais” de política industrial, tais como: (a) a ampliação dos investimentos em educação, infraestrutura e pesquisa e desenvolvimento (P&D); (b) a redução das taxas de juros, o desenvolvimento do mercado de capitais e a adequação das fontes de financiamento existentes; (c) a reforma tributária; e (d) a flexibilização do mercado de trabalho.

Por fim, classifica-se as políticas industriais pelos instrumentos de intervenção postos em prática, que podem ser: (i) empréstimos e financiamentos de bancos nacionais de desenvolvimento com enfoque setorial, sem priorizar os segmentos industriais; e (ii) incentivos fiscais orientados a setores determinados.

A proposta a seguir é examinar os tipos de políticas de desenvolvimento industrial adotados, e as intermediações de interesses do setor privado na formulação e efetivação de políticas industriais recentes, tanto no Brasil quanto no Chile, e analisar as semelhanças e contrastes entre as duas experiências.

5.1 Relação entre Estado e empresariado industrial nas recentes políticas de competitividade, no Chile

Sem entrar nos detalhes do regime militar chileno que se instalou em 1973, depois de derrubar o governo democrático e socialista de Salvador Allende, e que fora analisado no capítulo anterior, cabe, aqui, recordar três características: (i) a personalização do regime, na figura do general Pinochet, que detinha dupla legitimidade interna – a hierárquico-institucional e a política-estatal; (ii) a capacidade transformadora na relação entre Estado e sociedade, deixando o empresariado desarticulado no marco do esquema econômico neoliberal; e (iii) o projeto de institucionalização política do regime autoritário a partir de 1989, expresso na

Constituição de 1980 que previa um plebiscito em 1988 para verificar o interesse dos chilenos pela manutenção de Pinochet, para um novo período de oito anos no poder central.

A vitória da coalizão de forças da oposição a Pinochet no plebiscito de 5 de outubro de 1988 e, em seguida, nas eleições presidenciais de 1989, desencadeou um processo de transição para a democracia protagonizado por uma ampla coalizão – a *Concertación de Partidos por la Democracia* (Coalizão de Partidos Pela Democracia) – que congregava partidos de distintas vertentes (desde o Partido Comunista a partidos de centro-direita), mas com a prevalência da linha de centro-esquerda. O empresariado chileno e as lideranças de organizações empresariais, muito próximos do regime de Pinochet, não se posicionaram em nenhum momento como motor ou combustível da transição, tendo mais reagido a ela. A carência de um projeto de desenvolvimento e de uma representação política levou a analistas defenderem que, uma vez estabelecida a democracia, a classe capitalista atuaria de forma corporativa. No entanto, após as eleições de 1989, e graças à presença de diversas linhas ideológicas que gravitavam em torno da *Concertación*, as lideranças empresariais se aproximaram do novo governo, e se colocaram abertos para dialogar e estabelecer acordo socioeconômico com setores trabalhistas.

Essa postura do empresariado chileno de construir um processo de “*concertación*” social estaria relacionada com as garantias de estabilidade econômica dadas pelos partidos do novo Governo do Presidente Patricio Aylwin, ampliando com isso a base de negociação para aprovar reformas necessárias para financiar o gasto social. O novo governo transmitiu duas mensagens à classe capitalista: primeiro, mostrou que não haveria restauração nem retorno ao modelo econômico adotado pelo Governo de Salvador Allende, o que significava que seriam respeitados os direitos de propriedade privada e a iniciativa individual, como também seria mantida a economia aberta, integrada aos mercados internacionais, mecanismos tidos como os principais para impulsionar o crescimento econômico; e, segundo, direcionou os atores sociais (empresários e trabalhadores) a um entendimento, chamando-os para discutir, em uma arena tripartite, reformas sociais consideradas eminentes. Sobre isto, Patricio Silva observa que:

Un punto de partida en las negociaciones entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores fue reconocer que había un fuerte déficit social en el país que

requería una respuesta concreta y efectiva. Al mismo tiempo, un alto nivel de consenso entre las partes señalaba que todo esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los trabajadores debía tener como base un financiamiento sano y real que no perjudicara el crecimiento y la estabilidad financiera.

De esta manera, en abril de 1990 se suscribió el llamado 'acuerdo marco' entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores, en el cual se presentó una visión conjunta de los grandes desafíos económicos y sociales que iba a enfrentar el Chile en los próximos años [...] En este documento, tanto el gobierno como los trabajadores reconocen la importancia de la empresa privada en el desarrollo del país y del mercado como un mecanismo central para la asignación de recursos (SILVA, 1995, p. 17).

A partir desse momento, empresários e o Governo de Patricio Aylwin começam a considerar que os objetivos de crescimento econômico e estabilidade social são indissociáveis e compatíveis. Esse novo cenário nos leva a acreditar que o processo de transição à democracia implicou uma renovação ideológica do ator empresarial, como também revelou novas modalidades de relacionamento entre os empresários e o Estado. Se, de um lado, a manutenção de um programa econômico de recorte liberal por parte do governo foi importante para derrubar as barreiras da desconfiança do empresariado em relação à aliança eleitoral entre a *Concertación* e o Partido Comunista, por outro lado, o comportamento do ator empresarial perante o novo governo, mostrando abertura ao diálogo, foi fundamental para legitimar o processo de restabelecimento das instituições democráticas.

Um exemplo claro de cooperação entre o governo e o setor privado está na institucionalidade criada para as negociações de acordos comerciais internacionais. O primeiro governo democrático depois de dezessete anos de governo militar decidiu pela permanência do modelo de economia aberta, com uma estratégia orientada ao comércio exterior, notavelmente voltada para viabilizar o aumento e a diversificação das exportações, por meio do aproveitamento das vantagens comparativas que o país apresentava. Para por em operação esta estratégia era necessário modernizar toda a base institucional de comércio exterior. O Governo de Patricio Aylwin procurou reestruturar a institucionalidade voltada às questões internacionais, fazendo com que o serviço diplomático, que até aquele momento era utilizado para temas políticos, assumisse a responsabilidade de apoiar aos interesses empresariais em outros países. A partir de então, as embaixadas e consulados passaram a adotar um papel na área comercial, criando, assim, um tipo

de diplomacia de gestão; com isso, o setor privado chileno não apenas seria apoiado pelo ProChile²⁷, como também por toda a rede de missões diplomáticas.

No que tange à nova infraestrutura institucional implantada nos anos 90, criou-se, em 1992, o Comitê Interministerial de Relações Econômicas Internacionais, responsável por coordenar os acordos comerciais internacionais nos quais o Chile era signatário, como a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC), ou associado, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). No ano seguinte, constituiu-se o Comitê de Participação do Setor Privado nas Relações Econômicas Internacionais, que objetivava estabelecer um canal para que o setor público e o privado trabalhassem conjuntamente na definição de estratégias e ações a serem adotados nos mercados externos; era integrado por seis representantes, sendo dois indicados pelo Presidente da República, dois representantes dos trabalhadores, e dois da classe empresarial, nomeados pela entidade de cúpula, a *Confederación de la Producción y del Comercio* – CPC (Confederação da Indústria e do Comércio) (MONTERO, 1997).

Com isso, sugere-se que o empresariado chileno soube aproveitar os novos canais de participação que se abriram com a democratização, deixando de lado uma atuação corporativista na defesa dos interesses, para tomar posições públicas na formulação de políticas industriais, na definição de políticas de comércio exterior, na discussão de projeto de regulação da economia, e na participação em processos de coalizão social. A maior autonomia do ator empresarial em relação ao Estado se refletia em duas situações. De um lado, exauriam as modalidades corporativistas tradicionais utilizadas pelo empresariado para se relacionar com o Estado; a elite empresarial já não fazia uso dos conflitos setoriais para defender interesses particulares. No Governo de Salvador Allende, a elite o fez porque interpretava a situação como uma ameaça à classe capitalista. Nos anos 90, diante do novo cenário, mostrava-se disposta a intervir ativamente apenas quando estava em jogo as opções ideológicas básicas do modelo de desenvolvimento.

A posição do empresariado chileno frente ao Governo de Salvador Allende e ao de Patricio Aylwin poderia indicar que havia um entendimento sobre as diferenças

²⁷Criado em 1979, o Escritório de Promoção das Exportações (ProChile) é uma agência do Departamento de Relações Econômicas Internacionais do Ministério das Relações Exteriores. Sua missão é contribuir para o desenvolvimento econômico chileno por meio de seu trabalho na promoção de negócios internacionais.

ideológicas de ambos. Ao decidir participar e colaborar da integração social proposta pelo Estado, desde que pudesse defender sua posição ideológica, estaria superando a tradicional postura de confrontação entre o setor público e o setor privado, em prol de um conceito de cooperação para o desenvolvimento do país.

Vale alertar que isso não significava que o empresariado chileno, a partir do retorno à democracia, se convertera em um setor obediente ao governo, como fora durante o regime de Pinochet. Ao contrário, os porta-vozes do empresariado chileno procuravam conservar e reforçar suas posições ideológicas e preferências de políticas e, nesse aspecto, preocupavam-se e discutiam sobre questões macroeconômicas, como a política de ajuste fiscal, a cambial, e a reforma da lei trabalhista, e questões econômicas e empresariais, como o processo de privatização, e as políticas de estímulo às exportações.

Em termos econômicos, a estratégia orientada ao comércio exterior resultou, durante o quinquênio de 1990-1994, no crescimento acelerado da economia, de modo que o aumento da taxa média do PIB terminou sendo de 5,8%, mais alta que a dos períodos anteriores. Entretanto, a produção industrial aumentou a uma taxa anual média de 5%, menor do que a do PIB total (Tabela 4.3).

Os números refletem uma das principais reivindicações do empresariado chileno nos anos 90: a necessidade de se estabelecer políticas de apoio à indústria. Um indicador importante para compreender essa situação são as exportações chilenas que, apesar de apresentarem uma pauta relativamente diversificada, seguiram dependendo fortemente dos recursos naturais. A maior parte das exportações correspondia a produtos semimanufaturados, porém sua participação no total das exportações apresentava uma tendência de queda, como pode ser visto na tabela a seguir.

Tabela 5.1 - Chile: composição de exportações por manufatura e nível tecnológico correntes (%)

| <i>Tipo de produto</i> ²⁸ | <i>Participação nas exportações totais</i> | | | |
|--------------------------------------|--|-------------|-------------|-------------|
| | <i>1970</i> | <i>1980</i> | <i>1990</i> | <i>1993</i> |
| Produtos primários | 13,2 | 20,1 | 27,8 | 31,8 |
| Produtos semimanufaturados | 84,5 | 74,0 | 65,4 | 56,5 |
| Produtos manufaturados | 2,2 | 5,3 | 5,4 | 9,8 |

Fonte: FFRENCH-DAVIS, Ricardo & SAEZ, Raul. *Comercio y Desarrollo Industrial en Chile*. En: Colección Estudios CIEPLAN, n° 41, Santiago, 1995, p. 90.

Observa-se que nas três décadas, a participação dos produtos primários, principalmente agrícolas, mostrou uma trajetória ascendente depois da mudança na estratégia de desenvolvimento, nos anos 70, como foi visto no capítulo anterior. Por outro lado, a percentagem de produtos manufaturados cresceu de 2,2%, em 1970, para 5% nos anos 80, e 10%, em 1993. Isso se explica pela expansão pontual de setores da indústria tradicional, como têxtil e confecções, e de novas indústrias de baixo conteúdo tecnológico, como móveis e bens de consumo durável.

A Tabela 5.2 apresenta a composição das exportações chilenas, por mercado de destino, numa comparação entre os anos de 1986 e 1993. Não obstante se observar um aumento da participação de produtos manufaturados na pauta de exportações, isso não se deve à adoção de políticas que incentivassem a produção de bens de maior valor agregado, mas sim, no caso chileno, à diversificação do destino das exportações, graças aos acordos bilaterais firmados, notoriamente, com parceiros latino-americanos e da região do Pacífico.

²⁸ De acordo com a definição da Cepal, os produtos primários incluem aos produtos agrícolas, florestais e minerais com pouca ou nenhuma elaboração. Os produtos semimanufaturados incluem produtos tais como os provenientes da agroindústria, celulose e papel, metais refinados (como o cobre e seus derivados). Os produtos manufaturados incluem desde a indústria tradicional (têxtil, confecções) até as de alto nível de tecnologia (tecnologia de informação e comunicação, química).

Tabela 5.2 - Chile: composição de exportações por mercado de destino, 1986 e 1993 (%)

| <i>País</i> | <i>Produtos primários</i> | | <i>Produtos semimanufaturados</i> | | <i>Produtos manufaturados</i> | |
|----------------|---------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------|-------------------------------|-------------|
| | <i>1986</i> | <i>1993</i> | <i>1986</i> | <i>1993</i> | <i>1986</i> | <i>1993</i> |
| Estados Unidos | 68,0 | 50,1 | 27,1 | 37,1 | 4,9 | 12,8 |
| UE | 73,6 | 65,9 | 24,5 | 29,6 | 1,9 | 4,5 |
| Japão | 78,9 | 53,3 | 20,2 | 45,8 | 0,9 | 1,0 |
| Argentina | 51,2 | 21,6 | 34,5 | 36,2 | 14,3 | 41,5 |
| Bolívia | 14,0 | 3,7 | 65,0 | 24,9 | 21,0 | 71,6 |
| Brasil | 81,7 | 55,4 | 17,1 | 27,6 | 1,3 | 17,0 |
| Peru | 14,1 | 13,3 | 74,6 | 46,2 | 11,3 | 40,5 |

Fonte: FFRENCH-DAVIS, Ricardo & SAEZ, Raul. *Comercio y Desarrollo Industrial en Chile*. En: Colección Estudios CIEPLAN, n° 41, Santiago, 1995, p. 89.

Os resultados verificados acima evidenciam o papel da política industrial no Chile, baseada em instrumentos de promoção comercial; estas deram um impulso no crescimento econômico que, desde o primeiro governo da coalizão de partidos instauradores do regime democrático, tem se constituído numa das principais políticas de apoio à competitividade. Junto à política industrial, o Estado recolocou as micro e pequenas empresas (MPE) e também as de médio porte, e as redes produtivas na agenda política, graças aos processos de desregulação, privatização e liberalização de mercados, e às reivindicações do setor privado, especialmente as lideranças das organizações empresariais. A política industrial chilena aplicada nos anos 90, ao focar as MPE e as redes de empresas, privilegiava a construção de encadeamentos produtivos e a cooperação entre MPE e médias empresas. Defendia-se que esses modelos eram capazes de criar empregos e de estimular a reconversão produtiva, tendo em vista as vantagens econômicas diretas, como a redução do risco de projetos custosos e incertos, a possibilidade de acesso a conhecimentos de fronteira, a vantagens de escala e, por conseguinte, a redução dos custos de transação, na medida em que se desenvolvia a reciprocidade e a confiança.

A ideia do encadeamento produtivo no estímulo às atividades das MPE tem sido trabalhada no Brasil desde os anos 70, mas não se constitui, ainda, em uma das diretrizes das políticas industriais recentes; os objetivos estabelecidos e as

medidas implantadas destinam-se a atender às prioridades setoriais, independente do porte das empresas. Em vez de focar as PME, as políticas brasileiras costumam voltar-se para viabilizar interesses das grandes empresas nacionais e corporações multinacionais, como discutiremos na próxima seção.

Tanto no Chile quanto no Brasil as políticas orientadas ao setor industrial foram perdendo legitimidade ao longo da década de 80, chegando a ser praticamente excluída da visão do modelo econômico implantado. A perda de aceitação deste tipo de política se deveu a diferentes causas, entre as quais as principais foram: (ii) a privatização de empresas públicas, que refletia a visão de que o Estado só devia adotar um papel subsidiário na dinâmica econômica; (ii) a necessidade de equilibrar as finanças públicas, eliminando subsídios, e, como observou o especialista em política industrial da Cepal, Wilson Peres (2005, p. 9), *la percepción [...] que numerosas inversiones habían implicado mala planeación, pobre gestión de proyectos y corrupción, e incluso proyectos inútiles, es decir, los llamados ‘elefantes blancos’*.

A perda de legitimidade e os argumentos teóricos e políticos contra a adoção de políticas industriais fortaleceram a posição crítica levantada por muitos governos da América Latina, que iniciavam a aplicação de reformas de recorte neoliberal; o discurso procurava mostrar que a formulação de políticas industriais orientadas a determinados setores ou cadeias de valor geravam distorções na estrutura produtiva nacional e, conseqüentemente, no desenvolvimento econômico. Muito embora o Brasil, no início dos anos 90, tenha sido um dos países que conduziu reformas estruturais, manteve políticas de cunho setorial, em particular para o setor automotivo; mais adiante, discutiremos esse caso, principalmente pela necessidade de entender como se davam as relações entre o Estado e o empresariado nas instâncias bipartites, denominadas de “Câmaras Setoriais”.

Entretanto, desde os anos 90, até os dias atuais, o Chile tem posto em prática políticas industriais voltadas, essencialmente, para apoiar a pequenas e médias empresas, assim como tem preferido as políticas chamadas horizontais, que buscam não discriminar setores, sendo postas em prática a partir de incentivos à demanda das empresas, e não aos subsídios à oferta. Numa fase seguinte, passou-se a dirigir a atenção a políticas preocupadas com a ampliação da competitividade

de setores existentes, sendo os incentivos fiscais os principais instrumentos para o alcance desse objetivo.

Na verdade, a efetivação de políticas industriais horizontais começou durante o regime Pinochet, período em que se reconheciam aspectos significativos das falhas de mercado, levando a implantação de determinados instrumentos para corrigir tais falhas. Destes, o que ganhou mais relevância e teve maior prazo de duração foi o de promoção das exportações. Em 1979, o regime militar criou o ProChile, colocando-o no comando da promoção das exportações chilenas. Outro importante instrumento posto em prática naquele período foi o 'reintegro simplificado' (FFRENCH-DAVIS & SAEZ, 1995), que representava subsídios para exportações de pequenas e médias empresas.

Importante organização estatal que tem sido utilizada desde sua fundação, em 1939, para efetivar instrumentos de políticas industriais horizontais é a *Corporación de Fomento a la Producción* (Corporação de Desenvolvimento para a Produção) (CORFO). A partir de 2003, ela tem sido encarregada de criar e fortalecer mecanismos de incentivo à inovação, à associação de empresas, ao melhoramento da qualidade e produtividade das firmas chilenas, e ao acesso ao financiamento de empresas privadas em setores de maior potencial econômico para o país, como a agroindústria, a mineração e a aquicultura.

O órgão estatal experimentou muitas transformações ao longo de seus anos de funcionamento: até o início dos anos 70, atuou como instituição criadora de novas empresas e negócios, mas, no regime ditatorial, exerceu meramente a função de administradora de empresas públicas e ofertar crédito às pequenas e médias empresas. De meados dos anos 90 em diante, a CORFO deixou de atuar como entidade creditícia, para dedicar-se à criação de empresas públicas de pesquisa tecnológica com aplicação produtiva, estimulando a relação entre a Universidade e os centros tecnológicos com o setor privado. Nesse período, a CORFO pôs em atividade o *Fondo de Desarrollo y Transferencia Tecnológica* (Fundo de Desenvolvimento e Transferência Tecnológica) (FONTEC), e o *Fondo de Desarrollo e Innovación* (Fundo de Desenvolvimento e Inovação) (FDI), fontes públicas de financiamento de pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologia. Em 2005, ambos os fundos se fundiram para criar o *Innova Chile*, um comitê da CORFO

encarregado de promover a inovação nas empresas, estimular o desenvolvimento empreendedor e fortalecer o sistema nacional de inovação (<http://www.corfo.cl/>. Acesso em 02.nov.2012).

A política industrial chilena atual conta com o conjunto de instrumentos da CORFO, e também do ProChile e do Banco Estado, que é o banco estatal, que tem a missão de incentivar o desenvolvimento das empresas chilenas por meio de diversos fundos e programas de financiamento. A seguir, o Quadro 5.1 apresenta os atuais instrumentos de política industrial no Chile, entre os quais se destacam os da CORFO e do Banco Estado, ambos com certa lógica econômica, porém, os recursos alocados são, em geral, pequenos, tornando-se ineficazes na tentativa de promover a ampliação da competitividade (Tabela 5.3).

Quadro 5.1 - Chile: matriz de intervenção na política industrial

| <i>Ação horizontal</i> | | <i>Ação vertical</i> | |
|--|---|--------------------------|---|
| <i>Instrumento</i> | <i>Órgão</i> | <i>Instrumento</i> | <i>Órgão</i> |
| Assistência técnica às micro e pequenas empresas (MPE) | SERCOTEC (<i>Servicio de Cooperación Técnica</i>) - agência independente do Estado | Empreendedorismo público | Fundación Chile (para setores da aquicultura – salmão e ostras. |
| Crédito às MPE | FOGAPE (<i>Fondo de Garantía del Pequeño Empresario</i> , do Banco Estado) | Ensino superior | Programa de bolsa de estudo para engenharia em Universidades do exterior (anunciado em 2008) |
| Financiamento de longo prazo para MPE | CORFO – GIF (<i>Gerencia de Intermediación Financiera</i>) | Tecnologia de Informação | Subsídios da CORFO |
| Economias de escala e modernização das MPE | Programas de fomento da CORFO, como: FAT (<i>Fondo de Asistencia Técnica</i>), que visa a melhorar as capacidades tecnológicas das MPE; PDP (<i>Programa de Desarrollo de Proveedores</i>), que consiste em dar subsídios para qualificação de fornecedores de empresas exportadoras. | Proteção à agroindústria | Elevação da tarifa de importados de quatro grupos de produtos |
| Subsídios para exportação | Reintegro Simplificado (descontinuado em 2003) | Exploração florestal | Decreto Lei nº 701, que incentiva o plantio e o replantio de árvores para a exploração comercial. |
| Formação e qualificação de recursos humanos | SENCE (<i>Servicio Nacional de Capacitación y Empleo</i>) | | |
| Promoção às exportações | ProChile | | |

| | | | |
|----------------------|---------------------|--|--|
| Subsídios à inovação | CORFO: Innova Chile | | |
|----------------------|---------------------|--|--|

Fonte: AGOSIN, Manuel R., LARRAIN, Christian & GRAU, Nicolas. **Industrial Policy in Chile**. IDB Working Paper nº 52 (December 2010). Disponível em: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1817286> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1817286>. Acesso em 02 de novembro de 2012.

Tabela 5.3 - Chile: subsídios e empréstimos da CORFO – 2006 e 2007 (em US\$ milhões e em % do PIB)

| Departamentos | 2006 | | 2007 | |
|--|--------------|----------|--------------|----------|
| | US\$ milhões | % do PIB | US\$ milhões | % do PIB |
| GIF – <i>Gerencia de Intermediación Financiera</i> | 208,4 | 0,14 | 347,8 | 0,21 |
| Fomento | 40,2 | 0,03 | 45,9 | 0,03 |
| Investimento e Desenvolvimento | 7,1 | 0,00 | 12,1 | 0,01 |
| Innova Chile | 59,4 | 0,04 | 73,4 | 0,04 |
| Total | 315,1 | 0,22 | 479,2 | 0,29 |

Fonte: AGOSIN, Manuel R., LARRAIN, Christian & GRAU, Nicolas. **Industrial Policy in Chile**. IDB Working Paper nº 52 (December 2010). Disponível em: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1817286> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1817286>. Acesso em 02 de novembro de 2012.

Ao examinar o quadro e a tabela acima, verifica-se que, quanto ao tipo de ação de política industrial, praticamente todos os instrumentos são de caráter horizontal, apesar da visão de esgotamento que a horizontalidade tem demonstrado, principalmente pela falta de um grau de seletividade na política industrial, situação defendida na literatura (HAUSMANN & RODRIK, 2006) para viabilizar o crescimento industrial a taxas confortáveis, e assegurar que o país irá erradicar a pobreza.

Essa abordagem da seletividade encontrou maior evidência nos dois relatórios recentes lançados pelo *Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad* (Conselho Nacional de Inovação para a Competitividade), criado durante o Governo de Ricardo Lagos, em 2005. No Relatório *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad* (Rumo a uma Estratégia Nacional de Inovação para a Competitividade) (CNIC, 2006), o conselho assumiu discretamente a defesa pela seletividade na aplicação da política industrial e de inovação, ao considerar que os recursos para estimular a inovação e a atividade produtiva são escassos, tornando-se entrave para a obtenção de resultados e, por isso, somente quando uma massa crítica de recursos for investida em um determinado setor, os

resultados serão mais promissores. Além disso, este Relatório recomenda que políticas de desenvolvimento produtivo devam se concentrar em *clusters* selecionados, que demonstrem boas perspectivas para inserção no mercado mundial, e que produzam vantagens competitivas para o Chile.

O segundo Relatório, *Agenda de Innovación y Competitividad 2010-2020* (Agenda de Inovação e Competitividade 2010-2020) foi mais direto na defesa da seletividade, ao argumentar que:

La Estrategia de Innovación impulsada pelo Consejo ha propuesto que la acción del Estado conjugue las fortalezas provenientes de las políticas públicas neutrales con la necesidad de incorporar en la acción pública criterios de selectividad, los que deberán surgir de un análisis técnico tanto de las potencialidades de la economía nacional como de las trabas o falencias que el país presenta para desarrollarlas [...] Esta opción por la selectividad – que el Consejo propone hacer ‘en el margen’, aprovechando los incrementos de recursos que año a año suma el sistema – impone al Estado u a los privados importantes desafíos de articulación y colaboración en la definición de prioridades y en la implementación de las políticas [...] Una dimensión de esta selectividad se materializa en la política de *clusters* (CNIC, 2010, p. 24).

O Conselho também propõe, para interromper a prática da captura da burocracia para atender aos interesses do setor privado, que a entidade se torne permanente, e seus integrantes passem a ser nomeados pelo Presidente da República e ratificados pelo Senado, espelhando-se nos procedimentos para escolha dos membros do Conselho de Administração do Banco Central. A proposta representa um claro rompimento com a abordagem da política industrial que prevaleceu no país desde os anos 70.

De acordo com o que foi visto anteriormente, as políticas industriais previam que as relações entre Estado e setor privado se caracterizassem pela cumplicidade acompanhada de desconfiança e pouca transparência. E as relações entre o setor privado e o trabalhista foram marcadas pela assimetria e pela confrontação, que se resolvia em termos mais favoráveis para a força de trabalho nos setores mais intensivos de capital e de organização sindical (VIOTTI, 1998).

A primeira década dos anos 2000 foi o momento no qual o empresariado chileno pode expressar seu desejo de manter uma posição de liderança no processo de desenvolvimento; ou seja, o empresariado reconhecia que a polaridade de forças que marcou os anos 70, e grande parte dos 80, já não representava a realidade da

sociedade chilena, que passara a enfrentar desafios derivados da vida democrática e das novas realidades econômicas e sociais. As elites que conduziam organizações empresariais de cúpula, como a CPC e a SNA, viram sua capacidade de direção esgotar-se; perderam-se na sustentação despropositada de uma posição ideológica, que bloqueava a capacidade de se compreender o real interesse do empresariado. Não bastava à elite empresarial um discurso em defesa da transformação do “paradigma da modernidade”, que havia representado durante as décadas anteriores; os dirigentes das organizações de cúpula necessitavam de novos elementos e concepções, capazes de dotá-los com instrumentos ou ações apropriados para o cenário nacional e mundial do século XXI.

Além disso, ao transcorrer quase duas décadas de hegemonia da elite empresarial, esta não só se ressentia do debilitamento produzido pelo pensamento ideológico ultrapassado, como também perdia espaço para uma nova geração de dirigentes que surgia nos grêmios empresariais, formada ao redor da antiga, e que compartilham da visão na qual o empresariado se posiciona como personagem-chave e insubstituível do desenvolvimento (CAMPERO, 2003).

Esses novos protagonistas do empresariado chileno, que assumiram a cena da representação da classe empresarial no início dos anos 2000, traziam quatro características comuns: (i) a nova geração de líderes era dotada de uma melhor percepção dos processos que marcavam o desenvolvimento chileno e mundial naquele momento; (ii) além disso, possuíam formação acadêmica em Economia ou disciplinas afins, com pós-graduação, em muitos casos no exterior, o que lhes davam uma competência profissional adequada para captar as mudanças técnicas e econômicas; (iii) uma melhor e maior vinculação com seus pares da alta direção pública (do setor econômico e do desenvolvimento industrial, em particular), o que lhes permitia um diálogo mais aberto e menos ideologizado com o Estado; e (iv) estavam melhor vinculados aos líderes políticos da ala mais liberal e menos ortodoxa dos partidos políticos de direita (CAMPERO, 2003). Esse setor liberal havia estabelecido, desde o Governo de Ricardo Lagos (2000-2006), uma linha denominada de “política de acordos”, que buscava novas formas de equilíbrio nas relações entre o governo e os partidos da oposição. Esse tipo de política encontrou uma boa recepção na nova e emergente elite empresarial, que manifestou total sintonia com o governo, por exemplo, quando se lançou, em 2002, a *Agenda Pro*

Crecimiento (Agenda Pró-Crescimento). A Agenda previa um conjunto de acordos e reformas de alto conteúdo estratégico, envolvendo o setor público e o privado, destinado a fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a melhorar a educação formal, ligando-a as necessidades do crescimento econômico e empresarial, a tornar eficiente a prestação de serviços públicos, a incentivar a inovação, a focalizar os esforços que permitem estimular as exportações e a competitividade das micro e pequenas empresas, visando à inserção econômica internacional do país (Disponível em: <http://web.sofofa.cl/wp-content/uploads/2010/11/5_Agenda2004.pdf> Acesso em: 03.nov.2012).

O conteúdo da *Agenda Pro Crecimiento* e a importância política com qual ela se revestiu foram manifestados nos pronunciamentos dos dirigentes das entidades de cúpula empresarial. O então presidente da CPC, Ricardo Ariztía, qualificou como um 'grande passo' o anúncio da Agenda pelo governo. Ele manifestou seu otimismo, ao afirmar que: "*Yo creo que todas las señales que han aparecido en estos últimos días contribuyen a que hagamos crecer el país (...), en plena armonía y coordinación con el Gobierno (...). Ahora todos a trabajar, crear nuevos empleos, expectativas e incluso más confianza en los consumidores, y que todos creamos que somos capaces de sacar el país adelante*" (Disponível em: <http://www.emol.com/noticias/economia/2002/03/15/80957/empresariado-conforme-con-avances-en-agenda-pro-crecimiento.html>. Acesso em: 03.nov.2012).

Com um tom ponderado, o então presidente da *Sociedad de Fomento Fabril* (Sociedade para o Desenvolvimento Industrial) (SFF ou Sofofa), Juan Claro considerou que: "*Este conjunto de medidas incorporadas en la agenda pro-crecimiento, algunas son robustas, algunas son más tímidas (...). Creo que todavía falta bastante por caminar y esperamos que, si bien este es un primer paso, podamos seguir avanzando hacia una dirección y (...) entender que el tema del crecimiento está más allá de los conflictos puntuales y es un tema de Estado que tenemos que buscar la forma de cómo crecer y crear empleo con una visión de país*" (Disponível em: <http://www.emol.com/noticias/economia/2002/03/15/80957/empresariado-conforme-con-avances-en-agenda-pro-crecimiento.html>. Acesso em: 03.nov.2012).

O então empresário e dirigente do partido político *Renovación Nacional* – RN (Renovação Nacional), Sebastián Piñera (que, atualmente, é o Presidente da República do Chile), defendeu uma posição mais ponderada, ao analisar o impacto

da *Agenda Pro Crecimiento* para a retomada do ritmo de crescimento que o Chile apresentou no final da década de 90. Segundo ele: "*Esta agenda es un primer paso, pero faltan diez pasos más si queremos realmente volver a crecer al 7% como lo hicimos durante 12 años [...]. Por eso que cuando el Gobierno colabora con la oposición, cuando los empresarios colaboran con los trabajadores, naturalmente que creamos un clima de confianza, de optimismo, que es lo que más necesita Chile hoy día*" (Disponível em:

<http://www.emol.com/noticias/economia/2002/03/15/80957/empresariado-conforme-con-avances-en-agenda-pro-crecimiento.html>. Acesso em: 03.nov.2012).

Diante disso, conclui-se que, no que toca ao nível de cooperação e consenso, as relações entre o Estado chileno e o empresariado, nas recentes políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial caracterizavam-se pela concordância entre os atores. A forma de fazer política assemelhava-se muito mais a um modelo *side by side*, do que *from bottom to top*; a proximidade mantida pelo empresariado e a condução do diálogo com o Governo mostravam uma disposição a classe empresarial em construir junto ao setor público as reformas necessárias para impulsionar a economia e, em especial o setor industrial chileno.

Ao longo da década de 2000, as relações foram marcadas pela concordância do Estado e empresariado quanto à estratégia de política industrial. Um dos pontos que chamam a atenção é a despreocupação dos empresários e da alta direção pública do Chile com a “invasão” de produtos industriais asiáticos, especialmente chineses. Diferentemente do Brasil, onde o governo federal tem adotado inúmeras medidas de defesa comercial contra a concorrência desleal, os chilenos consideram que as produções chilenas e chinesas são complementares – o Chile está satisfeito em manter o foco na produção de bens primários. A política industrial chilena, assentada na ação horizontal, mas também com prioridades de apoio às MPE e de estímulo a clusters baseados em recursos naturais (como mineração, agroindústria e aquicultura), reforça a posição do governo e do setor privado, ao não direcionar estratégias nem esforços para setores de maior nível tecnológico, pois, as vantagens competitivas que se pretendem ampliar são as que se concentram nos setores de menor valor agregado. Ambos os atores entendem que é por intermédio da inovação que se impulsiona a inserção dos produtos chilenos no mercado mundial, por isso, há incentivos claros para perseguir metas

desafiadoras de ampliação do conhecimento e inovação nos setores dominados pela indústria chilena (BRANDIMARTE, 2012; CNIC, 2010).

Quanto à avaliação do grupo no qual faz parte a política industrial chilena, há um reconhecimento de que o Chile alicerçou as bases em estratégias nacionais de competitividade a partir de 2006, com a *Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad*; mas, fundamentalmente, preferiram as políticas horizontais, sem escolher setores “campeões”. Além disso, não envidaram esforços para apoiar as micro e pequenas empresas em diversas áreas, tais como gestão, melhoria técnica, cooperação, e fornecimento de capital para investimentos em projetos. Porém, assim como ocorre no Brasil, esses esforços não se constituíram em política, com programas e ações integrados, com o foco no desenvolvimento dos pequenos negócios nacionais e, conseqüentemente, na ampliação da renda nacional e geração de empregos mais qualificados. Tanto no Chile, com o *Servicio de Cooperación Técnica* (Serviço de Cooperação Técnica) (SERCOTEC), quanto no Brasil, com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) há desencontros entre estratégias de promoção do apoio a essa parcela de empresas. Em ambos os países, o problema da fragmentação das ações e dos programas propicia uma descontinuidade na aplicação dos recursos e, conseqüentemente, na correção dos principais problemas vividos pelas MPE, como a mortalidade precoce de empresas.

Vale sublinhar que, no Brasil, duas ações têm proporcionado resultados positivos para as MPE. Em primeiro lugar, o marco legal estabelecido pela Lei Geral da Micro e Pequenas Empresas, que prevê um sistema simplificado de tributos chamado de Super Simples, que cria uma série de facilidades tributárias para as MPE. E, em segundo lugar, os mecanismos previstos na Lei Geral de ampliação do acesso das MPE aos mercados, à medida que estabeleceram condições especiais de participação dessas empresas em processos de aquisição de bens e serviços realizada por meio dos órgãos públicos (compras governamentais). De acordo com o Governo brasileiro, entre 2007 e 2012, as MPE tiveram um aumento da participação no fornecimento de bens e serviços ao governo federal de 58% (Brasil, Min. Planejamento).

<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=9003&cat=94&sec=7>.

Acesso em 02.nov.2012).

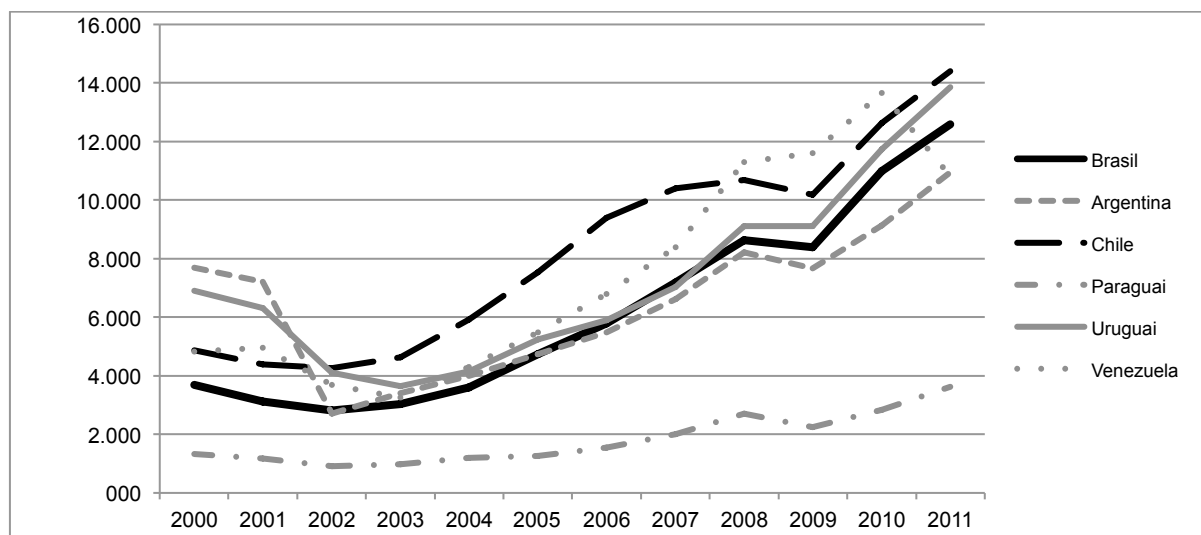
Analisar o Chile não foi uma escolha ao acaso. Além das questões apontadas na introdução deste trabalho, levou-se em consideração a realidade política e econômica daquele país. No tocante à economia, diversos autores (OCDE, 2010; RONDINEL, SONAGLIO, PEDROSO, 2006) têm observado que o Chile é hoje um dos poucos países da América Latina a conviver, por longo período, com crescimento econômico e baixa taxa de inflação, fundado na capacidade de integração econômica internacional e na estabilidade macroeconômica, e gerando um ambiente de incentivo ao aumento de competitividade microeconômica e melhoria do bem-estar coletivo. O país é considerado, por esse motivo, como um caso pragmático de sucesso econômico, um paradigma de crescimento econômico entre as economias em desenvolvimento.

O desempenho chileno ao longo da década de 2000 possibilitou a recuperação de duas situações que abalaram o país em termos econômicos e estruturais. Graças à sólida política macroeconômica, baseada no controle inflacionário, e na política de câmbio e de juros, foi possível não só reaquecer rapidamente a economia, diante da instabilidade causada pela crise econômica, como também proporcionou as condições necessárias para acelerar a reconstrução de diversas regiões assoladas pelo terremoto, em 2009. O desempenho do governo nas duas situações reforçou o nível de confiança dos empresários, que atuam juntos ao Estado no processo de desenvolvimento, mesmo que deseje a presença deste somente para corrigir falhas de mercado.

Recentes estudos do Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum*) constataam a maturidade em que se encontra a economia chilena. De acordo com os Relatórios de Competitividade Global 2011-2012 e 2012-2013 (WEF, 2011, p. 32; 2012, p. 31), o Chile conservou a sua liderança na América Latina, graças à sólida estrutura institucional e à elevada confiança depositada pela sociedade no Estado de direito, e nos mecanismos de transparência da administração pública. Esses elementos, juntamente à política macroeconômica, criaram bases sólidas para um crescimento constante desde o início dos anos 90 até os dias de hoje, o que possibilitou ao Chile uma das mais altas rendas *per capita* da região. Segundo especialistas chilenos, se o país mantiver a aplicação do atual receituário, chegará, em 2018, com uma renda *per capita* de US\$ 22,000.00, valor a partir do qual se caracterizaria como desenvolvido. Para analisar a renda *per capita* chilena,

apresentamos, a seguir, o Gráfico 5.1, que traz uma evolução comparativa da renda *per capita* de seis países sul-americanos.

Gráfico 5.1 - Evolução da Renda *per capita*, 2000-2011 – Principais países da América do Sul (em US\$)



Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&ActiveDimensionId=WDI_Series>. Acesso em: 03 nov. 2012.

Tabela 5.4 - Evolução da Renda *per capita*, 2000-2011 – Principais países da América do Sul (em US\$)

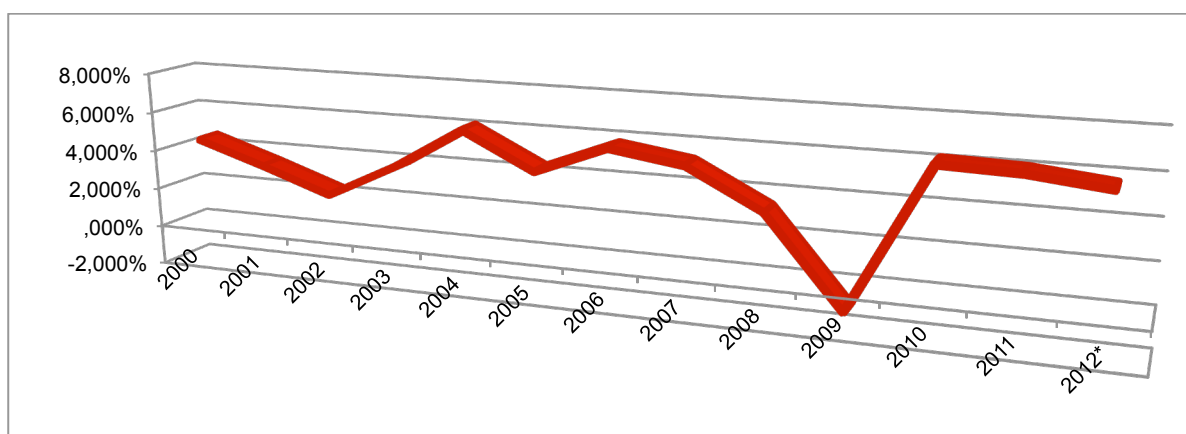
| Países | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Brasil | 3.696,15 | 3.129,76 | 2.812,33 | 3.041,68 | 3.609,88 | 4.743,26 | 5.793,40 | 7.197,03 | 8.628,95 | 8.391,67 | 10.992,94 | 12.593,89 |
| Argentina | 7.695,59 | 7.203,26 | 2.709,71 | 3.410,34 | 3.993,91 | 4.735,98 | 5.485,52 | 6.623,86 | 8.225,67 | 7.665,07 | 9.123,71 | 10.940,60 |
| Chile | 4.877,52 | 4.394,22 | 4.261,62 | 4.636,00 | 5.929,30 | 7.548,62 | 9.391,74 | 10.405,62 | 10.694,87 | 10.178,89 | 12.639,52 | 14.394,45 |
| Paraguai | 1.323,33 | 1.181,86 | 906,70 | 978,13 | 1.200,96 | 1.267,12 | 1.543,66 | 1.997,35 | 2.710,42 | 2.254,06 | 2.840,07 | 3.635,21 |
| Uruguai | 6.914,36 | 6.316,97 | 4.112,55 | 3.646,28 | 4.145,20 | 5.252,37 | 5.907,28 | 7.043,08 | 9.107,88 | 9.117,37 | 11.741,70 | 13.866,26 |
| Venezuela | 4.818,71 | 4.963,04 | 3.683,17 | 3.257,08 | 4.304,03 | 5.475,17 | 6.787,67 | 8.382,05 | 11.297,66 | 11.605,80 | 13.657,75 | 10.809,56 |

Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&ActiveDimensionId=WDI_Series>. Acesso em: 03 nov. 2012.

Em termos de renda *per capita*, o Chile detém a liderança na região. Entre 2002 e 2007, os chilenos detinham o mais alto indicador da região, porém, foram ultrapassados pelos venezuelanos, entre 2008 e 2010, em função da exploração e exportação de petróleo bruto e gasolina; mas, depois do enfrentamento da crise de 2009, retomou a liderança, ao alcançar US\$ 14,394.45, em 2011. Ao analisar a tendência de crescimento apontada na gráfico, sugere-se que a expectativa é de manutenção dessa posição, pelo menos, até 2014, quando se prevê que sua renda *per capita* chegará a US\$ 18,700.00, bem próximo da meta vislumbrada para 2018.

É importante frisar também que a abertura e a liberalização do mercado, a adoção de altos padrões de competitividade, e o mercado trabalhista relativamente flexível têm sido fundamentais para o Chile manter as suas perspectivas de crescimento no longo prazo. O Relatório de 2012-2013 ressalta que o aumento dos preços internacionais de *commodities*, como o cobre, principal produto chileno, proporcionou importante receita, impulsionando as perspectivas econômicas: as previsões de crescimento do PIB estão em 5,1%, para 2012 que, ao se somar aos resultados de 2010 e 2011 (Ver Gráficos 5.2 e 5.3, e Tabelas 5.5 e 5.6), registrará aumentos do PIB acima de 5%, por três anos consecutivos, após a crise de 2009; mais um indicador de dar inveja aos países da Região.

Gráfico 5.2 - Chile: Variação do PIB, 2000-2011 (em %)



Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&ActiveDimensionId=WDI_Series>. Acesso em: 03 nov. 2012.

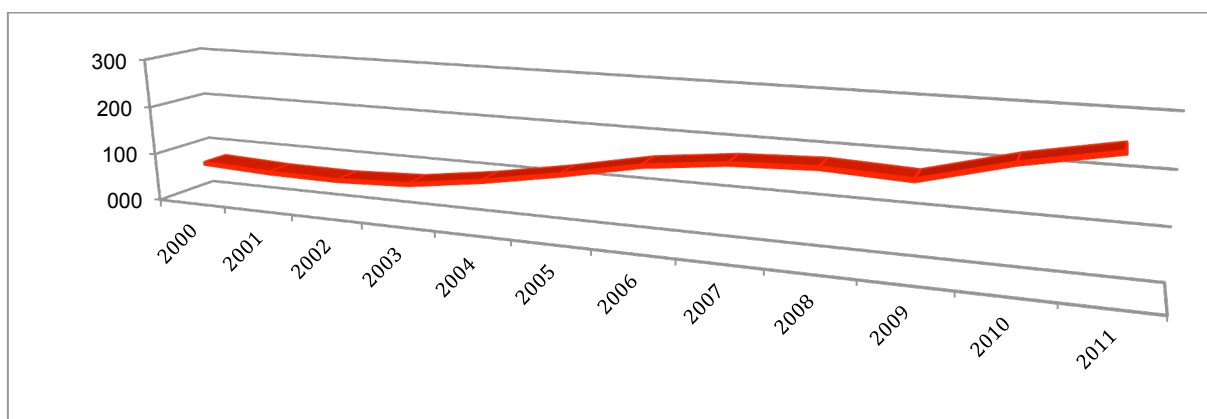
Tabela 5.5 - Chile: Variação do PIB, 2000-2011 (em %)

| País | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012* |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| Chile | 4,49% | 3,38% | 2,18% | 3,92% | 6,04% | 4,27% | 5,69% | 5,16% | 3,29% | -1,04% | 6,10% | 5,99% | 5,60% |

* Previsão para 2012.

Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&ActiveDimensionId=WDI_Series>. Acesso em: 03 nov. 2012.

Gráfico 5.3 - Chile: PIB, 2000-2011 (em US\$ bilhões)



Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&ActiveDimensionId=WDI_Series>. Acesso em: 03 nov. 2012.

Tabela 5.6 - Chile: PIB, 2000-2011 (em US\$ bilhões)

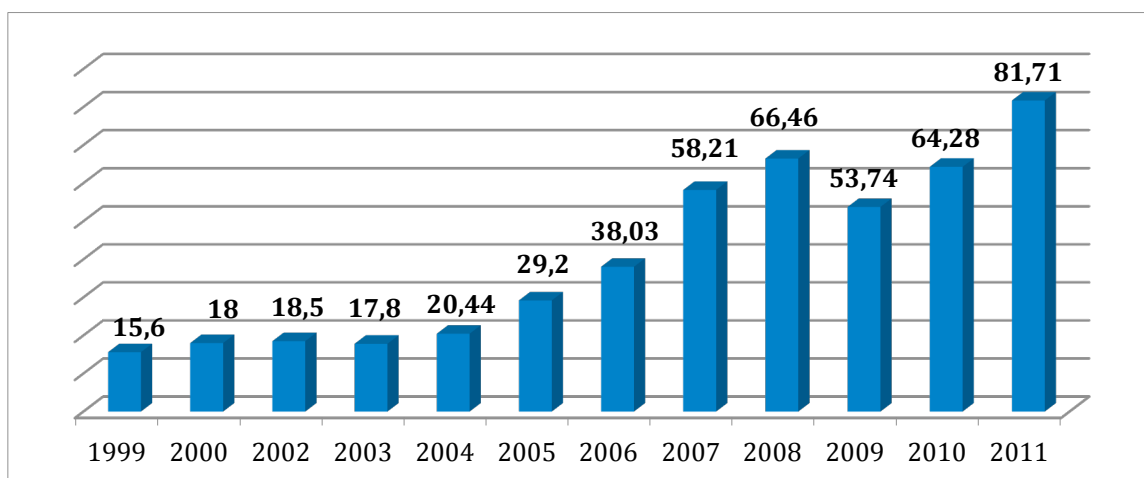
| País | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Chile | 75,21 | 68,57 | 67,27 | 73,99 | 95,65 | 123,06 | 154,67 | 173,08 | 179,63 | 172,59 | 216,31 | 248,59 |

* Previsão para 2012.

Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&ActiveDimensionId=WDI_Series>. Acesso em: 03 nov. 2012.

Como se observou anteriormente, as exportações se converteram, desde o início dos anos 90, no motor do crescimento econômico do Chile; os dados sobre a pauta de exportações revelam certa diversificação, porém, continuam concentradas em recursos naturais e em produtos semimanufaturados. Independente do consenso estabelecido pelo governo e empresariado quanto à estratégia de inserção no mercado mundial, é importante observar que as receitas provenientes das exportações têm sido (e continuarão sendo) a fonte para avançar a reconstrução das regiões do país abaladas pelo terremoto de 2009, sem comprometer as finanças públicas e os investimentos sociais e econômicos. Nos últimos 10 anos, o governo chileno intensificou o seu papel no incentivo às exportações, obtendo uma rápida resposta por parte do empresariado: o financiamento público em pesquisa e desenvolvimento, não obstante ainda ser baixo em comparação com países desenvolvidos, foi crucial para o desempenho de produtos de base em recursos naturais 'invadirem' o mercado mundial. Além disso, os instrumentos de política industrial postos em prática pela CORFO, *Fundación Chile* e Banco Estado colaboraram de modo significativo para a expansão das exportações, ao longo dos anos 2000, como ilustra o gráfico abaixo.

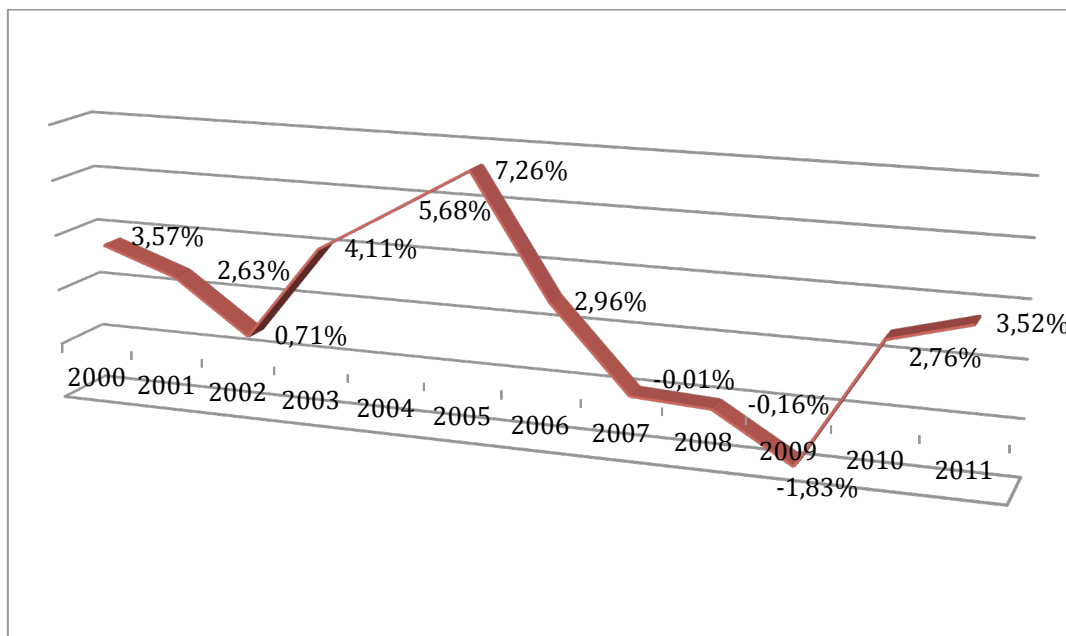
Gráfico 5.4 - Chile: Exportações, 1999-2011 (em US\$ bilhões)



Fonte: Banco Mundial. http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&hActiveDimensionId=WDI_Series. Acesso em: 03 de novembro de 2012.

Um dos instrumentos enfocados pelo setor público e setor privado do Chile é o incentivo à inovação, tema no qual o país, de acordo com os recentes relatórios do Fórum Econômico Mundial, necessita melhorar os indicadores de pesquisa e desenvolvimento, tanto públicos quanto privados, e o ambiente de inovação, isto é, o país ainda apresenta baixa qualidade das instituições de pesquisa científica, e fraca colaboração entre Universidade e setor privado, o que dificulta a capacidade da economia de gerar conhecimento, difundir e utilizar na indústria, na forma de novos produtos e serviços. Mesmo com essas deficiências, o setor industrial tem demonstrado maturidade, e apresenta taxas de crescimento da produção industrial substantivas, excetuando-se 2002 e 2009, anos em que se registraram instabilidades econômicas, que recrudesceram, em certa medida, as relações comerciais internacionais, afetando a indústria nacional (Gráficos 5.5 e 5.6, e Tabelas 5.7 e 5.8).

Gráfico 5.5 - Chile: Taxa de crescimento da produção industrial (em %)



FONTE: Banco Mundial. Disponível em:

http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&hActiveDimensionId=WDI_Series. Acesso em: 03.nov.2012.

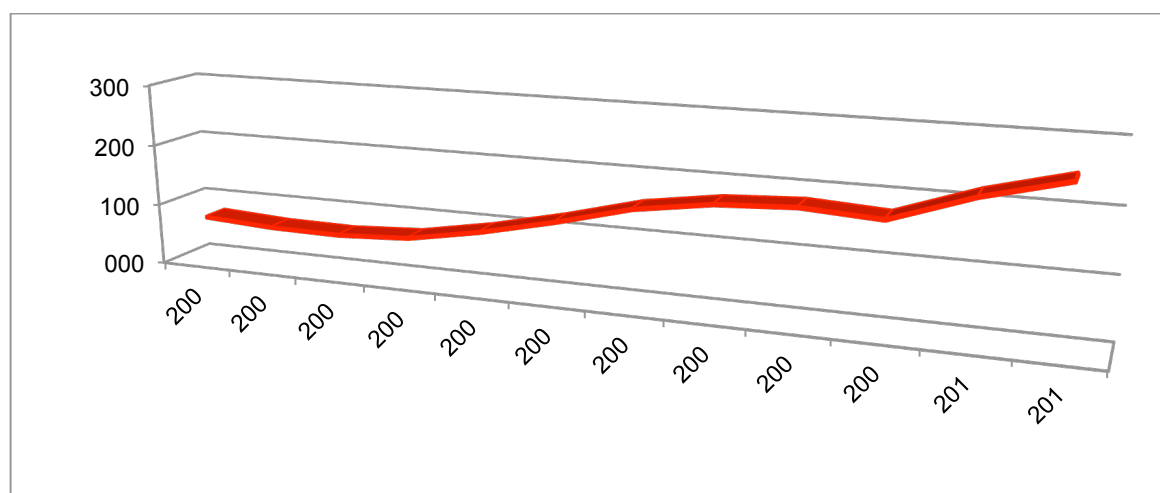
Tabela 5.7 - Chile: Taxa de crescimento da produção industrial (em %)

| País | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Chile | -1,3 | 6 | 2,5 | -1,5 | 1,5 | 7,8 | 3,4 | 3,1 | 11,1 | 0,7 | -4,1 | 3,2 | 6,3 |

* Previsão para 2012.

Fonte: Banco Mundial. http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&hActiveDimensionId=WDI_Series. Acesso em: 03.nov.2012.

Gráfico 5.6 - Chile: PIB industrial (em US\$ bilhões)



Fonte: Banco Mundial. http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&hActiveDimensionId=WDI_Series. Acesso em: 03.nov.2012.

Tabela 5.8 - Chile: PIB Industrial (em US\$ bilhões)

| País | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Chile | 26,15 | 24,36 | 24,06 | 25,62 | 36,12 | 42,03 | 58,31 | 65,52 | 63,28 | 60,21 | 78,65 | 89,19 |

* Previsão para 2012.

Fonte: Banco Mundial. http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&hActiveDimensionId=WDI_Series Acesso em: 03.nov.2012.

O que se observa no Chile, atualmente, é que, independente da linha ideológica que venha a comandar o país no futuro, seja o retorno da coalizão das forças de oposição de centro-esquerda, seja a continuidade da centro-direita, o Chile não deverá se desviar dos dois caminhos que vem seguindo, em termos político-econômicos. O primeiro, trilhado desde o regime militar, é o da abertura comercial, com seus acordos bilaterais e os ambiciosos projetos de integração comercial, como a Aliança para o Pacífico. O segundo retrata as relações entre o Estado chileno e o empresariado numa fase em que se consolidam as instituições democráticas no país. Ambos os atores mantêm uma saudável proximidade na condução e tomada de decisão sobre políticas voltadas à promoção do desenvolvimento, o que tem colaborado para impulsionar a economia e, em especial o setor industrial chileno.

5.2 As relações entre o Estado e o empresariado industrial nas recentes políticas industriais no Brasil

De acordo com Bresser-Pereira e Diniz (2009), entre 1930 e 1980 o país focou a industrialização e, como resultado, cresceu de forma substantiva. Esse processo de industrialização se caracterizou por dois aspectos fundamentais: primeiro, o fato de que, na estratégia de desenvolvimento que vigorava, a política industrial estava situada na agenda central dos governos, e não como uma política complementar, ou subsidiária para a promoção do desenvolvimento; ou seja, o princípio básico era o de que o caminho de acesso à modernidade era o da industrialização. Veremos nesta seção que este foi um dos fatores para a redução da importância das políticas industriais no Brasil, o que, contudo, não diminuiu a importância da indústria. Em segundo lugar, porque o processo se deu sob o comando de uma coalizão política, ou 'pacto de dominação', que teve como principais atores o empresariado industrial nacional, a burocracia econômica, e as corporações multinacionais; a estratégia de desenvolvimento dessa coalizão foi o

nacional-desenvolvimentismo, baseado na substituição de importações e na forte presença do Estado na economia.

O exame sobre aquele período sugere que o desenvolvimento industrial no Brasil, do mesmo modo que em outros países de industrialização atrasada, não poderia deixar de prescindir da orientação e fomento por parte do Estado. Sem o estímulo estatal, por meio de subsídios e incentivos sistemáticos, e investimentos em infraestrutura e diretamente na indústria de base (siderurgia, mineração, petroquímica), o país possivelmente não teria alcançado o nível de desenvolvimento em setores específicos da indústria.

Se, por um lado, a ação do Estado entre meados de 60 e 70 foi decisiva para promover a integração da estrutura industrial e consolidar o processo de industrialização no país, por outro lado, as políticas industriais postas em prática, predominantemente defensivas, causaram o surgimento de uma mentalidade protecionista, e o agravamento do atraso tecnológico. O resultado foi o desenvolvimento de uma indústria com elevado grau de ineficiência, com baixos níveis de competitividade, tanto interna quanto externamente, e com pouca ou nenhuma criatividade em termos tecnológicos (SUZIGAN, 1988).

A estratégia do Estado de fechar a economia, reservando o mercado para a indústria localizada no país, inclusive as estrangeiras, gerou aquilo que Fernando Fajnzylber (1983) denominou de 'protecionismo frívolo', no sentido de que a industrialização não atingiu o objetivo da aprendizagem, pois, faltava-lhe apoiar-se em um processo de geração de exportações e de desenvolvimento científico e tecnológico; o modelo de substituição de importações não requeria a absorção nem o desenvolvimento de tecnologia, o que contribuiu para incutir no empresariado industrial brasileiro a mentalidade protecionista, presente até hoje, e que se refletem nos discursos dos representantes empresariais e nas demandas ao Estado, como veremos adiante.

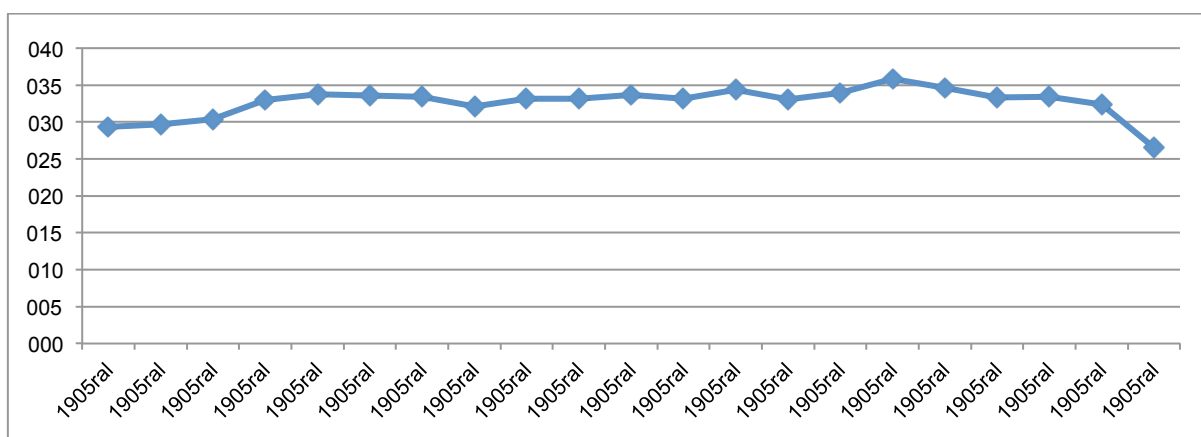
A partir dos anos 80, o papel do Estado brasileiro em relação à indústria passou a ser inteiramente passivo, principalmente porque o país conheceu uma interrupção do fluxo de poupança externa e uma perda da capacidade de poupança e investimento do Estado, como consequências do segundo choque de petróleo e da elevação das taxas de juros no mercado internacional, em 1979, que impôs a

deterioração do balanço de pagamentos e a restrição macroeconômica ao crescimento.

O que se observou é que, enquanto os países considerados de industrialização avançada estabeleciam políticas e metas de longo prazo visando a restaurar e fortalecer seus sistemas produtivos, tanto o Brasil quanto o Chile passaram a adotar papel passivo, com a predominância absoluta de ações de curto prazo, o que demonstrava a ausência de qualquer estratégia de desenvolvimento (de longo prazo) para o setor industrial, e para a economia como um todo. Em ambos os países sul-americanos, assim como nos demais países em desenvolvimento, o principal objetivo da política econômica foi a realização de saldos comerciais para quitar os serviços da dívida externa (SUZIGAN, 1988).

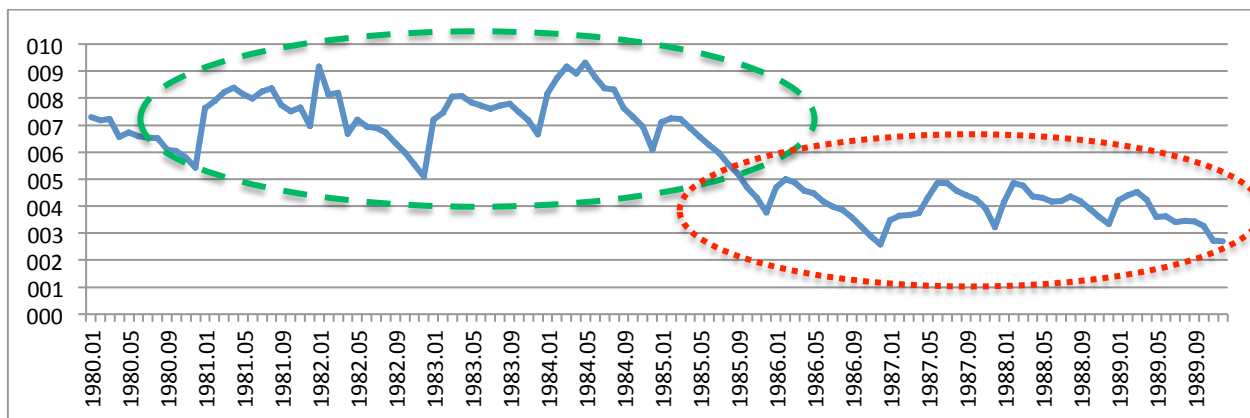
Como ilustram os gráficos a seguir, o resultado da restrição macroeconômica ao crescimento foi que o Brasil viveu o que se considera como sido a pior recessão da história: queda do ritmo de evolução da produção industrial em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), e do nível de emprego, que mostra recuperação significativa no início de 1986, motivada pelos primeiros resultados do Plano Cruzado I, e o estancamento do crescimento da atividade econômica, fortemente afetada pela redução drástica dos níveis de investimento; outro agravante foi a ampliação do hiato tecnológico, em relação à indústria mundial.

Gráfico 5.7 - Brasil, anos 80: PIB industrial. Valor adicionado; preços básicos (% do PIB)



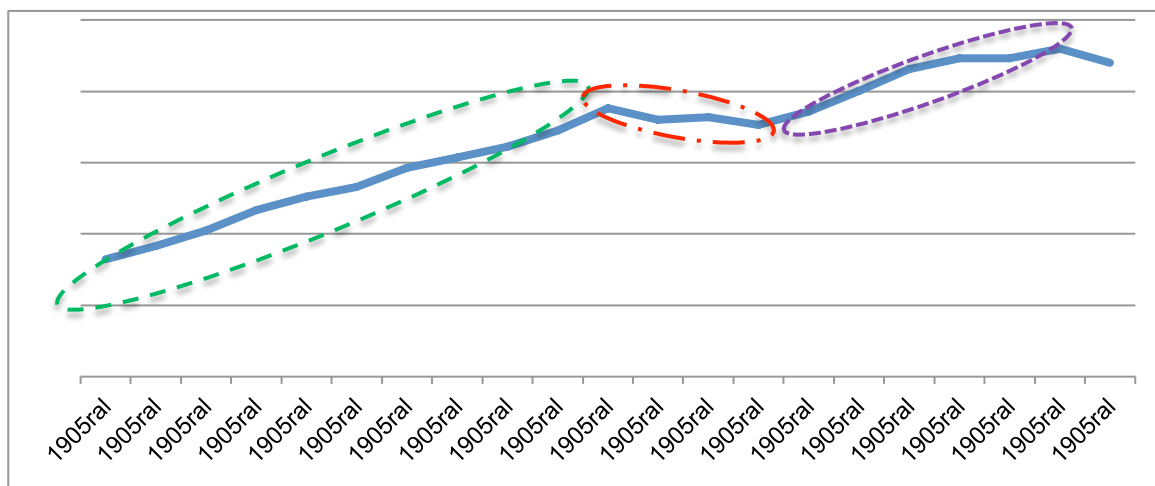
Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema de Contas Nacionais, Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/default.shtm>. Acesso em: 05.nov.2012.

Gráfico 5.8 - Brasil, anos 80: Taxa de Desemprego; Referência: 30 dias - RMs - (%)



Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Mensal de Emprego. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/default.shtm. Acesso em: 05 de novembro de 2012.

Gráfico 5.9 - Brasil, anos 80: Produto Interno Bruto – PIB (em R\$, de 2011)



Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema de Contas Nacionais, Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/default.shtm>. Acesso em: 05 de novembro de 2012.

Uma implicação da chamada “década perdida” foi que os ajustes das contas externas durante a primeira metade dos anos 80 não criaram as condições necessárias para a retomada do crescimento econômico brasileiro. Ao contrário, o processo de transferência de recursos para o exterior redundou em desajustes internos, traduzidos em um insatisfatório desempenho econômico, no descontrole do processo inflacionário, e na baixa capacidade de crescer no futuro.

Apesar de se ter ignorado a política industrial no período da recessão, cabe ressaltar a aplicação de política de reserva de mercado para a indústria de

informática, que se configurou numa exceção. Essa política contribuiu para a implantação do segmento de microcomputadores por empresas privadas nacionais, porém, não foi acompanhada de uma política de desenvolvimento científico e tecnológico, e de formação de recursos humanos, deixando o setor com pouca competitividade. Hoje, resume-se à concessão de benefícios fiscais para as empresas realizarem pesquisa e desenvolvimento (P&D). Outra iniciativa que se manteve foi o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT), criado em 1984 como um instrumento complementar ao sistema de ciência e tecnologia; porém, desde então tem sofrido deterioração com a perda de recursos.

No Governo de José Sarney (1985-1990), ao se iniciar o processo de restauração das bases institucionais democráticas no país, o Estado procurou voltar a orientar o desenvolvimento industrial. Entre 1985 e 1987, houve diversas tentativas de formular e efetivar políticas industriais, sendo a principal a chamada “nova política industrial”. Com essa política, o governo procurou enfatizar a necessidade de o país alcançar níveis mais elevados de produtividade, e aumentar o grau de competitividade e eficiência da indústria, a partir da criação de capacidade própria para desenvolver tecnologia e para formar recursos humanos adequados para os desafios da indústria. Entretanto, a improcedência dos instrumentos previstos – como a criação de zonas de processamentos de exportações desvinculadas da estrutura industrial existente e a desregulamentação total da economia – e forte instabilidade econômica por qual atravessa o Brasil, com forte pressão inflacionária, elevado déficit público, interrupção no pagamento dos serviços da dívida externa (levando o país à moratória), e consecutivos fracassos nos planos econômicos, contribuíram para a precoce exaustão dessa política industrial.

No que tange ao diálogo do setor privado com o Estado, ocorreram dois movimentos, relacionados à criação de câmaras setoriais. Essas instâncias surgiram no final da década de 80, como uma tentativa de estabelecer diagnósticos de competitividade setorial. O processo de institucionalização das câmaras começou com o Decreto nº 96.056, de maio de 1988, que reorganizou o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), e estabeleceu que o presidente do Conselho instituiria as câmaras setoriais, que deveriam ser constituídas por representantes de órgãos governamentais e do setor privado, para elaborar propostas de políticas e de

programas setoriais integrados. A Resolução SDI (Secretaria Especial de Desenvolvimento Industrial, ligada ao CDI) nº 13, de 12 de julho de 1989, criou as câmaras setoriais com o objetivo de elaborar diagnósticos de competitividade setorial, identificar causas das distorções existentes e indicar estratégias para seu equacionamento (ANDERSON, 1999).

No entanto, apesar de as atribuições das câmaras serem relacionadas a instrumentos de política industrial, o problema do combate à hiperinflação durante o Governo de José Sarney direcionou as instâncias para funções de negociação e monitoramento de preços, sob a competência de membros do governo e de empresários, concretizando-se como um mecanismo bipartite de gerenciamento de preços. É importante mencionar que, nessa etapa de funcionamento das câmaras, os representantes dos trabalhadores não participaram, porque se entendia que a intenção do governo era o de utilizar aquele arranjo institucional apenas para efetuar o controle de preços, e de reforçar a política econômica vigente na época. A segunda etapa de funcionamento das câmaras se deu no Governo de Collor de Mello (discutir-se-á esse assunto mais adiante).

Diante desse cenário, pelo lado do governo, o movimento foi de abandono às instâncias de articulação e negociação que prevaleceram durante o regime militar, como o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI); sua reorganização, em 1988, não significou a reestruturação de arenas de diálogo. A inoperância das instâncias oficiais de negociação e articulação entre os atores públicos e privados confirmaria a interrupção da aplicação de política industrial durante o Governo de José Sarney. Dos conselhos criados no regime ditatorial, restou em operação o Conselho Interministerial de Preços (CIP), que também foi reestruturado para atuar no rígido controle de preços imposto pelos planos econômicos, mas sem o envolvimento ou participação de representantes da classe empresarial.

Pelo lado do empresário, predominou os interesses corporativos no desenho da política industrial; o funcionamento das câmaras setoriais constituiu-se numa forma inadequada de articulação de interesses e de formulação de políticas públicas, porque promovia o acesso privilegiado de grupos de interesse mais organizados ao Estado, o que beneficiaria esses grupos em detrimento de outros menos organizados (DINIZ, 1993 apud ANDERSON, 1999, p. 9). Esse é um

movimento que prevalece no cenário político atual: a elite industrial, com acesso livre a alta direção pública, consegue defender e fazer com que prevaleçam os interesses dos setores que representa; discutiremos isso mais adiante.

Os representantes de outros setores procuravam aproveitar todos os canais possíveis que dão acesso à burocracia governamental. Como as câmaras setoriais e outros canais oficiais do Poder Executivo de negociação e de defesa dos interesses não funcionavam, vigoravam os canais abertos pela representação corporativista (sindicatos, federações e confederações) e extra corporativa (associações setoriais que atuam de forma paralela), que procuravam defender a redução do impacto das medidas macroeconômicas restritivas sobre um setor defendido pelo grupo, ou a reprodução de anéis burocráticos, formados para agir em torno de interesses econômicos específicos, e que garantiam a presença do empresariado no processo decisório. Explicamos: o que caracterizou a Nova República foi a crescente diferenciação e complexidade da estrutura extra corporativa de representação dos interesses do empresariado industrial, que abriram canais de participação via partidos políticos de várias tendências, além do *lobby*, que veio se consagrar como instrumento rotineiro de defesa de interesses. O *lobby* ganhou espaço por causa da importância assumida pela atividade parlamentar no novo regime democrático, e também pelo fechamento de canais oficiais, nos quais as representações corporativas relacionavam-se com a burocracia governamental. Com o fechamento desses canais, tornou-se corrente as relações pessoais entre a elite industrial e as autoridades públicas (DINIZ, 2000).

Por outro lado, a elite industrial soube utilizar os canais criados no Executivo e no Legislativo. Impulsionados pela campanha contra a estatização da economia e pela democratização, em fins dos anos 70, quando adotaram uma postura de reação ao regime militar, o empresariado assumiu um papel mais ativo na arena pública, a partir da Nova República. Seja por intermédio das lideranças empresariais, seja pelas entidades de representação, como a Fiesp, os empresários ocuparam posições de destaque na alta burocracia econômica, principalmente na época do ministro Dílson Funaro à frente do Ministério da Fazenda, durante o Plano Cruzado, como também assumiram postos no legislativo federal, ao alcançar uma representação expressiva na Constituinte (1986-1988): do total das cadeiras, 23,43% foram ocupadas por empresários ou representantes de entidades

empresariais e, de acordo com as investigações de Diniz e Boschi (1989), desenvolveram uma ação sistemática em prol do fortalecimento do mercado, e procuraram impedir a aprovação de dispositivos constitucionais relacionados aos direitos trabalhistas e sociais, defendidos pelos sindicatos dos trabalhadores e apoiados pelos partidos de esquerda e centro-esquerda.

Como observou Diniz (2000), durante a Nova República, os empresários desenvolveram uma visão restrita e particularista, bem como uma prática de maximização de ganhos imediatos, e revelaram baixa disposição e abertura para enfrentar questões sociais ligadas à redução da desigualdade na distribuição da riqueza e no acesso aos benefícios gerados pelo desenvolvimento econômico.

A partir de meados dos anos 80, a agenda de desenvolvimento de recorte neoliberal foi, progressivamente, construindo sua hegemonia no Brasil, motivadas pela ideologia pró-mercado ou antiestatista comandada pelo empresariado nacional. E, no início dos 90, o governo brasileiro inaugurou um novo ciclo de desenvolvimento industrial, pelo menos, em tese, que representou uma ruptura com o modelo que orientou processo de industrialização no país até os anos 80.

Essa ruptura na adoção de políticas industriais foi acompanhada de mudanças significativas no cenário brasileiro: (i) no plano político, com o retorno à realização de eleições diretas para a Presidência da República, pelas mudanças no pacto federativo, introduzidas pela Constituição de 1988, e pela consolidação de um partido político de representação das massas, o Partido dos Trabalhadores (PT) (ERBER; CASSIOLATO, 1997); (ii) no plano institucional, pela introdução de amplas reformas no aparato do Estado, como a privatização de empresas públicas, a dispensa de 360 mil servidores públicos, e a recriação de instâncias oficiais de articulação público-privada (DINIZ, 2000); e no plano econômico, pela hegemonia de uma agenda de desenvolvimento neoliberal. Para manter o foco desta investigação, as análises que se seguem se concentram no plano da política industrial e institucional, focalizando a intermediação de interesses do empresariado industrial.

5.2.1. As câmaras setoriais como fórum de negociação

O Governo de Fernando Collor de Mello (fevereiro de 1990 a setembro de 1992) foi marcado por três movimentos: primeiro, a redefinição da agenda pública, de acordo com as diretrizes neoliberais, seguindo a linha do Consenso de

Washington; segundo, o lançamento do Plano Collor I, com suas medidas impopulares, como o confisco da poupança, na tentativa de obter a estabilidade de preços em curtíssimo prazo; e, terceiro, a adoção de um novo modelo de política industrial, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PICE).

No novo modelo de política industrial passou a predominar a preocupação com a eficiência e a competitividade da indústria nacional, principalmente por causa da competição ao qual os empresários brasileiros estavam expostos, após o estabelecimento da abertura comercial e de regras de proteção ao consumidor.

Várias medidas de forte impacto sobre a indústria nacional foram adotadas, das quais destacamos no quadro abaixo:

Quadro 5.2 – Medidas da PICE de Impacto sobre a Indústria Nacional

| <i>Medidas ou instrumentos de política industrial</i> | <i>Mudanças ou providências</i> |
|---|--|
| Liberalização das importações | Foram eliminados os regimes especiais e as restrições não-tarifárias, ao mesmo tempo em que se reduziu as alíquotas do Imposto de Importação |
| Programa de Desestatização | Quanto à privatização de empresas públicas, vale sublinhar a privatização no âmbito da indústria de transformação, marcando a reorientação da ação do Estado para a produção de bens e serviços públicos. No período de 1991 a 1994, foram vendidas ao setor privado 30 empresas estatais, com atuação em segmentos básicos da indústria, como aço (Usiminas, CSN) petroquímica (Copesul, Acrinor) e fertilizantes (Fosfértil, Indag), representando ativos totais da ordem de U\$ 21 bilhões, ou seja, mais de 10% do valor agregado total da indústria de transformação no ano de 1994 |
| Tratamento ao capital estrangeiro | Tradicional parceiro do desenvolvimento industrial brasileiro, a PICE tratou de eliminar ou modificar progressivamente algumas restrições, como a eliminação de imposto de renda sobre o lucro líquido, e da reserva de mercado para empresas nacionais na indústria de informática |
| Apoio às exportações | Foram asseguradas às empresas exportadoras a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e os benefícios do <i>drawback</i> ²⁹ . |
| Negociação de acordos comerciais, e implementação do Mercosul | Em 1992, o governo brasileiro assinou o acordo de livre comércio com Argentina, Paraguai e Uruguai, e avançaram em negociações com Bolívia e Chile para estabelecer acordos comerciais bilaterais, numa tentativa de ampliar o mercado para os bens e serviços brasileiros no continente sul-americano. |

Fonte: LYRA, 1996, p. 8-14.

²⁹ O regime aduaneiro especial de *drawback*, instituído em 1966 pelo Decreto Lei nº 37, de 21 de novembro de 1966, consiste na suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização em produto exportado. O mecanismo funciona como um incentivo às exportações, pois reduz os custos de produção de produtos exportáveis, tornando-os mais competitivos no mercado internacional.

O problema é que a PICE repousava sobre o pressuposto que a estabilização da economia seria alcançada em curto prazo, o que não ocorreu; o fracasso do Plano Collor I conduziu o governo a abandonar a política industrial, embora se mantivesse a maioria dos instrumentos que constituíram a política. Portanto, embora o desenvolvimento industrial ter voltado, momentaneamente, a ocupar um espaço na política econômica, a iniciativa fracassou, sendo, com isso, abandonado o propósito de ter uma política industrial capaz de dirigir a transformação da estrutura produtiva. O que prevaleceu foi o desmonte de qualquer possibilidade de se manter uma agenda desenvolvimentista, e a consolidação hegemônica da agenda neoliberal, com ênfase na estabilização de preços e nas reformas institucionais que facilitaram a ação de liberalização dos mercados (ERBER; CASSIOLATO, 1997). Foi abandonado o sistema de fomento à indústria e iniciado um amplo processo de privatizações de indústrias e de infraestrutura. Isto mudou radicalmente o ambiente econômico, submetendo a indústria, enfraquecida por muitos anos de estagnação, à concorrência predatória de importações e investimentos estrangeiros, resultando em fortes processos de desnacionalização, conflitos entre o Estado e entidades representativas do empresariado, fortes pressões setoriais por proteção, além de desemprego crescente e enfraquecimento dos sindicatos trabalhistas.

No mesmo período, o Chile vivia uma situação semelhante, ao se defrontar com a necessidade de definir sobre a preservação do modelo liberal ou sua substituição. Vitorioso nas eleições de 1989, o Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) iniciou seu governo com a necessidade de conquistar a confiança dos investidores e da classe capitalista, mesmo tendo assumido, desde o processo eleitoral, o compromisso em preservar o modelo vigente. No entanto, estabeleceu uma sistemática de consulta com as entidades empresariais de cúpula, como a CPC, visando a discutir ajustes no modelo neoliberal que vigorava no período anterior. Isso deu origem aos acordos nacionais celebrados entre 1990 e 1993. A nova orientação do modelo focou negociações sobre mudanças na política tributária e na legislação trabalhista, em consonância com o objetivo de governo eleito de compatibilizar crescimento econômico com maior grau de equidade social.

Como observou Eli Diniz, as análises processos de reformas na América Latina:

A política de consenso via concertação implicou uma permanente disposição para o diálogo entre, por um lado, a cúpula decisória das agências governamentais estratégicas [...] e, por outro, as lideranças empresariais e sindicais [...]. Do lado da elite estatal, a viabilidade do processo interativo decorreu na abertura para o diálogo, para a troca de informações e, sobretudo, de uma atitude de flexibilidade, indispensável para criar um clima de confiança mútua [...] O resultado traduziu-se num desempenho econômico favorável para ambas as partes envolvidas, com a manutenção de altos níveis de investimento, de produção e exportação durante todo o governo de Patricio Aylwin (DINIZ, 2000, 71-72).

Em contraste, no Brasil, o empresariado industrial, seja pelas suas lideranças, seja pelas entidades de representação, não demonstrou capacidade de integração, nem de unidade necessária para possibilitar a defesa de interesses multissetoriais, de forma abrangente. Prevaleceu a lógica da fragmentação setorial, o que também contribuiu para a ausência de arenas de articulação com o setor privado de caráter duradouro. Tanto nos anos 90 quanto hoje, nos anos 2000, os diversos segmentos do setor industrial demonstram capacidade de organização, de articulação e de representação dos interesses particulares à cadeia produtiva em que atuam, contudo, há uma incapacidade de por em movimento ações dirigidas aos interesses coletivos e multissetoriais. Alia-se a isso, a pouca disposição governamental para práticas de concertação, preferindo-se exercitar o atendimento de “balcão”, típico do modelo empresarial fragmentado.

No início do Governo de Collor de Mello, as câmaras setoriais foram substituídas e rebatizadas como Grupos Executivos de Políticas Setoriais (GEPS), tendo a incumbência de definir estratégias setoriais de modernização das cadeias produtivas. De acordo com Rua (1992), as características dos grupos executivos eram: (i) a participação dos membros não tinha representatividade, isto é, os membros não representavam qualquer grupo social; (ii) os grupos não eram considerados como instâncias formais de negociação e, por esse motivo, as propostas não assumiam a condição de “acordos fechados” a serem consubstanciados em decisões do governo; (iii) como os membros dos grupos executivos não se viam como membros de uma instância formal de negociação, não havia qualquer compromisso de que o governo ou as partes se sentissem responsáveis em efetivar as soluções propostas; e (iv) não havia agenda, nem sequência de debates e negociações. Segundo ela, o *modus operandi* dos GEPS fazia com que não se constituíssem como uma instância formal de representação de

interesses, nem como centro decisório da política industrial. E, como era de se esperar, em função das várias dificuldades operacionais e conjunturais, como o acirramento da crise econômica, os grupos executivos não tomaram impulso.

Com o agravamento da instabilidade macroeconômica, as câmaras retornaram, porém, dessa vez, atreladas ao plano de estabilização. Em março de 1991, as câmaras setoriais retornaram ao nome original, e adquiriram uma fundamentação legal, baseada na Lei nº 8.178, de 1º de março de 1991, que estabeleceu as bases do Plano Collor II, fundamentado nas regras sobre preços e salários. Às câmaras caberia o papel de instância de resolução de conflitos quanto à política de preços em cadeias produtivas específicas, tornando-se também responsáveis pela liberalização gradativa dos preços congelados.

Dois aspectos fundamentais marcaram o retorno das câmaras setoriais, a saber, a estrutura de representação e o escopo das atividades exercidas por essas instâncias.

No que respeita à estrutura de representação durante o Governo de Collor de Mello, constata-se a existência de um rompimento apenas formal do tradicional modelo bipartite, com a introdução do modelo tripartite de negociação, que reunia representantes do empresariado e lideranças sindicais dos trabalhadores, ao lado de autoridades e burocratas do governo. Essa novidade foi conquistada graças à emenda parlamentar proposta pelo então deputado Aloísio Mercadante (PT-SP), e aprovada pelo Congresso Nacional, porém, como observou Scott Martin,

Em que pese o novo princípio do tripartismo, as câmaras continuaram funcionando, basicamente como mecanismo de interlocução entre empresários e governo, com uma participação sindical nula ou muito limitada, dependendo do caso. Na câmara automotiva, o sindicato de metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema só participou de uma reunião (em abril de 1991). Ao constatarem que os empresários e autoridades do Estado não estavam prontos para discutir as propostas sindicais para temas como salários e empregos, os sindicalistas se retiraram do foro e o denunciaram (MARTIN, 1996, p. 143).

Quanto ao escopo de atuação, com o retorno das câmaras o governo as incumbiu de elaborar cartas-compromisso para cada cadeia produtiva inserida nos programas governamentais – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), e Programa de Competitividade da Indústria (PCI). Aos poucos, as cartas-

compromisso foram substituídas por acordos setoriais que visavam a tratar de assuntos que não se limitavam à negociações de preços, passando a abordar questões estruturais de médio e longo prazos; ou seja, transformaram-se em instâncias de política industrial, centrada nos princípios de qualidade e competitividade setorial. Com a estrutura tripartite de negociação, mesmo que não funcionasse na prática, as câmaras se tornaram arranjos institucionais voltados a encontrar soluções consensuais para os problemas enfrentados por algumas cadeias produtivas. Esse modelo de governança seria reeditado e rebatizado, em 2008, no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), e em 2011, no Governo de Dilma Rousseff, no Plano Brasil Maior (PBM), políticas industriais que serão discutidas mais adiante neste capítulo.

Quando Itamar Franco assumiu a Presidência da República (interinamente, em 2 de outubro de 1992, sendo formalmente aclamado em 29 de dezembro de 1992), as câmaras setoriais, definidas como “heranças de Collor”, foram questionadas quanto à lisura e legitimidade das negociações. Mas, foi defendida a manutenção delas, segundo Antônio Maciel Neto (1994), pela decisiva interferência do então ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo, José Eduardo de Andrade Vieira (outubro de 1992 a dezembro de 1993), que havia conduzido, pessoalmente, negociações em 40 cadeias produtivas; o ex-ministro aperfeiçoou o processo de negociação, atraindo a presença dos sindicatos, e conferiu prioridade para temas como o emprego e o desenvolvimento sustentado. Por isso, a segunda fase de funcionamento das câmaras foi marcada, principalmente, pelo envolvimento das representações operárias, e pela redefinição das atribuições das câmaras, que foram reestruturadas para por em prática uma visão de política industrial baseada no conceito de complexos industriais³⁰.

A partir de 1992, até fins de 1994, diversas câmaras funcionaram, com alguns acordos setoriais definidos. Nesse período, ao contrário do que se viu durante o funcionamento das câmaras no Governo de Collor de Mello, os sindicatos ampliaram sua participação, valorizando os trabalhos das instâncias, e se tornando questão de disputa durante a campanha presidencial de 1994. Os trabalhadores

³⁰ Em linhas gerais, os complexos industriais podem ser entendidos como um conjunto de indústrias que estão espacial e intersetorialmente articuladas entre si, sob o comando de uma indústria motriz, que imprime o movimento econômico.

passaram a defender a manutenção das câmaras como espaço legítimo e inovador de negociação com os empresários e governo para encontrar soluções para a reestruturação das cadeias produtivas e a modernização das relações de trabalho. Segundo Vicente Paulo da Silva, o Vicentino, presidente da Central Única dos Trabalhadores na época, e Heiguiberto Della Bella Navarro, o Guiba, então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC:

[...] é indiscutível que para a sociedade as câmaras setoriais se constituem hoje em um dos poucos instrumentos bem-sucedidos das políticas governamentais. Mais que isso, trata-se de um instrumento verdadeiramente democrático onde, sem abdicar dos seus pontos de vistas e interesses distintos, as classes sociais (trabalhadores, empresários e governo) discutem problemas específicos do seu setor e buscam encontrar determinados acordos que viabilizem a reestruturação e o crescimento econômico, com geração de emprego e recuperação salarial. Em relação ao seu sucesso, não há dúvidas. Tomemos o caso da Câmara Setorial Automotiva e da Câmara de Máquinas e Implementos Agrícolas [...] foram os sindicatos que, desde as primeiras reuniões da Câmara Setorial Automotiva, no final de 1991, forçaram a negociação de medidas que efetivamente pudessem alavancar o crescimento do setor [...]. Foi na volta de nossa viagem à matriz da Ford, nos Estados Unidos, na busca de evitar o fechamento da unidade de motores de São Bernardo, que propusemos ao então ministro Marcílio Marques Moreira o novo formato para as câmaras setoriais (SILVA; NAVARRO, 1994, p. 3).

O depoimento dos representantes sindicais, exposto num artigo de jornal de circulação nacional, evidencia o caráter das câmaras setoriais, funcionando como *locus* de discussão de questões abrangentes relacionadas ao desempenho de determinadas cadeias produtivas. as câmaras que funcionaram entre 1992 e 1994, e os acordos setoriais obtidos estão descritos, a seguir, no Quadro 5.3.

Quadro 5.3 – Funcionamento das Câmaras Setoriais e os Acordos Firmados

| <i>Câmaras Setoriais</i> | <i>Alguns resultados obtidos</i> |
|---|--|
| Câmara Setorial de Brinquedos | <p>Compromissos do governo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reduzir alíquota do IPI, de 20% para 10%; - revisar cronograma de antecipação da redução das alíquotas do imposto de importação (de 55% para 40%). <p>Compromissos do setor privado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - desenvolver programa de qualidade e produtividade e programa de dinamização das exportações. |
| Câmara Setorial de Produtos Têxteis e de Confecções | <p>Compromissos do governo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reduzir alíquota do IPI para 0% incidentes sobre produtos têxteis; - reduzir de 20% para 10% a alíquota do imposto de importação para teares a jato de ar. <p>Compromissos do setor privado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - desenvolver programa de qualidade e produtividade e programa de dinamização das exportações. |

| | |
|--|---|
| Câmara Setorial da Indústria Naval | <p>Compromissos do governo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reestruturar o Fundo da Marinha Mercante; - Desburocratizar operações de crédito - ampliar recursos ao setor, por meio do BNDES; - Dar isenção do ICMS sobre peças destinadas a navios para exportação. <p>Compromissos do setor privado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - criar 7 mil empregos; - investir US\$ 50 milhões nos estaleiros; - conceder aumento real de 10% a.a. para os salários, durante três anos; - implementar contrato coletivo de trabalho; - investir em formação profissional para os trabalhadores, com a participação do sindicato. |
| Câmara Setorial de Tratores e Máquinas Agrícolas | <p>Compromissos do governo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - realizar estudo de redução do IPI dos insumos; - criar grupo de trabalho para acompanhar as importações e a demanda interna; - enviar ao Congresso projeto de lei autorizando as prefeituras a contrair crédito junto ao sistema BNDES. <p>Compromissos do setor privado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ampliar os empregos nas empresas de máquinas automotrizes, de 13 mil para 14,5 mil; - reajustar, mensalmente, salário, em 8%, em 1º de janeiro de 1994, e em 5,41%, nas duas datas-base seguintes. |
| Câmara Setorial Automotiva (três acordos) | <p>Compromissos do governo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reduzir alíquotas de IPI e ICMS em seis pontos percentuais cada um; - elevar alíquota do imposto de importação para 70%; - proibir importação de veículos, peças, partes, componentes, pneus usados;. <p>Compromissos do setor privado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - definir metas para produção de veículos; - aumentar os investimentos para ampliação da capacidade produtiva e modernização do setor (cerca de US\$ 20 bilhões, até 2000). |

Fonte: ANDERSON, 1999.

Mesmo com os resultados obtidos e o êxito no funcionamento como instância de negociação tripartite, no final de 1995 as câmaras setoriais foram desativadas, sob a ótica hegemônica do modelo neoliberal, que defendia que a esfera de atuação do Estado deveria ser reduzida ao mínimo, devendo-se, assim, restringir o recurso ao controle burocrático, substituindo-o por mecanismos de mercado. Ou seja, o Governo de Fernando Henrique Cardoso optou por privilegiar a “prática do insulamento burocrático das decisões” (DINIZ, 2000, p. 88).

Essa prática não intimidou ao empresariado industrial que, durante o primeiro mandato do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso manteve a postura

de adesão ao modelo neoliberal, assim como o fez no final do regime militar, na campanha contra a estatização da economia. Sobre essa passagem, Eli Diniz argumenta que:

[...] as elites empresariais mobilizaram-se intensamente, criando a Ação Empresarial, sob a liderança de Jorge Gerdau Johannpeter, do grupo Gerdau, com o objetivo de exercer influência sobre o Congresso na defesa dos postulados liberais. No governo Fernando Henrique, a CNI, sob a direção de Fernando Gonçalves Bezerra, industrial e senador pelo Rio Grande do Norte, e a Fiesp, sob a liderança de Carlos Eduardo Moreira Ferreira, revelaram alta concordância com as prioridades da agenda pública, principalmente no tocante à proposta de realização das reformas estruturais [...]. Em maio de 1996, uma caravana de cerca de 3 mil empresários, comandada pelas principais entidades empresariais, [...] deslocou-se para Brasília, a fim de apoiar o governo em seus esforços junto ao Congresso pela aprovação das reformas constitucionais [...]. Além de tais demonstrações de solidariedade, a classe apoiou maciçamente a reeleição do atual presidente (DINIZ, 2000, p. 95).

Em que pese esse pensamento que dominou a primeira gestão do Governo de Fernando Henrique Cardoso, nossa interpretação é que as câmaras setoriais se configuraram em uma exitosa experiência de governança de política industrial, que permitiu expandir para além dos muros corporativistas e clientelistas a defesa dos distintos interesses envolvidos. Representaram o adormecimento dos anéis burocráticos, e a abertura de espaços institucionais de negociação com o aparato burocrático governamental, privilegiando a busca pelo consenso.

Aqui, cabe reforçar a sugestão de que o êxito só foi possível, porque se tratou de instâncias que enfocavam temas da circunferência de uma cadeia ou sistema produtivo, e não negociações sobre questões multissetoriais. A fragmentação empresarial, característica que até os dias de hoje traduz o empresariado brasileiro, assenta-se ao modelo de articulação e formulação setorial instituído pelo Estado; porém, por outro lado, ilustra a baixa capacidade de ação coletiva, dada a falta de organização e de representatividade de cúpula. A ausência ou mau funcionamento de instâncias setoriais alimentam os mecanismos dos anéis burocráticos, reforçando as diversas formas de vínculos pessoais.

O Governo de Fernando Henrique Cardoso produziu uma vazante em termos de política industrial no Brasil. Nesse período, houve uma interrupção na participação das representações da sociedade civil no que diz respeito às discussões de política industrial, devido à extinção das instâncias de representação de interesses entre Estado e empresariado. No entendimento do governo, a

estabilização da economia seria suficiente para induzir o capital privado, tanto interno quanto externo, a realizar investimentos e promover o desenvolvimento da indústria. Tratava-se, portanto, de uma política industrial “passiva”, atrelada ao sucesso na solução dos problemas macroeconômicos: a estabilização macroeconômica promoveria, automaticamente, alterações microeconômicas favoráveis nos setores produtivos da economia. Visão semelhante àquela defendida pela equipe econômica do Plano Collor I.

Entretanto, em 2001, na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, o governo pôs em prática medidas de incentivo setorial, de financiamento a processos de fusão e aquisição (por intermédio do BNDES), e ressuscitou as câmaras setoriais, reforçando nossa sugestão de clamor de grupos econômicos e sociais por fóruns de negociação coordenados pelo Estado quando se instala uma crise econômica; ou seja, quando o país se encontra em um período de instabilidade ou crise econômica mais fortes, atores sociais, como sindicatos e representações empresariais reivindicam a ativação ou reativação de fóruns de discussão e negociação, que permitam preservar empregos, alavancar a produção, e formar pactos em prol do desenvolvimento industrial. A recriação das câmaras setoriais vinculava-se, em certa medida, à discussão em torno do desemprego como o principal problema econômico brasileiro naquele período, mas também à dramática experiência da desvalorização cambial que se seguiu à segunda eleição presidencial de Fernando Henrique Cardoso.

Uma das poucas câmaras que funcionou no período foi a do setor automotivo, cujo resultado mais significativo foi a adoção de uma política de fomento com incentivos fiscais, e proteção de mercado com aumento de tarifas, mostrando uma clara relação com o primeiro grupo de política industrial, proposto por Wilson Peres (2005), focado na continuidade do modelo de industrialização por substituição de importações, buscando expandir e aprofundar um setor historicamente beneficiado pelo Estado. Coincidentemente, tanto nas câmaras setoriais do Governo de Collor de Mello quanto no de Fernando Henrique Cardoso, as corporações multinacionais que dominam o setor automotivo no Brasil demonstram capacidade de influenciar a burocracia econômica e a alta direção pública. Os incentivos e benefícios fiscais, tributários e regulatórios, e os acordos comerciais assinados, particularmente, com a Argentina e o México foram (e continuam sendo)

compromissos assumidos pelo governo para proteger o mercado interno em prol das firmas aqui estabelecidas. No entanto, os compromissos do setor privado restringem-se à manutenção dos empregos, questão relevante diante do fator multiplicador que o setor produz na economia, porém insuficiente, na medida em que não contribui para o desenvolvimento tecnológico, nem para a elevação da qualificação dos recursos humanos; a transferência de tecnologia e a implantação de centros de engenharia, quesitos sempre levantados pela burocracia nas arenas de negociação, são descartados pelas empresas.

O retorno dessas câmaras setoriais não se deu em um ambiente de ativa política industrial. Desde as tentativas de política industrial no Governo de Collor de Mello, até o início da década de 2000, o Brasil continuava sem política industrial, e se houvesse, muitos desafios teriam de ser vencidos para que fosse possível a sua efetivação. O primeiro deles seria superar a visão ideológica anti-política industrial que predominava, após 10 anos de predomínio do pensamento econômico de recorte neoliberal, assim como, ao esgotamento do modelo desenvolvimentista típico da fase de substituição de importações.

O segundo desafio seria o de estabelecer uma política macroeconômica que viabilizasse uma política industrial, sendo mais sensível às questões relacionadas à indústria. Em terceiro lugar, o financiamento público a investimentos industriais encontrava-se restrito pelos cortes orçamentários e pelo foco do BNDES em privatizações e operações com lógica predominantemente financeira (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Além desses e de inúmeros outros, como a questão do sucateamento da infraestrutura econômica e a desarticulação dos instrumentos de políticas de comércio exterior, de incentivos fiscais e de competição e regulação, havia também o agravamento do desemprego e da pobreza, sobretudo nas regiões metropolitanas. Nesse quadro cheio de obstáculos para se formular e implementar uma política industrial, o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva optou por lançar, em 2004, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

Em certa medida, a adoção da PITCE (2004-2007) foi viabilizada por um conjunto de medidas planejadas e implantadas no final do segundo mandato de FHC, que enfatizavam questões referentes à política industrial, retirando a questão

da balança comercial do contexto central da agenda de governo. A criação dos fundos setoriais, que se configurou em um novo padrão de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação para os setores produtivos, e a proposta da Lei de Inovação, consolidada na PITCE, ao lado de uma vertente diplomática de promoção comercial dos bens industriais produzidos no Brasil, acertadamente, criou condições para o novo governo colocar o desenvolvimento industrial e tecnológico no centro da agenda. A próxima seção analisa a PITCE, e as políticas industriais que a sucedeu, observando com se dava a intermediação de interesses do setor privado.

5.2.2 Intermediação de interesses privados nas políticas industriais do século XXI

Esta seção focaliza um importante período para a promoção da competitividade dos produtos industriais brasileiros no mercado mundial, marcado pela formulação e execução de três políticas industriais. É justamente no primeiro decênio do século XXI que se recriaram e se fortaleceram mecanismos institucionais de articulação e negociação entre o setor público e o setor privado.

Um instrumento de política pública que reaparece nas recentes políticas industriais, principalmente nas lançadas em 2008 e 2011, são as instâncias de governança setorial, compostas por representantes da classe empresarial e dos trabalhadores, ao lado de membros da burocracia governamental. Os formuladores da estrutura organizacional das políticas nomearam-nas como fóruns de competitividade (na Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP), passando depois para conselhos de competitividade setorial, a partir de 2011 (no Plano Brasil Maior – PBM). Essas instâncias foram criadas com o intuito de contribuir para elevar a competitividade das cadeias produtivas do país no mercado mundial. Sua forma de atuação constitui-se em

[...] espaços de diálogo entre representantes do meio empresarial, dos trabalhadores e do governo como um todo para, em primeiro lugar, promover a discussão e a busca de consenso em relação aos gargalos, oportunidades e desafios de cada uma das cadeias produtivas que se entrelaçam na economia brasileira. Após o consenso em torno de um diagnóstico, os debates são dirigidos para a definição de um conjunto de ações e metas desafiadoras voltadas para solucionar os problemas e aproveitar as oportunidades, tendo em vista a política industrial de desenvolvimento da produção (BRASIL, 2008).

O ressurgimento das câmaras ou fóruns setoriais, dá-se num contexto no qual o Estado assume que deixou de ser o ator dominante no processo político, e reconhece a variedade de atores não-governamentais que participam do cenário público; neste sentido, a existência de fóruns setoriais na política industrial tem sido considerada pelos demais atores sociais, particularmente os dos setores produtivos, como algo inovador, na medida em que aumenta a capacidade de diálogo entre os empresários, trabalhadores e governo, criando uma rede de políticas, ou *policy network*, que permite organizar melhor as demandas do setor produtivo, e viabiliza a priorização e o atendimento pelo governo.

Mesmo com o discurso de queda da ação dominante, o Brasil, assim como boa parte dos países considerados em desenvolvimento, vê reemergir o que a literatura denomina de “ativismo estatal” na indução, coordenação ou promoção direta do desenvolvimento nacional. Esse movimento se insere em um contexto internacional mais amplo caracterizado (i) pela falência da agenda conservadora liberal, (ii) pela reestruturação da ordem econômica global, principalmente a partir do momento em que ascendem novos atores, como a China, e (iii) pelas sucessivas crises financeiras nos países capitalistas maduros. Nesse panorama, a principal direção tomada pelos Estados nacionais foi o reforço do seu papel na proteção, coordenação e estímulo de processos de desenvolvimento. No Brasil, o aumento da participação do Estado nas políticas de desenvolvimento tem se materializado por meio de um conjunto de novos programas e políticas públicas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, e direcionado para investimentos em infraestrutura, o Plano de Desenvolvimento da Educação, o Educar para Crescer (2007), tendo como objetivo a elevação da qualificação educacional em todos os níveis, e o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010 (PACTI), e o sucessor, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), lançada em 2012, e as políticas industriais: a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (2005-2007), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (2008-2010), e o Plano Brasil Maior (PBM) (2011-2014).

A PITCE constituía-se em um dos pilares da economia do primeiro mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, e tinha como objetivo o “aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias que têm o potencial de

indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional” (BRASIL, 2003). O seu lançamento em março de 2004 pode ser considerado como um fato positivo, na medida em que demonstrava que a política industrial ocupava espaço na agenda de política econômica, não obstante sua formulação e efetivação estivessem distantes dos problemas e demandas exigidos pela indústria nacional para enfrentar a competição externa (a política foi lançada em 2004, mas o início da implementação se deu em 2005).

Essa deficiência estava ilustrada na arquitetura organizacional da PITCE, que se baseava em três eixos: uma linha de ação de caráter horizontal, concentrada nos temas de inovação e desenvolvimento tecnológico, expansão das exportações, modernização industrial, ampliação da capacidade produtiva; uma linha de caráter setorial (*softwares*, semicondutores, bens de capital e fármacos e medicamentos); e uma linha formada por segmentos denominados de portadores de futuro, devido à posição estratégica para a indústria: biotecnologia, nanotecnologia e energia renovável (com foco, basicamente, em biocombustíveis – bioetanol e biodiesel, sem se ater para os segmentos desafiadores, como a cadeia de suprimentos para energia eólica e fotovoltaica, contemplados nas políticas que sucederam a PITCE). Reconhecemos que havia dois aspectos positivos na PITCE – o enfoque na promoção da capacidade de inovação nas empresas, e, na nossa visão, o principal, a nova organização institucional, responsável por executar e coordenar a política industrial. Mas, a institucionalidade da política e a sua coordenação e gestão deixaram de ser um ponto forte da PITCE e se tornou a principal fragilidade.

O principal traço inovador da primeira política industrial do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva foi a definição de um novo arranjo institucional, formado pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). A ABDI foi criada em 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.352, de 24 de janeiro de 2005, com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial em sentido amplo, e sua principal atribuição na PITCE era associar as ações de caráter horizontal com as setoriais e as portadoras de futuro, e exercer um comando político e capacidade de coordenação e articulação dos vários instrumentos e programas de política industrial que se encontravam dispersos nos ministérios e órgãos estatais. Além disso, cumpria-lhe o papel de secretaria executiva do CNDI. Por seu turno, o CNDI,

instituído pela mesma lei que cria a ABDI³¹, tinha a atribuição de supervisionar a atuação da ABDI, e articular o debate de nível superior entre lideranças empresariais e representantes de entidades de cúpula industrial, e a alta direção pública, semelhante aos modelos adotados nos anos 50, durante o Plano de Metas³². O CNDI era presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e integrado por outros doze ministros e pelo Presidente do BNDES, e quatorze representantes do empresariado dos trabalhadores.

Os formuladores da política industrial defendiam a ideia de que uma organização ágil e focada estritamente na promoção da política industrial, associada a um arranjo institucional de diálogo entre a elite industrial e a elite governamental seria suficiente para a condução da PITCE. Contavam, também, com o persistente funcionamento de poucas câmaras setoriais recriadas em 2001, que mantiveram um calendário esporádico de reuniões para debater sobre o setor, mas sem poder de decisão.

Contudo, apesar do avanço na estrutura institucional, com a criação da ABDI, esta demonstrou fragilidade, pois não recebeu o poder necessário para exercer o comando político sobre os demais órgãos no processo de coordenação da PITCE. E, por não ter esse poder, não teve a capacidade de eliminar, quiçá reduzir, a duplicação de esforços públicos ou a ambiguidade de políticas direcionadas para a mesma demanda setorial. Teve também dificuldade em acompanhar e monitorar a política, devido à ausência de um sistema de acompanhamento, motivo pelo qual enfrentou a assimetria de informações provenientes dos vários órgãos de governo. Como frisou Miguel Jorge, ex-ministro do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio, no período de 2007-2010, em um dos seus discursos, a PITCE foi um bom “protocolo de intenções”.

³¹ “Art. 18. Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País” (BRASIL, 2004).

³² No Governo de José Sarney, quando foi criado o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), deu-se um caráter interministerial, sem a presença de representantes dos trabalhadores, e com pequeno número de cadeiras para o empresariado.

A ideia de fragilidade da ABDI no seu papel de coordenação parece ser compartilhada com outros autores. Suzigan e Furtado (2006), por exemplo, afirmaram que:

[...] o maior empecilho a uma efetiva implementação da PITCE como política de desenvolvimento decorre da dificuldade de cumprir o papel por excelência de uma política desse tipo [...] a ABDI [...] tem poderes limitados, e seu domínio dos mecanismos e instrumentos de política depende de complexa rede de relações com outros ministérios, alguns dos quais mais poderosos, e com instituições que têm relativa autonomia, como o BNDES e a Finep. Essa superestrutura deliberativa e a divisão de poderes dificultam a legitimação da liderança, por mais que ela tente se impor, retardam o processo decisório da política industrial, e dificultam a articulação de instrumentos e a coordenação das ações com as demandas das empresas (SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 183).

Para Almeida (2009), a deficiência está na criação da ABDI como serviço social autônomo, nos moldes das entidades do chamado “Sistema S”, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), e a Agência de Promoção de Exportações e Atração de Investimentos – Apex Brasil. Na visão dele,

[...] o formato de funcionamento da ABDI enquanto uma agência fora do governo comprometeu a capacidade desta agência de coordenar a política industrial. Desde a sua criação, a ABDI não tem poderes nem instrumentos de política para coordenar a complexa rede de relações com outros ministérios e instituições com relativa autonomia, como é o caso tanto do BNDES quanto da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) (ALMEIDA, 2009, p. 18).

Além da dificuldade que se colocava a ABDI no seu papel de coordenar a execução da política industrial, a lacuna deixada pela falta de instâncias setoriais de articulação e formulação, semelhantes as que vigoraram entre 1992 e 1994, no Governo de Itamar Franco, produziu entraves na execução das ações na linha de caráter setorial, somente corrigidas com o lançamento da PDP, em maio de 2008. no segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A existência de uma arena de debate entre representantes das elites industrial e governamental no CNDI não supriu a necessidade dos empresários de cada setor de serem ouvidos pelo governo, se expressarem os problemas e as demandas setoriais. Como não há um debate multissetorial, como sugerimos anteriormente, fica caracterizada a fragmentação empresarial, reproduzindo relações ora baseadas no corporativismo e extra corporativismo, ora seguindo os mecanismos dos anéis burocráticos, que foi o

que acabou ocorrendo nas relações do empresariado com o governo durante a PITCE.

Não obstante as deficiências da PITCE, sugerimos também que ela foi uma experiência positiva para o Estado brasileiro, não só por proporcionar o retorno da aplicação de políticas industriais no país, pondo em prática um conjunto de medidas regulatórias, de incentivo à inovação e de financiamento à indústria, mas também, por reacender o interesse da burocracia governamental e paraestatal no tema, levando-a a se qualificar para produzir um diagnóstico setorial coerente, para ter condições de debater com os empresários nas arenas políticas, sem serem por eles influenciados, e à reestruturação de órgãos, para melhor atender ao desenvolvimento industrial, como a do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), e a redefinição dos papéis do BNDES em alguns setores estratégicos.

Positivo também foi o papel desempenhado pelo CNDI. Sob a Coordenação do Ministro do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, o CNDI realizou periódicos encontros³³, e foi palco da consolidação de medidas importantes, como a decisão de dar desoneração tributária para o setor de bens de capital (TONI, 2005). Durante a PITCE, o CNDI cumpriu o seu papel de propor ao Presidente da República medidas de impacto, destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País, porém, conheceu uma vazante de reuniões e proposições políticas nas políticas industriais que a sucederam.

Na avaliação do governo, como a PITCE conquistara expressivos marcos legais para a inovação no país (Lei da Inovação, nº 10.973/2004; Lei da Informática, nº 11.077/2004; Lei da Biossegurança, nº 11.105/2005; Lei do Bem, nº 11.196/2005), o principal passo na PDP seria a construção de mecanismos de negociação de metas entre o setor público e o privado, de modo a dar maior visibilidade aos resultados e orientar ainda mais os instrumentos de apoio ao desenvolvimento industrial. Esse procedimento permitiria introduzir o monitoramento e a avaliação de desempenho da política industrial.

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi lançada como continuidade e aprofundamento da PITCE, em que se levou em conta a necessidade

³³ Durante a PITCE, o Ministro Luiz Eduardo Furlan convocou 19 reuniões do CNDI, sendo 7 em 2005, 6 em 2006, e 3 em 2007. Além disso, houve 3 encontros informais, em 2004, antes da regulamentação do Conselho.

de conferir maior amplitude na abrangência e capacidade de avaliação das ações desenvolvidas na política industrial. Sua formulação e efetivação se deram num ambiente positivo da conjuntura economia brasileira. O cenário internacional começou a melhorar a partir de 2003, tendo os países asiáticos, principalmente a China, destacando-se no comércio internacional e no fluxo de investimentos diretos. O Brasil se beneficiou da demanda chinesa, e conseguiu disparar as vendas de produtos industriais básicos, o que possibilitou consistentes superávits na balança comercial e substantivo acúmulo das reservas internacionais. Na indústria, os dados anunciavam uma fase de expansão da produção industrial, ressaltando o grande impulso do setor de bens de capital, que aumentou em 19,5% e 18,8% a sua produção, respectivamente, em 2007 e 2008 (IEDI, 2010).

Na etapa de preparação da política, conduzida ao longo do segundo semestre de 2007 e início de 2008, os formuladores da PDP procuraram seguir uma determinação do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de realizar reuniões e consultas junto ao setor privado, para identificar as ações necessárias para viabilizar o alcance das metas estabelecidas. Ao final do processo, propuseram uma engenharia organizacional e operacional ativa, com a perspectiva de enfrentar o desafio de ampliar a capacidade produtiva instalada para atender ao ritmo do crescimento acelerado da demanda. Para fazer frente a esse desafio foram estabelecidas quatro metas, chamadas de macro metas: (i) ampliar a taxa de investimento da economia brasileira, de 17,6% do PIB, em 2007, para 21% do PIB em 2010, a fim de evitar a formação de gargalos de oferta; (ii) elevar o esforço de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sobretudo no setor empresarial, de 0,51% do PIB, em 2005, para 0,65% do PIB, em 2010; (iii) ampliar a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais, de 1,18%, em 2007, para 1,25%, em 2010; e (iv) ampliar o número de MPE exportadoras em 10%, em relação a 2006 (BRASIL, 2010). A fixação dessas metas teve o propósito de indicar o alcance da PDP, e também de permitir o acompanhamento periódico dos resultados da política, um avanço em relação à PITCE que, como foi visto anteriormente, não possuía um sistema de monitoramento.

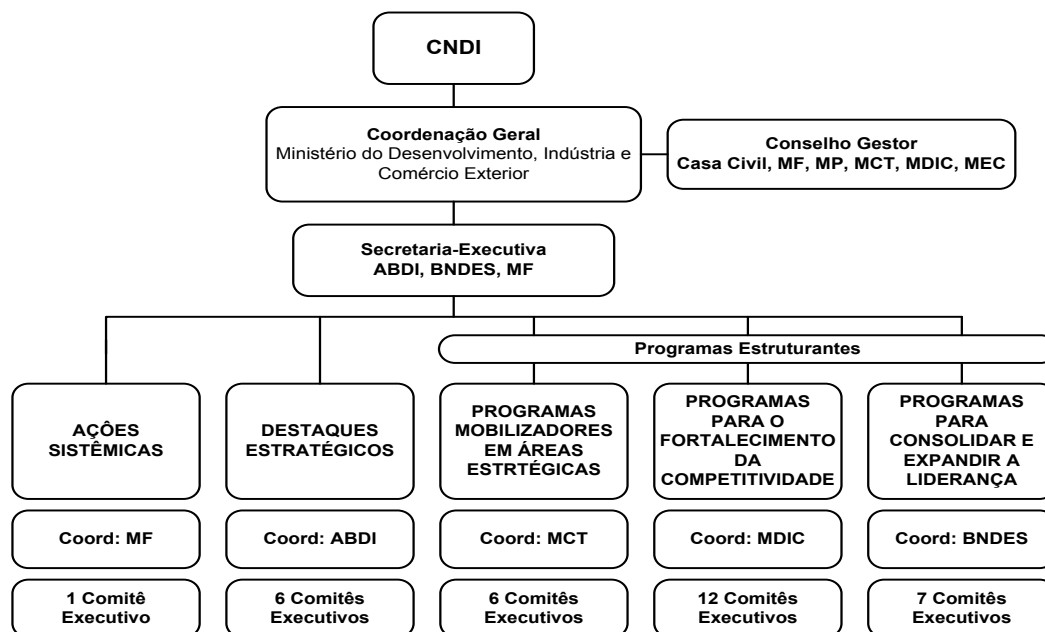
No que diz respeito à ação da política, A PDP manteve o duplo direcionamento existente na PITCE, mas avançou em termos de abrangência dos seus programas e iniciativas. Previa um nível horizontal, ou sistêmico, privilegiando-

se medidas com incidência direta sobre o desempenho da estrutura produtiva, especialmente nos planos fiscal, tributário, financiamento ao investimento e à inovação, e segurança jurídica, e um nível vertical, ou setorial, caracterizado pela mudança de abordagem, em relação à política industrial anterior, por causa do aumento dos sistemas produtivos contemplados. Completava a PDP o nível denominado de “Destques Estratégicos”, que incluía temas que poderiam ser tratados ora como horizontais, ora como setoriais (fortalecimento das MPE; expansão das exportações; integração produtiva com a América Latina e Caribe; integração produtiva com África; descentralização espacial da produção no país; e produção ambientalmente sustentável) (BRASIL, 2008a).

A primeira fase de implementação da PDP foi marcada pela consolidação de marcos regulatórios importantes e pela implantação de inúmeras medidas de apoio à indústria nacional, o que colaborou com o aumento da confiança do empresariado na capacidade de crescimento do país. No entanto, a trajetória positiva da indústria foi interrompida pela crise financeira internacional ocorrida a partir de setembro de 2008, e com fortes abalos na economia brasileira, em 2009.

Essa mudança no cenário econômico mundial e nacional modificou a condução da PDP, no que tange ao nível de cooperação e consenso nas relações entre o empresariado e a burocracia governamental, em torno das instâncias de governança setoriais (Figura 5.1), o que deveria demandar esforços do grupo de coordenação da política, não só para integrar as ações governamentais, mas, principalmente pela necessidade de estabelecer uma interlocução sistemática com o setor privado. Essas duas tarefas deveriam ser realizadas no nível intragovernamental, pelo Conselho Gestor (presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e formado por representantes da Casa Civil da Presidência da República e dos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ciência e Tecnologia), e no nível ampliado, pelo CNDI. Em ambos os casos, o modelo de coordenação não funcionou: as reuniões interministeriais, quando ocorriam, eram esvaziadas e sem resoluções políticas, e o CNDI não realizou reuniões durante os anos da PDP, sofrendo uma vazante, em termos de proposições de programas relevantes para o desenvolvimento industrial.

Figura 5.1 – Estrutura de Coordenação e Gestão da PDP

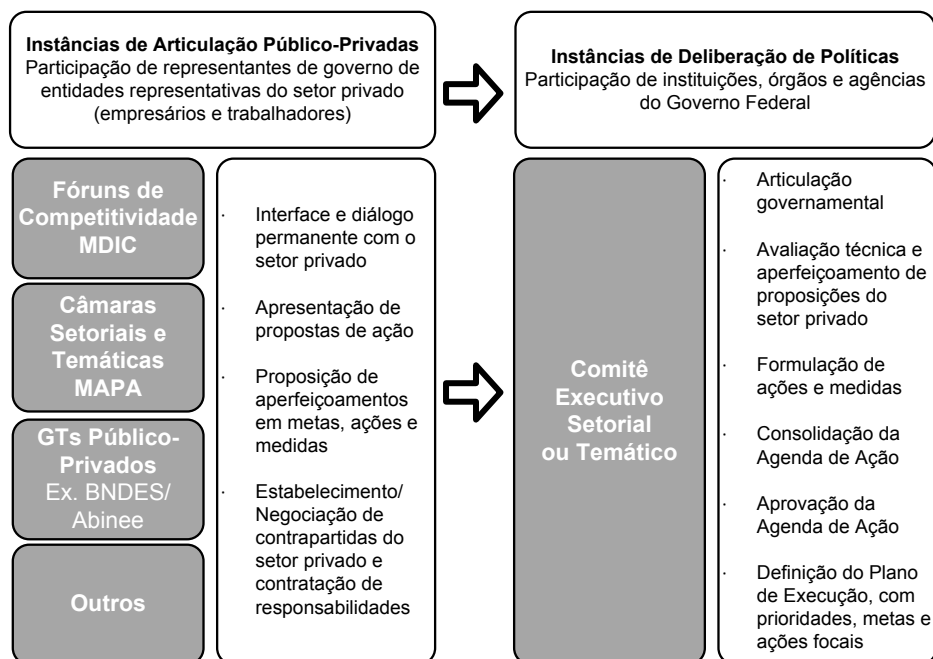


Fonte: BRASIL, 2008, p. 7.

Contudo, funcionou, mas com deficiências, no nível de gerenciamento, a Secretaria Executiva da PDP, e no nível de interlocuções setoriais, nos chamados fóruns de competitividade. O Ministério da Fazenda coordenava a Secretaria Executiva da PDP, integrada também pelo BNDES e ABDI. Esta tinha dentro de suas atribuições, a tarefa de realizar o acompanhamento e monitoramento das medidas contidas nas Agendas de Ação (planos de trabalhos setoriais), apresentando periodicamente relatórios sobre o status das medidas e resultados setoriais alcançados.

No plano setorial, a articulação do setor público com o setor privado se deu por meio dos fóruns de competitividade, mas também procurou agregar as câmaras setoriais e temáticas criadas pelos programas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e os Grupos de Trabalho (GT) dos programas do BNDES (Figura 5.2). A criação dos fóruns de competitividade configurou-se em um aspecto importante da PDP, diante da necessidade de manter aberto e em funcionamento espaços de interação entre atores do setor público e do privado.

Figura 5.2 – Modelo de Articulação Público-Privado da PDP



Fonte: BRASIL, 2008, p. 16.

Os vinte e oito fóruns de competitividade eram coordenados por membros da burocracia governamental, a qual chamamos aqui de “média burocracia”: tratava-se de diretores de departamentos nos ministérios, gerentes ou coordenadores de programas setoriais nas paraestatais, servidores especialistas em um setor produtivo; em alguns casos, essa especialização advinha das atividades realizadas durante a PITCE. Os fóruns se caracterizavam também por terem uma composição tripartite, não obstante os trabalhadores manterem uma participação muito restrita, com exceções pontuais, em função dos temas discutidos. Na prática, os fóruns funcionaram como arenas bipartites, sob o protagonismo dos representantes de entidades empresariais, essencialmente da estrutura extra corporativa. Os representantes dos trabalhadores consideravam que os fóruns não se configuravam em arenas adequadas à defesa de seus interesses, preferindo ter uma posição mais ativa em outros espaços políticos.

Durante a primeira fase da PDP, a da expansão econômica, a relação do empresariado com o Estado foi de concordância: a visão de longo prazo ostentada pelos formuladores da PDP recebeu o apoio do setor privado. Porém, essa fase foi curta. No início de 2009, a indústria brasileira passou a sentir os efeitos da crise financeira mundial, e o empresariado voltou a defender a adoção de medidas de

curto prazo, essencialmente as de proteção ao mercado, e de incentivo ao consumo interno. No interior dos fóruns, prevaleciam as propostas de medidas sugeridas pelos representantes do empresariado e, entre março e julho de 2009, novas Agendas de Ação foram construídas, refletindo os interesses da classe empresarial, que não eram, necessariamente, os mesmos interesses do Estado.

Considera-se que algumas das deficiências verificadas na PITCE foram solucionadas na PDP, como a adoção de um sistema de acompanhamento e monitoramento, a criação dos fóruns de competitividade, proporcionando um canal oficial de diálogo entre o empresariado e o Estado, e a formação de um núcleo de gerenciamento, tirando o peso que a ABDI carregou na PITCE; a definição do Ministério da Fazenda (MF) como coordenador da Secretaria Executiva deu o empoderamento necessário para se estabelecer o comando político, muito embora deficiente, porque coordenar ações de diversos ministérios e órgãos paraestatais para uma política pública, a PDP, que não estava na agenda central de governo, não era algo trivial; esse foi, sem dúvida, o maior desafio do núcleo de coordenação da política. A política industrial, após uma vazante em termos de ações coordenadas ao desenvolvimento industrial, esta se inseriu na agenda de governo, porém, não foi incorporada à agenda central, como foi, por exemplo, o programa de industrialização no Governo de JK, ou o II PND, no Governo de Ernesto Geisel. O MF tinha capacidade de coordenação da complexa rede de relações entre os ministérios, como também detinha instrumentos eficazes de política industrial, mas, enfrentava resistências intrínsecas à política industrial.

Para completar as fragilidades da PDP, como se assinalou acima, o CNDI não cumpriu sua tarefa. Diferentemente do que ocorrera na PITCE, o órgão de aconselhamento superior não realizou reunião durante a gestão do Ministro Miguel Jorge, que considerava que a dinâmica da política estaria nos fóruns de competitividade. Porém, esses fóruns também atuaram com relativa deficiência, não obstante, voltamos a frisar, a importância de sua existência.

E, no plano setorial, a burocracia ainda mostrava dependência da parceira com o empresariado para construir um diagnóstico preciso dos problemas e desafios de cada cadeia produtiva. Assim como na PITCE, as entidades extra corporativas alimentaram a burocracia de informações e conhecimento sobre o setor,

influenciando-a na proposição de medidas. Como os fóruns não detinham a capacidade de tomar decisões, os setores cujas representações possuíam acesso direto à alta direção governamental conseguiam concretizar seus interesses, e reduziam sua participação nos fóruns; “se podemos resolver com o ministro, por que dialogar com o burocrata?” Isso era o que se ouvia, informalmente, de representantes empresariais.

Por outro lado, para os setores cujos representantes tinham menor peso político, seja pela falta de acesso à direção governamental, seja pelo baixo exercício do *lobby* no Legislativo, os fóruns de competitividade tornavam-se fontes valiosas de negociação com o Estado. O grau de participação do empresariado nos fóruns era definido pelo grau de acesso à cúpula governamental, e de atendimento às suas reivindicações; quanto maior este, menor o envolvimento nas instâncias setoriais, e vice-versa. Havia também representantes empresariais que se valiam de todos os canais oficiais, participando dos fóruns, mesmo tendo acesso à cúpula governamental.

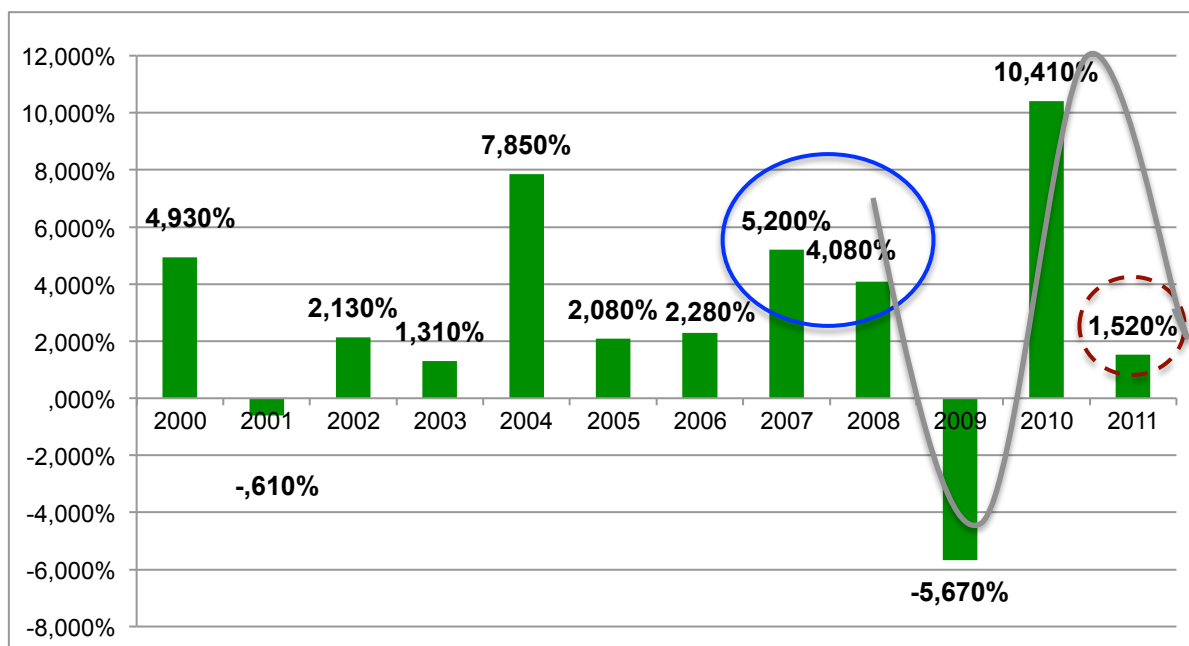
No entanto, na maioria dos casos, manteve-se acesa a utilização dos canais informais de representação de interesses, que reuniam os representantes empresariais e a burocracia do Estado, visando ao atendimento de questões específicas, e garantindo assim, por meio de um intenso processo de barganha e negociação, a presença do empresariado, direta ou indiretamente, no processo decisório, configurando-se na aplicação de mecanismos de anéis burocráticos na PDP.

No final da PDP, em dezembro de 2010, os fatos positivos foram: i) a relativa mobilização de alguns ministérios e para estatais, em torno da política industrial. A existência de programas e fóruns setoriais para os segmentos ligados à saúde (equipamentos médicos, odontológicos e hospitalares), ao complexo industrial de defesa, e ao sistema agroindustrial requeria o envolvimento de ministérios responsáveis pelos temas (Ministério da Saúde, Ministério da Defesa, e Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento), apesar de não se configurar em uma ampla mobilização; ii) a articulação do setor público com o setor privado, com a reedição de instâncias setoriais de discussão e negociação, e de proposição de alternativas para dinamizar as cadeias produtivas; iii) a maturidade alcançada pela

burocracia, graças ao nível de conhecimento e visão estratégica adquiridos, dotando, particularmente, o Sistema MDIC (formado pelo Ministério, ABDI, APEX Brasil, BNDES, Inmetro, INPI, Suframa e Sebrae) de um aparato técnico e gerencial com maior grau de especialização; e (iv) a participação do empresariado, que valeu o atendimento, por parte do governo, de boa parte de suas reivindicações, a maioria formada de demandas pontuais, e de demandas reprimidas, como a desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens de capital e siderurgia, a desoneração do Imposto sobre Operações Bancárias (IOF), os incentivos fiscais para o desenvolvimento regional do setor automotivo. Essas medidas, somadas às de elevação do crédito ao consumidor, aqueceram o mercado interno, proporcionando uma resposta positiva do setor industrial, em 2010, porém não sustentada.

Ocorre que a indústria brasileira não vive um bom momento, apesar de uma leve recuperação, em 2010, após o declínio que a crise financeira causou no país, em 2009. De fato, a indústria não cresceu desde o auge anterior à crise, como podemos observar no gráfico abaixo, atingindo, em 2011, um nível de produção abaixo do patamar anterior à crise.

Gráfico 5.10 - Brasil: Variação do PIB industrial (%)

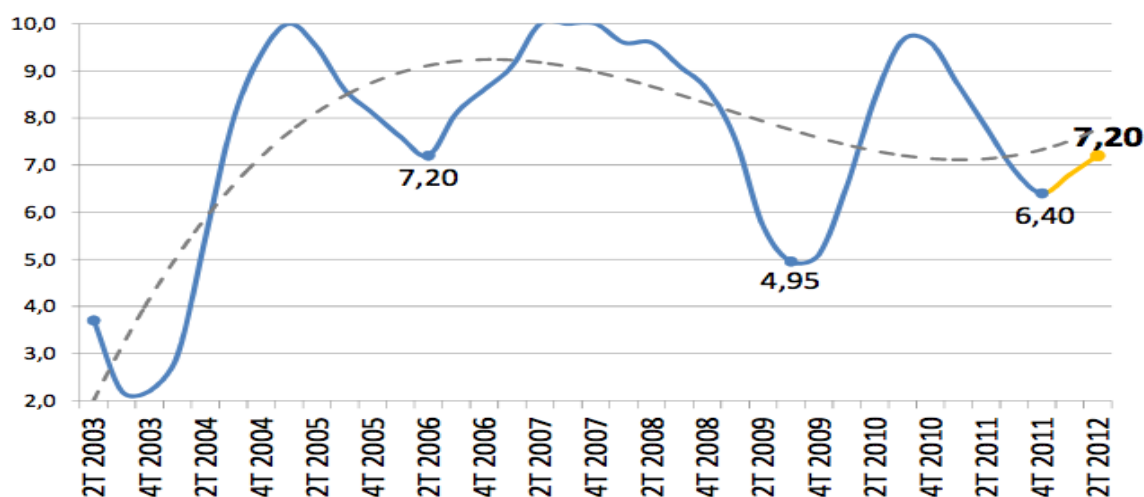


Fonte: UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2012.

Outros indicadores que ilustram o momento por qual atravessa a indústria brasileira são o Índice de Qualidade do Crescimento da Indústria (IQCI), e o índice

de Crescimento Esperado da Demanda (ICED), ambos compõem o Índice de Sustentabilidade da Expansão Industrial (ISEI)³⁴, produzido pela ABDI. O IQCI demonstra que, nos quatro trimestres de 2011, a qualidade do crescimento industrial declinou, ou seja, a indústria foi afetada pela redução na produção de bens de capital, pela superação do aumento da produção de bens de consumo não duráveis sobre o aumento da produção de bens duráveis, pelo recrudescimento da taxa de investimento, pelo declínio do nível de utilização da capacidade instalada, e pela queda do volume de crédito à indústria: o índice declinou de 9,7, no 4º trimestre de 2010, para 6,4, no 4º trimestre de 2011, mostrando uma ligeira recuperação no primeiro semestre de 2012³⁵.

Gráfico 5.11 Índice de Qualidade do Crescimento da Indústria (2tri 2003 – 2tri 2012)



Fonte: ABDI, 2012, p. 3.

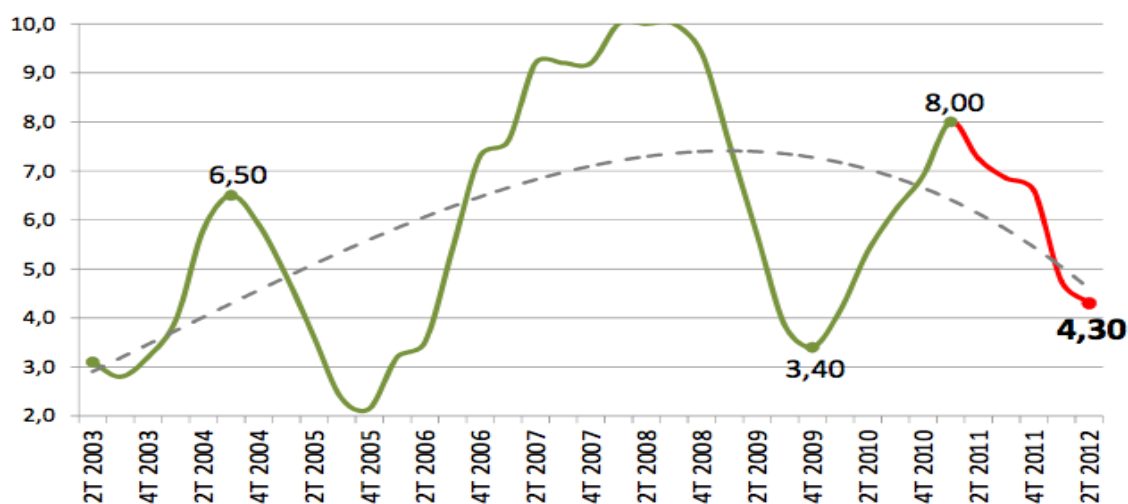
Por sua vez, os resultados do ICED são mais desalentadores para a indústria, visto que, desde o final de 2010, o índice segue uma trajetória de queda; isso significa que, durante o ano de 2011 e primeiro semestre de 2012, a demanda agregada declina, o crédito total da economia sobre o PIB persegue um baixo patamar, e a massa salarial está quase estagnada. Em fim, do início de 2011, até o final do primeiro semestre de 2012, a indústria brasileira tem sofrido um forte

³⁴ O ISEI é uma pesquisa trimestral realizada pela ABDI que capta se o crescimento industrial tende a permanecer, acelerar ou reduzir seu ritmo. Para isso, o índice é segmentado em três componentes: Índice de Crescimento Esperado da Demanda (ICED), Índice de Qualidade do Crescimento da Indústria (IQCI), e Índice de Competitividade Externa (ICE).

³⁵ Cada um dos indicadores do índice permite duas pontuações: se o resultado atender aos critérios relacionados, somam-se 2 pontos; caso contrário, zero ponto. Logo, o índice pode variar entre 10 pontos (todos os itens favoráveis ao crescimento) e zero ponto (todos desfavoráveis).

desaquecimento, alimentado por questões conjunturais, como a valorização do real, e a intensificação da concorrência mundial por mercados dinâmicos, e estruturais, tais como o colapso da competitividade dos setores produtivos nacionais.

Gráfico 5.12 - Índice de Crescimento Esperado da Demanda (2tri 2003 – 2tri 2012)



Fonte: ABDI, 2012, p. 3.

Paradoxalmente, o Estado brasileiro tem atribuído relativa importância ao setor industrial. Ao lançar o Plano Brasil Maior (PBM), em 2 de agosto de 2011, o governo o definiu como uma política estrategicamente oportuna para ajudar ao país a emergir da fase de estagnação industrial corrente. O Plano, que se configura na política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior do Governo de Dilma Rousseff e, tem como período de implementação 2011 a 2014, tenta se sustentar em três pilares para reverter o quadro: ampliação dos incentivos ao investimento e à inovação; aumento dos estímulos à participação das empresas brasileiras no comércio exterior; e reforço nas ações de defesa da indústria no mercado interno.

A gestação do PBM se iniciou ainda no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de outubro de 2010, pela equipe que coordenava a PDP, mas, somente após a redefinição da alta direção do MDIC e das agências ligadas a ele (ABDI e APEX Brasil), em fevereiro de 2011, é que a nova política industrial começou a ser delineada. Em junho, a ABDI divulgou o documento “Contribuições para a Política de Desenvolvimento Industrial, de Inovação e de Comércio Exterior, Período 2011-2014”, apresentando as diretrizes da política industrial, os desafios para o período de implementação, e o foco da política. Sua elaboração ocorreu após a elaboração

de sucessivas versões, e contou com a participação de técnicos e dirigentes do Sistema MDIC, essencialmente, da Secretaria de Desenvolvimento da Produção do Ministério, da ABDI, e do BNDES.

Com o PBM, o Governo de Dilma Rousseff dá continuidade às duas políticas anteriores, do mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva: a PITCE (2005-2007), e a PDP (2008-2010), mantendo o duplo caminho de ação da política: há um caráter horizontal, estabelecido pelas coordenações sistêmicas, e um caráter setorial, representado pela priorização de 19 sistemas produtivos, em cinco blocos³⁶. Porém, traz novidades e avanços em sua arquitetura de operação e de coordenação e gestão. O primeiro deles é a criação de coordenações de nível governamental para tratar dos temas sistêmicos definidos na política³⁷. Um deles é o que trata das condições e relações de trabalho, e é onde representantes dos trabalhadores das principais centrais sindicais, ao lado de representantes do empresariado (essencialmente, a CNI), participam ativamente. A coordenação é conduzida por um secretário de Estado do Ministério do Trabalho, que a pouco tempo era o representante da Central Única dos Trabalhadores nessa instância. O certo é que a criação de uma instância para tratar de questões trabalhistas na política industrial proporcionou uma participação mais dinâmica dos trabalhadores, que ali encontram um espaço político legitimado para a defesa dos temas de seus interesses. Por outro lado, nas instâncias setoriais, onde também há a presença de representantes dos trabalhadores, a participação, assim como era na PDP, é quase nula.

Outra novidade é a presença de representantes de grandes empresas brasileiras, consideradas como empresas campeãs nos setores em que atuam. Eles nem sempre compartilham dos mesmos interesses defendidos pelos representantes das associações empresariais e, além disso, dispõem e preferem outros canais de negociação e intermediação dos seus interesses junto ao Estado. Trata-se de

³⁶ O Bloco 1, agrega os setores de petróleo, gás e naval; bens de capital; automotivo; complexo industrial da saúde, defesa, aeronáutico e espacial; e tecnologia da informação e da comunicação e eletroeletrônicos. O Bloco 2 é formado pelos setores intensivos em escala (mineração, metalurgia, energias renováveis, celulose e papel; química; e higiene pessoal, perfumaria e cosméticos). O Bloco 3 é composto pelos setores intensivos em mão de obra (calçados, têxtil e confecções, gemas e joias; construção civil; e móveis. O Bloco 4 reúne o complexo agroindustrial, e o Bloco 5, os setores de comércio e serviços.

³⁷ As Coordenações Sistêmicas do PBM são: Incentivo ao Investimento; Incentivo à Inovação; de Comércio Exterior; Formação e Qualificação Profissional; Bem Estar do Consumidor; Produção Sustentável; Competitividade dos Pequenos Negócios; Ações Especiais em Desenvolvimento Regional; Condições e Relações de Trabalho.

empresas públicas, como a Petrobras, e privadas, como o Grupo Gerdau (metalurgia), Braskem (química e petroquímica), Embraer (aeronáutica), Vale (mineração), JBS-Friboi (alimentício) e Odebrecht (construção civil). As públicas, por natureza, estão inseridas na estratégia de desenvolvimento do Estado, assim como têm as suas estratégias de investimento apoiadas e definidas dentro do Estado. Os grupos econômicos brasileiros gozam de contatos pessoais com políticos do Executivo e do Legislativo, formando um emaranhado de alianças e de estratégias de apoio, que garantem a obtenção de benefícios particulares.

Nesse modelo clientelista em voga no Governo de Dilma Rousseff, os canais de influência se formaram, pelo menos, por duas vias: (i) a simples e direta, que é a troca de favores com o setor público, geralmente, via articulação com a burocracia governamental; e (ii) a que tem como ponto focal um empresário próximo do governo. Nesta via, sobressai-se o que a mídia denominou de “fator Gerdau” (GUIMARÃES; COLLET, 2012; BACCOCCINA; QUEIROZ, 2012; PRATES, 2012; CILLO, 2011), em referência ao empresário Jorge Gerdau Johannpeter, presidente do Conselho de Administração da Gerdau, membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, e coordenador da Câmara de Gestão da Competitividade, criada recentemente pelo governo. Ele utiliza seus conhecimentos sobre o funcionamento da máquina pública, e sua proximidade com a Presidente Dilma Rousseff para “abrir portas” para outros empresários defenderem interesses específicos, e para influenciar a governante sobre assuntos econômicos, principalmente as que dizem respeito à competitividade da indústria, como nos recentes medidas anunciadas: redução média de 20,2% da tarifa de energia, e o lançamento do pacote de R\$ 133 bilhões em incentivo à infraestrutura. Essas medidas não foram elaboradas por Gerdau, mas fazem parte do conjunto de temas defendidos por ele para se viabilizar a ampliação da competitividade dos produtos industriais brasileiros tanto no mercado interno quanto no exterior.

Um detalhe importante a acrescentar é que essa elite industrial, a qual o empresário Gerdau pertence, é a que tem ampliado cada vez mais seu grau de influência, sem, contudo, haver algum nível de incremento na participação de agentes estrangeiros nessas conexões. E, pelo acesso privilegiado a alta cúpula governamental, e abrangência do favoritismo e da proteção concedida, entendemos

que a elite industrial brasileira é a que melhor se insere e se articula em anéis burocráticos, muito mais do que aquela que atuou nos anos 50.

As medidas implantadas pelo governo para atender as demandas específicas da elite industrial não são computadas no conjunto de medidas lançadas no âmbito do PBM; são tidas como conquistas individuais do industrial agraciado. A maioria das 63 medidas do Plano, anunciadas de agosto de 2011 até novembro de 2012, é fruto das negociações mantidas pelo sistema corporativo e extra corporativo de representação do empresariado com o setor público, desde o período da PITCE, e que, só agora, o governo encontrou ambiente favorável para implantar. É o caso da desoneração da folha de pagamentos, desoneração dos investimentos e depreciação acelerada.

As grandes empresas, apesar de usufruírem de conexões pessoais, aproveitam o canal de diálogo com a burocracia, criado nos Conselhos de Competitividade Setorial, que substituíram aos Fóruns de Competitividade, da PDP. Estes, junto aos Comitês Executivos, formam as Coordenações Setoriais, identificadas como instâncias de articulação e formulação do PBM. Os Comitês Executivos são instâncias formadas por representantes governamentais, especialistas nos setores em que atua, e têm caráter deliberativo, com as seguintes atribuições: (a) formular e implementar as Agendas Setoriais³⁸; (b) monitorar o alcance das metas setoriais; e (c) coordenar as Agendas Setoriais, buscando a convergência com as políticas públicas. Os Conselhos de Competitividade Setorial, além de absorverem os membros dos comitês executivos, têm em suas composições representantes do empresariado - as grandes empresas, como citamos, e as entidades empresariais -, e representantes dos trabalhadores. Como tem um caráter consultivo - na PDP, os fóruns tinham caráter deliberativo - suas atribuições concentram-se na contribuição da elaboração e implementação das Agendas Setoriais.

Os Conselhos são formados, ao todo, por aproximadamente 500 membros, escolhidos de acordo com critérios estabelecidos pelos formuladores da política industrial. A ideia da seleção era de reunir pessoas que tivessem a capacidade de

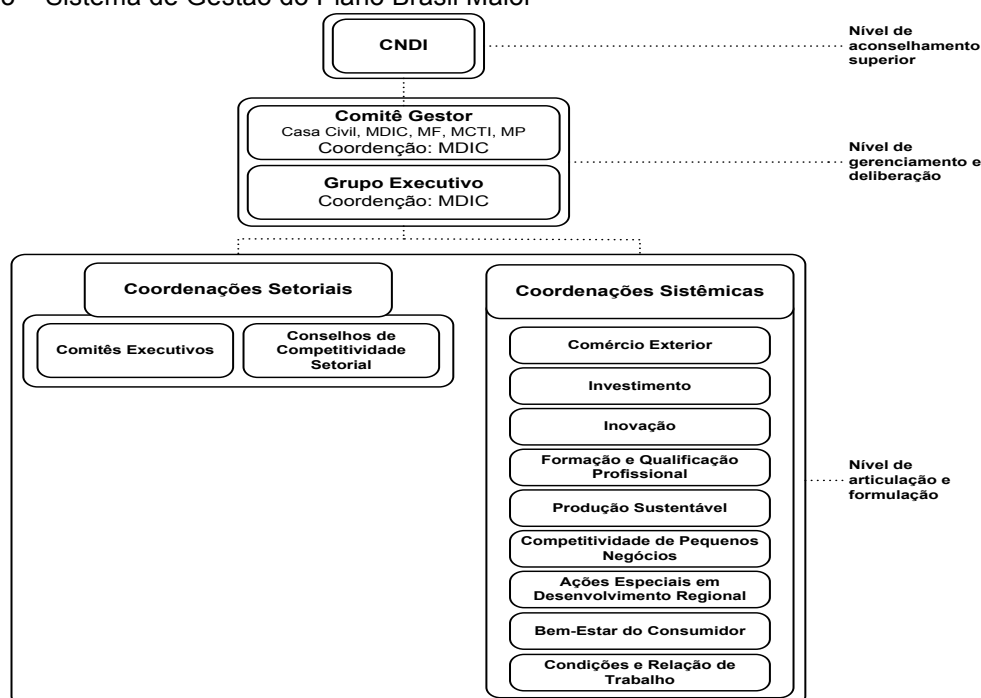
³⁸ As Agendas Setoriais contém um diagnóstico setorial, os objetivos e metas setoriais, de curto e médio prazos, e especificam as atividades, produtos e resultados a serem alcançados a partir de um marco zero definido, bem como indicadores, estimativas de custos e distribuição de responsabilidades entre todos os atores envolvidos - público e privado.

propor questões substantivas para o desenvolvimento do setor, enfocando os caminhos necessários para promover o avanço tecnológico e o aumento da competitividade do setor.

Outra novidade em relação à PDP é que esses conselhos são coordenados por representantes da alta direção dos ministérios e órgãos envolvidos na política industrial: secretários de Estado dos ministérios, presidentes, vice-presidentes e diretores de paraestatais, além de diretores de departamentos dos ministérios. Essa escolha tem dado empoderamento às instâncias setoriais, valorizado os trabalhos desenvolvidos até o momento, principalmente no que tange ao planejamento e elaboração das Agendas Setoriais, e encurtado a distância hierárquica entre elas e o Grupo Executivo (Figura 5.3).

O Grupo Executivo é uma instância governamental, que constitui um dos níveis de gerenciamento e deliberação do sistema de gestão do PBM, sendo responsável pela consolidação dos programas e das ações da política industrial. O Grupo é coordenado pelo MDIC, e integrado por representantes de Ministérios (MF, Casa Civil, MP e MCTI), da ABDI, do BNDES, e da FINEP, mas são os representantes do MDIC, ABDI e BNDES que formam o “núcleo duro”, sendo os responsáveis pelos principais encaminhamentos e decisões de política industrial.

Figura 5.3 – Sistema de Gestão do Plano Brasil Maior



Até o momento, os trabalhos nas instâncias setoriais foram de articulação e formulação das Agendas Setoriais. Nessa fase, a burocracia mostrou maturidade em termos de absorção do conhecimento sobre os setores, demonstrado nos diagnósticos elaborados, e validados pelo empresariado. A definição de diretrizes e propostas impactantes para os setores se realizou por uma série de reuniões de trabalho envolvendo setor público e setor privado. Em todo esse período de formulação de propostas, os representantes do empresariado queriam ser ouvidos pelo governo; havia uma espécie de carência, proveniente do clima econômico adverso, conforme analisamos anteriormente. A confiança do empresário industrial na recuperação da economia passou todo o primeiro semestre de 2012 em declínio. Ao longo desse período, o CNDI só se reuniu em outubro de 2012, mostrando um comportamento de esvaziamento das suas funções, como ocorreu durante a PDP.

O CNDI tem sido substituído por dois movimentos que giram em torno das relações pessoais mantidas entre o atual ministro do MDIC, Fernando Pimentel, e o presidente da CNI, Robson de Andrade: de um lado, o ministro promove encontros com representantes empresariais para falar sobre os caminhos futuros da política industrial, explicar os atrasos na implementação, e os esforços empreendidos para atender as demandas setoriais e, por outro lado, o empresariado industrial, por intermédio de sua entidade de cúpula, a CNI, evita externar críticas mais contundentes ao PBM, apoiando-o oficialmente; as críticas têm sido uma das tarefas da Fiesp, da Firjan e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), entidades que não compartilham do método utilizado pela CNI na intermediação de interesses.

Como o PBM ainda está na fase de planejamento, ainda não há parâmetros para analisar como se dá a intermediação de interesses na execução da política, partindo-se do pressuposto que, à medida que o PBM avança, e a indústria comece a dar sinais de recuperação, novas demandas surgirão, e necessitarão de negociações que demonstrem os benefícios ao setor. De todo modo, traçando um panorama analítico das três políticas, sugere-se que, nos três casos, as políticas foram gestadas ou executadas em momentos de turbulência, o que no fundo caracteriza a essência do funcionamento de uma economia capitalista. As políticas industriais refletem esse funcionamento – há momentos de maior intensidade, há momentos de consideráveis declínios.

Tanto a PITCE, quanto a PDP e o PBM foram elaborados e efetivados dentro de uma estratégia de desenvolvimento concebida pelos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva e continuada no de Dilma Rousseff, cujo centro é a política de bem estar social. Nos últimos nove anos, o país apresentou um relativo avanço em termos de bem estar social, porque o tema está na agenda central do governo; o que não está na agenda central é a política industrial. A agenda de bem estar social está muito mais adiantada politicamente, do que a agenda de política industrial. A máquina pública não está voltada para a política industrial; ela não está montada para viabilizar e efetivar a política industrial, que depende de uma ação coordenada de vários ministérios para sua execução, o que não é algo trivial. Apesar de ser percebida com de grande relevância – no atual governo, o Plano foi lançado no Palácio do Planalto pela Presidente da República -, a política industrial está longe de estar no centro da agenda.

Uma vez que a política industrial não está colocada no centro da agenda de governo, o enfrentamento dos interesses privados pela burocracia governamental e agências oficiais não se dá de forma exitosa. Ao contrário, a burocracia se sente derrotada, motivo pelo qual reconhecemos a manutenção de anéis burocráticos, na maioria das situações, alimentados muito mais pela alta cúpula, do que pela “média burocracia”, cada vez mais qualificada e defensora dos interesses do Estado.

O que se conclui das análises sobre as recentes políticas industriais brasileiras e chilenas é que a questão dos atores da política industrial é algo substancial. Quem são os atores-chave para se fazer política industrial? A burocracia deveria ser o ator-chave, mas ela tem dificuldades em exercer um papel mais expressivo de defesa dos interesses de Estado, na medida em que, de um lado, estão as empresas emergentes de base tecnológica, que não têm inserção dentro do *establishment* para fazer valer os seus interesses, que são mais convergentes com os interesses do Estado na efetivação da política industrial. São empresas, em geral, frágeis politicamente, mesmo aquelas de sucesso econômico. Na matriz empresarial brasileira, o peso político delas é precário, não conseguindo influenciar os *policy makers* da política industrial. Essas empresas de base tecnológica, que seriam potenciais aliados do Estado, por não terem peso político, produzem limitações estruturais à burocracia.

De outro lado, estão as grandes empresas de capital nacional, que procuram, de uma forma bastante heterogênea, fragmentada, e individual, buscar o atendimento de seus interesses que não são, necessariamente, convergentes com os do Estado. A falta de entidades de cúpula empresarial no Brasil é uma das condicionantes para a manutenção desse cenário. No Chile, as negociações entre essas entidades e o governo, e os resultados refletidos no desempenho das empresas chilenas no comércio exterior e na performance da economia mostram que são atores-chave, e seus interesses vão além da busca pela maximização do lucro.

Como unir os interesses das empresas emergentes de base tecnológica com a força política das grandes empresas? Este é um desafio que, talvez, só seja possível, se a política industrial for conduzida para o centro da agenda de governo e, dessa forma, a burocracia poderá obter o respaldo político necessário para enfrentar os interesses privados, obstruir os laços clientelistas e os anéis burocráticos, e direcionar as grandes empresas para convergir com os interesses do Estado.

5.3 Os interesses do empresariado e os anéis burocráticos que adornam as políticas industriais

Independente do regime político e do nível de industrialização de um país, o setor privado terá como interesse precípuo a maximização do lucro, a acumulação de capital. Tanto no Chile quanto no Brasil, para esse interesse ser alcançado pelos empresários, é fundamental que se promova o desenvolvimento da estrutura produtiva. E, para isso, ele não poderá prescindir de alguma forma de orientação e fomento por parte do Estado. Há um conjunto de benefícios demandados pelo empresariado para o Estado, a fim de alcançar seu interesse de acumulação; a esses benefícios, denominamos de “interesses gerais”, pois tendem a satisfazer ao conjunto do setor industrial. Os principais são a proteção, por meio de barreiras tarifárias e não-tarifárias (respeitando os acordos da Organização Mundial de Comércio) contra a concorrência no mercado interno, e incentivos fiscais, tributários e creditícios para ampliar a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional.

A análise do caso chileno deu condições de entender melhor determinadas situações peculiares ao Brasil. Uma delas é a obtenção de benefícios específicos

para um segmento da indústria. Nesses casos, geralmente, a demanda é apresentada por entidades que compõem a estrutura corporativa e extra corporativa de representação empresarial para agências oficiais e representantes da burocracia governamental. Esses benefícios podem ser considerados como “interesses setoriais”, porque tendem a satisfazer a um ou alguns segmentos industriais. A concessão desses benefícios pode gerar um efeito demonstração, levando a representantes de outros segmentos a pleitearem benefícios semelhantes. Se o governo decide pela ampliação do benefício para um conjunto mais expressivo de segmentos, é porque eles deixaram de ser do interesse setorial, e passaram a ser do interesse geral. Os benefícios concedidos mais recentemente no Brasil que exemplificam essa categoria são as medidas de desoneração da folha de pagamentos, a depreciação acelerada, e a margem de preferência para compras públicas.

O Brasil também se caracteriza pela existência de benefícios de caráter individual e fragmentado, cuja origem da reivindicação é proveniente de empresas, geralmente, de grande porte, ou de grupo econômico nacional ou estrangeiro. Esses benefícios são considerados como “interesses particulares”, porque vão satisfazer a demandas específicas; e, se o governo os concede, pode levar em consideração, ou não, os interesses da coletividade. em outras palavras, a tomada de decisão quanto à satisfação de uma demanda individual do setor privado, pode estar em oposição aos interesses da sociedade, um *trade-off*, facilmente resolvido pelo governo, que opta em agradar ao grande capital.

Excetuando-se os benefícios que podem ser adquiridos junto ao Poder Legislativo, que não faz parte da análise desta pesquisa, é possível que haja outros tipos de benefícios concedidos pelo Executivo que gravitem entre os três apresentados aqui. Mas, para esses, os interessados e a forma de obtenção não seriam tão diferentes.

Nas três situações, para que o empresariado alcance o apoio e a atenção do Estado, colaborando ou influenciando-o na tomada de decisões no processo de desenvolvimento industrial, poderá seguir por três caminhos distintos, mas que, em alguns casos, podem levar ao mesmo resultado. O primeiro caminho é o da articulação público-privada em espaços políticos de articulação e negociação criados

para produzir capacidade cooperativa e consenso. No Brasil, as entidades de representação funcionam com essa característica, mas também atuam em ambientes de ratificação das prerrogativas do Estado, em vez do compartilhamento do poder, ou do caráter *from bottom to top*, conforme discutimos anteriormente. A ambígua natureza dos espaços, ora funcionando como instância de cooperação e consenso, ora como instância de ratificação de políticas governamentais, coloca em cheque o funcionamento dessas instâncias, deixando transparecer uma natureza dúbia, que pode influenciar ou contaminar a trajetória da política e o comportamento dos atores.

O segundo caminho é o envolvimento assíduo das entidades corporativas e extra corporativa em contatos próximos com a burocracia e com autoridades responsáveis pela tomada de decisão em torno da política industrial; isso ocorre tanto fora, quanto dentro das instâncias setoriais oficiais de articulação público-privada. No entanto, esse caminho é utilizado com maior intensidade em reuniões nos escritórios de representantes de agências oficiais e da burocracia governamental.

Por fim, o terceiro caminho, que é pela via das conexões pessoais, dos laços informais que os empresários dos grupos econômicos e das grandes empresas brasileiras e, em alguns setores, também as corporações multinacionais, sustentam junto à alta direção pública, a elite política, segundo Mills (1972).

Baseado nas investigações sobre a intermediação de interesses no Chile, e numa adaptação dos modelos de análise das diferenças e tensões observados entre a burocracia e os políticos, de B. Guy Peters (1981; 1987), pode-se compreender melhor a dinâmica da relação entre o Estado e o empresariado, e propor um modelo de análise da interação entre o empresariado industrial e o Estado em políticas públicas de desenvolvimento industrial, considerando a alta cúpula governamental, a burocracia, e as agências oficiais como representantes do Estado, e as entidades corporativas, as extra corporativas, e os empresários de grupos econômicos e grandes empresas, como representantes do empresariado.

Os quadros que se seguem ilustram a explicação para duas questões-chave desta investigação: quais os interesses do empresariado industrial? E, em que medida os anéis burocráticos são identificados na relação Estado – empresariado?

Primeiramente, examina-se o perfil das recentes políticas industriais no Brasil, para ter uma ideia do ambiente no qual se dá a intermediação de interesses. Verifica-se que elas têm um perfil muito semelhante, confirmando o sentido de continuidade da política. Mesmo com alterações em suas estruturas operacionais, por exemplo, na escolha das cadeias ou segmentos produtivos, fica claro que políticas de desenvolvimento industrial entraram de forma concreta na agenda de governo (mas, ainda não fazem parte do centro da agenda). Poder-se-ia indagar se uma mudança do comando político do país retiraria essa política pública do cenário. Nesta pesquisa, entende-se que não. As decisões eleitorais das últimas três campanhas presidenciais, não produziu alterações no quadro da estrutura de poder, mas, sugere-se que, diante das profundas transformações desde o início do século XXI na economia mundial, principalmente no que se refere à divisão internacional do trabalho, independente da linha ideológica que assuma o comando político no Brasil, o desenvolvimento industrial e tecnológico não deixará de ser perseguido.

Quadro 5.4 – Brasil: Análise das Recentes Políticas Industriais

| | PITCE | PDP | PBM |
|--|---|---|---|
| Período de efetivação | 2005-2007 | 2008-2010 | 2011-2014 |
| Regime político | Regime democrático | Regime democrático | Regime democrático |
| Tipo de Agenda | Horizontal e setorial | Horizontal e setorial | Horizontal e setorial |
| Ação Política | De caráter desenvolvimentista | De caráter desenvolvimentista | De caráter desenvolvimentista |
| Grupo de política industrial (Peres, 2005) | Em alguns casos, há o enfoque setorial, com implicações nos marcos regulatórios; em outros, predomina uma estratégia de continuidade do modelo de industrialização por substituição de importação, buscando proteger determinados setores da competição externa | Em alguns casos, há o enfoque setorial, com implicações nos marcos regulatórios; em outros, predomina uma estratégia de continuidade do modelo de industrialização por substituição de importação, buscando proteger determinados setores da competição externa | Em alguns casos, há o enfoque setorial, com implicações nos marcos regulatórios; em outros, predomina uma estratégia de continuidade do modelo de industrialização por substituição de importação, buscando proteger determinados setores da competição externa |

Fonte: Pesquisa: “Os Interesses do Empresariado Industrial: uma análise comparada da relação entre o Estado e a elite industrial nas políticas industriais recentes no Brasil e no Chile (2001-2012)”.

A sugestão foi construída a partir de duas observações: em primeiro lugar, o exemplo dado pela classe empresarial chilena, por intermédio das entidades de cúpula, após a vitória da coalizão de forças da oposição ao regime de Pinochet no plebiscito de 1988, e nas eleições presidenciais de 1989. Os empresários chilenos contaram com o ativo envolvimento de entidades de cúpula empresarial, a *Corporación de Producción y Comercio* (CPC) e a *Sociedad de Fomento Fabril* (CFF), que saíram em defesa da manutenção da linha ideológica neoliberal nas negociações com o novo governo. Como visto neste capítulo, o Governo de Patricio Aylwin garantiu ao empresariado a preservação do direito de propriedade e a iniciativa individual, e manteve o sistema de economia aberta integrada aos mercados internacionais, mecanismos tidos pelos empresários chilenos como os principais para o desenvolvimento econômico, e conseguiu envolver a classe empresarial, junto aos trabalhadores, em um pacto social pró reformas sociais.

Em segundo lugar, pelo comportamento do empresariado brasileiro na campanha presidencial de 2002. Naquele período, as entidades empresariais defenderam, por meio de eventos, entrevistas e documentos na mídia nacional, a necessidade de o Estado voltar a adotar políticas de incentivo ao desenvolvimento industrial; o entendimento da classe empresarial era que a indústria houvera sido esquecida nos anos 90 e, como consequência, o país vivia (ou poderia começar a viver) o fenômeno da doença holandesa³⁹, ou da desindustrialização.

Os empresários brasileiros se colocavam no lado da oposição ao candidato eleito. Entretanto, quando se tornou claro que o novo presidente não adotaria políticas radicais na linha do que seu partido defendera no passado como, por exemplo, o descumprimento de acordos internacionais, o não pagamento da dívida externa, ao mesmo tempo em que revelava um interesse maior do que o do governo anterior por uma política industrial ativa e de defesa à empresa nacional, o empresariado passou a apoiar o governo (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009). O presidente eleito, portanto, havia assumido o compromisso pelo retorno às políticas de desenvolvimento industrial. Mas, havia poucas alternativas: o modelo de

³⁹ Basicamente, “doença holandesa” é um conceito econômico que explica a relação entre a exploração de recursos naturais e o declínio do setor manufatureiro. O termo foi formulado por economistas da revista *The Economist*, em 1977, para descrever o declínio da indústria manufatureira na Holanda, após a descoberta de gás natural. A teoria diz que um aumento de receita decorrente da exportação de recursos naturais irá desindustrializar uma nação, devido à valorização cambial, que torna o setor manufatureiro menos competitivo aos produtos externos.

desenvolvimento associado ao receituário neoliberal não cumpriu as promessas de desenvolvimento nos anos 90, e chegou a sua falência; o modelo levou o empresariado à exaustão e à total desconfiança, diante da aposta política e ideológica que fizeram em 1995. Também não era cabível a adoção de política industrial que fosse uma continuidade das que foram implementadas durante a fase de industrialização por substituição. A solução foi formular e adotar o que muitos acadêmicos e burocratas têm denominado de “novo desenvolvimentismo”, termo discutido nesta investigação, no Capítulo 3, e que ganhava a simpatia da classe empresarial, que havia chegado à conclusão de que o desenvolvimento industrial no Brasil não poderia prescindir da atuação Estado. Não se tratava de defender o grau de envolvimento direto do Estado no setor produtivo, como nas décadas de 60 e 70.

O modelo de desenvolvimento industrial em construção no país, posto em prática pelo comando político que governa o Brasil desde 2003, e apoiado pelo empresariado, tem um perfil desenvolvimentista, porque incorpora a intervenção do Estado para promover o crescimento econômico, fundado nas grandes empresas estatais e nos investimentos diretos. E, é apoiado pelo empresariado porque são sabedores da relevância dos instrumentos de política industrial nas mãos do Estado, principalmente os de proteção, de regulação, de investimento em infraestrutura, e os de incentivo à competitividade nos mercados externos. O modelo (neo) desenvolvimentista não é a linha ideológica defendida pelo empresariado; mas a presença do Estado no desenvolvimento é.

Para que o Estado atue em consonância com os desafios impostos pelas transformações econômicas mundiais, e com as expectativas e interesses do empresariado, as políticas industriais adotadas tiveram como arquitetura operacional um duplo caráter - de horizontalidade, para atacar os problemas sistêmicos, globais da indústria brasileira, e de enfoque setorial, para reequipar e fortalecer uns setores, e proteger outros na competição que se dá no mercado doméstico e no exterior.

Esse enfoque setorial também se caracteriza por dois aspectos: (i) pelas implicações regulatórias, necessárias para o aperfeiçoamento tecnológico, e para organizar um segmento ou cadeia produtiva; e (ii) pelo resgate à práticas comumente adotadas na estratégia de industrialização por substituição de importação, como é o caso das medidas de proteção a determinados setores que

perderam a disputa tecnológica e, conseqüentemente, são derrotados na competição externa.

A segunda parte da análise diz respeito à forma e ao nível de interação do empresariado industrial com o Estado. Para que o empresariado obtenha do Estado ações ou medidas que não foram definidas pela burocracia - medidas que não compõem o portfólio daquilo que é do interesse do Estado e, portanto, não são contempladas na política industrial - deve manter diálogos para intermediar e defender propostas e pontos de vistas, na expectativa que, em algum momento, o Estado os aceite e os implante.

As formas de interação que prevalecem na atmosfera da política industrial ou dos interesses privados para a promoção do desenvolvimento industrial são, basicamente: (i) em primeiro lugar, a constatação de que o empresariado brasileiro dispõe de diversos espaços políticos, formalmente estabelecidos e ligados à estrutura do Estado para interagir com a burocracia governamental, porém com deficiências claras, que levam o empresariado ao desestímulo, como é o caso do CDES que, com a profusão de conselhos criados nos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, perdeu o *status* e o papel de aconselhamento superior sobre o desenvolvimento, e do CNDI que, apesar de ter sido bem ativo e exercer seu papel no que tange à proposição de medidas impactantes e ao aconselhamento sobre os caminhos da PITCE, foi informalmente desativado na PDP, e, até agora, muito pouco utilizado no PBM. O fato de esses conselhos serem de caráter consultivo, e sem regras claras para a sociedade escolher seus representantes também são explicações para a vazante de diálogos e articulações público-privado.

Em segundo lugar, a forma de interação nos Conselhos não tem sido a mais adequada para a defesa de interesses coletivos do empresariado. Primeiro, porque as reuniões dos principais conselhos ligados à indústria são escassas e sem brilho e, quando ocorrem, assemelham-se aos eventos da Corte durante o Absolutismo: servem para o governo expor os “avanços” conquistados, ou para facilitar o acesso individualizado de determinados empresários de grandes empresas ou grupos econômicos a representantes da alta cúpula governamental.

A pesquisa concluiu que a defesa de interesses coletivos no Brasil enfrenta problemas estruturais. Diferentemente do que ocorre no Chile, a baixa capacidade

de ação conjunta pode ser explicada por uma série de fatores interrelacionados, tais como a estrutura organizacional corporativa de representação de interesses; a falta de uma entidade de cúpula de caráter multissetorial, com condições de agir e de falar em nome de toda a classe empresarial; a incapacidade histórica do empresariado de formular plataformas de teor abrangente, incorporando demandas de outros setores, inclusive da classe trabalhadora, associada à baixa tradição de acordos interclasses; e o papel do Estado como formulador e executor de políticas econômicas do país e como indutor do padrão de ação coletiva da classe empresarial (DINIZ, 2000).

Sob esse aspecto, a forma de interação que prevalece na estrutura corporativa na representação de interesses empresariais no Brasil é a que se dá por intermédio dos sindicatos, federações e confederações, mas também das associações empresariais, de modo fragmentado, nos espaços setoriais de negociação; isso sugere o questionamento sobre a construção de um “novo corporativismo” dentro de um momento “neo desenvolvimentista”, visto que as intermediações de interesses parecem não estabelecer uma ruptura com o passado.

Em fim, a terceira forma de interação se dá, como visto anteriormente, pelas conexões pessoais do Capitalismo, pela rede criada por empresários que dirigem grupos econômicos e grandes empresas de setores estratégicos para o desenvolvimento industrial brasileiro, para ter acesso à alta cúpula governamental, criando laços pessoais, refletidos na troca de favores que interessam aos particulares, em oposição à sociedade.

Para entender melhor como se processa essa interação, e em que situações se criam, ou não, anéis burocráticos, apresenta-se uma análise da interação público-privado, baseado nas análises de Peters (1981; 1987), que propõe um modelo de diferenças de comportamento e tensões entre políticos e burocratas, cujas categorias de análise são a formal-legal, a paroquial, a funcional, a adversária, e a do Estado administrativo⁴⁰.

⁴⁰ Para compreender o modelo de análise de B. Guy Peters, de modo sintetizado, sugerimos a leitura de RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

O modelo construído nesta pesquisa se concentra em duas categorias: (i) a categoria formal-legal, que reflete a interação entre burocracia e empresariado nos espaços políticos formais, de cooperação e consenso, criados para viabilizar a negociação de benefícios multissetoriais à indústria, e dos interesses econômicos do Estado; e (ii) a categoria paroquial, que guarda afinidades, de um lado, com a Teoria das Elites, na medida em que sugere a existência de contatos pessoais entre burocracia e empresariado mobilizando-se em torno de questões e interesses específicos; e, de outro lado, com os mecanismos corporativistas de intermediação de interesses, em função dos vínculos baseados em interesses setoriais.

Na tentativa de distinguir analiticamente os padrões de interação entre burocracia e empresariado nas três políticas industriais recentes, sugere-se o exame de quatro dimensões: a) o caráter das interações; b) o estilo de resolução dos conflitos entre os atores; c) os procedimentos típicos das interações dos atores; e d) o tipo de impacto dos diferentes padrões de interação sobre as políticas adotadas pelo governo. O quadro que se segue indica o caráter dessas interações.

Quadro 5.5 – Brasil: Análise do Nível de Interação entre o Setor Público e o Privado

| | <i>Categorias</i> | <i>Caráter das interações</i> | <i>Estilo da resolução de conflitos</i> | <i>Procedimentos das interações</i> | <i>Tipo de impacto</i> |
|-------|-------------------|-------------------------------|---|-------------------------------------|------------------------|
| PITCE | Formal-legal | Integrado | Poder legítimo | Reconhecimento mútuo | Mudança |
| | Paroquial | Integrado | Barganha | Captura | Estabilidade |
| PDP | Formal-legal | Conflitante | Poder legítimo | Reconhecimento mútuo | Descrédito |
| | Paroquial | Integrado | Barganha | Captura | Estabilidade |
| PBM | Formal-legal | Conflitante | Poder legítimo | Reconhecimento mútuo | Descrédito |
| | Paroquial | Integrado? | Barganha? | Captura?; reconhecimento mútuo? | Estabilidade? |

Fonte: Pesquisa: “Os Interesses do Empresariado Industrial: uma análise comparada da relação entre o Estado e a elite industrial nas políticas industriais recentes no Brasil e no Chile (2001-2012)”.

A categoria formal-legal demonstra a fragilidade da estrutura organizacional criada nas políticas industriais, excetuando-se na PITCE. Merece sublinhar que a arquitetura de coordenação e gestão prevista para a PDP e o PBM, teoricamente, respondem às necessidades de políticas públicas contemporâneas. A fragilidade

está na efetivação dos modelos. Se na PITCE, a primeira política industrial pós hegemonia neoliberal, o CNDI funcionou favoravelmente como instância de negociação multissetorial, com um calendário permanente de reuniões, o mesmo não ocorreu na PDP, e não tem ocorrido no PBM. A vazante de reuniões e de proposições ao desenvolvimento industrial, fez do CNDI, a partir de 2008, uma entidade desacreditada, não só por essa deficiência, mas também pelas comentadas anteriormente, nesta seção.

Decididamente, o CNDI, desde 2008, não tem contribuído para a interação republicana entre o empresariado e a burocracia governamental, provocando dessa maneira, um redirecionamento e realimentação dos canais corporativos e informais, longe de serem republicanos.

De modo geral, as políticas industriais privilegiaram a articulação público-privada setorialmente, exceto na PITCE, desconsiderando a importância das câmaras multissetoriais. As instâncias setoriais – Fóruns de Competitividade, na PDP, e Conselhos de Competitividade Setorial, no PBM – foram marcadas pela barganha. A atuação da burocracia tende a ser a de defender os interesses do Estado, ao mesmo tempo em que procura responder às pressões do empresariado. Em um ambiente de negociação setorial, a falta de conhecimento sobre os problemas e desafios do setor, leva ao grupo menos informado apoiar-se no que traz um diagnóstico completo, com proposições claras. Era o que ocorria nos fóruns de competitividade, durante a PDP. Na formulação do PBM, a burocracia governamental e as agências oficiais já demonstraram ter absorvido conhecimento substancial sobre os setores em que atuam. Porém, como a atual política está na fase final de planejamento, e as reuniões dos conselhos de competitividade ainda não deslançaram, não temos condições de analisar até que ponto a maturidade alcançada pelos representantes do governo evitará a influência do setor privado sobre as propostas e decisões para os setores.

Nas interações, a captura ou influência do setor privado sobre a burocracia governamental caracteriza a PDP. Nessa categoria, a possibilidade de interações entre elites – política e industrial –, baseadas no compartilhamento de valores, associa-se ao comportamento corporativista, reforçando a ideia da existência de anéis burocráticos. Em ambas as situações, os representantes do Estado

desempenham papel decisivo na concessão de benefícios, ou na troca de favores. Ou seja, a existência de anéis burocráticos reforça o quadro no qual as entidades de representação dos empresários industriais conquistam o espaço público criado para todos os setores da sociedade, participa do processo decisório, direta ou indiretamente, e obtêm o *status* de interlocutores e parceiros do Estado, por apoiar a formulação e implementação de políticas industriais, ou somente apoiar os esforços do governo para implantar uma política; e os laços pessoais criam a solidariedade entre a alta direção governamental – que, geralmente tem aspirações a cargos públicos, e as lideranças da classe industrial.

Esta pesquisa dedicou-se a fazer uma provocação sobre as mudanças em curso na economia mundial, principalmente porque os países latino americanos encontram-se em uma fase de retomada de políticas de desenvolvimento industrial. Atualmente, há uma crise do capitalismo globalizado, que diz respeito à crise do atual padrão de desenvolvimento, caracterizado pela dominância financeira, e pela inviabilidade do atual regime de comércio e investimento internacional. Imaginar que podemos ter plena circulação de bens, serviços e de capital, independente de que modelo econômico esteja e vigor, pela experiência histórica, mostrou-se inviável. A ideia de que a especialização, a partir de qualquer vantagem comparativa seja o caminho para o ótimo bem estar global, simplesmente, faliu. E isso ocorreu porque, após 25 anos, o regime conduziu o mundo a padrões de especialização, no qual se vê, de um lado, países cronicamente superavitários e, de outro lado, países cronicamente deficitários. A liberdade do fluxo de capital não administrou esse problema; não se tornou viável manter países credores, de um lado, e devedores, de outro.

Mas apesar dos desejos da Organização Mundial para o Comércio (OMC), o mundo caminha para construir outro regime de comércio e investimento; os países considerados desenvolvidos procuram balancear suas estruturas econômicas, recuperando parte da indústria que se deslocou para a Ásia, especialmente a China. Este país, por sua vez, procura novos mercados para seus produtos, mesmo sabendo que no futuro dependerão muito mais do seu mercado interno. No novo regime poderá haver menos especialização e mais equilíbrio nas estruturas econômicas do mundo.

Essa premissa é importante para mostrar a relevância de o Brasil adotar políticas industriais e de desenvolvimento tecnológico. O Brasil não faz algo divergente do que o mundo tem feito. A expectativa com essas políticas é ter uma base industrial mais equilibrada, que gere mais valor agregado, e mais emprego, aumentando também a taxa de inovação.

Um dos critérios que caracterizam a estruturação de políticas industriais em países considerados emergentes, como o Brasil é a definição dos atores que vão fazer com que as transformações na estrutura produtiva ocorram satisfatoriamente. “Qual é o time desse campeonato?” O Estado, como tem se desenhado, tem um papel ativo e imprescindível no desenvolvimento industrial, mas nesse “jogo”, o setor privado tem um papel fundamental. O Brasil não pode fazer política industrial sem o empresariado, embora, em algumas decisões, o governo necessite jogar “contra eles”; isto é, o fato de o empresariado industrial ter papel fundamental, não significa que o Estado tenha de implementar a política industrial para ele. Às vezes, o Estado tem de ir de encontro ao que o empresariado gostaria que fosse feito; ir contra o interesse do empresariado. Às vezes, o Estado precisa ser firme, e contrariar os interesses do setor privado. Precisa apoiá-lo, mas, também precisa regulá-lo e contê-lo.

Mas, o desafio do setor privado é grande. O empresariado brasileiro sofre do problema da fragmentação e da heterogeneidade; as empresas estrangeiras sediadas no país demonstram dificuldades em negociar, um dos exemplos é a construção do regime especial para o setor automotivo. Além disso, existem milhares de micro e pequenas empresas, que são atores importantes, mas muito pouco acionadas ou representadas nos espaços políticos. O desafio maior, no entanto, é o Estado e o empresariado industrial romperem os mecanismos dos anéis burocráticos, e deixarem de privilegiar interesses setoriais ou individuais, e se comportarem como atores sociais, por assumir e decidir sobre questões que proporcionam grandes consequências para a sociedade.

CONCLUSÃO

Charles Lindblom (1981) diria que no mundo real a análise não é conclusiva, principalmente quando se trata de formulação e efetivação de políticas que, necessariamente induz à interação entre atores interessados, exercendo influência, controle ou poder umas sobre as outras. Em todos os sistemas políticos, os *policy makers* representam uma parcela pequena da população; trata-se de uma elite, uma seleção dos expoentes, dos notáveis de cada grupo.

Esta tese partiu de uma premissa elitista, a de que o interesse e o comportamento dos indivíduos que compõem um grupo privilegiado influenciam os caminhos traçados para o alcance do desenvolvimento econômico e social de uma nação. Com base nisso, decidiu-se estudar a existência, ou não, da influência do empresariado industrial sobre instâncias decisórias do Estado, no que diz respeito à formulação e efetivação de políticas de desenvolvimento industrial. Com o decorrer da pesquisa, analisou-se também como tal relação redundou na obtenção de benefícios individualizados, para uma grande empresa, por exemplo. Ou seja, a influência de empresários junto à alta direção governamental, cujas medidas atendidas não seriam computadas como resultante da política.

Para o estudo de caso, comparou-se o Brasil e o Chile, ambos localizados na América do Sul, foco dos estudos comparados do programa de pesquisa e pós-graduação, escolhidos em função das condições políticas e econômicas que favoreceram à retomada de políticas de desenvolvimento industrial. A possibilidade de analisar as circunstâncias de aplicação de políticas industriais e a relação entre Estado e empresariado em regimes autoritários também corroborou para a identificação dos casos.

Inicialmente, tomou-se como arcabouço teórico-conceitual a Teoria das Elites, levando-se em conta as suas categorias e correntes. O exame desse instrumental teórico foi importante para auxiliar na definição de alguns posicionamentos para dar continuidade à pesquisa, como, por exemplo, em primeiro lugar, a ideia da diversidade de elites; e, em segundo lugar, a visão da compatibilidade existente entre a democracia e o elitismo, ou seja, uma das correntes teóricas estudadas nos mostra que a existência de elites não nega a

democracia. Ao contrário, numa sociedade democrática, a massa procura agir no sentido de remover seus líderes ou de forçá-los a tomar decisões no interesse da maioria.

Antes de continuar a investigação, considera-se fundamental identificar qual o grupo a ser focado, e suas características. Por esse motivo, apresentou-se uma definição segundo a qual a elite industrial seria formada por indivíduos que possuem elevado grau de penetração no Estado, graças às conexões pessoais, aos laços do Capitalismo, que tem como característica a capacidade de persuasão e pressão política para garantir que os seus interesses específicos, fragmentados sejam atendidos pelo Estado. Essa proximidade permite também que se influencie a alta direção governamental para tomar medidas que beneficiem a indústria como um todo. Esses indivíduos foram identificados como sendo os empresários de grupos econômicos ou de grandes empresas nacionais e, em alguns casos, estrangeiras, tanto dos setores modernos quanto dos setores tradicionais da indústria.

Essa definição foi fundamental para esclarecer quais as formas de interação e intermediação de interesses do empresariado junto ao Estado, que não estariam circunscritas apenas aos laços da elite, mas também às entidades corporativas e extra corporativas, que se utilizam de canais apropriados para obter benefícios setoriais, porém, de forma fragmentada.

Ainda sobre a questão teórica, a proposta era de se apoiar na interpretação dos escritos de Gramsci sobre o papel de um grupo de *status* no planejamento ou promoção do desenvolvimento, não obstante toda a árvore do pensamento sobre as elites ser fundamental para a construção de um entendimento sobre os conflitos entre Estado e burguesia industrial.

Nesse caso, uma expectativa para trabalho futuro, ou uma recomendação de pesquisa seria partir da ideia de uma elite industrial nacional, à qual se pode imputar a 'tarefa histórica' de dirigir o desenvolvimento nacional e o Estado, ideia que, parece ter tido tão pouca eficácia como hipótese científica quanto como mito mobilizador. O fato de que os empresários não se tornarem classe dirigente, no sentido em que se pretendia nos anos 30, no Brasil, não significa que não tenham tido eficácia política e, portanto, participação no poder. Trata-se de uma elite industrial que, se não assumiu um papel protagonista no Estado nos anos 30 e 40,

não esteve alheia, especialmente no que dizia respeito aos seus interesses, aos debates que acabariam por definir os rumos do desenvolvimento econômico e político do país nos períodos posteriores.

Outra contribuição da abordagem teórica foi o contraponto com a ação coletiva do empresariado. Verificou-se que a Teoria das Elites se coloca como um dos principais caminhos para explicar o modo como se processa a defesa de interesses particulares, e a consequente formação de anéis burocráticos nas relações entre agentes do Estado e o empresariado industrial, em regimes democráticos. O outro caminho se alicerçou na exploração da existência ou não de uma ativa ação coletiva empresarial nos países selecionados, ação esta capaz de conduzir proposições comuns do empresariado frente à burocracia governamental. Além disso, aprofundou-se o entendimento sobre uma questão bastante discutida pela literatura pertinente: a debilidade ou força do empresariado industrial.

Em relação a essas questões, a tese conclui que há um importante papel do empresariado como ator político. Quando se observa o processo de desenvolvimento do empresariado industrial, tanto no Brasil quanto no Chile, dos anos 30 até o presente, não se encontra sinais que justifiquem sua caracterização com grupo passivo. Ao contrário, o empresariado de ambos os países revelou uma capacidade de defesa de seus interesses econômicos, formulando táticas alternativas para fortalecer suas decisões. Além disso, em determinadas situações críticas, os diferentes segmentos industriais mostraram-se capazes de implementar uma ação comum para alcançar objetivos políticos, ligados, entre outros aspectos, à preservação de seus interesses de classe; ou seja, diante de certas conjunturas consideradas como ameaças aos princípios de sustentação da ordem capitalista, o empresariado teve forças para participar de forma ativa de articulações e movimentos políticos de alta relevância. Por isso, entende-se que não há, em qualquer dos casos estudados, um suposto alheamento político da classe empresarial. O que ilustra essa situação no Chile é, principalmente, a atuação do empresariado e dos grêmios empresariais a partir dos anos 80, com a ofensiva ideológica em defesa do neoliberalismo, e a criação da identidade do empresariado chileno, permitindo, com isso, a ação coletiva em diversas situações, como as que se voltaram para estimular a inovação e a competitividade da indústria. No Brasil, algumas passagens da atuação política do empresariado nos últimos 40 anos

reforçam a tese da força política: na campanha contra a estatização (1977), na campanha a favor da redemocratização (1978), na campanha das Diretas Já (1984), na campanha contra o custo-Brasil (1995), na ação contra a eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores, nas eleições de 1990, 1994 e 1998; na formação da Aliança Empresarial, em defesa da adoção de modelo neoliberal pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, no movimento em prol do retorno de políticas de desenvolvimento industrial (2002).

No Brasil, destaca-se, ainda, como aspectos que corroboram para o ativismo político do empresariado a criação e difusão de associações empresariais, cujos objetivos estavam relacionados à distribuição de benefícios aos associados, sob a forma de serviços técnicos e consultoria, repasse de subsídios e representação de interesses perante o Estado e os sindicatos dos trabalhadores, e a criação de centros de estudos e de divulgação da ideologia empresarial, dos quais se assinala o papel do Instituto Liberal e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI).

No entanto, entende-se que essa ação política no Brasil requereria a criação de entidades de cúpula empresarial, multissetorial, como a *Confederación de la Producción y el Comercio* (Confederação da Indústria e Comércio) (CPC), no Chile. A ausência desse tipo de associação preserva a ação empresarial fragmentada, baseada na convivência de diversas e complexas formas de defesa de interesses específicos ou setoriais. A criação de uma entidade de cúpula empresarial seria responsável pelo estabelecimento de uma posição homogênea do empresariado nacional, o que não ocorre. Os interesses comumente defendidos pelo empresariado brasileiro são caracterizados pela heterogeneidade e fragmentação, o que degenera o perfil coletivista da ação política.

Por conseguinte, conclui-se que, de um lado, o empresariado industrial demonstra ativismo político. Essa atuação ativa é claramente observada na defesa de interesses específicos ou setoriais, graças à capacidade de mobilização das associações empresariais, na defesa de interesses setoriais perante o Estado e sindicatos dos trabalhadores, mesmo sabendo que essas associações não representam parcela significativa dos empresários do setor. Como foi sublinhado anteriormente, em termos de cooperação entre indivíduos com objetivos afins,

prevalece a tese apresentada por Olson (1991), segundo a qual, indivíduos que pertencem a uma organização têm interesses comuns, mas, ao mesmo tempo, possuem motivações individuais diferentes dos demais indivíduos do grupo. E, na medida em que ninguém poderia ser excluído do benefício obtido pela ação da associação empresarial, estabelece-se o problema do *free rider*, que se expressa na lógica racional individualista e fragmentada, pela qual empresários optariam por não cooperar, porque, de qualquer maneira, beneficiar-se-iam dos esforços dos que participam.

De outro lado, há uma debilidade do empresariado como ator coletivo, em defesa de interesses multissetoriais, a despeito (a) da força relativa de alguns setores perante o aparelho do Estado, como o automotivo e o têxtil, (b) da importância dos recursos organizacionais – sindicatos, associações, federações, confederações –, (c) do porte econômico de muitas empresas, muitas delas destacando-se como líderes mundiais, como a Embraer, Vale, Braskem, JBS-Friboi, e (d) do peso das conexões pessoais da elite empresarial junto à alta cúpula do Estado. Esta pesquisa explica essa baixa capacidade de ação coletiva baseando-se na prevalência da estrutura corporativa e extra corporativa de representação de interesses, a ausência de uma entidade de cúpula empresarial de caráter multissetorial, com a capacidade de agir em nome do conjunto da classe empresarial, a incapacidade histórica do empresariado de formular plataformas de teor abrangente incorporando demanda de outros setores, e, sobretudo, a concentração do poder decisório na cúpula da burocracia governamental, o que tem favorecido a manutenção e consolidação do uso de vínculos informais e de práticas de natureza clientelista como via de acesso ao aparelho do Estado.

Graças ao desenvolvimento do Capítulo 2, construiu-se um dos alicerces do arcabouço hipotético desta pesquisa. Primeiro, ao se associar com o Capítulo 1, apresentou ferramentas necessárias para verificar o paradoxo da desigual distribuição de poder em países de regime democrático, motivo pelo qual nem todos os cidadãos participam de forma ativa nas tomadas de decisões. Em segundo lugar, contribuiu para confirmar a hipótese da existência de anéis burocráticos, independente das esporádicas situações de ação coletiva empresarial, tendo em vista o predomínio da ação de um grupo privilegiado que, ao formar uma rede com agentes da burocracia e da alta direção governamental, obtém benefícios individuais

ou setoriais, ou conseguem influenciar sobre a tomada de decisão de questões multissetoriais.

Apesar de o estudo dos vínculos do empresariado com o Poder Legislativo não ter sido foco do trabalho, observou-se a relevância em compreender como se dá a atividade política do empresariado industrial frente às questões legislativas. Uma das recomendações para pesquisas futuras seria a de aprofundar a análise das relações do empresariado com o Poder Legislativo, tendo em vista o conjunto de decisões tomadas nas casas legislativas que estão diretamente associadas à atividade econômica. Durante esta investigação, constatou-se que as decisões do setor público – sejam decisões legislativas ou executivas – têm a capacidade de interferir sobre as atividades das empresas, levando a classe empresarial – de forma direta ou por intermédio de representantes e lideranças – a realizar atividades de articulação e defesa de benefícios em todos os poderes.

Como visto no Capítulo 2, a entidade de cúpula do setor industrial brasileiro mantém um acompanhamento sistemático das ações do Legislativo que são do interesse da indústria, por meio da “Agenda Legislativa da Indústria” (ALI), no qual se apresenta o conjunto de proposições legislativas que estão em tramitação no Congresso Nacional, e prepara uma posição consensual da indústria sobre as proposições de maior impacto potencial sobre o custo Brasil, assunto que domina a pauta da entidade, desde 1995, e que, de certa maneira, consegue atrair a atenção mobilizar o empresariado industrial em torno de uma ação coletiva. Como identificar os pontos de interesse; como buscar o consenso sobre as proposições; além do *lobby*, quais canais e modalidades de intermediação são utilizados? Em que medida esses canais são eficazes? Até que ponto esse trabalho sistemático pode se constituir numa ferramenta de mobilização da ação coletiva do empresariado industrial? Do mesmo modo que se identificou a permanência de anéis burocráticos nas relações com o Executivo, poder-se-ia partir da ideia da existência de “anéis legislativos”? Estes são alguns questionamentos que poderiam nortear uma pesquisa futura.

No Capítulo 3, foram realizadas três tarefas. Primeiramente, examinou-se os modos pelos quais os Estados latino-americanos, especialmente o Brasil e o Chile se relacionam com outras fontes de poder dentro de seus territórios, abordando,

com mais especificidade para o relacionamento do Estado com os grupos historicamente responsáveis em dinamizar o capitalismo industrial em suas sociedades, observando em que medida este afetam as políticas públicas. Em seguida, analisou-se as atribuições do Estado na promoção do desenvolvimento industrial; e, por fim, averiguou-se o papel da classe empresarial, em especial da elite industrial, nos processos de desenvolvimento industrial no Brasil, na Era Vargas (1930-1945), no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), e no período ditatorial (1964-1985).

Inicialmente, assumiu-se o Estado e o seu aparato burocrático como elementos fundamentais para o desenvolvimento, e baseou-se nas visões teóricas de Antonio Gramsci e de Claus Offe, além da análise weberiana de Peter Evans. Ao analisar algumas abordagens, construiu-se uma tipologia, que auxiliou na compreensão das relações entre o Estado e o empresariado industrial.

A investigação teórica foi fundamental para se estabelecer uma compreensão sobre a autonomia do Estado e da burocracia. Sobre esse aspecto, assinalou-se a visão de Claus Offe, que refuta as teorias marxistas que defendem o argumento de o Estado atender aos interesses específicos da classe dominante. Como foi observado anteriormente, para Offe, a probabilidade de o Estado servir a interesses particulares da classe empresarial é elevada, porque o setor privado é bastante heterogêneo, e seus interesses altamente dispersos, o que torna mais difícil atender aos interesses da burguesia em seu conjunto. A relativa autonomia do Estado em relação à classe empresarial viria da dependência econômica que o Estado tem para desenvolver o país e obter recursos – via arrecadação de tributos, e da dependência do suporte político, em função das classes em luta. Por esse motivo, a burocracia e o próprio Estado não se apresentariam inteiramente autônomos.

No que tange à questão da autonomia, Peter Evans também subsidiou este trabalho, ao explicar a construção da autonomia inserida. Iniciou-se a análise desse autor com a seguinte indagação: de que maneira o Estado e seu aparato burocrático conseguiria se desvincular dos laços clientelistas que caracterizam os países latino americanos? A resposta de Evans partiu da afirmação de Weber que “o capitalismo e a burocracia se encontraram e se pertencem mutuamente” (WEBER, 1968, apud

EVANS, 1998, p. 63). Essa visão defende que a capacidade de o Estado para sustentar os mercados e o processo de acumulação capitalista depende da burocracia ser uma entidade corporativamente coerente. E essa coerência corporativa exige que a burocracia seja, até certo ponto, isolada das exigências dos atores sociais. Isolamento das exigências não significaria ignorar os atores, como o empresariado. A quebra dos vínculos pode ocorrer, mesmo que se mantenha uma inserção governamental nos interesses do empresariado e da sociedade, porém, tendo a burocracia a capacidade de impor as metas que julgar ser as melhores para garantir o desenvolvimento. Com isso, foi possível concluir que, para se alcançar o crescimento econômico, seria necessário ao Estado seguir preceitos weberianos: possuir uma burocracia capacitada, selecionada por meio de critérios meritocráticos.

O argumento de Evans sobre o Estado desenvolvimentista foi fundamental para se concluir que um Estado que adota estratégia de caráter desenvolvimentista deve manter vínculos com atores sociais, para tornar possível a construção de um projeto que conduza à transformação econômica e social. Estes vínculos dão à burocracia a real dimensão da possibilidade de realização dos interesses do empresariado e da sociedade. Contudo, sem autonomia, a burocracia atuaria na contramão de sua finalidade. A substantiva afirmação de Evans, auxiliando nas respostas aos questionamentos desta tese, é a necessária busca do equilíbrio entre autonomia e inserção, cujo sucesso estaria ligado à reconstrução da relação entre o Estado e a sociedade; ou seja, com a necessária quebra dos vínculos informais que desequilibram a tomada de decisão por parte do aparelho do Estado.

A partir de uma análise da literatura sobre o Estado, elaborou-se uma tipologia para auxiliar as explicações sobre a relação entre o Estado e a classe empresarial, baseada em três tipos. O primeiro tipo, denominado de “Estado autoritário”, é caracterizado pelo maior poder de agenda do Executivo, e pela diminuição dos campos nos quais as políticas efetivadas pelo Executivo podem ser contestadas, seja pelo Legislativo, seja pelos entes federativos. Entende-se que nesse tipo, há mais agilidade para a formulação e efetivação de políticas, como a industrial, porém reduz os canais de interlocução e negociação com o empresariado.

O segundo tipo é denominado de “Estado democrático”, que se caracteriza pela presença de associações independentes e competitivas que disputam a

prerrogativa da representação de interesses. O terceiro tipo de interlocução é o “Estado corporativista”, cuja definição utilizada baseia-se no trabalho de Schmitter (1979), que o vê como uma forma específica de representação ou, mais exatamente, de intermediação de interesses.

Ao testar essa classificação, constatou-se que a existência de diversas possibilidades de situações intermediárias entre os tipos. No tipo democrático, por exemplo, no Chile, e em maior grau no Brasil, há um claro entrelaçamento com o tipo corporativo, em função da fragmentação empresarial, e da duplicidade encontrada na estrutura organizacional empresarial, que mantém entidades de representação corporativa (sindicatos, federações e confederações) e extra corporativas (associações empresariais).

A construção desse tipo de análise da relação entre Estado e empresariado permitiu examinar como se deram as relações nos períodos ditatoriais no Brasil e no Chile, conforme apresentou-se nos Capítulos 3 e 4. Constatou-se que, no caso chileno, a relação oscila entre a marginalização, a partir de 1975, durante o predomínio dos *Chicago boys* na condução da política econômica, e a ativa ação política após a crise econômica de 1981-83. Nos anos 70, o empresariado chileno não contribuiu nem influenciou de forma significativa na formulação de grandes linhas das políticas econômicas adotadas. Inicialmente, em face das ameaças ao princípio da propriedade e o sentimento de desconfiança das intenções do Governo de Salvador Allende promover o chamado “pesadelo socialista”, o empresariado chileno foi levado a adotar uma postura de apoio incondicional ao governo autoritário que se impôs naquele país, a partir de setembro de 1973. A lealdade e o apoio político do empresariado ao regime militar foi uma característica permanente.

No momento do golpe militar, havia incertezas quanto aos caminhos a serem perseguidos na economia, o que levou as agremiações empresariais a se mobilizarem e oferecerem colaboração para formular uma nova estratégia de desenvolvimento. Essa coalizão foi favorável ao empresariado, que participava da tomada de decisão sobre as matérias de seu interesse, até o momento em que se implantou e consolidou o programa econômico de recorte neoliberal, comandado pelos *Chicago boys* que, embora fosse favorável e em consonância com os

interesses privados, limitou visivelmente o acesso da classe empresarial às instâncias decisórias.

Porém, nos anos 80, estabeleceram uma ofensiva ideológica em defesa do modelo neoliberal, e realizaram um esforço coletivo para eliminar a imagem negativa que a população chilena carregava sobre o empresariado, de serem apoiadores e beneficiários do golpe militar de 1973. As organizações de representação empresarial passaram a exigir do governo militar maior participação nas discussões e decisões sobre a produção nacional, o que levou o governo a ceder às pressões e por em prática um programa econômico, incorporando uma série de demandas empresariais.

Portanto, para o caso chileno, o modelo de análise do Estado autoritário demonstrou consonância com o período ditatorial, não obstante os rumos percorridos após a crise de 1981-83, em que o empresariado retorna ao cenário como protagonista. Quanto a esse período, o argumento que apresentamos nesta e em outras situações é que, em momentos de forte crise econômica, independente do regime político vigente em uma sociedade, os principais agentes econômicos, como os sindicatos dos trabalhadores e os representantes empresariais, procurarão ativar canais de articulação com o Estado, que viabilizem o diálogo e negociações fundamentais para alavancar a produção e, conseqüentemente, a economia. No Brasil, uma situação semelhante foi verificada nos anos 90, no Governo de Collor de Mello, e no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Ao procurar a validação do primeiro tipo de análise da relação entre Estado e empresariado no Brasil, constatou-se uma forte dependência do empresariado nacional em relação ao Estado. Havia uma tendência de dependência às agências estatais de crédito e financiamento, especificamente, o BNDE. Observou-se que essa dependência também ocorria no comportamento político do empresariado brasileiro, na medida em que, de modo geral, os governos militares estabeleciam um afastamento dos empresários do processo decisório, diminuindo a participação direta dos líderes e representantes empresariais nas tomadas de decisões ligadas aos interesses do grupo.

A dependência e o afastamento dos processos decisórios foram agravados, como se constatou, devido à falta de homogeneidade do empresariado; havia uma

competição política intersetorial por espaços próximos à alta direção do governo militar, após 1964, que acabou por debilitar a classe empresarial. E mais, fragilizou sua capacidade de impor seu projeto de classe, prejudicando sua definição enquanto classe. O fracionamento e a rotatividade dentro da elite industrial, como também a fragmentação do setor empresarial aprofundaram a situação.

Outro fator relevante que se verificou ao analisar o período é que o grupo de empresários e líderes que compunham a elite industrial conservavam comportamentos tradicionais, por causa dos vínculos com as antigas classes dominantes, produzindo uma falsa representação do empresariado: como foi visto em Boschi (1979), os industriais não desenvolveram um comportamento político que levasse ao rompimento com o setor agrário-exportador. Ao contrário, adotou-se um comportamento caracterizado pela acomodação de interesses.

A análise de Offe, na primeira parte do Capítulo 3, foi fundamental para entender as implicações a favor do Estado, diante da relação de dependência do empresariado. Verificou-se que o Estado, no regime militar, não podia prescindir do apoio da indústria nacional, principalmente porque necessitava deles para conservar e ampliar a legitimidade do modelo autoritário. Por isso, o Estado precisou manter um controle rígido sobre a classe dos trabalhadores, ao usar políticas salariais e antiinflacionárias, a fim de favorecer a acumulação de capital para os industriais.

Sobre a relação entre o Estado e o empresariado no período ditatorial conclui-se que, não obstante a associação do conceito de desenvolvimento com o de segurança nacional, a estratégia que vigorava previa o alcance do progresso econômico, político e social. Para que isso se concretizasse, foram identificados dois rumos: de um lado, o que Cardoso (1968) denominou de “racionalidade formal”, ou seja, a ampliação da capacidade do Estado em organizar a si próprio e à sociedade, por meio da burocratização e da tomada de decisões com base em critérios técnicos; e, por outro lado, pela retomada do planejamento econômico, particularmente relacionado com o desenvolvimento industrial.

Para os casos selecionados nesta tese, em especial o brasileiro, os resultados da análise do tipo “Estado democrático” geraram uma linha tênue, quando comparados com os resultados do tipo “Estado corporativo”. Para chegar a conclusões sobre esses tipos de relação, viu-se no Capítulo 3, as estratégias de

desenvolvimento e as correntes de pensamento que predominaram em três importantes ciclos. No caso do Brasil, o primeiro ciclo correspondia ao processo de industrialização (1930-1980); o segundo, ao de instabilidade econômica, em que predominou a estratégia de desenvolvimento de recorte neoliberal (1981-2003); e o terceiro ciclo, ao do retorno do ativismo estatal, a partir 2004. E, no Chile, o primeiro ciclo corresponde ao processo de industrialização e de instabilidade política (1940-1973); o segundo, ao crescimento econômico (1973-1999); e o terceiro, ao pacto pós-neoliberal, baseado no livre mercado, com maior equidade social (a partir de 2000). Os ciclos estão ilustrados nos Quadros 3.1 e 3.2.

Nesse ponto, a investigação encontrou algumas limitações, e procurou focar nos períodos caracterizados pela adoção de uma estratégia desenvolvimentista, escapando de nossa análise a comparação entres os modos de intermediação de interesses no período em que vigorou no Brasil um padrão de desenvolvimento assentado na corrente neoliberal. Essa é uma lacuna que precisa ser preenchida por pesquisas ulteriores.

Acompanhando a literatura, compartilhou-se o entendimento de que está em construção no Brasil uma agenda desenvolvimentista, denominada por alguns autores de “novo desenvolvimentismo”, que incorpora a defesa da intervenção do Estado para promover o crescimento econômico, mas não nos moldes anteriores, fundado nas grandes empresas estatais e nos investimentos diretos. Na nova agenda, não se trata de promover o desenvolvimento autárquico, dentro de um modelo de substituição de importações, como ocorreu na Era Vargas (1930-1945) e no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), mas sim alicerçado numa parceria com o setor privado para incrementar as exportações de produtos com maior valor agregado. Por isso a importância de se promover o retorno de políticas voltadas ao desenvolvimento industrial.

A nova agenda implica um conjunto de reformas fundamentais, como a maior profissionalização da gestão pública, melhores condições para se incentivar a inovação, o aumento da capacidade de poupança interna e de investimento público, e políticas que possibilitem a redução das desigualdades sociais (SICSÚ, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2004).

A constatação e a caracterização da nova agenda desenvolvimentista foi fundamental para analisar as experiências de políticas industriais no Brasil, nos anos 2000 - a PITCE (2005-2007), a PDP (2008-2010), e o PBM (que está em vigor, desde 2011, com duração prevista para dezembro de 2014).

Antes de tratar de cada uma delas, examinou-se a estrutura organizacional e o comportamento político do empresariado durante a implementação do II PND, no Governo de Ernesto Geisel, como também as experiências históricas das câmaras setoriais, nos Governos de Collor de Mello e de Itamar Franco. Decidiu-se analisar o II PND, não por considerá-lo um sucesso pelos resultados alcançados, o que não ocorreu. Na realidade, o Plano foi um fracasso, principalmente porque coincidiu a sua execução com a fase de retração cíclica da economia. A principal virtude do II PND foi a ênfase no desenvolvimento da indústria de bens de capital, redirecionando, dessa maneira o foco da industrialização brasileira, do setor de bens de consumo duráveis para o de meios de produção, como a siderurgia, a de máquinas e equipamentos, e a de fertilizantes, sendo a empresa estatal o ator econômico central das modificações no rumo da industrialização.

As condições consideradas fundamentais no período, e que serviram para uma reflexão comparativa, foram, em primeiro lugar, a existência de anéis burocráticos, no período anterior entre 1968 e 1974, motivados pela prática de acomodação de interesses dos militares e do empresariado nacional, tendo os últimos a garantia de participação no processo de formulação de políticas do interesse, e na tomada de decisão. Em segundo lugar, a instituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), em substituição às atribuições do Conselho Monetário Nacional (CMN), e a reestruturação do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI); essas alterações na arquitetura organizacional foram cruciais para eliminar os canais de acesso do empresariado em grupos executivos anteriormente formados por representantes do setor público e do setor privado, e foram a garantia da eliminação dos mecanismos dos anéis burocráticos presentes nos principais conselhos setoriais. Ou seja, a “fórmula mágica” encontrada pelo Presidente Geisel teve como principal ingrediente o esvaziamento da representação de interesses do setor privado nas instâncias setoriais e nos conselhos de caráter multissetorial. Isso resultou na eliminação temporária das redes paroquiais, e disciplinou a disputa política entre grupos no interior do processo decisório. A formação de anéis e o

acesso corporativo foram dificultados na maioria dos conselhos, porém, em outros espaços políticos estimulados pela burocracia governamental, a recriação dos vínculos informais se deu às claras, mostrando que o aparato burocrático caminhou na contramão das diretrizes do governo.

Com base nesses argumentos, conclui-se que o regime militar, mesmo com o esvaziamento dos canais oficiais de acesso do empresariado ao Executivo, não impediu a continuação de práticas clientelistas nas relações entre o empresariado industrial e o aparato burocrático do Estado. Somente com a implantação do II PND, e a reestruturação de sua governança, interrompeu-se provisoriamente os mecanismos dos anéis burocráticos, porém, outros canais informais foram abertos para garantir o atendimento das demandas do setor privado.

Do mesmo modo, ao examinar o regime militar chileno, concluiu-se que os anéis burocráticos se mantiveram naquele período, graças à baixa interferência direta dos militares na gestão econômica. Como foi discutido neste trabalho, entre 1973 e 1975, no período de transição e normalização política e econômica, as pastas responsáveis pelas atividades produtivas chilenas foram comandadas por representantes de grupos econômicos e de agremiações empresariais, o que resultou na satisfação aos interesses do empresariado. Contudo, entre 1975 e 1982, período da efetivação do programa neoliberal, os *Chicago boys* estabeleceram um distanciamento da burocracia frente aos interesses do empresariado. Mas, com a crise do início dos anos 80, a gestão das políticas para o desenvolvimento produtivo voltam a ser influenciadas pelas organizações empresariais: a formulação e efetivação das políticas envolvia uma articulação estreita da burocracia com a comunidade empresarial, o que garantia o funcionamento dos anéis burocráticos.

Enquanto o Presidente Ernesto Geisel esvaziou os canais formais de diálogo com o setor privado, o Presidente Collor de Mello, após o reestabelecimento da democracia no Brasil, também o fez, com as câmaras setoriais criadas no Governo de José Sarney. Neste governo, as câmaras foram utilizadas para estabelecer diagnósticos de competitividade setorial, mas, em função do combate à hiperinflação, direcionou-se suas atribuições para o monitoramento dos preços. Constatamos que, do lado do empresariado industrial, o funcionamento das câmaras setoriais viabilizou o acesso privilegiado ao aparelho do Estado, beneficiando os

grupos setoriais mais organizados, em detrimento de outros menos organizados. Ou seja, a competição intersetorial se constituiu num empecilho para o desenvolvimento de ações coletivas empresariais.

No que respeita à relação entre o Estado e o empresariado no Governo de José Sarney, esta pesquisa concluiu que a elite industrial soube utilizar os canais oficiais criados, ao ocupar posições de destaque na alta direção das pastas relacionadas às atividades produtivas, principalmente na época do Ministro Dílson Funaro, ao alcançar uma representação expressiva na Constituinte (23,4% das cadeiras foram preenchidas pelo empresariado). Em fim, como observou Diniz (2000), durante a gestão de José Sarney, os empresários optaram pela defesa de questões particulares e revelaram baixa disposição para discutir e enfrentar questões sociais, ao contrário do que ocorreria no Chile a partir de 1989.

No Governo de Collor de Mello, chamou-se a atenção para a iniciativa de adotar um novo modelo de política industrial – a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PICE), abandonada logo no início, devido ao fracasso do Plano Collor I. Em 1991, com o agravamento da instabilidade econômica, as câmaras setoriais foram reativadas, mas, como foi constatado, serviram como arranjos institucionais voltados para encontrar soluções para problemas enfrentados por algumas cadeias produtivas.

Somente no Governo de Itamar Franco as câmaras setoriais cumpriram seu papel de instâncias de negociação e articulação tripartite, envolvendo, de um lado, representantes da classe dos trabalhadores e da classe empresarial, e do outro, o governo. Mas, mesmo com os resultados obtidos e o êxito no funcionamento como espaço político de negociação tripartite, no primeiro ano do Governo de Fernando Henrique Cardoso as câmaras setoriais foram novamente desativadas.

A conclusão é que as câmaras setoriais se configuraram em uma experiência de sucesso na relação entre o Estado e o empresariado industrial, por permitir o diálogo entre esses atores para além dos muros corporativistas e clientelistas. As câmaras setoriais, principalmente durante a vigência no Governo de Itamar Franco, representaram, de um lado, o adormecimento dos mecanismos dos anéis burocráticos e, de outro lado, a abertura de espaços institucionais de

negociação, com o apoio do aparato burocrático e o envolvimento da classe dos trabalhadores, privilegiando a cooperação e a busca pelo consenso.

Sugere-se que o êxito das câmaras estaria associado ao enfoque em cadeias produtivas, e circunscritos a uma representação empresarial setorial, não exigindo negociações e cooperação sobre temas multissetoriais. A fragmentação empresarial impediria a ação coletiva, dada a falta de organização e de representatividade de cúpula, como se defendeu em outras passagens desta pesquisa. Por outro lado, verificou-se que o mau funcionamento ou a ausência de câmaras setoriais alimentaram os mecanismos dos anéis burocráticos, reforçando os canais informais, baseados nos vínculos pessoais.

Após uma vazante em termos de adoção de políticas industriais, durante os oito anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil se reencontra com a promoção da competitividade dos produtos industriais nacionais, em virtude da efetivação de três políticas industriais, a partir de 2005.

A primeira política industrial da análise foi a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007). Entende-se que o fato de a política industrial retornar à agenda de governo já era, *per si*, uma situação positiva, muito embora sua formulação e efetivação estivessem distantes dos problemas e demandas exigidos pela indústria nacional para enfrentar a competição externa.

A conclusão a respeito da PITCE é que um dos pontos fortes, a arquitetura organizacional da política, transformou-se na principal fragilidade. Considera-se que a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) foram medidas importantes para estruturar o arranjo institucional responsável pela governança da política industrial. Contudo, a falta de poder da ABDI, que lhe permitisse exercer o papel previsto, de comando político sobre os demais órgãos no processo de coordenação da política industrial, tornou-se a principal fragilidade. Além de não ter tido o poder necessário, encontrou dificuldades para realizar o monitoramento da política. Por outro lado, o papel desempenhado pelo CNDI foi altamente positivo, visto que aquela instância multissetorial foi palco de muitas reuniões e medidas importantes, conforme se identificou na pesquisa.

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi lançada no início do segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como uma continuidade e aprofundamento da PITCE. Contudo, segundo se constatou, funcionou com deficiências no nível de gerenciamento, e no nível de interlocuções setoriais, nos chamados fóruns de competitividade.

As conclusões se concentram de forma mais enfática no plano setorial, área em que a articulação do setor público com o setor privado tentou motivar vários canais de diálogo: o fórum criado no âmbito da política, as câmaras setoriais ligadas aos programas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), os Grupos de Trabalho dos programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entre outros existentes e atrelados aos órgãos federais. Obviamente, essa arquitetura não deu certo, e as articulações concentraram-se nos fóruns de competitividade o que, aliás, se constituiu em um importante aspecto da PDP, diante da necessidade de manter aberto e em funcionamento espaços de interação entre atores do setor público, do setor privado e da classe dos trabalhadores.

Constatou-se que, se o CNDI atuou de modo substantivo durante a PITCE, na PDP teve uma atuação débil, sem realizar reuniões e sem cumprir as tarefas recomendadas pela Presidência da República. Além do esvaziamento das atividades do CNDI, os fóruns de competitividade atuaram com relativa deficiência, devido à dependência da burocracia ao conhecimento do empresariado. Concluiu-se que, assim como ocorrera na PITCE, as entidades extra corporativas alimentaram a burocracia de informações e conhecimento sobre os problemas e desafios dos setores produtivos, passando a ocupar uma posição de destaque perante o aparato burocrático.

Outra deficiência observada, em face do caráter corporativista e do funcionamento de anéis burocráticos foi o esvaziamento de instâncias setoriais. Como os fóruns não detinham a capacidade de tomar decisões, os setores cujos representantes obtinham acesso direto à alta direção governamental conseguiam satisfazer seus interesses e reduziam ou minimizavam sua participação nas instâncias setoriais: “se podemos resolver com o ministro, por que dialogar com o burocrata?” Isso era o que se ouvia, informalmente, de representantes empresariais.

Portanto, a conclusão é que, durante a adoção da PITCE e da PDP, mantiveram-se abertos os canais informais de representação de interesses, mesmo com a criação de instâncias setoriais oficiais, que davam acesso legítimo ao diálogo com agências paraestatais e burocracia governamental. Os representantes do empresariado utilizaram os canais informais visando ao atendimento de questões específicas, a “balcanização” do aparato burocrático. O que interessava era garantir, por meio de um processo de barganha, a presença do empresariado no processo decisório das questões setoriais, configurando-se no funcionamento de anéis burocráticos.

O Plano Brasil Maior foi lançado pela Presidente Dilma Rousseff em agosto de 2011, e continua na fase de planejamento, muito embora tenham sido anunciadas 63 medidas de caráter sistêmico ou horizontal. E, como se verificou, tais medidas foram resultantes de negociações mantidas pelo sistema corporativo e extra corporativo de intermediação de interesses do empresariado industrial junto ao setor público, desde o período da PITCE – e até anteriormente a isso -, e que, só agora o governo encontrou condições políticas de econômicas favoráveis para implantá-las, como é o caso da desoneração da folha de pagamentos e a desoneração dos investimentos.

Observou-se que, em relação à PDP, o arcabouço organizacional foi mantido, porém, no seu interior foram modificadas algumas peças. Os espaços políticos setoriais, que passaram a ser denominados de conselhos de competitividade setorial, trouxeram como novidade a presença de representantes de grandes empresas brasileiras. Verificou-se que estes, nem sempre compartilham dos mesmos interesses defendidos pelos representantes de associações empresariais, além de dispor de outros canais de negociação e intermediação dos seus interesses. Concluiu-se que o Governo de Dilma Rousseff permitiu a preservação de um modelo clientelista, assentado em duas vias: a troca de favores entre agentes do setor público e os empresários de grupos econômicos e grandes empresas, e o “trânsito livre” de um empresário à alta cúpula governamental, o que se denominou de “fator Gerdau”, tendo em vista os privilégios de acesso desse empresário a diversos espaços políticos de proposição de alternativas para o desenvolvimento produtivo brasileiro, como também a condição de consultor da

Presidente Dilma Rousseff para assuntos relacionados à competitividade da indústria nacional.

As pesquisas realizadas permitiram a constatação da existência de uma linha de conduta entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), baseadas nas relações pessoais entre o atual ministro, Fernando Pimentel (PT-MG), e o atual presidente da entidade, Robson de Andrade. Essa relação tem permitido, de um lado, que o ministro promova encontros com representantes empresariais para falar sobre os caminhos futuros da política industrial, explicar os atrasos da implementação do PBM, e os esforços empreendidos para atender as demandas setoriais; e, de outro lado, que o empresariado industrial evite críticas mais contundentes sobre o Plano, e dê apoio formal à implementação. Identificou-se que as críticas têm sido tarefas da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI).

Ao defender que o Estado brasileiro adota uma nova agenda de desenvolvimento, concluiu-se que as políticas industriais elaboradas e efetivadas pelos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva e no de Dilma Rousseff compõem uma estratégia desenvolvimentista. No entanto, apesar de ser percebida com de grande relevância para o desenvolvimento, a política industrial está longe de estar no centro da agenda de governo. E, como não é colocada no centro da agenda de governo, o enfrentamento dos interesses privados pela burocracia governamental e agências oficiais não tem sido exitoso. Ao contrário, há constantemente uma sensação de derrota da burocracia, motivo pelo qual se reconhece a manutenção de anéis burocráticos, na maioria das situações, alimentados muito mais pela alta cúpula governamental, do que pela “média burocracia”, cada vez mais qualificada e defensora dos interesses da coletividade.

As análises e conclusões do Capítulo 5 permitiram responder ao problema periférico desta tese – quais os interesses do empresariado industrial e de que modo representam os interesses da sociedade como um todo? Concluiu-se pela existência de um conjunto de benefícios demandados ao Estado pelo empresariado, a fim de alcançar seu interesse precípua, a maximização do lucro, a acumulação de capital.

Desse conjunto de benefícios, identificamos os de ‘interesses gerais’, que são os que tendem a satisfazer a indústria como um todo, como a medida de redução da tarifa de energia. Há também os ‘interesses setoriais’, que tendem a satisfazer a um ou alguns segmentos industriais, e possibilitam o efeito demonstração, levando a demanda a se tornar geral. E, por fim, os ‘interesses particulares’, porque vão satisfazer a demandas específicas, geralmente, de grandes empresas, como investimentos públicos em infraestrutura numa região que receberá uma planta industrial de uma determinada empresa. Nesse caso, a concessão do benefício pode convergir, ou não, com os interesses da sociedade, gerando um *trade-off*, que o Estado não se preocupará em avaliar.

Verificou-se que, nas três situações, para que o empresariado alcance o apoio e a atenção do Estado, colaborando ou influenciando-o na tomada de decisões no processo de desenvolvimento industrial, poderá seguir por três caminhos distintos, mas que, em alguns casos, podem levá-lo ao mesmo resultado. O primeiro caminho é o da articulação público-privada em espaços oficiais de articulação e negociação criados para produzir capacidade cooperativa e consenso, que se configuram em um modelo de caráter *from bottom to top*. Vimos que a ambígua natureza dos espaços, ora funcionando como instância de cooperação e consenso, ora como instância de ratificação de políticas governamentais, coloca em cheque o seu funcionamento, deixando transparecer uma natureza dúbia, que pode influenciar ou contaminar a trajetória da política e o comportamento dos atores.

O segundo caminho é o envolvimento assíduo das entidades corporativas e extra corporativas com a burocracia e com autoridades responsáveis pela tomada de decisão sobre temas da política industrial; isso ocorre tanto fora, quanto dentro das instâncias setoriais oficiais de articulação público-privada. No entanto, esse caminho é utilizado com maior intensidade em reuniões nos escritórios de representantes de agências oficiais e da burocracia governamental.

Por fim, o terceiro caminho, que é pela via das conexões pessoais, dos laços informais que os empresários dos grupos econômicos e grandes empresas brasileiras e, em alguns setores, também as corporações multinacionais, sustentam junto à alta direção pública, a elite política, segundo Mills (1972).

Com base na tipologia dos “interesses”, construiu-se um modelo de análise da interação entre o Estado e o empresariado industrial, em políticas industriais. Os Quadros 5.4 e 5.5 procuraram ilustrar a explicação para o problema central desta tese: em que medida a noção de anéis burocráticos reflete os canais de negociação e de influência entre a burocracia e o empresariado industrial, em Estados que consolidam instituições democráticas?

Ao analisar o Brasil e o Chile, concluiu-se que as formas de interação que prevalecem na atmosfera da política industrial ou dos interesses privados para a promoção do desenvolvimento industrial são, em primeiro lugar, os diversos espaços políticos, formalmente estabelecidos e ligados à estrutura do Estado para interagir com a burocracia governamental, porém com deficiências claras, que o desestimulam. Um exemplo é o caso do CNDI, no Brasil que, apesar de ter sido bem ativo e exercer seu papel no que tange à proposição de medidas impactantes e ao aconselhamento sobre os caminhos da PITCE, foi informalmente desativado na PDP, e, até agora, muito pouco utilizado no PBM. O fato de esses tipos de conselhos serem de caráter consultivo, e sem regras claras para a sociedade escolher seus representantes também são explicações para a vazante de diálogos e articulações público-privado.

Em segundo lugar, a forma de interação nos Conselhos, que não tem sido a mais adequada para a defesa de interesses coletivos do empresariado. Primeiro, porque as reuniões dos principais conselhos ligados à indústria são escassas e sem brilho e, quando ocorrem, assemelham-se aos eventos da Corte durante o Absolutismo: servem para o governo expor os “avanços” conquistados, ou para facilitar o acesso individualizado de determinados empresários de grandes empresas ou grupos econômicos a representantes da alta cúpula governamental.

Ao analisar a atuação política do empresariado, constatou-se que, diferentemente do que ocorre no Chile, a baixa capacidade de ação conjunta da classe empresarial brasileira pode ser explicada pelas questões já mencionadas nesta conclusão, como, por exemplo, a falta de uma entidade de cúpula de caráter multissetorial, com condições de agir e de falar em nome de toda a classe empresarial. Sob esse aspecto, questionou-se, numa provocação para pesquisas futuras, se existe um “novo corporativismo” dentro de um momento “neo

desenvolvimentista”. Em razão desse raciocínio, defende-se que as intermediações de interesses não estabelecem uma ruptura com o passado.

A terceira forma de interação se dá pela criação de laços pessoais e de redes entre a alta cúpula governamental e os empresários que dirigem grupos econômicos e grandes empresas de setores estratégicos para o desenvolvimento industrial brasileiro. Esses laços refletem-se nas trocas de favores que interessam aos particulares, em oposição à sociedade.

Por fim, para reforçar as explicações quanto à existência ou não de anéis burocráticos, construiu-se um modelo de interação público-privado, baseado nas análises de Peters (1981; 1987). O modelo adotado concentra-se em duas categorias: (i) a categoria formal-legal, que reflete a interação entre burocracia e empresariado nos espaços políticos formais, de cooperação e consenso, criados para viabilizar a negociação de benefícios multissetoriais à indústria, e dos interesses econômicos do Estado; e (ii) a categoria paroquial, que guarda afinidades, de um lado, com a Teoria das Elites, na medida em que sugere a existência de contatos pessoais entre burocracia e empresariado, mobilizando-se em torno de questões e interesses específicos; e, de outro lado, com os mecanismos corporativistas de intermediação de interesses, em função dos vínculos baseados em interesses setoriais.

Tendo o Quadro 5.5 como o ilustrador do caráter das interações, concluiu-se que as políticas industriais adotadas a partir de 2005 privilegiam a articulação setorial entre agentes públicos e privados, com exceção da PITCE, desconsiderando a importância das câmaras multissetoriais. As instâncias setoriais – Fóruns de Competitividade, na PDP, e Conselhos de Competitividade Setorial, no PBM – foram marcadas pela barganha. Verificou-se que a atuação da burocracia apresentou uma tendência de defesa dos interesses do Estado, ao mesmo tempo em que procurou responder às pressões do empresariado, mas, na maioria dos casos observados, não foi exitosa. Em um ambiente de negociação setorial, a falta de conhecimento sobre os problemas e desafios do setor, levou a burocracia a se apoiar nos diagnósticos apresentados pelo setor privado. Era o que ocorria nos fóruns de competitividade, durante a PDP. Na formulação do PBM, a burocracia governamental e as agências oficiais já demonstraram ter absorvido conhecimento

substancial sobre os setores em que atuam. Porém, como a atual política está na fase final de planejamento, e as reuniões dos conselhos de competitividade ainda não deslancharam, não temos condições de analisar até que ponto a maturidade alcançada pelos representantes do governo evitará a influência do setor privado sobre as propostas e decisões para os setores.

Constatou-se que, nas interações entre Estado e empresariado industrial, a captura ou influência do setor privado sobre a burocracia governamental caracterizou a PDP. Nessa categoria, a possibilidade de interações entre elites – política e industrial –, baseadas no compartilhamento de valores, associa-se ao comportamento corporativista e ao tipo de análise do Estado corporativo, reforçando a ideia da existência de anéis burocráticos. Em ambas as situações, os representantes do Estado desempenham papel decisivo na concessão de benefícios, ou na troca de favores. Ou seja, os mecanismos dos anéis burocráticos têm sido reforçados pela atuação das entidades de representação dos empresários industriais nos espaços políticos, pelo *status* de interlocutores e parceiros do Estado, que se prestam a apoiar a formulação e implementação de políticas industriais, ou somente apoiar os esforços do governo para implantar uma política; e pelos laços pessoais que criam a solidariedade entre a alta direção governamental e as lideranças da classe industrial.

Conclui-se, em fim, que o objetivo deste estudo foi alcançado, na medida em que, após o exame dos casos estudados, constata-se a existência de uma elite industrial que se utiliza de canais informais de acesso à cúpula governamental, como as conexões pessoais, para fazer com que seus interesses prevaleçam. A existência de canais formais de articulação entre os setores público e privado, voltados à construção de cooperação e consenso não limita nem impede a ação ou disposição da elite industrial em por em funcionamento os anéis burocráticos que lhe permitirão acesso privilegiado às instâncias governamentais responsáveis pela tomada de decisão. E independente do grau de autonomia conquistado pela burocracia em sua atuação junto à classe empresarial, e da existência ou não de uma entidade de representação multissetorial, a elite industrial manterá aberto um canal que lhe assegure ser ouvido pelo Estado e, mais do que isso, ser atendido por ele, mesmo que essas demandas não convirjam com a dos demais setores da sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABDI. **Contribuições para a política de desenvolvimento industrial, de inovação, e de comércio exterior – período 2011-2014**. Brasília: ABDI, 2011a.
- _____. **Política industrial de países selecionados: Brasil, Rússia, Índia e China**. Brasília: ABDI, 2011b. v. 10.
- _____. **Índice de sustentabilidade da expansão industrial**. Brasília: ABDI, set. 2012. Boletim Informativo n. 5
- ADLER, L.; MELNICK, A. **La cultura política en Chile y los partidos de centro: una explicación antropológica**. Santiago: FCE, 1998.
- AGOSIN, Manuel R.; LARRAIN, Christian; GRAU, Nicolas. Industrial policy in Chile. **IDB Working Paper**, n. 52, Dec. 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1817286>>. Acesso em: 2. nov. 2012.
- ALEM, Ana Claudia; BARROS, José Roberto Mendonça de; GIAMBIAGI, Fabio. **Bases para uma política industrial moderna**. In: FÓRUM NACIONAL, 14, 2002, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: INAE, 2002.
- ALMEIDA, Julio Gomes. **Alcance e lacunas da nova política industrial**. Campinas: IE/Unicamp, 2011. Texto para discussão n. 196.
- ALMEIDA, Mansueto. **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: IPEA, 2009. Texto para discussão n. 1452.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1963.
- ANDERSON, Patrícia. **Câmaras setoriais: histórico e acordos firmados 1991/1995**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. Texto para discussão n. 667.
- BACOCINA, Denize; QUEIROZ, Guilherme. O fator Gerdau. **Isto É Dinheiro**, São Paulo, n. 780, p. 44-49, 19. set. 2012.
- BACHRACH, Peter. **Political elites in a democracy**. New York: Lieber-Atherton, 1973.
- BANCO CENTRAL DE CHILE. *Series de indicadores*. Santiago, 2012. Disponível em: <http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index_aeg.htm>. Acesso em: 20. out. 2012.
- BARTELL, Ernest; PAYNE, Leigh A. (Ed.). **Business and democracy in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1995.
- BIANCHI, A. Empresários e ação coletiva: notas para um enfoque relacional do associativismo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 117-129, jun. 2007.

_____. Estado e empresários na América Latina (1980-2000). **Antropolítica**, Niterói, n. 16, p. 101-122, 2004.

BONELLI, Regis. **Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: SENAI-DN/DITEC/DPEA, CIET, 1995

_____. **Políticas de competitividade industrial no Brasil, 1995-2000**. Santiago: CEPAL, 2001. (Desarrollo Productivo, n. 116).

BOSCHI, Renato. **Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flávio. Capacidades estatais e estratégias de desenvolvimento na Argentina, no Brasil e no Chile. In: MANCUSO, W. P.; LEOPOLDI, Maria Antonieta; IGLECIAS, Wagner (Org.). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias**. São Paulo: Cultura, 2010. p. 91-114.

BOTTOMORE, T. B. **As elites e a sociedade**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1965.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário crítico de sociologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2002.

BRANDIMARTE, Vera. Chilenos estão cada vez mais exigentes, diz Presidente Piñera. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-17, 1, 2, 3 e 4 nov. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7.540, de 2 de agosto de 2011**. Institui o Plano Brasil Maior – PBM e cria o seu Sistema de Gestão. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7540.htm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. **Lei nº 11.080, de 31 de dezembro de 2004**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2004/11080.htm>>. Acesso em: 07 nov. 2012.

_____. **Decreto nº 46.753, de 26 de agosto de 1959**. Brasília, 1959. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-46753-26-agosto-1959-385927-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 07. nov. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior. **Brasil Maior – inovar para competir, competir para crescer: plano 2011-2014**. Brasília: ABDI, ago. 2011. Texto de Referência.

_____. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior. **Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010: resumo executivo**. Brasília: MDIC, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior. **Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento.** Brasília: MDIC, 2008b.

_____. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior.** Brasília: MDIC, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior. **Documento básico dos fóruns.** Brasília: Secretaria do Desenvolvimento da Produção, 2000.

_____. Secretaria Executiva da PDP (ABDI, MF, BNDES). **Política de desenvolvimento produtivo: atribuições das instâncias de gestão e requisitos para o encaminhamento de propostas (versão atualizada).** Brasília: ABDI, 2008a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil.* **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 28, p. 9-30, jun. 2007.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983.** 15. ed. atual. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. Empresariado industrial, democracia e poder político. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 84, p. 83-99, jul. 2009.

CAEIRO, Joaquim Croca. Wright Mills: A Elite Militar. In: BESSA, António Marques. **Elites e Poder.** Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1997. p. 187-203.

CAMPERO, Guillermo. La Relación entre el Gobierno y los Grupos de Presión: el proceso de la acción de bloques a la acción segmentada. **Revista de Ciência Política**, Santiago, v. 23, n. 2, p. 159-176, 2003.

_____. **Los empresarios ante la alternativa democrática: el caso de Chile.** Santiago: ILET, 1988.

CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 513-538, jul./set. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612009000300003>>. Acesso em: 07 jul. 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 1972a. p. 161-184.

_____. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil.** São Paulo: Difusão Epopéia do Livro, 1972b.

_____. **Autoritarismo e democratização.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 148-155, out./dez. 1995.

_____. **Hegemonia Burguesa e Independência Econômica: raízes estruturais da crise política brasileira.** In: FURTADO, Celso (Coord.). **Brasil: tempos modernos.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968. p. 77-110.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina.** 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1973.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política.** 10. Ed. São Paulo: Papyrus Editora, 2004.

CASTRO, H. C. de O. **Democracia e mudanças econômicas no Brasil, Argentina e Chile: um estudo comparativo de cultura política.** 2000. Tese(Doutorado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. *Home page.* Santiago, 2012. Disponível em: <<http://www.cepchile.cl>>. Acesso em: 20. out. 2012.

CILO, Hugo. A cartilha maquiavélica de Gerdau. **Isto É Dinheiro**, São Paulo, n. 714, 10 jun. 2012. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/59371_A+CARTILHA+MAQUIAVELICA+DE+GERDAU>. Acesso em: 11 nov. 2012.

CIMOLI, Mario et al. Instituições e Políticas Moldando o Desenvolvimento Industrial: uma nota introdutória. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 6, n. 1, p. 55-85, jan./jun. 2007.

CODATO, Adriano Nervo. **Estrutura política e interesse de classe: uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico.** 1995. Dissertação (Mestrado)-Universidade de Campinas, Campinas, 1995.

_____. **O processo decisório de política econômica na Ditadura Militar Brasileira e o papel das Forças Armadas.** Conferência proferida no Laboratório de Estudos sobre Militares e Política/UFRJ (versão preliminar para discussão), set. 2005.

CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN. *Home page.* Santiago, 2012. Disponível em: <<http://www.corfo.cl>>. Acesso em: 20. out. 2012.

CRUSH, Jonathan. **The power of development.** London: Routledge. 1995.

CHANDLER, Alfred Dupont. **Scale and scope: the dynamics of industrial capitalism.** Cambridge, London: Harvard University, 1994.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: UNESP, 2002.

CHILE. Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC). **Agenda de Innovación y Competitividad – 2010-2020.** Santiago: CNIC, 2010.

_____. **El Ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno.** Santiago: CEP, 1992.

_____. **Empalme PIB: series anuales y trimestrales – 1985-1995, base 1996.** Documento de trabajo n. 179. Santiago: Banco Central de Chile, 2002.

_____. **Hacia una Agenda Nacional de Innovación para la competitividad – 2005-2007.** Santiago: CNIC, 2006

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: Edusp, 1997.

_____. **Who governs?** New Haven, London: Yale University, 1961.

DAHSE, Fernando. **El mapa de la extrema riqueza: los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales.** Santiago: Aconcagua, 1979.

DE SOTO, Hernando. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else.** New York: Basic Books, 2001.

DELGADO, Ignacio Godinho. **Estratégias e trajetórias: anotações sobre políticas industriais em perspectiva comparada.** ANPOCS, 31, Caxambu, 2007.

DINIZ, Eli (Org.). **Empresários e modernização econômica: Brasil anos 90.** Florianópolis: UFSC, IDACON, 1993.

_____. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. Estado, Globalização e o desenvolvimento econômico em contexto pós-neoliberal: retomando um antigo debate. In: MANCUSO, W. P.; LEOPOLDI, Maria Antonieta; IGLECIAS, Wagner (Org.). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias.** São Paulo: Cultura, 2010. p. 37-58.

_____. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 90.** Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. Empresariado e estratégia de desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 15-33, jun. 2003.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. **Empresariado nacional e estado no Brasil.** Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

_____. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil.** Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

_____. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995.

DINIZ, Eli; LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. **Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia.** Brasília: IPEA/CEPAL, 1986.

DUGAN W.; REHREN, A. Impacto del régimen político en la Intermediación de Intereses: instituciones públicas y grupos empresariales en Chile. **Política**, Santiago, n. 22/23, 1990.

DULCI, Otávio Soares. As elites políticas. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA; Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp. 2007. p. 281-292.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo, Perspectiva, 1991.

ECONOMÍA Y NEGÓCIOS. *Home page*. Santiago, 2012. Disponível em: <<http://www.economiaynegocios.cl/>>. Acesso em: 20. out. 2012.

ERBER, Fábio; CASSIOLATO, José Eduardo. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 32-60, abr./jun. 1997.

EVANS, Peter. Análise do Estado no Mundo Neoliberal. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 51-85, jul./dez. 1998.

_____. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

_____. O estado como problema e como solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29, p. 107-157, 1993.

FAJNZYLBER, Fernando. **La industrialización trunca de América Latina**. México DF: CET, 1983.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 30: historiografia e história**. 16. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. **História do Brasil**. 13. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. **Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, tres décadas de política económica en Chile**. Santiago: CEPAL, 2004.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo; SAEZ, Raul. Desarrollo industrial en Chile. **Colección Estudios CIEPLAN**, Santiago, n. 41, p. 67-96, 1995.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo; STALLINGS, Bárbara (Ed.). **Formas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973**. Santiago: CEPAL, 2001.

FICHTER, Joseph Henry. **Cambio social en Chile: un estudio de actitudes**. Santiago de Chile: Universidad Católica, 1962.

FOXLEY, Alejandro. **Chile y su futuro: un país posible**. Santiago: CIEPLAN, 1987.

FRITZ, Verena; MENOCA, Alina Rocha. Developmental states in the new millennium: concepts and challenges for a new AID agenda. **Development Policy Review**, London, v. 25, n. 5, p. 531-552, 2007.

FURTADO, Celso (Coord.). **Brasil: tempos modernos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

_____. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1977.

_____. **Raízes do sub-desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GARRETÓN, M. A. A Redemocratização no Chile: transição, inauguração e evolução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 27, p. 59-92, 1992.

GLOBAL RATES. *Home page*. Disponível em: <<http://es.global-rates.com/estadisticas-economicas/inflacion/indice-de-precios-al-consumo/ipc/chile.aspx>>. Acesso em: 20. out. 2012.

GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. São Paulo: M. Fontes, 1978.

GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, p. 481-510, Nov. 1985.

GRYNSZPAN, Mario. A Teoria das Elites e sua Genealogia Consagrada. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 41, p. 35-83, 1º sem. 1996.

GUIMARÃES, Fernanda; COLLET, Luciana. Gerdau: energia elétrica pode elevar competitividade. **Exame**, São Paulo, 16 out. 2012. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/meio-ambiente-e-energia/energia/noticias/gerdau-energia-elétrica-pode-elevar-competitividade>>. Acesso em: 11. nov. 2012.

HAKIME, Raphael. Jorge Gerdau vai assumir cargo no governo Dilma: empresário será responsável por melhorar a competitividade da indústria brasileira. **R7 notícias**, abr. 2011. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/jorge-gerdau-vai-assumir-cargo-no-governo-dilma-20110423.html>>. Acesso em: 11. nov. 2012.

HALL, M. **Trade, coalition formation, and political institutions**. ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 99, Aug. 28-31 2003, Philadelphia, 2003. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/2/9/6/p62967_index.html>. Acesso em: 08 out. 2009.

HARRISON Lawrence; HUNTINGTON, Samuel. **Cultura importa**. São Paulo. Record, 2002.

HAUSMANN, R.; HWANG, J.; RODRIK, D. **What you export matters**. Disponível em: <http://economia.ucu.edu.uy/attachments/113_HausmannRodrikwhatyouexportmatters.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2012.

HOSELITZ, Bert. **Aspectos sociológicos do desenvolvimento**. Rio de Janeiro. Fundo de Cultura. 1960.

HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: EDUSP, 1975.

_____. **O choque das civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro. Objetiva, 1997.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil: (1930- 1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IEDI. **Contribuições para uma agenda de Desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: IEDI, 2010.

_____. **Indústria e política industrial no Brasil e em outros Países**. Rio de Janeiro: IEDI, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS *Estadísticas económicas*. Santiago, 2012. Disponível em: <http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_economicas/estadisticas_economicas.php>. Acesso em: 20.out.2012.

IPEA. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2010.

KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold D. **Poder e sociedade**. Brasília: Universidade de Brasília, 1979.

KELLER, Suzanne. **O destino das elites**. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **Ouvindo o Brasil: uma análise da opinião pública brasileira hoje**. São Paulo: Idesp, 1992.

LANDES, David. **A riqueza e a pobreza das nações**. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

LARRAÍN, Felipe. Os desafios econômicos do desenvolvimento democrático no Chile. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 25-54, abr. 1991.

LASSWELL, Harold. **Política: quem ganha, o que, quando, como**. Brasília. Universidade de Brasília, 1984.

LAZONICK, William. *The Theory of the Market Economy and the Social Foundations of Innovative Enterprise*. In: **Economic and Industrial Democracy**, London: vol. 24(1), 2003, p. 9-44.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Estratégias de Ação Empresarial em Conjunturas de Mudança Política. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 115-133.

_____. **Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LEYS, Colin. **The rise and fall of development theory**. Oxford: James Cursey, 1996.

LINDBLOM, Charles. **O Processo de decisão política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

LIPSET, S. M.; SOLARI, A. E. (Org.). **Elites y desarrollo en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 1967.

LOBATO, Lenaura. Algumas Considerações sobre a Representação de Interesses no Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

LYRA, Flavio Tavares. **A política industrial brasileira: mudanças e perspectivas**. Brasília: IPEA, 1996. Texto para discussão n. 413.

MACIEL NETO, Antônio. FHC e as Câmaras Setoriais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 3, 19 set. 1994. Caderno Dinheiro.

MANCUSO, W. P. O Empresariado como Ator Político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 28, p. 131-146, jun. 2007.

_____. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edusp, 2007.

_____. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

MANCUSO, W. P.; LEOPOLDI, Maria Antonieta; IGLECIAS, Wagner (Org.). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias**. São Paulo: Cultura, 2010.

MANNHEIM, Karl. **Sociologia da cultura**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

MARTIN, Scott. As Câmaras Setoriais e o Meso-Corporativismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 37, p. 139-170, 1996.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. **Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento:** introdução à crise brasileira. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

_____. **Pouvoir et développement économique:** formation et evolution des structures politiques au Brésil. Paris: Anthropos, 1976.

MARTINUSSEN, John. **Society, state and market:** a guide to competing theories of development. Halifax: Fernwood Books, 1997.

MENÉNDEZ, Luis Sanz. **El corporativismo em las sociedades industriales avanzadas:** veinte años de debates sobre intermediación de intereses y políticas públicas. Madrid: Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 1994.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos.** Brasília: UnB, 1982.

MILLS, C. Wright. **A elite do poder.** 3. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1972.

MONTERO, Cecilia. El actor empresarial en transición. **Colección Estudios CIEPLAN**, Santiago, n. 37, p. 37-68, jun. 1993.

_____. La Evolución del Empresariado Chileno: ¿Surge un nuevo actor? **Estudios CIEPLAN**, Santiago, n. 30, P. 91-122, 1990.

_____. Relaciones Estado-empresarios en una economía global: el caso del Chile. **Nueva Sociedad**, Santiago, n. 151, p. 122-135, 1997.

MOTA, Carlos Renato. As Principais Teorias e Práticas de Desenvolvimento. In: BURSZTYN, Marcel (Org). **A difícil sustentabilidade:** política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 27-40.

MUÑOZ, Oscar. Chile: el colapso de un experimento económico y sus efectos políticos. **Estudios CIEPLAN**, Santiago, n. 16, p. 103-154, 1986.

_____. El Estado y los Empresarios: experiencias comparadas y sus implicancias para Chile. **Estudios CIEPLAN**, Santiago, n. 25, p. 5-53, 1988.

MURAKAWA, Fabio. Chile Cresce Escorado no Mercado Interno. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A-15, 21 ago. 2012.

OCDE. **Estudio económico de Chile, 2010.** Paris: OCDE, 2010.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe e forma organizacional. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 56-118.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva.** São Paulo: EDUSP, 1999.

ONU. **Investindo no desenvolvimento**: um plano prático para atingir os objetivos de desenvolvimento do milênio: resumo. Washington D.C.: ONU, 2005.

PASSARINHO, Nathalia. Dilma Conclui Primeiro Ano com menos Medidas Provisórias que Lula. In: O Globo, Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 2011. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/12/dilma-conclui-primeiro-ano-com-menos-medidas-provisorias-que-lula.html>>. Acesso em 10. Out. 2012.

PEDREIRA, Roberto. **A integração latino-americana e o MERCOSUL**: 1960-1992. 1993. Monografia (Graduação)-Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1993.

_____. **O relacionamento Brasil-Banco Mundial**: uma análise da dimensão política e econômica (1985-2005). 2006. Dissertação (Mestrado)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

PEET, R. **Theories of development**. New York: The Guilford, 1999.

PERES, Wilson. **El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2005. (Desarrollo Productivo, n. 166).

PETERS, B. G. Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policymaking. In: LANE, J. E. (Ed). **Bureaucracy and public choice**. London: Sage, 1987.

PETERS, B. G. The problem of bureaucratic government. **Journal of Politics**, Washington D.C., v. 43, n. 1, fev. 1981.

PIETRO, Francisca. Empresariado conforme con avances en agenda pro-crecimiento. *Emol*, 15 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.emol.com/noticias/economia/2002/03/15/80957/empresariado-conforme-con-avances-en-agenda-pro-crecimiento.html>>. Acesso em: 10. nov. 2012.

POLO de desarrollo industrial. Santiago, 2012. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/temas/dest.asp?id=lotapolodedesarrolloindustrial>>. Acesso em: 20. out. 2012.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PRATES, Marco. **Gerdau esfria ânimos para novo pacote de Dilma**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/gerdau-pacote-de-dilma-e- apenas-um-pedaco-do-necessario>>. Acesso em 10. nov. 2012.

PRZEWORSKI, Adam. Nota sobre o Estado e o Mercado. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 16, n. 3, jul./set. 1996.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

REHREN, A. Empresarios, Transición y Consolidación Democrática en Chile. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 17, n. 1-2, 1995.

REIS, Elisa P. Percepções das Elites sobre a Pobreza e a Desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 143-152, 2000.

REIS, Elisa P.; CHEIBUB, Zairo B. Valores políticos das elites e consolidação democrática. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 31-56, 1995.

RIST, Gilbert. **The history of development**. London: Zed, 2002.

RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. Paper prepared for UNIDO. Disponível em: <www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/>. Acesso em: 07 nov. 2012.

RONDINEL, R.; SONAGLIO, C.; PEDROSO, L. **Economia chilena**: exemplo a ser seguido? Observatorio de la Economía Latinoamericana 63, jul. 2006. Disponível em: <www.eumed.net/cursecon/ecolat/cl/>. Acesso em: 03 nov. 2012.

RUA, Maria das Graças. **O mecanismo das câmaras setoriais na implementação da política industrial, 1990-1992**: uma avaliação político-institucional a partir do caso da câmara setorial da indústria automotiva. Brasília: Ipea, 1992.

RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de *policy-making*. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C (Ed.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview, 1993.

SANTOS, M. L. **Representação de interesses, lobby e grupos de pressão no Legislativo brasileiro**. 2011. Tese(Doutorado)-Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SARAMAGO, José. **O que é, afinal, a democracia?** Disponível em: <<http://diplo.org.br/2004-08,a961>>. Acesso em: 07 jul. 2012.

SCHMITTER, P. *Still the century of corporatism?* In: LEMBRUCH, G.; SCHMITTER, P. (ed.). **Trend towards corporatist intermediation**. London: Sage Publications, 1979.

SCHMITTER, Philippe; STREECK, Wolfgang. **The organization of business interests**: studying the associative action of business in advanced industrial societies, 1999. Disponível em: <http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp99-1.pdf>. Acesso em: 01 set. 2012.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Politics within the State**: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1991.

SCHNEIDER, Ben Ross; MAXFIELD, S. **Business and the state in developing countries**. Ithaca: Cornell University, 1997.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo: a teoria do desenvolvimento econômico**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SELVAGEM, Carlos. **O problema das elites no mundo contemporâneo**. Lisboa: Pro Domo, 1944. (Cultura Política, v. 1).

SEMPA, Francis. James Burnham: the machiavellians. **American Diplomacy Publishers**, Durhan, v. 5, n. 4, 2000. Disponível em: <http://unc.edu/depts/diplomat/amdipl_17>. Acesso em: 27 nov. 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SICSÚ, João; MIRANDA, Pedro (Org). **Crescimento econômico: estratégias e instituições**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

SILVA, Eduardo. Chile past, present and future: the long road to national reconciliation. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Miami, v. 33, n. 4, p. 133-146, 1991. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/165882>>. Acesso em: 17 abr. 2011.

SILVA, Patricio. Empresarios, neoliberalismo y transición democrática en Chile. **Revista Mexicana de Sociología**, México, v. 57, n. 4, 1995.

SILVA, Vicente Paulo da; NAVARRO, Heiguiberto Guiba Della Bella. Lula, FHC e o futuro das Câmaras Setoriais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 3, 28. ago. 1994. Caderno Dinheiro.

SINDZINGRE, Alice. Financing the Developmental State: tax and revenue issues. **Development Policy Review**, London, v. 25, n. 5, p. 615-632, 2007.

SOCIEDADE DE FOMENTO FABRIL. *Agenda pro crecimiento*. Disponível em: <http://web.sofofa.cl/wp-content/uploads/2010/11/5_Agenda2004.pdf>. Acesso em: 20. out. 2012.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. Política Industrial no Brasil. In: SUZIGAN, Wilson (Ed.). **Indústria: política, instituições e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1978. p. 35-98.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, abr./jun. 2006.

SUZIGAN, Wilson; VILLELA, Annibal V. **Industrial policy in Brazil**. Campinas: Unicamp/Instituto de Economia, 1997.

SWEDBERG, R. **Max Weber e a ideia de sociologia econômica**. Rio de Janeiro, São Paulo: UFRJ/Beca Produções, 2005.

_____. The Economic Sociology of Capitalism: an introduction and agenda. In: NEE, Vitor; SWEDBERG, R. (Ed.). **The economic sociology of capitalism**. Princeton: University of Princeton, 2005a.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: ensaio sobre economia brasileira**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

THIRLWALL, Anthony P. **A natureza do crescimento econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações**. Brasília: IPEA, 2005.

_____. A Plain man's Guide to Kaldor's Growth Laws. **Journal of Post Keynesian Economics**, Birmingham, v. 5, n. 3, p. 345-358, 1983.

TONI, Jackson De. Política Industrial: será viável uma nova arquitetura organizacional? **Revista Espaço Econômico**, Maringá, n. 51, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.espacoeconomico.com.br/051/51toni.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Home page*. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>>. Acesso em: 19. out. 2012.

VERGARA, P. **Auge y caída del neoliberalismo en Chile**. Santiago: FLACSO, 1985.

VIANNA, Luiz Werneck. **A Revolução Passiva: Iberismo e americanismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VIGUERA, Aníbal. **La acción política de los empresarios en el America Latina: una perspectiva comparada**. Washington D.C.: Latin American Studies Association, 1995.

VILLELA, Annibal V. ; SUZIGAN, Wilson. **Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil**. Brasília: IPEA, 1996. Texto para Discussão n. 421,

VIOLIN, Tarso Cabral. A sociedade civil e o estado ampliado, por Antonio Gramsci. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz. **Passive and active national learning systems: a framework to understand technical change in late industrializing economies and some evidences from a comparative study of Brazil and South Korea**. Ann Arbor: UMI, 1998.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 5. ed. São Paulo, Pioneira, 2003.

_____. **Economia e sociedade**. Brasília, UNB, 1991. v. 1.

_____. **Economia e sociedade**. Brasília, UNB, 1991. v. 2.

WOOTON, Graham. **Grupos de Interesse: grupos de pressão e 'lobbying'**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1972.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Competitiveness Report – 2011-2012**. Geneva: WEF, 2011.

_____. **Global competitiveness report – 2012-2013**. Geneva: WEF, 2012.