

SOCRATES JACOBO MOQUETE GUZMAN

**AÇÃO EMPRESARIAL E REFORMAS NEOLIBERAIS NO BRASIL,
1995-2002**

Tese apresentada, para obtenção do título de
Doutor em Ciência Política, à Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. César Marcello Baquero Jacome

**PORTO ALEGRE - RIO GRANDE DO SUL
2003**

SUMÁRIO

Resumo	iv
Abstract	v
Lista de siglas	vi
INTRODUÇÃO	1
1. ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL DURANTE O PROCESSO DE REFORMAS DE MERCADO, 1995-2002	9
1.1 Introdução	9
1.2 Descrição do enfoque teórico adotado e breves perfis teóricos e históricos do empresariado, a burocracia e o Executivo brasileiros	12
1.2.1 Descrição do enfoque teórico-metodológico adotado	12
1.2.2 Caracterização do empresariado industrial	23
1.2.3 Caracterização da burocracia estatal brasileira	28
1.2.4 Caracterização do Executivo brasileiro	36
1.3 Democracia, empresariado e processo de formação de políticas	37
1.4 Sistema de intermediação de interesses e incorporação política dos atores	44
2. NATUREZA POLÍTICA DAS REFORMAS NEOLIBERAIS E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS PARA DIFUNDI-LAS NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	50
2.1 Contexto de surgimento e validação das reformas neoliberais	51
2.2 Filosofia e sustentação teórica das reformas neoliberais	62
2.2.1 A Escolha Racional (<i>Rational Choice</i>) como justificativa do neoliberalismo	64
2.2.2 A Busca de Renda (<i>Rent Seeking</i>), outra base do neoliberalismo	71
2.3 Conteúdo, avaliação e situação atual das reformas neoliberais	77
2.3.1 Conteúdo e avaliação das reformas neoliberais de Primeira Geração (I)	80
2.3.2 Conteúdo e avaliação das reformas neoliberais de Segunda Geração (II)	84
2.3.3 Situação atual das reformas neoliberais	91
2.4 Fatores objetivos que determinariam a atitude neoliberal das IFIs-OMC	96
3. NATUREZA DAS REFORMAS ESTRUTURAIS NO BRASIL, 1995-2002, SEUS IMPACTOS NO SETOR E NO EMPRESARIADO INDUSTRIAL	111
3.1 Breve histórico das relações Estado-Empresariado Industrial em relação às reformas e às políticas públicas no Brasil	111
3.2 Concepção e características das reformas do período 1995-2002	122
3.3 Principais reformas implementadas durante o período 1995-2002	131
3.4 Avaliação do impacto das reformas, com ênfase no empresariado industrial	144
3.5 Conclusão	153
4. A DEMANDA DO EMPRESARIADO POR UMA POLÍTICA INDUSTRIAL: UM ESTUDO DE CASO BASEADO NA CRIAÇÃO DO MDIC	155
4.1 Dinâmica política das reformas neoliberais e o caso brasileiro	157
4.1.1 Teoria e prática da dinâmica política das reformas neoliberais	158
4.1.2 Estilo de gestão dos governos Fernando Henrique Cardoso e sua repercussão na ação empresarial	167
4.2 Análise do debate teórico sobre a presença ou não de uma política industrial durante o primeiro governo de FHC	189
4.3 A revolta dos empresários: empresariado, política industrial e processo político de criação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC	196
4.3.1 Gênesis da agenda de uma política industrial: das reclamações empresariais contra a política econômica até a formação do MDIC	198
4.3.2 Análise do caso de criação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC	204
CONCLUSÃO	236
REFERÊNCIAS	252
ANEXOS	

AÇÃO EMPRESARIAL E REFORMAS NEOLIBERAIS NO BRASIL (1995-2002)

Autor: SÓCRATES JACOBO MOQUETE GUZMÁN

Orientador: Prof. Dr. CESAR MARCELLO BAQUERO JACOME

RESUMO

Este estudo tem como objetivo principal examinar o processo político que levou ao empresariado industrial brasileiro a se comportar de maneira aparentemente contraditória relativamente ao projeto dos governos FHC de transferir para o setor privado o comando das decisões de poupança e investimento da nação, através das denominadas reformas de mercado. Utilizando um esquema analítico simples sobre as etapas que caracterizam o processo político, elaborado por Slembeck, que privilegia as estratégias dos atores, deixando em aberto os possíveis resultados de fenômenos políticos, econômicos e sociais, procurou-se explicar a ação do empresariado industrial, uma parte do qual liderou um movimento pela retomada de políticas ativas no setor industrial as quais entravam em contradição com os fundamentos do projeto neoliberal em execução assim como com a natureza adquirida pelo capitalismo em nível mundial, dominado pelo capital financeiro especulativo. A principal conclusão que se derivou da análise dos dados foi que, o fato de ser o empresariado paulista que encabeçasse o movimento pelo retorno de políticas ativas na área industrial teve uma causa principal: o impacto negativo da guerra fiscal no desempenho da economia paulista determinou que o empresariado de esse estado desenvolvesse uma estratégia para unificar em um projeto de abrangência nacional, as demandas do resto do empresariado brasileiro contra os efeitos da política econômica recessiva em implementação, que vinha sendo quase unanimemente rejeitada pelos setores produtivos. A criação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC, foi o símbolo dessa luta, razão pela qual dedicamos maior atenção ao processo que conduziu a sua formação.

Palavras-chave: reformas neoliberais; empresariado industrial; política industrial ativa.

**ENTREPRENEURIAL ACTION AND NEOLIBERAL REFORMS IN BRAZIL;
1995-2002**

Author: SÓCRATES JACOBO MOQUETE GUZMÁN

Adviser: Prof. Dr. CESAR MARCELLO BAQUERO JACOME

ABSTRACT

The main objective of this dissertation is to examine the political process that resulted in the development of attitudes of the Brazilian businessmen, in relation to the market reforms undertaken by the Cardoso governments, 1995-2002, which apparently was contradictory with the original project that consisted in transferring the power to take decisions to this social actor in the field of saving and investment of the country. Through the use of the qualitative method and the analytical scheme developed by Slembeck, which emphasizes the actors' strategies, leaving open the possible results of political or social phenomena, we seek to explain the action of the industrial business sector, some of whom headed a movement to retake active politics in the industrial sector that were going against the foundations of the neoliberal project dominated by the speculative financial capital. The main result obtained by the data analyzed in this dissertation showed that: the fact that it was the "paulista" businessmen responsible for leading a movement to return of active politics in the industrial arena had a clear motivating factor: the negative impact of the fiscal war in the performance of the paulista economy. This resulted in the development of strategies by the business sector of this state to unify -in a national project- the demands of the rest of the Brazilian business sector against the recessive effects of the political economy that was unanimously rejected by the productive sectors. The creation of the Ministry of Development, Industry and External Commerce (MDIC) was the symbol of this struggle. Because of the significance of this ministry in the political history of Brazil it became relevant and opportune to examine its origin and evolution.

Keywords: neoliberal reforms; entrepreneur; active industrial policy.

LISTA DE SIGLAS

1- PUBLICAS FEDERAIS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
MDIC	Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SEPIN	Secretaria de Política de Industrial

2- PUBLICAS INTERNACIONAIS

CEPAL	Comissão Econômica Para América Latina
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento

3- ENTIDADES EMPRESARIAIS BRASILEIRAS

ABDIB	Associação Brasileira de Infra-estrutura e Indústria de Base
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
CNI	Confederação Nacional da Indústria
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado de Rio de Janeiro
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
PNBE	Pensamento Nacional das Bases Empresarias

4- PARTIDOS POLÍTICOS

PFL	Partido da Frente Liberal
PSDB	Partido da Socialdemocracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores

5- SIGLAS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
PIB	Produto Interno Bruto
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia

6- OUTRAS

anb	argumento neoliberal brasileiro
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
PEDs	Países Em Desenvolvimento

INTRODUÇÃO

Ainda muito atrelados à imagem do protecionismo estatal, os empresários industriais brasileiros viram consolidar-se, a partir da década de noventa, uma série de mudanças institucionais principalmente nos âmbitos político e econômico, tanto dentro do país, como no exterior. Estes acontecimentos levaram os cientistas sociais a debater em que medida a forte relação com o passado, símbolo de um estilo de incorporação política dos atores de tipo corporativista estatal acompanhado da construção de um parque industrial complexo, diversificado e integrado, fruto da aplicação do modelo de industrialização baseado na substituição de importações, estaria incidindo nas estratégias do empresariado para enfrentar o novo ambiente. Este raciocínio já havia servido àquele que seria depois o principal líder dessas mudanças, o presidente Cardoso, para fazer importantes reflexões teóricas sobre o assunto:

Em um país como Brasil esse processo é complicado. A sociedade civil real, dos produtores e trabalhadores, existe: eles se organizam, se associam. Não aceitam com tanta simplicidade a inexistência de uma organização estatal que os proteja. Prestam *lip service* à idéia de mercado, mas, na prática, os interesses se organizam e impedem que o mercado seja a única bússola. Não se cansam de defender de boca um 'neoliberalismo selvagem', acasalado com fortes preconceitos anti-Estado. Mas isso não impede que setores da antiga 'boa sociedade civil' se corporativizem e utilizem para sua defesa instrumentos mais afins com uma sociedade controlada pelo poder político do que pelo mercado. Dessa forma ocorre um desajuste muito grande entre o que se diz e o que se faz. (CARDOSO, 1993, pp. 32-33).

Apenas um ano mais tarde dessas considerações, o então eleito presidente Cardoso definia em seu discurso de despedida do Senado o que seriam algumas das principais linhas do projeto nacional comandado pelo mercado, por ele defendido:

No ciclo de desenvolvimento que se inaugura, o eixo dinâmico da atividade produtiva passa decididamente do setor estatal para o setor privado. O Estado produtor direto passa para segundo plano. Entra o Estado regulador, não no sentido de espalhar regras e favores especiais a torto e a direito, mas de criar o marco institucional que assegure plena eficácia ao sistema de preços relativos, incentivando

assim os investimentos privados na atividade produtiva. Em vez de substituir o mercado, trata-se, portanto, de garantir a eficiência do mercado como princípio geral de regulação. Também vamos ter de ir fundo na desmontagem das antigas regulamentações que davam uma proteção cartorial a determinados setores. A remoção destes entulhos do velho modelo aumentará enormemente a eficiência global da economia brasileira. Reduzirá os custos das empresas. Reduzirá os custos da política econômica para o próprio governo, hoje sobrecarregado por subsídios e pela administração de sua parafernália regulatória. E redundará em preços finais mais baixos, tanto para o consumidor doméstico como para as exportações. Tudo isso deve ser feito sem perder de vista o objetivo central: a reafirmação da vocação industrial da economia brasileira e de sua base tecnológica. (CARDOSO, 1994).

Sobre o comportamento do empresariado em relação a esse novo projeto nacional, Benjamin Steinbruch, um dos tantos protagonistas, desde o setor privado, dos acontecimentos do primeiro período de governo FHC, afirmava, quatro anos depois, em forma de avaliação:

O governo está dando a chance de a iniciativa privada assumir o projeto do País. São muito poucos os empresários que perceberam isso. Na verdade, o governo está dando a chance para aqueles que quiserem e puderem absorver estes setores e conduzir daí uma estratégia para o País. Se você me perguntar se tenho uma estratégia, eu tenho. A minha estratégia é de médio e longo prazos. Quando admito que, eventualmente, o Brasil correu algum risco na medida em que privatizou ferrovias e portos sem limitação de capital estrangeiro, estou dizendo que a partir daí se define uma linha estratégica independente do País. (STEINBRUCH, 1998).

Por fim, o presidente Cardoso, um ano após fazia sua própria avaliação da resposta dada pelo empresariado à sua política de desenvolvimento:

(...) é lamentável que alguns confundam o projeto possível e bom para o Brasil com a defesa do passado. Subsídios, taxas de juros subsidiadas, reserva de mercado, Estado guarda-chuva, crítica ao Estado e lucros fáceis. Esta época acabou, esta época acabou. As oligarquias industriais ou financeiras que vivem chorando pela falta de esperança no Brasil, estão chorando por um passado do qual foram beneficiárias, e que não vai voltar porque nós temos que ter um futuro que beneficie o povo e não os setores que se acastelaram na vida pública. (CARDOSO, *Folha de São Paulo*, 25 de Junho de 1999, p. 1-9).

Esta tese tem como finalidade geral desentranhar o processo político que levou a tais afirmações; é óbvio que esse processo foi fruto do comportamento dos atores assim como dos resultados objetivos das reformas de mercado intensificadas no período presidencial iniciado em 1995. Porém, visa-se, como objeto específico de estudo, acompanhar a reação dos

diferentes setores do empresariado industrial em relação às reformas dos governos Fernando Henrique Cardoso. Igualmente, procura-se explicar as causas dos atritos ocorridos entre diferentes frações empresariais, principalmente em nível inter-regional. Importantes conflitos aconteceram entre o governo e parte do empresariado industrial, apesar do Presidente ter declarado que a matriz econômica de base industrial continuaria a ser considerada a chave do desenvolvimento nacional. Daí a importância de uma análise mais aprofundada para verificar as causas que provocaram essas divergências, toda vez que aparentemente havia coincidência de metas, resumidas na agenda liberalizante. Assim como também, por outro lado, as “reformas” para tornar a nação mais competitiva eram quase consensuais entre o empresariado, servindo de estandarte das principais entidades nas quais se agrupam os empresários industriais brasileiros, o que a priori descartaria qualquer divergência profunda entre eles.

Mais especificamente caberia a pergunta: se ao setor privado, e ao empresariado industrial em particular, estava sendo outorgado deliberadamente, e pela primeira vez na história brasileira, o papel de liderar as decisões de poupança (ao lado das famílias) e investimento, através das múltiplas mudanças introduzidas na Constituição que valorizavam a institucionalização da economia de mercado, que tipo de comportamento desse ator teria provocado as palavras punitivas do presidente Cardoso?

Adicionalmente, visto o cenário vivido ao final do segundo mandato de Cardoso consistente, em termos políticos, no conteúdo programático e no discurso dos principais candidatos na corrida presidencial pela necessidade da retomada de uma política industrial ativa, expressada entre outros pontos pela volta “renovada” da política de substituição de importações, qual teria sido o papel jogado pelos diferentes setores do empresariado industrial

(tomados tanto regionalmente como por tipo de atividade) na retomada dessa agenda pelo conjunto da classe política?

Por outro lado, como devem ser entendidos a demanda e o discurso desse importante segmento do empresariado por uma política industrial durante os dois governos FHC? Como defesa de interesses econômicos contrariados? Acaso pode-se explicar tal conduta a partir unicamente da ação de fatores histórico-estruturais?

O caminho seguido metodologicamente, para obter as informações que permitiram responder às indagações, foi construído por Allan (1991) e Cruz (1997a).

Concretamente, adotar-se-á a idéia de Allan (1991) de que um aspecto central do método da pesquisa qualitativa é que as explicações satisfatórias das atividades sociais requerem uma apreciação substancial das perspectivas, a cultura e “visão de mundo” dos atores envolvidos. Para tanto, terá que se outorgar relevância ao entendimento das ações dos participantes em base “of their active experience of the world and the ways in which their actions arise from and reflect back on experience”. (Ibid., p. 178). Em poucas palavras, levar em consideração os aspectos cognitivos do ator em questão.

Para responder os interrogantes acima levantados, este trabalho divide-se em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. Sempre lembrando que as citadas considerações de Allan nortearão a pesquisa. Assim, no primeiro capítulo se tende a preparar o terreno para a valorização do conhecimento do empresariado como ator, o que inclui de maneira determinante (ademais de sua própria perspectiva dos fenômenos) o seu posicionamento real na sociedade. Esta sociedade reflete e alimenta as relações e o modo de produção dominante. Além do mais, nessa parte discutem-se, metodologicamente, as virtudes e os limites de uma explicação que não vai além da consideração da dinâmica de fatores

histórico-estruturais. Certamente, o modelo baseado no desenvolvimentismo/corporativismo habita na memória de muitos empresários brasileiros; fruto disso, muitas vezes o debate político durante o período 1995-2002 mergulhava nesses temas. Tentar-se-á estabelecer que o fator histórico-estrutural também possui seus limites como causa explicativa da ação empresarial no Brasil podendo ter sido relegado a um plano secundário no contexto de mudanças vivido nesse período.

Além do mais, nesse capítulo é considerada, inicialmente, a formação histórica do empresariado industrial brasileiro, enfatizando a forma em que o mesmo foi incorporado ao sistema de intermediação e representação de interesses, o que servirá de base à análise que se faz do citado ator no período escolhido. Como a inter-relação do empresariado com outros agentes, foi determinante para sua própria conduta, também se faz um levantamento sobre a natureza política do Executivo brasileiro, assim como da burocracia estatal como um ator que tem estado muito presente nessa história.

Nos capítulos 2, 3 e 4 exercita-se uma linha analítica tributária dos trabalhos de Cruz (1997a) cujo traço distintivo é o intento de “explorar sistematicamente as conexões entre economia e política nos processos globais de mudança em diferentes sociedades”. Como ressalta esse autor, nos últimos tempos na América Latina e no Brasil em particular, tem sido escasso o uso dessa linha, talvez como reação saudável contra a tentação de cair no determinismo econômico. Ou, questiona-se ele, poderia isso ser um “efeito de mudanças ideológicas que aos olhos de muitos tornaram suspeito qualquer exercício intelectual mesmo remotamente aparentado ao marxismo?”. De qualquer maneira, a decisão de integrar economia e política na explicação do tema aqui estudado é uma forma de dizer que nos tempos atuais em que a economia parece ter-se convertido na linguagem dos afazeres estatais,

nada mais instigante que fazer um desafio à citada visão. Pretende-se contribuir assim também com o desmonte da visão racionalista utilitária que –como analisado no capítulo 2– chega a considerar a ciência econômica como a gramática universal das ciências sociais. (HIRSCHLEIFER, 1985, apud TOUSSAINT, 2002, p. 247).

Os capítulos 2 e 3 constroem o referencial necessário para buscar as causas que ajudam a explicar o comportamento do empresariado industrial em relação às reformas neoliberais aplicadas durante o período 1995-2002 no Brasil. Estes capítulos são, portanto, resultado lógico da opção que se fez pelo enfoque da conjunção entre economia e política de Cruz, para a análise geral interpretativa do tema. Além da descrição do conteúdo das reformas, desde uma ótica econômica, é realizada nessa parte da tese uma interpretação política dos determinantes das mesmas, considerando-se os âmbitos doméstico e mundial. Em essência, é descrito o caráter adquirido pelo capitalismo no contexto mundial atual e como os interesses que são beneficiados por essa nova configuração desenvolvem uma prática direcionada a facilitar politicamente a viabilização de reformas sintonizadas com os mesmos.

O capítulo 4, último da tese estuda a ação do empresariado industrial, a partir de um estudo de caso consistente no processo que levou à criação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC, ou ministério da produção, denominação inicialmente utilizada pelo Presidente FHC a raiz das negociações com o empresariado. O caso deste ministério ganhou importância real a partir de dois fatores. O primeiro está relacionado com a pressão que exerceu o empresariado industrial para especializar um mecanismo que encaminhasse sua demanda pela colocação do sector produtivo nas prioridades de política econômica. Como se sabe, esta estava centralizada em fatores de curto prazo operacionalizados através da manutenção dos juros elevados, da taxa de câmbio

supervalorizada e do aumento e forte rigidez na tributação, tudo para dar conta da vulnerabilidade crescente do setor externo e da decisão de manter a estabilidade inflacionária. Esta política passou a ser conhecida, por seus efeitos no desempenho da economia, como de "stop and go", já que as autoridades econômicas aplicavam deliberadamente choques de taxa de juros para manter o crescimento em níveis que não tornassem mais vulneráveis as contas externas. Dentro desse modelo econômico, a credibilidade e construção de reputação jogavam uma importância decisiva, toda vez que delas dependiam a entrada ou não de capital externo para financiar a economia. Neste contexto, tal política econômica passou a ganhar semblantes de longo prazo, ou seja, converteu-se em uma política permanente que incidiu na crescente impossibilidade da retomada do crescimento e, portanto, de qualquer estratégia de política industrial ativa como queria o empresariado.

O segundo aspecto que torna relevante estudar o MDIC é a sua aparente contradição com a própria concepção do modelo que estava em construção, que entregava às forças do mercado o comando das decisões de poupança e investimento no sistema econômico. Este programa neoliberal, mesmo contando com o apoio decisivo do sector privado, teve desdobramentos políticos e econômicos que ocasionaram reações contrárias do empresariado industrial e das elites regionais da federação brasileira. Além do mais, sustenta-se aqui que uma série de condicionantes conjunturais contribuiu para a divisão do empresariado industrial em relação ao novo projeto proposto. A política industrial converteu-se, então, no elemento estratégico que poderia unificar esse ator, pelo menos isto último pensou o empresariado paulista. Supondo o surgimento do MDIC como um momento e instrumento de maior ativismo do estado nos negócios privados, é evidente que suas contradições com a visão neoliberal dominante nas autoridades econômicas do governo eram fácil de derivar. Isso é o

que parece ter acontecido: além da natural oposição dos partidos fora da base de sustentação, evidenciou-se uma luta entre facções da elite governante, provenientes do partido principal de sustentação, o PSDB, a maioria pertencente ao estado de São Paulo. Esta disputa permitiu a uma parte do empresariado –o paulista– aliar-se a uma dessas facções para exigir a adoção de políticas denominadas “desenvolvimentistas” que, em si mesmas, constituíam uma alusão ao passado, conforme a perspectiva da equipe econômica do governo e do presidente FHC. Isto se constitui, com maior profundidade de detalhes, no estudo feito no capítulo 4.

Este é um trabalho baseado, principalmente, em fontes secundárias. Foram utilizados também documentos oficiais dos atores colocados no centro do problema discutido, como são o Executivo Federal, a equipe econômica com suas instâncias burocráticas principais (Banco Central, Ministério da Fazenda, BNDES e IPEA) assim como produtos de entidades empresariais como a CNI, FIESP, FIRJAN e IEDI, entre outras.

Desempenhou um papel importante uma série de entrevistas para a identificação e ordenamento das posições principais e conflitantes dessas entidades empresariais e do governo; as mesmas foram extraídas de publicações especializadas e de outras fontes, como jornais nacionais. A grande base documental para as discussões teóricas foi extraída de livros e artigos de revistas científicas nacionais e estrangeiras, muitas delas disponibilizadas na Internet.

1. ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL DURANTE O PROCESSO DE REFORMAS DE MERCADO, 1995-2002

1.1 Introdução

Neste capítulo apresenta-se um levantamento da literatura sobre o tema empresariado industrial e sua relação com o Estado. Nele se enfatiza a importância, para a consolidação da democracia brasileira, da participação desse ator no processo de elaboração e formação de políticas. Alguns aspectos históricos dessa relação e de sua atual configuração são ressaltados. A discussão sobre o peso que teriam os fatores histórico-estruturais na determinação da ação empresarial perpassa a análise realizada, procedendo-se a selecionar uma visão metodológica alternativa que considera que esses fatores deveriam ser combinados com a apreciação das estratégias dos atores, para dar conta da incidência das novas estruturas emergentes na sociedade brasileira nesse acionar.

Identifica-se aqui, portanto, a base teórica e analítico-metodológica que guiará a avaliação da relação empresariado industrial/governos Fernando Henrique Cardoso. Um dos critérios da seleção teórica é averiguar como alguns problemas e temas resultam os escolhidos para serem colocados na agenda, e outros não. A base para tal reflexão está em dois autores principais: Cruz (1997) e Slembeck (1997). O primeiro permitirá privilegiar a análise das estratégias dos atores em um determinado processo político,

como forma de avaliação de seu desfecho. Descrever o esquema de Slembeck permitirá utilizá-lo no acompanhamento do comportamento político do empresariado industrial do papel jogado por este na colocação da política industrial na agenda política e econômica brasileira.

De maneira central, destaca-se a avaliação que faz Slembeck dos mecanismos que conduzem à cristalização de um problema específico em prioridade da agenda do governo, a partir do interesse manifestado por um determinado grupo de pressão. A simplicidade e clareza do esquema de que ele se vale foi também uma das razões para a escolha de tal autor.

Mais especificamente, esse enfoque permite capturar as principais etapas que recorre a formação de uma política, ajudando na análise do papel jogado pelo empresariado industrial (durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso) para inserir na agenda pública a necessidade de uma política industrial. Neste sentido, a resposta ao novo papel do Estado e à nova realidade econômica brasileira e mundial, passou pela demanda de medidas que, desde a óptica de amplos segmentos do empresariado industrial, faziam-se necessárias para elevar sua competitividade internacional. Embora esse ator não visava se contrapor às reformas de mercado, muitas das medidas e instrumentos demandados entravam em contradição com o projeto neoliberal que estava sendo implementado.

Existem diferentes interpretações, na literatura científica, sobre os motivos da ação empresarial no período em questão. Uma parece acreditar que esse acionar esteve muito influenciado pelas estruturas consolidadas no passado que induziam a manter o

peso relativo que o empresariado industrial ganhou na sociedade e no projeto de nação brasileira¹. Outras interpretações procuram valorizar mais a visão de curto prazo que caracteriza ao empresariado, assim como destacar o papel jogado pelas novas estruturas econômicas e políticas emergentes na determinação da ação empresarial. Para isto propõem integrar a análise estrutural com a estratégica, como já foi dito. Essa discussão é retomada mais adiante, na seção 1.2.2.

Cabe aqui somente assinalar que a industrialização por substituição de importações (ISI) configurou, no Brasil, diferentemente à maioria dos países latino-americanos, um setor empresarial industrial muito forte, medido, entre outros indicadores, pela sua participação no PIB, o que aliado ao tipo de intermediação de interesses e incorporação política estabelecido na década de trinta, potencializou sua capacidade de acesso às arenas estatais, processo que foi denominado como corporativismo estatal ou setorial². (DINIZ, 1997, pp. 22-25; SANTOS, 1985, pp. 292-306).

¹ A este respeito é sintomática a afirmação que faz a CNI (2002, p. 13): "É falsa a visão de que com o crescimento dos serviços a perda da importância da indústria seria uma tendência irreversível. (...) Com a terceirização, parte do emprego e valor que era gerado diretamente pela indústria passou a ser contabilizado no setor serviços. Parcela importante dos serviços existentes nas economias desenvolvidas são direta e indiretamente resultantes de um setor industrial expressivo".

² Cabe avançar, para que fique já clara a caracterização, que não desejamos entrar aqui no conhecido debate teórico sobre os níveis de autonomia que tem tido o Estado brasileiro relativamente ao empresariado nacional e se este teria sido um ator político forte dentro dessa relação. Consideramos que o principal para os fins deste trabalho, é destacar que a estrutura de intermediação de interesses corporativa erguida pelo governo Vargas permitiu ao empresariado industrial que então se consolidava como setor econômico mais dinâmico no processo de acumulação de capital, embora politicamente não dominante nem dirigente, permitiu repetimos, aproveitando-se de certos graus de autonomia de representação de classes (diferentemente dos trabalhadores), construir uma capacidade política de negociação com a burocracia estatal onde eram decididas as medidas de política econômica e industrial que os beneficiariam ou defenderiam.

Em síntese, o uso que se fará do esquema analítico de Slembeck procura descrever a maneira em que o problema, necessidade de uma política industrial, tornou-se um clamor de alguns setores empresariais ante a nova realidade nacional em configuração, sendo esta realidade tributária:

- i) de um modelo de desenvolvimento dirigido pelo mercado;
- ii) de um desenho estatal que servisse de complemento a essa visão econômica;
- iii) de mudanças no padrão de industrialização na década de 1990.

1.2 Descrição do enfoque teórico adotado e breves perfis teóricos e históricos do empresariado, a burocracia e o Executivo brasileiros

Esta seção apresenta os conceitos mais importantes que delimitarão o tratamento teórico do problema assim como serão traçadas as especificidades históricas de várias das categorias com que trabalhar-se-á no decorrer da análise, em função da experiência brasileira.

1.2.1 Descrição do enfoque teórico-metodológico adotado

O processo político democrático define-se como as instituições que garantem graus de influência dos grupos sociais sobre as decisões públicas. Dele participam diferentes atores, sendo também selecionados os temas que entrariam na agenda de prioridades de um governo. Esses podem derivar depois na formação de políticas públicas, em um contexto democrático. Essa dinâmica seria indicadora de como está se

dando o processo de consolidação democrática³ numa sociedade (MALLOY, 1993). O suposto implícito aqui parece ser, então, que a forma com que os principais atores políticos são incorporados pelo Estado ao processo político impacta o posterior resultado que se obtém na estabilidade do regime democrático, pelo menos de suas instituições políticas. Relacionar-se-á, a seguir, esse postulado com a descrição dos papéis do empresariado, a burocracia e o Executivo, procurando uma primeira caracterização do caso brasileiro.

Alguns modelos teóricos explicativos da formação de políticas públicas como os de Slembeck (1997) e Cruz (1997, pp. 11-52) ressaltam a necessidade de incorporar, na análise, os comportamentos efetivos dos atores envolvidos. Isto levaria a olhar com mais centralidade para as atividades táticas, os cálculos e os aspectos cognitivos dos atores. Quer dizer, esses autores tendem a valorizarem mais o curto prazo.

A análise de Cruz (1997) aponta, inicialmente, que existem dois enfoques diferentes para entender e explicar fenômenos como o da guinada para reformas de mercado na sociedade brasileira. Um deles, de origem internacional, a concebe como um processo natural. Quer dizer, como parte de um "aprendizado social" pelo qual teriam passado diferentes países, causando surpresa unicamente o fato de o Brasil ter-las adotado tão tardiamente. O sucesso das nações que teriam atingido o desenvolvimento, incorporando-se entre as economias mais dinâmicas, tais como os Tigres Asiáticos, Espanha e Chile, se explicaria pela adoção de medidas macroeconômicas prudentes,

³ Desconsolidação democrática para outros que utilizam este conceito em função dos resultados sociais negativos que está gerando a democracia por, entre outras coisas, estar a serviço da oligarquia. (Cf. BAQUERO, 2001).

confiança nos mercados e uma orientação preponderantemente externa, diferente ao modelo latino-americano que prevaleceu em décadas passadas. Assim, a adoção dessa agenda seria fácil para os agentes sociais de uma nação. “Intelectuais e dirigentes políticos percebem o que funciona e eventualmente tirarão conclusões acertadas”. (Cf. WILLIAMSON apud CRUZ, 1997, p. 12). No próximo capítulo, explicar-se-á essa visão, assim como serão caracterizados os aspectos econômico-estruturais que a determinam, enfatizando o espaço ocupado por ela nas reformas implementadas pelos Países em Desenvolvimento (PED) e suas conseqüências para o acionar dos agentes políticos e econômicos, pertencentes a esses países.

Ao enfoque anterior se contrapõe, na literatura científica brasileira, a perspectiva mais complexa e rica que “busca explicar a mudança operada na agenda da política econômica através do estudo das condições estruturais que balizaram o desenvolvimento brasileiro no período precedente”. (CRUZ, 1997, p. 13). Os autores que se pautam pelos condicionantes estruturais diferem na maneira como concebem o padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil, no peso outorgado aos efeitos que lhe atribuem e no rigor desigual que exibem ao expor seus múltiplos laços. Mas, na avaliação de Cruz, tendem a compartilhar os mesmos elementos marcantes de dito enfoque, tanto seus acertos quanto suas deficiências:

1) a eleição da sociedade nacional como objeto privilegiado, em cuja história procuram identificar os condicionamentos remotos do processo em causa; 2) a apreensão das lutas de interesses e perspectivas que o caracterizam como resultado de condições macrosociais antecedentes; 3) a desatenção para com as práticas efetivas dos atores envolvidos na trama, suas atividades táticas, seus cálculos, o elemento cognitivo presente em sua ação; e 4) o acentuado laconismo em relação a processos políticos localizados e a indiferença com que encaram o entrelaçamento de forças em cada conjuntura. (CRUZ, 1997, p. 14).

Para superar essas possíveis deficiências analíticas, Cruz propõe combinar esse enfoque histórico-estrutural com o denominado por ele de "estratégico". Isto permitiria **especificar a maneira pela qual as propriedades estruturais emergentes comparecem no processo político, estruturando os espaços onde se travam as lutas, condicionando os recursos mobilizáveis pelos contendores e delimitando, a cada momento, o âmbito de suas alternativas.** Reconhecendo, ademais, que esses elementos, ditos objetivos, são resultados cristalizados de processos de lutas passadas. Acresce-se o fato de que no presente eles são mediados pela percepção dos atores, cujas seleções (as iniciativas) contêm aspectos irredutíveis e, em si mesmos, têm a virtude de produzir novas e inesperadas realidades. (CRUZ, 1997, p.14).

Aqui, portanto, adotou-se a perspectiva de Cruz, no relativo à importância das táticas e aspectos cognitivos dos atores assim como da **valorização de processos políticos localizados** para estudar resultados consolidados em determinada etapa histórica. Animados por esse espírito é que, no último capítulo, escolheu-se para estudo o caso da demanda do empresariado industrial por uma política industrial, que, como se verificará, teve como desenlace efetivo, e muito simbólico, a reforma do Ministério de Indústria, Comércio e Turismo, convertendo-se no chamado "Ministério da Produção" ou MDIC (Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior).

Considera-se que um dos méritos analíticos do enfoque de Cruz consiste em que, ao dar maior importância às incertezas, deixa em aberto os resultados, o que permitiria aproximar-se mais à realidade de um fenômeno social. Ademais, as situações de conflito não são dadas, senão que devem ser metodicamente reconstituídas para que se possa

submetê-las a objetivos de análise. De outro lado, as explicações histórico-estruturais apesar de se sustentarem em um enfoque correto, podem induzir os resultados já que tendem a “integrar os determinantes gerais e de longo prazo dos processos considerados numa interpretação global capaz de esclarecer o significado e as virtualidades dos conflitos observados em cada momento”.

Na realidade, como se verá nos capítulos 3 e 4, embora se tenha em conta sempre a herança dos arranjos histórico-institucionais e econômicos do passado, isto não poderia por si só bastar para obter a explicação do acionar do empresariado industrial brasileiro na etapa estudada. Por isso a importância do enfoque que incorpora aspectos estratégicos, cognitivos (no sentido psicológico) e de incerteza, como os já citados. Portanto, se faz necessário adotar determinado esquema sobre as estratégias dos atores no qual inserir a análise.

Para dar conta das estratégias utilizadas pelo empresariado industrial, descreve-se, a seguir, um modelo analítico baseado num conceito simples de processo político, mas que, precisamente por isso, considera-se que tem como mérito a clareza expositiva das etapas que o constituem, sendo passíveis de manipulação, o que possibilita sua adaptação aos objetivos deste trabalho.

Slembeck (1997) construiu uma linha analítica que permite ser seguida para o caso brasileiro, mas colocando as necessárias restrições já que a mesma foi pensada para uma democracia pluralista desenvolvida como a estadunidense. Este modelo “cognitivo-evolutivo”, proposto por Slembeck (1997), situa-se na fronteira entre a economia e a política, pretendendo capturar o processo político-econômico como um todo para

preencher um espaço analítico que a teoria econômica não tem sido capaz de superar, gerando juízos errados sobre o que é possível fazer no campo político, dada a natureza da ação política.

Em continuação, destacam-se os conceitos em que se baseia o mesmo, assim como seu funcionamento.

Natureza da Política e apresentação do esquema analítico. A política, na visão cognitivo-evolutiva, está dirigida à solução de problemas por meio da ação coletiva. O processo político, por sua vez, é considerado como um processo de mobilização em conexão com a persuasão e a negociação. Quatro fases constituem o processo político real, as quais são analisadas no plano coletivo. No plano individual, os problemas são percebidos e expressados por atores singulares, por exemplo, por indivíduos que se sentem descontentes com, e/ou inseguros acerca de uma dada situação. Um agente deve tentar levar os problemas percebidos individualmente, até o plano coletivo o que se constituiria na **FASE I**, Surgimento do Problema. O filtro I que deverá ser atravessado é denominado **Mobilização Inicial**, que significa que outros atores devem inicialmente ser mobilizados. Isto resulta mais fácil se a visão sobre o problema é compartilhada ou difundida entre mais atores e quanto mais recursos e influências um ator possuir.

Em nível coletivo, têm-se mais três fases: se o filtro I, *mobilização inicial*, é superado, os problemas individualmente percebidos devem ser convertidos em temas políticos. Então surge a segunda etapa, **FASE II**, Processo de Interpretação Coletiva, cujo filtro II consiste em **definir** o problema para poder ser colocado na agenda do processo político formal. Nesta segunda fase, a mobilização assume a forma de

interpretações coletivas e de persuasões mútuas, necessárias para proporcionar um princípio comum aceito para a ação (essas persuasões são chamadas de separação substantiva de temas). Estes processos adquirem maior importância enquanto mais ambígua ou incerta se apresenta a situação aos agentes envolvidos. Em uma situação que aparente ser diáfana à maioria dos atores, somente a troca de recursos políticos poderia ser suficiente para mobilizá-los. Assim, a mobilização evoluciona desde a forma de interpretação coletiva até a forma de troca de recursos políticos (apoio político, votos), enquanto mais certa ou definida uma situação ou problema pareça aos atores.

Após um tema ter sido aceito e definido (fases I e II), as possíveis soluções podem ser discutidas e decididas. Esta é a **FASE III**, “Processo de decisão política e influencia das constelações políticas”. O filtro a ser atravessado é denominado **Decisão**, quando uma decisão formal é tomada (*novel case*) ou um procedimento burocrático é seguido (*routine case*)⁴. Esta fase inclui dois momentos: a separação formal dos temas e qual agente decide isso.

⁴ **Routine case**: Se o problema em questão é considerado “*business as usual*” a solução estará baseada em padrões existentes de conduta. O problema então pode ser despachado para um procedimento burocrático que segue rotinas ou regras empíricas que têm surgido a través de tratamentos de casos similares, por tanto os custos de decisão podem ser diminuídos e o processo poderia marchar mais rapidamente.

Novel case: Se o problema desafia, significativamente, as rotinas existentes ou se a legislação necessária para proceder é deficiente, os mecanismos de decisão política devem ser empregados. Neste caso, os diferentes procedimentos poderiam ser seguidos:

- **Procedimento autoritário**: Uma autoridade central fixa uma solução (uma lei, um decreto, uma política). Sem embargo, em uma democracia representativa ou direta, o consenso do parlamento ou cidadãos é com frequência requerido pela constituição. Se a constituição o permite, este procedimento pode somente ser empregado se o problema parece insignificante para a maioria dos atores e há baixa intensidade de conflito, ou em uma situação de emergência (crises);

- **Decisão democrática formal**: Em todas as outras situações, uma decisão formal baseada em um procedimento de decisão democrática, que quase sempre envolve votação, é requerida. Antes, a decisão formal deve ser preparada para o voto.

O processo político possivelmente culmina com a **Fase IV**, "Implementação de Medidas Políticas". Dependendo dos graus de liberdade e da assimetria de informação dos atores envolvidos em esta fase, as medidas poderiam ser enfraquecidas, mudadas ou bloqueadas, é o filtro IV denominado de **Implementação** que deverá ser superado. Portanto, as decisões não serão necessariamente implementadas na mesma forma que foram entendidas pelas partes envolvidas, podendo ser renegociadas.

Portanto, cada uma das fases descrita até aqui inclui filtros (ou barreiras) que desempenham o papel de expulsar certos problemas ou temas: na **FASE I**, Surgimento do Problema, a mobilização inicial poderia ser insuficiente para trazer o problema até o nível coletivo. Na **FASE II** poderiam surgir bases para a ação não aceitas por todos devido a conflitos entre as preferências, visões ou interpretações dos atores. Na **FASE III** um tema poderia não ser decidido devido à falta de apoio político por seus proponentes. Na **FASE IV**, decisões poderiam ser mudadas ou nem chegarem a ser implementadas devido à resistência de atores envolvidos (entre estes atores estão incluídos os tecnocratas, agentes e/ou agências da burocracia oficial; isto será visto no capítulo 4, na discussão sobre o surgimento do MDIC).

Assim, muitos dos problemas individualmente percebidos (certamente a maioria deles) não ganham nem são resolvidos em nível coletivo. Em lugar disso, eles ficam de fora, devido a não terem atravessado os diferentes filtros. Ou seja, os problemas são somente "resolvidos" se os atores que estão interessados em uma solução conseguem administrar o subprocesso descrito objetivando passar os filtros do sistema político. A

“solução” pode incluir diferentes tipos de medidas políticas e resultados, indo desde as “simbólicas” até as “reais”.

O modelo conclui com a verificação, a médio e longo prazo, dos seus resultados em nível coletivo e constitucional, o que Slembeck designa como efeitos evolutivos e “*political feedbacks*”. Não interessa esta última verificação, pois o tema desta tese se limita a identificar o impacto das reformas estruturais de mercado na ação do empresariado industrial, não havendo a pretensão de verificar os efeitos das mesmas no redimensionamento institucional do Estado e no sistema político brasileiro. Além do mais, é a existência funcional dos citados filtros ou barreiras que será principalmente identificado no estudo de caso que aqui propõe-se, sem pretender aprofundar na questão metodológica do modelo. Em resumo, o esquema fica desenhado da seguinte maneira:

FASES E FILTROS QUE DEFINEM UM PROCESSO POLÍTICO

<i>FASES</i>	<i>FILTROS (BARREIRAS) a superar</i>
<i>1- Surgimento do problema</i>	<i>1- Mobilização Inicial</i>
<i>2- Processo de interpretação coletiva</i>	<i>2- Definição</i>
<i>3- Processo de decisão política e influencia das constelações políticas</i>	<i>3- Decisão</i>
<i>4- Implementação de medidas</i>	<i>4- Implementação</i>

Construção própria, a partir de Slembeck (1997).

Desde o ponto de vista metodológico, pode-se afirmar que, comparativamente com outros trabalhos pertencentes à literatura “relações Estado/Empresariado”, adota-se aqui uma perspectiva analítica diferente, o que poderia contribuir para revelar outras características estruturais das capacidades dos atores no sistema político brasileiro na atualidade. Assim, trabalhos como o de PIO (1997) escolhem como objeto de estudo as

estratégias adotadas pelo governo para ganhar a adesão de setores importantes, como o do empresariado industrial, na viabilização da agenda de políticas oficiais. Nesta tese, inversamente, exploram-se as estratégias e resistências de atores como esse em resposta a uma decisão de política que lhes afeta diretamente. Considera-se que a diferença fundamental dessas perspectivas analíticas reside no maior ou menor peso reconhecido aos fragmentos da burguesia para incidir sobre a ação política do Estado. A primeira perspectiva assume implicitamente uma ampla autonomia do Estado para adotar políticas. Isso poderia gerar um perfil político passivo e manipulável de atores como o empresariado industrial, no sistema capitalista e regime democrático brasileiros; manipulação praticada por meio do uso governamental de incentivos positivos e negativos.

Inversamente, a perspectiva aqui sugerida, ao colocar no centro da análise o empresariado industrial permitiria capturar outros aspectos da dimensão política relacionados com a dotação de poder de pressão desse ator e suas estratégias, o que poderia haver sido descuidado pela perspectiva anterior. Sugere-se que a retirada do Estado da administração de poderosos setores de atividade assim como as características adquiridas pelo capitalismo em nível mundial —onde poderosas empresas condicionam gananciosamente seus investimentos em países em desenvolvimento (PEDs) e estes dependem cada vez mais de entradas de capitais de curto prazo—, poderiam estar atuando como fatores importantes na determinação da dinâmica do processo de relacionamento Estado/Empresariado.

No contexto analítico já descrito, poder-se-iam avaliar mais concretamente resultados como o redimensionamento do MDIC e a própria adoção a partir de 1999 (logo de acentuadas pressões durante o período 1995-1998) de medidas de política industrial mais ativas, ao contrário do que se objetivou com o modelo defendido e implementado pelo governo FHC. Um mesmo resultado, a criação do MDIC assim como a flexibilização de alguns preceitos centrais da ideologia da equipe econômica desse governo e dos setores da sociedade civil que o apoiaram, permitem leituras diferenciadas sobre as causas que a isso conduziram. Sem dúvida, o tema é muito complexo devido à dinâmica dos processos vivenciados, tanto no âmbito político nacional e mundial como na dimensão econômica. Se bem é certo que um tipo de empresariado perde capacidade econômica, vendo-se relegado pela dominação do capital financeiro, essa constatação não é suficiente para entender a dinâmica política do período nem seus resultados já consolidados.

1.2.2 Caracterização do empresariado industrial

Como a presente investigação situa-se no período 1995-2002, caracterizado pela vigência de um regime democrático, assim como de amplas reformas, e se quer estudar a ação empresarial, proceder-se-á a explicar a importância desse ator para a teoria e a análise política. No caso do empresariado brasileiro existem divergências a respeito de se o tipo de regime político vigente em determinado período teria sido o determinante principal da configuração de seu padrão de atuação e organização, ou se, pelo contrário, esse teria sido pautado por condicionantes institucionais de mais longo prazo, como a natureza do papel do Estado brasileiro, principalmente em relação à sua intervenção na economia e na forma de incorporação dos atores ao sistema decisório. Posteriormente aprofundar-se-á o tratamento dessas divergências uma vez que esse debate é fundamental para saber se as condições de Malloy, já descritas, são suficientes para incentivar as práticas democráticas do empresariado industrial brasileiro ou se, pelo contrário, o seu padrão de atuação e organização foi definido por outras variáveis.

O empresariado, como objeto de estudo na ciência política, ganha muito destaque devido à sua localização hierárquica no modo de produção capitalista, sendo que é inegável seu impacto no desempenho e na estabilidade de qualquer regime político. Nesse sentido, Hirschman (apud RAMIREZ, 2001) construiu uma classificação dos atores sociais em função do grau de representação que usufruem e da facilidade de acesso a algumas instituições, tais como os partidos políticos e o aparato estatal. A respeito desse assunto, ele distingue entre aspectos que se constituiriam em *problemas*

privilegiados e problemas descuidados. No primeiro caso, os atores implicados teriam acesso adequado aos governantes, sendo estes forçados a dar-lhes atenção de forma preferencial. Já os atores vinculados aos problemas descuidados efetuariam suas demandas sem desfrutarem desse acesso direto, tendo que chamar a atenção dos governantes, quase sempre, através de formas indiretas, é o caso das classes populares e os trabalhadores.

Como ilustração da classificação anterior, Hirschman faz referência ao caso dos problemas da burguesia dentro de uma sociedade capitalista, tanto em regimes democráticos como autoritários. Esses seriam considerados problemas privilegiados, já que essa classe não só participa politicamente através da concorrência eleitoral entre partidos políticos para decidir a organização e distribuição dos recursos sociais como o fazem as outras classes, mas também como agente de acumulação. Ou seja, como proprietária dos principais meios de produção dispõe, em grande medida, do controle do excedente e do investimento, ou ao menos é ela o extremo onde se operacionalizam as decisões de produção da sociedade. (HIRSCHMAN, apud RAMÍREZ, 2001, p.7-8). O fato de a burguesia (empresariado) recorrer a formas indiretas de pressão para chamar a atenção dos governantes não descarta a essência da análise de Hirschman, podendo ser combinada com o enfoque teórico descrito anteriormente.

Numerosos estudos sobre o empresariado industrial (como ator e grupo de interesse organizado) e a sua importância para o desenvolvimento de um projeto nacional, ou para a democracia no Brasil, tem sido realizados, dentro da dimensão política, desde Cardoso (1972), Boschi (1979), Dreifus (1981), até trabalhos mais

recentes como os de Cruz (1997), Diniz (1997), Weyland (1997), Kingstone (1997), Costa (1999), Leopoldi (2000) entre muitos outros.

Essa literatura registra resultados divergentes quando se pretende identificar os fatores determinantes da atuação e organização do empresariado brasileiro como ator coletivo. De fato, alguns estudos fazem do regime político vigente em cada fase de industrialização e desenvolvimento brasileiro, a variável independente em função da qual aconteceria a estruturação dos formatos de atuação e organização do empresariado. Outros, pelo contrário, tomam o papel assumido pelo Estado nas diferentes fases de industrialização e desenvolvimento como o principal indutor das formas que adquiriram a atuação e organização do empresariado, ou bem suas estratégias de adaptação às mudanças induzidas pelo Estado. (Cf. MELO, 1999 para essa discussão; DINIZ; BOSCHI, 2000, adotam essa última visão).

A última posição orientou a delimitação e tratamento de numerosos estudos, entre eles os encabeçados pelos de Diniz e Boschi, no relacionado à ação empresarial e aos determinantes do formato de organização desse ator. Teria sido, então, o Estado brasileiro, através da sua história, quem exerceu maior influência na determinação da ação coletiva do empresariado.

A seguir, apresenta-se uma breve síntese desse argumento.

O retorno do regime democrático ao Brasil permitiu redescobrir e utilizar novos espaços e arenas para a ação política do empresariado industrial, porém este não parece

ter mudado completamente a percepção histórica do seu vínculo¹ com o Estado. Ou seja, suas estratégias de ação parecem continuar sendo determinadas, em grande parte, pelo papel do aparato estatal e os seus governantes nas relações econômicas e políticas, mais especificamente, pela orientação que esteja sendo dada ao modelo de desenvolvimento, por exemplo, se centrado no Estado ou direcionado para o mercado. Uma série de fatores de conteúdo estrutural, influenciariam, em primeiro lugar, o cálculo político do empresariado; Diniz e Boschi (2000) descrevem três:

O primeiro diz respeito à vigência de dispositivos legais que delimitam a negociação capital/trabalho, que teriam um impacto sobre a criação e a permanência de entidades sindicais. O segundo aspecto refere-se ao estilo de gestão pública predominante, como o maior ou menor grau de concentração do processo decisório no Executivo, o maior ou menor grau de discricionariedade da burocracia governamental e até mesmo o padrão de relacionamento entre os poderes implicando maior ou menor grau de autonomia do Executivo em relação ao Legislativo e ao Judiciário. Finalmente, uma última dimensão relevante é a natureza da política econômica do governo que se expressa na existência ou não de uma política industrial, em diferentes graus de planejamento quanto a estratégias de crescimento econômico ou ainda na administração dos instrumentos de política macro-econômica. (DINIZ; BOSCHI, 2000, p. 4).

Acrescentem-se, a esses fatores, outros como a fragmentação do empresariado (existência de uma estrutura híbrida de representação, com entidades oficiais ao lado de associações especializadas setoriais nas que se agruparam setores produtivos mais modernos ou dinâmicos, diferentemente de outros países onde só existe uma entidade empresarial), a concorrência inerente ao capitalismo que causa pressão e incertezas, e a visão auto-referenciada e de curto prazo do empresariado. Uma rápida interpretação

¹ Ao menos esse poderoso setor da economia capitalista teve espaço para poder adotar tal comportamento, enquanto que os trabalhadores, por exemplo, sempre foram controlados e duramente afetados pelo sistema econômico-político estabelecido. Logo se verá como as formas de incorporação desses dois atores sociais ao sistema político brasileiro, aconteceu de modos diferentes: durante a Era Vargas, início do

sobre a lógica dessa visão histórico-estrutural pode ser feita aqui. Numa sociedade como a brasileira, que assim como o restante das pertencentes às nações latino-americanas não tem elevado nível de desenvolvimento, nem intensificação de práticas democráticas poderão, os atores sociais, continuar olhando para o Estado como uma entidade à margem da democracia; esta última sendo considerada principalmente nos seus aspectos de circulação de poder formal, enquanto vêem o aparato burocrático-estatal como via para obtenção de resultados “concretos”.

A visão histórico-estrutural, da qual a citação do trabalho de Diniz e Boschi (2000) serve de exemplo, possui grandes méritos que não cabe aqui detalhar. Mas, como visto com Cruz (1997), ela poderia induzir a outros estudiosos a reduzir o papel dos atores não estatais, que está determinado também por suas táticas e seus elementos cognitivos, na avaliação de resultados específicos. Quer dizer, poderia levar a não valorizar suficientemente determinados processos políticos localizados para estudar resultados consolidados em determinada etapa histórica, como ressaltado anteriormente.

Mas, admita-se que a análise aqui denominada histórico-estrutural permita uma maior valorização da dinâmica dos atores envolvidos em determinado processo político, do que a reconhecida por Cruz. De fato, esse enfoque histórico-estrutural considera que o empresariado está influenciado, para fazer seu cálculo político, por várias dimensões que se constituem em parâmetros, mas que dependendo do período histórico ganharam conteúdos diferentes. Assim, o empresariado reagiria à presença ou não de uma política industrial ou ao tipo de administração dos instrumentos de política econômica,

corporativismo estatal, os empresários preservaram as suas organizações representativas com alto grau de

derivando-se daí resultados conflitantes com o esperado pelos agentes que representam o Estado.

Ainda admitindo o juízo anterior, o que se considera importante aqui é verificar que, na visão histórico-estrutural, o Estado é visto como o elemento ou variável independente nos processos políticos, enquanto atores, como o empresariado, reagem em função da ação do mesmo. Nessa lógica, analise-se o caso da implementação de reformas no período 1995-2002. Como se verá no capítulo 3, estas redefiniram a dimensão e o papel do Estado e da atividade econômica, em direção para o maior protagonismo do mercado, reconfigurando os espaços de poder dentro dos setores empresariais. Deixam-se aqui as seguintes interrogantes: se aplicada a lógica histórico-estrutural, caberia esperar um retorno a políticas anteriores, embora permeadas pela nova situação, mesmo sabendo que é o Estado (neoliberal) quem define a agenda? Será que atores deslocados do centro decisório poderão decidir resultados favoráveis a eles, como no caso da retomada de aspectos importantes da política industrial ativa aconteceu no Brasil, ao final do segundo mandato do Presidente Cardoso e inícios do novo governo?

1.2.3 Caracterização da burocracia estatal brasileira

No que se refere à administração estatal brasileira (Governo e burocracia), a literatura é consensual em destacar o ativo papel desempenhado pelas arenas decisórias

autonomia, já os trabalhadores não puderam fazê-lo.

e seus agentes burocráticos² (PEREIRA, 1978; RUA; AGUIAR, 1995; SANTOS, 1., 1997) na história política, econômica e institucional do país; principalmente sua intervenção nesses domínios para preservar seu status, constituindo-se, muitas vezes, em obstáculos para a elaboração e implementação de políticas. Um texto de Rua e Aguiar (1995) sustentará a discussão sobre os agentes burocráticos em relação à sua atuação no processo decisório.

Uma das principais características que definem um agente burocrático é que sua carreira não está subordinada à concorrência eleitoral. Além disso, sua atuação é dirigida a questões setoriais e sua permanência no aparato governamental é estável, proporcionando-lhe isto uma visão de longo prazo dos problemas em comparação com os políticos “profissionais”. Fruto de uma sociedade moderna; o avanço dos conhecimentos tecnológicos, o crescente papel do Estado e a crise de credibilidade da classe política converteram a burocracia pública em um ator cada vez mais relevante na organização política das sociedades e, portanto, na elaboração e implementação de políticas públicas. (RUA; AGUIAR, 1995). Os indicadores de seu desempenho estão associados à eficiência técnica e administrativa, conduzindo alguns autores a considerar que, no caso brasileiro, foi desenvolvida uma verdadeira classe técnico-burocrática, composta por uma parte da classe média (civil e militar) com uma ideologia com fortes tendências ao autoritarismo e que dirigiu o aparato estatal durante o regime militar,

² Aqui são considerados agentes burocráticos além dos funcionários de carreira, os políticos em exercício como Ministros, Secretários de Estado, etc. já que, como destacam Rua e Aguiar (1995, p. 254), baseados em Peters, “ainda que os ministros sejam de extração parlamentar e, portanto, políticos de carreira, ao assumir cargos executivos manifestam acentuadas ambigüidades entre o papel político e o administrativo. Assim, o processo decisório se manteve, predominantemente, nos moldes burocráticos típicos do período anterior à transição democrática”.

finalizado em 1985, exercendo um forte controle político e econômico chegando a tutelar a burguesia, embora essa nunca perdeu seu domínio de classe e a sua hegemonia ideológica. (PEREIRA, 1978).

Como aponta Santos, L. (1997) “todos esses fatores se combinam para criar um ambiente em que os funcionários governamentais consideram riscos e recompensas de um modo muito diferente daquele dos empregados de uma empresa” o que impediria aplicar reformas de mercado em dita estrutura para fazê-la funcionar como pretendeu o modelo adotado por Bresser Pereira que é chamado de Estado Gerencial e no qual os “resultados” seriam os indicadores de desempenho dos agentes, sendo que os mesmos medir-se-iam através de uma ótica de custo-benefício.

Sobre a atuação da burocracia na história política e econômica brasileira, a mesma parece haver estado determinada pela natureza de sua atividade, antes mencionada, que define seus interesses a partir da preservação e consolidação de seu *status* utilizando como recurso de poder a atribuição de definir e organizar as regras do jogo (COSTA, 1999, p. 96). Do mesmo modo, visto que a concorrência eleitoral está excluída dos critérios que a definem como ator, a burocracia estatal recorre à concorrência interburocrática em busca da obtenção de mecanismos de distribuição de recursos orçamentários que a fortaleçam como agente dentro do aparato estatal, outorgando-lhe poder político na sociedade.

Rua e Aguiar (1995) ao analisarem o papel da burocracia, no processo de *policy-making* das políticas industriais dos governos Sarney e Collor, apresentam dados ilustrativos que demonstram a capacidade de controlar o processo decisório que possui

esse ator, chegando a assumir responsabilidades e poderes usualmente atribuídos aos políticos. No caso do governo Sarney, o nível de concorrência e de conflitos interburocráticos teve sua parcela de contribuição nas falhas de consistência na formulação e implementação das políticas (RUA; AGUIAR, 1995, p. 256) e, de acordo a Cruz (1997) levou à paralise do processo decisório nesse período de governo.

Um exemplo dessa concorrência e conflito interburocrático no governo Sarney, pode ser constatado na disputa, na fase inicial de estabelecimento de uma política, entre o “Ministério da Indústria e Comércio” (MIC) e o “Ministério da Fazenda” (MF) pela definição do centro decisório da política industrial, em 1988. O MIC estabeleceu uma aliança com o empresariado nos moldes dos “anéis burocráticos” e o MF respondeu com uma aliança com a “Secretaria de Planejamento da Presidência da República” (SEPLAN) para articular um conjunto de argumentos técnicos que destacavam o custo elevado da proposta de política industrial do MIC, o qual terminou perdendo apoio às suas pretensões. (RUA; AGUIAR, 1995, p. 256).

Um aspecto que deve ser destacado na discussão sobre o papel da burocracia estatal brasileira é a falta de homogeneidade das áreas que a constituem, indo desde a existência do que foram chamadas “ilhas de excelência”, reunindo muitos elementos da concepção weberiana burocrática, até a virtual precariedade de dita estrutura devido à ação das elites econômicas e políticas nacionais. (SANTOS, L., 1997).

Nesse terreno, as reformas introduzidas e iniciadas durante o governo FHC, tentaram, então, modificar uma situação que nunca existiu. Quer dizer, no caso da reforma administrativa, por exemplo, foi diagnosticado (PEREIRA, 2001; BRASIL,

servidores, que entrava contratado por meio da CLT, era cedido para oferecer serviços à administração direta, o que aumentava a obsolescência e o atraso da mesma, sendo que, em diferentes momentos históricos, eram reconhecidos por lei (devido a pressões políticas clientelistas) como funcionários públicos com todas as prerrogativas de um concursado.

A relação entre a Administração direta e as suas entidades supervisionadas pareciam confirmar, segundo Luciano Martins, que na sua história

“o Estado se apresenta como um universo em expansão: as partes que o integram passam a ter existência própria e se apresentam mais como confederadas em torno do conceito de Estado do que têm sua existência definida pela sua subordinação aos órgãos que as organizam em sistema”. (MARTINS apud SANTOS, L., 1997).

O mais importante aqui é destacar que essa situação acelerou a “incapacidade de formulação de políticas e de exercício da *supervisão ministerial*, por parte da Administração Direta, que é o núcleo central do poder público”, de acordo com Santos, L. (1997). Isto indica que a captura do Estado por parte do empresariado e outros segmentos sociais teve como cenário esse tipo de perfil aqui descrito. Até que ponto a reforma administrativa implementada durante o governo FHC poderia ter mudado ditas práticas é uma questão que escapa ao tema central, mas seus efeitos devem se refletir, como novas referências, na percepção dos atores.

Santos, L. (1997), membro concursado do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, e pesquisador do sistema administrativo do aparato estatal brasileiro, conclui que:

Apesar de alguns estudiosos apontarem a existência de uma “burocracia” no Brasil, a profissionalização da gestão pública jamais foi objeto de

investimento decidido e contínuo. As iniciativas do DASP da década de 30, calcadas nas experiências americana e francesa, foram abortadas a partir da década de 1940; as propostas da Comissão Amaral Peixoto, de 1963, destinadas a conferir instrumentos de gestão à Administração Federal somente vieram a ser implementadas após 1967, via Decreto-Lei 200, e ainda assim de forma equivocada, gerando a autarquização presenciada na ditadura militar, a adoção generalizada do regime trabalhista na Administração Pública, o abandono do concurso público como única via de ingresso em cargo público e a proliferação de cargos e funções comissionadas de livre provimento. A reforma do Governo Sarney foi abandonada em prol do “é dando que se recebe”, embora tenha deixado alguns resultados positivos, como o início do processo de organização da alta administração pela criação de algumas carreiras estratégicas no serviço público, até então inexistentes. No Governo Collor, a desastrosa “reforma” agravou um quadro já caótico, na medida em que destruiu setores vitais da máquina estatal, aumentando sua ineficácia funcional. E agora, após o confuso Governo Itamar, o tema volta à discussão, tomando como ponto de partida, em grande medida, as propostas do Emendão apresentado por Collor em 1991.

A profissionalização da alta administração ainda engatinha, permeada por agentes públicos, dentre os quais os famosos “consultores” (muitas vezes vinculados à própria administração pública e estatal), que mantém relações promíscuas com a iniciativa privada. A “busca de rendas” tão comentada pelo Ministro Bresser prossegue firme e forte, e o Estado é ainda vulnerável aos *lobbies*, ao tráfico de influências, ao compadrio, tudo isso mascarado pela reduzida transparência do processo decisório e pelo arrivismo e incrementalismo na implementação das políticas públicas. (SANTOS, L., 1997).

Em definitiva, não estava sendo reformado um sistema que funcionava por méritos e outros critérios burocráticos weberianos, muito menos tecnocráticos; estava sendo reformado um sistema cheio de vícios e patrimonialismo, no qual se banhavam algumas ilhas de excelência; e, apesar de que Bresser Pereira (2001; BRASIL, 1997-1998) reconheceu muitos desses problemas, as mudanças que recomenda e empreende como ministro do MARE foram centralizadas na crítica do Estado weberiano para passar então ao estabelecimento do estado gerencial com visão de mercado, em que os chamados resultados passavam a ser o critério de avaliação. Esta “nova concepção” representa o conhecido paradigma pós-burocrático (Nova Gerência Pública, NGP) que considera que a administração do Estado deve ser como a administração de qualquer

outro negócio, cujo propósito seja a obtenção da satisfação do cliente, e foi popularizada pelo livro *"Reinventing Government"*, de David Osborne e Ted Gaebler, de 1992, editado nos Estados Unidos de América. Entre os fatores que explicam esse interesse inusitado na administração do sector público, alguns são atribuídos às forças econômicas que buscam o equilíbrio das finanças públicas do Estado e a utilização deste na promoção da ideologia neoliberal.

No próximo capítulo analisa-se esse assunto relacionando-o com a agenda de reformas de "segunda geração" recomendada pelas IFIs-OMC para perceber como está inserido nesse programa e como foi sua adoção para o caso brasileiro. Aqui cabe constar que a Nova Gerência Pública (NGP) é uma coleção de idéias, crenças e valores emprestados de diferentes escolas de pensamento e de diferentes correntes administrativas, das quais a fundamental é a de administração em si própria. Essa é a base da reforma administrativa implementada por Bresser Pereira quando ministro do governo Fernando Henrique Cardoso. Como indica un estudioso:

La mayor parte de las propuestas de cambio se proponen redefinir las funciones del Estado y reducir su tamaño, eliminar déficit, controlar el gasto público, remover el "red tape", eliminar obstáculos para una administración efectiva y enfocar la administración pública en la satisfacción del cliente a través de nuevas formas de producir y entregar los servicios como la privatización, la subordinación, cobrando cuotas a los usuarios de los servicios públicos, asociaciones con varios niveles de gobierno, organizaciones voluntarias y la iniciativa privada. (HERNÁNDEZ, 1998).

Porém, mais preocupante ainda, segundo alguns teóricos, é constatar que o modelo de liderança empreendedora, incorporado na NGP como visão do funcionário público, representaria sérias ameaças para a governabilidade democrática. Isso devido às críticas que têm mostrado vários estudos sobre esse novo Estado, em que a obsessão

de ditos “empreendedores públicos” (como são chamados os funcionários agora) com orientação anti-tradicionista, se dirige à auto-promoção, ao quebrantamento de regras, à política do poder, à toma de riscos e à mudança radical em conflito com a teoria da democracia. (HERNÁNDEZ, 1998). Os princípios da escolha racional (*rational choice*) em que se fundamenta a teoria da escolha pública (*public choice*) que baseia a NGP estariam criando problemas de legitimação das instituições democráticas quando não são assimilados por grupos minoritários que não compartilhem normas como o individualismo e a maximização de utilidades. No próximo capítulo aprofundar-se-á este tema, relacionando-o com as denominadas reformas de mercado de primeira e segunda geração, já que é essa a base da agenda adotada no período aqui analisado, o que impacta fortemente os atores e as suas decisões.

1.2.4 Caracterização do Executivo brasileiro

No que diz respeito ao Executivo, a literatura³ indica o excessivo controle que ele tem exercido nas etapas de elaboração e implementação de políticas públicas no Brasil. De fato, para só ficar em um exemplo, pode-se mencionar o excessivo número de Medidas Provisórias (instrumento constitucional que substituiu os “decretos-lei” da ditadura militar dos anos 70), utilizadas na implementação da política econômica do governo Collor (1990-1992) e na do Plano Real a partir de 1994, nos governos Fernando Henrique Cardoso. Carey e Shugart (1998) relativizam o caráter usurpador dos poderes do Legislativo por parte do Executivo, ao considerar que deve ser estudado

³ Ver Carey; Shugart (1998) e Palermo (2000) que além de analisar esse tema citam uma ampla literatura.

se, em alguns casos, as maiorias legislativas não preferem que as políticas públicas sejam feitas por decretos do Executivo em vez de por processos legislativos comuns. Do mesmo modo, outros autores partem da constatação, no caso brasileiro, da existência de muitos fatores de dispersão do poder decisório, para concluir que “os extensos poderes presidenciais só parcialmente compensam a fragmentação criada por outros arranjos institucionais”. (MAINWARING, apud PALERMO, 2000). Dado que esta problemática do Executivo e outros aspectos estão relacionados com o tema do estilo de gestão adotado durante as reformas, será retomada no capítulo 4, de forma conjunta.

1.3 Democracia, empresariado e processo de formação de políticas

O conceito de consolidação democrática pode ser avaliado a partir da noção de democracia de Malloy, entendida esta em suas duas modalidades: como circulação de poder formal e como processo contínuo de elaboração de políticas⁴. É a este último aspecto que dedicar-se-á maior atenção aqui porque está diretamente relacionado com a questão de demanda empresarial por uma política industrial.

Como surge esse conceito funcional de democracia? Ele está vinculado à experiência histórico-política da maioria das nações da região onde o que se continua vendo é uma grande diferença entre as formas de escolher os governos e o processo de formação de políticas, com sérias implicações para a democracia. Apesar de que Malloy (1993) estuda apenas três casos de países latino-americanos, considera-se que é válido

⁴ Diniz (1997) sugere um enfoque analítico muito parecido ao de Malloy. Ela analisa a crise econômica e do Estado brasileiro a partir da noção de governabilidade democrática, porém em lugar de enfatizar a relação entre grupos organizados/formação de políticas públicas, sua análise centra-se na política do

generalizar esse resultado, sempre que se façam os necessários ajustes, para referir o caso brasileiro. Na visão desse autor, a modalidade de processo contínuo de elaboração de políticas tem como questão democrática central a relação que se estrutura entre os principais grupos da sociedade civil e o processo de formação de políticas. Terem acesso permanente ao processo de formação de políticas constitui-se numa questão chave para esses grupos empresariais e laborais.

Esses dois níveis da democracia (modalidade de circulação de poder formal e processo contínuo de elaboração de políticas) permitiriam, entre outras coisas, avaliar o avanço da democracia e, talvez mais importante aqui, a capacidade de governo em uma sociedade. A formação de políticas está no centro da questão da governabilidade. Como aponta Malloy: “governar uma sociedade é basicamente resolver problemas por meio de políticas públicas”. Nessa apreciação está incorporada a preocupação com aspectos que vão além da distribuição de poder ou do acesso ao poder. Têm a ver com a construção de uma capacidade permanente de governo que lhe permitam converter o potencial político de um determinado conjunto de instituições e práticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas. É a incapacidade dos regimes democráticos a que produz com freqüência respostas autoritárias. (MALLOY, 1993, p.102).

O processo de elaboração de políticas e o acesso que tenham grupos da sociedade à formação das mesmas, não é uma questão exclusiva de um regime democrático. De fato, existem interpretações sobre os motivos que teriam levado ao fim das ditaduras militares em alguns países de América Latina durante a década de 1980. Muitos estudos

processo de implementação, considerando-o como a fase decisiva para o sucesso ou o fracasso de

os atribuem, em grande parte, à ruptura de alianças entre o empresariado e os militares, motivados pelo desgosto dos primeiros com o bloqueio do acesso ao processo de formação de políticas. Nesse sentido, a perspectiva teórica desenvolvida por Malloy leva-o a explicar a mudança de regime nos países latino-americanos na década de 80 (de ditaduras militares para democracias representativas), a partir da exclusão que sofreram os partidos políticos e os grupos empresariais das atividades que estavam sob controle do governo. Assim, esse autor afirma:

A questão é que todos esses agrupamentos importantes da sociedade civil, bem como as lideranças dos partidos políticos, retornaram à democracia basicamente porque a alternativa autoritária não parecia mais ser um meio seguro para realizar seus objetivos prioritários de acesso ao poder de decisão, a empregos ou patronagem. (MALLOY, 1993, pp. 110-111).

Apesar dessa tese parecer um tanto reducionista na explicação das causas que levaram ao processo de abertura democrática desses países, e do Brasil em particular, ela encontra respaldo em vários autores⁵ no que diz respeito à percepção dos atores antes citados (partidos políticos e empresariado). Nesse sentido Weyland (1997) dá uma idéia do que acontecia com algumas agências e ministérios brasileiros durante e após o regime militar (o que reforça o diagnóstico de Malloy) e também do que pretendiam esses setores com a mudança de regime:

The military regime had shielded part of the state from these pressures [*demandas por benefícios originados do clientelismo*] in order to ensure competent administration. With the return of democracy, intensified clientelist pressures broke down many of these barriers. The Ministry of Social Security, for instance, which had been administered by a close-knit group of technocrats under the government of Ernesto Geisel (1974-79), relied more and more on 'political' appointments during the gradual process of democratization. Similarly, politicians captured Telebrás, the state

políticas de estabilização.

⁵ Ver Weyland (1997), Kingstone (1997) e Diniz (1997) entre outros.

telephone company, during the 'New Republic' (1985-90). (WEYLAND, 1997, pp. 7-8).

Diniz também coincide com Malloy ao apontar qual foi a situação que originou a retirada do apoio ao regime militar por parte das elites empresariais:

Os empresários, individual ou coletivamente, viram-se marginalizados dos centros estratégicos de decisão, controlados por técnicos, civis e militares, com a predominância de um ou outro, dependendo do regime político em vigor (...) A demanda pela abertura do processo decisório está, aliás, embutida na campanha contra a estatização da economia, empreendida pelos empresários a partir de 1974⁶ e retomada através do discurso neoliberal que o setor encampou na década de 80. (DINIZ, 1997, p. 24).

Essa marginalização do empresariado aconteceu, principalmente, no âmbito dos grandes temas de política macroeconômica já que, desde a Era Vargas, mantiveram-se várias modalidades de acesso dos empresários às agências e ministérios governamentais "através de vínculos formais ou de conexões informais", garantindo a esse grupo "um fluxo contínuo de benefícios e incentivos". (DINIZ, 1997, p. 24).

O que resulta mais importante das explicações dadas por Malloy, Weyland e Diniz, também secundadas por Kingstone (1997), em relação ao objeto de estudo desta tese, é que se percebe que tanto antes como depois do fim da ditadura militar existia uma penetração no Estado brasileiro por parte das elites empresariais, com crescente conteúdo clientelista, que as favoreceu. Parte desse empresariado estava interessado em favorecimentos diferenciados através de medidas de fomento ou de concessão de

⁶ Cruz (1995, p. 282) dá uma explicação alternativa sobre a campanha contra a estatização levada a cabo por parte dos empresários, o que não teria nada a ver com a questão do bloqueio às instâncias decisórias. Para Cruz "essa campanha não se voltava –em seus objetivos próximos ou remotos– contra o regime. Na retórica antiestatizante, o governo não era atacado pelo que procurava manter, mas por sua intenção de mudar".

incentivos e privilégios de diferentes tipos, como a proteção alfandegária, a reserva de mercado e o crédito subsidiado, entre outros.

Pode ser que surja a interrogante de como explicar que o Brasil tenha conseguido maior sucesso que o restante das nações latino-americanas com o modelo de Industrialização por Substituição de Importações, em presença de tantas práticas clientelistas e uma tal fragmentação e “privatização” do Estado, aliado ao autoritarismo militar reinante. O que parece explicar o inegável sucesso do modelo brasileiro de industrialização com relação aos outros países da região foi a combinação do sistema corporativo estatal (ou setorial) de intermediação de interesses com o modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Como aponta Diniz, a lógica corporativa era convergente com a dinâmica da industrialização por substituição de importações. Em suas palavras:

Essa via de desenvolvimento foi executada de modo incremental e pragmático, mediante a associação de um protecionismo autárquico com o alargamento da incorporação política pelo recurso ao corporativismo estatal. A combinação da formação de uma classe empresarial sob o patrocínio do Estado —o que garantiria a este setor, além de mercados protegidos, uma massa trabalhadora controlada— com a montagem de um arcabouço institucional caracterizado pelo binômio presidencialismo forte e centralizador/arenas parlamentares débeis resultou na fragilidade e mesmo na ausência de instâncias e mecanismos de universalização de demandas. (DINIZ, 1997, p. 28).

De modo que apesar de seus custos, principalmente para o sistema político brasileiro (que não desenvolveu sólidas instituições estatais nem partidárias que cumprissem seu papel de agregadoras e filtradoras das demandas dos diferentes segmentos sociais) essa convergência corporativismo estatal/modelo substitutivo de importações, vigente de 1930 a 1950 e, posteriormente, o denominado modelo

econômico de subdesenvolvimento industrializado, consolidado a partir de 1964 com a aliança entre a tecno-burocracia (civil e militar), a burguesia nacional e as multinacionais (o famoso modelo político do “tripé”) (PEREIRA, 1978, pp. 37-38; 125-126) trouxe seus benefícios no campo econômico-estrutural que foi a criação de um parque industrial moderno, complexo e diversificado, porém que, é justo lembrar, beneficiou, principalmente, uma pequena parcela da população. Como será visto adiante, essa herança estrutural tem grande influência no ritmo e tipo de reformas que são implementadas no Brasil assim como na reação dos diferentes setores do empresariado industrial às mesmas, embora a introdução da análise das estratégias dos atores configure o resultado final.

Cabe aqui um parêntesis para destacar uma interpretação mais ideológica sobre o fim do apoio do empresariado ao regime militar. (Cf. FERNANDES, 1986). No caso específico da ditadura militar do período 1964-1985, no Brasil, a mesma teria desempenhado uma função mediadora e transitória para a implantação de um novo modelo de desenvolvimento capitalista que ficasse no lugar do modelo de substituição de importações, já dando mostra de esgotamento na década de 1960. Esse novo modelo de desenvolvimento capitalista caracterizava-se por padrões de acumulação acelerada de capital, maior dependência internacional e sufoco das classes trabalhadoras, as quais, no modelo anterior beneficiaram-se, embora minimamente, devido à sua orientação para o consumo. Pelo contrário, o novo modelo de subdesenvolvimento industrializado (PEREIRA, 1978) não precisava mais do consumo em massa para acumular capital, já

que ele se baseava na exploração intensiva do capital. No terreno político, portanto, era preciso de uma “mão dura” que garantisse essa troca de modelos.

No que diz respeito à relação capital estrangeiro-capital nacional o que se constatou foi uma perda da hegemonia do último, que foi acelerando-se até a burguesia nacional verificar que a ditadura não lhe servia mais como fonte de suporte político perante a comunidade internacional de negócios. A atuação deste empresariado, então, torna-se mais aberta a favor da democratização. É assim, portanto, que alguns explicam o surgimento de apoio do empresariado industrial nacional ao fim do regime militar.

Por outro lado, considerando que o período que se analisará está circunscrito a um regime democrático, é importante apontar o que se entende por acesso democrático ao processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Explicar-se-á isto, brevemente, a partir do exemplo da política industrial após o fim da ditadura. O desenho de uma política industrial sustentável em longo prazo era incompatível com as práticas clientelistas e “privatizadoras” de porções do Estado que o fragilizavam e fragmentavam cada vez mais, impedindo-o atuar de maneira coesa para cumprir um dos seus principais papéis: o de planejador/organizador⁷.

De fato, as práticas mencionadas conduziam ao bloqueio das decisões originadas em instâncias paralelas ou ainda em instâncias superiores do governo (DINIZ, 1997, p. 26) dificultando a coerência das políticas governamentais e inviabilizando tentativas de reforma econômica que tivessem por intenção construir um modelo alternativo ao vazio

⁷ Tavares (1996, p. 21-75) utiliza o conceito de “capitalismo organizado” de Hilferding para analisar como estão constituídas nos países capitalistas avançados as relações orgânicas entre a burocracia do Estado, os bancos públicos e privados e a grande empresa, de modo a permitir que as pressões dos

deixado pelo denominado de Industrialização por Substituição de Importações. A realidade econômico-institucional caracterizava-se pela impossibilidade de o Estado continuar financiando amplos setores econômicos estratégicos e pelo novo contexto econômico internacional que, entre outros aspectos, mostrava o surgimento de novas tecnologias que incidiam profundamente nos níveis de competitividade da indústria brasileira.

Em resumo, o fechamento das instâncias decisórias durante a ditadura explica a maneira como os partidos e os grupos de interesse perceberam a implantação do novo regime democrático e, portanto, a forma pela qual passaram a atuar dentro do mesmo, o que, por sua vez teria tido um impacto significativo sobre a questão de como estabelecer formas viáveis de governo democrático na América Latina. (MALLOY, 1993, p. 111). O processo de formação de políticas não escapou a esses problemas de cultura política.

1.4 Sistema de intermediação de interesses e incorporação política dos atores

O sistema de intermediação de interesses é que orienta as estratégias de acesso dos grupos organizados à formação de políticas, ou seja, determina o encaminhamento que decidam dar esses atores às suas demandas. A percepção que tenham os empresários industriais sobre esse sistema determinará o peso relativo que eles concedam às diferentes instâncias políticas de representação (partidos políticos, Legislativo, Executivo). Devido a isso se faz necessário definir essa estrutura para o caso brasileiro.

agentes econômicos sobre o Estado conduzam a **consensos estratégicos** nas políticas industriais e na coordenação da política econômica em geral.

Já se mencionou o impacto da relação sistema de intermediação de interesses/incorporação política dos atores sobre a democratização e governabilidade brasileira, principalmente para o seu sistema de representação política e para a percepção que dele teriam esses atores. Considera-se essa percepção muito importante porque além de definir o grau em que são usadas as instituições representativas, a consolidação de estilos de gestão pública, abertos ao jogo democrático, também é afetada por essa percepção.

No caso brasileiro, perguntar qual é o sentido que se está dando à democracia permite uma reflexão mais histórica para revelar que “para os brasileiros, como de resto para todos os povos do chamado terceiro mundo, ao contrário dos povos chamados desenvolvidos, a democracia liberal não é tão natural”. (BAQUERO, 1996, p.12). De fato, de acordo com diversos estudos, o capitalismo como sistema econômico surgiu no Brasil “sem que existisse qualquer tipo de base social, política, econômica ou ideológica de cunho liberal”. (BAQUERO, *ibid.*). Sendo que, como se viu, no que se refere à incorporação dos novos atores ao sistema político, prevaleceram estruturas hierárquicas de controle do Estado sobre a sociedade estendendo-se o recurso ao modelo corporativo de intermediação de interesses que precedeu a institucionalização das regras de concorrência política. (SANTOS, 1985, pp. 292-306). Em suas próprias palavras:

(...) foi uma ordem regulada que se estabeleceu no Brasil durante os trinta, que instituiu parâmetros segundo os quais organizava-se a identidade coletiva dos principais atores políticos e sociais, assim como balizavam a forma, a dinâmica e o escopo dos conflitos permissíveis(...). (SANTOS, 1985, p. 294).

Cabe destacar que o citado modelo do *liberalismo* é baseado aqui na ótica de Robert Dahl, que estipula a introdução de regras de concorrência política e de aceitação dos seus resultados, como marcas da democracia. Já o conceito “cidadania regulada” utilizado por Santos (1985) para a análise da incorporação de novos atores e da expansão social brasileira sofreu alguns questionamentos, principalmente no relativo à “suposta singularidade da seqüência brasileira de expansão de direitos sociais” (MELO, 1999, pp. 77-78) tanto como pela conotação negativa inerente a esse conceito já que o mesmo sugeriria a possibilidade, avaliada como positiva, de uma cidadania não-regulada. (REIS, apud MELO, 1999, pp. 76-77).

Apesar dessas duas críticas, coincide-se aqui com Santos (1985) sobre a utilização da expressão “cidadania regulada”, no caso específico brasileiro, assim como sobre o resultado a que isso teria conduzido em relação à baixa legitimidade que tem desfrutado o Legislativo, se comparado com o Executivo e a burocracia estatal. De fato, em um contexto de baixa institucionalização liberal (década de 1930), foi estabelecida uma separação entre a arena legislativa e o Executivo-burocracia estatal tornando-se este último no “*locus* das decisões substantivas, envolvendo a arbitragem dos conflitos capital/trabalho e a alocação dos custos e benefícios das políticas sociais. O Legislativo converte-se assim em um *locus* de irresponsabilidades, em que se formulam e se propõem políticas sociais redistributivas como se fossem distributivas”. (SANTOS, apud MELO, 1999, p. 78). Considera-se que essa é uma característica que marcou o desenvolvimento das instituições políticas brasileiras pelo que deve ser lembrada como base analítica.

No Brasil, portanto, a história política do século XX, desde o início da Era Vargas, principalmente, mostra que o corporativismo estatal aconteceu em meio de uma restrição crescente do sistema político que culminou na eliminação da arena parlamentar-partidária com o golpe de Estado de 1937⁸. Desse modo, como vimos, tanto os setores empresariais quanto os trabalhadores urbanos definiram-se como atores políticos pela via do Estado. Isso levou à perda de importância do sistema representativo enquanto o aparato burocrático estatal, comandado pelo Executivo, fortalecia-se cada vez mais. Um tipo específico de incorporação da sociedade civil, aliado ao corporativismo, é o constituído por alianças entre agências governamentais e atores privados, especialmente setores do empresariado, em torno de questões específicas, conforme o mecanismo de intermediação de interesses descrito no conceito de “anéis burocráticos”, termo cunhado por Fernando Henrique Cardoso.

Levando-se em conta as considerações anteriores, embora não aprofundar-se-á nesse tema específico, é sabido que não existe no Brasil uma organização de cúpula direcionada para a representação dos interesses do conjunto da classe empresarial. Isso é atribuído por alguns autores ao peso da herança da estrutura corporativa estatal que ao criar um estilo de negociação bipartite envolvendo representantes empresariais e funcionários governamentais em torno de políticas específicas, fez evolucionar as

⁸ Em contraste, nos países europeus, o corporativismo se desenvolveu em um contexto de pluralismo ideológico e sob regimes democráticos altamente institucionalizados, que permitiu que o sector empresarial definisse a sua identidade por meio de uma articulação estreita entre associações corporativas e partidos políticos. Como esclarece Diniz (1997, p. 23): Na Europa, “A montagem de uma estrutura organizacional caracterizada por alto grau de centralização e de concentração, consubstanciadas na criação de entidades de cúpula representativas do conjunto dos setores econômicos (agricultura, indústria e serviços), permitiu a emergência de um padrão de ação unificado, dada a redefinição de interesses individuais em função de interesses de natureza mais abrangente”.

diferentes facções empresariais para um padrão altamente diferenciado e setorizado de demandas; isso, por sua vez, reduziu os incentivos à cooperação, gerando uma lacuna na formação de arenas comuns de negociação política (DINIZ, 1997, pp. 22-25).

Na atualidade, persiste o fracionamento da estrutura de representação de interesses tanto pelo lado dos trabalhadores quanto dos empresários. Pelo lado empresarial se combinam a estrutura oficial corporativa (CNI, federações e sindicatos empresariais), as organizações empresariais setoriais especializadas, as entidades contestárias do arranjo corporativo como o PNBE e o IEDI assim como entidades mais envolvidas com assuntos ideológicos como os denominados Institutos de Estudos Liberais.

Tudo isso configura um sistema híbrido de representação de interesses, que impacta o relacionamento com o poder público, principalmente em relação à formação de políticas de longo prazo que configurem um projeto nacional de desenvolvimento.

Embora, dada a globalização, existem temas como a criação da Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA) onde parece existir uma tendência à unificação das organizações empresariais. Isto indicaria que os empresários estão constatando que o sistema de representação de interesses empresariais pode estar exigindo um ajuste profundo que termine com a fragmentação de representação.

Alguns estudiosos, principalmente brasilianistas, vinculam essa estrutura de representação fragmentada do empresariado a uma suposta fraqueza desse ator em relação ao Estado, o que negaria teorias como a marxista que consideram este como um aparelho a serviço dos interesses da burguesia. O debate é complexo já que outras pesquisas, mesmo fora da linha marxista, vêem o empresariado numa posição de maior

força na relação com o Estado, o que teria como indicadores os resultados obtidos por esse ator em relação a muitos temas e eventos ao longo da história. Além do mais, a questão que mencionamos mais acima (última parte da seção 1.2.1) sobre a metodologia utilizada na avaliação dessa relação pode interferir nos resultados obtidos. Este trabalho poderá constituir mais uma contribuição ao esclarecimento do problema envolvido no citado debate toda vez que permite verificar o processo político envolvido na demanda por políticas mais ativas como a industrial, e o seu resultado.

Em resumo, da afirmação de que nos países da região de América Latina persiste uma fraca institucionalização do sistema democrático surge a necessidade de analisar a consolidação democrática na América Latina, não somente a partir dos mecanismos de concorrência política como os que asseguram a participação em eleições aos cidadãos, mas também verificando quais são as outras formas de participação, no regime democrático, que estão sendo realmente disponibilizadas e incentivadas. Essa análise exige, portanto, que seja verificada a relação estruturada entre os principais grupos da sociedade civil e o processo de formação de políticas, o que se traduz, entre outras coisas, no acesso contínuo ao processo de formação de políticas por parte desses grupos organizados.

2. NATUREZA POLÍTICA DAS REFORMAS NEOLIBERAIS E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS PARA DIFUNDI-LAS NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.

Neste capítulo descrevem-se e explicam os principais fundamentos do chamado programa neoliberal de reformas. Isto servirá de base teórica e analítica do caso brasileiro, em relação ao cenário enfrentado pelo empresariado industrial. Avalia-se aqui a natureza aparentemente econômico determinista de tais reformas, de acordo com os autores citados mais adiante. O denominador comum das mesmas, seria a extensão do racionalismo econômico a todos os campos da vida como forma de dar conta da crise capitalista estrutural de longo prazo pela qual estão passando as principais nações do mundo, agrupadas na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE): baixo crescimento e baixa taxa de rentabilidade do capital, o de base industrial em especial. Pretende-se deixar claro que, na medida em que são adotadas as citadas reformas, também se renuncia a traçar uma estratégia de desenvolvimento, coordenada pelo Estado que responda, de forma não subordinada, às determinações do mercado mundial, dirigido pelo capital financeiro. Paralelamente, atores nacionais, como é o caso do empresariado brasileiro, vêem enfraquecidas as suas reclamações por uma política industrial, uma vez que essas demandas tornam-se inconsistentes em função da centralidade outorgada ao mercado para regular as decisões de poupança e investimento que gerem o crescimento econômico. Finalmente, a descrição das características da agenda neoliberal permitirá compará-la com o que foi afirmado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, e

alguns dos seus principais colaboradores que negaram sistematicamente esse caráter ao conteúdo do seu governo.

Nesse sentido, Fernando Henrique Cardoso proclamou:

O que chamavam de neoliberalismo nunca existiu. O mercado nunca definiu as regras de funcionamento da sociedade durante meus oito anos na Presidência. Longe disso. O que nós fizemos foi justamente o contrário do proposto pelo que se costumou chamar de neoliberalismo. O que fizemos foi recompor o Estado, que tentamos fazer mais ágil e mais apto a responder aos desafios do mundo atual. (CARDOSO, 2003).

Bresser Pereira, que ocupou duas vezes a função de ministro, primeiro da “Administração Federal e Reforma do Estado”, posteriormente da “Ciência e Tecnologia”, também afirmava que:

(...) as reformas econômicas que estão sendo executadas na América Latina não devem ser chamadas de neoliberais: são simplesmente orientadas para o mercado, de forma a torná-lo menos dependente da intervenção para realizar com eficiência suas funções de alocação dos recursos privados. (PEREIRA, 1998, p. 9).

2.1 Contexto de surgimento e validação das reformas neoliberais

Considera-se necessário, em primeiro lugar, perguntar: qual o contexto econômico-político em que as reformas com orientação de mercado, neoliberais, tiveram sua justificativa? A resposta inclui dois momentos consecutivos, o primeiro caracterizado por um conteúdo mais claramente econômico; um segundo envolvendo uma justificativa mais política (a adaptação às mudanças mundiais, trazidas pela globalização), mas sempre acompanhado por fortes apelos econômicos. Mais especificamente, isso significa que, desde o início dos anos oitenta, muitos governos têm atribuído às suas agendas de reformas a missão de responder, primeiramente, à recessão e aos desequilíbrios macroeconômicos; depois, nos anos noventa, a de configurar estruturas institucionais que permitissem uma melhor inserção de suas economias no jogo competitivo mundial. Ao focar-se este último problema em função do objeto de estudo, pôde-se constatar que grande parte dos setores

empresariais aderiu ao apoio dessas reformas porque acreditavam que, só desse modo, dispormiam de uma renovada base institucional e econômica para se defender, competir e sobreviver no contexto mundial globalizado. Como estudado no capítulo final, os empresários industriais brasileiros elaboraram uma linha de ação que incorpora como estratégia principal o apoio a essas reformas, ainda que alguns aspectos, como o *timing* (caráter gradual ou não) das mesmas e a política econômica que as acompanham tenham sido objetos de desacordo. Do mesmo modo, os resultados obtidos, após mais de dez anos de mudanças, têm dividido estes empresários, em torno da concordância ou não sobre a eficácia de determinadas medidas, principalmente no terreno da política econômica, que estão associadas às citadas reformas.

Nos inícios da década de 80, os países desenvolvidos apresentavam graves crises inflacionárias (iniciadas em meados dos anos setenta), baixas taxas de rentabilidade das suas indústrias, recessão econômica, alto grau de desemprego, assim como grande déficit comercial em muitos deles. No excelente trabalho de Brenner (1998), esses problemas são atribuídos à natureza pouco planejada, descoordenada e competitiva da produção capitalista. As origens da estagnação são encontradas no excesso de capacidade produtiva e na superprodução, geradas pela exacerbação da concorrência internacional, o que tem reduzido, bruscamente, a taxa de rentabilidade no mundo capitalista desenvolvido. “En particular, la indiferencia individual de los inversionistas y su falta de habilidad para tomar en cuenta los efectos de su propia búsqueda de rentabilidad a costa de las utilidades de otros productores y de la economía en general” (Ibid.) são comportamentos que, aliados à introdução no mercado mundial de custos de produção e preços de manufaturas mais baixos, obtidos com novas tecnologias, intensificaram a concorrência intercapitalista. A releitura feita por Brenner dos dados econômicos do período 1965-1998 parece demonstrar que o fracasso na recuperação da rentabilidade conduziu à diminuição do crescimento do

investimento e da produção de longo prazo, e isso reduziu os níveis de produtividade e dos salários, culminando com o aumento do desemprego. Portanto, a crise foi exacerbada porque as firmas responderam a ela tentando melhorar suas competitividades mediante a mudança tecnológica, reduções salariais e cortes profundos nos gastos de bem-estar social. As últimas duas medidas nasceram do diagnóstico errado de que a crise capitalista resulta da pressão vertical autônoma do trabalho sobre o capital, ou seja, da força dos trabalhadores organizados e dos efeitos do Estado-Providência que, ao produzir o crescimento direto e indireto dos salários, teriam superado o crescimento da produtividade. Esta interpretação tornou-se convencional, gerando o grupo de teorias conhecido como “economia da oferta”, assumida tanto por economistas de esquerda quanto de direita, ou se se quer, heterodoxos e ortodoxos.

Já, as nações em desenvolvimento, padeciam de profunda recessão, devido a fatores externos e internos que serão descritos adiante, vendo entrar em colapso suas capacidades de pagamento da dívida externa, em meio a processos inflacionários e hiperinflacionários. Essa realidade mundial coroava a crise do modelo keynesiano de acumulação de capital e desenvolvimento, cuja teoria não conseguia explicar a combinação de recessão e inflação existente (apesar de a crise não ser culpa dos efeitos sociais de aplicação do keynesianismo) nem garantia a retomada do crescimento. Isto possibilitou, então, a aplicação de um novo paradigma econômico e ideológico iniciado na Inglaterra e nos Estados Unidos de América, o chamado neoliberalismo, fruto do resgate da ortodoxia liberal do século XIX. Cabe lembrar que, durante a vigência do keynesianismo/estado do bem-estar social, os defensores do modelo neoliberal sempre estiveram ativos dentro dos grandes institutos superiores de educação e de pesquisa mundiais e das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs). A crise econômica dos anos setenta simplesmente permitiu que muitos de seus principais representantes passassem a ocupar postos chaves

em organismos como no Banco Mundial (BM), no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e em bancos de desenvolvimento de outros continentes e depois nos governos conservadores de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, disseminando desse modo a onda neoliberal por todo o mundo¹ (COLCLOUGH, 1994, p. 18-20; TOUSSAINT, 2002, p. 236).

A globalização econômica configura o segundo momento histórico quando as reformas neoliberais passaram a ganhar a sua legitimação. A globalização tem sido descrita pelos neoliberais como um processo **não deliberado** de internacionalização da economia, viabilizado pelos grandes avanços científico-tecnológicos, das telecomunicações e da informática, aos quais todas as nações devem aderir para disputar, através dos mecanismos de mercado, os benefícios econômicos que ele origina. De acordo com essa doutrina, o antigo Estado do bem-estar com orientação para o desenvolvimento econômico e social, coerente dentro das fronteiras nacionais, deve dar lugar a um novo tipo de estado capitalista, o “Estado nacional competitivo” (HIRSCH, apud HERNÁNDEZ, 1998), que precisa oferecer “vantagens competitivas” (PORTER, 1999) através de condições ótimas para a valorização do capital global. Esse novo tipo de Estado se concentra na mobilização de todas as forças produtivas para propósitos de concorrência internacional, (“tudo para as exportações”)², apoiado no paradigma econômico neoliberal. Porém, não existe uma

¹ Para uma revisão da migração para políticas econômicas conservadoras (neoliberais) nos Estados Unidos, ver Jenkins; Eckert (2000) que analisam o papel estratégico das elites empresariais e intelectuais desde o início da década de 1970 na construção deste modelo. Com o fracasso do keynesianismo, foi produzida uma série de relatórios e publicações argumentando sobre a necessidade de um novo paradigma de política, assim como se criaram campanhas publicitárias, se incorporaram seus patrocinadores em comitês assessores do Congresso e da Casa Branca, realizando atividades de *lobby* em ambas as instâncias e assumiram altas posições em lugares de *decision-making*. Com a chegada de Reagan ao poder, em 1980, as condições estavam dadas. Todo esse processo está detalhado no texto desses autores.

² Nos próximos dois capítulos se verá que a política industrial defendida pelos empresários põe ênfase quase exclusiva na orientação para o exterior (ou estratégia de promoção de exportações). Alguns chamam-na de “política industrial de comércio exterior”. Mas, essa orientação, se for vista em uma perspectiva mais ampla, permite verificar que não é um caminho cheio de flores. De fato existe uma orientação do FMI, do BM e da OMC, (até a tradicionalmente crítica UNCTAD chegou, em determinado momento, a inscrever-se nesse movimento) chamando a todos os países em desenvolvimento a terem uma orientação para as exportações. O que foi constatado, porém, é que esse “tudo para a exportação” levou a uma queda quase geral dos preços das

tendência geral, ou seja, o conceito de estado nacional competitivo adquire sua maior validade quando aplicado aos países em desenvolvimento (“Periferia”) nos quais a dependência em relação às IFIs e aos estados fortes do “Centro” é muito maior. Esses últimos conservam ainda a capacidade de conduzir certa política e de tomar algumas decisões contra os efeitos dos mercados de capital e financeiro internacional, o que, evidentemente, não podem fazer nações como as da América Latina.

Em síntese, o espaço político aberto pelos governos Thatcher e Reagan, impulsionou a agenda globalizante nos moldes neoliberais; isso foi feito em nome de quatro objetivos principais (TOUSSAINT, 2002, p.58): a **liberalização** (dos movimentos de capitais internacionais e a abertura dos mercados nacionais à concorrência internacional), a **privatização**, a **desregulação** (das relações de trabalho, da seguridade social assim como de muitas atividades econômicas) e a **competitividade**. Esta última ganha um forte apelo mundial, constituindo-se na suposta chave do crescimento econômico, sendo que é representada como um objetivo despojado de sentido político ou ideológico. Contudo, se vê que a competitividade que se propugna só pode ser obtida caso os três primeiros objetivos também sejam alcançados ou estivessem em vias de sê-lo.

Mas, será que as bases argumentativas que sustentam este segundo momento legitimador das reformas neoliberais, ou seja, o discurso da globalização, expressam o que objetivamente acontece, principalmente nos países em desenvolvimento? O mundo vive, de fato, um ambiente novo, ainda que com profundas raízes históricas, onde os processos econômicos, sociais e culturais de caráter mundial gravitam sobre aqueles de conteúdo nacional ou regional. As drásticas mudanças nos espaços e tempos gerados pela revolução nas comunicações e na informática, além dos avanços tecnológicos, lhes têm dado novas dimensões que representam transformações qualitativas em relação ao passado. Esses

commodities exportadas pelo Terceiro Mundo”, motivada pela acentuada concorrência que se desencadeou

fatores tecnológicos, institucionais e sistêmicos estão determinando um maior fluxo de intercâmbios de bens, serviços e livre entrada de capitais, uma intensificação da concorrência nos mercados internacionais assim como uma maior integração entre os sistemas econômicos nacionais (GONÇALVES, 1999, p. 24-29). Entretanto, isso só conta uma parte da história: a da globalização econômica, altamente compatível, de acordo com esse autor, com as necessidades do capitalismo em crise de expansão da esfera produtivo-real das economias maduras (no que coincide com Brenner). Mesmo nesse campo econômico, cabe destacar que os dados estatísticos levantados comprovam que esta globalização parece haver ficado restringida, fundamentalmente, a um grupo de nações, enquanto que a maioria dos países do denominado Terceiro Mundo não está participando efetivamente, nem obtendo os benefícios derivados da mesma. É o que Toussaint (2002, p. 67) designa como “mundialização excludente” que consiste na “marginalização do Terceiro Mundo e reforço da Triade”. A Triade, seguindo esse autor, é uma conceptualização atribuída a Kenichi Ohmae que identifica três pólos no mundo: Estados Unidos, União Européia e Japão, em torno dos quais são formadas associações um pouco mais amplas. A única esperança para um país em desenvolvimento seria associar-se, ao menos periféricamente, a um desses pólos para participar do intercâmbio maior, mas isso não depende só do país. Utilizando dados apresentados por Toussaint (2002) apontarei alguns dos indicadores que permitiriam verificar a globalização excludente:

- 1- Fluxos de capitais privados: de 1990 a 1997, considerado até agora o período mais favorável da era neoliberal (iniciada em 1980), os países do Terceiro Mundo ou Periferia (85% da população mundial, incluindo os ex-países socialistas) atraíram somente um 15% do conjunto dos capitais que se deslocavam de um lugar a outro do mundo. Entre 1997 e 2000, o percentual desses países, no total

entre esses países. (TOUSSAINT, 2002, pp. 82-83, 129-130).

dos fluxos de capitais privados, caiu pela metade, passando de 15% para 7,5% segundo dados do Banco Mundial. Considere-se aqui que grande parte é dinheiro especulativo, ou seja, de curtíssimo prazo de permanência nos países (GRIFFITH-JONES, 2000), e teve a sua entrada liberada a raiz das reformas financeiras e de abertura do mercado de capital recomendadas pelo FMI, BM, BID, Organização Mundial do Comércio (OMC) e OCDE. Essa volatilidade dos fluxos de capitais é transmitida às variáveis macroeconômicas tornando-se isto muito negativo, tanto para o crescimento, quanto para a atração de investimentos diretos. A América Latina, por exemplo, voltou a pagar mais dinheiro por conceito de juros do que recebeu do exterior em forma de novos capitais: em 2002 América Latina, em lugar de receber, exportou capitais, 39 mil milhões de dólares, nível que não era registrado desde os anos 80 (RICUPERO, 2003).

- 2- Investimento Direto Estrangeiro (IDE): representa o principal componente do fluxo de capitais, segundo o BM. A participação dos países periféricos no total mundial de IDE não parou de diminuir entre 1960 e 1990. Em 1960 era um terço, passando para um quinto em 1990. O comportamento dos fluxos de IDE revela que para os países periféricos houve redução de 38% para 17% entre 1995 e 2000. Em compensação, em 2000, mais de 80% do IDE foi reinvestido na Triade. Entre os 187 países periféricos, a repartição de IDE também apresenta uma acentuada concentração em cinco ou oito países, dependendo do ano a ser considerado, que receberam mais de 50% do total, entre os quais, o Brasil. Porém, segundo Gonçalves (1999) e Barros *et al* (2002), este país registrou uma redução da entrada de IDE, nos últimos anos, porque uma parte muito importante do mesmo foi para a compra de empresas já existentes (principalmente de serviços, privatizadas). Quando este processo de privatização perdeu força deixou

como consequência o aumento da desnacionalização econômica e da vulnerabilidade externa do Brasil.

- 3- Comércio mundial: os países mais industrializados (23, segundo a OCDE) comercializam preponderantemente entre si. Já os da periferia, 187 países em desenvolvimento (segundo classificação da OCDE, também), com raras exceções, comercializam pouco ou muito pouco entre si. O intercâmbio entre eles representa menos de um terço, o restante consiste em intercâmbios com os países mais industrializados em termos muito desfavoráveis, já que, em média, os preços de seus produtos primários e manufaturados têm diminuído muito, enquanto que os produtos dos países desenvolvidos têm aumentado de preço em termos reais. O conjunto dos países da Periferia representava menos de um terço do comércio mundial em 2000 (32%), sendo que em 1948 chegava a 41% e em 1963 a 37%. Do total de exportações mundiais, os 23 países mais industrializados realizavam 68% em 1999, para uma população inferior ao 15% da mundial. Cabe destacar de modo positivo, para os países do Cone Sul, que estes têm um nível relativamente elevado de comércio entre si, revelando a importância do MERCOSUL.
- 4- Aumento do protecionismo dos países da Triade em relação aos produtos dos países periféricos.
- 5- Limitação do direito de cidadãos dos países periféricos de procurar trabalho nos países mais desenvolvidos. Somente a migração seletiva de cérebros é fomentada por esses. De acordo com o PNUD, os países do Sul (ou periféricos) tiveram perdas estimadas em 250 bilhões de dólares em 1992 por causa da diminuição da imigração legal decidida desde os anos oitentas. De 1992 a 2001 o PNUD calcula que os países do Sul deixaram de receber, por este motivo, dois trilhões de

dólares; essas limitações estão causando, também, milhares de mortes ocorridas nas fronteiras dos países desenvolvidos por tentativas malogradas de entrada. Considere-se também que a força de trabalho da América Latina, por exemplo, tornou-se muito vulnerável a decisões tomadas fora dos seus países, como consequência da grande aquisição de empresas por parte de multinacionais (procedentes de fora da região), as quais, somente em 2001, anunciaram um número de demissões de trabalhadores maior do que a soma do número alcançado nos dois anos anteriores. Esses dados procedem do estudo feito por Carlson (2002) que confirma:

In most of the leading economies of Latin America, multinational companies from outside the region own a significant proportion of domestic industries and services. Brazil and Mexico are good examples of this with automobiles and so is Argentina with automobiles and financial institutions... It has become increasingly difficult for Latin American and Caribbean governments to manage their internal job loss crises when so many decisions affecting the workforce lie outside their control (CARLSON, 2002, p. 23).

Então, a vinculação automática entre reformas neoliberais e globalização que fazem os países mais desenvolvidos, através das IFIs e da OMC, foi o que se impôs, como visão dominante, sobre o que deve ser a agenda obrigatória dos países. Contudo, desde que se percebe que a globalização tem diferentes significados e resultados, para as nações do mundo, não poderia se aceitar uma relação tão linear. Ela pode ser objeto de questionamento, se entendida como um processo mais amplo e integral, e não apenas do capital. De fato, a atual dinâmica excludente da globalização econômica, que resulta no fechamento de fronteiras, na deflagração de guerras, no protecionismo, no aumento da pobreza em regiões como a da América Latina (CEPAL, 2003), no desemprego (para citar os resultados mais graves), indica que esse tipo restrito de globalização não é irreversível (CEPAL, 2002) nem deve ser estandarte em nome do qual se conduzam reformas que, por

sua falta de consideração das complexidades dos países em desenvolvimento, não conseguem obter resultados socialmente justos.

Em resumo, os anteriores são os dois contextos espaço-tempo nos que as chamadas reformas e políticas de ajuste neoliberal tiveram e continuam tendo a sua validação e justificativa. Assim, constatou-se que houve uma importante mudança, desde o início da década de 1980, com relação às justificativas para a implementação de ajustes e reformas estruturais com orientação de mercado. Enquanto na década de 1980, as reformas de mercado eram indicadas como única resposta viável à crise de base keynesiana, já começava a consolidar-se o argumento da globalização econômica como legitimador das mesmas, o que hoje se apresenta como consenso. Portanto, atualmente poderia-se falar de uma globalização da agenda neoliberal prescrita pelas IFIs que se baseiam nos preceitos dos países desenvolvidos, agrupados na OCDE e liderados pelo G-7³.

A coincidência de agenda entre a ideologia neoliberal e as IFIs (BM, BID e FMI principalmente) pode ser constatada a partir de alguns dos conteúdos e das visões analíticas dessas instituições financeiras que, invariavelmente, têm se convertido em pontos da agenda de Brasil (ver próximo capítulo) assim como do restante dos países anteriormente mencionados. Por outro lado, quase todas as nações integrantes da OCDE, como os próprios Estados Unidos e Inglaterra, já passaram por esses ajustes, porém com a diferença de que seus cidadãos têm conseguido preservar algumas conquistas sociais, principalmente nas áreas trabalhista e da seguridade social.

Como aponta Toussaint (2002), o viés ideológico das visões das IFIs teve como mote principal a conversão do oprimido em opressor. Assim, no seu relatório de 1995, "El mundo del trabajo en una economía sin frontera" o Banco Mundial declarou:

³O G-7 está composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Grã Bretanha, Itália e Japão. Por sua vez, o G-5 é uma instância ainda mais restrita que agrupa os anteriores países com exceção de Canadá e Itália. O G-5 é quem da as cartas em nível do G-7.

Pelos obstáculos que coloca para a criação de empregos, uma regulamentação da segurança no emprego muito restritiva corre o risco de proteger os que têm emprego assalariado, às *custas dos excluídos, dos desempregados e dos trabalhadores do setor informal, assim como do setor rural.*

Há fortes razões para temer que os que serão os primeiros beneficiários da seguridade social - geralmente os trabalhadores de condição favorecida - o sejam às *custas dos outros trabalhadores.*

Não há dúvidas de que os sindicatos agem freqüentemente como monopolistas, obtendo melhoras nas condições de salário e de trabalho de seus filiados à custa dos detentores de capitais, dos consumidores e da *mão-de-obra não sindicalizada desorganizada.* (BANCO MUNDIAL, apud TOUSSAINT, 2002, p. 249-250).

As reformas para diminuir o tamanho (intervenção) do Estado, flexibilizar as relações laborais e privatizar a seguridade social derivam desse tipo de análises das IFIs, que, por sua vez, têm sua referência nos estudos teóricos de reputados (neo) liberais como Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises, Robert Lucas, Milton Friedman, James Buchanan, Gary Becker, Maurice Allais, Anne Krueger e Gordon Tullock, entre outros. Excetuando a Mises e Krueger os outros foram ganhadores do prêmio Nobel de economia. No entanto, se deve ser cuidadosos para não correr o risco de cair no reducionismo: algumas idéias centrais são compartilhadas por todos eles, mas é obvio que existem muitas outras nas que diferem em função da riqueza intelectual e diversidade de cada indivíduo. Deve-se enfatizar, também, que dentro dos teóricos neoliberais existem profundas divergências entre si. Por outro lado, a seleção desses autores como principais símbolos e/ou expoentes do neoliberalismo é, principalmente, questão do enfoque deste estudo, portanto é possível não estar de acordo quanto a quem deve estar incluído e quais dos excluídos são figuras destacadas. Neste caso, escolheu-se um critério temporal para agrupá-los, partindo daqueles de início de século, Mises e Hayek até os mais atuais, como Lucas e Krueger, considerando que existe uma continuidade na visão filosófica de todos eles sobre o papel do indivíduo e do Estado na sociedade.

2.2. Filosofia e sustentação teórica das reformas neoliberais

Quais são a filosofia, os objetivos e os principais pontos teóricos contidos em um programa de reformas estruturais⁴ que permitem dizer que ele tem orientação de mercado e que faz parte do paradigma neoliberal? No geral, um paradigma de política pode ser definido como o conjunto de idéias que especificam de que modo os problemas enfrentados pelos *decision-makers* devem ser percebidos, quais os objetivos que devem ser perseguidos pelas políticas e que tipo de instrumentos podem ser usados para alcançar esses objetivos (JENKINS; ECKERT, 2000, p. 308). Nesse sentido, já foi dito que a base doutrinária do neoliberalismo provém do liberalismo econômico do século XIX, ao qual se soma o pensamento neoclássico⁵ de finais desse século e inícios do XX e, mais tarde, acrescenta-se a ele o paradigma econômico da *escolha racional – rational choice* – (também conhecido como “la economía de la política”, “economía política neoclásica” ou “nueva economía política”, MOORE, 1994, pp. 390-391) muito aplicado nos países em desenvolvimento.

As bases filosóficas e epistemológicas que definem a percepção da realidade dentro da doutrina neoliberal são o individualismo metodológico⁶ e o utilitarismo econômico.

⁴Um fenômeno interessante, desde um ponto de vista intelectual, é o que aconteceu com a apropriação seletiva por parte dos economistas ortodoxos agrupados nas IFIs dos temas de seus adversários ideológicos (do pensamento cepalino, por exemplo) invertendo seu significado primitivo, ao colocá-los como ingredientes básicos de uma versão adaptada da plataforma defendida em seu local de origem pelo neoliberalismo. É o caso do uso da expressão reforma estrutural, por exemplo. (Cf. COLCLOUGH; MANOR, 1994).

⁵ Enquanto a economia clássica introduz, em pleno auge progressista do capitalismo, a teoria do *laissez faire*, o paradigma neoclássico surge já com esse sistema econômico consolidado e em luta contra seus detratores do campo marxista que denunciavam a incompatibilidade do modo de produção capitalista com o desenvolvimento das forças produtivas. Adota-se aqui a acepção de neoclássica por considerar que é a mais conhecida, mas na verdade ela faz parte da chamada revolução marginalista de finais do século XIX (que, em oposição ao marxismo, transfere a base da teoria do valor desde o trabalho, objetivo, à utilidade, subjetiva), cujos elementos distintivos são: 1. Ênfase em agentes individuais, consumidores e empresas, acima das classes sociais; 2. Deslocamento da atenção em direção a um tipo de bens limitados, os escassos. Isso levaria a insistir em uma modalidade de premissas diferentes. O núcleo da análise marginalista está formado pelas seguintes magnitudes dadas: preferências, tecnologia e dotações de recursos e, 3. Colocação do problema econômico como de alocação de recursos escassos, de características estáticas. (GÓMEZ-LÓPEZ, s/d, p. 133-134).

⁶ Perceba-se que não se está referindo aqui ao individualismo metodológico em sentido estrito, uma de cujas melhores manifestações reside na sociologia weberiana. O sentido “estrito” pretende significar a

Porém, o uso do individualismo como método não é exclusivo dos neoliberais. Mas, o utilitarismo econômico poderia classificar-se como uma de suas características marcantes e é por isso que far-se-á maior ênfase no mesmo. Teorias que justificam o neoliberalismo, como a *escolha racional* e a *busca de renda* têm a sua base principal no cálculo racional utilitário, como visto adiante.

De acordo com o individualismo (subjetivismo) dos economistas neoclássicos e neoliberais, no estudo dos fenômenos sociais em geral, e dos econômicos em particular, a consciência individual do sujeito é o ponto de partida analítico; ou seja, a ciência deve basear-se na análise das leis que regulam a vida individual (em tanto que os fenômenos sociais são vistos, de algum modo, como o resultado da somatória dos fenômenos individuais) –em cujo caso a ciência teria como objetivo deduzir e explicar os fenômenos e as leis da economia social a partir da vida econômica individual. Isso define o caráter subjetivo da visão neoliberal, já que a motivação do ato econômico (individual) se encontra sempre no centro do sistema. Aqui reside um vínculo importante com a economia clássica liberal (de Smith e Ricardo), toda vez que a teoria do valor-trabalho de Smith, por exemplo, se apóia em uma avaliação individual dos bens, ligada à quantidade e à qualidade do trabalho investido: é uma teoria subjetivista do valor-trabalho⁷.

representação plena do individualismo como método (BADIE; HERMET, 1993, pp. 46-55), o que abriria para o pesquisador a possibilidade de encontrar o papel do ator em todas as construções do social já que o indivíduo não constitui unicamente uma categoria universal, como supõem os neoliberais, mas também uma construção histórica que se torna, desse modo, objeto de análise, e não deixa de ser princípio explicativo; essa história é sistematicamente negada pelos teóricos da *escolha racional condicionada* (ao utilitarismo econômico). Weber, alternativamente, constrói o conceito de ação social em que a ação tem um sentido que a faz significativa, e orientada em direção aos outros.

⁷ Alternativamente, o marxismo, doutrina à qual se opôs desde a sua origem a teoria neoclássica, considera que a ciência se apóia na análise da sociedade, na medida que esta determina, em todo momento, os fenômenos da vida econômica em particular. Isso significa que os fenômenos sociais são “independentes” da vontade, da consciência e das intenções do homem, porém seria falso considerar esta independência como se se falasse de dois fenômenos diferentes, completamente independentes um do outro. As duas séries de fenômenos –a ação individual e os fenômenos sociais– estão intimamente ligadas de forma genética. Pode-se falar de independência somente no sentido de que os resultados dos atos individuais, transformados em objetivos (sociais), dominam cada uma de suas partes isoladamente.

Qual é o principal instrumento empregado pelo individualismo metodológico, no contexto da economia neoclássica, para poder analisar as leis que regulam a vida individual? É o utilitarismo econômico. Nesse sentido, o pensamento neoliberal se adapta muito bem ao utilitarismo já que este é uma forma de explicar como as ações individuais (subjetivas) determinam as relações sociais (objetivas) através de um cálculo de utilidade sobre benefícios e custos; o melhor ambiente para esta procura é o mercado, porque ele torna aceitável a individualização através da concorrência. A extensão destes critérios ao resto dos campos sociais é uma das principais marcas da ideologia neoliberal, originando distorções e inconsistências teóricas assim como seu caráter autoritário e de injustiça social. Aqui, a ação humana está limitada à visão do indivíduo como *homo economicus*, que “remite a una teoría muy ambiciosa del juego social, pues equivale a establecer como principio explicativo universal y exhaustivo al modelo del individuo calculador que se conforma según un tipo único de racionalidad” [a econômica]. (BADIE; HERMET, 1993, p. 47). Em definitiva, a ideologia neoliberal deixa de lado o homem social.

2.2.1 A Escolha Racional (*Rational Choice*) como justificativa do neoliberalismo

Como grande parte do atual conteúdo das reformas com orientação de mercado está fundamentado no individualismo e utilitarismo econômico, proceder-se-á à análise da *rational choice*, que é a teoria que melhor incorpora e instrumentaliza tais fundamentos, os quais, sem dúvida, são inerentes ao sistema capitalista, mas com o neoliberalismo têm alcançado sua máxima expressão.

Já se antecipou que a valorização da ação e do ator na explicação da construção dos fenômenos sociais não é, desde o ponto de vista analítico-metodológico, negativo. Nesse sentido, é no campo da política comparada que se inicia o resgate dos paradigmas da ação, devido à crise explicativa do denominado “Desenvolvimentismo”, e de um modo mais

geral do "Evolucionismo", que consideravam todo fato político e social enquadrado dentro de uma lógica estabelecida com anterioridade e imanente à ordem social. Isso significa que "Frente a este efecto del sistema, la acción humana no puede intervenir como fuente de invención sino sólo provocar retraso, aceleramiento o, en todo caso, ajustes". (BADIE; HERMET, 1993, p. 49).

Da crítica ao Evolucionismo, em relação com a sua visão muito determinista e etnocentrista do social, ressurgiu nas ciências sociais o interesse pelo ator. Porém o que é possível consignar como um giro qualitativo no campo analítico-metodológico das ciências sociais é, no âmbito da economia, radicalizado até o ponto de, recuperando o agente calculador neoclássico, negar a pertinência das limitações colocadas pelas estruturas sociais e pela variável cultural, como instâncias decisivas para as ações dos indivíduos. Dessa radicalização surge a teoria da *escolha racional* a qual sugere que os indivíduos tendem sempre a optar pelas ações que lhes produzam os melhores resultados sem que, necessariamente, o entorno social os condicione. O retorno do ator individual aparece aqui a partir de uma restrição ainda maior, tornando-o uma categoria universal, comportado do mesmo modo em qualquer lugar do mundo, a partir de uma visão utilitarista-econômica e a-histórica.

A teoria da escolha racional, além de apoiar-se nos supostos da economia neoclássica, amplia o âmbito de sua aplicação; isso significa reduzir a explicação de todos os fenômenos sociais à ação de um conjunto de categorias analítico-econômicas (escassez, custo, preferência, oportunidade) e à hipótese da racionalidade⁸. Desde uma perspectiva mais sociológica, Baert (1997) define as seguintes características ou noções-chaves das

⁸A evolução teórica da *rational choice* indica que autores como Anthony Downs (An economic theory of democracy, 1957), James Buchanan e Gordon Tullock (The calculus of consent, 1962), Gary Becker (The economic approach to human behavior, 1976), entre outros, contribuíram com os seus enfoques econômicos mais sofisticados no desenvolvimento da mesma e a sua utilização em outras áreas das ciências sociais. (BAERT, 1997).

explicações da escolha racional: a) a premissa da intencionalidade; b) a premissa da racionalidade; c) a distinção entre informação completa e incompleta e (no caso da última) a diferença entre risco e incerteza; d) a distinção entre ação estratégica e ação interdependente. Devido à extensão que significaria trabalhar cada um desses aspectos, se restringirá aqui a considerar a *rational choice* de um modo mais geral, tentando descrever como ela reduz a racionalidade humana a só um dos seus componentes - o econômico - e isso a torna objeto de uso por parte do neoliberalismo. Fundamental é saber que a escolha racional é uma forma de focar, desde uma perspectiva econômica subjetivista, fenômenos econômicos e não econômicos ou da vida social, sendo isto muito facilitado pela alta sofisticação obtida com o desenvolvimento das matemáticas e a teoria dos jogos.

A diferença da teoria da escolha racional em relação a outras que tentam explicar a ação humana é a negação de qualquer outro tipo de ação que não seja baseada no cálculo racional utilitário, daí sua natureza instrumental. Apesar de existirem diferentes modelos de *rational choice*, todos supõem que qualquer fenômeno social pode ser explicado em termos das ações individuais que o compõem; isso significa a adoção do individualismo metodológico como filosofia, mencionado anteriormente, o que implica que a explicação de fatos sociais em termos de outros fatos sociais seria, no máximo, uma representação abreviada dos processos mais detalhados, no plano individual, que os produzem. Não cabem, neste método individualista, estruturas sociais independentes nem autônomas.

A característica básica da *rational choice* é o uso da lógica da economia de mercado para explicar a ação social. O mecanismo de funcionamento é o seguinte: a sociedade é uma soma de agentes (indivíduos, famílias, empresas) independentes. Cada um é dotado de livre-arbítrio e a interação das decisões individuais está na origem da vida econômica, social e política. Cada agente é submetido a restrições tanto cognitivas quanto materiais; os recursos de que dispõem - bens e serviços, recursos produtivos e informações - são

limitados; seu comportamento pode ser previsto a partir da hipótese da racionalidade. (TOUSSAINT, 2002, p.247). O economista Gary Becker, um dos principais representantes da *rational choice*, usa a economia neoclássica para demonstrar que todo comportamento humano pode ser explicado através dela; ele propõe as seguintes premissas: primeiro, a estabilidade relativa das preferências dos indivíduos em qualquer cultura e sociedade; segundo, o objetivo das pessoas de maximizar suas preferências contando com uma ótima quantidade de informação; terceiro, a existência dos mercados para coordenar as ações das pessoas envolvidas e a consistência mútua dos seus comportamentos. O comportamento individual estaria fundamentado nas convicções subjetivas e nas preferências de um determinado indivíduo, e não nas condições objetivas e oportunidades daqueles indivíduos. Isso implica a possibilidade de alguém “agir de forma racional baseado em convicções falsas *vis-a-vis* os melhores meios de atingir seus objetivos ou desejos”. (BAERT, 1997).

A escolha racional, portanto, substitui a categoria “interação social” pela de intercâmbio social cujos recursos (ou moeda de troca) são o tempo, a informação, a aprovação e o prestígio. Assim como a ação econômica envolve a troca de bens e serviços, a ação social seria equivalente à troca de aprovação ou à de qualquer um dos outros recursos. Nesta lógica, o que determinaria o conteúdo racional das ações individuais? A capacidade de antecipar os resultados do curso das ações e calcular a alternativa que será melhor para os mesmos, baseando-se no critério de maximização da satisfação de preferências. Essa capacidade preditiva da *rational choice* é uma das principais alegações de sua validade, confirmada por descobertas empíricas; a congruência entre modelo e realidade. Mas, como indica Baert, essa coerência não é suficiente para confirmar a teoria de racionalidade utilitária: os mais recentes avanços da filosofia da ciência diminuem a importância da predição como indicador de validade de uma teoria social. “Dado que os

sistemas sociais tendem a ser abertos, a corroboração e a falsificação⁹ de uma teoria não são relevantes, porque elas podem ser devidas a outros mecanismos que podem potencialmente intervir". (BAERT, 1997).

Outra importante crítica à *rational choice* pode ser identificada nas considerações de Thurow (1997) sobre o capitalismo. A teoria da escolha racional ao considerar a maximização de preferências individuais como motor da ação humana parece deixar um vazio em relação a como elas são formadas, ou seja, quais valores devem determiná-las. As palavras de Thurow não deixam dúvidas:

"(...) quem irá decidir quais valores sociais devem ser inculcados aos jovens? O capitalismo não tem resposta para essa pergunta. Valores são apenas preferências individuais. Eles não têm posição transcendente. No capitalismo a meta do sistema é a de maximizar a satisfação pessoal permitindo que os indivíduos façam escolhas pessoais. Eles são os melhores juizes das conseqüências dos seus atos e podem decidir melhor o que eleva seu próprio bem-estar. Os indivíduos otimizam, ocorre a livre troca, os mercados clareiam e há poucas opções sociais para fazer. Não surgem ideais sociais como honestidade ou igualdade.

(...) Sim, os indivíduos são egoístas, mas não apenas isso. Sim, os representantes do Governo algumas vezes servem a seus interesses pessoais e não ao bem comum, mas eles não são sempre assim.

(...) o capitalismo (...) afirma simplesmente que nenhum sistema pode ser melhor quando se trata de maximizar as preferências pessoais dos indivíduos. Porém, ele não tem nenhuma teoria a respeito de como essas preferências foram ou devem ser formadas. Ele maximizará preferências autodestrutivas tão depressa quanto o faz com preferências humanitárias e altruístas. Independente da origem das preferências e de como elas são formadas; o capitalismo existe para satisfazê-las. Em conseqüência disto, o capitalismo não trata da eficiência abstrata –como de inculcar valores de honestidade para que o sistema opere a um custo menor. Ele trata de permitir que todos maximizem sua utilidade exercendo suas próprias preferências pessoais. Querer ser um criminoso é tão legítimo quanto querer ser padre". (THUROW, 1997, p. 352-355).

No campo econômico, esse capitalismo sem valores do qual fala Thurow, tem a sua expressão mais acabada no monetarismo, cuja ideologia é o neoliberalismo, que ao declarar-se "neutral" –amparando-se numa pretensa posição e reputação técnica– continua

⁹Baert parece fazer referência à doutrina de falseamento de Popper que indica: "(...) si las teorías son conjeturas o construcciones hipotéticas, las teorías científicas son aquellas que expresan claramente los modos concretos que permitirían contrastarlas, declararlas falsas. Así, la veracidad de una teoría no viene garantizada por un cúmulo de evidencias a favor de sus hipótesis; la teoría debe ser rechazada cuando predice un fenómeno y éste no ocurre. Considera, así mismo, que ninguna teoría puede ser establecida de modo concluyente, sino que el conocimiento es provisional, revisable, y debe ser considerado correcto

desentendendo-se com a política e portanto com a democracia como sua expressão mais imediata, o que tem conduzido muitos autores a vincular essa ideologia com a necessidade do autoritarismo para executar as reformas com orientação de mercado, principalmente nos países da Periferia.

Muitas discussões têm surgido em torno da hipótese do interesse egoísta e/ou auto-interesse racional do ser humano como principais motivadores da ação em qualquer campo social. Essa questão aprofundar-se-á na seguinte seção sobre a teoria da “busca de renda” (*rent-seeking*) e suas implicações práticas para a adoção de qualquer política pública. Aqui basta, só, reconhecer a validade analítica dos modelos que adotam essa óptica, sempre e quando a restrinjam ao campo econômico. É obvio que o indivíduo calculador racional faz parte dos pressupostos hipotéticos de um modelo formalizado matematicamente; portanto é uma **simplificação** da realidade, a partir da qual se estudam os determinantes da atividade econômica. O que muitos criticam é que a maioria dos que adotam essa visão, como os neoliberais, não respeitam as fronteiras econômicas, e tendem a fazer do indivíduo racional e maximizador auto-interessado o determinante único da ação humana em todos os campos da sociedade contemporânea. Ou seja, convertem uma abstração (indivíduo racional) no objeto de estudo e ponto de partida analítico, em lugar de voltar-se ao objeto abstraído, o fenômeno social. (Ver o parágrafo terceiro da seção 2.2).

Essa é a preocupação principal dos cientistas sociais e de muitos economistas, ou seja, o fato de que a *rational choice* apoderou-se da noção de racionalidade humana de modo a apresentá-la, unicamente, como racionalidade utilitário-econômica *ipso facto*, isto é, maximizar a riqueza e as utilidades, e, alternativamente, minimizar os custos e outras “não utilidades”. Isso pressupõe que a categoria “eficiência econômica” proporciona uma medida do que é socialmente melhor, o que não pode ser real em meio das marcadas

provisoriamente, hasta su falsación; y plantea así mismo que cualquier hipótesis es legítima hasta que sea

disparidades da riqueza, porque em tais circunstâncias ocorre a negociação entre agentes claramente desiguais: uma característica comum do Terceiro Mundo. Ao expandir o princípio econômico da otimização de utilidades para toda a vida social, faz-se da economia a única ciência do comportamento humano, como foi admitido por Gary Becker e outros do mesmo pensamento neoliberal¹⁰. Ironicamente, esta pretensão não é vista como plausível por alguns economistas neoclássicos como Pareto, Walras, Marshall e Pigou, os quais limitam a operação deste princípio ao âmbito econômico. Alternativamente, também implica um reducionismo sociológico, dissolvendo todos os tipos de ação social e de racionalidade num tipo só. Precisamente, é aí que parece residir uma das marcas principais do neoliberalismo e de sua especificidade em relação às economias clássica e neoclássica: sua pretensão de ser uma ideologia hegemônica em todos os campos sociais.

Tem havido uma ampla utilização da teoria da escolha racional como perspectiva de explicação e construção da realidade social, principalmente das nações em desenvolvimento, fazendo parte de um processo mais extenso que se origina na aplicação dos métodos da economia neoclássica ao estudo sobre a política. Moore (1994) é um dos que concorda com essa afirmação, destacando que a operação que unifica esses dois âmbitos "(...) es el esfuerzo por ver hasta dónde podemos explicar los fenómenos políticos explorando el supuesto de que las decisiones políticas son el producto de las interacciones de agentes individuales que persiguen racionalmente su interés material individual". (MOORE, 1994, p. 391). A aplicação desse método trouxe uma abundante produção literária, na área econômica, proporcionando um campo mais completo de pesquisa. Mas, para facilitar a manipulação matemática, a *rational choice* concentra-se em um pequeno

rechazada (falsada)". (GÓMEZ-LÓPEZ, s/d., p. 25).

¹⁰ Esta pretensão é, inclusive, claramente estipulada por outro importante economista dessa linha de pensamento: "Só há uma ciência social. O que dá à ciência econômica seu poder de invasão imperialista é o fato de que as nossas categorias analíticas são verdadeiramente de aplicação universal. Assim, a ciência

número de variáveis políticas, oferecendo atenção insuficiente às complexidades que existem dentro dos regimes políticos dos países em desenvolvimento e entre eles mesmos, por isso não ganhou muitos adeptos entre os cientistas sociais que estudam a política do Terceiro Mundo.

Por fim, apesar do grande questionamento feito por muitos cientistas sociais, o enfoque da *rational choice* centrado na racionalidade econômica dos agentes é o que permeia todos os programas recomendados pelas IFIs, na atualidade.

2.2.2. A Busca de Renda (*Rent Seeking*), outra base do neoliberalismo

A teoria da “busca de renda” –*rent seeking*– é uma das justificativas mais recentes contra a intervenção estatal na economia e, desde uma ótica metodológica, é uma manifestação da *escolha racional*. Embora ainda não esteja muito claro, é atribuído à atual número dois do FMI (Primeira Subdiretora Gerente), Anne Krueger, ser a sistematizadora da *rent seeking* como um campo de estudo particular na economia, a partir do seu artigo, de 1974, intitulado “*The political economy of the rent-seeking society*”, publicado na *American Economic Review*, v. 64, n. 3. Cabe destacar que ela já foi, também, vice-presidente do Banco Mundial de 1982 a 1986. Buchanan (1980, pp. 12-14) identificou três tipos de gastos de busca de renda que poderiam ser socialmente ineficientes:

- (1) os esforços e gastos de receptores potenciais de um monopólio empresarial;
- (2) os esforços dos funcionários do governo para capturar os gastos dos receptores potenciais de posições monopolísticas;
- (3) as distorções a terceiros, induzidas pelo monopólio em si ou pelo governo como consequência das atividades de busca de renda.

econômica constitui a gramática universal da ciência social” (HIRSCHLEIFER, 1985, apud TOUSSAINT,

Complementarmente, alguns atribuem a Gordon Tullock a introdução literal do conceito de *Rent Seeking* assim como importantes aportes a seu estudo teórico.

A filosofia que permeia o mencionado paradigma é a mesma dos economistas liberais do século XIX e neoclássicos, quando dizem que as funções do Estado em economias de mercado devem ser radicalmente diminuídas para garantir a eficiência do mesmo, uma vez que a alocação de recursos fora do mercado provoca diversos custos, específicos e importantes, maiores que a realocação “natural” realizada pelo preço.

A teoria sobre as atividades de *rent seeking* sustenta que a capacidade de intervenção do governo através de diferentes mecanismos e instrumentos, como licenças comerciais, cotas, tarifas e subsídios, origina renda (benefícios) que seria convertida em objeto de disputa dentro e fora da burocracia estatal, estimulando tentativas permanentes de corrupção. Os atores individuais dessa concorrência seriam os políticos, os funcionários públicos, as empresas e inclusive qualquer cidadão, cada um tentando usar sua influência sobre as agências burocráticas para moldar a política pública, em prol de sua própria vantagem material. Existiria, assim, uma fonte de remuneração monetária derivada de atividades que não produzem nada e usam (consomem) recursos reais. É, portanto, a esse processo de concorrência “improdutiva” que se denomina busca de renda¹¹ ou politização da vida econômica.

Na realidade, o conceito que atribui aos governantes uma conduta de *rent seeking*, idêntica à dos outros agentes sociais, desloca para o plano político o suposto neoclássico da

2002, p. 247).

¹¹Com relação ao Brasil, década de 1990, esse argumento está claramente expressado por um pesquisador e chefe de departamento do BNDES: “A experiência da primeira metade da década mostrou que com a privatização diminuem os *rents* recebidos por trabalhadores, fornecedores e clientes das estatais. Os benefícios auferidos de forma muito mais difusa por contribuintes, consumidores e novos clientes e fornecedores. Assim, a determinação do governo de enfrentar os bem organizados grupos de interesse contrários à privatização, na ausência de um apoio mais explícito da opinião pública, como no caso da Vale, é também digna de registro”. (PINHEIRO, 1999, p. 149). Essa visão não é senão a aplicação literal da doutrina e recomendações do Banco Mundial, uma das IFIs que são dominadas pelos países do G-7; ver abaixo a análise sobre o relatório “*The state in a changing world*”, de autoria do BM.

maximização das preferências individuais, ou do interesse egoísta. Daí resulta uma visão muito cínica sobre o Estado e, principalmente, sobre as pessoas que ocupam posições políticas no mesmo. Devido a isso, Toye (1994), ao critica-la afirma que uma “búsqueda desenfrenada del interés propio por parte de los gobernantes pertenece a la patología política: a la tiranía o la dictadura, o en última instancia, a la anarquía” (TOYE, 1994, pp. 443-445), mas não ao sistema democrático.

Talvez a ressalva que caiba aqui, em favor da lógica interna da análise feita pelos sustentadores da validade explicativa do conceito de *rent seeking*, é a de que eles pensam-no dentro do contexto do sistema capitalista, o qual postula, por natureza, como meta única, o interesse individual em maximizar as preferências. Lester Thurow, famoso economista norte-americano, sintonizado com as idéias do Partido Democrata dessa nação, ao propugnar um capitalismo baseado em “novos valores”, que seja alternativa à visão anterior, expõe claramente a essência da compatibilidade da doutrina neoliberal, como fase do capitalismo atual, com os elementos já descritos, a escolha racional de base utilitário-econômica e a busca de renda (*rent seeking*); também ele conjectura porquê têm sobrevivido juntos, até agora, ambos sistemas de poder: o econômico-liberal, expressado no capitalismo e o político, expressado na democracia. No capitalismo, considera Thurow, os indivíduos e empresas tornam-se eficientes para serem ricos, porque é essa a filosofia do sistema; portanto, de acordo com esse princípio, a:

Democracia e capitalismo têm crenças muito diferentes a respeito da distribuição adequada de poder. A primeira acredita numa distribuição completamente igual de poder político, “um homem, um voto”, enquanto o segundo acredita que é dever dos economicamente aptos empurrar os inaptos para fora dos negócios e para a extinção econômica. “Sobrevivência do mais apto” e desigualdades em poder de compra são a essência da eficiência capitalista. Indivíduos e empresas tornam-se eficientes para serem ricos. Colocando em termos claros, o capitalismo é perfeitamente compatível com a escravidão... A democracia não... Os conservadores estão certos quando argumentam que as iniciativas de bem-estar social do Governo são enxertos contrários à base do capitalismo... A democracia preocupa-se com a desigualdade econômica capitalista e está trabalhando para reduzi-la. A combinação deu certo. O conflito em potencial, entre o poder capitalista e o poder democrático, não explodiu... Porém, a cobiça individual simplesmente não é uma meta que possa manter qualquer sociedade

unida a longo prazo... [Essa combinação está em risco com o triunfo do neoliberalismo já que] por essa visão, a estabilidade econômica e o crescimento cuidam de si mesmos. Não é reconhecida a meta de justiça econômica ou social. Qualquer tentativa de cobrar impostos, em especial progressivos, ou de distribuir a renda com base em qualquer critério que não seja o desempenho do mercado, interfere com os incentivos, com o funcionamento eficiente dos mercados e conduz ao mundo dos perdedores. A redistribuição de renda, a principal atividade de todos os governos modernos, é uma atividade cuja legitimidade é negada.” (THUROW, 1997, pp. 312, 317, 350-351).

É significativo estabelecer que é da crítica à experiência de países em desenvolvimento e menos desenvolvidos que surge essa visão cínica sobre o Estado. Ela é sustentada conscientemente, pelos neoliberais, como resposta a uma suposta imagem de benevolência que acompanhou ao Estado nas décadas de 1950-60, quando era considerado, pelos *Desenvolvimentistas*, como um espaço político exclusivo para viabilizar o planejamento do desenvolvimento e gerenciar as ajudas de organismos internacionais.

Dado que este trabalho inclui a política industrial na análise do comportamento do empresariado, cabe perguntar: quais são as implicações do paradigma da busca de renda (*rent seeking*) e de sua visão cínica sobre o Estado para a viabilidade de qualquer política pública dirigida por agentes que se guiam por interesses individuais e egoístas? Sob os supostos do *rent seeking* pode-se imaginar a existência de qualquer política pública eficiente? Posteriormente, no capítulo 4, tentar-se-á dar resposta a essas interrogantes. O que interessa por enquanto é enfatizar que a utilização desses argumentos econômicos, para julgar o Estado e justificar explicações de fenômenos políticos, levou à conjunção da *rent seeking* com a teoria da escolha racional para estruturar as políticas e reformas denominadas neoliberais.

Também é importante observar que esses juízos, contra a atividade política e contra o Estado, sustentados pela teoria da “busca de renda” (*rent seeking*), entraram em contradição com a conduta das IFIs, a partir da incorporação na agenda destas, das reformas de “Segunda Geração”. Estas reformas são uma admissão explícita da

importância estratégica do Estado mesmo que, segundo o Banco Mundial, somente como instituição que possui a capacidade simbólica e legal de implementar as mudanças para uma sociedade orientada pelo mercado, mecanismo este que viabiliza a “estabilidad financiera y (...) la eficiente asignación de recursos, permitiendo a los participantes del mercado identificar mejor los riesgos y llegar a un mejor entendimiento sobre las circunstancias de empresas y países”. (BANCO MUNDIAL, 2000). Ou seja, depois dessa visão de *rent seeking* ter servido, durante a década de oitenta e inícios da de noventa, para sustentar, teoricamente, o desmonte do serviço civil público em muitos países, através da chamada reforma administrativa do Estado, e justificar a realização também das privatizações, agora as IFIs “descobrem” que esse mesmo Estado deve ser preservado como instrumento poderoso para impor mais rápida e facilmente suas medidas. Os fatores objetivos que motivaram essa mudança de tratamento serão posteriormente referidos.

Para concluir esta parte, servem algumas excelentes idéias do próprio ex-presidente Fernando Henrique Cardoso sobre essa questão do papel do Estado assim como das formas de convivência entre este, o mercado e a democracia que, necessariamente, acompanham o debate sobre as reformas neoliberais de mercado. Verificou-se já que as teorias da busca de renda (*rent seeking*) e da escolha racional (*rational choice*) fundamentam teoricamente o neoliberalismo. Elas limitam-se à consideração da racionalidade econômico-utilitária, estendendo-a a todos os campos sociais. Como se observou, no entanto, a escolha racional condicionada ou limitada ao utilitarismo econômico é apenas um tipo de racionalidade e sua aplicação em outros campos leva a incongruências e conseqüências negativas para o cidadão; essencialmente, ela possui um componente autoritário, dado pela invasão que faz desses campos sociais. Muitos dos programas de reformas, por terem como base essa teoria, vêem o Estado —e suas partes— com a estreiteza conceitual, própria do utilitarismo neoclássico.

Porém, essa luta entre Estado e mercado, aponta Cardoso (1993) baseando-se em Albert Hirschman, vem acontecendo desde o século XIX, alternando-se, ambas instituições, os sentidos de “bom” e de “ruim”. No início desse século, o mercado era visto como uma ferramenta para conter os impulsos autoritários do soberano; isto se dava devido a que o mercado permitia limitar o arbítrio do Estado ao ampliar cada vez mais o espaço onde acontecia a relação de troca, obrigando à reciprocidade. No desempenho desta função, o mercado era valorizado como se fosse um instrumento civilizador, não propriamente oposto ao Estado, mas como transformador das relações sociais em uma forma de sociabilidade superior. Esse papel “bom” do mercado se rompe, imediatamente, com o surgimento do capitalismo industrial.

O mercado aparece então como um *locus* de violência: agora “não se trata propriamente de uma sociabilidade que leva a uma etapa superior da convivência humana, mas sim de uma relação que implica luta, que implica submissão de um grupo ao outro. (...) foi a herança desta visão do mercado (...) que nós recebemos no século XX”. (CARDOSO, 1993, p. 21). Somente depois das duas guerras mundiais consolida-se a idéia da necessidade de uma força política para corrigir as distorções do mercado. O Estado do Bem-estar aparece eventualmente como o contrapeso às tendências “maléficas” do mercado, dado que o mecanismo da mão invisível não seria por si só a garantia da realização do interesse geral através do interesse individual como queria a ideologia até aqui dominante. O Estado de planificação central do socialismo real também se havia consolidado como alternativa de “correção” do mercado, mas em detrimento da liberdade. Com as transformações ocorridas durante a década dos anos oitenta e o esgotamento do *welfare state* é retomada a visão de mercado como sinônimo de democracia e liberdade. Essencialmente,

Nas últimas décadas voltou-se, com uma velocidade muito grande, a uma ideologia dita neoliberal, talvez com injustiça para com os liberais autênticos,

que assumiu o tom de propaganda simplificadora, como ocorre com quase toda ideologia. (...) Fala-se em 'desregulamentar'. Tudo o que foi construído como um passo necessário para assegurar a democracia, a regulamentação para corrigir as distorções do mercado, dar marcha à ré. É preciso acabar com o Estado, dizem os neoliberais, porque o Estado é necessariamente a burocracia, e porque ele impede a livre expansão do indivíduo. Renasce assim a esperança de um mercado *soft*, suave, doce. (CARDOSO, 1993, p. 25).

Verificando a seqüência de sentidos adquiridos por ambas as categorias –Estado e mercado–, constata-se a necessidade de um tratamento mais flexível deste debate, a ponto de permitir captar os erros e os acertos, os prejuízos e as contribuições que têm cada uma dessas instituições no arranjo social, buscando talvez o equilíbrio ou sintonia entre ambos, sem preconceitos limitadores de suas potencialidades e pensando sempre no bem-estar da sociedade; o que, entende-se, implicaria assumir que:

O Ser Humano é a medida de todas as coisas. Todo o conhecimento do mundo se faz de uma perspectiva humana, todo o julgamento das coisas do mundo se faz por um parâmetro humano.

O liberalismo pensa estar defendendo o indivíduo quando nega a primazia do social, ou diz que uma sociedade é apenas um conjunto de ambições autônomas. O culto ao individualismo seria um culto à liberdade se não elege-se como seu paradigma supremo a liberdade de lucrar, e como referência moral a moral do mercado. Se não fosse apenas a última das muitas tentativas de substituir o Ser Humano como a medida de tudo, e seu direito à vida e à dignidade como o único direito a ser cultuado. Já tentaram rebaixar o homem a mero servo de uma ordem divina, a autômato descartável de engrenagens industriais, a estatística sem identidade de regimes totalitários, e agora a uma comodidade entre outras comodidades, com nenhuma liberdade para escolher seu destino individual e o mundo em que quer viver. Mas o indivíduo só é realmente um indivíduo numa sociedade igualitária, como só existirá liberdade real onde os valores neoliberais não prevalecerem. (...) o retorno de capital ainda não é a medida de todas as coisas do mundo. (VERISSIMO, 2001).

2.3 Conteúdo, avaliação e situação atual das reformas neoliberais

Aqui pretende-se mostrar as causas mais relevantes que motivaram a implementação das reformas neoliberais, desde a perspectiva da situação dos países da América Latina nas últimas duas décadas, 1980-1990. Antes, cabem umas breves palavras sobre o interesse demonstrado pelos governos do G-7 para impor, através das IFIs, as citadas reformas. Nesse sentido, existe um consenso de que a origem da justificativa das reformas coincide, no campo econômico, com a desaceleração do crescimento econômico que as principais

economias capitalistas experimentam a partir do início dos anos setentas e com a baixa rentabilidade do capital manufatureiro experimentada desde 1965, de acordo com Brenner (1998) e Gonçalves (1999). Desse período em diante, as controvérsias residem na ênfase que é atribuída a determinados elementos da crise e à natureza das mudanças agora em curso (mudanças nos padrões de produção industrial, nas tecnologias, etc.). Demonstrará-se, também, nesta seção, como fica claro o significado político-econômico do argumento “diminuir o risco país”, a partir das características adquiridas pelo atual processo de acumulação de capital em nível mundial.

Procede-se agora a descrever o conteúdo das reformas com orientação de mercado. Na atualidade, as recomendações dadas pelas IFIs partem da filosofia de que para os países alcançarem um futuro melhor devem realizar a combinação de duas coisas: a economia de mercado como reguladora da sociedade e a atenção das questões sociais¹². No começo da onda neoliberal, década de 1980, quando a direita governava nos Estados Unidos, com Reagan e na Grã Bretanha, com Thatcher, essa crença não colocava no mesmo nível a referência ao social. Portanto, procedeu-se unicamente à retirada do Estado da atividade econômica, mesmo sem o prévio fortalecimento de seu papel regulador. Conseqüentemente, o conceito de economia de mercado significou um Estado mínimo, havendo transferido para o “empreendedor” privado desde empresas públicas que realmente mereciam isto (como hotéis, lojas comerciais, restaurantes) até aquelas da área de recursos naturais não renováveis e serviços básicos (como água e saneamento/esgoto). Frequentemente o Estado fica com empresas falidas ou que lhe devem impostos, sendo que no caso brasileiro este processo gerou um inchaço no número de empresas de qualquer ramo que possuía. Durante a década de oitenta, ainda em plena ditadura militar, se

¹² Declarações de Horst Köhler, diretor-gerente do FMI publicadas na página Folha Online, 21-6-2003.

intensificou o processo de transferência dessas empresas para o setor privado. (Cf. PINHEIRO, 1999).

A partir de 1996, se colocam de moda as chamadas reformas de Segunda Geração. Com estas, retoma-se a atenção sobre questões sociais, mas sob o conceito de “focalização”. Significando isto, principalmente, o incentivo às nações para proceder ao corte de gastos sociais universais e a “focalização” exclusiva destes na faixa “dos mais pobres”. Em seu enquadramento teórico, as IFIs procedem a dividir as reformas em dois tipos: as de primeira (I) e as de segunda (II) geração. De acordo à versão do FMI, ambas perseguem a criação de um ambiente que viabilize a obtenção de um crescimento de “alta qualidade”, permitindo às economias um funcionamento eficiente acoplado à obtenção de maior bem-estar. Todo isto, claro está, tendo como condição necessária ou pano de fundo a participação na globalização econômica neoliberal. Essa seria a contribuição dos países mais pobres para construir e consolidar uma “poderosa” arquitetura financeira internacional. (CAMDESSUS, 1999).

Apesar de suas denominações específicas, alguns dos pontos das reformas I e II repetem-se. Essa explícita separação poderia ser entendida, essencialmente, como uma jogada estratégica das IFIs ante o fracasso do impacto que tiveram as principais reformas I para garantir dois de seus objetivos centrais, a saber, o crescimento econômico sustentável e a redução do risco de surgimento de crises econômicas e financeiras (ou, pelo menos, a colocação dos países periféricos em melhor situação para enfrentá-las). As IFIs, então, passaram a atribuir esse mal desempenho a fatores culturais e institucionais dessas nações, tais como a corrupção e a precariedade das instituições políticas e econômicas, entre outras. Daí que as reformas do tipo II se dirigem a “harmonizar” e “padronizar” o ambiente institucional do conjunto de países, como forma de garantir ao capital um trânsito mais fluido.

Diagnósticos como o anterior, feitos pelas IFIs e governos do G-7 sobre as causas da persistência da pobreza nas nações do denominado Terceiro Mundo, encerram sempre uma armadilha. Assim, no caso da América Latina, preservou-se a noção de que as reformas de tipo I não tiveram grande impacto na estagnação e deterioração econômica e, que, ao contrário, impediram um maior dano proveniente do efeito dos fatores globalizantes. Porém, como é possível constatar (CEPAL, 2003; 2002), a crise desses países foi acelerada com a implementação das reformas I, devido à natureza e conteúdo recessivo das mesmas, deixando-os muito mais expostos à globalização econômica neoliberal e, portanto, mais vulneráveis. A armadilha consiste na “fuga para frente” que fazem as IFIs e os países do G-7, sustentados pelos seus apoiadores ao interno das nações periféricas, consistente no pedido de mais reformas em setores que não teriam sido atingidos pelas anteriores. Em geral, a pauta das reformas neoliberais sempre está em aberto, nunca se especifica qual é o conjunto necessário de reformas que constitua a saída para o desenvolvimento. Sempre existe um déficit de reformas.

2.3.1. Conteúdo e avaliação das reformas neoliberais de Primeira Geração (I)

As reformas estruturais de mercado de “Primeira Geração” (I) dirigiram-se à modificação da estrutura econômica com o objetivo de operacionalizar a conversão do mercado no mecanismo exclusivo de alocação de recursos produtivos através do clássico jogo de oferta e demanda, cujo resultado seria sempre mais eficiente e menos custoso (racionalidade econômica) que a intervenção estatal, porque decidido pelo preço de equilíbrio. Em palavras do diretor-gerente do FMI na época:

The need to eliminate distortions and inefficiency in markets provided the motivation for a first generation of reforms intended to make markets work more efficiently-pricing, exchange rate and interest rate reforms, tax and expenditure reforms and the establishment of rudimentary market institutions. (CAMDESSUS, 1999).

Porém, cabem aqui duas observações críticas às afirmações de Camdessus, e por conseguinte aos fundamentos que determinaram a “globalização” da agenda de reformas neoliberais. A primeira observação é dirigida à própria natureza filosófica dessas reformas, que se sustentam numa visão de mundo ahistórica, onde categorias econômicas, como mercado, teriam aplicação universal e privilegiada para o enfrentamento dos problemas, tanto em termos de nações como de campos sociais. Nesse sentido, importantes estudos de casos sobre nações da África, Ásia e América Latina, como os publicados em Colclough & Manor (1994), revelam que a introdução indiscriminada do mecanismo do preço (condição imposta pelo BM, outras IFIs e governos da OCDE, em troca de “ajuda”) como determinante principal da atividade econômica e social de populações pobres não solucionaram os problemas, e pelo contrário tenderam a causar maior exclusão social, assim como em outros casos dificultaram a adoção de políticas públicas.

Por outro lado, e esta é a segunda observação, a origem dos problemas econômicos dos Países em Desenvolvimento, PED (como são denominados também pelos organismos multilaterais os países da periferia), não parecem ter sua origem fundamental na ausência de um eficiente mercado interno. Os principais desequilíbrios macroeconômicos das nações latino-americanas, por exemplo, foram motivados, no curto prazo, por uma sucessão de choques externos negativos em finais dos anos setenta e início dos oitenta: a um aumento acentuado das taxas de juros internacionais, a partir de 1979, acrescentou-se uma grande queda dos preços dos produtos de exportação desses países, entre 1980 e 1982, deteriorando os termos de troca. Alguns vêem nesses eventos, de curto prazo, a origem dos enormes déficits externos e fiscais, que dificultaram e inviabilizaram as estratégias de crescimento baseadas na ação do Estado, vigentes desde meados do século XX. (DAMILL; FANELLI, 1994).

Mas, de maneira central, jogou seu papel nesses desequilíbrios macroeconômicos a configuração adquirida pela estrutura da dívida externa desses países, que foi se desenhando, no médio prazo, desde inícios da década de setenta, com o processo de desregulamentação do Sistema Financeiro Internacional. Fruto da característica parasitária, especulativa e financeirizada que ia assumindo o capitalismo, como verificado adiante, os PED foram formando uma dívida impagável, que no caso brasileiro cresceu 1278% na década de 1970, depois de haver diminuído 74% no período 1940-1950 e crescido apenas 340% no período 1940-1969. (Cf. LOPES, 1998, pp. 79-120).

É inegável que nesse cenário de crise macroeconômica tiveram também participação expressiva fatores internos como a persistência da exclusão social dada pela desigualdade na distribuição de renda que levou às oligarquias ao mau uso dos recursos captados pelas nações subdesenvolvidas (em forma de fluxos de dívida), quando esses eram abundantes, e que logo, como admite um economista neoliberal, passaram a ser uma restrição ao crescimento atual e futuro (GUTTIÁN, 1992, p. 468-473), dados os fatores anteriormente citados, principalmente as altas taxas de juros cobradas a partir de 1979. Cabe recalcar que o referido “mau uso” é algo relativo, dado que grande parte da dívida externa adquirida não estava vinculada ao financiamento de projetos senão que, cada vez mais, respondia ao novo sistema financeiro desregulamentado, especulativo por natureza, através do qual se estava implementando o processo de valorização e acumulação do capital em detrimento da atividade produtiva. Portanto, as oligarquias internas dos citados países do Terceiro Mundo simplesmente acomodaram-se à nova situação para tirar também seus benefícios.

Continuando na lógica das IFIs, as reformas I propunham aproveitar as políticas de ajuste ortodoxo macroeconômico de restauração do “equilíbrio básico” (de variáveis como inflação, taxa de juros, tipo de câmbio, gasto público, balanço de pagamento), a raiz da crise da dívida dos anos oitenta, para “estimular” a retomada do crescimento das

economias em novas bases estruturais desenhadas pelo mercado. Conseqüentemente, o pacote de reformas econômicas que John Williamson denominou “Consenso de Washington”¹³ incluía a disciplina fiscal, maior gasto público em educação e saúde, reforma fiscal, taxas de juros determinadas pelo mercado, taxas de câmbio competitivas, políticas de liberalização comercial, abertura ao investimento estrangeiro direto, privatização, liberalização e respeito pelos direitos de propriedade. Lora (1997) e Lora & Barrera (1997), procurando situar cronologicamente o início dos programas de reformas I, tomaram como critério, para cada país, o ano em que foi aplicado o plano de estabilização da inflação, pelo que para o caso brasileiro esse ano seria 1994, quando foi implementado o “Plano Real”. Outro critério alternativo foi o de início da redução das tarifas alfandegárias e de outras barreiras ao comércio externo. Se este último é respeitado, para o caso brasileiro será verificado que já, desde o governo Sarney (1985-1989), iniciaram-se as reformas estruturais.

Em 1997 é publicada uma primeira avaliação das reformas I para a América Latina, de autoria do chefe do Departamento de Pesquisa do BID, Eduardo Lora e de outro membro do mesmo, Felipe Barrera. Ao avaliarem os primeiros dez anos (1986-1995) confessam, entre outras coisas, que: “Todavía, el crecimiento económico no alcanzó las tasas que fueron comunes antes de la crisis de la deuda”. De fato, o crescimento médio do PIB em A.L., no período reformista neoliberal, 1991-1995, (de 3,8%) foi inferior ao dos períodos históricos anteriores: 1965-1970 (5,6%) e 1971-80 (4,9%). Sendo que, no caso brasileiro, o crescimento do PIB durante os anos 1995-2001 foi de 2,40%, inferior à média do período 1980-1989 que foi de 2,93% e muito inferior aos 8,75% de 1970-1979 e 6,07%

¹³Em 1990 foi realizada uma conferência latino-americana, organizada pelo Institute of International Economics na cidade de Washington, D.C, na que participou um grupo de autoridades de governos, profissionais do desenvolvimento e acadêmicos dessa região. John Williamson escreveu um influente artigo no qual apontou que os participantes conquistaram um importante acordo sobre um pacote de políticas de reformas econômicas, que o autor denominou o “Consenso de Washington”. (Cf. BID, 2002).

de 1960-1969 (para os dados de Brasil as fontes são FGV e IBGE). As causas alegadas para esse resultado estariam, principalmente, nos lentos avanços educacionais da força de trabalho e na mais lenta taxa de acumulação de capital, “porque os coeficientes de investimentos não voltaram aos seus níveis anteriores”. (LORA; BARRERA, 1997, p. 3).

Por último, esse estudo apontava que as privatizações não haviam tido nenhum efeito no fator de produtividade total, “contrario a lo que los preceptos teóricos sustentan” (ibid., p. 8). O fator de produtividade foi maior no período 1965-1970 (0,7%) do que no período 1991-1995, de somente 0,4%. Contudo, esses autores concluíam o estudo fazendo uma predição otimista de que o crescimento econômico dos países latino-americanos, em conjunto, passaria de 6% nos anos seguintes, se o ritmo e sentido das reformas fossem mantidos. Mas no ano 2002, como já foi dito, a América Latina teve crescimento zero, de acordo com os dados da CEPAL, e a média para 1996-2002 também foi baixa; inclusive, as autoridades do BID chegaram a reconhecer que a “América Latina está atravessando su peor crisis en varias décadas”. (BID, 2002). Sendo que as próprias IFIs admitem que a causa principal esteve na velocidade e profundidade de aplicação de algumas reformas como a abertura indiscriminada dos mercados dos PED, junto a um processo de privatizações “ineficiente”, assim como no enfraquecimento institucional do Estado.

2.3.2. Conteúdo e avaliação das reformas neoliberais de Segunda Geração (II)

Pelo menos desde 1996 fala-se das reformas estruturais de mercado de Segunda Geração. As mesmas procuram adaptar os países à globalização através de políticas que persigam uma maior “harmonização” e “padronização” do ambiente institucional das nações. A base disto seria o aumento da “qualidade” das instituições públicas. Esta melhoria qualitativa só seria garantida a partir de dois conceitos prestigiados pelas IFIs,

que têm ficado muito na moda: a transparência e a governança corporativa aplicada a empresas privadas e governos (“good governance”).

Além disso, uma preocupação central desta segunda onda de reformas, fruto de “años de experiencia” com a aplicação das primeiras, é obter apoio dos “sindicatos de trabajadores, empresarios, ONGs, grupos religiosos y otros grupos locales” para as reformas neoliberais. (CAMDESSUS, 1999). As IFIs estabelecem que as reformas II surgiram para construir o ambiente onde as reformas estruturais de tipo I pudessem obter sucesso e atraírem a confiança dos investidores nacionais e internacionais.

A preocupação com as circunstâncias individuais de cada país, em particular a sua índole e qualidade institucional, foi a resposta das IFIs ao mau desempenho dos países periféricos, em termos de crescimento, permanência de altas taxas de desemprego, aumento da desigualdade na renda e vulnerabilidade externa, após mais de duas décadas de ajustes macroeconômicos e reformas neoliberais de tipo I. De fato, Camdessus, quando apresentou as reformas de Segunda Geração, expressava-se assim:

Over the past two years, a lot of attention has been devoted to the international financial architecture, the reforms of the global economic and financial system needed to prevent or to better contain crises. It seemed that the term "second generation reforms" had become less frequently used. But these concepts can be thought of as two sides of the same coin, one viewed from a global perspective, the other from the national point of view.

Virtually all countries now have at least a rudimentary orientation to the market, having undertaken at least some first generation reforms designed to restore basic equilibrium and to re-ignite growth. Second generation reforms may be seen as the set of measures needed to enable a country to attain, in a sustained way, high-quality growth.

Much of the present work to strengthen the international financial architecture aims to achieve better governance and greater transparency through developing internationally recognized standards. And these standards, codes, and practices when applied at the national level, represent a major contribution to implementing second generation reforms. We must find ways of helping countries to recognize the benefits of adopting these changes while respecting their sovereignty, emphasizing the voluntary, market-based aspect of reforms. (CAMDESSUS, 1999).

Um documento é testemunho bem claro da guinada dada pelas IFIs para difundir as reformas II, assim como revela as suas bases político-filosóficas¹⁴. Trata-se do Relatório Anual sobre o Desenvolvimento Mundial, produzido pelo Banco Mundial em 1997 e intitulado “The State in a changing world” (BANCO MUNDIAL, 1997). A seguinte análise é apoiada no resumo desse documento em espanhol publicado na página de internet do Banco Mundial e em um texto crítico de Panitch (1998). É interessante, primeiramente, destacar aqui as circunstâncias da origem do tema desse relatório, porque as mesmas revelam as contradições e interesses comprometidos entre as nações desenvolvidas, as quais são as que pautam a agenda das IFIs. Assim, incentivado pelo Japão, seu segundo maior financiador, o BM decide fazer um estudo mais aprofundado e sistemático sobre o papel do Estado no mundo atual. Esse país considerava que a visão do BM sobre o papel do Estado no desenvolvimento era demasiado estreita, e não considerava as experiências de ativismo estatal de alguns países asiáticos.

¹⁴ Dada a natureza exógena-universalista das teorias de livre mercado e comércio que orientaram as reformas de primeira geração, as IFIs se inclinaram à busca de teorias que tratassem de problemas mais próximos aos PED, como complemento às primeiras. Assim, surge a adoção de paradigmas provenientes da área institucionalista como a New Institutional Economics (NIE) cujas principais referências teóricas são Mancur Olson, Oliver Williamson, Ronald Coase e Douglas North, os dois últimos laureados com o Nobel de Economia em 1991 e 1993 respectivamente. Não se rompe aqui com a economia neoclássica (base do neoliberalismo) já que a NIE parte do critério da “*rational choice*” e do poder explicativo da teoria do preço, assim como “it has tended to be neo-utilitarian in that it views institutions as largely derivative of interest” (EVANS, 1995 apud SCHNEIDER; DONER, 2000, p. 42). Sua contribuição estaria na flexibilização que realiza a NIE dos supostos neoclássicos sobre a informação perfeita e a racionalidade do indivíduo e, portanto, dos mercados perfeitos. A NIE se adaptaria muito bem aos PEDs já que procura construir instituições que garantam o bom funcionamento do mercado, tarefa assumida pelas reformas II; reduziriam-se os custos de transação e os problemas de informação assimétrica próprios do modelo Principal-Agente, fortalecendo, de passo, o direito de propriedade, a estabilidade política, a credibilidade das políticas, etc. Deixa-se ao leitor avaliar as informações de que a agência oficial norte-americana USAID (Agency for International Development) ajudou Mancur Olson a estabelecer o “Center for Institutional Reform and the Informal Sector” (IRIS) dedicado a estudar, de maneira específica, problemas do desenvolvimento desde uma perspectiva NIE. Do mesmo modo, o Banco Mundial organizou vários eventos com a “International Society for NIE” sendo o mais simbólico deles o primeiro em Washington, Setembro de 1999. O IRIS ajudou, também, a disseminar nos médios acadêmicos o NIE assim como “students of the founding fathers of NIE found their way into positions in multilateral banks. By the late 1990s, NIE economists were regular invitees at World Bank conferences”. (SCHEIDER; DONER, 2000, p. 39-42). Perceba-se, porém, que um pesquisador pode aceitar ajuda de quem desejar, sem necessariamente significar que está contribuindo com uma ideologia determinada.

Como é sabido, no Japão o enorme peso do aparato estatal foi determinante no desenvolvimento econômico-social alcançado. Daí que, em meio à enorme propaganda que até esse ano vinha sendo feita contra a intervenção do Estado na economia por parte das IFIs e de alguns governos como os Estados Unidos e Inglaterra, a sociedade japonesa e de outros países asiáticos parecem sentir que isso questiona e põe em risco as suas estruturas político-econômicas, através das quais alcançaram seu desenvolvimento. Embora o estudo do BM seja realizado com a participação, pela primeira vez, de algumas organizações não governamentais, como proponentes de vários temas, seu resultado final ignora as principais recomendações das mesmas, e o que faz é recolher e sintetizar toda a ideologia neoliberal sobre o assunto.

Resumidamente, as linhas neoliberais desse relatório são claras e vêm sendo seguidas pelos PED com extrema subordinação. Desse modo, enfatiza-se a necessidade de construir a “boa governança” estatal, o que é uma simples transferência da chamada governança corporativa, tão em moda no setor privado. Fora suas justificativas técnicas, essa é uma invenção dirigida a forçar as empresas que queiram obter créditos nos mercados de capitais e financeiros submeterem-se a rigorosas regras traçadas pelos investidores e especuladores financeiros. Isto tem originado muitas demissões de trabalhadores em todos os níveis (CARLSON, 2002) quando não estejam sendo alcançados determinados percentuais de lucros definidos por ditos especuladores¹⁵, detentores dos papéis das empresas.

Em outro documento do Banco Mundial, cuja publicação é mais recente (2000), esse tema, sobre o que seria o bom governo está mais detalhado e focalizado para o setor

¹⁵ Após as fraudes contábeis descobertas em grandes corporações, a empresa consultora McKinsey realizou uma pesquisa entre investidores de “primeiro nível” e seus resultados revelam que o conceito de “corporate governance” representa uma grande preocupação para os investidores institucionais, até o ponto de, supostamente, agora ter igual ou maior importância que os indicadores de desempenho financeiro. Os administradores de fundos de investimento esperam que as empresas demonstrem responsabilidade nas suas práticas administrativas e contábeis, pelo qual estão, inclusive, dispostos a pagar um *premium*. Mas, essas fraudes foram motivadas pela pressão sobre os gerentes dessas empresas para obterem elevados resultados

público, traçando linhas claras do que deve fazer cada governo como condição para continuar obtendo créditos das IFIs. A preocupação com o resgate da capacidade do Estado acontece então como facilitadora do desenvolvimento do mercado, e isso implica instrumentalizar os governos para que, aproveitando a legitimidade e o poder a eles outorgados, procedam a, por exemplo, tirar os obstáculos que impedem a ampla abertura comercial e dos mercados de capitais, ou outorgar independência aos bancos centrais cujos dirigentes devem ser escolhidos dentre os mais conservadores (baixo o critério de que devem ser mais opostos à inflação do que a sociedade em geral). Essas, entre outras, seriam as “boas políticas” ou políticas acertadas, esperadas de um governo e um estado responsáveis com uma valorização do mercado. Ou seja, a vontade e a ação em torno da reforma do Estado devem partir do respeito a uma decisão de manejo da economia que se coloca como prévia e externa à política.

Por outro lado, as “políticas ruins” são definidas por esse documento do Banco Mundial de 1997 como aquelas que “canalizan beneficios para grupos políticamente influyentes”; entretanto vejam-se os exemplos de políticas ruins de acordo com o BM: aquelas políticas macroeconômicas que “redistribuyan beneficios económicos” e/ou aquelas políticas microeconômicas que imponham “restricciones al funcionamiento de mercados”, incluindo “restricción a las importaciones” e “privilegios a monopolios locales”. (PANITCH, 1998).

Como o Banco Mundial usa esses indicadores para selecionar os países que obterão seus empréstimos mais brandos? “Clearly, a high priority for aid agencies is to channel resources more systematically towards poor countries with good policies”. (BANCO MUNDIAL, apud PANITCH, 1998). Ou seja, segundo esses critérios, aqueles países que não implementem as “boas políticas” “aconselhadas” pelas IFIs vêm no último lugar na

financeiros que valorizassem os seus papéis nas bolsas de valores. É, portanto, um círculo vicioso. (Cf.

fila das “ajudas”. Além disso, é fomentada a concorrência “provincias, ciudades y localidades (ya que esto) puede alentar la adopción de políticas y programas más eficaces”. (BANCO MUNDIAL, 1997). Ou seja, a pesar do BM reconhecer os perigos aos que pode conduzir o fomento desta prática, o critério do mercado é levado ao nível de concorrência acirrada entre os povos de uma mesma nação, em lugar de ser fomentada a cooperação. No contexto da crise do capitalismo global, a intensificação da concorrência internacional e a crescente flexibilidade do capital global têm dado importância a esta “política de localidades” ou “formas nacionales de ventaja competitiva” *a la Porter* (1988), junto à já mencionada guerra de “vantagens competitivas” entre os Estados nacionais. Entende-se, também, a enorme importância adquirida pelas agências reguladoras internacionais como as IFIs e a OMC, que têm intensificado a erosão da regulação econômica baseada no Estado-nação, em favor delas mesmas. Essa atenção dada ao Estado pelas reformas de Segunda Geração não é contraditória, uma vez que pretende, no campo econômico, guiar a redefinição da natureza

(...)de su función bajo el modelo neoliberal, hasta limitarse a la planeación y regulación de los diferentes sectores y a la inspección de bienes y servicios. Ambas instituciones, Estado neoliberal y agencias reguladoras internacionales operan en conexión cercana con los sectores internacionalizados del capital para el establecimiento de una política comprensiva a nivel mundial de ‘flexibilización’ de métodos de producción y normas de consumo así como formas extensivas de regulación, como la manera de salir de la crisis global (...). (HIRSCH, apud HERNÁNDEZ, 1998).

Panitch tem visão coincidente com a mostrada acima. Ele entende que as IFIs não podem, nem pretendem, eliminar ou substituir o Estado nos PED; querem simplesmente operar para garantir um “certo” tipo de reestruturação estatal, vistas a legalidade e a importância estratégica e simbólica do Estado para impor aos cidadãos as suas políticas. Entretanto, o Banco Mundial expressa claramente que visto que “el apoyo externo poco puede alcanzar donde la voluntad interna por reformas está faltando”, sua missão

consistiria em, além de dar seus conselhos técnicos e assistência financeira, fornecer “un mecanismo para que los países realicen compromisos externos, resultándoles más difícil retroceder en las reformas”. (BANCO MUNDIAL, apud PANITCH, 1998). Dentro desses compromissos, são incentivados os tratados comerciais e/ou monetários internacionais através dos quais o estado se compromete a “self-restricting rules, which precisely specify the content of policy and lock it into mechanisms that are costly to reverse.” (Ibid).

No entanto, de que modo um Estado pode viabilizar esse fortalecimento institucional estipulado nas reformas de Segunda Geração e obter credibilidade perante a cidadania em meio a sua própria crise fiscal e financeira, dada principalmente pelo elevado endividamento que o tornou incapaz de contribuir na melhoria dos indicadores sociais? É esta uma contradição, ou limite, das políticas neoliberais. Enquanto o FMI impõe cláusulas como a de considerar gasto qualquer investimento em infraestruturas sanitárias, em habitação popular, em transporte público e/ou em meio ambiente, países como Brasil que têm dinheiro para esses financiamentos não podem aplicá-lo por causa do ajuste fiscal que impõem as IFIs como forma de gerar “superávits primários” nas contas públicas¹⁶ que em última instância garantam aos investidores internacionais e nacionais o pagamento das dívidas contraídas pelo Estado. Ao mesmo tempo, o BM condiciona muitos dos programas e empréstimos, que concede, à obtenção de resultados nessas áreas sociais, forçando os governos, desse modo, a privatizar todos esses serviços. Isso garantiria também, além da eficiência do mercado no fornecimento dos mesmos¹⁷, o combate à corrupção “endêmica”

¹⁶ Ver as resoluções 2.827 e 3.049 do Conselho Monetário Nacional do Brasil (CMN), emitidas no contexto do acordo com o FMI como parte das medidas para produzir superávit primário nas contas públicas. Como o CMN está composto por três subalternos do Presidente da República, seria relativamente simples modificar essas resoluções para atender a elevação dos investimentos nas áreas citadas.

¹⁷ Em vários países, nos últimos anos, foram revogadas várias privatizações e em outros foi impedida a venda do serviço de fornecimento de água, coleta de esgoto, etc., como no Peru. Cita-se aqui o caso da empresa norte-americana Bechtel x Cochabamba:

das instituições públicas, segundo a filosofia apregoada em "The state in a changing world" (BANCO MUNDIAL, 1997).

2.3.3. Situação atual das reformas neoliberais

A situação atual das reformas neoliberais caracteriza-se por situações paradoxais, se se recorda o passado recente. Por um lado, os que advogavam por reformas neoliberais, como o ex-alto executivo do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, agora viraram críticos agudos das políticas recomendadas pelas IFIs. Igualmente, o atual presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, manifesta suas críticas aos governos do grupo da OCDE liderados pelos Estados Unidos porque recomendam maior abertura às economias dos PED, mas não fazem o mesmo com as suas próprias. O atual economista chefe dessa entidade, BM, Nicholas Stern, também desferiu duras críticas nesse sentido. Enquanto isso, Wolfensohn até falou em demitir aqueles que, dentro de sua instituição, recomendassem maior abertura aos países em desenvolvimento.

Por outro lado, os governos que foram eleitos com programas de esquerda, tanto na Europa ocidental como na América Latina e na África: França, Espanha, Inglaterra, Chile, Argentina e África do Sul (presidida por Mandela) terminaram aplicando profundas

"El antecedente más conocido sobre la codicia de Bechtel es el de Cochabamba, una región de Bolivia donde el agua es escasa. En 1999, el Banco Mundial recomendó la privatización de SEMAPA, la empresa municipal de agua, por medio de una concesión a Aguas Internacionales, subsidiaria de Bechtel. En octubre del mismo año, una Ley sobre Agua Potable y Saneamiento fue aprobada, dando por terminados los subsidios gubernamentales y abriendo paso a la privatización. En una ciudad donde el salario mínimo mensual no alcanza a 100 dólares, el costo promedio familiar del consumo hídrico llegaba a 20 dólares, equivalente al costo de alimentar a una familia de cinco personas durante dos semanas. En enero de 2000 se formó una alianza ciudadana, la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, que paralizó la ciudad durante cuatro días a través de la movilización popular. El gobierno prometió bajar el precio del agua, pero nunca lo hizo. En respuesta, la Coordinadora organizó una marcha pacífica pidiendo la revocación de la nueva ley y de la privatización, la terminación del contrato con Bechtel y la participación ciudadana en la preparación de una ley sobre el agua. Las demandas de los manifestantes fueron reprimidas violentamente —hubo muertos, detenciones y censura de prensa— pero continuaron. Finalmente, el 10 de abril, el pueblo ganó y Bechtel se fue de Bolivia. El gobierno fue obligado a revocar la legislación sobre la privatización hídrica y la SEMAPA fue cedida a los trabajadores y a la población, junto con sus deudas. En Cochabamba, la sociedad ha asumido el reto de establecer una democracia del agua, pero Bechtel está demandando una indemnización al gobierno de Bolivia". (SHIVA, 2003).

reformas neoliberais. Enquanto alguns autores burocratas e ideólogos das políticas com orientação de mercado, agora, recomendam cautela, reciprocidade e aplicação mais gradual e exigem compensações para os países em desenvolvimento, os políticos da esquerda social-democrática não vêem alternativa para seus países poderem se inserir no contexto mundial contemporâneo que não esteja vinculada à aplicação das reformas neoliberais.

O último caso é o do próprio Brasil que acaba de inaugurar um novo governo, com clara origem de esquerda, mas que nas suas primeiras medidas tem dado mostras de continuidade na área de política econômica (seu Ministro da Fazenda, A. Palocci declarou recentemente que não existe outra alternativa, ou que lhe mostrem uma). A política parece que continuará perdendo a batalha em sua disputa com a economia. Há mais de vinte anos que essa história começou, com a já famosa frase de Margaret Thatcher "There Is No Alternative" (TINA) que continua sendo repetida pelos governantes e os seus burocratas. Uma das possíveis explicações dessa inscrição na TINA é que a dinâmica das reformas neoliberais tem como elemento essencial a transferência das decisões de produção e investimento para o setor privado da economia. Além do que, ampliando-se a presença do capital internacional (por meio da participação na compra de empresas e bancos privatizados, da abertura-desregulamentação do mercado de capitais e dos investimentos diretos) aumentou a vulnerabilidade externa da economia. (GONÇALVES, 1999). Essas primeiras reformas tornam imperativo manter a estabilidade de preços e fiscal como forma de diminuir o chamado "risco-país", mas tornando-o refém desses resultados. Dado que um dos principais objetivos das reformas neoliberais é obter melhores resultados macroeconômicos, taxas de juros baixas e crescimento do PIB, poder-se-ia dizer que o mesmo tem fracassado. Agora se alega que fazem falta mais reformas, laboral, previdenciária e tributária, além das institucionais (chamadas de Segunda Geração) para poder alcançar tais resultados.

Considera-se extremamente esclarecedora a seguinte síntese de um encontro público realizado em Washington, D.C, prévio a uma reunião do FMI-BM. A mesma constata qual o sentimento dos principais dirigentes das IFIs sobre as próprias reformas:

El tema del comercio y la necesidad de una negociación entre países desarrollados y en desarrollo "es el nuevo himno que cantamos ahora", manifestó el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn el 27 de setiembre durante la mesa redonda que sirvió como introducción pública a las sesiones secretas de la junta de gobernadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial realizadas durante un fin de semana en Washington. En un comunicado de prensa de amplia difusión, Nicholas Stern, economista principal del Banco Mundial, dijo que "mejorar el acceso al mercado para los países en desarrollo es uno de los pasos más importantes que pueden dar los países ricos en la lucha contra la pobreza mundial. Es hipócrita alentar a los países pobres a que abran sus mercados mientras se imponen medidas proteccionistas que sirven a determinados intereses poderosos de los países ricos". Sin embargo, durante una discusión con organizaciones de la sociedad civil, Uri Dadush, director del recientemente creado Departamento de Comercio Internacional del Banco Mundial, reiteró insistentemente que "la liberalización es buena para ustedes, independientemente de lo que hagan otros". Con base en ese argumento, Uri Dadush defendió la lógica de que el Banco Mundial exija la liberalización del comercio y los servicios de los países en desarrollo como parte de sus condicionamientos, independientemente de si los países industrializados llevan a cabo o no la "prédica" del Banco de aplicar una "liberalización unilateral" y mejorar el acceso a los mercados para los países en desarrollo. Roberto Bissio, coordinador de Control Ciudadano y la única voz de la sociedad civil en la mesa redonda inaugural, argumentó que la presión del Banco Mundial y el FMI para una liberalización unilateral "está deteriorando la posición negociadora de los países en desarrollo cuando van a las negociaciones comerciales, y son ellos quienes realmente establecen las reglas". (CONTROL CIUDADANO, 2002).

Wolfensohn replicou às palavras de seu subordinado, Uri Dadush, criticamente:

Creo que la respuesta es que eso se cumplía más en el pasado que ahora. Creo que la cuestión de las acciones uniformes y unilaterales tal vez haya sido válida alguna vez, pero no sé quién es que dijo eso. Si me da su nombre, me ocuparé de que esa persona no trabaje más aquí". Antes de que se pronunciara ningún nombre, el presidente del Banco Mundial acotó su amenaza de sanciones con una sonrisa: "Esto es una democracia, y por cierto me aseguraré de que se vayan y trabajen para el FMI". La posibilidad de que las políticas comerciales se conviertan en causa de despido de funcionarios internacionales parecía preocupar a Wolfensohn, ya que añadió, refiriéndose a él y a Horst Köhler, director gerente del FMI, también presente en la mesa redonda: "Creo que en este momento hemos asumido mucho más un papel de defensores (de los países en desarrollo). No es fácil, ya que como usted dice, nuestros principales accionistas son los países ricos, y eso es así. No sé por cuánto tiempo más ocuparemos este cargo, pero hablamos mucho sobre el tema del comercio, sobre el tema de una negociación a dos puntas, y tal vez hemos sido lentos en aprender, pero es el nuevo himno que cantaremos de ahora en adelante". (CONTROL CIUDADANO, 2002).

Apesar das principais autoridades das IFIs criticarem as suas próprias políticas e a dos países desenvolvidos, como se viu nas citações anteriores, deve-se ter cautela sobre a sinceridade, as implicações e conseqüências práticas que os julgamentos atuais desses burocratas poderiam ter em benefício dos países do Terceiro Mundo. Comparativamente, em 1973, o presidente do BM, Robert MacNamara, anunciava também uma mudança na orientação da ajuda financeira, baseado na idéia de que a experiência do desenvolvimento não deveria ser julgada pelo crescimento econômico, mas pela medida em que fosse sendo reduzida a pobreza no mundo. (COLCLOUGH, 1994, p.17). Mas, de acordo com vários estudos, foi nas seguintes duas décadas quando foram realizadas mais exigências e recomendações de adoção de políticas com orientação de mercado, posteriormente denunciadas e repudiadas, como se viu, por ex-autoridades do próprio Banco Mundial.

O certo é que a realidade do capitalismo globalizado está aí, revelando a verdadeira conduta dos dirigentes de países desenvolvidos, apesar das autocríticas e promessas das IFIs. Assim, referindo-se às negociações na chamada Rodada do Desenvolvimento da OMC, Horts Köhler (chefe do FMI), recordava que "Tres cuartos de los pobres del mundo residen en áreas rurales y son dependientes de la agricultura. El sector agrícola es, así, la clave de una verdadera 'Ronda del Desarrollo'". Dado o tema da mencionada reunião, Köhler manifestou sua decepção com os países desenvolvidos por não cederem para chegar a um acordo até a data limite estipulada, mostrando que os mesmos não passaram da pura retórica. O mesmo aconteceu com o compromisso assumido por esses mesmos países há mais de 25 anos, reiterado em sucessivas Conferências da ONU, consistente em dedicar uma pequena porção de suas riquezas geradas (0,7% do PIB) para ajuda a países em desenvolvimento, o que nunca foi cumprido. A esse respeito, a máxima autoridade do FMI assim concluía seu apelo aos países ricos: "It is also high time that industrial countries

finally keep their promise to spend 0.7 percent of their gross national product on development aid". (KÖHLER, 2003).

Entretanto, apesar das mencionadas autocríticas, as IFIs sempre concluem que mais do mesmo é o único caminho recomendado para reduzir a pobreza:

(...) el ajuste macroeconómico beneficia en última instancia a los más pobres. Y las reformas estructurales también: la supresión de las rigideces en los mercados de productos y de factores contribuye a reducir la pobreza al ampliar no sólo la oferta de bienes esenciales sino también el acceso de los más necesitados a estos bienes. (CAMDESSUS, 1999a).

Ou seja, mesmo após os fracassos para os povos e os impactos negativos para muitos setores produtivos que têm as reformas neoliberais recomendadas pelas IFIs, fielmente seguidas pelos governos, estas instituições persistem em sua novela de arrogância. Um dos seus últimos capítulos foi quando o atual chefe do FMI cobrou do Brasil e de outros países de América Latina uma nova rodada de reformas econômicas porque “ainda há um monte de problemas para resolver” já que as mudanças, até agora, foram “inconsistentes” e Brasil “ainda não conseguiu sair do meio da floresta”. De acordo com uma crônica jornalística:

O novo receituário para o Brasil e região, uma espécie de ‘pós-Consenso de Washington’, inclui a ‘focalização’ de programas sociais (em que se cortam programas para beneficiar outros), o aprimoramento de agências regulatórias que cuidem da competitividade das empresas privatizadas, leis de direito de propriedade rigorosas e a aceitação da iniciativa –considerada “bem-vinda”– dos Estados Unidos para a Alca (Área de Livre Comércio das Américas). (CANZIAN, 2003).

Como é possível perceber, agora é exigida a entrada do país para um mecanismo de integração porque assim o recomenda o FMI, desdenhando a etapa de negociações, necessária para que seja tomada uma decisão de acordo aos interesses do país. Além disso, de acordo com a crônica citada, Horst Köhler exigiu progressos na área social viabilizados por programas “bem direcionados” ou focalizados. E disse, também, que muitas das mudanças conseguidas não se “encaixam” devido, por exemplo, ao afoito processo de

privatização de empresas empreendido pelo Brasil no passado recente, sem ter-se garantido a concorrência entre elas no setor privado. Pediu, finalmente, prioridade máxima para a abertura e intercâmbio comercial.

Realmente, não pode haver maior cinismo nas palavras anteriores, porque as pressões realizadas através de cláusulas colocadas em acordos com as IFIs condicionavam a liberação de recursos à rápida implementação das reformas, o que, obviamente, contou com a complacência dos governos, os quais alegaram que “nossas mãos estão amarradas” pelos mercados financeiros e pela globalização. Portanto, procurou-se demonstrar, até aqui, o forte componente ideológico e político do processo neoliberal em curso, o que implica que os governos dos PED fizeram uma escolha política, mesmo dadas as fortes restrições colocadas pela fase atual do capitalismo com predomínio financeiro, à qual refere-se a continuação. O caso do Brasil, discutido nos próximos dois capítulos, revela que a importância da política e dos Estados nacionais é ainda muito grande. Esta seção quis mostrar que a presença de uma outra agenda internacional de autoria das IFIs e o G-7, consistente em reformas denominadas de segunda geração como as discutidas anteriormente, é um forte indicador da importância da política e dos Estados nacionais no mundo atual. Sendo que essas reformas II pretendem instrumentalizar ainda mais esses campos, com a finalidade de permitir a retirada de obstáculos à acumulação do capital com predomínio financeiro.

2.4 Fatores objetivos que determinariam a atitude neoliberal das IFIs-OMC

Tem-se tentado mostrar até aqui a situação mundial que foi configurada no terreno econômico-institucional. Ela orienta e restringe, necessariamente, as táticas e estratégias de crescimento e desenvolvimento requeridas para que uma nação, principalmente da periferia, participe desse cenário de mundialização do capital, ou seja, de globalização

neoliberal. Se, como indica Brenner, o capitalismo passa por uma fase descendente de longo prazo, e, adverte Thurow, tal sistema econômico não está mais comprometido com a repartição dos lucros gerados¹⁸, então onde localiza-se o poder que faz sustentar essa situação? Parece estar no caráter de “predomínio financeiro” do capitalismo, ou seja, a dinâmica desse em mãos de poderosos interesses econômicos reunidos fundamentalmente em grupos financeiros. Alguns, querendo ser mais específicos, denominam essa etapa como “ditadura dos fundos próprios” ou institucionais (fundos de pensão e de investimento administrados por bancos) estreitamente vinculados a esses grupos¹⁹.

A anterior interpretação provém do marxismo, e Chesnais (2002) é um dos representantes dessa visão que designa a etapa atual do capitalismo como de “régimen de acumulación con predominio financiero”, o que sugere, porém, que a produção (e o valor criado nela pela força de trabalho) continua sendo a “última instância” (se é que pode ser chamada assim) da acumulação de capital, mas se apresenta sob uma forte autonomia por parte da esfera financeira. Esta, cada vez mais, parece ditar o ritmo e orientação da acumulação e reestruturação do capital, incluindo a distribuição de seus lucros; trazendo conseqüências perversas para os cidadãos e para os trabalhadores em particular. Fica claro que, neste contexto, acontece um evidente aprofundamento da fragmentação social já que não todos os indivíduos podem viver, simultaneamente, da renda do capital: alguns se apropriam dela enquanto que outros devem produzi-la. Considera-se de extrema importância apresentar uma longa cita desse autor já que suas palavras resumem muito

¹⁸ Thurow (1997), que centra suas análises na realidade das nações mais desenvolvidas, considera que, dado o fim do socialismo como concorrente, o capitalismo viu-se tentado a voltar às suas origens, chegando a ignorar suas deficiências intrínsecas, tolerando níveis maiores de desigualdade de renda e riquezas, gerando o crescimento do “*lumpem proletariat*” rejeitado pelo sistema econômico. (...) Não é de se surpreender que, com a morte da ameaça socialista, suba o nível de desemprego tolerado para combater a inflação”, conclui ele.

¹⁹ Mais concretamente, nesse sentido, afirma BRUNHOFF (2000): “La inestabilidad crónica del capitalismo ha sido agravada, en efecto, por dos procesos, que se desarrollaron a partir de los años 80, en respuesta a la crisis de ganancia a lo largo de los años 70. El primer proceso es el del considerable crecimiento del papel de las finanzas en las modalidades de la acumulación y de la reestructuración del capital. El segundo proceso,

bem a linha geral do que se deseja deixar estabelecido (não é necessário, para o leitor, entender a totalidade das categorias utilizadas):

(...)el término "régimen de acumulación con predominio financiero" designa, en estrecha relación con la mundialización del capital, (...)una etapa concreta de la evolución del imperialismo, entendido éste como la dominación doméstica e internacional por parte del capital financiero. La hipótesis de un régimen de acumulación sometido a unas finanzas que podrían erigirse –momentáneamente– en potencia económica y social "autónoma", tanto frente a la clase obrera como a todas las fracciones del capital, ya fue prevista por Marx, quien la vinculó al especial fetichismo que ejerce el dinero, en su expresión más extrema: "Debido a que el aspecto monetario del valor es su forma independiente y tangible, la forma D-D' –cuyos puntos de partida y de llegada son el dinero real– expresa de la manera más tangible la idea de "ganar dinero", que es el motor principal de la producción capitalista. El proceso de producción capitalista apareció únicamente como un inevitable paso intermedio, un mal necesario para ganar dinero. Por eso, todas las naciones que funcionan según el modo de producción capitalista padecen periódicamente el vértigo de querer ganar dinero sin que medie el proceso de producción". Más adelante veremos las formas con las que dicho "vértigo" se manifiesta desde que los inversores institucionales se han convertido en el eje de las relaciones macroeconómicas. No significa un desinterés por la maximización de la plusvalía. Las altas instancias corporativas buscan precisamente obtener la rentabilidad máxima del capital invertido mediante la secuencia D-M-P-P'-M-D'. El "vértigo" consiste en no quedarse nunca satisfechos y en basar igualmente los resultados financieros de los fondos de inversión en las operaciones derivadas de la creación de un inmenso capital ficticio, cuya expresión es la burbuja "permanente" en la Bolsa. Por eso, estos beneficios financieros, con toda la volatilidad inherente a su dependencia de los mercados bursátiles de acciones y obligaciones, son los que determinarán el grado de la demanda del que depende el cierre del ciclo D-M-P-M'-D'. (CHESNAIS, 2002).

Um indicador simples pode esclarecer melhor essa situação: a financeirização de uma nação o de uma empresa. Diz-se que existe financeirização quando empresas industriais (exemplo, grandes corporações tais como a GM e a GE) consagram uma parte crescente dos seus recursos a atividades estritamente financeiras, e isso tende a ser feito em detrimento da atividade principal. Ou seja, o papel dominante das finanças no sistema capitalista atual define seu elevado caráter rentista e parasitário²⁰. Isso significa que o

ligado al anterior, es el de la nueva dictadura del "retorno sobre fondos propios" (return on equity) salvo endeudamiento, muy elevado, hasta un 15%, exigido por los accionistas de las empresas".

²⁰ Outros indicadores demonstram isso. O número de operações e instrumentos financeiros, como os derivativos, *hedge funds*, dispararam na última década para absorver os grandes lucros concentrados em mãos de poucos grupos assim como as poupanças de pessoas físicas e fundos de pensão, dinheiro que não encontra expressão na economia real. Muitos desses instrumentos nasceram para responder às oscilações e riscos, mas acabam convertendo-se em atividades especulativas. Há quatro anos calculou-se que o montante das transações ligadas ao comércio de mercadorias não representava nem 10% do valor das transações diárias nos mercados de câmbio que chegou a 1,8 trilhões de dólares por dia. A mais recente crise da bolsa nos Estados

sistema financeiro deixou de ser um simples meio lubrificante do sistema produtivo para tentar se converter na finalidade última do sistema, ou seja, D-D': dinheiro aparentemente gerando mais dinheiro sem necessidade de passar pela intermediação do ciclo produtivo. Acredita-se necessário advertir aqui que não está sendo questionada a importância e a necessidade do capital financeiro para a atividade capitalista de produção, sem o qual essa não poderia acontecer, através do adiantamento dos fundos necessários para iniciar o investimento, de acordo com a teoria marxista. Trata-se de entender que um aspecto do capital financeiro ficou "independente" em relação à sua função de financiar os investimentos produtivos, convertendo-se em uma forma "fetice" denominada "capital fictício", mas que reflete a seu modo movimentos da acumulação capitalista²¹. (BRUNHOFF, 1991, pp. 151-159).

Concretamente, os principais agentes dos mercados financeiros e acionários são algumas dezenas de grandes fundos de pensão privados, principalmente norte-americanos e britânicos, as sociedades coletivas de investimentos (Mutual Funds, etc.), as grandes companhias de seguros e algumas dezenas de grandes empresas industriais multinacionais. (TOUSSAINT, 2002, p. 96). Todos esses grupos são denominados de investidores institucionais e incluem também os investidores financeiros, grandes bancos de "investimentos", como Merrill Lynch, Morgan Stanley e Goldman Sachs, maiores membros das bolsas, que realizam a função de intermediários entre os donos de capital monetário e as bolsas, executando as principais ordens de negociação das ações. Eles

Unidos, fez evaporar bilhões de dólares virtuais, em poucas horas. Porém, talvez, o principal indicador do caráter parasitário da atual etapa do capitalismo é a conversão das maiores multinacionais industriais do mundo em grupos financeiros, nos quais as atividades produtivas são apenas uma das formas de valorização do seu capital.

²¹ Cf. Minella (2001) para uma interpretação similar sobre a fase atual do capitalismo, na que apresenta dados atualizados sobre os casos brasileiro e latino-americano. Também, ver Aglietta (2000) que é um autor conhecido nesse campo analítico e que se apresenta um tanto mais otimista sobre esta fase, considerando que "En los países desarrollados esta evolución hace aparecer un capitalismo patrimonial en el cual una parte creciente de los asalariados se transforma en accionista de las empresas a través de la mediación de los inversores institucionales". Mesmo admitindo-se a natureza desestabilizadora do capital financeiro.

realizam, permanentemente, pesquisas sobre as perspectivas das corporações e, conseqüentemente, sobre o potencial de valorização/desvalorização das ações assim como de títulos da dívida pública. Promovem grandes operações de fusões e aquisições de corporações²², que envolvem troca de ações, etc. (BARROS *et al*, 2002).

Já se viu que um dos instrumentos mais popularizados, por sua eficiência para incidir nas decisões do lado real da economia, consiste no já mencionado “governo corporativo” (*corporate governance*), também transferido para a área política por meio do denominado “bom governo”, que pode ser considerado como um tipo de condicionalidade política das IFIs aos PED. A preocupação com a governança corporativa demonstrada pelos investidores institucionais indica que não existe um desinteresse com a indústria. De fato, uma parte considerável de seus haveres financeiros é em forma de pacotes de ações. O peso destes haveres pode variar, mas eles, no geral, são suficientes para influenciar de maneira determinante a política econômica, e as estratégias dos grupos industriais em particular.

De acordo com Toussaint (2002), os fundos de investimentos citados têm, comprovadamente, um peso tão elevado entre os acionistas da maioria das empresas multinacionais (via compra de ações na Bolsa) que têm condições de pesar em suas orientações. As exigências consistem em que essas empresas consigam garantir um lucro, no mínimo igual, às taxas de juros vigentes. Desse modo, o medo de saída desses fundos de seu grupo de acionistas (e da queda resultante da cotação na Bolsa) pode conduzir a um grupo industrial a ser menos ofensivo no investimento produtivo, em favor da procura de resultados de curto prazo. Daí decorrem milhares de demissões de empregados, tanto nos PED onde se encontram muitas filiais dessas multinacionais, quanto nos próprios países

²² Ver o anexo estatístico.

desenvolvidos, como já se viu com os dados apresentados por Carlson (2002). Também, muitos dos escândalos de corrupção surgiram pelo mesmo motivo.

No caso brasileiro, a maior parte das aplicações dos investidores institucionais como as “Entidades Fechadas de Previdência Complementar” está colocada em títulos de “renda fixa” (pública e privada) assim como as aplicações dos Fundos de Investimentos administrados por bancos; estes últimos tinham, em dezembro de 2001, 90% de suas aplicações em “renda fixa”, sendo que 75% em títulos públicos que são mais líquidos e portadores de altas taxas de retorno. Neste país ocorre uma situação um tanto “sui generis” no sentido de que as próprias autoridades estão obrigando os fundos de pensão a direcionar parte de suas aplicações para a bolsa de valores e renda variável. Como se constatou, o papel que internacionalmente desempenham esses fundos institucionais, na atual configuração do capitalismo, pode ser explicado a partir da estratégia de fortalecer a modalidade do mercado acionário no qual as empresas possam recorrer para colocar suas ações. Porém o comportamento dos investidores no Brasil vem expressando o caráter parasitário do capital que prefere refugiar-se em lucros seguros como títulos públicos, violando, inclusive, os níveis estipulados por lei que buscam incentivar a transferência de recursos para as empresas produtivas. De fato, o percentual de 30 a 60 % de investimentos em ações e fundos de renda variável (que incidiriam no desenvolvimento do mercado de ações através da bolsa de valores, BOVESPA) instituído pela resolução 2.829 do CMN não foi cumprido desde 2001.

A situação anterior também expõe a frágil situação financeira do Estado brasileiro que depende, para fechar suas contas, da absorção (através da emissão de títulos públicos com elevados juros), de grande parte do dinheiro disponível no mercado. Portanto, “não se trata de um problema de falta de poupança financeira (...), mas apenas uma parcela mínima e decrescente é canalizada para o mercado de capitais” (BARROS *et al*, 2002). É nesse

mercado onde os especialistas esperam que as empresas produtivas brasileiras tenham uma fonte mais eficiente de financiamento. Porém, como se pode notar, uma reforma do sistema financeiro brasileiro não depende exclusivamente de medidas institucionais baseadas na "good governance" como recomendam as IFIs, senão que está vinculada à solução dos problemas financeiros do Estado brasileiro. No mediano prazo, as predições não são as mais otimistas já que a ampla liberalização do mercado de capitais acontecida na década de noventa no Brasil e aprofundada com o Plano Real, para financiar o crescente déficit em transações correntes gerado por esse, também levou à autorização para que os fundos de pensões nacionais possam ser aplicados no exterior, o que, fatalmente, acontecerá segundo opiniões de especialistas. Isso retiraria de vez a possibilidade de utilização desse tipo de poupança de longo prazo, tão necessária para o país.

Voltando à caracterização do momento atual do capitalismo global, e à sua possível relação com as reformas neoliberais, é nesse contexto objetivo delineado até aqui, que se explica a afirmação de Thurow sobre a tolerância do capitalismo a maiores níveis de desemprego (como suposta forma de combate à inflação) e a maiores níveis de desigualdade. Se sabe que a resposta keynesiana à crise econômica dos anos trinta do século XX foi o aumento do gasto estatal, o que significava a intervenção do Estado para influenciar o ciclo econômico (vista a ineficiência e impotência do mercado). Porém, na atualidade, o predomínio da ideologia neoliberal junto aos mercados financeiros nega essa possibilidade aos países em desenvolvimento.

Em contraponto, nos países mais poderosos economicamente, ainda existem margens de implementação de políticas públicas, como já foi apontado. Isso se deve à existência de estruturas de financiamento da atividade econômica (industrial, agrícola, comercial, etc.) historicamente consolidadas e à pressão de grupos pertencentes a esses ramos produtivos, por maior intervenção do Estado na economia, como mostram os enormes fundos

outorgados através da política agrícola norte-americana e europeia a esse setor. (KASTENG; CORDEU, 2002). Quer dizer, como uma magnitude considerável das atividades do capital financeiro, nesses países, continua casada com as estruturas produtivas, é do seu interesse também que a produção se expanda e prospere, porque daí deriva, ainda, boa parte de seus próprios lucros.

Sustenta-se que, inserido em todo esse mesmo contexto é que deve ser avaliado o caráter das reformas ditas estruturais dirigidas pelas IFIs-OMC: estão ao serviço de uma visão do lado fictício do capital, no qual as preocupações se centralizam em abrir as fronteiras nacionais, facilitando o caminho para que os sofisticados e cada vez mais altamente desenvolvidos “produtos” do mercado de capitais possam expandir-se, assim como ter um desempenho mais estável, isto é, com elevadas garantias de retorno a taxas de lucros maximizadas.

Explica-se assim, também, a excessiva preocupação com o controle da inflação que nas últimas duas décadas vem manifestando o FMI e o Banco Mundial, já que um aumento da mesma significa diminuição dos rendimentos dos ativos financeiros. Embora, as IFIs, principalmente o FMI, o Banco Mundial e os bancos de desenvolvimento regionais como o BID em América Latina, cada dia demonstrem maior incapacidade e atraso em relação aos problemas concretos dos países em desenvolvimento e desenvolvidos.

No que diz respeito às nações do Terceiro Mundo a política das IFIs continua sendo aplicada apesar de que tem sido muito criticada inclusive, agora, por máximas autoridades dos grandes países capitalistas. Isso tem a sua explicação, não em uma mudança de posição a favor dos povos por parte de George W. Bush ou outros poderosos governantes que criticam as operações clássicas de “salvamento” empreendidas por instituições como o FMI e o BM, mas em que as mesmas têm cada dia menos eficácia para enfrentar os ataques especulativos, como foram os casos das crises financeiras, asiática de 1997, e nas seguintes

em Rússia, Brasil e Argentina. Os cidadãos das sociedades de países desenvolvidos, como a estadunidense, pressionam seus governos para não gastarem fundos nessas tentativas de “resgate”, exigindo, paradoxalmente, um enfoque mais doméstico às suas autoridades.

Além disso, existem indícios de que os especuladores financeiros derivam cada vez menos suas condutas maximizadoras de lucros da “saúde” dos indicadores macroeconômicos. O que acontece é que a dinâmica do sistema capitalista já descrita, junto à enorme possibilidade de inovações financeiras (por exemplo, várias centenas de derivativos são propostos a cada semana pelos bancos) têm criado um novo tipo de comportamento especulativo em que se cria o diferencial e se atua em conseqüência. O conhecido comportamento de manada dos operadores pode levar a um ataque especulativo suscitado pelo diferencial criado por algum especulador de renome²³. Assim, o interesse em obter um resultado previamente contratado é o que definiria esse comportamento: o especulador não atua depois de ter tomado conhecimento de fundamentos tangíveis (taxas de inflação, balanço de pagamentos, déficit, etc.), mas determina, ele mesmo, inicialmente, o diferencial sobre o qual vai especular. (ZACHARIE, apud TOUSSAINT, 2002, p. 97-99).

Dada a clareza da lógica descrita, resulta fácil identificar a persistência de sintonia das recomendações das IFIs com os especuladores financeiros sob os ares da globalização neoliberal. Assim, no Capítulo 7: “Cómo ayudar a las familias pobres a enfrentar mejor las crisis económicas” do livro *“Securing our Future in a Global Economy”*, do Banco Mundial, apresentado no III Encontro Internacional “Globalização e Problemas do Desenvolvimento”, em janeiro-fevereiro de 2001, em Havana, Cuba, se expõe como uma ajuda aos pobres, a suposta necessidade de privatizar todo tipo de fundos sociais para pô-

²³ Um exemplo clássico é o de George Soros que apostou muito dinheiro na baixa da libra esterlina, em 1992, conseguindo criar um ambiente, através do uso insistente de meios de comunicação, de que essa moeda

los a serviço dos possíveis pacientes e pais de famílias preocupados porque seus filhos se capacitem e possam criar o capital humano, tão necessário nestes tempos de economia do conhecimento. O Estado se limitaria a regular o mercado de títulos resultante, sendo esta a ajuda descoberta pelo BM para a questão social. Como foi ponderado nesse encontro, a simples "ajuda" às famílias, para buscar sua seguridade e proteger-se por elas mesmas, porém utilizando, precisamente, as formas de mercado que em tempos de globalização financeira tem-se estendido a todo tipo de fundos, "no nos parece el mejor camino para los objetivos declarados, más bien, nos parecen perseguir los objetivos del gran capital global". São exemplos como esse que mostram os reais objetivos das IFIs e a quem favorecem indiretamente. Sua retórica, em relação a temas sociais, parece ser útil ao discurso dos que se beneficiam internamente, nos PED, da dinâmica capitalista atual e pode até conseguir seduzir a outrora críticos.

Pelo lado dos países desenvolvidos, tem sido tanta a preocupação com a inflação que atualmente vários deles estão fortemente ameaçados com entrar em processos deflacionários acompanhando o Japão que há mais de uma década passa por esse problema. De fato, atualmente, o debate nos Estados Unidos gira em torno desse perigo deflacionário que poderia levar a uma recessão duradoura como a japonesa.

Dentro do próprio FMI estão sendo publicados estudos que começam a debater o problema deflacionário, embora publicamente a agenda, de inflação zero, continue intocada. Assim, em artigo de março de 2003, de autoria de um membro do corpo técnico do FMI, Gauti Eggertsson, intitulado "How to fight deflation in a liquidity trap: committing to being irresponsible", conclui-se que a causa por que o Japão não tenha conseguido sair da deflação e recessão deve-se ao fato de o banco central desse país ser independente e procurar cegamente sua meta anti-inflacionária. Isso estaria dificultando

estava acima do seu valor, convencendo outros operadores a especular com a baixa. Há indícios de que Soros

convencê-lo a cooperar com as autoridades fiscais, as quais mais que duplicaram sua dívida pública interna como percentual do PIB nos últimos dez anos por meio da geração de déficits orçamentários sucessivos. O banco central japonês limitou-se às suas funções, praticando taxas de juros nominais de curto prazo iguais a zero durante os últimos anos, procurando reanimar a atividade econômica, sem sucesso. O citado estudo considera que, diante de uma deflação, as autoridades econômicas devem “comprometer-se a serem irresponsáveis” para aumentar a credibilidade (ante o mercado) de que estão comprometidas em aumentar a inflação. Para tanto o tesouro deveria, além de aumentar a dívida pública, convencer as autoridades monetárias a cooperar fazendo-as reduzir seus rígidos perfis de aversão ao risco e procedam a imprimir mais dinheiro, comprar mais ativos financeiros sem certeza de retorno, ou comprar divisas estrangeiras, entre outras medidas.

O banco central dos Estados Unidos não fez nada do anterior, mas, do mesmo modo que o japonês, está praticando desde 2001 cortes sucessivos em suas taxas de juros procurando contribuir para reativar a economia e evitar a recessão, sem que tenha conseguido. Em síntese, agora a autonomia ou independência dos bancos centrais (e o seu perfil antiinflacionário) começa a ser questionada nos países desenvolvidos porque não serve aos interesses dos grandes grupos que dominam o mercado financeiro. No entanto, esses parecem problemas de duas ou três gerações posteriores com relação aos países em desenvolvimento que ainda são cobrados para manter rígidos equilíbrios fiscais e dar plena independência às suas autoridades monetárias como garantia de procura de inflação tendente a zero, não importando o custo em crescimento e perda de emprego de mão-de-obra que isso possa gerar. Interessante é destacar que toda a teoria econômica construída para fundamentar as reformas neoliberais é colocada de lado no momento em que não

ganhou um bilhão de dólares em um curto intervalo de tempo.

serve aos interesses dos países capitalistas avançados, conduzindo ao questionamento de sua pretendida natureza exógeno-universalista.

Diante a situação descrita até aqui, de domínio, por parte dos interesses dos grupos financeiros especulativos, sobre as relações econômicas internacionais, com os seus impactos permanentes nos mercados nacionais, as alternativas de políticas monetária e fiscal, independentes ou soberanas pareceriam não existir. Do mesmo modo, as estratégias de crescimento econômico com criação de emprego e distribuição de renda parecem pura quimera. Apesar desse pessimismo, e do temor da maioria dos governantes democraticamente eleitos em propor a implementação de políticas ativas, de desenvolvimento, estigmatizadas como atrevidas tentativas de intervenção na economia, alguns critérios mais ecléticos poderiam orientá-los. Por exemplo, a importância de ter-se em consideração as peculiaridades históricas e econômicas assim como a escala de cada economia em lugar de proceder a homogeneizar (como fazem as IFIs) o conjunto de políticas a serem aplicadas.

Como aponta Colclough (1994, p. 6-17), poderiam observar-se os seguintes blocos de construção básicos para o enfoque analítico: uma ênfase na importância das condições iniciais de cada economia, os recursos nacionais, o tamanho do país e as suas relações com a economia internacional como variáveis que devem influenciar sobre o balanço e a composição apropriados das políticas que procuram um maior crescimento econômico e uma melhor distribuição de seus frutos.

Todo o anterior significa que é no âmbito político onde primeiramente deve ser reconhecida a possibilidade de alternativas à agenda global neoliberal. Isso orientaria a construção de uma correlação de forças sociais diferente da atual, em que o ponto de vista dominante expressa os interesses do poder financeiro, rentista e parasitário. Por conseguinte, as reformas estruturais devem basear-se em um critério de seleção

eminentemente político, não técnico-econômico, quer dizer, uma opção que reflita os interesses da sociedade e guie plenamente as construções técnicas. O fortalecimento dos mecanismos democráticos (eleições, participação) teria um grande avanço se tal ambiente chegasse a se impor, já que na atualidade o que se está vendo, na América Latina, pelo menos, segundo dados do Instituto Latinobarómetro, é uma estreita correlação entre a desilusão com os resultados das reformas neoliberais e a democracia, após mais de dez anos de gestão neoliberal do capitalismo.

Em relação ao sujeito estudado, o que se pode destacar do comentado até aqui, é que se esperaria que aqueles empresários brasileiros, que apóiam as reformas neoliberais, operem de acordo com as “forças de mercado” em lugar de, por exemplo, buscar proteção política contra elas, visto que o objetivo principal das reformas é transferir as responsabilidades de poupança, investimento e crescimento para o setor privado assim como, incrementar a competição pelo mercado, permitindo assim que sejam recompensados os eficientes e punidos os ineficientes. Mas será que foi essa a conduta do empresariado industrial brasileiro após mais de dez anos de aplicação das reformas neoliberais?

A modo de conclusão deste capítulo, pode-se admitir, como fazem muitos estudiosos, que os neoliberais, ao enfatizar certos temas, têm permitido aprofundar seu conhecimento e seu papel no funcionamento do sistema econômico capitalista atual. Por exemplo, no contexto da crítica que fazem à intervenção do Estado na economia, foram capazes de identificar —e analisar seriamente— alguns aspectos econômicos das falhas governamentais, apontando ao mesmo tempo certos aspectos novos dos custos dessa intervenção. Nessa área, reconhece Colclough (1994, p. 11-44), os neoliberais têm sido mais inovadores, em termos de trabalhos teóricos e empíricos, ajudando a compreender os limites de alguns instrumentos de políticas públicas. Ainda que, pelo contrário, não

parecem ter mostrado o mesmo interesse por discutir a fundo as falhas de mercado. Em segundo lugar, a intensa preocupação com o estudo do Preço por parte dos neoliberais tem lembrado a outros teóricos e governantes o poder e a importância dessa variável como um mecanismo de alocação de recursos. Merecem muita atenção, nesses dois sentidos, suas propostas. O que não é possível inferir de isso é que ambas constatações imponham, por si só, uma agenda restrita de políticas e pesquisas como propõem os neoliberais.

A experiência dos países latino-americanos e de outras regiões tem demonstrado que a realidade obriga enfrentar níveis de complexidade maiores: as reformas convenientes na política do desenvolvimento não são –nem na teoria nem na prática– tão simples como pretendem os neoliberais. Se, como foi visto, estes últimos já começam até a admitir, pelo menos retoricamente, a inconveniência de alguns de seus pontos de agenda; assim como, autoridades das IFIs (pressionadas cada vez mais por grupos sociais articulados em mecanismos como o Foro Social Mundial de Porto Alegre²⁴), criticam os países desenvolvidos por não atuarem em direção à retirada do protecionismo, então como se explicaria a continuidade da imposição de dita agenda aos países em desenvolvimento? Considera-se que o caráter adquirido pelo capitalismo globalizado na atualidade, dirigido em suas decisões fundamentais pelos grupos financeiros (nos quais as grandes multinacionais estão bastante presentes), explica muito dessas agendas.

Entretanto, o caráter compulsório da agenda neoliberal não explicaria, completamente, a adoção da mesma pelos países, sejam desenvolvidos ou subdesenvolvidos. Isto é, a razão ou causa econômica, e o seu componente político

²⁴ BID (2002), apresenta um resumo das três propostas principais que parecem pleitearem-se politicamente, na atualidade, em relação às vias para alcançar o desenvolvimento. Dentre elas o BID inclui a visão do Foro Social Mundial de Porto Alegre como hostil ao “neoliberalismo e à globalização”, devido a que propõe entre outras coisas, controles aos mercados, melhores termos de intercâmbio no comércio, assim como que as multinacionais, por concentrarem grande poder, além de prestarem conta aos seus acionistas, prestem conta também à sociedade. “El enfoque desde Santiago” é classificado como a segunda visão alternativa, que pertence à CEPAL e que defende uma política industrial ativa e a procura de um maior equilíbrio entre Estado e mercado. A visão dominante, como todos sabem, é a das próprias IFIs baseada no neoliberalismo.

internacional representado pelas IFIs-OMC, são muito amplos, sendo que explicariam, facilmente, muitos dos casos de implementação da citada agenda. Portanto, o citado argumento econômico não dá conta de aspectos relevantes para a compreensão do processo que levou a um conjunto tão amplo de nações de diferentes continentes, pertencentes ao Terceiro Mundo, a submeterem-se às políticas ortodoxas neoliberais. Por isso se faz necessário estudar várias dimensões do componente nacional, decisivas em tal resultado. Para o caso brasileiro intenta-se aqui analisar uma parte dessas dimensões. Isso permitirá acercar-se muito mais das possíveis respostas para compreender e explicar o problema formulado nesta tese.

3. NATUREZA DAS REFORMAS ESTRUTURAIS NO BRASIL, 1995-2002, SEUS IMPACTOS NO SETOR E NO EMPRESARIADO INDUSTRIAL

Neste capítulo descreve-se o contexto das reformas empreendidas no Brasil durante os anos 1995-2002, procurando identificar a sua natureza político-econômica. Verificar-se-á, também, se o conteúdo das mesmas converge com os temas da agenda neoliberal, anteriormente analisado. Através deste diagnóstico, interessa, de maneira central, captar os efeitos que tiveram essas mudanças no setor industrial e num dos seus atores principais, o empresariado –principalmente do setor manufatureiro. Além do mais, coloca-se o debate econômico sobre esse processo numa dimensão política, visando identificar e analisar as reações e intenções dos principais atores. Não interessa, portanto, aprofundar nos aspectos econômicos, como a polêmica sobre seus resultados micro e macroeconômicos senão, simplesmente, contextualizar o cenário no qual se situará a análise de caso que se fará no próximo capítulo.

3.1 Breve histórico das relações Estado-Empresariado Industrial em relação às reformas e às políticas públicas no Brasil

Antes de apresentar a discussão sobre a natureza do programa da reforma estrutural brasileira e as medidas efetivamente implementadas, faz-se, nesta seção, uma retrospectiva dos quatro governos pós-ditadura. Constatar-se-á como aconteceram as relações empresariado industrial/Estado, em contextos onde estavam sendo propostas ou implementadas reformas estruturais assim como mudanças importantes de política econômica. Especificamente, verificar-se-á como é tratada a questão da política

industrial a partir das reformas estruturais implementadas sucessivamente por esses governos.

Governo Sarney. As principais características do Estado no primeiro governo de transição democrática refletiam os processos políticos vividos nas décadas de 1930-1970. Durante a primeira fase da incipiente democracia, sob o governo Sarney (1985-90), o Estado brasileiro sofria de uma intensa captura (penetração do Estado por parte do empresariado, “anéis burocráticos”, ou como chama Diniz (1997) “privatização” das agências estatais), assim como de disputas internas entre a elite burocrática. Recém saído de uma ditadura, o ambiente político-social estava agitado e condicionado pelos movimentos de políticos clientelistas, de grupos de interesses e de Governadores ansiosos por mais poder, levando ao aumento das tensões dentro do aparelho estatal e, desse modo, enfraquecendo a capacidade deste para obter suas próprias metas. Além disso, a morte do eleito presidente Tancredo Neves e a ascensão ao cargo presidencial de um político pouco representativo, proveniente das filas da ditadura que se somou à campanha da oposição na última hora, contribuía à instabilidade política e perda de legitimidade do Governo. De acordo a alguns autores, tudo isso conduzia a uma paralisia da capacidade decisória do Estado¹. (WEYLAND, 1997, p.5; CRUZ, 1997, p.69; KINGSTONE, 1997, p. 3-9).

A diminuição da capacidade financeira do Estado também contribuiu no aumento dos problemas econômicos do Brasil, os quais tinham uma das principais raízes na crise da dívida e no esgotamento do dinamismo do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) que não conseguiu continuar acompanhando a

¹ Uma tese diferente é sustentada por Diniz (1997), (apoiando-se nos estudos empíricos de Jorge Vianna Monteiro, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi), estendendo-la também aos três governos posteriores, no sentido de que os amplos poderes outorgados pela constituição federal e por instrumentos como os decretos-lei (até uma parte do governo Sarney) e as Medidas Provisórias que os substituíram, permitem identificar, ao contrário, uma grande atividade decisória baseada na hipertrofia da capacidade

intensa reestruturação industrial mundial cujo centro estava mudando para a chamada economia da informação (PÉREZ, 2001).

As relações do empresariado industrial com o Estado, no início da “Nova República”, não eram boas e se deterioraram nos seguintes quatro anos. Aquilo que começou como críticas dos empresários às medidas ortodoxas de estabilização do recém finalizado regime militar, rapidamente tornou-se um questionamento generalizado à intervenção e ao papel do Estado na economia. Derivou isso em pedidos de “modernização” da economia por parte do empresariado, palavra cujos vários significados apontavam para um projeto neoliberal. Assim, nas eleições de 1989, a comunidade empresarial parecia propensa a um programa desse tipo, porém pensando em preservar muitos mecanismos de proteção estatal.² As palavras do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso em 1993, antes de ser candidato a presidente, descrevem melhor esse duplo comportamento:

Em um país como Brasil esse processo é complicado. A sociedade civil real, “dos produtores e trabalhadores, existe: eles se organizam, se associam. Não aceitam com tanta simplicidade a inexistência de uma organização estatal que os proteja. Prestam *lip service* [elogio falso] à idéia de mercado, mas, na prática, os interesses se organizam e impedem que o mercado seja a única bússola. Não se cansam de defender de boca um “neoliberalismo selvagem”, acasalado com fortes preconceitos anti-Estado. Mas isso não impede que setores da antiga “boa sociedade civil” se corporativizem e utilizem para sua defesa instrumentos mais afins com uma sociedade controlada pelo poder político do que pelo mercado. Dessa forma ocorre um desajuste muito grande entre o que se diz e o que se faz. (CARDOSO, 1993, pp.32-33).

De fato, durante o governo Sarney, o empresariado industrial estava dividido devido à maior penetração ou “privatização” do Estado por parte de alguns setores do mesmo. A existência de poucos recursos para financiar todos os setores (dada a crise da dívida de inícios dos anos oitenta) determinava que só alguns deles continuassem sendo

legislativa do Executivo. A crise política estrutural estaria em fazer valer ditas decisões, ou seja, na fase de implementação das políticas.

² É interessante o estudo, na área de política comparada, que faz Palermo (1998), no qual ele considera que na Argentina se implantou o neoliberalismo como paradigma de política pública, apoiado pelos

atendidos pelo Estado, através das relações que, historicamente, tinham sedimentado com agências cruciais do governo, fruto do estilo de incorporação corporativista estatal dos atores ao processo decisório em combinação com a natureza da ISI que o retroalimentava. (Cf. DINIZ, 1997, cap. 1). A ditadura militar finalizada em 1984 só fez fortalecer esse processo de corporativismo setorial dado o insulamento a que submeteu as arenas burocráticas.

A literatura política sobre o modelo de desenvolvimento baseado na ISI, aponta essa captura do Estado por uma parte do empresariado como um dos principais fatores que limitaram o projeto desenvolvimentista brasileiro em relação com outras nações do mundo. O artigo de Além (2001) enumera algumas das deficiências e desvios da ISI no Brasil, tais como o caráter permanente que ganharam alguns incentivos para vários setores produtivos e a falta de cobrança real de desempenho em troca desses subsídios; isso levou a uma acomodação dos empresários industriais que se sentiam protegidos diante da concorrência internacional, diminuindo assim a sua produtividade. Casos como o da Coreia do Sul são apresentados como diferentes do brasileiro. (Cf. JUNIOR, 1996).

O citado estilo de "*problem solving*" que se definiu durante o período dominado pela conjunção corporativismo/ISI no Brasil, constituiu-se, portanto, em mais um outro obstáculo para o governo Sarney, em meio da crise financeira do Estado e da efervescência de demandas viabilizadas pela transição democrática. Nos sucessivos governos pós-democratização, os reflexos desse estilo, junto com outros problemas então não solucionados como a hiperinflação, foram apontados como fatores que faziam do caso brasileiro algo singular em relação às dificuldades e gradualismos que adquiriu seu enfrentamento. Uma avaliação muito interessante, nesse sentido, é realizada por

empresários. Já, no Brasil teriam persistido as divisões dentro da burocracia estatal e do empresariado

Solas e Kugelmas (1997) na qual identificam os obstáculos a superar pelo novo governo de Fernando Henrique Cardoso para viabilizar seu projeto de desenvolvimento e de nação.

No relacionamento empresariado/governo Sarney, a situação descrita gerou pedidos por parte dos afetados pelo corporativismo setorial, para que se finalizara com a corrupção nas práticas governamentais e, como aponta Kingstone "an end to government favoritism in the use of public finances. For many business people, this complaint took the form of growing calls for 'democratization". (KINGSTONE, 1997, p. 8). Esse ressentimento gerado pelo uso político das escassas finanças públicas manifestou-se também como discrepância com a manipulação política da regulação da competição econômica. O Estado brasileiro interagiu com o setor privado através de agências que tinham sido "colonizadas" por interesses privados aliados a elites tecnocráticas, o que produziu profundos conflitos entre a comunidade empresarial, assim como entre ela e o Estado. Essas agências incluíam, entre outras, o CIP (Conselho Interministerial de Preços), o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial) e o Cacex (Conselho para o Comércio Exterior). (KINGSTONE, 1997, pp. 8-9; WEYLAND, 1997, pp. 9-11). Outra área penetrada pelos interesses empresariais era a Secretaria da Receita Federal (SRF), nela empresários mantinham um "vínculo denso" de contatos pessoais que eles haviam estabelecido durante o regime militar. Essa agência era considerada como uma das mais bem organizadas e com melhor equipe técnica. Esse acesso privilegiado permitiu aos empresários influenciar o processo de elaboração e implementação de política e obter favores especiais. (WEYLAND, 1997, p. 9).

Tudo isso impedia, por sua vez, um eficaz planejamento e atuação do Estado assim como não contribuía para incentivar o empresariado a agrupar-se em torno de

sobre a adoção desse modelo, levando o citado autor a caracterizar como pragmático o caso brasileiro.

uma política industrial que substituísse a anterior, a qual já exibia esgotamento. Além disso, deixava marcas profundas na percepção que o empresariado tinha sobre as formas de ter acesso às instâncias em que se tomavam as decisões de políticas públicas.

Alguns estudiosos consideram que, em resposta à situação de combinação do colapso das finanças do Estado, do fracasso dos esforços estabilizadores, da aprovação de uma constituição que os empresários consideravam imperfeita, e da ineficácia do papel do Estado na economia, os empresários viram-se seduzidos pelo discurso de economistas neoliberais e, portanto, pelos programas antiestatais, como uma solução aos seus problemas concretos do dia-a-dia. Ou seja, é nesse momento, e já com o fracasso da posta em prática da “Nova Política Industrial”, reconhecido em junho de 1987 pelo presidente Sarney, que parece iniciar-se, na esfera oficial, o apoio à liberalização econômica.

Desde então, a receita oficial para assegurar a modernização e o dinamismo do parque industrial brasileiro passava a privilegiar a ampliação do grau de abertura da economia, a supressão dos entraves burocráticos à atividade empresarial, o tratamento mais flexível para o capital estrangeiro. (CRUZ, 1997, p. 67).

Governo Collor. Verifica-se aqui somente, qual foi a atitude do empresariado em relação a algumas medidas tomadas por esse presidente durante seus pouco mais de dois anos de mandato.

A principal reforma acontecida nesse governo foi na área de comércio exterior, direcionada a liberalizar o mercado brasileiro (o que se chama de abertura da economia), mas também Collor ele levou a cabo uma substancial desregulamentação, iniciou um programa mais agressivo de privatizações e completou um ajuste fiscal parcial (WEYLAND, 1997, p.10). Sua principal dificuldade foi na área da estabilização inflacionária e na solução da crise fiscal. (CYSNE, 2000).

Na área que corresponde ao setor produtivo, houve uma redução substancial das tarifas alfandegárias e a desregulamentação do procedimento de comércio exterior. Ambas mudanças foram criticadas fortemente por setores do empresariado industrial³ já que foram realizadas de maneira mais acelerada do que foi planejado; além dessas medidas, foram introduzidas alterações através de uma série de reformas administrativas que diminuíram fortemente a burocratização de alguns processos. (KINGSTONE, 1997; CYSNE, 2000).

Segundo alguns autores, apesar de seu perfil neoliberal, Collor percebeu a necessidade da permanência da intervenção do Estado na economia e de uma contínua promoção da indústria. Como aponta Kingstone:

Collor's policy showed in several areas. First, his first Secretary of Planning issued an industrial policy built explicitly on the BNDES idea of competitive integration. The plan laid out a framework, although not specific measures, for identifying and promoting sectors designated as crucial for Brazil's continued growth. Second, the government inaugurated a program to promote quality and productivity, calling on industry's various associations to help in developing programs for disseminating quality standards. Finally, the Collor administration saw measures such as privatization and de-indexation of the economy as key parts of the effort to stimulate competitiveness in the private sector. (KINGSTONE, 1997, p. 13).

Porém, realmente, essas propostas integrantes do programa de política industrial, nunca passaram do campo expositivo ou retórico no qual Collor dava provas de domínio. Somente o chamado "Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade" (PBQP) conseguiu avançar entre algumas associações setoriais dos empresários, desenvolvendo programas de qualidade e de disseminação de informação através dos setores. Até hoje perdura esse programa, tendo gerado uma fundação e uma OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), denominada de *Movimento Brasil Competitivo* e dirigida até hoje pelo proprietário do grupo empresarial-siderúrgico Gerdau. Essa é uma das organizações criadas no contexto da reforma estatal

³ Cf. IEDI (1998).

que visou institucionalizar um novo relacionamento com a sociedade civil através do denominado Terceiro Setor, ou voluntariado, durante o governo FHC.

Outra questão a ser destacada é que, no caso brasileiro, o discurso da competitividade (já discutido em seus aspectos ideológicos no capítulo anterior) começa a tomar forma de política no governo Collor. Coincide isto com um documento da CNI (Confederação Nacional da Indústria) que manifesta que a partir de 1990 é que se inicia a demanda por medidas para substituir a política industrial, até então existente, pelo modelo denominado "política industrial de competitividade exterior", como forma de inserir-se nos fluxos internacionais de comércio. Mas, a atenção dada à competitividade industrial estava presente já desde o ano 1984 no BNDES, mesmo esta concepção sendo minoritária no seio do governo federal. De fato, como se destaca em um documento⁴ dessa instituição, a visão estratégica de maior ênfase na competitividade, inicialmente minoritária no seio do governo federal, converte-se, a partir de finais da década de 1980, na visão dominante nos setores econômicos da área industrial, conjugando-se com a adoção de medidas liberalizantes.

Referentemente à visão do empresariado sobre as medidas tomadas por Collor, se pode dizer que fruto dos problemas característicos do governo Sarney, as relações do empresariado com o Estado continuavam mudando no sentido de maior apoio à sua democratização no acesso às arenas decisórias e à continuação do processo de reformas econômicas liberalizantes. Porém, a radicalização do governo Collor nas medidas de abertura comercial provocou uma crescente fragmentação entre os empresários, mais especificamente entre aquelas empresas e setores melhor colocados para beneficiar-se da abertura comercial e aqueles com menores probabilidades, a curto prazo, de

⁴ Cf. LAPLANE (1997). Também conferir na página de internet do BNDES a seção comemorativa dos cinquenta anos cumpridos em 2002, em que seu ex-diretor, Nildemar Secches, apresenta seu testemunho, confirmando essa informação.

concorrência com os produtos importados. Nesse sentido, Kingstone (1997) considera a liberalização como um processo que reduziu as alternativas microeconômicas dos empresários; estes continuaram a apoiar Collor porque acreditavam que o núcleo de suas medidas econômicas (e, mais importante talvez, de “desburocratização” do aparato estatal) podiam reduzir o chamado “custo Brasil”. De fato, a estrutura corporativa estatal havia sido desativada embora não desmontada durante esse governo (DINIZ, 1997), o que era visto como um passo importante pela maioria de empresários que não sentiam-se mais representados por esse esquema de intermediação de interesses.

Ao mesmo tempo, apesar de que a retórica antielitista de Collor causava desconfiança entre os líderes empresariais, estes continuavam apoiando seu governo porque existiam duas tarefas imediatas que deviam ser realizadas com urgência, dada a abertura acelerada da economia e a globalização crescente: medidas para uma solução de longo prazo do déficit fiscal e definição de uma visão estratégica de crescimento. Além do problema da estabilização inflacionária que ainda não se resolvia.

De acordo com Kingstone (1997, p.14) Collor preferiu negociar, inicialmente, com alguns dos movimentos empresariais contestatórios (organizações separadas da estrutura corporativa) que haviam surgido na década de 1980 (CRUZ, 1997a, pp. 131-139): ele tentou negociar pactos sociais com o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) –que era uma dissidência da FIESP– e com o IEDI, organização integrada por grandes empresários que também diferiam da FIESP. Com a FIESP e o IEDI, Collor pôde chegar a alguns acordos que terminaram no “Emendão”. Mas, a finais de 1991 Collor parecia haver perdido o apoio empresarial.

O fracasso do “emendão”, combinado com o retorno da inflação acelerada, o aumento de impostos em Dezembro de 1991 e a continua pressão da liberalização comercial tornaram os últimos apoiadores do governo Collor em oponentes abertos. A

oposição à abertura comercial acelerada derivou então em pedidos de uma política industrial com conteúdos de estímulo à competitividade, o que significava medidas internas para a superação do denominado "custo Brasil", nas áreas de infraestrutura, tributária, fiscal e financeira, embora acompanhadas de exigências de restrições à entrada de alguns produtos no Brasil. De alguma maneira, manifestou-se novamente o duplo discurso do empresariado, que agora consistia em apoio às reformas estruturais de mercado, porém demandando medidas que dessem um claro recado (por parte do governo), de prioridades e direções a serem seguidas por uma política industrial ativa por natureza.

Collor tinha liberalizado com sucesso a economia, mas tinha falhado em resolver o "Custo Brasil". Como consequência disso, em 1992, as empresas brasileiras enfrentavam um ambiente no qual a concorrência dos produtos importados estava crescendo enquanto a maioria deles sentia-se incapaz de responder.

Governo Itamar Franco. No que se refere ao governo posterior a Collor, existem opiniões divergentes sobre o mandato do presidente Itamar Franco, em relação às reformas estruturais e o seu relacionamento com o empresariado. Em quanto alguns (DINIZ, 1997; WEYLAND, 1997) consideram que as reformas se mantiveram em um ritmo relativamente acelerado, outros, como Kingstone (1997) vêem uma desaceleração das mesmas. Mas, no geral, considera-se que os levantamentos realizados sobre as medidas tomadas durante o governo Itamar Franco ensinam que realmente ele continuou as privatizações e iniciou a implementação do Plano Real (CYSNE, 2000) com uma visão ortodoxa em termos monetários, o que permitiu abrir caminho para as outras reformas. Porém, como muitas dessas medidas foram dirigidas por Fernando Henrique Cardoso desde o Ministério da Fazenda considera-se que deve deixar-se a sua

análise para mais adiante, quando se considerem os dois períodos de governo deste último.

O que cabe destacar deste período que vai de novembro de 1992 até o final de 1994, é que após o impeachment de Collor, a comunidade empresarial mudou novamente seu discurso crítico contra o ritmo da abertura econômica.

Primeiro: alguns setores começaram a difundir a idéia do livre comércio como relativamente não ameaçador e potencialmente benéfico. Isso incluía setores tais como papel, produtores de bens duráveis fora da Zona Franca de Manaus, novas empresas surgidas no setor importação-exportação, especialmente importadores de automóveis, assim como algumas companhias multinacionais que podiam substituir facilmente a produção local por importados e para as quais o acesso ao financiamento no mercado internacional reduzia-lhes substancialmente o "Custo Brasil".

Segundo: uma vez que o processo de liberalização comercial tinha começado, tornou-se cada vez mais urgente que o governo completasse suas reformas fiscais. De acordo a Kingstone (1997), pesquisas realizadas com empresários refletiam um apoio relativamente forte à liberalização comercial a inícios dos anos 1990. O motivo dado por esses empresários era que eles percebiam que o processo de liberalização estava sendo suficientemente gradual e isto permitiria, segundo eles, fazer ajustes competitivos. Porém o ajuste competitivo requeria resolver o "Custo Brasil" que, como constatou-se, consistia em um sistema de tributos não competitivo, que penalizava a produção, existência de um alto custo de obtenção de financiamento de capital, altos custos nas folhas de pagamento de salários e deterioro da infraestrutura, sem mencionar o impacto nocivo da inflação.

3.2 Concepção e características das reformas do período 1995-2002

Desde o ponto de vista político, a versão que denominar-se-á oficial foi defendida além das principais autoridades do próprio governo FHC, por muitos economistas e outros técnicos pertencentes a entidades públicas como o BNDES e o IPEA⁵, assim como por intelectuais e economistas pertencentes a universidades públicas e privadas, principalmente da PUC-RJ, empresários e consultores “independentes” do mercado, muitos deles ex-presidentes e ex-diretores do Banco Central. Uma grande parte deles, principalmente os que pertenciam ao setor público, sustentavam que as reformas no período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, FHC, não tiveram uma motivação ideológica, mas “pragmática-estabilizadora”. Esse critério teria sido o determinante do ritmo dado às privatizações e à liberalização dos mercados de comércio exterior e de capital. Os restantes das pessoas mencionados acima fomentaram as reformas por convicção teórica ou ideológica, embora alguns deles não escaparam de ser acusados de perseguir, simultaneamente, benefícios ou interesses econômicos individuais. (Cf. BIONDI, 1999).

As privatizações e o conjunto de reformas estruturais foram apresentados como uma questão técnica, em procura de eficiência econômica (custo-benefício), na qual a ideologia não teria desempenhado papel relevante. As lideranças que empreenderam as mudanças estavam impregnadas de um espírito “pragmático” e a coalizão de apoio que foi construída em torno delas “refletiu, antes de qualquer coisa, uma aliança de ocasião fruto dos excessos do modelo anterior” (PINHEIRO, 1999). É negado, assim, que esse programa tenha se inscrito ao processo político iniciado com a ideologia conservadora de Reagan-Thatcher no começo dos anos oitenta. Além do discurso apolítico e “tecnicista” (por ter sido sinônimo de neutralidade se apresentou como única alternativa), as promessas com que foram vendidas as reformas ditas estruturais estavam

⁵ Cf. os trabalhos (dentro de uma enorme lista) de Giambiagi e Moreira (2000, então economistas do BNDES), Borsoi (1998, então Gerente do Setor de Saneamento, BNDES), Maurício Mesquita Moreira

saturadas de conceitos como superioridade do mercado, reconstrução institucional e equilíbrio financeiro do Estado, estímulo e aproveitamento da capacidade de investimento privada, perseguição de uma estratégia “mais ousada de industrialização” (ibid), etc. Muitos desses elementos discursivos sabe-se que fazem parte dos preceitos teóricos neoliberais e das IFIs-OMC.

Pelo menos, o ex-ministro Bresser Pereira admite que as reformas implementadas por seu governo foram, sim, uma exigência dos investidores estrangeiros e das IFIs: “De repente, a reforma passava a ser vista como necessidade crucial, não apenas interna, mas exigida também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais”. (PEREIRA, 2001).

Antes de comparar a agenda de reformas brasileiras com a apresentada no capítulo anterior pretende-se, aqui, referir o contexto que permitiu a introdução das mesmas. É inegável que o grande diferencial no que diz respeito ao sucesso reformista do presidente Fernando Henrique Cardoso consistiu, sobremaneira, na redução da inflação a través do “Plano Real”, a partir do qual também elegeu-se e reelegeu-se presidente com uma ampla aliança de partidos, desde a direita até a centro-esquerda. A obtenção dessa estabilização foi o ponto de partida para aplicar as convicções e crenças neoliberais que caracterizavam uma parte importante do novo núcleo do poder. Como aponta um estudioso sintonizado com o processo de reformas, a filosofia do Real supunha o financiamento externo, incluindo o capital de risco. (CYSNE, 2000). Isso determinou uma sujeição à série de medidas incluídas na agenda das IFIs-OMC que condicionava à adoção sistemática das mesmas as futuras recomendações positivas difundidas para os mercados financeiros internacionais.

(economista do BNDES), Armando Castelar Pinheiro (então Chefe do Departamento Econômico do BNDES), e Bonelli (IPEA), entre outros.

Definido o caminho, não é estranha a avaliação que faz Pinheiro (1999) sobre a forma radical em que foram implementadas as reformas neoliberais: “Há apenas 10 anos, nem mesmo o mais otimista dos liberais poderia prever um resultado tão favorável”. (idem). Coisa semelhante comemorava a revista *Veja* quando se referia às privatizações e ao seu controle por parte do capital estrangeiro: “The history of capitalism has seen very few transfers of control as intense as this, over a short period of time”. (Cf. ROCHA, 2002).

Considere-se agora, a natureza política e econômica das reformas de mercado implementadas no Brasil, no período de governo de Fernando Henrique Cardoso. A seguinte citação resume bem alguns dos conceitos característicos do projeto de governo do presidente FHC. Ela é uma parte do seu discurso de despedida dirigido ao Senado da República em dezembro de 1994:

Nova relação Estado-mercado.

(...)Um deles diz respeito à nova relação entre o Estado e o setor produtivo privado.

No ciclo de desenvolvimento que se inaugura, o eixo dinâmico da atividade produtiva passa decididamente do setor estatal para o setor privado.

Tenho repetido à exaustão, mas não custa insistir: isto não significa que a ação do Estado deixe de ser relevante para o desenvolvimento econômico. Ela continuará sendo fundamental. Mas mudando de natureza.

O Estado produtor direto passa para segundo plano. Entra o Estado regulador, não no sentido de espalhar regras e favores especiais a torto e a direito, mas no de criar o marco institucional que assegure plena eficácia ao sistema de preços relativos, incentivando assim os investimentos privados na atividade produtiva.

Em vez de substituir o mercado, trata-se, portanto, de garantir a eficiência do mercado como princípio geral de regulação.

Mão-de-obra e matéria-prima baratas deixaram de ser vantagens comparativas relevantes no mercado mundial. O que faz a diferença é a eficiência conjunta da cadeia de produção e comercialização de cada país.

É fundamental que o Brasil ofereça, à indústria doméstica, condições semelhantes às dos concorrentes externos.

Para isso, vamos ter de proceder a uma revisão no sistema tributário e nas regras relativas aos mercados de trabalho e de capitais.

A abertura da economia implica a eliminação de restrições anacrônicas ao investimento estrangeiro, e requer regras claras sobre a movimentação de capitais do exterior e para o exterior.

Também vamos ter de ir fundo na desmontagem das antigas regulamentações que davam uma proteção cartorial a determinados setores.

A remoção destes entulhos do velho modelo aumentará enormemente a eficiência global da economia brasileira. Reduzirá os custos das empresas. Reduzirá os custos da política econômica para o próprio governo, hoje

sobrecarregado por subsídios e pela administração de sua parafernália regulatória. E redundará em preços finais mais baixos, tanto para o consumidor doméstico como para as exportações.

Além disso, com o controle da inflação, o sistema financeiro poderá voltar a cumprir sua função básica de captar poupança interna e externa, e canalizá-la eficientemente para o financiamento das atividades produtivas.

As medidas no sentido da redução do "custo Brasil" devem vir acompanhadas, assim, da queda dos juros internos a níveis próximos dos juros internacionais.

Tudo isso deve ser feito sem perder de vista o objetivo central: a reafirmação da vocação industrial da economia brasileira e de sua base tecnológica.

(...) Resumindo: estabilidade macroeconômica assentada na disciplina fiscal e monetária, com a continuidade do Plano Real; integração da economia brasileira ao mercado mundial; preponderância da iniciativa privada no setor produtivo, acompanhada pelo reforço dos instrumentos de regulação do Estado; constituição de uma infra-estrutura econômica e social moderna através de novas formas de parceria entre Estado, empresa e comunidade.

Eis aí, no meu entender, os pontos fundamentais da agenda de reformas que temos pela frente, para que a retomada do crescimento nos últimos dois anos, seja de fato o início de um novo ciclo de longo prazo. (CARDOSO, 1994).

Ao conjunto dessa argumentação sobre o caso brasileiro, brevemente descrita até aqui, denominar-se-á de argumento neoliberal brasileiro, anb. Verificou-se que as idéias do então novo presidente tinham uma convicção e um sentido bem definido em direção a outorgar ao mercado o comando do sistema econômico rompendo, portanto, com a política de conteúdo keynesiana baseada no investimento público como "multiplicador" do crescimento econômico. Historicamente, no caso brasileiro, o investimento público adquiriu a forma de monopólio de muitas atividades econômicas, sob a concepção de que era ao Estado, a quem lhe cabia o papel de orientador das estratégias de crescimento e desenvolvimento econômico, vista a ineficácia dos mecanismos de mercado para garantir os investimentos necessários em setores economicamente estratégicos e relevantes assim como, também, dada a sua ineficácia para evitar as crises cíclicas, que causavam maiores impactos em nações subdesenvolvidas. Cabe ressaltar que a ditadura militar também foi criticada por FHC, visto que, essa, alegando outros motivos, como a proteção de setores estratégicos para a segurança nacional, também incrementou a intervenção do Estado na economia.

Comparativamente ao discutido no capítulo antecedente, o anb entra em sintonia com o postulado central do diagnóstico dominante, no terreno econômico internacional, de que a crise pela que atravessa a economia capitalista (dada, no caso dos países avançados, pela baixa rentabilidade do capital manufatureiro desde meados da década de sessenta), se deve a fenômenos estranhos à ação eficaz do mercado. Seguindo essa lógica, o mecanismo do preço perdia sua efetividade devido à intervenção crescente do Estado na atividade privada, o que entre outros aspectos, introduzia maiores incertezas nos agentes econômicos de mercado. Portanto, ambas visões, apoiadas pelas IFIs, pretendem o controle da sociedade pelo mercado do que pelo poder político, como mencionou FHC na primeira citação de suas palavras, neste capítulo.

Porém, uma das principais especificidades do anb, em relação à teoria neoliberal descrita anteriormente, diz respeito ao tipo de intervenção estatal que estava sendo questionada. Assim, sabe-se já que os governos Reagan-Thatcher e intelectuais neoliberais dos países capitalistas avançados atribuíram a crise de crescimento, principalmente, à excessiva regulação da atividade econômica por parte do Estado e aos custos gerados por essa intervenção principalmente no “mercado” de trabalho. Desse modo, afirma Brunhoff, a situação financeira do denominado Estado-Providência não era vista como uma consequência, mas como a causa da crise econômica. A própria natureza pouco planejada, descoordenada e competitiva da produção capitalista (aspectos levantados por Brenner) foi poupada totalmente de alguma responsabilidade no fraco desempenho desses países. Para esses neoliberais, o Estado “não se tornou um monstro, porque ele sempre foi um monstro, desde o seu nascimento que é ilegítimo, resultado de um estupro da ‘economia de mercado’” (BRUNHOFF, 1991, p. 61).

Já, no caso brasileiro, pelas palavras de FHC, o objetivo de seu projeto político-econômico de governo era converter a regulação da atividade econômica no

componente principal da ação do Estado. Acreditava-se que o tipo de regulação anterior tornou-se um custo para a atividade produtiva, mas não pela rigorosidade da mesma, motivo alegado pelos governos de países avançados, senão pela sua instrumentalização política para favorecer alguns setores produtivos e empresários isolados. Consequentemente, nota-se que no caso dos países capitalistas avançados, a variável institucional (regulação estatal), foi apontada, em si mesma, como uma das causas principais da crise devido à sua ação limitadora da concorrência capitalista em todos os mercados (de trabalho em especial). Mas, pelo diagnóstico do anb essa mesma variável institucional continuava sendo importante, sempre e quando se retirasse o componente político de sua atuação.

Outra especificidade do anb em comparação com o neoliberalismo dos países avançados refere-se às conseqüências políticas para o Brasil. De fato, ao se escolher o mecanismo de mercado como regulador de todo o sistema socioeconômico não haveria como fugir de suas conseqüências no plano político-institucional, já que toda a agenda das IFIs-OMC gira em torno a essa mesma concepção ideológica para estabelecer seu relacionamento com os governos dos PED, que financia e regula. Devido a isso, não pareceria restar espaço político para, simultaneamente, adotar dito modelo e pretender inserir-se de maneira autônoma no contexto internacional, agravado isto pelo peso que tem a restrição colocada pelo pagamento da dívida externa e interna no caso brasileiro. Quer dizer, mesmo tendo sido uma opção política do governo brasileiro a adoção da agenda neoliberal nos moldes das IFIs, os níveis de autonomia para implementação de políticas nacionais foram reduzidos, coisa que não aconteceu no caso dos países capitalistas avançados que aplicaram a mesma agenda.

Essa perda de autonomia como uma das conseqüências da adoção do neoliberalismo no Brasil é inerente a essa ideologia. Cabe repetir o argumento mais uma

vez. Teoricamente, o ressurgimento da ideologia do "Big Market" no final dos anos setenta tem uma função principal: impor a todos os agentes econômicos a **disciplina** do mercado (BRUNHOFF, *ibid*) para restabelecer os grandes equilíbrios violados. Endurece assim a concorrência econômica, em um ambiente mais globalizado, para tentar retomar as taxas de lucros o que conduz, inevitavelmente, a uma maior instabilidade de todos os mercados, agora em vias de total liberalização, tais como de bens e serviços, de capital e de trabalho. Ganha substância aqui o discurso de fortalecer a **competitividade** das nações como forma de poder enfrentar a forte concorrência instaurada globalmente. É abandonado qualquer critério de cooperação entre as mesmas, fortalecendo-se, em troca, espaços de negociação desiguais como as IFIs e a OMC que são orientadas pelos mesmos critérios neoliberais de liberalização das forças de mercado.

Porém como aponta a autora anteriormente citada, é necessário compreender que esse ressurgimento da ideologia do "Big Market", "não é sinal de uma cegueira tenaz ou de um cinismo inabalável". O fato é que o modelo neoliberal não reconhece que a crise da economia capitalista não tem nada de acidental senão que faz parte do seu funcionamento, originando o caráter cíclico da mesma, ou seja, é inerente a esse modo de produção, não importa quais eventos dispersos marquem seu início. (*Idem*, pp. 45-47). O que essa retomada da regulação pelo mercado reflete é a intensidade da crise e a necessidade de restaurar a rentabilidade do capital em escala internacional, senão dentro dos Estados Unidos. Aí teriam sua explicação as voltas do crescimento em alguns períodos curtos às custas de menores salários pagos aos trabalhadores (mesmo que a queda de rentabilidade das empresas não seja o efeito de salários elevados demais, ver parte 1 do capítulo 2), ou seja, são eles os que, em parte, pagam os custos da saída transitória da crise. Outra boa parte desses custos é paga pelos PED através da adoção

da agenda neoliberal e, especificamente, das medidas a favor do capital especulativo e do pagamento dos interesses gerados pelas enormes dívidas. Dessa relação desigual entre as nações do G-7 e os PED, incluindo Brasil, é que surge o efeito de maior perda de autonomia política nas nações desse último grupo para garantir a citada transferência de recursos para os países capitalistas avançados.

Por outro lado, além de sua natureza, as reformas têm sido avaliadas comparativamente, em termos do ritmo e facilidade de implementação em cada nação. Assim, na ciência política desenvolveu-se um campo de estudo que tenta explicar questões como a dos fatores que intervêm no maior avanço da aplicação das reformas em uma nação do que em outra, os diferentes níveis de aceitação social às mudanças neoliberais, como também as maiores resistências e/ou facilidades de implementar as reformas em diferentes setores como o econômico, o social, o de serviço público (reforma administrativa ou estatal), ou em relação ao grau de isolamento tecnocrático necessário para implementá-las. Melo (1999) faz um breve levantamento dessa literatura, principalmente no caso das ciências sociais brasileiras, assim como Almeida (1999), Kaufman (1997), Haggard e Kauffman (1993), Gourevitch (1993), Torre (1993), entre outros, também discutem um ou outro dos temas mencionados.

Propõe-se, para contribuir com esse campo de estudo, acompanhar o comportamento do empresariado industrial em relação à implementação das reformas neoliberais no período dos governos FHC, procurando analisar o resultado a que esse comportamento conduziu. Selecionou-se o empresariado industrial por ser um dos setores que sofreram maior impacto com as mudanças.

Resumindo a discussão sobre a natureza das reformas estruturais implementadas pelas autoridades brasileiras a partir de 1995, pode-se concluir que os teóricos do anê pretendem, com a denominação de pragmaticidade e necessidade técnica das mesmas,

retira-lhes o componente ideológico que realmente têm, ignorando o processo político que viveu o mundo capitalista nos últimos vinte e cinco anos. Esse processo direcionou, claramente, a agenda de quase todas as nações para uma radicalização da retirada do Estado como regulador do sistema econômico, em um primeiro momento, e depois para uma retomada (com as reformas de segunda geração) do discurso da construção da capacidade de “governança” do mesmo, porém com a clara missão de colocá-lo a serviço da regulação neoliberal.

Porém, o verdadeiro pragmatismo presente nas reformas com orientação de mercado durante o período 1995-2002 talvez possa ser atribuído à forma em que aconteceu o desmonte do Estado desenvolvimentista brasileiro, como já o tinha denunciado o falecido jornalista Aloysio Biondi (1999). Foi a utilização dos próprios fundos estatais para viabilizar as privatizações, um dos pilares das reformas. De fato, sem o BNDES nem os fundos de pensão públicos, não teria havido privatizações, pelo menos no ritmo intenso que aconteceram. Além do mais, foram aceitos grande número de títulos “podres” em troca do traspasso ao setor privado de bens públicos.

Esse conjunto de argumentos, denominado aqui como anb, o qual pretende ser uma sustentação lógica do processo de reformas estruturais, não parece justificar-se nem teoricamente nem, como exposto na seguinte seção, a partir de uma verificação de alguns resultados objetivos. No plano teórico, o argumento neoliberal brasileiro, anb, é uma aposta no racionalismo econômico, caracterizado pela negação do passado interventor do Estado, tão pernicioso que teria produzido o milagre de unir forças políticas contrárias para combater seus excessos (deve-se reconhecer que o anb se atreve a criticar uma modalidade de captura do Estado por parte de setores empresariais, mas *a la rent seeking*). O adequado seria reconhecer as virtudes do mercado, o qual, aliado à retirada das distorções históricas através das reformas, constituir-se-ia na bússola que

orientaria as decisões de crescimento e desenvolvimento econômico. O peso dos interesses políticos e econômicos teria sido deixado de lado em nome desse objetivo maior, uma aliança sem perdedores, embora se sabe que boa parte dos ganhadores de sempre tinham importante presença nela.

3.3 Principais reformas implementadas durante o período 1995-2002

Existe um amplo consenso de que as reformas empreendidas durante os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, 1995-2002, introduziram profundas mudanças nas estruturas econômica e institucional do país que serviam de referencial aos diferentes atores sociais e políticos. Já se tentou estabelecer que a agenda de reformas priorizada indica um grande alinhamento com os preceitos emanados das IFIs. Mas, tal correlação não pode conduzir ao determinismo analítico, o que limitaria a investigação a uma demonstração de um juízo preconcebido; por exemplo: que todo o que o Banco Mundial e outras instituições desejavam foi implementado mesmo a contragosto das autoridades. No caso específico brasileiro são identificadas dimensões internas que permitem valorizar a análise política desse processo, porém com a dificuldade de que a linguagem econômica, ao ganhar "status oficial", alienou em grande medida as outras necessárias explicações⁶.

Comparativamente, já se estabeleceu que o triunfo da visão conservadora neoliberal no âmbito mundial foi fruto de um conjunto de fatores políticos e econômicos que conseguiram combinar-se para impor o diagnóstico da crise (vitória conservadora Reagan-Thatcher, estado keynesiano interventor, rigidez dos mercados de trabalho, etc.) adotando-se então os "corretivos" necessários para a sua solução (diminuição do tamanho e intervenção do Estado, regulação das atividades econômicas e sociais

exclusivamente através do mercado, flexibilização das relações trabalhistas). Ao impregnar-se de um grande componente economicista, as explicações dominantes sobre os fenômenos sociais sofreram um processo contrário ao dos mercados, ou seja, elas foram aprisionadas nesse discurso rígido.

Mas, criticando esse processo neoliberal (que veio a ser melhor conhecido como “pensamento único” a raiz da queda do muro de Berlin), muitos estudos conseguiram demonstrar a impossibilidade de entender o mundo com lentes monocromáticas. O *mainstream* na economia pretendeu tornar a sua linguagem como sinônimo de neutralidade, dado o caráter mais técnico que foi adquirindo, ao desprender-se de sua origem clássica quando, inclusive, foi mais conhecida como economia política. Considerando todas estas observações é que descrever-se-á o processo de reformas do período indicado.

A crise econômica brasileira, intensificada na década de oitenta levou a leituras diferentes sobre suas causas, havendo-se imposto como versão “oficial” o anb. Este sustenta que a industrialização por substituição de importações, ISI, baseada em um estado forte e iniciador das decisões fundamentais de poupança e investimento, tornou-se a culpada (devido aos excessos cometidos) pela posterior falta de crescimento e desenvolvimento da nação⁷. Tornava-se necessário, de acordo com essa visão, devolver ao mercado a missão que melhor sabe desempenhar: servir, através do mecanismo de preços, de único orientador das decisões de produção (oferta) e consumo (demanda). Os preços agiriam como uma espécie de transmissor das informações economicamente relevantes (REITER, 1989, apud CORREA; VILELA, 1995, p. 6) razão pela qual toda

⁶ De acordo a Lowi (apud MELO, 1999, p. 64-65), no mundo atual, a ciência econômica pareceria ter se convertido na linguagem do Estado, em substituição do Direito.

⁷ Existe uma longa lista de autores a favor dessa visão. Cf. Giambiagi e Moreira (1999; 2000), Cysne (2000), Filho e Silva (1999). Contrários à mesma e admitindo deficiências da ISI, mas sem chegar a

crise no capitalismo é vista como desequilíbrio de curto prazo motivado por fatores exógenos (políticos ou inclusive pessoais) e não por fatores inerentes ao funcionamento do modo de produção capitalista, como já se enfatizou.

Intrínseca a essas reformas existe, portanto, uma crença quase fundamentalista na eficiência do mercado, remetendo-se esse critério a todas as atividades públicas e privadas. Por isso não pode-se facilmente, afastar a análise política da "contaminação" determinista-econômica, até porque os próprios neoliberais pretendem fazer da economia a única ciência social, a gramática universal das ciências sociais. Essa invasão de todos os elementos sociais por um critério de cálculo racional utilitarista parece ter guiado os reformadores brasileiros desde as motivações para as chamadas reformas administrativa e estatal⁸, passando pelas medidas de caráter econômico, cujo início foi o "plano Real".

A seguir, mencionam-se as principais áreas que foram atingidas pelas reformas, dando maior ênfase àquelas que têm mais a ver com o empresariado industrial. Assim mesmo, faz-se uma apresentação dos critérios que guiaram as mesmas.

Desde o ponto de vista estratégico, as reformas econômicas tinham como um dos seus eixos centrais o setor industrial; partiam da crença de que era necessário diminuir o poder de arbítrio dos formuladores e executores da política econômica (e industrial) sobre a concessão de benefícios setoriais⁹, evitando a seletividade que "distorce" o mecanismo de mercado. (Gustavo Franco apud FURTADO, 2002, p.141). Sujeitando-se

derivar as mesmas conclusões dos autores anteriores temos, Castro (2000), Cruz (1997), Diniz (1997; 2001), Gonçalves (1999), Além (2001), Cassiolato (2001).

⁸Para os principais aspectos dessas duas reformas, ver Pereira (1998) e a coleção "Cadernos MARE da Reforma do Estado" (BRASIL, 1997-1998). Para críticas à visão custo-benefício de ditas reformas e aos seus resultados problemáticos, consulte Nogueira e Santana (2002) e Santos, L. (1997).

⁹A pesar disso, de acordo a Amadeo (2002), autor sintonizado com essa linha de pensamento, durante os governos Fernando Henrique Cardoso houve sim política industrial, se considerado como indicador o montante de renúncias fiscais e subsídios dados a diferentes setores que em 2000, por exemplo, alcançaram a cifra de 10,2 bilhões de Reais. Esse dado será considerado no próximo capítulo. (Cf. Anexo estatístico).

a essa auto-restrição, o objetivo final era obter altas taxas de crescimento econômico sustentadas em longo prazo, o que permitiria, de forma automática, a subsequente redução da dependência de financiamento externo. Uma radical abertura comercial do país foi empreendida, aumentando a exposição dos produtores nacionais à concorrência internacional e fazendo com que estes se obrigassem a investir em bens de capital modernos para aumentarem sua competitividade.

Nesse sentido, desde o governo Collor, mas principalmente a partir de 1995, o aparelho produtivo deu início a uma reestruturação importante, embora não suficiente, para gerar, rapidamente, as divisas necessárias para seu financiamento. Os déficits externos surgiram em magnitudes crescentes gerando o temor da incapacidade de pagamento dos compromissos externos por parte do país, cuja abertura dos mercados de capitais também tinha sido uma das mais radicais de todas as experiências reformadoras dos países em desenvolvimento, PED. (Cf. BARROS *et al*, 2002).

A incapacidade da reestruturação produtiva, no ritmo planejado e necessário, em meio a uma entrada crescente de produtos, assim como uma taxa de câmbio supervalorizada que tirava a capacidade de concorrência aos produtos brasileiros, impediu que a forma de financiamento externo e inserção internacional propugnada pelas autoridades chegasse a um bom termo. Aliado a isso esteve a pobre performance da política fiscal, que até 1999 não foi privilegiada. Em finais de 1998 as autoridades tiveram que recorrer ao FMI para que o mesmo coordenasse um programa de financiamento de seu déficit externo junto com outras instituições financeiras como o BID e o Banco Mundial, assim como com as mais poderosas nações.

O temor inflacionário renasceu devido à ruptura da denominada “âncora cambial” o que obrigou a perseguir metas inflacionárias a partir de 1999 junto com a geração de “superávits primários” nas contas fiscais, acordados junto ao FMI que os fiscalizava. A

adoção, a partir de 1999, do trinômio regime de câmbio flutuante/metad para a inflação/metad de superávits primários em substituição da forma de financiamento externo, até então baseada na atração de capitais internacionais e investimentos diretos estrangeiros (a maioria para adquirir empresas estatais privatizadas ou comprar empresas nacionais –Cf. Gonçalves, 1999; Laplane; Sarti, 1999), não se constituiu em política estável para controlar as necessidades de financiamento externo, devido à sua alta dependência do comportamento da economia internacional. (ALMEIDA, 2003).

Em resumo, o fracasso na primeira etapa do governo FHC, 1995-1998, para obter uma acelerada reestruturação do aparelho produtivo que permitisse equilibrar as contas externas (na crença de que a “abertura competitiva” ao colocar em andamento os mecanismos de alocação eficientes do mercado redundaria em benefícios para a economia) parece ter originado todo o posterior desequilíbrio do modelo aplicado.

Em relação à estratégia política adotada, o desmonte da “Era Vargas”, perseguido deliberadamente por FHC, baseou-se em uma seqüência de emendas constitucionais, leis e Medidas Provisórias que se descrevem embaixo. Sobre o significado desse processo, cabe dizer que autores como Diniz (2001) o consideram como o início de um novo regime de incentivos e regulamentos que, politicamente, conduziu o Estado a aumentar a sua autonomia em relação à sociedade e ao sistema representativo (devido ao estilo de isolamento burocrático de sua implementação), ao mesmo tempo em que se observava o estreitamento dos vínculos com a nova ordem internacional. Como essa autora afirma, as reformas com orientação de mercado foram “resultado das escolhas e ações das elites estatais” em sintonia “com as prioridades da agenda” que determinaram a “preocupação com a atração de capitais e investimentos externos (...) sobrepondo-se aos interesses dos grupos empresariais domésticos”. (DINIZ, 2001).

Em relação à facilidade com que a agenda neoliberal foi implementada por FHC, cabe dizer o seguinte. Além da credibilidade obtida por esse governante com o Plano Real, o sentido adquirido pela ação reformista experimentada no período em análise teve como alguns de sus principais antecedentes internos, o fracasso do primeiro governo pós-ditadura para retomar o crescimento e derrotar a inflação com medidas heterodoxas, assim como a promulgação de uma Constituição que pospôs as iniciativas pró-mercado, apoiadas pelos empresários. Posteriormente, com a agenda do governo Collor interrompida devido à crise política que o tirou do poder, já havia pelo menos uma clara inclinação para as medidas neoliberais cristalizadas nas primeiras privatizações de início dos anos noventa e na abertura econômica.

Por último, o encaminhamento dado a muitas das reformas, através de emendas constitucionais, tendo a opção de fazê-lo mais facilmente por via infraconstitucional foi explicado por dois fatores:

Primeiramente, pela agenda externa do governo, uma vez que o formato de reforma constitucional confere muito maior visibilidade às mudanças *vis-à-vis* a *policy community* de Washington. Registre-se que a centralidade da arena internacional para o governo Fernando Henrique Cardoso é inédita na história recente do país. Em segundo lugar, na agenda interna, o agrupamento das mudanças em um conjunto amplo de reformas confere maior visibilidade à face reformista e modernizadora do governo em um quadro de ampla aprovação pública de seu programa. (AZEVEDO; MELO, 1997).

Passando ao conteúdo mesmo das reformas, a revisão constitucional e as reformas adicionais que se seguiram, indispensáveis para aprofundar a ruptura com o legado da Era Vargas (principalmente no que diz respeito ao arranjo econômico então vigente) levaram à aprovação de importantes emendas da constituição "cidadã" de 1988. Foi abolida a distinção entre empresa nacional e estrangeira, em termos de controle de atividades econômicas e acesso a crédito. Caíram os monopólios e reservas estatais sobre recursos minerais, gás natural e potenciais hídricos; foi retirada da PETROBRÁS a execução exclusiva do monopólio da União na área petroleira. Foi aprovado também o

Fundo Social de Emergência, depois mudado para Fundo de Estabilidade Fiscal, que significou a permissão de dispor de uma parte maior do orçamento fiscal à discrição do Executivo federal. Além do que se iniciaram as reformas nas áreas trabalhista, previdenciária e administrativa. Também, através do Legislativo, foram articuladas as medidas que mudaram a lei dos portos e das licenças assim como a elaboração da nova legislação referente às concessões de serviços públicos. (CYSNE, 2000; DINIZ, 2001 e BONELLI et al., 1997).

As reformas também incluíram um grande número de privatizações, abertura financeira (a bancos estrangeiros), início da reforma tributária, assim como ampliação da abertura dos fluxos de capitais e comerciais (de produtos e serviços), entre outras. Ver o Anexo onde se apresenta um quadro resumido de todas as reformas e as vias institucionais utilizadas. Ver também, para maiores detalhes de algumas medidas de maior impacto no setor industrial, o texto de Bonelli, et al. (1997).

Um dos pontos centrais das reformas foi a retirada de exclusividade a empresas estatais para administrarem serviços públicos. Foi autorizada, por exemplo, a participação do setor privado nas telecomunicações, energia e transporte. A finalidade fundamental disto era criar as condições para atrair grandes investimentos em infraestrutura, o que operacionalizava a nova ideologia instaurada de que o mercado através do setor privado constituía a garantia principal, no capitalismo em crise, globalizado e competitivo, de retomada do crescimento e de construção de competitividade sistêmica, o que contribuiria na redução do “custo Brasil”.

O novo papel que o Estado adquiriu ao conceder os serviços públicos ao setor privado levou à reestruturação dos entes reguladores pertencentes à administração federal, o que foi feito, em parte, através do instrumento legal do Executivo chamado “Medida Provisória”.

Constatou-se já que, de acordo ao critério do projeto político do governo FHC, a responsabilidade sobre operações e investimentos agora ficava em mãos do mercado, correspondendo ao Estado concentrar-se em suas funções políticas assim como de fiscalização e regulação de tais atividades. Nesse sentido, foram criadas, por lei, agências executivas (ANATEL, ANEEL e ANP) para regular setores importantes da infraestrutura nacional, de caráter público e de natureza monopolista, como a telefonia, a eletricidade, o petróleo e a água. Apesar de terem sido criadas entre 1996 e 1997, o vínculo dessas instituições com o Estado somente veio a ser legalizado mais tarde, com a Medida Provisória 1549-40 de 26 de fevereiro de 1998, que definia o significado da palavra “Agência”. (STUBER; ARMANI, 1998). Cada agência passou a ser controlada por meio de “contratos de gestão por resultados” com os respectivos ministérios aos quais estavam adscritas, embora elas nasceram com ampla autonomia financeira e administrativa. Este modelo foi copiado do norte-americano (MELO, 2001), cujo perfil de suas instituições reguladoras independentes, do tipo da “Federal Trade Commision” o desenha como uma entidade privada, porém que possui (diferentemente ao caso brasileiro) toda uma origem histórico-política e econômica que a situa e constitui.

Os objetivos principais das agencias brasileiras são três:

- (i) proteger o consumidor e o usuário dos serviços;
- (ii) observar as regras de livre concorrência, assegurando a todos os agentes econômicos a igualdade de oportunidades em relação ao mercado respectivo;
- e
- (iii) atrair investimentos privados nacionais e estrangeiros. (STUBER; ARMANI, 1998).

Cabe comentar, a esse respeito, algumas questões que surgiram a partir do estabelecimento dessas reformas. A responsabilidade pela definição das políticas públicas, nas áreas de infraestrutura correspondentes, não ficou clara até hoje, sendo uma das causas alegadas pelos concessionários, pela falta de grande parte dos investimentos esperados. Mas, o mais importante, desde o ponto de vista político, é que

esse processo expressou, claramente, o novo cenário mundial descrito no capítulo anterior. Como indicam Stuber e Armani (ibid): “O marco que estimulou a transformação na estrutura do setor de telecomunicações brasileiro, e sua conseqüente liberalização, foi a ‘Ata Final que Incorpora os Resultados das Negociações Comerciais Multilaterais da Rodada Uruguaia’, acordada no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC)”. Isso significa que as negociações da rodada de Uruguai, iniciadas em 1986, culminaram com a assinatura dessa ata nos moldes pedidos pelos países desenvolvidos. Já, a eliminação das barreiras agrícolas, principal tema de interesse dos PED nessas negociações, continua estagnado devido à oposição do primeiro grupo de nações. (SRINIVASAN, 2002).

Para que seja percebido o tipo de acordo aceito pelas nações em desenvolvimento (PED) que pertencem à OMC (sendo elas a maior parte dos 146 países que atualmente a integram) note-se que:

Essa Ata Final obriga cada Estado-Membro, que aderiu ao acordo da OMC, a garantir aos prestadores de serviços dos outros Estados-Membros o acesso irrestrito às suas redes públicas de transportes de telecomunicações e serviços, dentro do território ou através das fronteiras dos Estados-Membros, por meio de interconexão entre circuitos privados. A vista do que fora acordado pelo Brasil, junto à OMC, os serviços de telecomunicações foram reorganizados por meio da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (“Lei nº 9.472/97”), incluindo a criação da Anatel, que foi regulamentada pelo Decreto nº 2.338, de 07 de outubro de 1997 (“Decreto nº 2.338/97”). (STUBER; ARMANI, 1998).

Lembre-se que as agências reguladoras fazem parte do enfoque teórico adotado pelas IFIs nas reformas de segunda geração baseado na “New Institutional Economics”, NIE (ver nota 14, capítulo 2). De fato, um dos principais mecanismos visualizados pela NIE é a chamada fórmula contratual, sendo o modelo “Principal-Agente” uma das expressões institucionais que a inspiram, e mais recomendada aos PED. Já se estabeleceu, também, que Camdessus (1999) dizia que, para fortalecer a arquitetura internacional eram necessários padrões, códigos e práticas internacionalmente

reconhecidas que pudessem ser aplicadas nacionalmente: “we must find ways of helping countries to recognize the benefits of adopting these changes while respecting their sovereignty, emphasizing the **voluntary**, market-based aspect of reforms”.

O objetivo estratégico claro é que as medidas que cada nação adote pareçam, exclusiva e unicamente, fruto de uma reflexão interna e decisão voluntária ou soberana e não obra de um alinhamento internacional. Isso significa que, para as IFIs e os seus seguidores nacionais, o discurso econômico dominante que “obriga” as reformas econômicas devido ao “inevitável” da “globalização”, já é de fácil digestão dentro da opinião pública, enquanto que medidas institucionais, como as recomendadas na sua segunda geração de reformas devem ainda ser “recomendadas” ou apresentadas com um certo cuidado, já que procuram amarrar as mãos das nações. Ou por acaso não é isso o que querem dizer quando apontam que a sua missão consiste em, além de oferecerem seus conselhos técnicos e assistência financeira, fornecer **“un mecanismo para que los países realicen compromisos externos, resultándoles más difícil retroceder en las reformas”**. (BANCO MUNDIAL, apud Panitch, 1998). Isto é, elaborar e implementar regras e instituições que especifiquem, de maneira precisa, o conteúdo das políticas e encerrá-las “into mechanisms that are costly to reverse”. (Ibid.). Ver capítulo anterior.

Outro exemplo que vai nesse mesmo sentido foi o acordo sobre serviços de telecomunicações, do qual Brasil se fez signatário junto com mais 67 países, onde se comprometeu “a partir de julho de 1999 –eliminar quaisquer restrições à participação direta de investidores estrangeiros no capital das empresas que irão operar em telefonia celular (banda B) e em exploração de satélites”. (BONELLI et al., 1997, p.46).

Derivadas da realidade do capitalismo financeiro globalizado, as características adotadas pelos acordos internacionais, muitos deles mediados pelas IFIs-OMC condicionam a atração de investimentos estrangeiros à “transparência de regras” assim

como à “definição das funções do Estado e estabelecimento de limites às suas intervenções” e *last but not least* a “níveis adequados de rentabilidade para os investidores” estrangeiros. Este é o “novo modelo de gestão da infra-estrutura” (ibid, p. 47) para as nações que queiram obter boas “notas de risco” e candidatar-se a obter capitais estrangeiros, tendo sido elogiado pelos mencionados autores, pertencentes ao IPEA. Como é possível perceber, a última cláusula não tem nada a ver com um mercado dito livre, já que, no capitalismo, nenhuma empresa pode ter garantida sua rentabilidade porque isso sim geraria ineficiência e abusos. Isto foi constatado no caso das distribuidoras de energia elétrica que, após a crise de 2001, a pesar dos consumidores serem incentivados pelo poder público a pouparem energia elétrica, estão sendo cobrados até hoje, através de uma taxa criada para garantir o equilíbrio econômico-financeiro das empresas; um resultado absurdo em nome do novo modelo de gestão da infraestrutura.

Dado que o modelo neoliberal foi apresentado como única alternativa para o Brasil, considera-se de utilidade expor que outras possibilidades sim existem para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento promovido pelo Estado, no contexto capitalista. Brevemente refere-se aqui, em grandes rasgos, ao modelo defendido por Castro (2000). Propõe-se garantir o crescimento econômico por meio de mecanismos institucionais que incentivem e até protejam a geração de lucros, porém ameacem constantemente a posição das empresas, com a finalidade de incentivá-las a desenvolver-se. Ou seja, o contexto fica definido através de políticas públicas que são produtoras de visões, e coordenadoras antecipadas de decisões, para propiciar escolhas *ex-antes*¹⁰, isto é, induzem a tomada de decisões empresariais de horizonte longo que

¹⁰ Como relata Furtado (2002, p. 147): “O mercado, ‘tal como o escorpião da fábula de La Fontaine’, tem uma natureza inescapável, é insubstituível no papel de premiar e punir, mas é incapaz -e, portanto, entorpecedor- no outro papel -o de olhar longe, produzir visões e viabilizar as transformações. A imagem,

resultam em dinâmicas diferenciadas das mesmas, obtendo seus resultados individuais.

Como aponta o citado autor:

Uma economia cresce rápido quando consegue conjugar dois mecanismos: o lucro de um importante conjunto de empresas encontra-se de alguma maneira protegido contra a erosão provocada pela concorrência (primeiro mecanismo); mas esta insulação é relativa e as empresas têm presente (em maior ou menor medida) que a sua posição encontra-se potencialmente ameaçada (segundo mecanismo). (CASTRO, 2000).

De acordo com esse reconhecido economista, foi isso o que, sinteticamente, aconteceu durante os anos de grande crescimento da economia brasileira nos anos 1950-1980, quando jamais houve crescimento negativo e somente nos anos 1963-1965 as taxas foram baixas (2,1% de média anual). Ao contrário de 1981-1983, quando aconteceram taxas negativas de 1,6% em média, e na década das reformas quando o crescimento foi baixo (2,2%, média para 1995-1999, quando já os efeitos da abertura e das privatizações deviam estar se sentindo fortemente). Neste último período, a taxa de crescimento industrial foi de 1,6% enquanto que em períodos anteriores chegou a 9,8% (1948-1960 e 1968-1980). Entretanto é possível observar aqui que Castro atribui a crise do modelo da ISI, exclusivamente, aos choques externos da década de oitenta. Ele não questiona claras deficiências e desvios que esse modelo gerou no caso brasileiro, levando-lo a ser menos bem sucedido do que outras experiências como a asiática, principalmente da Coreia e Taiwan. Pondera-se que esses problemas foram, em última instância, acrescentados a ditos choques externos para acabar com a longa experiência de crescimento brasileira.

Porém, adverte-se que as reformas introduzidas na última década, em resposta adaptativa à realidade do capitalismo mundial (guiado pela lógica de acumulação do capital financeiro) conseguiram desmontar os fundamentos do Estado desenvolvimentista iniciado na era Vargas; nesse sentido a situação é vista como

utilizada com esse propósito por F. Erber, lembrou que 'todos os delegados da ONU falando juntos nem

irreversível. (DINIZ, 2001; CASTRO, 2000). Na área econômica isso se traduz na impossibilidade de esperar que se repita o papel que teve o Estado desenvolvimentista, principalmente porque esse foi um processo situado em um contexto histórico específico, tanto nacional como mundial em que, de forma simultânea, estava sendo construído um parque industrial autônomo e complexo, objetivo que foi conseguido.

Hoje, existe um Estado que não possui muitos dos mecanismos decisivos que já controlou no passado, incluindo um núcleo de empresas estatais estratégicas ("commanding heights da economia") as quais tinham missões específicas. Além disso, no período aqui analisado, o objetivo principal centralizou-se, maiormente, em incentivar a modernização do parque industrial para acompanhar as novas tecnologias que são as que geram maiores lucros e diminuem a vulnerabilidade externa, medida na Balança de Pagamentos. Entretanto, diferentemente do esperado pelo argumento neoliberal brasileiro, até hoje, este objetivo não pôde ser alcançado. Fiel à concepção neoliberal, esperava-se que o mercado e os seus agentes se dirigissem automaticamente para um resultado estrategicamente conveniente para a inserção internacional autônoma do país. O resultado foi outro, como parecem comprovar os dados que apresentam-se na seção seguinte e nos anexos estatísticos, que indicam a consolidação da dependência tecnológica e externa da economia brasileira; portanto Castro considera que o processo correto poderia incluir os dois mecanismos antes mencionados:

O crescimento rápido supõe que se consiga reeditar no novo contexto a conjugação entre isolating mechanisms e pressão ou ameaça competitiva. Assim como no passado, não teria sentido esperar que a mão invisível do mercado promovesse trajetórias de crescimento do tipo aqui buscado. A diferença substancial para com o passado pregresso de crescimento rápido consiste na participação muito maior das empresas, na definição do rumo e da intensidade do crescimento. Mais ainda aqui seria um erro supor que elas optariam pelas trajetórias altas de crescimento em resposta aos sinais de mercado. Uma visão estratégica progressivamente convertida em cultura e

por isso criam o esperanto".

um ágil e versátil apoio por parte de políticas públicas são aqui indispensáveis.

Por outro lado, e para finalizar esta parte, é necessário destacar que as características que adquiriu o processo de reformas no Brasil colocam-no como um dos mais radicais em aprofundamento da abertura financeira de capitais e comercial assim como nas privatizações. (Ver anexos estatísticos). Nisso estão de acordo autores importantes procedentes das IFIs como Lora e Panizza (2002), nacionais como Barros *et al* (2002) assim como autores críticos ao processo, já mencionados anteriormente. Porém, contrários a essa tese da radicalidade, a grande maioria de autores do anb considera que faltou maior intensidade na implementação das reformas e mais setores a reformar, tendendo a atribuir a essas insuficiências o baixo crescimento do Brasil.

3.4 Avaliação do impacto das reformas, com ênfase no empresariado industrial

Tornou-se freqüente, quando se avaliam os resultados das reformas, que os neoliberais acudam à dimensão social como terreno de ditas constatações. Nesse sentido, indicadores tais como maior produtividade, rentabilidade, eliminação de empregos “cabide”, maior pagamento de impostos, maior acesso aos produtos e serviços por populações de baixa renda, maior transparência nos balanços contábeis, melhor qualidade do crescimento, além de outros pontos positivos, são enumerados como uma prova da contribuição à eficiência econômica e social como um todo, resultante das reformas. (PINHEIRO, 1999; GIAMBLAGI; MOREIRA, 2000). No entanto, esse mesmo campo de avaliação é considerado mal selecionado ou ideologizado, caso os críticos do neoliberalismo levantem alguns resultados de mau desempenho de indicadores, tais como preços (elevados) dos produtos e serviços privatizados ou enfraquecimento da estrutura industrial nacional. Ou, ainda, o incremento na saída de divisas a meio e longo prazo, causando também instabilidade na balança de pagamentos,

destruição de cadeias produtivas, baixos salários e, inclusive, redução do montante total de impostos pagos.

Muitos dos resultados alcançados foram contrários aos esperados pelos teóricos das reformas neoliberais embora comemorados pelas bolsas de valores, os especuladores em general e as multinacionais. (Cf. GONÇALVES, 1999; ALÉM, 2001; ANNUATI-NETTO *et al*, 2003¹¹). Ao menos, o que dizem algumas sondagens de opinião pública sobre essa etapa reformista, especificamente sobre as privatizações, é que as mesmas foram aprovadas pela maioria das elites brasileiras, mas não foram vistas como benéficas pela maior parte da população, de acordo com surveys citados em Annuati-Netto *et al* (2003).

Passando a aspectos mais relacionados com o empresariado industrial, pode-se verificar que, apesar do desenho da política econômica, descrito anteriormente, ter eliminado da agenda pública qualquer prioridade para medidas de política industrial, o Presidente Cardoso algumas vezes contrariou a equipe econômica, adotando medidas protecionistas (elevação das tarifas de importação de automóveis) ou de exoneração de impostos e subsídios financeiros. (BONELLI *et al.*, 1997, p. 34-37; AMADEO, 2002, pp. 184-186). Isso definiu, segundo alguns estudiosos, um estilo “*ad hoc*” de políticas (BONELLI *et al.*, 1997, pp. 40, 59 e 61 e JAGUARIBE¹² *et al*, 2002). Em certa medida, essa prática rememora o estilo dos chamados “pacotes” econômicos para combater a inflação, no passado. Além do mais, os níveis de incerteza e incentivo ao clientelismo que essa característica de gestão adquire são evidentes.

¹¹ Mesmo Annuati-Netto *et al* (2003), autores favoráveis às concepções do anb, reconhecem que houve uma redução no montante de impostos pagados pelas empresas privatizadas, resultado contrário ao esperado pela teoria defendida pelos seguidores do anb.

¹² Nesse sentido, o documento de Jaguaribe *et al* (2002) estabelece o seguinte: “Um novo padrão de intervenção do Estado na economia inclui formas de coordenação público-privada que são diferentes tanto do modelo de coordenação da fase desenvolvimentista quanto da atual situação de descoordenação e intervenção ‘*ad hoc*’”. (p. 29).

Sob o citado estilo de gestão “*ad hoc*”, a intervenção presidencial se realizava em “auxílio” de setores econômicos poderosos que reclamavam por considerar-se mais afetados conjuntamente pela intensificação no grau de entrada de produtos concorrentes. No mesmo estilo de “pacotes”, embora agora para defender-se dos “ataques especulativos” ante os quais Brasil era um dos mercados mais vulneráveis, em vários momentos intensificaram-se as medidas ortodoxas de política econômica para responder aos mesmos, (a taxa de interesse era elevada até níveis em que ganhava o título da maior do mundo, restringia-se ainda mais o crédito bancário, proibia-se a importação de alguns bens e serviços). Tudo isso contribuía para aumentar a incerteza dos agentes econômicos sendo que no segmento do empresariado industrial as posições acirravam-se cada vez mais. No próximo capítulo, torna-se necessário analisar essas reações também em função dos condicionantes político-institucionais herdados do arranjo anterior cujas características e conseqüências foram especificadas quando se falou da Industrialização por Substituição de Importações, ISI.

Fruto da opção de política adotada, as medidas na área financeira e de capitais foram respondendo às expectativas dos investidores institucionais estrangeiros, abrindo-se unilateralmente a conta de capital assim como aumentado o grau de conversibilidade da moeda nacional. (BARROS *et al.*, 2002). Para atrair o chamado investimento direto, as companhias estrangeiras passaram a ter o mesmo tratamento fiscal dado às empresas nacionais. Os lucros e dividendos dos investimentos diretos foram, desde janeiro de 1996, exonerados de pagamento de impostos sobre salários na fonte, antes cobrados sobre alíquota de 15%. Em relação ao investimento em carteira de capital, a repatriação foi exonerada de pago de imposto de renda e os lucros de capital foram eximidos também de toda e qualquer tributação assim como posteriormente conseguiu-se exonerar do pago de CPMF às aplicações na bolsa de valores brasileira.

Todas essas medidas e outras nessa área tenderam a aumentar enormemente a entrada de capitais e investimento direto (BONELLI et al., 1997, pp. 50-57) convertendo-se em sustentação do Real. Para alguns autores, as conseqüências mais perigosas resultantes dessa política, foi o aumento da vulnerabilidade externa da economia, devido ao envio massivo de lucros ao exterior em dólares que necessitavam ser gerados pelo Brasil. O problema foi que grande parte dos investimentos diretos estrangeiros concentrou-se na compra de empresas estatais de serviços que não geram divisas assim como em fusões e aquisições de empresas nacionais que não adicionavam valor econômico imediato ao PIB. As conseqüências em termos sociais foram graves devido ao aumento do desemprego e à exclusão social, colocando o Brasil como campeão de perda de empregos em vários setores. (MATTOSO, 1999). A chamada eficiência dos serviços também não foi aumentada no nível do apregoado pelos burocratas do BNDES além do que, grande parte do financiamento facilitada aos compradores não está sendo paga, representando tudo isso um desmentido ao discurso do argumento neoliberal brasileiro, anb, sobre a superação do *rent seeking* e outros problemas alegados para a privatização.

De acordo a Barros *et al* (2002), depois de reduzido o ritmo de privatizações, a partir de 1998, automaticamente reduziu-se a entrada de capitais, o que causou temores de falta de divisas para o país cumprir com os seus compromissos internacionais, levando aos especuladores a apostar na desvalorização da moeda nacional o que, junto a mais uma das crises financeiras internacionais (a russa de 1998), motivou a maxi-desvalorização de inícios de 1999, terminando com a chamada “âncora cambial” que já era caracterizada por críticos como “populismo cambial” do primeiro mandato presidencial.

Através de uma série de “Medidas Provisórias”, MP, garantiram-se incentivos para alguns poucos setores durante o período de dois mandatos de presidência de Fernando Henrique Cardoso, destacando-se a dirigida ao setor automobilístico (empresariado de multinacionais), assim como a setores altamente competitivos como o siderúrgico. Também, foram adotadas quotas de importação de automóveis em 1995, medida que contrariava as normas da OMC. No primeiro caso, um setor empresarial nacional muito tradicional como o de “autopeças” foi bastante prejudicado já que se reduziram, a partir de dezembro de 1995, os impostos de importação até em 90% para esse tipo de componente, provocando a reclamação da Associação de Fabricantes de Autopeças.

Também as reclamações internacionais não se faziam esperar, cada vez que medidas como as anteriores eram adotadas, sendo que as quotas de importação, por exemplo, foram suspensas poucos meses depois de anunciadas devido a pressões da OMC que tinha sido acionada por diferentes países. Além disso, no contexto regional do MERCOSUR, também Argentina tinha protestado. Apesar de tudo, em 1996 foram anunciados, através de outra MP, novos incentivos a empresas automobilísticas que optassem por instalarem-se nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do país, provocando de novo a protesta da Argentina que passou a incorporar na agenda de negociações do acordo regional o tema da necessária convergência de políticas de incentivo industrial e/ou regionais praticadas pelos países membros do MERCOSUR. (BONELLI et al., 1997, p. 37-38).

É importante mencionar aqui que, como consequência do modelo econômico adotado, os empresários não se viram estimulados a perseguir ganhos tecnológicos a partir de pesada inversão em trabalhos de Pesquisa e Desenvolvimento, elemento chave na obtenção de competitividade sistêmica na indústria nacional, ou seja, disseminada

por todas as cadeias produtivas. De acordo a dados compilados pela CNI citados em Delgado (2000), desde 1991 e em reiteradas pesquisas que incluem 1995, “a ‘capacidade de pesquisa’ foi sempre apontada como menos relevante” que outros fatores para a obtenção de competitividade empresarial no mercado internacional, sendo o componente mão-de-obra um dos mais utilizados para “diminuir custos”.

Acrescente-se a isso que em um diagnóstico de 1997 da ABINEE (Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica), cujas atividades são indicadores importantíssimos de difusão e geração de progresso técnico por meio da P&D (por suas siglas em português), estipulava-se que a abertura comercial colocou os segmentos do setor em grandes dificuldades “regredindo em sua capacidade de agregação de valor aos produtos e de **indução endógena** da inovação tecnológica”. (DELGADO, 2000. Grifo nosso). A importação de tecnologia madura também estava sendo opção de outros segmentos industriais integrantes da ABINEE, como o de “equipamentos industriais”, em detrimento do desenvolvimento da atividade de P&D em tecnologia. É mais importante ainda, o diagnóstico informava que, “dada a abertura do mercado interno, as empresas estabelecidas no exterior têm limitado a transferência de tecnologia, preferindo exportar seus produtos para o Brasil”. No setor de “automação industrial” continua a ABINEE, “poucas firmas brasileiras continuam a participar desta indústria, sobretudo após o fim da reserva de mercado”. Igualmente “no que se refere à informática, ‘as atividades tecnológicas perderam importância relativa, ou seja, passaram a ser uma variável externa nas atividades das empresas que operam no Brasil’”. Por último, “as grandes empresas presentes no segmento ‘se concentram em atividades de customização de produtos e serviços para o mercado local, enquanto a P&D é realizada de forma concentrada nos países desenvolvidos”, conclui a citação do documento referido por Delgado (2000).

Uma vez que a elevação do nível de desenvolvimento tecnológico da produção em geral, e da indústria manufatureira em particular, era uma variável chave do modelo implementado no período aqui analisado para vencer a vulnerabilidade externa da economia nacional, fica claro seu fracasso nesse ponto. Também, isso significa que o aumento obtido na produtividade total dos fatores (sendo a elevação da exploração da mão-de-obra seu componente mais importante) foi compensada negativamente pelos impactos na vulnerabilidade das contas externas da política cambial para manter a estabilidade inflacionária. Como indicou Cysne (2000, p. 41), fazendo uma avaliação desse momento: “fica patente que tais aumentos de produtividade têm se situado bem aquém daqueles necessários para o total contra-balanceamento da valorização da relação câmbio x salários”, que originaria a tão esperada redução da citada vulnerabilidade. Isto conduziu, tardiamente, e com muita dificuldade (devido à sua posposição até passar as eleições presidenciais de 1998) à ruptura da âncora principal do Plano Real em fevereiro de 1999, com sua desvalorização. Sustenta-se aqui que esse evento contribuiu para modificar as posições estratégicas dos atores envolvidos, empresariado industrial e o governo, permitindo ao primeiro maior poder de pressão ante a equipe econômica que saia enfraquecida do citado evento.

No referente à perda de autonomia para implementar políticas públicas dirigidas a algumas atividades, parece que isso aconteceu e acentuou-se, com as reformas neoliberais. Uma fonte de perda de autonomia das políticas econômicas e da industrial em particular está na nova configuração adquirida por muitas cadeias produtivas, nas quais as multinacionais estrangeiras ampliaram seu domínio. São as situações das cadeias automobilística, farmacêutica, informática, de tele-equipamentos e bens eletrônicos de consumo. Nelas as decisões de aumento dos esforços de promoção de exportações estão determinados pelas estratégias das matrizes situadas em países

desenvolvidos, o que obriga a abrir “negociação direta com as corporações (...) para a melhoria do perfil de comércio, via aumento das exportações e substituição de importações”. (BRASIL, 2002).

Em relação à sua capacidade de autonomia, o trabalho de Suzigan (2001) desenha um mapa da situação em que se encontra o Brasil para adotar uma política industrial em resposta aos seus problemas. Segundo ele, existe um “amplo reconhecimento de que o espaço para implementação de políticas para o setor produtivo desde um ponto de vista nacional vem sendo cada vez mais reduzido, seja por restrições internas (política macroeconômica), seja em virtude de regulações supranacionais sobre fluxos de comércio internacional, acordos de comércio e de integração econômica, fluxos de capitais, e outras”. (SUZIGAN, 2001, p. 1). As IFIs e, principalmente, a OMC são identificadas como as principais fontes dessas restrições, sendo que o país forma parte de todas essas instituições e deve respeitar suas normas, que tendem a basear-se nas políticas neoliberais.

Depois de passadas mais de duas décadas de crise, sem a solução de definir o melhor modelo de financiamento para a retomada sustentável do crescimento, Brasil também está em uma posição menos autônoma pelo tipo de inserção internacional decidido. Além disso, em termos de acompanhamento do ritmo tecnológico mundial, o Brasil ficou para trás. A finais dos setenta uma classificação realizada pelas Nações Unidas e a OCDE incluía-no em um seletto grupo chamado de Newly Industrialized Countries (NICs). Países que, fruto de grandes esforços tinham conseguido inserir-se nos setores mais dinâmicos da economia mundial, acompanhando e aproveitando o ritmo de suas mudanças. Porém, em meados dos anos noventa, os contornos de uma nova categoria na classificação de países foram delineados, denominados de “knowledge based societies”. Esta categoria refere-se a um grupo seletto de nações com

habilidade de criar, distribuir e explorar o conhecimento para sua própria vantagem competitiva, criação de riqueza e melhores padrões de vida para a sua população. Brasil não está incluído nesse grupo. (VELHO; SAENZ, 2001, p. 7).

Em definitiva, o processo de reformas implementado durante os dois períodos de governo que vão de 1995 a 2002 induziram uma profunda reestruturação do setor produtivo e industrial em especial, que alguns consideram foi bem sucedida no sentido de que a indústria manufatureira conseguiu sobreviver através de diferentes estratégias, dependendo do setor e tamanho da empresa (CASTRO, 2000). Outros consideram que houve um profundo dano refletido no aumento da dependência externa e destruição de cadeias produtivas anteriormente consolidadas, que a reestruturação realizada não conseguiu evitar. (COUTINHO, 2002). De fato, aconteceram muitas quebras, fechamento de empresas, associações com empresas estrangeiras, fusões¹³, aquisições, eliminação de grande número de empregos na indústria, perda de “elos produtivos” e desnacionalização da economia, em setores como o têxtil, de calçados, de bens de capital, de eletrodomésticos, de autopeças e de higiene e limpeza, principalmente no período 1995 a 1997 (DINIZ, 2001). De acordo com cifras reveladas por uma publicação especializada, no Brasil, “de janeiro de 1994 a março do ano 1999, 1,5 mil empresas nacionais trocaram de mãos. Dessas, 850 foram vendidas a grupos estrangeiros”. (Revista Dinheiro, 1999, ed. n. 100). Mais detalhadamente, em relação aos integrantes da elite industrial aponta Diniz que:

A reconfiguração do mundo empresarial traduziu-se ainda no desaparecimento ou no deslocamento de lideranças expressivas do passado recente, como José Mindlin, Abraham Kasinski, Celso Varga, Felipe Arno, Paulo Villares, Cláudio Bardella, entre outros. Observou-se, portanto, além da mudança na estrutura física do setor produtivo, um processo de esvaziamento de lideranças que se haviam projetado como símbolo do antigo

¹³ “No caso brasileiro, por exemplo, a participação das fusões e aquisições no total do investimento direto estrangeiro passou de 5,6% em 1994 para 37,2% em 1995, 61,2% em 1997 e 95% em 1998 (World Investment Report, Unctad)”. (Painceira; Carcanholo, 2002). Filho e Silva (1999) fazem, também, um bom levantamento desse processo para o Brasil.

modelo. De um lado, os grandes conglomerados, capitaneados pelo capital estrangeiro, de outro, a proliferação de pequenos e microempresários, caracterizados por alta taxa de mortalidade e substituição internas, dão ao empresariado um perfil heterogêneo e segmentado, altamente diferenciado setorial e regionalmente, marcado ademais por alto teor de instabilidade. Finalmente, alterou-se também o padrão de representação de interesses da classe empresarial. (DINIZ, 2001).

3.5 Conclusão

As características adquiridas pelo entorno institucional econômico, apresentadas no anterior e neste capítulo, embora não plenamente descritas nem analisadas, servem de contextualização orientadora da análise que se empreenderá no próximo. Nesse sentido, cabem algumas perguntas instrumentais baseadas no que se sabe até aqui sobre a natureza histórica das relações Estado-sociedade, empresariado em particular (capítulo 1). Dada a intenção, anunciada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, de implementar a mudança do papel do Estado no desenvolvimento econômico, convertendo-o em marco institucional vigilante e garantidor da eficiência do mercado como princípio geral de regulação: quais teriam sido as reações dos setores políticos, sindicais e, em especial, do empresariado industrial quanto a essa intenção? Principalmente, se pensado de maneira simbólica, quanto visão de nação perante a necessária inserção internacional: qual foi o peso que teve dita disposição de mudança (do papel do Estado) sobre as forças empresariais que até aqui tinham reagido fragmentariamente à abertura econômica em função do impacto que em cada setor tinha dita abertura, em meio de um processo hiper-inflacionário e um Estado em crise política e fiscal? Ou seja, sabe-se que o projeto idealizado pelo governo Fernando Henrique Cardoso inseria-se num ambiente mais estável em termos econômicos e políticos, dado o sucesso do “plano Real” e a ampla coalizão formada para sua administração governamental. Isto supõe retirar muitas das razões esgrimidas por setores empresariais

para a continuação da tradicional intervenção do Estado a favor deles mesmos. Como respondem, portanto, os empresários industriais a isso? Caberia esperar uma ação mais agregada destes, como atores políticos, diante das novas referências de “modernização” do capitalismo brasileiro; mas foi isso o que aconteceu? Ou sobreviveram as velhas formas de “problem solving” que tanto provocaram distorção no modelo anterior? Ou foram criadas novas formas, mais autônomas, aproveitando a situação de consolidação da democracia política que permitia, em teoria, direcionar para espaços como o Legislativo (a través dos partidos e/ou de *lobbies*) ou para instâncias institucionais globalizadas, a ação política derivada da defesa de seus interesses econômicos? Tudo isso, assim como outros aspectos, estão criando uma rica produção na área das ciências sociais, não limitada nacionalmente, porém ainda incipiente e com muitas dificuldades de obtenção de dados empíricos, buscando mapear e explicar a dinâmica política das reformas estruturais com orientação de mercado, que poderá ser utilizada também como reflexão nos estudos de política comparada.

4. A DEMANDA DO EMPRESARIADO POR UMA POLÍTICA INDUSTRIAL: UM ESTUDO DE CASO BASEADO NA CRIAÇÃO DO MDIC

Introdução

Considerando o que foi tratado até aqui, principalmente, sobre a natureza e conteúdo da agenda implementada durante o período 1995-2002 no Brasil, surge uma linha explicativa do comportamento político do empresariado perante essas reformas. Essa linha estaria determinada por dois pontos, consistentes em duas estratégias defensivas nas dimensões econômica e institucional, respectivamente. Assim, em relação ao primeiro aspecto, apesar dos fortes impactos ocasionados pela liberalização econômica unilateral, ou devido a ela, como enfatizam seus defensores, o empresariado industrial nacional implementou uma estratégia de reposicionamento defensivo que impediu uma profunda desindustrialização. Refutaram-se, em parte, as perspectivas mais pessimistas, porém sem serem cumpridas também as previsões do modelo neoliberal que apostava na rápida auto-reconstrução, via mercado, do setor industrial. O objetivo perseguido era tornar esse setor mais competitivo, encerrando então o ciclo com a manutenção do equilíbrio das contas externas. (CASTRO, 2000). Mas, como se sabe, ocorreram na estrutura da economia brasileira ritmos elevados de desnacionalização que contribuíram para a vulnerabilidade e deterioro das suas contas externas. (GONÇALVES, 1999; IEDI, 1998; 2001). O processo defensivo no campo microeconômico foi acompanhado, também, de graves consequências sociais, principalmente para os trabalhadores, que sofreram o ajuste. (MATTOSO, 1999).

Por outro lado, tem-se o processo mais tardio de procura de uma estratégia defensiva na dimensão político-institucional, como reflexo e complemento da primeira estratégia. Duas diferenças fundamentais, entre ambas, disseram respeito aos seus níveis de autonomia decisória e perfil temporal. O primeiro movimento, na área microeconômica, iniciou-se como resposta às políticas liberalizantes do governo Collor. Dependia quase exclusivamente de decisões autônomas dos empresários, para garantir sua sobrevivência. Já o segundo foi mais tardio e difícil já que incluía o questionamento político a aspectos do projeto neoliberal em implementação, o que dependia de articulações dentro das diferentes instâncias políticas da nação. Este último movimento é que se pretende analisar a partir de agora.

Este capítulo tem três partes. Embora todas se complementem, essa estruturação pretende facilitar a identificação dos processos aqui estudados. Na primeira, é discutida, teoricamente, a relação entre neoliberalismo e autoritarismo, fazendo alusão a experiências de nações que executaram a agenda neoliberal. Logo é feito um percurso pelo estilo de gestão dos dois períodos de governo Cardoso (1995-2002). A sua finalidade é captar a dinâmica política das reformas e também estudar como repercutiu esse estilo de gestão política nas estratégias do empresariado industrial. Questões normativas e positivas sobre a democracia brasileira derivam-se dessa análise.

Por outro lado, verificar-se-á, nas partes 2 e 3, quais foram os principais resultados da ação empresarial. A elaboração de um estudo de caso sobre o surgimento do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC, servirá de estratégia analítica para essa verificação. Deve ficar claro que outros resultados, além do campo institucional, pretendem ser apreendidos sob essa estratégia, como será visto. Na conclusão geral a

sistematização e explicação sobre esses dois problemas (estilo de gestão e resultados da ação empresarial) serão integrados com os elementos apresentados nos capítulos anteriores.

4.1 Dinâmica política das reformas neoliberais e o caso brasileiro

Além das alterações estruturais, expressadas nas reformas, é imprescindível definir a maneira em que as mesmas foram implementadas, desde o ponto de vista político. O estilo de gestão é um dado relevante para a análise da ação empresarial porque é a percepção objetiva que teve esse ator sobre quais instrumentos políticos estavam a sua disposição ou interferiam na viabilização de suas estratégias e táticas.

O sistema de intermediação de interesses é uma das variáveis mais influenciadas pelo estilo de gestão política e vice-versa, principalmente num regime pluralista e democrático. Resultados teóricos de outros estudos servem de orientação geral para o tratamento brindado aqui a esse tema. Assim, tem sido constatado que, a rejeição e/ou indiferença sistemática dos valores e instituições que compõem o sistema democrático brasileiro, por grande parte da população (BAQUERO, 1999) pode ser colocada como uma possível causa da continuidade pela busca de outros meios de interlocução e intermediação de interesses entre Estado-Sociedade, em meio de uma ampla redefinição (pretensamente liberal modernizante, no econômico, embora não no político) dos moldes em que acontecem estas relações. Concluem esses estudos que, a oportunidade oferecida pela democracia na América Latina, e no Brasil em particular, parece continuar sendo desperdiçada por aqueles que, como os partidos políticos e os governantes, deveriam encabeçar o processo de valorização das instituições democráticas.

4.1.1 Teoria e prática da dinâmica política das reformas neoliberais

Em geral, no que diz respeito à dinâmica política das reformas neoliberais, empreendidas em muitos países, durante as décadas de 1980 e 1990, vários estudos¹ coincidiram em identificar, em seus níveis de elaboração e implementação, estilos inerentemente autoritários de gestão política das mesmas. Fazer essa verificação para o caso brasileiro tem importância determinante no tema desta tese. De fato, supõe-se aqui que a atuação do empresariado industrial sofrerá impacto importante em função dos níveis de abertura que tenha o sistema político para absorver suas demandas. E, dentro deste, o papel do Executivo como ente no qual o processo político de elaboração e implementação de políticas no Brasil parece ser mais relevante. Os próprios processos de demanda e formação de uma política industrial serão afetados pela presença de alguma característica autoritária, limitadora da participação dos atores envolvidos na mesma, em qualquer uma das suas diferentes etapas, que iniciam com a inserção de um determinado problema na agenda nacional, em um contexto democrático.

Entre os indicadores que permitiriam definir como autoritária a gestão de um governo, num contexto democrático, os estudos citados identificaram pelo menos quatro:

- 1) o **isolamento** burocrático dos *policy-makers* –viabilizado pela **centralização** do processo decisório de importantes áreas de políticas públicas;
- 2) o **governo por decreto**;
- 3) a **subordinação** dos demais poderes (Legislativo e/ou Judiciário) ao Executivo; e
- 4) o **intercâmbio sistemático de favores** entre o Executivo e parlamentares da coalizão partidária governante no qual o primeiro quase sempre se impõe. Além

¹ Dahl (1993), Malloy (1993), Przeworski (1993), Colclough (1994), Manor (1994), Toye (1994), Diniz (1997), O'Donnell (2001) e Toussaint (2002), entre outros.

da fraca incorporação da sociedade civil, em geral, ao processo decisório de políticas públicas.

Nesta parte se discutirão os dois primeiros pontos, já que os restantes estão intimamente vinculados a eles. Antes, mostrar-se-á, brevemente, quais são as causas do alinhamento do neoliberalismo com uma prática autoritária, de acordo com argumentos dos estudiosos já citados. Posteriormente, procede-se a constatar, no caso dos mandatos presidenciais de FHC, quais foram as características de seu estilo de gestão. Avaliam-se, para tanto, as medidas concretas adotadas que poderiam ter redefinido tradicionais canais de acesso do empresariado à esfera político institucional.

Resulta proveitoso informar que muitas análises das experiências de países latino-americanos e do leste europeu (ex-socialistas), que adotaram o ajuste neoliberal, destacam a via autoritária percorrida para a sua adoção. Paradoxalmente, ambas experiências foram realizadas dentro de um sistema democrático, embora tenha que se guardar as diferenças entre ambos grupos de nações. Resulta muito ilustrativa a seguinte citação de Przeworski (1993), que estudou um grande número dessas nações, relacionando o impacto no regime democrático que causou a adoção do modelo centrado no mercado (neoliberalismo):

Sendo dolorosa a cura "neoliberal", com custos sociais significativos, as reformas tendem a ser iniciadas a partir de cima e desencadeadas de surpresa, independentes da opinião pública e sem a participação de forças sociais organizadas. As reformas tendem a ser postas em vigor por atos arbitrários ou empurradas através de legislativos sem quaisquer mudanças que reflitam a divergência de interesses e opiniões. **[O estilo político de implementação tende no sentido do governo por decreto]**; os governos tentam mobilizar suas bases de apoio, ao invés de aceitar os compromissos que resultariam da consulta pública. No final, a sociedade fica sabendo que pode votar, mas não escolher; legislativos são levados à impressão de que não têm papel a desempenhar na elaboração de políticas; partidos políticos, sindicatos e outras organizações nascentes aprendem que suas vozes não contam. O caráter autocrático dessas reformas "estilo Washington" ajudam a minar as instituições representativas; a personalizar a política e a engendrar um clima em que a política fica reduzida a trapaças, ou então inflada numa busca de redenção. **[Assim, mesmo quando as políticas neoliberais fazem sentido economicamente, elas debilitam as instituições representativas]**. (PRZEWORSKI, 1993, p. 224).

Dahl (1993), além de aceitar a validade dessas descobertas, emite uma série de reflexões, vinculadas à área da filosofia política, que tentam demonstrar os limites inerentes à adoção, em uma democracia, de um sistema regulado por uma visão de mercados livremente competitivos². Esses limites revelar-se-iam quando se enfrentam com a fronteira democrática e com a realidade particular de cada sociedade. Assim, dada a existência de sistemas democráticos contemporâneos, cujas elites políticas gozam de considerável grau de autonomia (características de regimes pluralistas ou poliarquias), surgiriam obstáculos às políticas implementadas por líderes de uma coalizão majoritária que estivesse fortemente convencida da importância da construção de um sistema de mercados estritamente livres. Esses obstáculos acontecem pelo conhecido problema das minorias que, neste caso, agrupam-se para resistirem a uma política que as afete.

Dada a dinâmica da atividade política em países democráticos, cujos principais aspectos são manifestos pelas regras do jogo eleitoral, os grupos minoritários podem ameaçar aliar-se a líderes opositores que considerem mais compensador assumir a causa desses grupos que, por sua vez, veriam assim incluídas suas reivindicações em uma coalizão governamental futura³. Fruto desse jogo de comportamentos, Dahl identifica a

² Cabe apontar que Dahl refere-se à concepção mais radical de uma sociedade regida por mercados puros em termos perfeitamente livres e competitivos, o que ele aclara que nunca existiu, embora isso não impeça que filosoficamente possam ser analisadas suas implicações. Aliás, uma parte das alegações dos defensores de ensaios neoliberais sobre os fracassos destes, se baseia em não ter podido, os mercados, funcionarem de maneira totalmente livre, com o que adquire valor o exercício analítico de Dahl.

³ O argumento de Dahl permite supor que existiria uma disputa entre minorias (elitistas), se parte-se do fato que, de acordo com a teoria das elites (BAQUERO, 1989), o poder de dominação das mesmas nasce de sua capacidade de organizar-se enquanto as maiorias são incapazes disso. Se o instrumento de dominação dos governantes encima dos governados é o Estado, mas, por sua vez, outra minoria opositora a determinadas políticas possui a capacidade de enfrentá-las com sucesso (paralisando suas decisões) isto quer dizer que devem de existir outros atributos inerentes a essa minoria opositora que a faça capaz de chamar a atenção; esses atributos podem ser, no caso aqui analisado, os recursos que detêm poderosos grupos empresariais favorecidos com o *status quo* que está querendo ser modificado e por igual aqueles grupos da burguesia financeira que junto a grandes empresas chamadas "global players" como o grupo siderúrgico Gerdau, se beneficiariam do novo status perseguido. Pensa-se aqui também no fato de que a própria teoria pluralista das elites de Dahl parte do suposto da superioridade das elites.

impossibilidade de existirem sistemas regulados por mercados estritamente livres em uma democracia, apesar dos custos que ele reconhece que tem, também, a tradicional intervenção governamental.

É daí que nasce o perigo da opção autoritária para adotar a agenda neoliberal, já que os proponentes dos mercados livres “poderiam concluir que o defeito não reside nas próprias políticas, mas em processos democráticos que permitem aos menos esclarecidos prevalecer sobre os esclarecidos”. A solução para adotar tal agenda de conteúdo científico-técnico e não político, de acordo aos neoliberais, residiria em fazer com que para “que os esclarecidos prevaleçam sobre os não esclarecidos, processos e instituições democráticas” sejam “substituídas por um governo guardião ou por elites –ou, para falar mais diretamente, por uma ditadura autoritária”. (DAHL, 1993, p. 234). Esse autor comenta que já estudou esses argumentos no seu livro *Democracy and its critics*, (DAHL, 1989) considerando-os de insanidade moral e política.

Por último, considera-se importante, também, ressaltar com Dahl que, “se uma economia de mercado livre somente pode ser mantida por um sistema político não-democrático, então a concepção do liberalismo novecentista ruiu completamente”. Acrescenta-se ainda que “todo país democrático rejeitou a prática, ainda que nem sempre a ideologia, dos mercados concorrenciais não regulados” já que, apesar de existir em todos os países democráticos uma economia de mercado, ela é continuamente modificada por diferentes níveis de intervenção governamental. (DAHL, 1993).

Cabe apontar que as reflexões anteriores de Dahl possuem referências respeitáveis no âmbito da literatura política especializada. Assim, destacados estudiosos destacaram a importância, e até a “necessidade”, de serem implementadas reformas de mercado em contextos pouco democráticos. Atribui-se essa necessidade às possíveis resistências que os

beneficiados dos modelos anteriores podiam colocar, sendo esta uma alegação que poderia considerar-se progressista na medida que denuncia o *status quo* preferido pelas oligarquias. Além disso, era apontado, por esses estudiosos, que após décadas em que camponeses e trabalhadores urbanos sofreram perdas, ficava difícil fazê-los aceitar os custos imediatos da adoção de um modelo que corrigiria as distorções econômicas, para permitir que o mercado realizasse suas eficientes alocações de recursos, trazendo para eles benefícios a médio ou longo prazo. Este último argumento justificativo da necessidade da autocorrelação neoliberalismo/autoritarismo parece ter sido o verdadeiramente decisivo se respeitados os dados apresentados por organismos como a CEPAL (2002) sobre o aumento da pobreza na América Latina durante toda a década de 1990 em médio aos ajustes neoliberais.

Assumindo uma perspectiva maior, verifica-se que o debate sobre as vias mais eficientes para superar obstáculos às metas de qualquer mudança estrutural é anterior às reformas neoliberais. Quer dizer ele nasce de outros argumentos político-filosóficos. Almeida (1999) menciona alguns estudos que chegaram a reconhecer a superioridade dos regimes autoritários sobre as democracias “para promover mudanças estruturais, na medida em que, sob os primeiros, era mais fácil assegurar insulamento e concentração de poder decisório na cúpula do sistema governamental”. (KAUFFMAN; STALLINGS, 1989, apud ALMEIDA, 1999).

Com o início das transições democráticas na década dos oitenta, outros estudos procuram identificar mecanismos dentro da democracia que permitam superar os citados obstáculos às mudanças. Assim afirma-se “que a centralização da autoridade no Executivo é essencial para enfrentar três tipos de obstáculos presentes em qualquer situação de mudança: dilemas de ação coletiva, conflitos distributivos e problemas resultantes do horizonte temporal dos políticos profissionais que os fazem preferir ganhos imediatos a

benefícios maiores no futuro". (HAGGARD; KAUFFMAN, 1995, apud ALMEIDA, 1999). Porém, gradualmente surgiram trabalhos de teor mais cauteloso, que passaram a questionar as vantagens que alguns autores viam no autoritarismo, expressado no confinamento das arenas decisórias para a formação das políticas, na econômica em particular, dentro de um regime democrático. (MELO, 1999).

De qualquer modo, não foram verificadas as citadas previsões realizadas por analistas políticos, sobre o aparecimento de inúmeros obstáculos expressados na dinâmica política de encaminhamento dos projetos de reformas, assumidos pelos novos governos em uma região recém saída dos regimes militares, como América Latina. Pensava-se que com a volta da democracia os ajustes empreendidos na área econômica iriam sofrer maior resistência das populações pobres, livres agora da repressão das ditaduras militares. Porém, uma disputa não foi incluída nessas previsões. Aquela entre a capacidade de pressão que exerceriam os mercados internacionais através das IFIs para que fossem adotados os ajustes e reformas neoliberais e, por outro lado, os protestos populares que se interporiam como barreira à implementação.

Passadas umas duas décadas do início da adoção da agenda neoliberal por muitos dos Países em Desenvolvimento, PED, incluindo o Brasil, que o fez mais tardiamente que o restante dos países latino-americanos, a primeira alternativa (pressão das IFIs) foi a que prevaleceu, apesar de o custo social ter sido muito elevado provocando, certamente, milhares de mortes quando somados os eventos ocorridos em países latino-americanos nesse período, sem contar os acontecidos no restante do mundo.

As incompatibilidades identificadas, teoricamente, entre democracia e neoliberalismo pareceriam ter sido desmentidas pelo sucesso pessoal de governantes eleitos e reeleitos democraticamente com amplo apoio do voto popular. Entretanto, apesar de ter-se imposto

de um modo indiscutível, a prática democrática limitou-se quase que exclusivamente a só um dos seus componentes: a circulação formal de poder, sendo as eleições periódicas sua principal expressão. A modalidade que a complementaria, democracia como incorporação da sociedade civil ao processo contínuo de elaboração e decisão de políticas (MALLOY, 1993), não foi consolidada porque, ao contrário, foram intensificadas modalidades tecnocráticas de gestão governamental que debilitaram muito outras instituições democráticas tais como os partidos políticos e o Legislativo.

Assim, a pesar do sucesso eleitoral de presidentes como Carlos Menem, na Argentina, Alberto Fujimori no Peru e FHC no Brasil, depois de escolhido o caminho neoliberal, intensivamente propagandeado como resposta única e mais eficiente aos problemas de crescimento e desenvolvimento, outras causas foram apontadas como motivo para a falta de retomada. A restrição internacional, representada pela globalização e pelo pagamento obrigatório dos elevados montantes de juros e principal da dívida pública externa, assim como também a restrição interna expressada no enorme montante da dívida doméstica e na fragilidade financeira do Estado, foram motivos mais que suficientes para converterem-se em desculpas desses e outros Presidentes frente aos seus fracassos ou lentidão da recuperação. Ironicamente, a solução dada pelos teóricos neoliberais e pelos governantes, era a radicalização e adoção de mais reformas de mercado.

Ao verificar-se, adiante, como aconteceu, na prática, a adoção da agenda neoliberal nos países em desenvolvimento, e na América Latina em particular, poder-se-ia afirmar que desde o início da década de oitenta foi um lugar comum a existência de práticas autoritárias no terreno da formação e gestão de políticas públicas, em médio a uma delicada transição para a democracia que consolidava cada vez mais as formas clássicas de seleção dos representantes em dito regime. (MALLOY, 1993). É um tema que a literatura denominou

de dupla transição percorrida por esses países: das ditaduras militares para as democracias e da intervenção estatal na economia para o neoliberalismo. Observe-se que pelo próprio fato de constituírem mudanças institucionais, ambas possuem um forte componente de longo prazo, mas que, no caso da transição econômica neoliberal, não foi respeitado por seus ideólogos e gestores políticos, conduzindo a um desmonte irracional do Estado desenvolvimentista, através das “Reformas de Primeira Geração”, pretendendo logo ser corrigido esse desmonte com as denominadas “Reformas de Segunda Geração” que objetivavam fortalecer o Estado para que cumprisse um único objetivo: radicalizar as reformas neoliberais.

Já, no caso da transição e consolidação democráticas, as mesmas foram fortemente impactadas pelo ritmo adquirido pelo neoliberalismo, tornando-as subordinadas aos imperativos do mercado, o que tem motivado muito da caracterização autoritária dessa transição. Como é óbvio, nem todos os casos foram iguais, sendo que, se pensado como um modelo ideal, a caracterização de Dahl sobre a natureza autoritária do neoliberalismo, adquiriu diferentes tonalidades. Malloy (1993) mostrou que nas nações pertencentes aos Andes centrais –Equador, Peru e Bolívia– o estilo de gestão do neoliberalismo foi desde a declaração de um Estado de Emergência nesse último país, para implementar a agenda de ajustes econômicos iniciais (buscando diminuir a inflação), até experiências menos dramáticas, como são as dos governos de Febres Cordero, no Equador (1984-1989), e de Belaunde Terry, no Peru (1980-1985), que, diferentemente à Bolívia, fracassaram em suas tentativas de promover uma estabilização econômica neoliberal.

A experiência de Paz Estensoro na Bolívia (1985-1989) ficou marcada como um caso de sucesso através de medidas autoritárias dentro do regime democrático. Anterior à transição democrática, a ditadura de Pinochet no Chile, converteu-se no caso típico de

implementação do neoliberalismo em um cenário de forte autoritarismo e insulamento tecnocrático. Além dessa fronteira de sangue imposta por esse tirano não era possível avançar para impor os preceitos neoliberais, sendo que, cinicamente, muitos economistas do *mainstream* referem-se ao caso “de sucesso” chileno sem citar o preço que foi pago; parece como se esse tipo de regime fizesse parte importante do referencial político dos mesmos.

Caso mais recente foi o argentino, que, após uma profunda aplicação autoritária da agenda neoliberal, naufragou, pondo em risco, inclusive, todas as instituições políticas em que descansava a democracia, devido ao profundo descontento da população que viu identificado o tipo de democracia que experimentaram com a crise em que culminou o ensaio neoliberal. Nesse sentido são muito reveladoras as fortes palavras de O'Donnell (2001) prévias ao desenlace que teve o governo De La Rúa, quando foram assassinados dezenas de argentinos:

(...) el tipo de capital financiero que se ha impuesto en la Argentina no puede tener aliados sociales (...) obedeciendo su propia lógica, no puede querer otra cosa que seguir devorando a la sociedad y el Estado argentinos. (...) la orientación política de este capital va desplegando, cada vez más claramente, su contenido intrínsecamente autoritario. Hace poco tiempo, en una entrevista que en *Página/12* me hizo Horacio Verbitsky (25/10/00, pp. 12-13), hablé del riesgo de muerte lenta de nuestra democracia. Esto es, no se trataría de un abrupto golpe militar sino de la progresiva corrosión de libertades básicas, la creciente lejanía de la política en relación con el conjunto del país y la reducción de la política al estrecho escenario de las intrigas de palacio. En este sentido, el desnudamiento de la lógica implacable resultante de la posición que ha logrado el capital financiero, espectacularmente acelerado por el reciente "ajuste", me parece, por un lado, motivo de honda preocupación y, por el otro, indicación de rumbos mejores que tal vez aún podamos emprender.

Me explico. La forma de operación del capital financiero en nuestro país y su consiguiente soledad social aparece en la política mediante un discurso cada vez más autoritario. Este discurso insiste que la píldora amarga del eterno ajuste hay que imponerla a una población que no sabe lo que en realidad le conviene; no les habla a ciudadanos sino a sujetos, cuyo descontento interpreta, claro está, como confirmación de su irracionalidad e ignorancia. De aquí hay sólo un paso para reprimir con buena conciencia las manifestaciones de ese descontento -si los gobernantes van a hacer bien sus cuentas, en sus cálculos presupuestarios deberían incluir nuevos gastos para gases lacrimógenos, balas (esperemos, sólo) de goma, espionaje de liderazgos sociales, y sueldos extra de policías y, por qué no, de militares, entre otras bellezas-. Este discurso comete la misma degradación

del otro cuando se refiere a "los políticos", aunque claro que no se refiere a todos (hay algunos que entienden "los mercados") sino a los que de alguna manera expresan, aunque a veces con notable recato, aquellos descontentos. **La política pública, incluso aquella que afecta profundamente a una inmensa mayoría, es sustraída de la discusión pública** -sólo algunos, los que saben y tienen los contactos adecuados, pueden decidir-. Salvo los que recitan el credo del capital financiero, todos los demás estorbamos -espero que el presente artículo también. Esta es, por supuesto, la esencia misma del discurso autoritario. Para decirlo suavemente, condice poco con el régimen democrático y con las libertades que aún tenemos. ¿Cómo conseguir votos en el Congreso y, sobre todo, en la población -augurios cada vez más negros de las elecciones de octubre- para convalidar este "ajuste" interminable? **Claro, por el momento se puede abusar del recurso profundamente antidemocrático de los decretos de "necesidad y urgencia" y las "leyes de emergencia". Pero la precariedad legal de estos recursos pone nerviosos a "los mercados"**. La ruta del ajuste, sobre todo a partir de que desnuda su vinculación con este capital financiero, es la de la devaluación, si no de la moneda, de la ciudadanía y, con ella, la tendencia a una creciente represión que -ecos de épocas no tan lejanas- se autojustificará en la incurable "irracionalidad" de la gente, de sus liderazgos sociales y de "los políticos". (O'DONNELL, 2001. Grifo nosso).

O'Donnell foi muito feliz quando escreveu essas palavras (março de 2001), porque se conhece o que aconteceu no seu país, apenas nove meses depois. Cabe enfatizar que se chegou a um ponto em que os próprios instrumentos que viabilizaram, por mais de dez anos, o governo por decreto, autoritário e abusivo de Menem perderam sua legitimidade perante a sociedade, fazendo com que seu sucessor fosse retirado do poder após tentar seguir usando dito expediente autoritário para continuar impondo o modelo neoliberal. Como aponta O'Donnell: "a precariedade legal desses recursos", do governo por decreto, deixou "nervosos os "mercados".

4.1.2 Estilo de gestão dos governos Fernando Henrique Cardoso e sua repercussão na ação empresarial

No Brasil, a primeira tentativa para implementar a agenda neoliberal foi em 1990, no governo Fernando Collor. Este aplicou, principalmente, quatro "pacotes" econômicos para vencer a inflação, sem sucesso. Esta modalidade, consistente em medidas implementadas

de surpresa e com um conteúdo não discutido com a sociedade, acentuou a instabilidade econômica e do sistema político. O governo Collor caracterizou-se pela centralização das arenas burocráticas, chegando a criar o denominado superministério de Economia, entre outros. De maneira diferente, durante o início do governo de Cardoso, em 1995, a implementação do Plano Real para diminuir a inflação realizou-se de maneira gradual, visando retirar os níveis de indexação em que a economia brasileira estava envolvida. Pretendia-se, também, transmitir uma mensagem de previsibilidade e transparência governamental, com o que visava retirar-se grande parte das incertezas às que se enfrentavam os agentes econômicos e a sociedade em geral.

Entretanto, observando-se essa experiência de maneira mais próxima, pode ser visualizada uma série de movimentos em direção contrária, devido ao estreitamento do espaço político no qual as principais medidas econômicas foram tomadas. Assim, se procedeu a concentrar de novo os recursos de poder de decisão econômica que aparentemente tinham sido redistribuídos no breve período de governo de Itamar Franco (1992-1994). De fato, uma reforma administrativa deste Presidente voltou a introduzir várias instâncias que tinham sido eliminadas pelo governo Collor, tais como o Ministério de Indústria, Comércio e Turismo (com suas respectivas secretarias de Política Industrial, SEPIM e de Comércio Exterior, SECEX). Foi, também, dividido o superministério de Economia, voltando a deixar essa área com a mesma fisionomia que teve durante o governo Sarney, ou seja, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. Para dar conta da já tradicional dispersão institucional na área relacionada com a política industrial, procedeu-se a criar durante o próprio governo Itamar Franco o Conselho Técnico Consultivo –CTC–, órgão colegiado interministerial que se encarregaria de examinar questões práticas importantes para o empresariado; a finalidade também era permitir que esse ator fosse

consultado com o objetivo de compatibilizar as metas e instrumentos de política entre as agências públicas e as do setor privado. (PIO, 1997).

Entretanto, toda essa estrutura procedeu a ser marginada com a entrada em vigor, em 1994, do Plano Real, que teve como exigência a concentração de poder de decisão na equipe econômica inicialmente dirigida desde o Ministério da Fazenda por FHC, que havia colocado essa condição para aceitar o cargo. Como parte disso, foi reduzida, por meio da “MP do Real” (Medida Provisória nº 542, de 30 de junho de 1994), a composição do Conselho Monetário Nacional, CMN, destacada instância em que se decidiam os mais importantes assuntos na área econômico-monetária, a mais sensível e, portanto de maior impacto no debate político conjuntural devido à hiperinflação.

Aliado ao Plano Real, a reformulação do próprio modelo de relação Estado-Sociedade era a meta de meio e longo prazo a ser seguida, concedendo ao mercado a regulação do sistema social e econômico. Isso foi realizado, desde um primeiro momento, combinando o governo por decreto e a ação subordinada do Legislativo expressada na coalizão partidária governante, instancia requerida para emendar a Constituição brasileira. De acordo com vários estudos, as regras que regem a ação das instâncias legislativas no Brasil transformam-nas em subordinadas ao Executivo. Em presença de uma coalizão parlamentar de sustentação do governo, seus deputados, e em menor medida, senadores, devem seguir o voto do “líder” e também vêm diminuídas suas capacidades de colocar algum tema ou projeto na pauta, dada a presença de mecanismos como a “urgência” que é outorgada a alguns projetos provenientes do Executivo, etc. (FIGUEIREDO, 2001; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; SANTOS, F., 1997). Esses e outros são artifícios que dificultam muito que um parlamentar, individualmente, represente, efetivamente, seu eleitor.

A partir dessa concentração de poderes em instâncias dirigidas por tecnocratas, como Pedro Malan e Gustavo Franco, e outros, como André Lara Rezende e Persio Arida⁴ (filiados ao PSDB de Cardoso), assim como Francisco Lopes e Edmar Bacha, –todos eles pertencentes ao corpo docente da PUC-RJ–, a gestão caracterizou-se por elaborar políticas tecnocráticas ditas científicas que uma vez produzidas eram apresentadas como inseparáveis para poder surtir seus efeitos.

Fazendo um parêntese interessante, citam-se aqui as palavras do secretário de Finanças de Espírito Santo em 1999, deputado federal do Partido da Frente Liberal, PFL, José Carlos Fonseca Junior, pessoa muito próxima das elites empresariais, que tratam sobre a diferença entre um tecnocrata e um intelectual:

Gustavo Franco tem qualidades importantes, é bem preparado academicamente, e talvez seja justamente isso que explique uma certa arrogância intelectual que o aproxima não dos acadêmicos clássicos, mas dos tecnocratas. Eles pecam por arrogância porque conhecem tecnicamente um assunto e têm o poder de fazer acontecer. O modelo do Gustavo Franco não levava em conta as variáveis da crise. Embora ela não pudesse ser evitada, o modelo pelo menos teria que prever tal possibilidade e ter medidas contingenciais para lidar com ela. (JUNIOR, 1999).

É importante destacar que esse estilo de gestão articulava-se muito bem com o modelo econômico que estava sendo aplicado e cujas metas urgiam medidas radicais que enviassem uma mensagem de disciplina e solidez política interna ao mundo, para garantir a entrada massiva de fundos provenientes dos mercados internacionais nos quais o modelo baseava o financiamento da atividade econômica. Cada vez mais, portanto, a política econômica, e a monetária em particular, tornavam-se reféns desses mercados financeiros. Por outro lado, baixo a ortodoxia da equipe econômica, a política industrial deixa de ser

⁴ Pésio Arida, de acordo com Bresser Pereira (2002), fez parte dos que se opuseram à ortodoxia da equipe econômica, pelo que acabou saindo sete meses depois de iniciado o primeiro mandato de FHC.

reconhecida como válida, desaparecendo, portanto um dos elementos da cooperação histórica que existia entre o setor público e o setor privado.

Sustenta-se aqui que as implicações dessa alteração no relacionamento entre o setor público e o privado aparecem como uma ameaça aos olhos de uma parte do empresariado, que vê na hegemonia da política macroeconômica de curto prazo, e na pretensão da equipe econômica tecnocrática de perpetuá-la, uma ruptura inaceitável. No período em análise, a questão é mais grave para o empresariado industrial, já que não existe unicamente um ator externo disposto a dominar a dinâmica de acumulação no Brasil, como aconteceu a inícios da década de setenta (Cf. PEREIRA, 1978; FERNANDES, 1986), senão que agora é a parte “financeirizada” do capital a que comanda a lógica do modelo econômico no âmbito internacional, sendo o Brasil apenas um dos elos da corrente. O que significa uma menor preocupação com o lado real da economia do qual a produção industrial interna é parte decisiva.

Então, dado que “a política de estabilização, desregulação e privatizações passaram a ser vistas como condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento econômico e industrial” (CASSIOLATO, 2001), é criada uma disputa entre tecnocratas e setores empresariais prejudicados, ao menos em curto prazo, por tais políticas, principalmente a monetária, cambial e comercial. Como é traduzida essa disputa no terreno político? É isso o caso analisado nas outras partes deste capítulo.

O ritmo acelerado na implementação das reformas, derivado do fator internacional, foi um dos principais elementos a estimular o governo por decreto e o isolamento dos tecnocratas, resultados comuns a quase todos os países em desenvolvimento que adotaram a agenda neoliberal. Mas, a forma de implementação, no Brasil, de tal agenda, sem discussão prévia de muitos dos seus detalhes essenciais com os destinatários econômicos e sociais

(detalhes considerados técnicos ou de natureza científica e, portanto, neutros, pelas elites tecnocráticas), criou conflitos, também, com uma parte dos integrantes do governo (desenvolvimentistas liberais, poderiam ser denominados)⁵.

Com a concentração no Ministério da Fazenda, Banco Central e Conselho Monetário Nacional (CMN) das prerrogativas de concessão de benefícios; a função do Ministério de Indústria, Comércio e Turismo foi praticamente a de coordenar as reivindicações de grupos empresariais, mas sem poder tomar decisões mais importantes. As políticas industrial e de comércio exterior, de profundo interesse para o empresariado industrial viram-se subordinadas à política macroeconômica implementada pela equipe econômica, sendo que nela imperava a visão de que a melhor política industrial era a abertura econômica unilateral do país (Cf. AMADEO, 2002 que é um defensor dessa visão e foi integrante da equipe econômica do governo FHC). Isso não quer dizer que não fossem atendidos os pleitos de segmentos empresariais, senão que as suas demandas eram controladas e centralizadas desde as pastas da equipe econômica (MF, BC, CMN) onde eram aprovados os subsídios, cortes de impostos, incentivos, elevação de alíquotas de importação para produtos concorrentes com alguns nacionais (como os automóveis), etc. Como coloca Pio:

No caso do MICT, o fato de ser o órgão formalmente responsável pela formulação das políticas industrial e comercial não o habilita a estabelecer canais de articulação com a sociedade -à exemplo do que acontecera no governo Sarney e na fase final do governo Collor, quando as câmaras setoriais se vincularam ao MIC e à SNE, respectivamente-, devido à inexistência dos instrumentos de política econômica necessários para a implementação de qualquer acordo

⁵ No final do governo FHC, um grupo de seus colaboradores reuniu-se, convocado pelo BNDES, para avaliar seu desempenho. Nessa reunião também participaram alguns economistas opositores, sendo que Bresser Pereira se apresentou como um crítico feroz à política econômica do governo que ele mesmo tinha ajudado a sustentar. Porém, a parte importante do encontro, editado em forma de três livros foi a identificação desse grupo denominado de desenvolvimentistas liberais. Bresser Pereira incluiu-se aí como cabeça principal e diz que esteve formado também por Pêrsio Arida, José Serra e Paulo Renato de Souza. (PEREIRA, 2002, p. 366). Esqueceu de mencionar o falecido ex-ministro das Comunicações, Sérgio Mota. Lembre-se que Bresser Pereira foi o artífice da reforma administrativa em moldes estritamente neoliberais, já mencionada anteriormente. Para uma idéia de suas críticas e desavenças com Malan, Franco e demais integrantes da equipe econômica, ver esse texto.

político. Em decorrência deste fato, o mecanismo das câmaras setoriais foi esvaziado até mesmo naqueles setores que haviam obtido êxito no passado, como o automotivo. [No governo Cardoso] Não apenas as prerrogativas de concessão de benefícios públicos (incentivos e subsídios), mas até mesmo a fixação das alíquotas de importação permaneceram sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda. Isto gera uma subordinação de fato das políticas industrial e de comércio exterior às metas de política macroeconômica à cargo do MFaz, exigindo intensa negociação por parte do MICT junto à Fazenda para a definição dos instrumentos utilizados para as políticas setoriais e mesmo para as políticas estruturais (de corte horizontal). (PIO, 1997).

A sensação que existia era então a de uma desarticulação da estratégia de política industrial e de comércio exterior para enfrentar o novo ambiente de inserção competitiva internacional da economia brasileira. O resultado natural foi de um salve-se quem puder refletido na procura de formas tradicionais de acesso às arenas em que essas medidas eram tomadas, amortecendo assim a parte positiva que poderia ter uma institucionalização e regulação das atividades econômicas (e somente econômicas) pelo mercado. Foi constatado que, no âmbito das entidades de cúpula de maior tamanho, tais como a CNI e a FIESP, se manteve um discurso de construção de um acesso democrático às instâncias de poder tais como o Executivo e o Legislativo, porém, nas entidades setoriais e regionais do empresariado e, a tendência era procurar diretamente aquela agência que resolvesse o problema imediato a alguns de seus filiados. Assim mesmo, alguns grandes empresários foram favorecidos pelo governo federal com a concessão de estatais privatizadas (exemplo, através de apoio financeiro “estratégico”), estabelecimentos de quotas de importação nos seus setores, altamente concentrados, o que implicava favorecer duas ou três empresas, etc.

Como parte das pressões por um canal institucional, procedeu-se a criar, a inícios de 1995, uma agência dependente da Presidência da República, denominada Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que discutiria e decidiria sobre a política comercial, uma das principais preocupações do empresariado, devido ao processo irreversível de abertura

econômica. A CAMEX, entretanto, foi composta somente por ministérios e pelo Banco Central, sem incluir representantes da sociedade civil, ainda que se reunia com diversos setores para ouvir suas reivindicações e propostas. Devido à prioridade concedida à luta contra a inflação, essa instância não teve praticamente importância dentro do governo nos primeiros três anos e, depois, foi incorporada ao novo ministério de indústria, MDIC, que foi anunciado a finais de 1998, logo após a reeleição de FHC.

Essa é uma prática que se identificou reiteradamente nos diferentes períodos históricos de relacionamento Estado-Sociedade e empresariado em particular: criam-se agências, comissões, etc., **exclusivamente vinculadas ao Executivo**, muitas vezes recomendadas por estudos elaborados por técnicos e/ou cientistas, como parte da solução para problemas levantados em seus diagnósticos. Considera-se que tal prática é um indicio muito claro da cultura política brasileira nesse terreno, com tendência a centralizar o poder de decisão no Executivo, até em períodos de construção democráticos no Brasil. Além do mais, a mesma pode ser vista como um poderoso indicador, no debate teórico que ainda é travado entre intelectuais, sobre os **poderes** do Presidente, e quais seus níveis de aceitabilidade assim como sobre as possíveis causas que forçariam, como garantia da estabilidade democrática, a atuação centralizadora e autoritária (se pensado em termos da governabilidade democrática) de um presidente de um país do Terceiro Mundo ou PEDs.

No debate sobre o estilo de gestão e a dinâmica política de implementação das políticas públicas, em geral, e dos governos Cardoso neste caso, um mecanismo tem sido apontado, reiteradamente, como marca das suas características tecnocráticas e autoritárias. Trata-se do governo por decreto. Assim, de acordo com alguns autores como Diniz (1997) e Monteiro (apud DINIZ, 1997), nunca foram emitidas tantas Medidas Provisórias como no período do governo Cardoso estudado por eles. As Medidas Provisórias, MPs, têm como

aspecto antidemocrático primordial a característica de substituir o Legislativo, devido à precedência do Executivo, em relação ao primeiro, na formulação da agenda parlamentar. Ou seja, o Congresso passa a ser pautado pelos temas decididos a través de MPs⁶ que, por sua vez, tornam-se muito difíceis de revogar devido a uma série de mecanismos estatutários que só vieram a ser reformulados, em parte, em 2002.

Portanto, desde a retomada democrática, mas principalmente durante o período em análise, 1995-2002, existiu uma hipertrofia da capacidade legislativa concentrada na alta burocracia governamental, cuja produção legal, a partir do governo Sarney, foi sistematicamente superior à produção média do Congresso. (DINIZ, 1997, p. 180). Cabe indicar que, de acordo a Luiz Werneck Vianna, citado por Diniz (ibid, p. 184), o mecanismo das MPs surgiu durante os debates da Constituição de 1988, pensando no futuro estabelecimento de um regime parlamentarista, convertendo-se, entretanto, em um mecanismo que deu poderes “imperiais” ao Presidente da República.

Monteiro (apud ALBURQUERQUE, 2000) refere que de 1997 até o primeiro semestre de 2000, o governo FHC emitiu o equivalente a 85% do total das MPs no Brasil. O próprio Plano Real foi baixado por medida provisória, assim como a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira, CPMF; sendo que uma MP que tratava da dívida pública contabilizava, à época do levantamento de Monteiro, seis anos de reedição. Mas, Monteiro concluía que essa situação de “abuso” era confortável não só para o governo senão também para a oposição que já ensaiava os primeiros passos rumo às eleições presidenciais de 2002, vencidas precisamente pelo principal partido opositor, o Partido dos

⁶ Durante o segundo semestre do ano 1999, mês de novembro, foi aprovada em primeira leitura no Senado uma redução dos poderes de emissão de Medidas Provisórias, limitando-as a, somente, uma reedição. Apenas três anos depois, no final do primeiro semestre de 2002 entrou em vigor essa norma. Muitas pressões da

Trabalhadores. Um possível indicador dessa cumplicidade foi que não existia, à época, nenhum projeto relevante, no Congresso, para frear as MPs.

Porém, o debate sobre os poderes do Executivo é muito complexo. Alguns autores propõem a relativização da questão, expressando a necessidade de diferenciar as instancias que estão sendo avaliadas quando se fala em presidencialismo autoritário, num regime democrático. Assim, Santos (1996) constata que uma hiper-atividade decisória da cúpula governamental se da, principalmente, nas áreas de política econômica. Nelas, as medidas são realmente tomadas por cúpulas enclaustradas devido à natureza das políticas monetária e cambial, por exemplo; várias partes essenciais dessas políticas não costumam passar pelo Congresso. De acordo a essa mesma autora, tradicionalmente se constata que a política industrial pertence a esse estilo de formação de políticas, ou seja, sem passar muitas de suas partes essenciais pelo Congresso. Conseqüentemente, o “Banco Central e as burocracias fazendárias produzem, enclausuradas, sem nenhum controle social institucionalizado, uma grande quantidade de instrumentos legais”. (SANTOS, 1996).

Outros autores coincidem em que existem conjuntos diferentes de políticas públicas a cada um dos quais os atores prestam maior ou menor atenção em função dos temas envolvidos nos mesmos e do nível organizacional dos atores, se setorial ou nacional. (Cf. CAWSON, 1985). Considerando os diferentes graus de arranjo corporativo (negociação tripartite) existente em democracias de países capitalistas avançados, esse autor verifica que a política industrial expressa as negociações e disputas setoriais entre os atores envolvidos nela, principalmente as agências estatais e o empresariado industrial que é seu destinatário fundamental. Por isso as questões envolvidas são diferentes aos assuntos concernentes a

sociedade civil assim como uma relativa perda de controle do presidente FHC em relação à base aliada no Congresso, coalizão de partidos que o sustentou, podem explicar esse desenlace.

políticas como a monetária e a fiscal nas quais entram, mais diretamente, organizações empresariais de maior amplitude já que o conteúdo dos temas dessas políticas precisa de uma visão mais agregada ou de classe. (CAWSON, 1985, pp. 113-115).

Sabe-se que no Brasil não existe uma organização empresarial que agrupe a todos os setores de atividade como em outros países, o que levaria a relativizar o autoritarismo do Executivo face às políticas macroeconômicas consideradas por Cawson na construção de seu modelo sobre o corporativismo. Quer dizer, o espaço ocupado pelas organizações empresariais de cúpula em países como Áustria, Holanda, Noruega ou Suécia lhes permite concentrar-se em negociações com o Executivo sobre temas da área macroeconômica, enquanto assuntos relacionados com a indústria ou a agricultura são deixados para associações setoriais. No Brasil, como não existe uma organização de cúpula empresarial agrupando todos os setores de atividade econômica seria mais difícil esse tipo de negociação, fazendo com que o Executivo sinta-se mais autorizado para isolar-se em relação à implementação da política macroeconômica. Mesmo porque as associações empresariais setoriais (CNI, da indústria, CNA, da agricultura, etc.) entram muitas vezes em conflito sobre a política econômica do governo.

Ainda, em torno ao debate, de como é formada uma política pública em termos do grau de participação dos atores e a conseqüente caracterização do Executivo numa democracia, Cawson (1985, pp. 107-126) introduz uma outra perspectiva que revela a complexidade do tema. Ele mostra três modos de intervenção estatal que representam tipos ideais de formação de políticas dentro do sistema estatal. Eles são denominados de modos de mercado, burocrático e corporativo. No modo de mercado a intervenção estatal é generalizada no sentido de que se limita unicamente a preservar e reforçar os mecanismos de mercado, sem discriminar/focalizar firmas ou indústrias particulares. O modo

burocrático de intervenção é quando todas as decisões de alocação são tomadas pela burocracia estatal isolando-se das pressões de mercado. Já no modo corporativo a característica distintiva é a fusão da representação e a intervenção, levando a que os mesmos atores dentro das mesmas instituições negociem tanto a formação da política como a sua implementação. O Executivo aqui é composto pelo Presidente (e seus ministros) quanto pelas agencias estatais burocráticas. Esses tipos ideais foram construídos a partir da experiência de países capitalistas avançados o que implicaria ter cuidado com a avaliação de outros países.

Parece obvio que o caso brasileiro, no período em análise, se assemelha muito ao modo burocrático, onde as decisões de política econômica foram tomadas muito isoladamente por agentes centralizadores desses processos. Porém, como persistiu a estrutura corporativa da Era Vargas, pelo menos em relação à sua estrutura organizacional, os conflitos empresariado industrial/Executivo podem ser atribuídos, em certo grau, à presença do sistema híbrido de intermediação de interesses e sua incidência na formação de políticas. Outro grau do conflito explica-se pela emergência, na década de noventa no Brasil, de uma nova estrutura econômica e estatal que se apresenta ao empresariado como um dado novo cuja percepção é incorporada nas estratégias desenhadas por esse ator para definir sua ação política.

Pode ainda ser acrescentada uma interpretação mais relacionada com a apreciação da ação do empresariado industrial, durante o período analisado aqui. Respeitar a caracterização de Santos (1996) e Cawson (1985) significa que precisamente por serem políticas macroeconômicas como a monetária as que monopolizaram a agenda dos dois governos FHC, outras, como a política industrial, ficaram relegadas a um segundo plano. Conseqüentemente, a ativação da política industrial surgiria como uma demanda natural,

por parte dos atores que dela, em tese, mais se beneficiariam. A reiteração do pedido de uma política industrial mais ativa expressaria uma luta entre essas duas agendas, a monetária e a produtiva, o que, por sua vez, iria constituir essa luta em ações e divisões entre as organizações representativas do empresariado desse setor, devido à presença de outros fatores mais adiantes discutidos.

O que os dados apresentados na próxima seção indicam é que organizações tradicionalmente mais abrangentes dentro do setor industrial em termos organizacionais ou economicamente mais relevantes, como a FIESP e o IEDI tenderam a apoderar-se da representação do empresariado industrial em relação a temas macroeconômicos, entrando em conflito com o governo federal sobre as políticas monetária e cambial, consideradas recessivas. Essa luta, em torno a questões mais gerais da política econômica, foi fundamental na estratégia da FIESP e o IEDI para enfrentar conseqüências de curto prazo trazidas pelas reformas de mercado, para a economia e industria paulista em particular.

Sabe-se que as reformas neoliberais tendem a diminuir a inclusão dos atores em esquemas de incentivos estimulados pelo governo e suas agências, assim como reduzem a participação na formação de políticas públicas apesar do contexto de construção democrática que implicaria maior participação da sociedade. (MALLOY, 1993). Isso acontece devido à redução voluntária dos meios estatais para responder às demandas dos grupos de interesse, em um contexto no qual a variável internacional tem um papel de contenção das políticas nacionais. De acordo a Malloy (1993), diminui também a patronagem a ser distribuída entre os partidos e seus pactos ou coalizões governamentais, devido à redução do tamanho do Estado, embora não necessariamente da extração de renda da sociedade que, pelo contrario, no caso brasileiro, aumentou de 25% para 32% durante os

dois períodos de governo de Cardoso, com a política tributária. Esses fundos, em grande medida, foram destinados para pagar os juros da dívida externa e interna do país.

A citada redução de incentivos diretos aos setores empresariais que era uma das bases do modelo de Substituição de Importações assim como a tendência a centralizar as decisões e isolar ainda mais as elites tecnocráticas poderia ter afetado mais àqueles empresários tradicionais que dessas políticas se beneficiaram. O empresariado paulista foi sem dúvida o principal receptáculo das medidas de incentivo e quem mais capacidade de negociação tinha junto ao Estado dado seu poder econômico. Portanto, hipoteticamente, tinham maiores motivos para conflitar com o governo. Isto será aprofundado na terceira parte deste capítulo.

Fazendo uma breve comparação com outros dois casos importantes de implementação de reformas neoliberais, pode-se verificar que de acordo com Jenkins e Eckert (2000), durante o governo Reagan foi utilizada uma versão do governo por decreto para fazer mudanças profundas dirigidas a liberalizar a economia norte-americana. As denominadas "Executive Orders", que são um instrumento similar aos Decretos, no caso constitucional brasileiro, permitiram ao primeiro governo Reagan eliminar agências reguladoras e/ou diminuir seu poder de regulação sobre algumas atividades econômicas, nos Estados Unidos. Até hoje é fortemente debatida a legalidade dessa atribuição presidencial, sendo que as Executive Orders parecem continuar sendo utilizadas de maneira diferente à sua finalidade legal. O Congresso norte-americano, de acordo a uma informação que pode ser obtida na sua página de Internet digitando essa frase (Executive Orders), levou a cabo através da comissão sobre assuntos constitucionais da Câmara de Representantes, várias audiências para limitar ainda mais os poderes dados pelas Executive Orders a raiz da experiência vivida durante o citado governo e outros casos históricos nessa poderosa nação.

Também, no caso das reformas neoliberais introduzidas pelo Presidente Carlos Menem, na Argentina, este abusou do mecanismo denominado governo por decreto. López (1997) destaca que Menem passou uma lei em abril de 1990 pela qual foi aumentado o número de juizes da Suprema Corte de cinco para nove com o que conseguiu obter uma maioria nessa Corte. Isto provocou, inclusive, a renuncia de um deles em protesto por essa medida, afirmando esse juiz que Menem estava criando riscos à segurança jurídica do país. Finalmente, fruto dessa alteração, esse presidente conseguiu nomear seis dos nove membros da Suprema Corte de Argentina impedindo qualquer questionamento às suas políticas durante quase 10 anos. De acordo com O'Donnell (apud LOPEZ, 1997), na Argentina essa situação (de um Executivo autoritário e forte) causou o efeito contrário à estabilização das expectativas dos agentes econômicos e da cidadania, impedindo a consolidação, em longo prazo, das reformas assim como a entrada de investimentos diretos em mais ramas industriais, limitando-se a serem aproveitadas as reformas para benefício imediato de especuladores nacionais e internacionais.

Nesse sentido, já é clássica a definição teórica de O'Donnell de "Democracia Delegativa" na qual "executives (presidents and their inner circle of advisors) have a strong tendency, in the process of policy making, to ignore courts, legislatures, parties, and interest groups" especialmente no que diz respeito às políticas econômicas. (O'DONNELL, apud LOPEZ, 1997).

Poderia-se afirmar que o grau de incerteza dos agentes privados aumentou, em lugar de diminuir, dada a situação de força criada por práticas e mecanismos que tanto no Brasil quanto na Argentina não garantiam confiança para os investidores (especuladores ou não) de que outro presidente poderia continuar com as reformas de natureza neoliberal, dadas as vulnerabilidades macroeconômicas objetivas, tipo a elevada dívida externa.

Em grande medida, o que se viu no capítulo 2 sobre a atenção prestada pelas IFIs às reformas institucionais denominadas de “Segunda Geração”, assim como a futuros acordos internacionais por ventura negociados pelas nações em desenvolvimento, tentou responder a todo esse cenário de insegurança institucional. Mas, paradoxalmente, essas incertezas foram provocadas, em alto grau, pelas próprias IFIs e governos do G-7 a inícios das reformas neoliberais denominadas de “Primeira Geração” (segunda metade da década de oitenta). Estas foram propagandeadas como saída única às crises macroeconômicas desses países, sendo implementadas de maneira autoritária por governos que, também paradoxalmente, estavam encarregados de fazer a transição democrática. A forma acelerada em que foi implementado o desmonte do Estado “interventor” contou com a pressão das IFIs-G-7, em troca de “ajuda” para pagar a dívida externa.

Nota-se, então, como a dimensão político-institucional exerce um papel de primeira linha nos processos políticos e econômicos, residindo nisso parte do fracasso dos neoliberais e do anseio em ver alcançadas rapidamente suas metas de conformação de um ambiente ideal de mercado dirigindo os destinos dos PED. Sua persistência (quase fé) nesse destino fez com que eles não contribuíssem à consolidação democrática que é, em última instância a garantia da estabilidade de longo prazo, resultado que dizem perseguir.

Uma última questão pode ser ressaltada sobre a relação empresariado industrial/governo FHC e o tema do estilo de encaminhamento das reformas. Tem a ver com a origem do apoio empresarial ao governo FHC. Por um lado, encontrando-se, em 1994, forçado a optar entre duas visões de projeto nacional (mas, sem possibilidade de escolher “*the first best*”, no sentido de que FHC era uma incógnita, enquanto candidatos mais à direita poderiam ter sido a melhor opção para o empresariado), o empresariado industrial optou, sem duvidar, pelo candidato Cardoso, já que o projeto de ruptura

simbolizado até então pelo Partido dos Trabalhadores sempre pareceu muito perigoso por seu discurso de redistribuição de riquezas, entre outras coisas.

De certa maneira, os temores do empresariado foram justificados, dado que o governo Cardoso teve uma retórica de ruptura com o passado que visava desmontar a denominada Era Vargas e o modelo de Substituição de Importações. Isto se traduzia no ataque às formas de acesso dos empresários às arenas estatais e às políticas de incentivos e subsídios, propondo-se um modelo “modernizador” das estruturas econômicas e políticas que em grande medida respondia à hegemonia do setor financeiro no âmbito internacional. Os grupos empresariais, ao igual que outros setores sociais, não foram incluídos (apesar do processo de consolidação democrática) na elaboração de políticas, como esperavam. Passou a preponderar nessa relação uma característica “*ad hoc*” de solução de problemas como assinalado no capítulo anterior, que resultou em maiores conflitos entre ambos atores, empresariado e Estado.

Como parte da retórica do Presidente FHC, o empresariado industrial foi acusado de defender, unicamente, seus interesses de curto prazo contra o interesse nacional. Lembre-se que, de acordo com o já citado estudo de Malloy (1993) as preocupações e reclamações dos grupos empresariais produtivos refletiam, sob o modelo neoliberal de dominância financeira, uma lógica de ordem inferior; de interesses particularistas que lutam para preservar privilégios em curto prazo, contra o “interesse nacional”. O seguinte fragmento de um discurso do presidente FHC é uma mostra clara do uso que se fez dessa imagem:

(...) é lamentável que alguns confundam o projeto possível e bom para o Brasil com a defesa do passado. Subsídios, taxas de juros subsidiadas, reserva de mercado, Estado guarda-chuva, crítica ao Estado e lucros fáceis. Esta época acabou, esta época acabou. As oligarquias industriais ou financeiras que vivem chorando pela falta de esperança no Brasil, estão chorando por um passado do qual foram beneficiárias, e que não vão (*sic*) voltar porque nós temos que ter um futuro que beneficie o povo e não os setores que se acastelaram na vida pública. (CARDOSO, 1999).

A defesa da natureza pretensamente imparcial, dada sua origem científica, das visões defendidas pela equipe econômica respalda por FHC, foi outro motivo de conflito permanente com o empresariado industrial. Esses conflitos se refletiram em contradições dentro da própria cúpula governante, dividida entre desenvolvimentistas liberais (com forte tônica pro-mercado) e monetaristas-fiscalistas, de acordo à percepção da mídia nacional. Sabe-se que a lógica neoliberal nega cientificidade a qualquer outra posição proveniente do próprio campo econômico, como visto no capítulo 2. Daí outra fonte de sua natureza autoritária que se refletia nos conflitos com aqueles atores sociais que questionassem o discurso e as medidas “modernizadoras” em implementação. O interesse nacional virou sinônimo, na prática, de defesa das medidas neoliberais, o que retirou muito da validade e apóio às críticas feitas ao empresariado pelo Presidente FHC. Quer dizer, muitos setores coincidiam com essas críticas, mas não no contexto do autoritarismo neoliberal em que eram efetuadas porque deixavam a este o caminho livre para um temido desmonte do setor produtivo nacional, em nome do automatismo do mercado como alocador mais eficiente.

É nesse contexto, necessariamente, que deve ser analisado o processo que levou à criação, através de sua reestruturação, do Ministério de Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior, MDIC (também denominado de Ministério da Produção), uma instância na qual os assuntos relacionados com o empresariado industrial são tratados. O estabelecimento de um tal símbolo de ativismo e intervenção estatal em médio da citada lógica autoritária neoliberal deve ser valorizado como um evento rico para desvendar o processo político que o permitiu, destacando suas causas e conseqüências.

Considerar-se-á agora uma última fonte de autoritarismo do Executivo. Alguns fatores estruturais e da cultura política agem a favor deste, permitindo que se facilite o isolamento de seus tecnocratas no processo de elaboração e implementação de políticas. De

fato, nos PED (América Latina e Brasil em particular) o governo é confundido quase exclusivamente com a gestão presidencial sobre o processo político e a economia em particular, denotando pouco conhecimento da sociedade sobre o que é uma democracia liberal. Nesta, o papel do Parlamento é mais central na articulação dos múltiplos interesses da sociedade e onde se convertem em políticas concretas. (MALLOY, 1993). Por outro lado, o Executivo parece aproveitar essa situação para vencer alguns obstáculos políticos e de grupos de interesse que pretendem opor-se à implementação de sua agenda.

Essa identificação que a sociedade civil parece fazer do papel do Executivo com o governo na gestão exclusiva do processo político e econômico, pode conduzir à relativização da avaliação que se faça do governo Cardoso em relação aos níveis autoritários de implementação da agenda neoliberal. Se a sociedade, como ente soberano, não estima a conduta do Executivo como anti-democrática, isto poderia ser definido como um mandato político ao mesmo. Nesse sentido, notou-se que, no primeiro período de governo FHC, 1995-1998, o apoio dos diferentes setores sociais às pressões realizadas por alguns partidos e personalidades, do âmbito jurídico e intelectual, para que fosse regulamentada mais rigorosamente a utilização de Medidas Provisórias foi mínimo. Muitas vezes essas reivindicações passaram a fazer parte do folclore político, expressando-se na linguagem do Presidente quando se referia aos *neobobos* ou ao *nhem nhem nhem* da oposição. Do mesmo modo, quando os níveis de pressão da oposição aumentavam, e isso coincidia com algum mau desempenho do mercado, atribuía-se à oposição a culpa pela saída dos investidores.

Cabe destacar o papel dos meios de comunicação na consolidação do discurso do pensamento único, levando a que as amarras obtidas por meio das MPs e a política econômica neoliberal em Brasil fossem mantidas até hoje⁷.

Por outro lado, a maioria subordinada do congresso, garantida pela coalizão pós-eleitoral entre partidos de direita e centro –PFL, PPB, PTB, PSDB, PMDB– serviu para sustentar e legitimar as políticas neoliberais. As coalizões partidárias, embora funcionais desde o ponto de vista da governabilidade que permitem, reforçaram o estilo de decisão sem consulta, bem como a exclusão problemática de importantes grupos de apoio potenciais (DINIZ, 1997), como os de alguns do setor empresarial.

Também aponte-se a subordinação do poder judiciário que em várias ocasiões negou ações diretas de inconstitucionalidade, alegando o interesse nacional. O próprio Presidente utilizou muito, como viu-se, este argumento simbólico para pressionar diferentes instâncias, como o Legislativo e o próprio poder Judiciário, contando com intenso apoio dos grandes meios de comunicação, os que viam na agenda neoliberal a melhor via de retomada do crescimento e desenvolvimento nacional.

O debate sobre a conduta do Executivo nos países como Brasil ainda não está concluído, sendo que alguns estudos procuram entender os motivos que levariam a um estilo centralizador de mandato (sem necessariamente estar correlacionado com reformas neoliberais). Desse modo, outros fatores que conduzem o Presidente a essa prática de

⁷ Uma leitura imprescindível para conferir o papel dos grandes meios de comunicação nesse período é o livro do falecido jornalista Aloysio Biondi (1999) que desde sua grande experiência em cobrir a área econômica, mostrou todo o processo de privatização e o papel que tiveram os meios de informação e seus comunicadores de massa em fazer aceitar tal processo. Além disso, ele ressalta que para o governo FHC foi possível atuar com “tal autoritarismo, transferindo o patrimônio público, (...), a poucos grupos empresariais que nem sequer tinham dinheiro para pagar ao Tesouro... [devido] ao apoio incondicional” dos meios de comunicação. (BIONDI, 1999, p. 14).

conteúdo autoritário residiriam, inclusive, nos próprios sistemas eleitorais e nos eleitorados altamente fragmentados e polarizados que se expressam por meio das eleições.

Diferentemente dos países desenvolvidos, nos PED as eleições não produzem presidentes majoritários ligados a maiorias legislativas de sustentação. (MALLOY, 1993; SANTOS, F., 1997). Nesse sentido Malloy aponta que “embora as eleições façam circular formalmente as posições de poder, com frequência não resolvem o problema do poder, no sentido de produzir governos politicamente sustentáveis”, conduzindo muitas vezes ao Executivo a procurar construir e reconstruir coalizões no curso de seus mandatos. Carey & Shugart (1998) relativizam o caráter usurpador dos poderes do Legislativo por parte do Executivo ao considerar que deve ser estudado se, em alguns casos, as maiorias legislativas preferem que as políticas públicas sejam feitas por decretos do Executivo em vez de por processos legislativos comuns.

Do mesmo modo, outros autores partem da constatação, no caso brasileiro, da existência de muitos fatores de dispersão do poder decisório, para concluir que “os extensos poderes presidenciais só parcialmente compensam a fragmentação criada por outros arranjos institucionais”. (MAINWARING, apud PALERMO, 2000).

Pode-se dizer que as anteriores constatações sobre o estilo autoritário de gestão da política econômica, que foi verificado no Brasil durante os dois mandatos de Cardoso, demonstram que a análise da atuação do empresariado industrial não deve ser separada desse contexto político. Partindo disso é que se deve entender o que se propõe aqui denominar de inconsistência da consolidação democrática no Brasil. Por um lado, pretende-se estabilizar a economia e criar as condições, com as reformas estruturais, de recompor a capacidade de ordenamento macroeconômico do Estado. Procura-se também recompor o nível de confiança dos agentes econômicos para sustentarem um programa de estabilização

e abrir caminho para o desenvolvimento competitivo. Simultaneamente, isso se pretende alcançar usando mecanismos de gestão política que não contribuem ao fortalecimento da participação democrática dos diferentes atores e grupos de interesse.

Mas, a política de estabilização das principais variáveis macroeconômicas e de reformas estruturais é inseparável do processo de consolidação democrática. Pois existe um resultado comum a ambos os processos que os torna dependentes: tanto as reformas estruturais (não importa sua orientação ideológica) como a consolidação democrática, procuram (em última instância) criar um clima de confiança para os integrantes da sociedade que retire as grandes incertezas ou expectativas negativas, as quais tendem a afetar as decisões que os agentes econômicos e os cidadãos, em geral, são forçados a tomar. Ou seja, que as regras de concorrência democrática e econômica sejam apenas um dado para o cidadão, como é nos países mais desenvolvidos, o que pode traduzir-se como um clima de estabilidade democrático-institucional.

Em relação ao empresariado industrial, acompanhou-se⁸ a atividade deste setor ao longo do período 1995-2002, verificando-se que sua reação à incerteza causada pela edição de Medidas Provisórias no terreno econômico, os forçou a fazer gastos cada vez mais elevados na área jurídica para tentar reverter artigos das mesmas, assim como de decretos e leis em todos os âmbitos da federação, ou seja, municipal, estadual e federal. É cada vez mais elevado o número de estas ações, que não se limitam ao empresariado, o que pode ser outro eficiente indicador da falta de diálogo dos governos, nos diferentes níveis, com a sociedade que, em última instância, é a que sofre os impactos.

⁸ Ver, entre outras fontes, a página da CNI, "Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADIn" http://www.cni.org.br/a_z/f_index1.htm que lista as ações tomadas e refere: "A CNI ajuíza ADIn, por solicitação das Federações de Indústria, quando norma federal ou estadual que seja lesiva ao setor industrial possa ser atacada com argumentos juridicamente aptos a demonstrar sua inconstitucionalidade".

4.2 Análise do debate teórico sobre a presença ou não de uma política industrial durante o primeiro governo de FHC.

O objetivo principal desta seção será destacar os principais fatores que marcaram a ação empresarial em relação aos dois períodos de governo FHC. Dar-se-á maior ênfase ao primeiro período, que vai de 1995 até 1998. Acredita-se que os resultados identificados constituem indicadores que, se espera, sirvam de subsídio à tarefa, mais ampla, de compreensão das relações Estado-Sociedade no Brasil contemporâneo desde a óptica política.

Cabe assinalar que os citados fatores, e a análise que os acompanham, estão delimitados por critérios de seleção já definidos ao longo desta tese e que dizem respeito ao tema das relações empresariado industrial-governos Cardoso, em um contexto de reformas neoliberais e regime democrático. Se respeitada essa restrição, acredita-se serem relevantes dois fatores: **primeiro**, o reconhecimento oficial da necessidade de adotar uma política industrial após duras resistências da equipe econômica que via nisso um instrumento de "second-best", em termos de estratégia a seguir para a "inserção competitiva internacional" da economia brasileira; e, **segundo**, a criação, por meio da Medida Provisória 1795 de 1.º de Janeiro de 1999, do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, MDIC, que passou a adicionar em julho do mesmo ano (por meio da MP 1911-8) a palavra Exterior ao seu nome oficial, porém permanecendo com a mesma sigla. O processo que conduziu à formação do MDIC é o estudo de caso anunciado, visando facilitar o acompanhamento analítico do comportamento do empresariado industrial em relação às reformas neoliberais do governo Cardoso.

Iniciando com o primeiro desses episódios, o pensamento neoliberal não aconselha, de modo algum, intervenções do governo na economia devido a elas serem consideradas geradoras de mais distorções, nos casos em que tentam corrigir falhas de mercado. Tem-se que admitir que,

inconsistências teóricas na concessão de subsídios aos setores empresariais, também estão incorporando, corretamente, nesse parecer, um elemento político objetivo, como é a prática histórica dessas relações, as quais foram traduzidas em verdadeiros favorecimentos durante longo tempo para alguns empresários e/ou setores. A teoria do *rent seeking* resume muito bem a posição do anb, sendo que incorpora em essa crítica uma visão cínica sobre a Política e o Estado.

Outros autores, pertencentes ao campo da ciência política, identificaram também essas práticas negativas mas não chegam a tecer conclusões apressadas contra o Estado ou a atividade política. Nesse sentido, Diniz (1997) denominou corporativismo setorial, e Cardoso (apud RUA; AGUIAR, 1995) denominou de “anéis burocráticos”, o que ficou conhecido, dentro da literatura especializada, como captura do Estado por setores privados. Os resultados dessas estruturas foram a maior concentração da renda nacional e a deterioração da competitividade industrial se comparados com experiências como a Coreana, de industrialização por substituição de importações, entre outras tantas do sudeste asiático. Nesses casos, apesar da persistência de muitos problemas sociais, a dimensão econômica foi bem sucedida ao modernizar-se, alcançando níveis tecnológicos cada vez mais crescentes até equiparar-se com o mundo desenvolvido, como foi amplamente reconhecido, inclusive pelo mais atual Relatório sobre Comércio e Desenvolvimento da UNCTAD publicado em 2003.

No que diz respeito à sustentação teórica do argumento neoliberal brasileiro (anb), tema tratado no capítulo 3, pode-se dizer que a lógica de seus postulados conduz, naturalmente, à exclusão de políticas públicas. Assim, parte-se da crença de que “o uso de políticas econômicas ativas produz resultados sempre inferiores aos que seriam alcançados em eventual regime de *laissez-faire*, condição suficiente (...) para que a economia maximize a eficiência compativelmente com o critério de Pareto” (NASSIF, 2002). É essa uma das principais

implicações de aceitar a teoria do *second-best*, ou seja, o fato de considerar inferior qualquer outro resultado que seja colocado por baixo do ideal (*first-best*) que neste caso implicaria não ter intervenção governamental, expressada em políticas como a industrial. Se lembrarmos da visão cínica do Estado sustentada pela teoria do *rent seeking* (ou procura de renda) não resulta raro que ela adote também como critério a concepção paretiana do *second-best* cujos supostos se inscrevem no paradigma da existência de concorrência perfeita de mercado, arranjo estrutural de tipo ideal que não acontece na realidade (como manifestou Dahl), mas que tem sérias conseqüências em matéria de políticas estatais, limitando-as e, em muitos casos, eliminando-as.

Ou seja, em nome de uma abstração, elevada a um estatuto real através da poderosa ideologia neoliberal (sendo as IFIs e agências burocráticas dos estados do G-7 duas de suas principais vias de propaganda) procede-se à construção de uma agenda de reformas pretensamente universais, centradas no mercado e orientadas para o mercado "globalizado". Estas geraram, como aponta a UNCTAD, tanto em grande parte da América Latina como da África, após mais de duas décadas "incoherencias entre las políticas macroeconómicas, comerciales, de inversión extranjera directa y en materia financiera que han desvirtuado los cambios estructurales y atrofiado el proceso tecnológico". Contrariamente ao pregado pelo argumento neoliberal brasileiro, anb, enfatiza esse relatório que "algunos de los sectores más exitosos de América Latina se han beneficiado precisamente con intervenciones políticas selectivas de características ajenas al modelo neoliberal".

No Brasil, todo o processo neoliberal teve defensores no campo dos intelectuais, empresários, parte da cúpula sindical (lembre-se o "sindicalismo de resultados" praticado pela Força Sindical), empresas de comunicação, assim como, é claro, políticos e parte importante da burocracia estatal. Alguns documentos da época produzidos por técnicos de instâncias

burocráticas oficiais, como o seguinte, do IPEA, recomendavam, para o setor industrial, uma não-política ou “desintervenção” e liberalização comercial generalizada:

(...) se analisada a política industrial sob a ótica da efetividade dos instrumentos para promover os seus objetivos, a **liberalização comercial aparece como a principal componente da política**, não só por seus impactos sobre a estrutura, desempenho e perspectivas das empresas, mas também por introduzir um elemento fundamental de um novo modelo de desenvolvimento industrial compatível com a estabilidade de preços: a exposição da indústria à **competição**”. (BONELLI et al., 1997, p. 32).

Esses mesmos autores, nesse estudo, condenaram algumas medidas protecionistas adotadas durante o primeiro governo FHC (por terem quebrado a ampla liberalização iniciada pelo ex-presidente Collor de Mello). Estas pressões foram atribuídas a pressões de setores empresariais, entre eles o setor automotivo; consideraram os citados autores, entretanto, que, felizmente, teve continuidade a execução da mesma agenda liberalizante iniciada no governo Collor. Como é possível perceber, propugna-se nesse estudo pela preservação do modelo em questão, consistente em ampla liberalização econômica e comercial como condição para permitir atuar o mecanismo de mercado expressado na concorrência. Isto, supostamente conduziria a manter a estabilidade inflacionária junto com a elevação da eficiência da indústria nacional por estar exposta à pressão permanente proveniente de fora.

De qualquer modo, muitas vezes, as avaliações teóricas sobre a realidade a que se enfrentam tanto os neoliberais quanto seus críticos tendem a ser extremamente rígidas buscando preservar a consistência lógica de seus modelos. Acontece isto com os que sustentam o anb e seus opositores. Pensadores provenientes de ambos os campos tendem a fazer verificações construídas analiticamente que, fruto da necessidade de enquadrá-las dentro de um espaço teórico, acabam obtendo um recorte do real na medida de suas necessidades intelectuais. O debate sobre a existência ou não de política industrial durante o período de FHC conduz a esse resultado problemático.

Os autores do argumento neoliberal brasileiro, anb, concluem que houve sim uma política industrial durante os governos FHC, enquanto seus críticos e parte majoritária do empresariado industrial acreditam que não, embora este último talvez baseado em outras razões. Entre os economistas mais radicais do anb, Amadeo (2002) afirma que houve uma política industrial nesse governo. Baseia-se em dados que mostram um elevado gasto de fundos dirigidos para o setor industrial, em forma de subsídios, inclusive maior do que o aplicado no “Sistema Único de Saúde”, SUS, se referidos a 2000. Também ele inclui as medidas de fomento e/ou apoio ao sector automobilístico, à informática e à zona franca de Manaus, culminando com os empréstimos subsidiados cedidos pelo BNDES para diferentes setores industriais. Para esse autor, essas medidas não criaram externalidades positivas que justificassem esse custo para a sociedade, porque só o mercado é que pode gerá-las naturalmente. Por tanto sua posição é de crítica a esses remanescentes do Estado desenvolvimentista, os quais deveriam ter sido removidos.

As críticas ao argumento neoliberal brasileiro –anb– são válidas se consideradas no contexto político e social em que são efetuadas. De fato, as medidas de apoio descritas anteriormente, além de poderem ser consideradas como privilégios, também perdem sua eficiência a partir dos próprios efeitos do modelo econômico aplicado que as tornam inúteis para o conjunto da produção nacional e da sociedade. Aí reside, principalmente, sua ineficiência. Porém restringindo-se a uma avaliação mais econômica, e sem entrar em detalhes, pode-se afirmar aqui que, deixar à deriva a economia, levada pelas ondas produzidas pelo mercado, não parece ser a saída encontrada por outros países que atingiram o desenvolvimento. Ainda mais em um espaço mundial como o atual, onde cada vez mais se concentra a produção em poucos “*global players*” que foram-se fusionando através da ação dos investidores institucionais, como os fundos de pensão e dos próprios governos de países capitalistas avançados, onde se originam.

Essas grandes empresas multinacionais que atuam em mercados como o energético, farmacêutico, automobilístico, de informática, dos alimentos, da siderurgia, etc. procuram neutralizar a ação das “forças do mercado” convertendo-se em fixadores de preços, utilizando para tanto, como elemento fundamental, estratégias que mais parecem uma guerra. Essas estratégias incluem, de fato, os preços como orientadores de suas ações, porém cada vez menos estes são relevantes para suas decisões. Outras práticas são aprimoradas buscando vantagens duradouras. Se nada é feito para desenvolver táticas de respostas, o Brasil continuará a ser marginalizado da corrente mais dinâmica da produção mundial, como já está sendo constatado por estudos que mostram um crescimento da pauta menos dinâmica de produtos nos totais produzidos e exportados pelo Brasil. (MIRANDA, 2001; UNCTAD, 2003).

Parece existir limites estruturais nessa discussão, dentro do campo dos economistas não-neoliberais. Esses limites manifestam-se no caráter privado da produção, onde grandes empresas são cada vez mais necessárias para competir utilizando táticas e estratégias como as fusões (além dos preços) em nível mundial. A questão parece emigrar para o campo da ética: até que ponto um estado como Brasil, com grandes desigualdades, igual que o resto de A.L., pode com política industrial ou não empreender amplo apoio a empresas cuja propriedade e, portanto, a maior parte do lucro, fica em pouquíssimas mãos em nome de um efeito de *spillover* que nunca chega para a maioria, que são os que produzem a riqueza? Mas, é lógico que isso foge muito do tema central, por isso deixa-se essa questão aqui como uma reflexão.

Para terminar esta parte sobre o retorno da política industrial (como um dos temas centrais a partir do segundo mandato de governo FHC) e sua inconsistência com o que foi sustentado pelo argumento neoliberal brasileiro, de se opor à qualquer política ativa, deve-se lembrar, de novo, os objetivos que esse governo tinha desde o início de seu primeiro mandato, nesse campo. Bonelli

et al. (1997) referindo-se aos objetivos da política industrial do primeiro governo Cardoso, contidos em relatório oficial, dizem:

Este documento aponta como principal objetivo da política industrial do governo a consolidação de um novo padrão de expansão para o sistema industrial brasileiro. A idéia central é a de criar condições para que as empresas migrem das estratégias nitidamente defensivas das fases iniciais da nova política industrial e de comércio exterior pós-1990 para uma etapa que deveria ser caracterizada por postura ofensiva baseada no crescimento da capacidade de produção e de inovação tecnológica. (BONELLI et al., 1997).

No entanto, na medida em que a política econômica praticada criava uma série de perdas com implicações na redução da competitividade da produção interna, foram sendo adotadas, periodicamente, medidas pontuais dirigidas a resolver o problema a um ou outro setor ou empresário que tivesse a capacidade de construir vias de acesso à enclaustrada equipe econômica. Isto é, a estratégia de redução do perfil defensivo da indústria era minada pela própria natureza da política oficial, caracterizada por dois elementos provenientes dos campos político e econômico, respectivamente. A primeira foi denominada de *ad hoc*, consistente em intervenções pontuais através de pacotes para determinado setor (como o automobilístico), o que originava pedidos similares por parte de outros setores empresariais ou empresários isolados que sentiam-se marginados. Pelo lado estritamente econômico, sabe-se que o modelo restringia deliberadamente o crescimento (MARTONE, apud KINGSTONE, 1998) para manter a estabilidade de preços (sustentada na “âncora cambial”), implicando na elevação da taxa de juros, para atrair capitais internacionais; estes iriam garantir o financiamento da retomada do crescimento como explicado no capítulo anterior.

Os dados do período mostram que não houve um movimento em direção a etapas ofensivas, se definidas como expansão das plantas industriais e/ou desenvolvimento de novos produtos ou crescimento tecnológico em setores dinâmicos contemporâneos. (CASTRO, 2000;

MIRANDA, 2001; COUTINHO, 2002). Portanto, a mensagem enviada não parece ter estimulado os empresários industriais. Isto é, sabe-se que as decisões empresariais são individuais e descentralizadas, além de serem condicionadas por cálculos de retorno do capital investido assim como pelas políticas adotadas e pelo funcionamento das instituições econômicas relevantes. Estas últimas "funcionam como vetores de coesão das decisões descentralizadas dos agentes, moldando convenções acerca do risco e da rentabilidade prospectiva de seus projetos de investir, produzir e exportar". (MIRANDA, 2001).

Como mencionado acima, de acordo ao anb, as "melhores" políticas governamentais do primeiro governo FHC restringiram-se à liberalização comercial e financeira consideradas as melhores porque expunham a indústria brasileira à competição internacional. No entanto, consideradas essas políticas, a resposta do empresariado continuou sendo defensiva, o que implica em não cumprimento do citado objetivo de retomada do perfil ofensivo da indústria. O que cabe estudar agora é a dimensão política dos efeitos dessas medidas na atuação do empresariado industrial.

4.3 A revolta dos empresários: empresariado, política industrial e processo político de criação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC

Considerando o que foi tratado até aqui, e em especial sobre a natureza e conteúdo da agenda implementada durante o período 1995-2002 no Brasil, surge uma linha explicativa do comportamento político do empresariado perante essas reformas. Essa linha estaria determinada por dois pontos, consistentes em duas estratégias defensivas nas dimensões econômica e institucional, respectivamente. Assim, em relação ao primeiro aspecto, apesar dos fortes impactos ocasionados pela liberalização econômica unilateral, ou devido a ela, como enfatizam seus

defensores, o empresariado industrial nacional implementou uma estratégia de reposicionamento defensivo que impediu uma profunda desindustrialização. Refutaram-se, em parte, as perspectivas mais pessimistas, porém sem serem cumpridas também as predições do modelo neoliberal que apostava na rápida auto-reconstrução, via mercado, do setor industrial. O objetivo perseguido era tornar esse setor mais competitivo, encerrando então o ciclo com a manutenção do equilíbrio das contas externas. (CASTRO, 2000). Mas, como se sabe, ocorreram na estrutura da economia brasileira ritmos elevados de desnacionalização que contribuíram para o deterioro das suas contas externas. (GONÇALVES, 1999; IEDI, 1998; 2001).

A desarticulação de muitas cadeias produtivas, como se mencionou, foi um resultado que contribuiu para o aumento da vulnerabilidade da balança de pagamentos e também reduziu as possibilidades de disseminação de tecnologias pertencentes ao paradigma produtivo baseado na informática e nas telecomunicações. Além disso, a perda de participação no PIB de setores considerados mais dinâmicos dentro do paradigma produtivo dominante na atualidade, também foi muito acentuada no Brasil. Foram substituídos por importados inúmeros produtos e componentes, principalmente na área integrada pelas empresas agrupadas na ABINEE (Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica) cujo perfil é um dos mais sintonizados com esse paradigma da economia da informação. (IEDI, 1998; 2001). Nesse sentido, Castro (2000) aponta que

em 1980, o Brasil havia praticamente completado a montagem de uma estrutura industrial, eletro-mecânica atualizada. Daí por diante praticamente não houve incorporação de novos setores –justamente quando uma nova e grande onda tecnológica varria os países desenvolvidos”. (CASTRO, 2000).

Os programas de ciência e tecnologia dirigidos a incentivar o investimento nas empresas agrupadas na ABINEE não despertaram interesse devido à facilidade de importação de tecnologia que existia, conduzindo isto a “retrocessos na produção de bens de capital e a desmobilização

de equipes de pesquisa e até mesmo empresas ou atividades de engenharia". (CASTRO, 2000). Portanto, a desindustrialização, estritamente falando, não existiu na mesma medida do que a acontecida em outros Países em Desenvolvimento, PED. Entretanto, a participação no PIB industrial de produtos menos competitivos permanece até hoje como um resultado perverso da liberalização econômica, assim como um aumento importante de produtos agroindustriais que têm menor valor agregado, na pauta de exportações.

Por outro lado, tem-se o processo mais tardio de procura de uma estratégia defensiva na dimensão político-institucional, como reflexo e complemento da primeira estratégia na área econômica. O primeiro movimento, na área microeconômica, iniciou-se como resposta às políticas liberalizantes do governo Collor, como visto na seção anterior. Dependia quase exclusivamente de decisões autônomas dos empresários, para garantir sua sobrevivência. Já o segundo foi mais tardio e difícil já que incluía o questionamento político a aspectos do projeto neoliberal em implementação, o que dependia de articulações dentro das diferentes instâncias políticas da nação. Este último movimento é que pretende-se analisar a partir de agora.

4.3.1 Gênese da agenda de uma política industrial: das reclamações empresariais contra a política econômica até a formação do MDIC

O processo que culminou com a formação de uma agenda de política industrial para o Brasil, no período em análise, adquiriu características políticas diferentes ao de demanda por outras políticas. Por exemplo, o estudo de AZEVEDO e MELO (1997) trata dos fatores políticos que tornam complexa a adoção da reforma tributária no Brasil, preocupando-se, principalmente, em perfilar aspectos inerentes à arena decisória em questão. São identificados os interesses em

jogo e o padrão de interação política entre eles que conduziram à paralisação desse projeto de reforma enviado durante o primeiro governo FHC ao Congresso. Conclui-se que uma das principais causas para esse resultado foi a própria falta de interesse do governo federal para sua aprovação, decorrente de fatores relacionados com o debate político sobre a ordem federativa brasileira.

Por sua parte, no caso da política industrial, sustenta-se que um dos elementos que deu maior singularidade a esse processo político foi sua incompatibilidade ideológica com a visão que se estava adotando para a economia: a retirada do Estado da regulação das decisões de poupança e investimento, repassando-as para o setor privado, do qual a atividade industrial manufatureira é sua locomotiva. Isso contribuiu para configurar a demanda de uma política industrial ativa, em um debate decisivo dentro do governo e entre os setores empresariais. Desde o início do primeiro governo FHC, a equipe econômica acreditava que uma derrota aos “desenvolvimentistas” seria um recado claro à comunidade internacional (ou seja, aos mercados) sobre a sua fidelidade à agenda neoliberal e sobre a profundidade dos ajustes domésticos em curso. Sendo que já se constatou como a construção de reputação é uma variável chave para este modelo econômico que passa a depender da poupança e do financiamento externo, principalmente.

Levando em conta, principalmente, os acontecimentos do primeiro período de governo de FHC, coincide-se com KINGSTONE (1998) quando (em artigo que analisa a “revolta” dos grandes empresários agrupados no IEDI contra o neoliberalismo) conclui que os fatores econômicos inerentes ao modelo em execução no Brasil tornaram-se um obstáculo objetivo ao crescimento econômico e ao desenvolvimento. Esse autor mostra que já não era escondida dentro dos sustentadores da versão brasileira “oficial” (neoliberal) uma convicção de que o crescimento

econômico de curto e até mediano prazo era perigoso para o modelo em implementação, visto o exemplo argentino daquela época:

[para] preservar la balanza de pagos y prevenir el tipo de oleada de consumo de bienes importados que ayudó a producir la crisis del Peso [argentino], el gobierno no podía permitir que la economía creciera más allá de exiguos 3,2% en 1996 y 1997. (MARTONE apud KINGSTONE, 1998).

Kingstone pressagiava, então, que dada essa característica “era improvável que o IEDI ou qualquer outra organização empresarial pudesse promover um debate nacional sobre política industrial”. Embora, as medidas solicitadas pelo setor industrial eram, maiormente, de características defensivas em relação aos competidores externos, o que incluía redução das taxas de juros e flexibilização do câmbio.

Verificou-se que, no caso de outras políticas, como a tributária, previdenciária ou trabalhista, também surgiram conflitos sobre suas diferentes concepções ideológicas e econômicas. Mas, elas tinham um ponto consensual que era sua legitimação diante dos diferentes atores, incluindo as elites governantes. Quer dizer, sobre a necessidade de adotar essas políticas. Sobre a política industrial não existia tal consenso. A sua reivindicação por parte de setores industriais originava reações virulentas por parte do Presidente e de seus colaboradores da área econômica. Algo curioso nesse aspecto é que os dois principais documentos que o governo FHC produziu sobre política industrial, até 1998, não tinham uma autoria clara, em termos de instancia burocrática que os elaborou. (BONELLI et al., 1997). Constatou o elaborador desta tese, também, a existência de outro documento obtido na página do governo federal em Internet (BRASIL, 1998), que sua publicação se acreditava unicamente à Secretaria de Comunicação da Presidência, órgão de difusão, mas não de elaboração.¹

1 Sobre o texto de 1995, publicado pelo MICT, colocavam Bonelli et al. (1997, pp. 6-7): “Em fins de março de 1996 o governo publicou uma versão resumida (sem data, porém) deste texto. Aparentemente, trata-se de documento oficial, que retrata a posição do Executivo em relação à matéria. No que se segue, estaremos nos referindo à versão de setembro de 1995. Com a mudança do titular da pasta, o MICT não insistiu na proposta. Em meados de 1997, um

Dado esse cenário desfavorável a políticas públicas ativas na área da produção, como foi configurando-se o cenário que conduziu à formação do MDIC? O que levaria a supor que a adoção desse ministério significou mais do que uma simples reforma ministerial ou mais do que uma estratégia, pensada pelo Presidente, como troca de incentivos com o setor empresarial, como tinha acontecido no passado? As respostas a essas questões são dadas a seguir.

Com a prioridade dada à aprovação da emenda constitucional que permitiria a reeleição de Cardoso, já tinha se configurado, a partir de meados de 1997, um ambiente político de desaceleração das reformas desejadas pelo empresariado. A leitura que faz esse ator sobre as prioridades políticas de curto prazo do governo, o conduz a enfatizar o pedido por medidas econômicas que permitissem a retomada do crescimento e a defesa de seus mercados, rompendo assim, implicitamente, com seu apoio à estratégia oficial que consistia na inserção competitiva da economia brasileira nos mercados mundiais através da ação única do mercado como bússola das decisões empresarias.

Como é possível perceber, a estratégia de ajuste microeconômico já não era mais visualizada como uma saída suficiente diante da crise e da falta de perspectivas claras de construção de um projeto de desenvolvimento. Uma mistura de posicionamentos contraditórios estava surgindo dentro do setor empresarial industrial. De um lado, os textos oficiais das principais entidades empresariais (CNI e federações) persistiam no discurso de aumento da competitividade industrial, que aludia a mecanismos como a redução do "custo Brasil", a elevação do componente tecnológico, a obtenção de normas de "qualidade total", o aproveitamento dos mercados globalizados e a colaboração universidade-empresa, entre outros elementos básicos para a sua obtenção.

jornal carioca noticiou a existência de novo documento de política industrial. Até o fechamento deste texto, porém, nada havia sido oficialmente divulgado, provavelmente, por não haver consenso no governo quanto às medidas propostas".

Mas a citada agenda, mesmo continuando como estratégia das entidades empresariais de representação, parecia não seduzir mais aos setores industriais que viam adquiridas suas empresas por grupos financeiros e multinacionais estrangeiras, enfrentavam alternativas como ir à falência ou se fundir com perda de controle do capital, etc. Este processo era considerado pelos ideólogos do neoliberalismo no Brasil, como de ajuste natural provocado pela ação eficiente do mercado. Mas, de acordo a um estudo mais recente que avaliou o impacto das reformas no desempenho exportador brasileiro, a reação dos empresários parecia ter razões objetivas:

Da perspectiva microeconômica, o “choque de competitividade” anunciado não se concretizou nem em retomada significativa dos investimentos em novas plantas, nem em maior competitividade e diversificação do setor de comerciáveis até 1999. As exportações mantiveram-se concentradas em 25 produtos, em sua maioria básicos e semimanufaturados, cujos preços deprimidos impediriam que a desvalorização do real e a posterior mudança de regime cambial atuassem favoravelmente sobre o desempenho do balanço comercial.

Na realidade, entretanto, a abertura comercial, a simultânea liberalização da conta de capitais e a valorização cambial, magnificada durante os oito meses iniciais do plano real, deixaram seqüelas macro e microeconômicas. (...) entre 1991 e 1998 a produtividade média da mão-de-obra ocupada aumentou 2,5% ao ano, mas com grandes diferenças setoriais. Acentuou-se, ao longo da década, a divergência dos níveis setoriais de produtividade, obtendo maiores ganhos aqueles setores cujas produtividades já eram mais elevadas antes da liberalização comercial. A correlação existente entre crescimento da produtividade e do produto real é fraca, e entre ganhos de produtividade e variações de preços relativos é nula, tornando, assim, muito difícil estabelecer alguma vinculação empírica entre abertura comercial, elevação de produtividade e mudança de preços relativos. (MIRANDA, 2001).

Faz-se aqui um corte nas generalizações. Quando se realiza uma aproximação maior a todo esse processo político identificam-se suas complexidades, os conflitos intraclasses, as marcadas diferenças das visões regionais das elites políticas representadas na base de apoio ao governo, assim como os conflitos intragovernamentais representados pela separação entre “liberais desenvolvimentistas” versus “fiscalistas”, ou “monetaristas”, como mais comumente ficaram conhecidos os integrantes da equipe econômica encabeçada por Pedro Malan, Ministro da

Fazenda.

De um modo importante colocava-se também a defesa que realizavam as agências burocráticas para não perderem poder de decisão, o que significava manter prerrogativas sobre a concessão de fundos públicos. Todo esse processo de debates e confrontações refletiu-se, muito diretamente, na criação do MDIC que, inicialmente, pretendia ser chamado de ministério da “produção”, o que interessava ao Presidente para marcar, simbolicamente, a retomada de um maior interesse oficial pelo crescimento industrial. De fato, os meios de comunicação falavam por essa data, meados de 1999, que era a partir da reforma ministerial que realmente estava iniciando o segundo mandato, depois de um início marcado por graves acontecimentos, como a desvalorização do Real frente ao Dólar assim como por denúncias de corrupção nas privatizações que levaram ao sacrifício de colaboradores próximos, como os irmãos Mendonça de Barros, cuja saída teve impacto nos planos para o novo ministério da produção, ou MDIC como de fato ficou denominado.

Cabe destacar que outras lutas também estavam sendo travadas, principalmente pela condição de possível candidato presidencial oficial; isso recrudescia mais no próprio PSDB em cuja disputa se envolviam, principalmente, os ministros Paulo Renato de Souza e José Serra, sendo que este último ganhou a candidatura desse partido para as eleições em que foi derrotado em outubro de 2002. O PSDB foi uma caixa de ressonância das disputas sobre o modelo econômico, explicando-se assim que a partir de seus encontros nacionais fossem emitidas opiniões críticas contra a política econômica do governo com ampla repercussão na imprensa nacional.

4.3.2 Análise do caso de criação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC

O que segue poderia ser resumido em que o comportamento do empresariado industrial não foi homogêneo quando se tratava de estratégias de reação ao novo ambiente de retirada do Estado da economia. Mostrar-se-á que o estudo de caso do MDIC permite descobrir o intenso processo de regionalização das disputas entre esse empresariado, que culminaria com a obtenção do ministério em questão, o que foi visto por uma parte do empresariado como um passo estratégico, aglutinante do conjunto deste segmento. Essa foi uma tática do empresariado paulista. Foi ele quem mais lutou pela construção de uma arena que agregasse as diferentes visões regionais sobre o que seria uma política industrial. Interessava a esses empresários do maior estado brasileiro reduzir o processo acelerado de estabelecimento, em outros estados, de empresas que procuravam menores impostos e mais incentivos.

Em meio de uma das crises financeiras mais profundas que conhecesse, o estado de São Paulo impossibilitava-se a fazer renúncias fiscais na escala outorgada pelo resto dos estados da federação, dificultava-se financiar os planos de expansão empresariais privados, assim como financiar a chegada de novas empresas. A alternativa mais viável parece ter sido, além dos naturais protestos de suas autoridades políticas e líderes empresariais, exigir ao governo federal que construísse uma política industrial que permitisse diminuir a guerra fiscal. Tome-se em conta que esse empresariado paulista estava aliado, implícita e/ou explicitamente, a uma parte das elites políticas governantes em nível federal e estatal, principalmente ao PSDB paulista, cujos dirigentes tiveram destaque no processo aqui analisado.

Observe-se que não se falou em saída de empresas de SP, fato que, ao menos, não ficou constatado de um modo importante para o Estado de São Paulo. Aconteceram sim, falências e fechamentos de suas empresas (causados pelos efeitos da política econômica) e expansões e/ou decisões de construir novas plantas em outros lugares. Isto foi definido como uma tendência de

desconcentração da indústria manufatureira em direção a outros espaços geográficos –tais como o Nordeste– que recepcionavam principalmente as empresas intensivas em exploração da mão-de-obra. Além disso, os dados da tabela seguinte indicam que muitas empresas do setor industrial manufatureiro do estado de SP estavam emigrando para o interior do mesmo como se percebe na tabela seguinte, que também mostra a diminuição da participação industrial do estado de SP no PIB nacional e o aumento de outras regiões, embora isso seja mais atribuído, não a um processo de crescimento total do setor industrial no Brasil, mas à diminuição do crescimento da atividade industrial no estado de SP.

**Distribuição Espacial do VTI da Indústria de Transformação (1970-1985) e
Estimativa¹ da Distribuição do Produto Industrial (1989/1997)
Brasil, Unidades da Federação e Regiões Selecionadas — 1970 a 1997**

	(Em porcentagem)						
	1970	1975	1980	1985	1989	1993	1997 ²
Nordeste (menos BA e PE)	2,2	2,1	2,5	2,9	2,6	2,7	2,8
Bahia	1,5	2,0	3,1	3,8	3,7	3,8	3,7
Pernambuco	2,0	2,2	1,9	1,9	1,7	1,5	1,2
Minas Gerais	6,4	6,3	7,7	8,3	8,2	8,7	9,2
Rio de Janeiro	15,6	13,5	10,2	9,5	10,3	9,3	7,8
São Paulo	57,6	55,7	54,4	51,9	50,2	49,5	49,1
Grande São Paulo ³	43,0	38,7	34,1	29,4	28,4	26,4	25,8
Interior de São Paulo ³	14,6	17,1	20,2	22,5	21,8	23,1	23,4
Paraná	3,0	4,0	4,1	4,9	5,3	5,8	5,7
Santa Catarina	2,6	3,3	3,9	3,9	4,1	4,3	4,6
Rio Grande do Sul	6,3	7,6	7,7	7,9	7,8	8,7	8,2
Outras regiões ⁴	2,6	3,3	4,5	5,1	6,1	5,6	7,6
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas:

- 1- Estimativa da distribuição regional do produto industrial de 1986 a 1997, realizada a partir da evolução dos índices da produção física (PIM/PF) do período 1985 a 1997 e da participação no VTI nacional de 1985.
- 2- Para 1997, dados médios anuais da PIM do período janeiro/novembro.
- 3- Participação no VTI de 1986 a 1997, estimada a partir do Valor Adicionado Fiscal de cada ano; distribuição de 1997 segundo participação de 1995.
- 4- A partir de 1985, resíduo da diferença Brasil menos Sul, Nordeste, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

VTI: Valor da Transformação Industrial.

Fonte: PACHECO, 1999.

Estudos da OCDE identificam esse processo como *negative regional re-balance*, fenômeno muito similar ao que se assiste hoje no Brasil, em que as melhorias nos desequilíbrios regionais

são decorrência dos efeitos negativos da reestruturação e da abertura comercial nas áreas mais industrializadas, notadamente em São Paulo. (PACHECO, 1999).

Essa observação é relevante porque pode ser um dos principais fatores que teriam ajudado o empresariado paulista a construir, através de sua mobilização inicial, uma interpretação coletiva sobre as necessidades fundamentais do empresariado industrial. Esta suposição parecerá mais válida quando se analisem as estratégias paulistas.

Em definitiva, para entender o caso da criação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC, precisa-se remontar aos antecedentes econômicos que marcaram o desempenho de diferentes estados brasileiros desde finais da década de oitenta até inícios do primeiro mandato de Cardoso. A partir de 1989, um fator começa a revelar-se como forte determinante dos processos econômicos no Brasil: a capacidade dos governos estaduais desenvolverem, de maneira mais autônoma, políticas industriais regionais. Isso foi viabilizado, principalmente, através do novo federalismo fiscal pós-constituente que outorgou prerrogativas para estabelecer alíquotas diferenciadas de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) aos Estados, assim como a possibilidade de usar o ISSQM (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) por parte dos municípios brasileiros. (AZEVEDO; MELO, 1997; VARSANO, 1997).

Historicamente, a questão regional tem se colocado muitas vezes como um aspecto relevante na explicação de fenômenos políticos no Brasil, principalmente quando se tenta avaliar seu impacto em instituições próprias do regime democrático, como os partidos políticos, o Parlamento, etc. Esse fator, portanto, sempre esteve latente como um dos possíveis determinantes das condutas estatais, municipais e empresariais, no âmbito econômico, desde que foi retomado

o caminho democrático. Além disso, ele não parece limitar-se a essas instituições, senão que seu efeito expande-se por muitas organizações da sociedade civil.

Combinado com o anterior, constata-se que a crise do Estado desenvolvimentista e a conseqüente falta de uma visão de projeto nacional que tendesse à consolidação da democracia e à redução contínua da desigualdade social acentua, a partir de 1989 (com a derrota das forças populares) a visão ideológica do racionalismo utilitarista neoliberal na qual a procura da “eficiência” (dada pelo mercado) em todas as dimensões é valorizada como saída única para a crise nacional. Considera-se que o componente individualista que está incorporado nessa visão se acoplou e se alimentou das condições político-econômico-estruturais vigentes no Brasil e no mundo. Estas, paradoxalmente (devido à globalização) reforçaram a identidade e a luta intra-regional. Nesse sentido, esse fortalecimento dos atores regionais foi facilitado por um conjunto de instrumentos e situações contemporâneos como o caso das mudanças na estrutura fiscal, anteriormente descritas. Resumidamente, essas condições podem ser classificadas como o seguinte conjunto de fatores objetivos que já caracterizaram-se nesta tese:

- 1- A globalização como inegável realidade canalizada pelo desenvolvimento tecnológico;
- 2- A crise de baixa rentabilidade do capital e de crescimento dos países capitalistas desenvolvidos que acentua a procura de mercados para as suas multinacionais, mas que tem seus limites. Estes se apresentam como uma contradição, dada pela atual natureza rentista parasitária ou de “dominância financeira” do capitalismo, que impede uma retomada de longo prazo;
- 3- A crise, principalmente da dívida, dos países pobres e em desenvolvimento, que retira muito de suas autonomias políticas e soberania nacional;
- 4- A aplicação da agenda neoliberal, principalmente em seus aspectos de abertura das

fronteiras econômica e institucional das nações mencionadas no item 3;

- 5- O acentuado processo de redução de credibilidade dos governos democráticos nesses países em relação à sua capacidade de resolver os problemas da população, o que conseqüentemente enfraquece a valorização das instituições democráticas, embora não necessariamente do regime democrático. (LATINOBARÓMETRO, 2002). Entende-se que isto se traduz na permissão, implícita, para que governantes democraticamente eleitos utilizem expedientes próprios de regimes autoritários para encaminhar suas políticas principais, o que está em sintonia com o ambiente ideológico neoliberal. Perceba-se, por exemplo, que o governo FHC obteve, com o Plano Real, amplo apoio popular, expressado, em seu desempenho eleitoral, permitindo que ganhasse capacidade de governo, *a la Malloy*, maior que os anteriores presidentes, o que não legitimava, mas permitia o uso de instrumentos autoritários sem que opositores ganhassem visibilidade em seus protestos;

Combinando-se com tudo isso os problemas originados pelo marco federalista vigente, revela-se a importância que ganhou para o tratamento do tema a questão regional, como determinante complementar do processo político que se estudou e que se detalha a seguir.

Aliado aos pontos anteriores, a ausência de uma política industrial federal foi apontada como incentivadora a uma série de condutas agressivas em nível sub-nacional que buscavam atrair novos investimentos, sejam domésticos ou externos, os quais fluem com maior facilidade devido à abertura comercial e à desregulação financeira mundial; de fato, as privatizações representaram somas importantes em mãos de estados e municípios para criar fundos de atração desses investimentos. Além disso, a “guerra fiscal” incrementou-se durante o período 1995-2002 devido a que os governantes estaduais negaram-se a negociar a aprovação de leis que a

eliminasse, apesar de que os instrumentos dessa guerra parecem ser de legitimidade duvidosa, inclusive se considerada a mencionada mudança constitucional. As armas usadas violam a "Lei Complementar n. 24 de 7 de janeiro de 1975" que "veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ) que congrega todos os estados e o Distrito Federal". (VARSANO, 1997). Porém, os governadores têm, reiteradamente, ignorando essa lei, fortalecidos, de acordo a Azevedo e Melo (1997), pelo novo quadro político resultante da constituinte.

Somado ao conjunto de condicionantes anteriores, tem-se um fator mais restringido à dimensão econômico-estrutural, que parece ter ocasionado um impacto mais negativo na imagem de alguns setores do que em outros, dentro do quadro vivido durante o primeiro mandato de Cardoso. Nesse sentido, seus discursos sobre o tema das reformas reiteravam palavras de ordem contra o tipo de capitalismo vigente no Brasil, em que as "oligarquias² empresariais" tinham capturado os mecanismos burocráticos do Estado para beneficiar-se deles; um tipo de relações promiscuas que constituíam a maior ameaça ou obstáculo à moderna estrutura regulada pelo mercado a que se aspirava. Supõe-se que este recado cabia, principalmente, àquele que no total da atividade industrial nacional, a de transformação em particular, tinha alcançado maior participação: o estado de São Paulo, cujo parque representava 57,6%, 55,7%, 54,4%, 51,9%, 50,2%, 49,5% e 49,1% do PIB industrial brasileiro desde o ano 1970 em diante. (Ver tabela anterior). Se a algum ator poderia-se supor o interesse pela preservação do *status quo*, era, claramente, ao grande empresariado desse estado. Assim, apesar da maior modernização de seu parque industrial, São Paulo também constituía o símbolo desse capitalismo à brasileira.

2 "As oligarquias industriais e financeiras que vivem chorando pela falta de esperança no Brasil, estão chorando por um passado no qual foram beneficiadas e que não vai voltar", dizia FHC em 1999 respondendo a críticas do IEDI contra a política econômica de seu governo. (CARDOSO, 1999).

Dois casos são contrastantes como evidências do que estava acontecendo com a indústria brasileira, em diferentes estados, no início do primeiro governo Cardoso. São Paulo vivia, para 1996, uma perda acelerada da participação no PIB nacional, e no industrial em particular. Por outro lado, nesse mesmo ano, seu vizinho, Rio de Janeiro, ensaiava uma saída de sua crise. De fato a participação de RJ no PIB nacional, e no industrial em particular, que também tinha sido alta, sofreu um grande ajuste para baixo, desde inícios da década de oitenta, estendendo-se até a primeira metade da década de noventa e recuperando-se a partir da segunda metade dessa mesma década. (CANOSA, 1996).

Em número especial editado pelo jornal Gazeta Mercantil (BALANÇO RJ, 1996), dedicado ao comportamento econômico do estado de Rio de Janeiro, são mostrados um conjunto de dados que indicam claramente o início da recuperação do investimento e do crescimento econômico nesse estado, viabilizada pela política agressiva de privatizações levada a cabo pelo então governador do PSDB Marcello Alencar, desde 1995, quem passou a ser reconhecido como pioneiro na implementação plena da agenda neoliberal, lançada por Cardoso em nível federal. (BALANÇO RJ, 1996, p. 14).

O objetivo declarado de seu programa de liberalização era “libertar a administração para atrair novos investimentos nas áreas de serviços públicos e aumentar a competitividade econômica do Estado do Rio de Janeiro”. (Idem, p. 14). Sintonizado com essa política, comemorava nessa mesma publicação o presidente da Federação das Indústrias do Estado de Rio de Janeiro (FIRJAN), Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, do grupo Ipiranga:

Em um ano e meio, o Rio de Janeiro fez milagres. A través do patamar político de aliança do governador e o presidente da República, em pouco tempo foi revertida a imagem desoladora da violência e o estado atraiu investimentos industriais de peso. Retomou a posição cosmopolita e de vanguarda, antecipou-se ao resto do País no processo de privatização de empresas estaduais e da estrutura viária”. (MAGALHÃES, 1996, p. 12).

Esse desempenho objetivo do estado de RJ, e as afirmações do presidente da FIRJAN viriam a tornar-se relevantes na explicação de seu posterior posicionamento no debate sobre questões como a guerra fiscal, a falta de uma política industrial (que alegava parte do empresariado) assim como sobre as reclamações que muitos lançavam contra a política econômica do governo Cardoso, apoiada por Gouvêa Vieira até o final do seu último governo.

São Paulo enfrentava, ao contrário, um duplo problema, na área financeira e na área industrial. (BALANÇO SP, 1996, p. 20-21, p. 33). Esta publicação da Gazeta Mercantil elogiava o processo fluminense, porém via vários pontos de crise e vacilação em São Paulo provenientes também do posicionamento político do falecido governador Mário Covas, do PSDB, que não se destacou como um dos mais entusiastas com as vendas de estatais. Isto deve ser entendido, não como contraposição ideológica ao governo federal, senão como parte das complexidades de um estado do peso que representava econômica e politicamente São Paulo na federação.

A posição dos paulistas encabeçados politicamente por Covas, e sustentada pelos pensadores e burocratas do “liberal desenvolvimentismo” provenientes quase todos de São Paulo, deve ser entendida como estratégica. Nas publicações da época podem ler-se anúncios oficiais nos quais o governo manifestava coisas como as seguintes: “Se o governo do Estado de São Paulo privatizasse a CPFL há dois anos, ela teria sido vendida por um preço três vezes menor. Por isso, para não sucatear um patrimônio público, o Governo primeiro precisou sanear a empresa, para depois privatizá-la. (BALANÇO SP, 1997, p. 13).

O anterior poderia ser visto como um recado a Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e ao resto do país que iam “*in crescendo*” em sua onda privatizante e de concessão de fundos obtidos com as vendas de estatais para incentivar que fossem instaladas empresas multinacionais, principalmente da área automobilística. Politicamente, os paulistas ganhavam mais aliados para

o futuro, provenientes da oposição, em meio de um total apoio da imprensa às reformas, o que silenciava qualquer reclamo qualificando-no de nacionalismo ultrapassado. Também faziam perceber à sua população que estavam sendo responsáveis com o patrimônio público para beneficiá-la com os fundos obtidos. Isso não necessariamente satisfazia o empresariado paulista já que uma parte dele adquiriu em conjunto com o capital estrangeiro, ou individualmente, as empresas vendidas. Por outro lado, poderia-se avaliar essa posição mais lenta na aplicação das privatizações como moeda de troca para poder negociar suas demandas de uma política industrial de nível federal.

O resto dos estados, como dissemos, estava utilizando o dinheiro dos fundos obtidos com a privatização, assim como os incentivos da "guerra fiscal", para atrair empresas como real política de crescimento industrial. Uma citação é interessante:

Especialmente Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro e, em maior ou menor intensidade, Ceará, Bahia e Rio Grande do Sul têm tido sucesso na atração de novos investimentos nacionais ou internacionais. Um dos exemplos sempre lembrados é o de Goiás, que nos últimos dez anos conseguiu atrair mais de 250 indústrias, criando 130 mil empregos e passando do 12º lugar para o 8º lugar em termos de participação no PIB nacional, em função de uma política explícita de incentivos fiscais. A guerra fiscal, na realidade, só faz sentido contra o Estado de São Paulo, onde se concentra o parque industrial brasileiro. Esse estado aparece, então, como o grande perdedor.

A geometria política do conflito é, portanto, bastante variada. Tanto entre parlamentares federais quanto entre autoridades estaduais, há muitos defensores da livre competição entre os estados em prol da atração de novas indústrias e serviços para os seus territórios. Afirmam ser os incentivos fiscais um direito constitucional e que, apesar de apresentarem um lado negativo, têm sido vitais para o desenvolvimento de alguns estados. Como assinalou o ex-presidente da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Cândido Procópio Lima Neto (PFL-RJ), o Estado do Rio de Janeiro "deve sair para a guerra fiscal, ainda que o CONFAZ não permita, senão vai tudo para São Paulo". O deputado Moreira Franco, por sua vez, assinalou com acuidade que a regra majoritária adotada pelo CONFAZ "protege sempre o mais forte". (AZEVEDO; MELO, 1997).

Portanto, no cenário empresarial, verificou-se que um debate intenso foi mantido entre os presidentes da FIRJAN e a FIESP, alastrando-se desde o início ao fim dos governos Cardoso. A FIESP criticava duramente a política econômica à qual culpava pela falta de crescimento

consistente (na linguagem econômica passou a ser conhecida como política de *stop and go*), mas também combinando essa crítica à defesa contra a guerra fiscal, culpando ao governo federal por nada fazer para evitá-la e, pelo contrário, estimulá-la com as suas políticas. O presidente da FIRJAN, contrariamente, elogiava essa política econômica, chegando a acusar a FIESP e ao empresariado paulista de estar colocando o país na situação de 40 anos atrás. Manchetes abundavam sobre esse debate. Uma delas, de 1998, dizia: "O outro lado do conflito Rio-São Paulo. Guerra fiscal vai aquecer a briga entre as federações da indústria nos dois Estados" (Jornal do Comércio, RJ, 1999) onde se relatava:

A guerra declarada na semana passada contra a poderosa Fiesp, pelo presidente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, está apenas no começo. Primeiro ano de mandato do governador eleito do Rio, Anthoni Garotinho, 1999 será marcado pelo recrudescimento da guerra fiscal, já antecipada pelo governador fluminense e defendida pelo presidente da Firjan. A disputa pelos escassos investimentos em um ano de recessão deverá contribuir para a intensificação do conflito Rio-São Paulo, iniciado esta semana pelas declarações do dirigente.

Ao apelidar os empresários filiados à entidade paulista de "papagaios" –por propagarem a necessidade imediata de redução dos juros–, Gouvêa Vieira apenas sinalizou os primeiros movimentos da briga do próximo ano.

O presidente da Firjan, cogitado como possível ocupante do novo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, nega qualquer convite do Governo, mas a interlocutores próximos defende sua ocupação por um nome de peso do setor empresarial. Somente uma pessoa atendida com as demandas produtivas, justifica, teria condições de desentupir os canais de comunicação e colaboração do Governo com a iniciativa privada.

– O novo Ministério não representa contradição entre a política econômica do País, baseada em austeridade monetária, e a necessidade de crescimento econômico. Até porque algum desenvolvimento nós poderemos ter no próximo ano, desde que o Congresso garanta já no primeiro semestre a aprovação da Reforma Tributária. (JORNAL DO COMMERCIO, dez. 1999).

Nesse debate intervinha, ativamente, a equipe econômica do governo. Assim, em 1997 o presidente da FIRJAN, Gouvêa Vieira, ao defender o governo foi secundado pelo então presidente do Banco Central, Gustavo Franco:

O presidente do Banco Central, Gustavo Franco, não quis responder as críticas do presidente da FIESP à política de juros altos adotada pelo governo federal para enfrentar um ataque especulativo contra o Real. Franco, porém, apoiou o discurso de Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira. "O doutor Eduardo Eugênio comentou a questão bastante especificamente, e essa é uma questão de industriais, à qual não tenho nada a acrescentar", disse.

O presidente do BC lembrou ainda que a reestruturação do setor industrial está produzindo uma descentralização. Ele argumentou que, como em todo processo dinâmico e de transformação, haverá vencedor e perdedor. Mas lembrou que a descentralização que surge faz um Brasil mais igual. "**Perdem-se empregos em São Paulo e abrem-se fábricas no Nordeste**", ressaltou. (SANTOS, S., 1997. Grifo nosso).

Também as elites políticas participavam desse debate, contrapondo-se a alguns empresários. Como dado pitoresco coloca-se aqui a seguinte citação que mostra como se usavam esses temas da guerra fiscal e política econômica para enfrentar paulistas e resto do país:

ACM propõe um novo imposto

Brasília.- O presidente do Congresso, senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), pretende propor a criação de um novo imposto, "para financiar projetos que combatam a pobreza".

Votorantim

Ao anunciar a sua proposta, ACM citou o grupo Votorantim, do empresário Antônio Ermírio de Moraes, que fez críticas aos incentivos dados para a Ford se instalar na Bahia. "Esta contribuição teria uma cobrança diferenciada. A Votorantim, por exemplo, que recebe muitos benefícios fiscais, pagaria até 100 vezes mais do que uma empresa menor. (POBREZA, 1999).

Como se percebe, nesse debate entre o empresariado, a equipe econômica e lideranças políticas eram recorrentes temas sobre política econômica, guerra fiscal e investimentos. Os assuntos sobre abertura econômica, privatizações, etc. não pareciam ganhar tanta atenção nos debates por haver mais coincidência, entre esses debatedores, em torno dessas reformas. Ainda assim, alguns empresários importantes observavam que ainda uma parte do empresariado não compreendia o momento que se vivia e por isso reclamava ou não tomava iniciativas suficientes. Nesse sentido, vejamos as palavras que foram citadas na introdução, ditas por Benjamin Steimbruch, empresário que comprou a estatal Vale do Rio Doce.

Como consequência das reformas neoliberais, alguns setores empresariais viram ampliada sua presença na economia brasileira, se medida pelo percentual no PIB. Esse processo foi catalisado pelas privatizações de infraestruturas de áreas como Comunicação e Eletricidade, assim como pela modificação do conceito de empresa nacional, assuntos que já foram referidos

no capítulo 3. É óbvio que tais setores converter-se-iam, imediatamente, em sustentadores principais do modelo em andamento e isso destoava dos protestos de outros segmentos mais lesados da indústria nacional.

Um caso de sucesso com as reformas, devido ao dinamismo que lhe foi injetado, foi o da indústria de base, cujos empresários agrupam-se na Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústria de Base, ABDIB, entidade civil de adesão voluntária, ou seja, de representação não oficial, se pensa-se no arranjo corporativo ainda vigente constitucionalmente, representado pelo sistema CNI na área industrial. De acordo com o empresário Roberto Vidigal, do grupo CONFAB, pertencente à citada ABDIB, esse dinamismo não veio sem um profundo ajuste, que aconteceu em função da forte instabilidade inflacionária que viveu o Brasil, conduzindo à perda de quase a metade desse importante setor, entre os planos Cruzado e Real. (VIDIGAL, 2003).

Com a adoção do modelo neoliberal, o eixo do poder se deslocou para o setor privado, admitia José Augusto Marques, presidente da ABDIB (CAMPOS, 1996, pp. 16-17). As indústrias desse setor tiveram que acompanhar as mudanças, o que significou permitir, já em 1996, que 30 novos sócios, todos estrangeiros, ingressassem na ABDIB, o que até essa data estava proibido estatutariamente. Eram empresas que atuam no setor Infraestrutura, o qual estava sendo privatizado, destacando-se entre elas as norte-americanas Exxon Oil, Texaco e Unocal, assim como a argentina YPF. Isso significa, de acordo com o presidente da ABDIB, que com a renúncia do Estado de regular a atividade econômica como antes e, devido a sua própria crise financeira, os empresários brasileiros tiveram que se associar ao capital internacional e modificar o estatuto da ABDIB para permitir a inclusão dessas empresas estrangeiras, algo impensável antes de intensificar-se todo o processo de liberalização 10 anos atrás. Como apontava o citado líder empresarial: "Exauriu-se a capacidade de investimento do Estado. O modelo de financiamento

da economia brasileira está mudando e a solução é o capital privado. Fomos atrás dele". (CAMPOS, 1996, p. 17).

Dada a realidade descrita até aqui, considera-se que o caso do MDIC ganha mais consistência. A reforma ministerial que incluiu a sua criação, em Janeiro de 1999, indica que os empresários paulistas tiveram sucesso em sua estratégia prévia de colocar na agenda nacional o problema da necessidade de uma política industrial, o que no modelo de Slembeck equivale à FASE I, Surgimento do Problema, cujo filtro *Mobilização Inicial* devia ser superado. Essa primeira fase não teve que enfrentar muitos elementos de oposição contra o que era apregoado pela FIESP-IEDI já que eram claros os efeitos da política econômica implementada pelo governo FHC. Os impactos da mesma para o setor produtivo, e para a sociedade em geral, a partir do segundo semestre de 1995, eram cada vez mais funestos, em termos tanto de redução do crescimento do setor industrial e da economia como um todo, como na perda de empregos e de renda para a população.

Os temores que enfrentavam os empresários paulistas pareciam mais de tipo político, uma vez que a repercussão que tinha o protagonismo de suas reivindicações os convertia no centro dos contra-ataques por parte dos que sustentavam a política econômica neoliberal, tanto dentro como fora do governo, agrupados no que se denominou no capítulo 3 desta teses como argumento neoliberal brasileiro, anb. Sustentação para a qual também contribuíram os grandes meios de comunicação, quase sempre em lua de mel com o governo federal, pelo menos no que diz respeito à defesa de sua política econômica e das imagens do Presidente e de seu principal subordinado o ministro da Fazenda, Pedro Malan.

Uma vez articulada a mobilização inicial, isso levou à FASE II, o que permitiu a construção de uma *interpretação coletiva* sobre o problema que eles queriam apresentar como fundamental.

Nesse caso, o filtro II, Definição, se traduzia como o impacto na produção, para o conjunto do empresariado industrial, da política econômica ortodoxa que estava sendo implementada. Ao perseguir que essa mobilização resultasse nessa interpretação, as elites paulistas, políticas e empresariais, pretendiam, em verdade, enfrentar também outro problema que os impacientava muito: o avanço da "guerra fiscal"; quer dizer, reverter, na medida do possível, a direção do fluxo de novos investimentos (procedentes do exterior, mas também internos) que se decidia crescentemente a favor dos estados que maiores incentivos e fundos públicos facilitassem às empresas, a maioria delas multinacionais como a GM e a FORD cujos faturamentos anuais equivaliam ao PIB de muitos desses Estados da Federação. Os fundos outorgados provinham das receitas com privatizações, enquanto que os incentivos podiam ser na forma de renúncias fiscais e subsídios. Para ambas modalidades as finanças do estado de São Paulo não estavam em idêntica capacidade de suportar.

Foi alcançado, então, o objetivo de interpretação coletiva, apontado. Essa incluía também, simultaneamente à reclamação pela questão macroeconômica, outro componente unificador que era a luta pela aprovação das reformas que "faltavam", o que foi expresso na marcha rumo a Brasília, para pressionar ao legislativo a aprová-las. (OESP, de 23-05-1996). Cabe aclarar que, fruto da opção prioritária da equipe econômica pela política ortodoxa permanente, essa marcha teve resultados contrários aos esperados já que a sua tendência foi dividir de novo governo federal-empresários. Estes criticaram FHC, nesse encontro, por supostamente não se esforçar claramente pela aprovação das reformas. Fizeram, então, uma forte crítica à rigidez monetária e cambial que os tornava menos competitivos dada a realidade de abertura "irreversível" da economia. (OESP, 23-05-1996). Como se observou na época: "A impaciência se materializava na postura de Moreira Ferreira. 'Não viemos aqui para chorar, mas para mostrar ao governo e ao

Congresso que não podemos ficar inertes nesse vai-e-vem que não acaba nunca", afirmava ele, presidente da FIESP, na época.

Aqui deve ser destacado que, apesar da mobilização inicial da fase I ter resultado relativamente fácil, já na fase II houve uma maior radicalização nos métodos de luta utilizados pelo empresariado paulista, FIESP-IEDI especificamente, que junto a líderes políticos do PSDB, principalmente, pressionaram em atos públicos, marchas e encontros pela modificação da política monetária e por dirigir o modelo de desenvolvimento para o lado real da economia, o que significaria retomar o crescimento. Porém, o cenário político-econômico desse momento, 1998, com a campanha para a reeleição e a crise de credibilidade do país aumentando, era quase impossível impor um discurso que privilegiasse o crescimento ou políticas ativas para retomá-lo, como queriam essas instituições empresariais e elites políticas paulistas.

Após a vitória que deu a reeleição a Fernando Henrique Cardoso em outubro de 1998, e apesar dos reflexos da crise russa na economia brasileira, com "queima" de bilhões de dólares das reservas do Banco Central, os empresários e alguns partidos políticos paulistas iniciaram uma radicalização do movimento por uma política industrial, o que derivava no pedido de flexibilização do câmbio e diminuição da taxa de juros (paradoxalmente, a SELIC³ foi elevada, nessa época, para perto de 50%, procurando enfrentar a grande saída de capitais, embora muitos afirmem que, devido às eleições, não foram tomadas as medidas necessárias para evitar essa perda de reservas em tão pouco tempo). Os principais sindicatos de trabalhadores paulistas agrupados na Central Unica de Trabalhadores, CUT, e a Força Sindical foram convidados a unir-se a um movimento pelo "emprego e a produção", apelo este liderado pelo então recém eleito presidente da FIESP, Horacio Lafer Piva, em finais de 1998.

3 A taxa Selic é a taxa de financiamento no mercado interbancário para operações de um dia, ou *overnight*, que possuem lastro em títulos públicos federais, títulos estes que são listados e negociados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia, SELIC. Ela acaba servindo de referência para todas as demais taxas de juros da economia.

A seguinte parte de uma crônica sobre a assistência de deputados paulistas ao ato organizado pela FIESP, mostra o apoio dos partidos principais desse Estado:

O ato de protesto contra a política econômica do governo, liderado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), contou com a participação de 37 deputados federais e estaduais. A maior presença foi de representantes do Partido dos Trabalhadores, mas também foi expressiva a presença de representantes de outros partidos, como o PSDB e segmentos da base governista. (DEPUTADOS PARTICIPAM DO PROTESTO, 1998)

Por outro lado, assim era narrada a convergência entre trabalhadores e empresários paulistas, convidados por estes últimos:

Empresários do setor industrial de São Paulo e trabalhadores ligados à Central Única dos Trabalhadores (CUT) e à Força Sindical preparam uma grande manifestação, para o dia 21, contra a política econômica do governo e a favor de um programa de desenvolvimento que incluía o crescimento da produção e a criação de novos empregos. O encontro começou a ser planejado ontem na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), onde estiveram, pela manhã, o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, Paulo Pereira da Silva, o Paulinho, e à tarde, o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, Luiz Marinho. Parlamentares da bancada paulista serão convidados a participar do que está sendo denominado Pacto pela Produção e pelo Emprego. (FIESP E SINDICATOS LANÇAM PACTO PELA PRODUÇÃO, 1998).

Esse protesto lançava a mensagem de que, se algo devia ser feito, não era continuar privilegiando o lado financeiro da economia. Do modo em que essa luta fosse decidida, dependeria a criação de um mecanismo governamental que refletisse a opção pela retomada do crescimento, essa era a aposta dessas entidades. Isso explica, talvez, que em um momento de profunda crise eles decidiram radicalizar suas demandas. A reação de alguns integrantes do ano não se fez esperar. Os empresários paulistas, mais especificamente os líderes do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento da Indústria, IEDI, foram acusados, literalmente, de conspiradores, como será visto posteriormente. O IEDI vinha publicando uma série de documentos em que se colocava como a única entidade empresarial que questionava, na maioria

de seus pontos, as reformas econômicas. Essa entidade sugeriu, alternativamente, uma política de desenvolvimento baseada na empresa nacional, além de, como é óbvio, rejeitava a política econômica seguida pelo ministro da Fazenda, Malan e por Gustavo Franco desde o Banco Central. (IEDI, 1998; 2001).

Ao mesmo tempo, embora a Confederação Nacional da Indústria, CNI, assim como outras entidades empresariais fora do Estado de São Paulo, não aderiram à luta contra a guerra fiscal, intensificavam seus reclamos, cada vez mais freqüentes, contra a política monetária do governo. Em relação à "guerra fiscal", pode-se observar que em seu principal documento desse período (1995-1998), publicado em 1998, "Competitividade e crescimento: a agenda da indústria" não é mencionada uma única vez a frase guerra fiscal, sendo que pelo contrário se indica:

O processo de transformação estrutural da indústria em busca da competitividade afeta a sua distribuição espacial. **É importante que não se criem obstáculos à mobilidade de investimentos entre as regiões brasileiras** de forma a que o processo de ajustamento à economia global não se reflita em perda de indústrias no Brasil ou na sua transferência para outros países. **A redução das disparidades inter-regionais de produtividade e desenvolvimento industrial deve também ser perseguida através do redirecionamento via mercado**, em resposta à nova estrutura de preços relativos, e, notadamente, através da melhoria das condições de infra-estrutura e educação das regiões menos desenvolvidas. (CNI, 1998, p. 30. Grifo nosso).

Porém, nesse mesmo documento nota-se que o discurso da CNI coincidia cada vez mais com o das elites paulistas no que dizia respeito à necessidade de reduzir a taxa de juros e flexibilizar a taxa de câmbio. A única entidade que nunca coincidiu com eles sobre esse tema foi a FIRJAN que, ao contrário, aderiu ao coro dos apoiadores da política econômica e pedia mais racionalidade aos paulistas. Nesse sentido, fazendo alusão a um editorial escrito pelo jornal O Estado de São Paulo de 17 de dezembro de 1998, uma matéria jornalística, do OESP, indica que, de acordo com Gouvêa Viera "tal comportamento caracteriza o que o editorial de ontem do Estado chamou de 'populismo empresarial'".

Além disso, como mencionado anteriormente e segundo os jornais da época, o presidente da FIRJAN, Eduardo Eugenio Gouvêa Viera era considerado “aliado de primeira hora do presidente Fernando Henrique Cardoso e tucano simpatizante”, propulsor da guerra fiscal entre os Estados, à qual ele, como a CNI, atribuíam a virtude de diminuir as desigualdades regionais:

Gouvêa Viera (...) disse que a indústria paulista está em processo de esvaziamento, advertindo que São Paulo não é o Brasil.

Ele disse que as indústrias estão se instalando no Rio, Minas e Paraná, por exemplo, o que é bom para empresários e trabalhadores de São Paulo, já que a concentração não beneficia ninguém. “Mas a Fiesp fala, São Paulo fala e a impressão que se tem é a de que o Brasil é que está falando”, afirmou. (EMPRESARIADO DO RIO FAZ DURO ATAQUE À FIESP, 1998. Grifo nosso).

Pode-se notar que Gouvêa Vieira, presidente da FIRJAN, reconhecia o sucesso dos paulistas em impor o discurso contra a política econômica e a favor de uma política industrial. Na seqüência, o filtro que teve de ser ultrapassado na fase III referia-se à preparação da decisão tomada. Teoricamente, aqui tem um papel muito importante a participação dos grupos de interesses e burocráticos que dão forma à decisão de enfrentar os problemas identificados. De acordo a Slembeck, a *preparação* inclui a avaliação e apresentação de alternativas que são examinadas e discutidas em processos formais e informais dentro de vários corpos ou grupos. Dentro desses grupos, a necessidade de interpretação coletiva pode surgir novamente; processo que de fato determinará a forma que adquirirá a decisão. Nesta etapa, a maior parte do trabalho é realizada em comissões, comitês e conselhos, por isso o “público” é majoritariamente excluído deste processo. Além do mais, os burocratas das agências e ministérios poderiam ter influência especial quando interpretem e sistematizem os resultados das indagações. Aqui se está sendo muito esquemático, para que possa ser melhor entendido o processo explicado, mas sabe-se que na vida real nunca é seguido um esquema ideal, devido às suas complexidades e às especificidades, dadas por fatores históricos, estruturais e conjunturais, que interferem na

cristalização de um fenômeno.

Posteriormente, identificam-se vários momentos nos quais ficam claras as mobilizações dos dois lados em luta, em direção a incidir na decisão já tomada. Quer dizer, sabe-se que durante a campanha eleitoral de 1998, o presidente Cardoso já tinha prometido aos empresários industriais, aos sindicatos de trabalhadores e aos partidos da base de apoio, dar prioridade à produção em seu segundo mandato. (OESP, 2001; FSP, 2001). Nesse sentido, estava tocando-se um aspecto que não se limitava unicamente ao econômico, mas, fundamentalmente, estrutural e ideológico, na medida em que as contradições inerentes à opção de política e ao tipo de inserção econômica de Brasil na economia mundial, obstaculizavam, claramente, valorizar o lado “real” da economia. No entanto, devido aos imperativos colocados pelo momento eleitoral que definiria a supervivência do Presidente e, mais importante ainda, do próprio modelo econômico, teve o Presidente que, como conduta provavelmente individual, dar um giro em direção à “realidade” econômica, que se encontrava em uma grave crise de crescimento e perda de cadeias produtivas na área industrial. Lançou mão para tanto, do apoio de uma parte de seus colaboradores (os “liberais desenvolvimentistas”, encabeçados pelos irmãos Mendonça de Barros e Bresser Pereira). Falou mais forte, portanto, a preservação do projeto político de FHC, o que entrou ligeiramente em contradição com os setores “duros” do amb (agentes do mercado de capitais nacional e internacional assim como acadêmicos universitários, e alguns médios de comunicação que diziam temer a ruptura do modelo neoliberal).

Eram muitos, portanto, os interesses que estavam em jogo na área da economia, ameaçados pelo movimento liderado pelos empresários industriais paulistas e pela proposta de criação de um órgão vinculado ao Executivo, dirigido a implementar políticas econômicas ativas. O modelo econômico escolhido e aplicado por uma parte da burguesia (a financeira nacional e

internacional) era, de fato, o dominante (MINELLA, 2001), com o apoio das agências internacionais e dos grandes grupos de comunicação. Estes, que sempre defenderam o *status quo*, estavam também sendo beneficiados (ao menos a curto prazo⁴) pela entrada de capitais para financiar o crescimento de seus negócios. Além do mais, tem-se o próprio sentido da saída da crise, imposto como pensamento único com amplo apoio desses médios de comunicação. Era contra esses fortes interesses que tinham que batalhar os citados atores.

No citado cenário, o que sempre existiu como uma realidade latente obteve a oportunidade que precisava para ganhar espaço, nesse caso na forma de um ministério. Esta prometia ser a marca do segundo mandato de Cardoso, um símbolo real de enfrentamento de problemas graves (existentes nos setores produtivos) mas que eram considerados pela equipe econômica como um “ajuste natural” dado pelas deficiências históricas do setor industrial nacional. Tomada a decisão, o novo ministério foi prometido a Luis Carlos Mendonça de Barros: “Projeto pessoal do presidente Fernando Henrique, a pasta foi moldada para se chamar Ministério da Produção e ser ocupada pelo ex-ministro das Comunicações. Com o escândalo dos grampos⁵ no BNDES, o ex-presidente do BNDES nem chegou a assumir o posto” (OESP, 2001), diz notícia aparecida nesse jornal, fazendo uma revisão do que denominaram o caso do “Ministério maldito”. Quase simultaneamente, o ministro Malan, sabendo da decisão de criar o MDIC, tomada por Cardoso, tinha sugerido o nome de Celso Lafer para a citada pasta. Dele se falará adiante.

Uma crônica aparecida numa revista afirmava também, nesse sentido, que

4 O jornalista Bob Fernández em análise feita na revista *Carta Capital* escrevia na época: “A MÍDIA NA DISPUTA. As privatizações na telecomunicação serão muito mais concentradas, tudo será repassado para cinco ou seis grupos. E dentro desses grupos, quase invariavelmente, além de financistas e, às vezes, empreiteiros, a mídia, os órgãos de imprensa. Está sendo entregue, na forma de concessão, o monopólio do conteúdo e transmissão para grupos que serão os pólos de poder mediático nos próximos 20 anos. No Rio Grande do Sul, é a RBS; já entregaram São Paulo para o Estadão, alguma coisa é da Abril, o Grupo Folha ainda está na disputa, e por aí afora”. (FERNANDES, 1998).

5 No ano 1998, depois das eleições, foram denunciadas irregularidades no processo de privatização de empresas de telecomunicações. Esse processo foi liderado por L. C. Mendonça de Barros desde o Ministério das Comunicações e André Lara Rezende desde o BNDES, quando patrocinaram grupos privados para que participaram nas subastas oferecendo ajuda de financiamento por parte do governo. Isso levou à demissão de ambos antes de finalizado o ano

Luiz Carlos caiu na armadilha do grampo telefônico e afastou-se do governo. Malan propôs novamente o nome de Lafer, desta vez com sucesso. (...) Portanto o novo integrante do governo é um diplomata com trânsito nos dois pólos do debate. Ele não terá as verbas do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, CEF, como era o projeto de Mendonça de Barros, mas terá o BNDES. (REVISTA VEJA, 6 jan. 1999, pp. 40-41).

Na análise da fase IV será mais bem explicado porque adquiriu a fama de “maldito”, o que foi, ao parecer, um dos maiores projetos de autodefesa das elites paulistas (empresariado industrial em particular) por tê-lo projetado como um ente agregador do conjunto de demandas do empresariado industrial nacional, com o qual pretendiam retirar a pressão a que estavam submetidos por parte das elites políticas e econômicas dos demais estados. Esta era uma disputa que não se limitou, como é possível perceber, ao âmbito fiscal, mas que se estendeu a outros espectros e teve muitas significações em meio do projeto ideológico aplicado. Além do mais, suas dificuldades analíticas são profundas, já que de qualquer modo, o próprio empresariado industrial paulista e as elites políticas que a elas respondiam não colocavam (assim como o restante do empresariado industrial nacional) obstáculos para permitir a realização de grande parte da agenda de reformas neoliberais, já que a ela estavam ligados. (DINIZ, 2001). Nesse sentido, coincide-se com a seguinte afirmação:

(...) a despeito do impacto negativo sobre alguns segmentos e do alto custo imposto a inúmeros empresários e mesmo a setores inteiros do universo industrial, não se formou algo similar a uma coalizão de perdedores. Houve mesmo expressivas manifestações de apoio. Assim é que alguns setores, através de suas organizações representativas, expressaram uma avaliação positiva das políticas de reformas. Este foi o caso, por exemplo, da ABDIB (Associação Brasileira da Infra-estrutura e da Indústria de Base), do Sinicom (Sindicato Nacional da Indústria de Construção Pesada) e da ONIP (Organização Nacional da Indústria do Petróleo), esta última criada em 1999. Tal resultado é um reflexo da profundidade das mudanças. (DINIZ, 2001).

O problema estava, primordialmente, no implacável componente conjuntural que têm os processos políticos e que se manifesta, concretamente, nesse caminho de transição rumo ao “novo” que vai ganhando terreno como elemento dominante dentro da complexa lógica de

acumulação do modo de produção capitalista. O “antigo”, aqui, seria a liderança do setor produtivo industrial brasileiro e mundial, que não podia admitir com facilidade que as forças de decisão econômica ficassem cada vez mais no lado financeiro do capital, este sim adquirindo uma vigência e dinâmica tão aceleradas que o leva, através de grupos econômicos cada vez menores em número e maiores em tamanho, a dominar o mundo em que simultaneamente acontecem os processos políticos e econômicos.

Como aponta Diniz, a profundidade das mudanças ia em direção deliberada para a regulação da sociedade por parte das forças do mercado, as quais são inerentes ao setor privado. Por isso explica-se que não se haja visto a consolidação de uma coalizão de empresários contra o governo Cardoso e que este tenha sido apoiado quase unanimemente pelo empresariado, em sua reeleição. Acredita-se aqui que essas constatações tendem a solidificar o argumento de que a disputa situava-se mais entre elites regionais cujos conflitos históricos, no âmbito da federação brasileira, sempre estiveram latentes.

Não existiam conflitos em torno a uma contradição antagônica entre essas elites regionais do empresariado industrial, pois o projeto neoliberal era, com exceção de alguns posicionamentos do IEDI, apoiado por todos. O problema decorria das contradições que surgiam em relação ao caminho para chegar à regulação da sociedade pelo mercado. Os industriais paulistas perseguiram preservar seu peso no PIB da federação. Paralelamente, o resto dos estados queria aproveitar ao máximo as reformas com orientação de mercado para maximizar sua presença na economia nacional (Cf. CNI, 1998, p. 30), o que parece ser a causa principal dos conflitos. A guerra fiscal surge assim como símbolo dessas disputas que tinham, também, outros componentes.

O antagonismo maior que surgiu aconteceu entre o empresariado do setor financeiro e os integrantes dos setores industrial, agrícola e comercial. A pesar de todos eles apoiarem as

reformas com orientação de mercado, o tema da política macroeconômica que acompanhava essas reformas se colocou como um conflito muito importante. Deixa-se para a conclusão a explicação desse conflito onde explicar-se-á a inviabilidade de separar ambos temas da agenda neoliberal, dada a natureza adquirida pelo capitalismo no mundo atual. Cabe aclarar que, em grande medida, é relativa e complexa a separação entre esses setores empresariais, dado o nível de interligação entre os capitais que precisamente a engenharia da desregulamentação financeira possibilitou.

Retomando o ponto central. A FASE III e a superação do seu filtro correspondente culminaram quando os líderes do movimento por uma política industrial, os políticos e empresários paulistas, conseguiram que, na preparação da decisão tomada pelo governo, fossem incluídas muitas de suas demandas. Procedeu-se, então, à estruturação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC, colocando no seu comando uma pessoa proveniente do próprio estado de São Paulo, o intelectual e empresário Celso Lafer, íntimo colaborador de FHC e filho de um dos fundadores da Metal Leve. Lafer tinha sido, também, ex-diretor da FIESP e fundador do IEDI (Veja, 6 jan. 1999, pp. 40-41). Ele era tido como uma personagem politicamente inexpressiva dentro do chamado “tucanato” de acordo com uma parte da imprensa (OESP e FSP dezembro-janeiro 1999) o que representava uma vitória para o poderoso chefe da equipe econômica, Ministro da Fazenda Pedro Malan, já que se dizia que, com essa seleção, o MDIC nascia como um “apêndice” desse Ministério.

Pelo lado dos críticos à iniciativa presidencial de atender parte das demandas do empresariado industrial, o paulista em particular, pode-se identificar, de modo central, a participação do setor financeiro externo, agências de notícias especializadas em negócios, assim como intelectuais brasileiros, integrantes do anb. Nas publicações jornalísticas de finais de 1998,

quando já tinha sido anunciada a formação do segundo governo FHC, em termos de sua composição ministerial, uma série de preocupações, assim como fortes críticas, foram emitidas por esses representantes do mercado financeiro e/ou intelectuais neoliberais. Aqui se mostram, primeiro, as palavras de vários representantes do capital financeiro que mostraram “tranquilidade” ao ver a composição do governo assim como da pessoa escolhida para gerenciar o MDIC, o que para eles era garantia de continuidade e cuidado com a política econômica então aplicada.

O novo Ministério anunciado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso deve trazer certa tranquilidade ao mercado financeiro internacional. Ele confirma a manutenção da atual política econômica e a prioridade ao ajuste fiscal, reforçada com a criação de secretarias especiais que irão acompanhá-lo. **Era a definição que se esperava.**

O investidor estrangeiro estava atento ao anúncio do Ministério apenas na medida em que ele refletiria a política econômica do governo. Para ele, afirma Carlos Kawall, economista-chefe do Citibank, o importante é o comprometimento com o ajuste fiscal, indispensável para que o País recupere sua credibilidade externa e lance as bases de um desenvolvimento sustentado. E, nesse sentido, o resultado é positivo, acrescenta Kawall, pois o presidente manteve a equipe econômica que fez as negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI), está comprometida com o ajuste fiscal e com a manutenção da política cambial. É uma indicação de que não se esperam mudanças bruscas.

Outra preocupação não só do mercado financeiro era a ameaça de uma recaída protecionista, estimulada por pressões para que o governo restrinja ainda mais as importações. Nas últimas semanas, essa atitude refletia-se na idéia da criação de um ministério inicialmente chamado da Produção, agora criado como de desenvolvimento. Para Carlos Kawall, o fato de o presidente ter nomeado para esse ministério o embaixador Celso Lafer, chefe da missão brasileira na Organização Mundial do Comércio (OMC), em princípio afasta esse tipo de preocupação. Lafer tem grande experiência com os problemas de comércio internacional, conviveu com eles durante anos, na OMC, e tem-se mostrado, até agora, um defensor do livre comércio, usando como defesa as regras aprovadas por todos os países membros da OMC.

O economista-chefe do Loids Bank, Odair Abate, concorda com essa análise e acrescenta que a escolha de Celso Lafer tem mais alguns aspectos positivos. Internamente, o novo ministro apresenta a dupla vantagem de ter trânsito junto à equipe econômica e o setor privado. Isso é importante, acrescentou Abate, principalmente em um momento em que ele enfrentará o desafio de adaptar as demandas da indústria, com a qual conviveu, em um quadro de retração econômica. A possibilidade de conciliação trará mais tranquilidade externa, pois em um clima de queda da atividade econômica, retração do comércio mundial, maior competição e aumento do déficit comercial, renascem inevitavelmente as pressões protecionistas. Lafer pode ter um papel importante neste momento de tensões. (OESP, 27 dez. 1998. Grifo nosso).

Frise-se que esse tipo de vigilância por parte do setor financeiro externo fora uma constante durante os dois mandatos de FHC, sem que os representantes do mesmo tivessem a menor

preocupação ou escrúpulo em opinar publicamente sobre assuntos políticos que deveriam serem respeitados por representarem a expressão da vontade popular, e não dos mercados. Do mesmo modo, o professor titular da PUC-RJ, Marcelo de Paiva Abreu, já tinha lançado em dezembro de 1998, fortes críticas ao empresariado industrial e, em especial, aos integrantes do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, IEDI, por supostamente estarem conspirando contra a estabilidade e serem os patrocinadores do novo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC. Em resposta contra essas opiniões se colocou o presidente do IEDI, Júlio Gomes de Almeida, filho do atual vice-presidente da República no governo Lula. No mesmo mês de dezembro de 1998, Júlio G. de Almeida, presidente do IEDI, respondia:

Marcelo Paiva Abreu publicou um artigo na edição de 10/12 do Estado (Ilusões estratégicas), todo ele construído em torno de uma pretensa "conspiração" de empresários contra a estabilidade. Isso, aliado a um indisfarçado viés ideológico do autor, levou a inverdades e distorções acerca do Iedi, as quais precisam ser corrigidas. (...) Outras peças do pensamento presentes no referido artigo: **ênfasis o crescimento econômico é uma ameaça frontal à estabilização, pois aumenta o gasto público; a formulação de quaisquer políticas é sinônimo de distribuição de benesses**; a política econômica está dividida entre um pólo gastador e um pólo da estabilidade e a criação do Ministério da Produção, por fortalecer o pólo gastador, é "surpreendente e preocupante".

Sobre o Iedi, o artigo traz uma variedade de inverdades, a começar por atribuir ao Instituto a paternidade do Ministério da Produção (ou Ministério do Desenvolvimento). É surpreendente que a agenda para uma Política de Desenvolvimento Industrial, do Iedi, publicada após ter sido aventada a criação do ministério (por nada menos do que o presidente da República), que não traz uma única referência ao Ministério da Produção (mas sim sugere ações e a criação de instâncias para o desenvolvimento de parcerias entre setor público e setor privado), seja apontada como matriz da proposta do ministério.

O artigo acusa uma "coalizão empresarial" de pretender irresponsavelmente reverter as políticas de juros e de câmbio "a qualquer preço" e de adotar "uma política industrial baseada explicitamente na distribuição de benesses". O leitor poderá comparar essa "leitura" do documento do Iedi com o que realmente nele está escrito. (ALMEIDA, 1998. Grifo nosso).

Além disso, as agências de notícias internacionais, que realizam a importante função de difundir mundialmente a sua própria leitura sobre a situação de um país (mercado), também participaram nesta campanha, se é que é possível chamá-la deste modo, de acusações contra parte do empresariado industrial nacional. A agência Reuters, a mais destacada mundialmente na área

econômica, mandou a seguinte informação para o mundo, de acordo com crônica de um jornalista do OESP:

(...) à Agência Reuters, no seu Business Briefing, dirigido a assinantes especiais, considera que existe uma conspiração em marcha, cujos "mais aguerridos participantes são lideranças empresariais paulistas", que desejam pelo menos a cabeça de Gustavo Franco (no sentido figurado, evidentemente) e, mais, têm um projeto protecionista em mente. (ROCHA, 1998).

Como pode-se notar, os debates entre o empresariado industrial representado pelo IEDI e FIESP, de um lado, e representantes do capital financeiro internacional, intelectuais e parte da cúpula da equipe econômica encabeçada por Malan, de outro, caracterizavam-se pelo elevado grau de agressividade. Além disso, algumas reações contrárias ao IEDI-FIESP indicam que o chamado ministério da "produção" representava, ainda que simbolicamente, uma ameaça e questionamento à política econômica permanente de estabilização a serviço do capital financeiro internacional. Esse tipo de questionamento do pensamento único não era minimamente admitido pelo mercado nem por integrantes da ideologia neoliberal.

Como mostrado nos capítulos 1 e 3, o empresariado manufatureiro, em particular o paulista, foi o maior beneficiário da industrialização por substituição de importações, mas isso não pode reduzir a explicação da ação empresarial no período 1995-2002 a dizer que suas principais demandas fossem uma pretensão de volta ao passado. Elas constituíam principalmente, e esta é uma das principais idéias que quer destacar a presente tese, um desafio a uma nova lógica de acumulação de capital, dominada pelo setor financeiro que, claramente, impedia o crescimento do país e, portanto, afetava a produção do setor industrial. É aqui que reside, talvez, um conteúdo progressista da posição desse empresariado: colocar-se, usando os recursos que possuía e que o faziam mais visível perante o resto da sociedade, na cabeça dos protestos contra

um modelo cada vez menos preocupado com o lado real da economia, gerador de elevadas taxas de desemprego.

Nesse cenário cada vez mais crítico aos perversos resultados do modelo neoliberal é que podem ser entendidas as características adquiridas pela campanha presidencial de 2002 em que os quatro principais candidatos, especialmente José Serra e o efetivamente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, retomaram em seus programas a agenda de uma política industrial ativa com substituição de importações (FONSECA, 2002). Essa retomada é uma mostra de que a grande maioria da sociedade estava sintonizada com o discurso da volta do lado real da economia, o que tornava o apoio desse discurso em fonte de votos para os candidatos, embora, estes, não necessariamente desejassem romper com o neoliberalismo.

Agora, apresentam-se algumas das repercussões que teve a criação do MDIC, assim como o anúncio do nome escolhido para sua condução. Constate-se que desde já surgiam dúvidas, entre seus defensores, sobre as possíveis contradições entre a política econômica e o MDIC.

Horácio Lafer Piva, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) - "Esperamos que realmente o Ministério do Desenvolvimento seja prestigiado e tenha força. Celso Lafer é um bom nome para o ministério. Tem experiência empresarial, sobretudo na indústria, e sólida formação intelectual. É, além disso, é um homem ligado às questões do comércio internacional e da globalização, o que é muito positivo num momento em que o Brasil precisa dar um salto na suas exportações".

Nildo Masini, vice-presidente da Fiesp - "Celso Lafer é uma pessoa inteligente, extremamente capaz e com experiência empresarial. É do nosso meio e um hábil negociador. Tenho expectativa e esperança de que ele consiga contrapor-se à política da área econômica".

Antônio Ermírio de Moraes, diretor-superintendente do Grupo Votorantim - "Chegou a vez de o governo dar atenção à produção. Celso Lafer é um intelectual com amplo conhecimento da produção e tem sua vida ligada ao desenvolvimento. Sempre defendi a tese de que o ministério não fosse ocupado por um empresário, porque sempre apareceria alguém para dizer que o ministro estaria protegendo os empresários".

Paulo Setúbal, presidente da Duratex - "Celso Lafer tem sensibilidade e conhecimento. Não acho que ele deva ser um ministro antijuros altos. Não deve fazer esse papel. O ministro deveria preocupar-se com tarifas. E não vejo antagonismo entre os Ministérios do Desenvolvimento e o da Fazenda. Se a política de estabilização está mais ou menos forte é um problema da Fazenda, não do novo ministério".

Tarso Genro, ex-prefeito de Porto Alegre (PT) - "Apesar de Celso Lafer ser um intelectual refinado e qualificado, sua presença no Ministério do Desenvolvimento não acena para a mudança do modelo monetarista dependente para o modelo produtivista. A nomeação indica um ministério de pura expressão política".

Sendo metodologicamente fiéis ao esquema de quatro fases construído por Slembeck, finaliza-se com a última delas, que consistiu em obter a funcionalidade que os empresários esperavam do MDIC, o que superaria o filtro da implementação.

Cabe primeiro uma referencia aos objetivos do MDIC, assim como à motivação política de sua criação. Ambos assuntos foram objetos de comentários em duas crônicas sobre o tema em dezembro de 1998:

Já anunciado por Fernando Henrique no discurso que fez depois de reeleito, o projeto do Ministério da Produção, desejado pelo PSDB, sobreviveu aos ataques dos aliados do PFL e aguarda apenas um nome que se assemelhe ao perfil do ex-ministro Luiz Carlos Mendonça de Barros para ocupá-lo. (BRAGA e CARNEIRO, 1998).

O presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou ontem, oficialmente, para uma platéia de cerca de 300 empresários na Confederação Nacional da Indústria (CNI), a criação do Ministério da Produção, que será chamado de Ministério do Desenvolvimento. Ao falar sobre a forma que pretende dar à nova pasta, o presidente disse que ela terá sob seu comando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia (Basa) e, segundo ele, não restabelecerá as velhas práticas protecionistas.

Fernando Henrique disse que o ministério não será criado para estabelecer confronto com a política econômica conduzida pela pasta da Fazenda. "Não é para contrapor-se à política econômica macro do governo, porque essa política é do presidente da República", disse, ao reiterar que as decisões são tomadas por ele e as críticas dirigidas à política do governo são dirigidas a ele.

O presidente explicou que a pasta resultará da transformação do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Acrescentou ainda que ele se propõe, basicamente, "a manter o canal de comunicação aberto e desimpedido com o setor produtivo para escutar suas demandas e buscar, em parceria, as soluções".

(...)aproveitou para responder às críticas à criação do Ministério do Desenvolvimento. "A criação desse órgão, que é decisão minha, não está em discussão", disse. (OESP, 17 dez. 1998).

De acordo com o seu primeiro titular, o MDIC tinha quatro focos:

A ação do Ministério obedece à lógica de 4 blocos:

- 1 - o custo-brasil que depende dele e o que não depende, mas requer coordenação: taxa de câmbio, taxa de juros e reforma tributária;
- 2 - política industrial e política comercial;
- 3 - integração das pequenas e médias empresas ao processo;
- 4 - eixos nacionais de desenvolvimento e integração, um projeto em andamento do BNDES em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento e o Ministério do Orçamento e da Gestão: conjunto de projetos de infra-estrutura, logística e transportes que abarca vários eixos com suas vocações naturais, parte financiada publicamente e outra por recursos privados. (LAFER, 1999).

O Ministério maldito

A nomeação de Celso Lafer para ministro constata, por outro lado que, desde seu primeiro dia, a instância criada foi fruto de disputa entre a equipe econômica e aqueles que incentivaram sua criação já que foi colocado alguém muito próximo do ministro Malan. Este aproveitou as acusações de corrupção contra quem figurava como o homem escolhido por FHC para o MDIC, Luis Carlos Mendonça de Barros (desafeto de Malan em relação ao modelo econômico). Apenas seis meses depois de empossado, o ministro Celso Lafer perdeu o cargo, tendo ele mesmo declarado:

Sei que esbarrei no tempo político, porque muitos correligionários queriam resultados de curto prazo, o que não é possível na área da produção. Também não tive o apoio que necessitava do empresariado, que me cobrava o que não era possível oferecer. (OESP, 18 jul. 1999).

O MDIC ao mudar de nome, de Ministério de Indústria, Comércio e Turismo para incluir na sua sigla as palavras Desenvolvimento e Exterior objetivava também atingir as funções de um reclamado ministério de “comércio exterior” que nunca saiu do papel, tendo-se encontrado uma alternativa, sete meses depois de criado o MDIC, quando é incorporada (em 29 de julho de 1999, Medida Provisória 1911-8) a palavra exterior. No mesmo sentido, já para a data de criação do MDIC (janeiro de 1999) tinha sido incluída no mesmo a Câmara de Comércio Exterior, CAMEX, um órgão juridicamente inerente ao organograma da Presidência da República. De fato, câmaras como essa assessoram o “Conselho de Governo” onde se criam “com a finalidade de formular políticas públicas setoriais, cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério”, como dita a lei 9.649 de 27 de maio de 1998 que dispõe sobre a organização da Presidência da República.

Como apontam Veiga e Iglesias (2002), com a criação do MDIC a presidência e a

Secretaria Executiva da CAMEX passaram às mãos desse Ministério, “gerando uma ambigüidade institucional nítida: ou seja, a CAMEX é simultaneamente um conselho colegiado de ministros de Estado e um órgão cuja secretaria executiva encontra-se no organograma do Ministério; subordinando-se, pois, ao MDIC”. (VEIGA; IGLESIAS, 2002, p. 8).

A resultante lógica dessa confusão é no mínimo um confronto entre agências, reduzindo a eficácia da CAMEX. Anos mais tarde, as associações empresariais solicitaram que a CAMEX fosse retornada ao organograma da Presidência da República, porque consideravam que somente lá “contribuiria para o exercício pleno desta coordenação” (CNI, 2002, p. 43).

Depois de seus primeiros dois anos de funcionamento, o MDIC contabilizava quatro ocupantes. Essa alta rotatividade é explicada pela contradição entre a sua missão e a política econômica (de conseqüências recessionistas) do governo, a qual continuava privilegiada por Cardoso, quem tinha manifestado que o MDIC nunca seria um contraponto a essa política. Isso quer dizer que o filtro número quatro do esquema de Slembeck não foi superado pelo empresariado paulista.

Lembre-se o que pode suceder na fase denominada de “implementação”. Na FASE IV decisões poderiam ser mudadas ou não serem implementadas devido à resistência de atores envolvidos (agentes e/ou arenas da burocracia oficial): aconteceu que, na prática, a implementação foi dificultada ao extremo sempre e quando se tentasse ativar o MDIC para suas funções. Após mais um ministro do MDIC se demitir, Alcides Tápias, que não era personagem proveniente da política partidária mas do setor financeiro, e cuja saída foi devido de acordo a suas palavras à “impotência do cargo”, alguns empresários opinaram sobre o que aparentemente teria acontecido nesse caso:

O presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Horácio Lafer Piva, (...) divulgou uma curta nota, lamentando também a saída de Tápias. “Ele era o maior operador do governo desde o ministro Sérgio Motta”, comparou Piva (...) “Pena que o seu Ministério nunca tenha recebido o status que merecia, Tápias era um

grande interlocutor do empresariado.”

É justamente a falta de autonomia do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio em relação à pasta da Fazenda uma das questões apontadas entre os principais empecilhos para o seu sucesso. O diplomata Celso Lafer foi o primeiro a assumir o comando do Ministério, sob o peso da expectativa gerada, principalmente no meio empresarial, de que a pasta seria um instrumento de combate à recessão e ao desemprego.

Apesar da herança do acervo do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, e da parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Ministério não teria controle de instrumentos de peso da política econômica, como os juros e o câmbio.

Depois de Lafer, foi a vez de Clóvis Carvalho enfrentar – e perder – a disputa com a pasta da Fazenda. Carvalho bateu de frente com Malan ao criticar a condução da política econômica do país.

Essas limitações motivaram conflitos entre os titulares da pasta da Fazenda e do Desenvolvimento. Mas quando o Alcides Tápias assumiu o comando, assessores palacianos avaliavam que um dos pontos a seu favor era a não ligação a partidos políticos nem à equipe econômica liderada pelo ministro da Fazenda, Pedro Malan. (OESP, 25 jul. 2001).

As declarações de sindicalistas e columnistas de opinião da época ajudam a entender o clima que se vivia em relação ao MDIC:

As centrais sindicais aproveitaram a saída de Tápias para criticar Malan. "O ministério poderia até acabar porque não interessa quem entra ali. Quem manda mesmo é o Malan. Deviam dar o ministério para o Malan", disse o presidente da Força Sindical, Paulo Pereira da Silva.

O presidente da CUT, João Felício, tem a mesma opinião de Paulinho. "As decisões sobre a política econômica do país dependem só do Malan. Tanto faz ficar o Tápias ou o Amaral." (FSP, 25 jul. 2001).

Já, uma columnista da Folha de São Paulo acusava outro integrante da equipe econômica dos conflitos com o ministro Tápias do MDIC. Em sua opinião:

O principal problema de Tápias no governo era com o secretário da Receita Federal, Everardo Maciel. A crise entre os dois tem origem nos próprios objetivos dos dois órgãos: um, o ministério, quer reduzir impostos e pressionar o crescimento econômico; o outro, a Receita, preocupa-se com o aumento da arrecadação.

A disputa pontual mais conhecida entre Tápias e Maciel era em torno das alíquotas dos impostos de importação e de exportação.

Tápias, 58, foi presidente da Febrabam (Federação Brasileira das Associações dos Bancos) e vice-presidente do Bradesco. Depois das quedas dele e de Fernando Bezerra (Integração Nacional), o único representante do setor privado no ministério é Marcus Pratini de Moraes (Agricultura).

A pasta, criada no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi feita para o figurino do economista tucano Luiz Carlos Mendonça de Barros, que nem chegou a assumir.

Vieram o atual chanceler Celso Lafer, o ex-chefe da Casa Civil Clóvis Carvalho e Tápias, um executivo apartidário. (FSP, 25 jul. 2001).

Para finalizar esta parte, apresenta-se uma cronologia dos eventos que envolveram a criação do MDIC. Ela focaliza nos ministros que passaram por esse cargo, mostrando as causas de suas demissões ou saídas.

O MINISTÉRIO MALDITO

Em três anos, cinco nomes

	1998	Dezembro	Projeto pessoal do presidente Fernando Henrique, a pasta foi moldada para se chamar Ministério da Produção e ser ocupada pelo ex-ministro das Comunicações. Com o escândalo dos grêmios no BNDES, o ex-presidente do BNDES nem chegou a assumir o posto.
	Luis Carlos Mendonça de Barros	Janeiro	Na disputa com o Ministério da Fazenda, o Desenvolvimento tornou-se um "apêndice" com o fortalecimento do ministro Pedro Malan. No lugar previsto para o "traidor" Mendonça de Barros, entra o conciliador chanceler Celso Lafer.
	1999	Julho	Ao contrário do antecessor, enfrentou "acidentes de percurso" pelas críticas feitas em público à condução da política econômica brasileira. Desagradou o presidente ao enfrentar o ministro da Fazenda.
Celso Lafer		Setembro	Chegou ao Ministério sob boas expectativas pela sua experiência como banqueiro e empresário. Vários embates no âmbito político dificultaram sua intenção de dominar a máquina administrativa.
		Clóvis Carvalho	Julho
	2001	Alcides Tápia	Sergio Amaral
		Sergio Amaral	?

Fonte: OESP, 25- jul. 2001.

CONCLUSÃO

A intenção primordial desta tese foi explicar o comportamento político do empresariado industrial em relação às reformas neoliberais que foram implementadas durante o período 1995-2002, no Brasil. O levantamento prévio dos dados mostrou uma série de atritos entre o governo e o empresariado industrial, assim como entre frações deste, em relação à operacionalização dessas mudanças. Teoricamente, um modelo que traspassasse para o mercado o poder das decisões econômicas só poderia contar com o irrestrito apoio do setor privado. Além do mais, havia a determinação explícita do Presidente FHC de manter a matriz econômica de base industrial como a chave do modelo de desenvolvimento nacional.

Porém, os resultados encontrados indicam que as coisas não aconteceram como a lógica interna do modelo teórico neoliberal esperava. Esse modelo, apesar de sua extrema valorização das soluções do jogo econômico através do mercado e, portanto, a primeira vista, ideal para aumentar o poder do capital sobre o trabalho, teve que passar o filtro das realidades nas quais está inserido o que converteu a dimensão política em campo privilegiado para entender a conduta do empresariado e do restante dos atores. Em última instância, a chave para essa explicação esteve em dois níveis, um econômico e outro político, focalizado na tese.

Como forma de identificar os setores que foram atingidos pelas mudanças, realizou-se, no capítulo 3, uma breve análise sobre o modelo que estava sendo desmontado. Nesse sentido, a industrialização por substituição de importações (ISI) trouxe, na área econômica,

a construção de um parque industrial amplo, diversificado e integrado que, como se observou, levou o Brasil a ser considerado integrante do grupo de nações de recente industrialização (NIC, New Industrialized Countries), de acordo ao desenho analítico da ONU e a OCDE. Isto significou que o país conseguiu alcançar, em termos de indicadores econômicos, o nível estrutural que caracterizava aos países industrializados, portanto Brasil participava, de maneira importante, no circuito formado pelas economias mais dinâmicas, em termos de acumulação de capitais. Um dos fatores que teriam contribuído para esse resultado foi a sintonia entre a ISI e o modelo corporativo setorial ou estatal de intermediação de interesses vigente, no Brasil, a partir da era Vargas, como visto no capítulo primeiro.

Analizou-se, também no capítulo 3, como tornou-se dominante, no Brasil, o discurso consistente nos parâmetros neoliberais, adotados tanto em nível político quanto empresarial. Palavras tais como competitividade e produtividade parecem ir além de seus significados técnicos para se converterem em toda uma ideologia da eficiência cujo centro irradiador é um tipo de mercado ideal, sonhado por seus adoradores: o **perfeitamente** competitivo. Esta virtualidade serve de suporte a essa ideologia. Embora saiba-se que é difícil nos dias de sempre (mas principalmente de hoje) se ter provas de sua existência.

Levando em conta as mudanças no capitalismo mundial é que se deve avaliar a própria mudança para o discurso da “integração competitiva” por parte do corpo técnico-burocrático do BNDES em 1984 (LAPLANE, 1999) que em sua origem teve intenções não neoliberais, mas logo caiu como luva ao modelo de “inserção competitiva” brasileiro adotado pelo governo Cardoso. Não é de estranhar, então, que a esse banco (agora monopolizado pela visão neoliberal) se lhe outorgasse também a operacionalização das privatizações, função muito celeremente desempenhada, financiando com fundos públicos

provenientes em grande quantidade do “Fundo de Amparo ao Trabalhador”, FAT, a aquisição das estatais, para multinacionais estrangeiras e para grupos nacionais empresariais (a maior parte deles integrados por uma ou duas famílias).

Esse tipo de desmonte do Estado é que outorga uma das principais especificidades e cinismo ao neoliberalismo brasileiro: a dependência dos fundos públicos estatais, portanto sociais, para sustentar financeiramente a ideologia do mercado. Além do mais, caberia perguntar: que tipo de eficiência é aquela que descansa na **exigência contratual de garantia de lucros** feita pelas grandes empresas nacionais e multinacionais estrangeiras, respaldadas pelas IFIs, quando do processo de aquisição dos monopólios naturais e outras empresas estatais privatizadas? Assim, se adotados dois dos critérios principais utilizados pela ideologia neoliberal para alocar os recursos no sistema capitalista (o da oferta e demanda e o denominado custo-benefício), baseados no utilitarismo econômico determinista, para avaliar qualquer interação social é claro que não haveria motivações “científicas” para muitas dessas “reformas” e privatizações, devido a que se serviram da fixação de regras contratuais extremamente favoráveis aos novos proprietários.

Sendo mais específicos sobre a estratégia defensiva microeconômica aplicada pelo empresariado brasileiro, as avaliações dos economistas sobre o comportamento deste em relação às reformas neoliberais captaram, muito bem, as principais variáveis atingidas. Nesse sentido, viram-se as estratégias utilizadas por esse ator para sobreviver e adaptar-se às políticas liberalizantes que foram implementadas desde o governo Collor. Verificou-se que no setor privado aconteceu um intenso processo de fusões, aquisições e falências que, no caso da atividade manufatureira, além de redimensionar a estrutura industrial, provocou uma elevada desnacionalização da produção, resultando em maior vulnerabilidade das contas externas do país. As privatizações também contribuíram para estes resultados, sendo

que incidiram no redimensionamento da estrutura de poder econômico, outorgando-lhe um perfil mais em sintonia com a natureza rentista (especulativa) adquirida pelo capitalismo no mundo atual. Isto ajudou a entender os posicionamentos de empresários industriais tradicionais agrupados no IEDI e na FIESP, que opuseram-se à política econômica e a muitas das mudanças devido ao impacto de curto prazo sobre a indústria paulista.

O projeto do governo contou com o apoio das principais associações empresariais industriais que incentivaram essa reestruturação industrial defensiva sob as consignas de competitividade e aumento da produtividade. Sob elas, empreende-se, inicialmente, um profundo ajuste dos diferentes setores empresariais, agora expostos a um processo "irreversível" de competição com produtores internacionais mais "eficientes". É assim que muitos economistas explicam a sobrevivência de uma parte importante da indústria de médio e grande porte embora agora com um perfil menos nacional em sua participação acionária. O cenário de profunda desindustrialização pressagiado por alguns economistas não chega a se efetivar, mas sim acontece uma perda da participação dos setores mais dinâmicos e competitivos na pauta produtiva o que coloca o país em situação de maior vulnerabilidade, assim como impede sua entrada na nova categoria de nações denominadas "*knowledge based societies*" que constituem o grupo das mais sintonizadas com o novo paradigma produtivo, de acordo à OCDE.

Cabe chamar a atenção sobre o lado social da reestruturação microeconômica mencionada. De acordo a alguns estudiosos, esse ajuste defensivo representou um "forte conluio entre essas empresas e o governo visando (...) garantir que a conta deste processo recaia sobre os trabalhadores". (MATTOSO, 1999). Apesar do enfraquecimento do lado real da economia ante seus competidores do setor financeiro, as empresas industriais viram-se fortalecidas em relação aos trabalhadores, cujo poder de barganha foi ainda mais

enfraquecido pelo desemprego. De fato, dados publicados recentemente indicam que o Brasil encabeçou a lista de países que maior quantidade de empregos perderam na área industrial, durante o período 1995-2002, equivalente a 20% do total de postos de trabalho. (FSP, 21-10-03). Assim, não é estranho que avaliações como a seguinte, continuem a ganhar maior credibilidade: “Em geral, quanto mais debilitadas e subservientes ao governo, às finanças e aos concorrentes são as empresas, mais tendem a exercer de forma autoritária e unilateral o seu acrescido poder junto aos trabalhadores”. (MATTOSO, 1999, p. 18).

Passa-se agora a considerar mais de perto as características adquiridas pela estratégia empresarial desde o ponto de vista político. Com a crise de fins dos anos setenta, em nível mundial, mas já manifestada de maneira aberta (quer dizer, devido a um evento específico) em 1973 com a primeira elevação dos preços do petróleo, começa a ser questionado o arranjo corporativo no Brasil. Contribuiu para isto o esgotamento da ISI, modelo que já havia obtido o seu principal objetivo consistente na geração de uma base industrial de sustentação da estrutura produtiva do país. Portanto, o modo de acumulação de capital que lhe dava dinamismo ao corporativismo mostrava sinais claros de esgotamento. Assim, os sucessivos choques externos e a própria crise de rentabilidade do capital e de crescimento dos países “centrais” se combinam para dar o golpe final ao denominado Estado desenvolvimentista. Nesse caso, o ritmo acelerado das mudanças na economia capitalista mundial e nacional potencializado pelos avanços tecnológicos deixou defasadas as instituições políticas e sociais que deveriam lhe dar sustentação.

Conseqüentemente, surge uma sensação de vazio, ou indefinição institucional, convertendo-se em um fator desestabilizador das necessárias certezas mínimas requeridas para os atores econômicos e sociais realizarem seus cálculos de médio e longo prazos. No caso do Brasil, os parâmetros fundamentais haviam adotado a forma de variáveis, cujos

novos conteúdos dependeriam de lutas e negociações; assim como de fatores externos que também vinham se transformando aceleradamente. No cenário constituído pelos países capitalistas desenvolvidos, uma orientação política ultraconservadora impõe a sua leitura das causas da crise, com as vitórias eleitorais de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra, como descrito no capítulo 2. Catalisada pela queda, um pouco mais tarde, do chamado campo socialista de nações essa visão se torna praticamente mundial. Nesse capítulo analisou-se o conteúdo das reformas estruturais implementadas no mundo, tentando vincula-las com a ideologia neoliberal vitoriosa.

Para acompanhar a ação empresarial, desde o ponto de vista político e institucional, motivação principal da pesquisa, preferiu-se, metodologicamente, aplicar a abordagem de Cruz (1997a) que integra os enfoques histórico-estrutural e estratégico para explicar um determinado fenômeno social. Fazer essa escolha metodológica permitiu discutir concisamente os méritos e limites de cada um deles assim como identificar alguns estudos que os têm utilizado. A discussão sobre o peso que teriam os fatores histórico-estruturais na determinação da ação empresarial perpassa a análise realizada, procedendo-se a combiná-los com a apreciação das estratégias dos atores, para dar conta da incidência sobre esse acionar das novas estruturas emergentes na sociedade brasileira.

Uma característica marcante do período em análise é que o núcleo da burocracia que gerenciou a política econômica foi recrutado no setor financeiro e em departamentos de economia cuja maioria de seu corpo docente estava identificado com os preceitos neoliberais, como o da PUC de Rio de Janeiro. Sendo que, mais tarde, esta regra recrutadora parece alcançar seu ápice com a nomeação de Armínio Fraga (um ex-funcionário do mega-especulador George Soros) para a presidência do Banco Central, no início de 1999. Essa afinidade com o pensamento neoliberal, se pensada a partir do exposto

nos capítulos 2 e 3 sobre o caráter adquirido pelo capitalismo contemporâneo, mostra que apesar dos níveis de autonomia com que historicamente tem atuado a burocracia brasileira, existe em última instância uma decisiva sintonia entre esses tecno-burocratas e o caráter financeirizado do capitalismo, que em Brasil é representado por grandes grupos bancários nacionais e estrangeiros. Sabe-se que em mãos destes está o poder de financiar ao Estado através de operações de compra e venda de títulos ofertados pelo governo assim como também disponibilizar o montante de crédito necessário para o setor privado realizar seus planos de investimento.

Por tanto, a sintonia entre burocracia e neoliberalismo também expressou uma implícita (por não dizer explícita) garantia de reprodução das novas características adquiridas pela sociedade brasileira, dominada por uma visão neoliberal de base capitalista com dominação financeira. Era de esperar que tal concepção dominante causasse reações em todo o resto do conjunto social e mais especificamente no empresariado industrial que é o estudado neste trabalho.

Concluiu-se, no capítulo 4, que a ação empresarial dirigiu-se, no campo político, ao mesmo objetivo defensivo, de sobrevivência e adaptação às reformas neoliberais, vivido no campo microeconômico. Mas, diferentemente a este último, a análise das posições políticas revelou uma série de complexidades que às vezes apareciam como contradições ou paradoxos. A primeira complexidade analítica consistiu no fato de que o empresariado concordava, quase unanimemente, com as bases ideológicas e conceituais das mencionadas reformas, dado que retiravam do Estado o seu papel decisivo e o repassavam para o setor privado. Portanto, desde a lógica neoliberal, o surgimento de contradições ou conflitos graves entre o empresariado industrial e o governo não era muito previsível. Embora, se aplicado o enfoque histórico-estrutural a essa relação, talvez permitira supor que o vínculo

entre ambos, sedimentado historicamente (corporativismo) que acompanhou a industrialização do Brasil, determinaria, *a priori*, o posicionamento do empresariado industrial, contrário a essas reformas.

A integração do enfoque estratégico com o histórico-estrutural consignou uma explicação alternativa da ação empresarial, permitindo que os seus resultados não ficassem presos aos determinantes histórico-estruturais, abrindo a possibilidade de outros desenlaces. Foi esse o exercício realizado no capítulo 4, explicação que se apresenta a seguir.

O que se identificou como o maior ponto de conflito entre o empresariado industrial e o governo foi a contestação à política macroeconômica que acompanhou as reformas. (Salienta-se que as principais entidades empresariais não se opuseram à abertura). Inerente a esse conflito havia uma visão de que essa política podia ser separada da agenda neoliberal. Demonstrou-se, porém, no segundo capítulo, que a natureza das reformas era intrínseca às mudanças sofridas pelo capitalismo contemporâneo, sendo que, a política econômica que acompanhou às primeiras respondia também a esse capitalismo financeirizado. Resumidamente, ela tinha como foco exclusivo a “rigidez” (disciplina) fiscal e monetária, que junto às reformas constituíam, praticamente, as condições necessárias e suficientes para a retomada do crescimento econômico. Assim, a estratégia de inserção internacional do Brasil incorporou, como diretriz permanente, a agenda macroeconômica recomendada pelas Instituições Financeiras Internacionais públicas, IFIs.

Passavam, portanto, as demais políticas (a industrial neste caso) a não representarem uma moeda de troca para obter a cooperação de seus destinatários, muitos dos quais eram vistos como interessados em manter privilégios do passado.

As reformas econômicas e institucionais como a tributária e a trabalhista tendiam a unificar o discurso de todo o empresariado, inclusive o não industrial, tais como o

financeiro, agropecuário e de serviços; o que se traduziu entre 1995-1996 em maciço apoio ao governo, trasladando as principais pressões para o Legislativo. Assim se explicam as caravanas, comícios, comunicados e outros eventos nos quais se pressionava ao Congresso e aos partidos políticos, culpando-os da “paralise das reformas” (neoliberais).

Sabe-se que reformas econômicas como a abertura, a entrega da condução do BC a intelectuais neoliberais ou a especuladores, a rigidez monetária, as privatizações e a sobrevalorização do câmbio haviam sido autorizadas pelo congresso ou implementadas com maior facilidade por não precisarem passar pelo Congresso nem pela anuência formal da sociedade civil (voto). Agora bem, como se entende a decisão do Presidente Cardoso de subordinar-se à lógica desse modelo que lhe retirava tanta autonomia a seu governo e à nação? Acredita-se, como discutido, nos capítulos 3 e 4, que a estratégia de estabilização de preços escolhida foi acompanhada de uma leitura econômica e política de que só inserindo-se “competitivamente” ao mercado mundial se podia garantir a sustentação do Plano Real. Esse debate sobre o tipo de lógica da política econômica não acabou aí, levando a contradições entre “liberais desenvolvimentistas” e monetaristas do governo que provocaram a saída de integrantes do primeiro grupo, a inícios do segundo mandato do Presidente Cardoso.

Ao optar-se por uma lógica claramente de subordinação às forças do mercado financeiro especulativo mundial se decidiu muito das relações do governo com o empresariado industrial; ou seja, praticamente, determinou-se o tipo de contradições que seriam geradas assim como os setores e regiões que seriam mais afetadas em curto e médio prazos. Porque, em longo prazo, reitera-se, o discurso neoliberal era apoiado por quase todos os setores empresariais.

Aqui cabe fazer uma reflexão histórica para entender melhor o sentido que adquiriram as relações empresariado-Estado durante o governo Cardoso. Dependendo da etapa histórica, tanto a classe política dirigente como a burocracia estatal têm desempenhado funções decisivas para permitir a reprodução das bases produtivas dominantes na sociedade. Da mesma maneira, esses mesmos dois atores têm, também, participado, centralmente, nos episódios de redistribuição dessa dominação entre as elites econômicas, toda vez que uma nova base tem surgido em substituição da anterior. Nesse sentido, diversos estudos referem estes períodos, desde o ponto de vista político, como alianças que não se limitam às coalizões governamentais, senão que tiveram um conteúdo de mais longo prazo. (PERISSINOTTO, 1999). Durante a era Vargas, por exemplo, o redimensionamento da aliança se dá a partir da perda de poder econômico do setor agrícola para o setor industrial. Para isto o corporativismo estatal construído por Vargas jogou papel político decisivo, como visto no capítulo 1. Quer dizer, o êxito do modelo de industrialização por substituição de importações esteve em sintonia com o tipo de estrutura de intermediação de interesses (corporativo estatal), o que combinado à preponderância da atividade industrial em nível mundial como setor capitalista mais dinâmico na acumulação de capital o dotava de total sintonia interna e externa.

Considera-se aqui, que é no governo Cardoso que pela primeira vez tem pleno êxito a desvinculação entre a base econômica industrial e a agenda da burocracia e da classe política, o que incrementaria a incerteza em toda a sociedade, como assinalou-se anteriormente. O questionamento, com bases objetivas, da dominação do capital industrial sobre os demais vinha acontecendo desde décadas passadas, mas é a partir das reformas liberalizantes principalmente na área financeira durante os anos setenta que se constrói a dominação do setor financeiro sobre os demais atores capitalistas. Em nível nacional, os

dois governos Cardoso optam por acelerar esse processo de entrega da dominação ao capital financeiro criando os atritos e resultados narrados e analisados nesta tese.

A disputa pelo excedente produzido pelos trabalhadores enfrentou, agora em outro nível (nacional vs internacional), o setor com dominação financeira e a maioria dos empresários industriais. Aqui tiveram atuação decisiva as políticas das IFIs e dos governos do G-7, de apoio aos chamados investidores institucionais (fundos de pensão e fundos de investimento dos bancos) para que tivessem livre acesso a todos os mercados do mundo com seus produtos financeiros especulativos, tais como os derivativos. A própria atividade bancária tradicional foi modificada e ultrapassada por esses novos produtos financeiros, fazendo que para "sobreviver" tivessem os bancos que penetrarem nesses negócios, reduzindo a intermediação financeira que era sua principal função e convertendo as atividades especulativas em um negócio com finalidade própria. Esta disputa empresariado nacional vs capital financeiro internacional pode explicar os discursos de empresários brasileiros do setor industrial contra a política monetária do governo Cardoso.

Porém, a conduta do empresariado industrial brasileiro não foi homogênea, no citado período. Quer dizer, reagir não significa necessariamente opor-se, havendo casos dentro do próprio empresariado industrial, de acomodação à política em curso a pesar do discurso mais geral do setor produtivo de que taxas de juros elevadas não eram o melhor cenário para tomar decisões de investimento em novos produtos ou ampliar as plantas existentes. O conteúdo e o sentido das reações empresariais dependeu de outros fatores, tais como o peso que cada setor outorgava ao tempo (curto ou longo prazo) nas avaliações dos efeitos da política econômica do governo. Ou seja, havendo setores que se viam favorecidos com uma taxa de câmbio sobrevalorizada, eles tendiam a outorgar maior tempo e por tanto apoio aos planos governamentais e da equipe econômica enquanto os mais prejudicados, como os

exportadores e empresários provenientes de São Paulo reagiam com críticas pesadas a essas políticas.

Ainda assim, o fator que se identificou como chave na divisão entre o empresariado industrial brasileiro situou-se num cenário de disputa inter-regional. Os efeitos imediatos das reformas neoliberais vincularam-se com a dinâmica regional, quer dizer dos estados da federação, permitindo que fundos provenientes das privatizações e da maior entrada de capitais gerada pela unilateral desregulamentação do mercado de capitais brasileiro, fossem utilizados pela maioria dos estados para desconcentrar a indústria nacional, tentando tirar individualmente o máximo de vantagens desse processo. A denominada guerra fiscal, permitida por mecanismos constitucionais vigentes desde 1988, ganhou, nesse cenário, uma vitalidade enorme, sendo que além das exonerações e/ou adiamentos de pagamento de tributos, empresas multinacionais embolsaram empréstimos camaradas provenientes dos fundos das privatizações. Lembre-se, porém, que de acordo com estudos, as possíveis melhorias nos desequilíbrios regionais foram decorrência dos efeitos negativos da reestruturação e da abertura comercial nas áreas mais industrializadas, notadamente em São Paulo. (PACHECO, 1999).

Os mais afetados com a guerra fiscal, que estavam sendo, principalmente, os empresários do estado mais industrializado brasileiro, não podiam, passivamente, acomodar-se aos eventos que os prejudicavam. Como é sabido, as reformas até poderiam favorecer a visão empresarial de mercado, mas a curto prazo estavam deixando um lastre de vencedores e perdedores.

Viu-se que, as reformas neoliberais estavam estreitamente vinculadas à política econômica assim como à revitalização da guerra fiscal. Porém, mesmo existindo tal vínculo, o empresariado industrial paulista, através da FIESP e do IEDI, principalmente,

identifica a oposição à política macroeconômica recessiva como o elemento estratégico mais unificador com o resto do empresariado industrial nacional, e empreende uma forte campanha, apoiada pelas lideranças políticas de SP (notadamente, o governo Covas e o PSDB), que reivindica um ministério da "produção", apoiada também pelos sindicatos de trabalhadores. O início da mesma não tem uma data exata, mas parece intensificar-se a partir de finais de 1997 quando está para iniciar a campanha de reeleição do Presidente Cardoso e tem um de seus ápices em finais de 1998 com um ato público em SP por uma política econômica que priorize o emprego e a produção.

Acompanhou-se essa estratégia do empresariado paulista constatando-se que ela teve sucesso em unificar o discurso do empresariado por uma política industrial ativa, cujo símbolo era um ministério da produção poderoso que incorporasse o BNDES e outros bancos de desenvolvimento regionais, mais a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil assim como a CAMEX que lida com aspectos relacionados ao comércio exterior. O MDIC foi a resultante institucional da demanda por uma política industrial, mas, tendo obtido unicamente a incorporação do BNDES e a CAMEX.

No que diz respeito mais diretamente ao caso do MDIC, apesar de declarar-se, reiteradamente, que não ia ser um contraponto à equipe econômica, esse ministério entrou em contradição com o modelo em andamento. Cada vez que as pessoas que ocuparam o cargo de Ministro de Desenvolvimento tentaram ativa-lo, foram destituídas. A exceção foi o seu primeiro gestor, Celso Lafer, que, precisamente, caiu, por não tê-lo ativado, de acordo à percepção empresarial. Ou seja, os empresários parecem ter incidido neste último resultado.

O que tudo indica, no caso aqui apresentado, é que o MDIC pretendeu ser parte de uma contra-estratégia do governo FHC nos terrenos político e econômico, ao início de seu

segundo mandato: continuação da política econômica, através da centralização da mesma e isolamento da equipe econômica para garantir pagamento da dívida, dando a credibilidade necessária para construir a reputação que permitisse continuar o financiamento do país. Por outro lado, o MDIC representava o símbolo das promessas de campanha de 1998, de FHC, de que prestigiaria o lado real da economia, quer dizer a produção. Respondia-se dessa forma a um setor que ainda era muito poderoso e que estava aliado à base política do Presidente no estado de São Paulo.

Cabem umas palavras em relação ao que foi afirmado, no capítulo 4, sobre a existência de um maior antagonismo entre o empresariado dos setores produtivos (industrial, agrícola e comercial) e o do setor financeiro da economia brasileira. Os fatos do período em análise mostraram que os segmentos pertencentes aos mercados financeiro e de capital foram os que mais reagiram contra as demandas do empresariado industrial por uma política industrial ativa e pelo fim da política econômica recessiva. Esta conduta tem relação direta com as características adquiridas pelo capitalismo em nível mundial, cuja lógica de acumulação de capitais está dominada pelo setor financeiro. As consignas sobre o risco Brasil, perdas de credibilidade e reputação, etc. eram freqüentemente repetidas através da mídia sempre que alguém questionava a política econômica.

Pode-se concluir que a política econômica recessiva recomendada aos Países em Desenvolvimento é uma parte inseparável da agenda neoliberal elaborada pelas IFIs, derivada da dominância do capital especulativo. Este domínio foi sendo adquirido a partir da crise de crescimento das economias avançadas e da baixa taxa de rentabilidade do capital industrial das últimas décadas. Dado que a maioria dos economistas do *mainstream* não admitem a existência da categoria crise do sistema capitalista, atribuindo os problemas deste a choques externos, se faria necessário o retorno ao mercado "disciplinador"

(ideologia do Big Market) para restabelecer os equilíbrios fundamentais do sistema econômico. Essa foi, a grandes rasgos, a fundamentação, do então recém eleito Presidente Cardoso, como foi visto nos trechos do seu discurso de despedida do Senado em 1994, para empreender seu programa de reformas com orientação de mercado. Embora se sabe que outros componentes no campo político e econômico motivaram e permitiram a implementação dessa agenda.

Em resumo, a pergunta inicial que se fez para guiar este trabalho teve o mérito de, no contexto da metodologia da pesquisa qualitativa e da abordagem que combina aspectos histórico-estruturais aos estratégicos, ser flexível até o ponto de permitir surgir uma explicação que não intuía-se, nem em forma de questionamento inicial. A pergunta continha em si mesmo uma crença baseada na revisão bibliográfica previa de que um modelo cuja lógica coloca ao setor privado (mercado) como centro das decisões poderia ser tão atrativo ao empresariado industrial que este sacrificaria alguns desdobramentos, os quais consideraria como conjunturais. Porém, a conjuntura de crise e a percepção de retirada do Estado da economia constituíram-se em fatores determinantes para um tipo de ação contraditória com o perfil das reformas e do capitalismo em nível internacional.

No período analisado, o empresariado industrial brasileiro enfrentou um grave paradoxo derivado do fato que as mudanças em andamento na natureza do capitalismo impedem uma retomada de políticas econômicas ativas, principalmente no campo produtivo, se não se rompe também com a agenda neoliberal. Portanto, esse ator ao apoiar as reformas neoliberais estava caindo numa armadilha, já que automaticamente excluía-se a possibilidade do crescimento nos ritmos históricos brasileiros. Além do mais, esse ator incentivaria, implicitamente, com essas reformas, a guerra fiscal entre os estados, resultado que em nada agradava ao empresariado industrial paulista.

Em definitiva, as relações empresariado industrial-governos FHC durante o período 1995-2002 permitiram comprovar que o primeiro perde cada vez mais sua importância como ator político na coalizão das elites dominantes. Situar-se-iam no exterior, ao que todo indica, os atores que dominam, principalmente pelo lado econômico, essa aliança. De fato, surgiu um mecanismo para incentivar o lado real da economia, o que pode ser visto como um sucesso do empresariado industrial na sua disputa contra o setor financeiro-especulativo. Porém, o MDIC tornou-se infuncional não permitindo a adoção de políticas. Deste desenlace surgem algumas mensagens.

- 1- a vontade política das autoridades governantes ainda é decisiva na adoção de determinadas ações, mas, torna-se insuficiente frente às poderosas forças que dirigem o mercado financeiro especulativo se não rompe-se com a lógica deste modelo.
- 2- o empresariado industrial ainda é o suficientemente forte, dado seus recursos econômicos e sua história, para obter determinadas vitórias no campo político, mas estas inviabilizam-se frente às pressões do setor financeiro-especulativo, principalmente mundial.
- 3- a ação empresarial parece dirigir-se mais, assim como o fez no campo econômico, para o lado micro da política, se assim pode ser denominado. Isto significa que, dada a democracia formal, utilizar-se-ão mais os recursos para dirigi-los ao legislativo e ao judiciário, cenários onde a disputa com o setor econômico financeiro-especulativo é mais nivelada. Aí poderão obter-se vitórias para enfrentar problemas estruturais como o Custo Brasil, consigna de suas entidades.

REFERÊNCIAS

FHC cede a pressões e demite Clóvis Carvalho. *Jornal A Notícia*, Santa Catarina, 4 set. 1999. Disponível em: <http://an.uol.com.br/1999/set/04/0eco.htm>. Acesso em: 4 mar 2003.

AGLIETTA, Michel. La globalización financiera. **Capítulo**. SELA, n. 59, mai./ago. 2000. Disponível em: http://sela2.sela.org/public_html/AA2K/ES/cap/N59/rcap59-1.htm. Acesso em: 20 mar. 2003.

ALBURQUERQUE, Liège. Parlamentares retomam pressão para frear MPs. OESP, 30 out. 2000.

ALÉM, Ana Cláudia. O futuro da indústria: a importância de uma nova política de competitividade para o Brasil. In: MDIC/CNI. **O Futuro da Indústria: Oportunidades e Desafios. A reflexão da universidade**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/tecnologia/revistas/artigos/Coletanea/Alem.PDF>. Acesso em: 12 fev. 2003.

ALLAN, Grahon. Qualitative Research. In: _____ e SKINNER, C. (eds.). **Handbook for research students in the Social Sciences**. London: The Falmer Press, 1991, pp. 177-189.

ALMEIDA, Julio Gomes de. Devaneios neoliberais. OESP, 23 dez. 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Negociando as reformas: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.org>. Acesso em: 12 mar. 2003.

ALMEIDA, Pedro. A política fiscal brasileira de 1995 a 2002. **Documentos FEE**. Porto Alegre, n.54, 2003. Disponível em: <http://www.fee.tche.br>. Acesso em: 19 jun 2003.

AMADEO, Edward. Política Industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso. In: CASTRO, A. C. (org.). **Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I**. Rio de Janeiro: Editora Mauad/BNDES, 2002. 400p. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/2-PolitIndustrial.pdf. Acesso em: 20 fev. 2003.

ANUATTI-NETO, Francisco et al. Costs and Benefits of Privatization: evidence from Brazil. **BID**. Washington, D.C. Research Network Working papers; R-455. 2003. Disponível em: <http://www.iadb.org>. Acesso em: 18 jul. 2003.

AZEVEDO, S. e MELO, M. A. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 12, n. 35, 1997.

BADIE, B. e HERMET, G. **Política comparada**. México: FCE. 1993.

BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 21 jan. 2003.

BALANÇO RIO DE JANEIRO, 1996-1997. **Gazeta Mercantil**, ago. 1996, ano I, n. 1, publicação anual.

BALANÇO SÃO PAULO, 1997. **Gazeta Mercantil**, set. 1997, ano II, n. 2, publicação anual.

_____. 1996-1997. **Gazeta Mercantil**, ago. 1996, ano I, n. 1, publicação anual.

BANCO MUNDIAL. World Development Report. The state in a changing world. 1997.

_____. International financial architecture: an update on World Bank Group activities. **Development Committee**, World Bank. Washington, D.C. 2000.

BAQUERO, Marcello. A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política. In: _____. **Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política**. Porto Alegre: Editora da Universidade-Ufrgs, 1996, p.11-39.

_____. Partidos e cultura política na América Latina: uma combinação de instabilidade política? In: _____. (org.). **Desafios da democratização na América Latina. Debates sobre cultura política**. Porto Alegre: Editora da Universidade: La Salle, 1999, pp. 15-30.

_____. Cultura política participativa e desconsolidação democrática. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4, p. 98-104, 2001.

_____. A estrutura elitista dos partidos políticos na América Latina e a questão da democracia. In: _____. (org.). **Democracia, partidos e cultura política na América Latina**. Porto Alegre: NUPESAL/KUARUP, 1989, pp. 8-62.

BARROS, José Roberto Mendonça de *et al.* **Negociações internacionais em serviços financeiros**. São Paulo: Bovespa e CBLC. 2002.

BID, 2002. El futuro de las reformas. Políticas Económicas de América Latina. Boletín trimestral, v.17, 1ro. trimestre, 2002. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 20 jan. 2003.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado. Um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BONELLI, R.; VEIGA, P.; BRITO, A. F. As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições. **IPEA**, Rio de Janeiro, Texto para discussão n. 527, 1997.

BORSOI, Zilda Maria Ferrão. Saneamento: o objetivo é a eficiência. Rio de Janeiro: BNDES, 1998. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/infra/g7423.pdf>>. Acesso em: 20 mar 2003.

BOSCHI, Renato. **Elites industriais e democracia**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BRAGA, I. e CARNEIRO, C. Ministro do Planejamento decide pôr cargo a disposição. OESP, 01 dez. 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, MARE. CADERNOS MARE da reforma do Estado. 1997-1998. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos_mare/cadernos_mare.htm>. Acesso em: 13 out. 2002.

_____. SECOM, Presidência da República. Nova Política Industrial, Desenvolvimento e Competitividade. Secretaria da Comunicação, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/novpoli.htm>. Acesso em: 15 mar. 2003.

BRENNER, Robert. Turbulencia en la economía mundial. El desarrollo desigual y la larga fase descendente: las economías capitalistas avanzadas desde el boom al estancamiento, 1950-1998. *New Left Review*. Londres, n. 229, 1998. Disponível em: <http://www.cep.cl/XXI/XXI_14/Brenner/EXXI_14_Brenner.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2003.

BRUNHOFF, Suzanne de. **A hora do mercado. Crítica do liberalismo**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

_____. Instabilité financière, économie de production, et régulation de la finance. In: *Global Financial Challenges*, 2000. Disponível em: <<http://france.attac.org/annexe/documents.php?typ=37&langue=>>>. Acesso em: 20 mar. 2003.

BUCHANAN, James. Los grupos de interés y la búsqueda de renta. 1980. Disponível em: <<http://www.eumed.net/>>. Acesso em: 20 abr. 2001.

CAMDESSUS, Michel. Toward a Second Generation of Structural Reform in Latin América. Discurso do Diretor-Gerente do FMI na Convenção Nacional de Bancos, Buenos Aires, 21 mai. 1997. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/speeches/1997/mds9706.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2002.

_____. Como reforzar el vínculo entre lo econômico y lo social en el marco de una economía globalizada. Intervenção do Diretor-FMI, na Junta Confederativa da Confederação Mundial do Trabalho. Washington, 26 out. 1999. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/102699s.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2003.

CAMPOS, Íris Walquiria. Qual o papel do empresário? **Balanço Anual**, São Paulo, 1996/1997, Gazeta Mercantil, ago. 1996, ano 1, n. 1, publicação anual.

CANOSA, Lourdes Pais. Firjan em quinze anos de crise. Disponível em: <http://cfch.ufrj.br/jor_pesq/Estado2/canosa.html>. Acesso em: 25 fev. 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. Entrevista. Revista Veja, mar. 2003.

_____. Discurso. FSP, 25 jun. 1999, p. 1-9.

_____. Discurso de despedida do Senado da República Federativa do Brasil. Brasília, 14 dez. 1994.

_____. Estado, mercado, democracia: existe uma perspectiva latino-americana? In: SOLA, L. (org.). **Estado, mercado e democracia**. Política e economia comparadas. São Paulo: Paz e Terra, 1993, pp. 19-34.

_____. **Empresariado industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. São Paulo: Difel, 1972.

CAREY, J. M. e SHUGART, M. Poder de decreto. Chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.13, n.37. 1998.

CARLSON, Beverley A. Job losses, multinationals and globalization: the anatomy of disempowerment. Santiago: CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, n. 132, 2002. Disponível em: <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em: 22 jan. 2003.

CASSIOLATO, José Eduardo. Que futuro para a indústria brasileira? In: MDIC/CNI. **O Futuro da Indústria: Oportunidades e Desafios. A reflexão da universidade**. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/tecnologia/revistas/artigos/Coletanea/Cassiolato.PDF>>. Acesso em: 12 fev. 2003.

CASTRO, Antonio Barros de. **Trajetórias e inflexões. Sobre o longo prazo na economia brasileira**. In: Challenges for Brazil, a dialogue, Berkeley, 2000. Disponível em: <<http://www.clas.berkeley.edu:7001/Challenges/papers/finis/castro.html>>. Acesso em: 21 mar. 2003.

CAWSON, A. **Organized interests and the state: studies in mesocorporatism**. London: Sage, 1985.

CEPAL. **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002**. Santiago: CEPAL, 2003.

_____. **Globalización y desarrollo**. Santiago: CEPAL, 2002.

CHESNAIS, François. La théorie du régime d'accumulation financiarisé: contenu, portée et interrogations. **ATTAC-FRANCE**, 2002. Disponível em: <<http://france.attac.org/site/page.php?idpage=1106&langue=>>>. Acesso em: 13 jun. 2003.

CNI. A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento. Brasília: CNI, 2002.

_____. **Agenda legislativa da indústria.** Brasília: CNI, 2001.

_____. **Competitividade e crescimento: a agenda da indústria.** Brasília: CNI, 1998.

COLCLOUGH, C. e MANOR, J. **¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo.** México, D.F.: FCE, 1994.

COLCLOUGH, Christopher. Estructuralismo y neoliberalismo: una introducción. In: _____ e MANOR, J. (Org.). **¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo.** México, D.F.: FCE, 1994, pp. 11-44.

CONTROL Ciudadano. Banco Mundial: **¿Despedirá Wolfensohn a su principal asesor comercial?** 2002. Disponível em: <http://www.socwatch.org.uy/es/noticias/noticia_10.htm>. Acesso em: 20 mar. 2003.

CORREA, P. G. e VILLELA, A. **Política industrial: fundamentos teóricos com referência ao caso brasileiro.** BNDES. Textos para Discussão: Rio de Janeiro, n. 24, 1995.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **A armadilha do leviatã. A construção do corporativismo no Brasil.** Rio de Janeiro: ed. UERJ, 1999.

COUTINHO, Luciano. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: CASTRO, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I.** Rio de Janeiro: Editora Mauad/BNDES, 2002. 400p. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/2-PolitIndustrial.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2003.

COUTINHO, L. e FERRAZ, J. (Coord.). **Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira.** Campinas: Papirus, 1995.

CRUZ, Sebastião Velasco e. **Estado e Economia em tempo de crise. Política Industrial e transição política no Brasil nos anos 80.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997.

_____. **O presente como história: economia e política no Brasil pós-64.** Campinas: UNICAMP, 1997a.

CYSNE, Rubens Penha. Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras. **CEPAL**, Santiago de Chile, Serie Reformas Económicas, no. 63. 2000.

DAHL, Robert. Porque mercados livres não bastam. **Lua Nova.** São Paulo, n. 28/29, 1993.

_____. **Democracy and its critics.** New Haven: Yale University Press, 1989.

DAMILL, M. e FANELLI, J. M. La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. **CEPAL. Serie Reformas de Política Pública**, Santiago de Chile, n. 30, 1994.

DELGADO, Ignácio Godinho. Abertura econômica e política social: a perspectiva empresarial. **Teoria & Sociedade.** Departamento Ciência Política, UFMG, v. 5, jul. 2000, p. 82. Disponível em: <<http://cevep.ufmg.br/publicações/ts/ts5/ignacio005.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2002.

DEPUTADOS PARTICIPAM DO PROTESTO. O Estado de São Paulo, 22 dez. 1998.

DINIZ, Eli. Empresariado industrial e estratégias de desenvolvimento: dilemas do capitalismo brasileiro. In: ANPOCS, Caxambu, 2001. Disponível em: <<http://www.bu.edu/sthacker/lasa/artigo%20EliDiniz.doc>>. Acesso em: 13 out. 2002.

_____. **Crise, reforma do Estado e governabilidade.** Rio de Janeiro: FGV, Editora, 1997.

_____ e BOSCHI, R. Empresários e poder legislativo no Brasil contemporâneo. 2000. Trabalho apresentado ao XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Petrópolis, 2000.

DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe.** 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 1981.

EMPRESARIADO DO RIO FAZ DURO ATAQUE À FIESP. OESP, 18 dez. 1998.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy.** Princeton: Princeton University Press, 1995.

FERNANDES, Bob. Elites. Dança das cadeiras. A Revolução silenciosa de Fernando Henrique muda a face do capitalismo brasileiro, mas não mexe na sua alma. **Carta Capital**, 1998. Disponível em: <<http://ww8.terra.com.br/cartacapital/globalizacao/artigo12.htm>>. Acesso em: mar. 2002.

FERNANDES, Florestan. **Que tipo de República?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

FERNANDEZ, Florian. A poner la casa en orden. **Revista Poder.** México, Sep. 9, 2002. Disponível em: <<http://www.revistapoder.com/NR/exeres/E1281503-970F-4812-8C7B-98CBE6A1DE4B.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2003.

FIESP E SINDICATOS LANÇAM PACTO PELA PRODUÇÃO. OESP, 10 dez. 1998.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Dados.** Rio de Janeiro, v.44, n.4, 2001.

_____ e LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**. Rio de Janeiro, vol.45, no. 2, 2002.

FILHO, N. S. e SILVA, C. S. As grandes empresas nos anos 90: respostas estratégicas a um cenário de mudanças. In: GIAMBIAGI, F. e MOREIRA, M. M. (org.). **A Economia Brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, pp. 375-410. 1999. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2003.

FONSECA, Pedro. Novos rumos para a economia. Zero Hora, 16 out. 2002.

FURTADO, João. Sistematização do debate sobre Política Industrial. In: CASTRO, Ana Célia (org.). **Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I**. Rio de Janeiro: Editora Mauad/BNDES, 2002. 400p. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/2-PolitIndustrial.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2003.

GARRETT, Geoffrey. Globalization and government spending around the world. **Studies in comparative International Development**. Berkeley, USA, winter, 2001, v. 35, n. 4, pp.3-29.

GIAMBIAGI, F. e MOREIRA, M. M. Políticas neoliberais? mas o que é o neoliberalismo? **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, pp. 171-190, jun. 2000.

_____. (Orgs.). **A Economia Brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2003.

GOMEZ-LOPEZ, Roberto. **La evolución científica y metodológica de la economía**. [sd]. Disponível em: <<http://www.eumed.net/>>. Acesso em: 17 jul. 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GOUREVITCH, Peter. A política do ajuste econômico: restrições e oportunidades. In SOLA, Lourdes (org.). **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas**. São Paulo: Paz e Terra, 1993, pp. 422-444.

GUITIÁN, Manuel. Podrá la política económica restablecer por sí sola el crecimiento económico? In: DI TELLA, Guido et al. (Org.). **Inflación y Estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México**. 1ª. Reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado. In: SOLA, L. (Org.). **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas**. São Paulo: Paz e Terra, 1993, pp. 391-421.

HERNANDEZ, José Vargas. Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la nueva economía política, la nueva gerencia pública y la nueva política social. **Red de Investigadores latinoamericanos por la democracia y la autonomía de los pueblos**. San Salvador, 1998. Disponível em: <<http://www.ufg.edu.sv/red/econopol.html>>. Acesso em 21 de marzo de 2003.

HIRSCH, Joachin. Globalization of capital, nation-states and democracy. **Studies in political economy**. Ottawa, n. 54, p. 39-58, outono 1997.

HIRSCHLEIFER, J. The expanding domain of economics. **American Economic Review**. v. 75, n. 6, p. 53, 1985.

IEDI. Dez perguntas (e respostas) sobre a abertura e a política de comércio exterior. IEDI, 2001. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>. Acesso em: 20 jun 2002.

_____. Trajetória recente da indústria brasileira. IEDI, 1998. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>. Acesso em: 20 mar. 2000.

JAGUARIBE, Helio et al. Brasil: para um projeto de consenso. Metas e diretrizes para uma estratégia nacional de desenvolvimento. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.fundacaoanfp.org.br/pdf/consenso.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2003.

JENKINS, J. C. e ECKERT, C. The right turn in economic policy: business elites and the New Conservative Economics. **Sociological Fórum**. New York, v. 15, n. 2, pp. 307-338, 2000. Disponível em: <http://www.nyu.edu/pubs/sociological_forum/>. Acesso em: 18 jan. 2003.

JUNIOR, J. C. F. Entrevista ao Fórum Empresarial Brasil. 10 mar. 1999. Disponível em: <http://www.eaw.com.br/eaw-p.htm>. Acesso em: 10 jun. 2002.

JUNIOR, R.O. S. The purpose of industrial policies in developing economies: lessons for Brazil. George Washington University, Washington, D.C. Instituto Cultural Minerve, The Institute of Brazilian management Issues. 1996. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Fall1996/Rene.Oliveira.Sousa.Junior.html>>. Acesso em: 20 jan. 2003.

KASTENG, J. e CORDEU, J. L. "The Farm Bill": Introducción a la Nueva Ley Agrícola de los Estados Unidos. FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2002. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/prior/comagric/pdf/FarmBill.pdf>>. Acesso em: 9 mai. 2003.

KAUFMAN, Robert. The politics of state reform: a review of theoretical approaches. **Center for Advanced Study in the Social Sciences**. Juan March Institute. Disponível em: <http://www.march.es/ciencia/archivos/1997_98.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2003.

KINGSTONE, Peter R. Corporatism, neoliberalism, and the failed revolt of big business in Brazil: lessons from the case of IEDI. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**. Coral Gables, v. 40, n. 4, 1998.

_____. The limits of neoliberalism: business, the state, and democratic consolidation in Brazil. Paper apresentado no XX International Congress of the Latin American Association, Guadalajara, México, Abril 17-19, 1997.

KIRSCHNER, Ana Maria. Dois grandes grupos familiares diante da globalização. In: Seminário Temático: Para onde vai o capitalismo brasileiro. ANPOCS, 2001, Caxambu. Disponível em: <<http://www.bu.edu/sthacker/lasa/AnaKirschner.doc>>. Acesso em: 12 mar. 2003.

LAPLANE, Mariano. Modernização da indústria brasileira: o papel das empresas e do estado. **Pesquisa & Debate**. v. 8, n. 12, pp. 82-97, 1997.

_____. e SARTI, F. Investimento Direto Estrangeiro e o Impacto na Balança Comercial nos Anos 90. IPEA, Rio de Janeiro. Texto para discussão #629. 1999. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 18 jul. 2003.

LATINOBAROMETRO. Encuesta Latinobarómetro 2002. Santiago, 2002. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/ano2001/prensa2002.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2002.

LIMONGI, Fernando. Institucionalização política. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira, 1970-1995**. Ciência Política, v.3. São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS: Brasília, DF: CAPES, 1999.

LOPES, Paulo Müller. **Formação da dívida externa brasileira como consequência do sistema financeiro desregulamentado -1969-1982**. Porto Alegre: UFRGS-PPGE, 1998, 130 p. (Dissertação de mestrado).

LOPEZ, Juan J. **Private investment response to neoliberal reforms: implications of the argentine case, 1989-1996**. Paper apresentado no XX International Congress of the Latin American Association. Guadalajara, México, Abril 17-19, 1997.

LORA, Eduardo. A decade of structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C. **Working Paper Green Series #348**; 1997. 23p. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em 20 mar. 2003.

_____. e BARRERA, F. A decade of structural reform in Latin America: growth, productivity, and investment are not what they used to be. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C. **Working Paper Green Series #350**; 1997. 19p. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 20 jan. 2001.

_____ e PANIZZA, U. Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina. BID, Washington. **Working Paper** n. 471, 2002. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res>>. Acesso em: 20 fev. 2003.

MACCAIN, R. A. **Essential principles of economics: a hypermedia text**. 2 ed. Filadelfia: 1998. Disponível em: <<http://william-king.www.drexel.edu/top/prin/txt/EcoToC.html>>. Acesso em: 25 mar. 2003.

MAGALHAES, Heloísa. Sucesso na retomada. **Balanço Anual de Rio de Janeiro, 1996/1997**, Gazeta Mercantil, ago. 1996, ano 1, n. 1, publicação anual.

MALLOY, James. Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais. In: SOLA, L. (Org.). **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas**. São Paulo: Paz e Terra, 1993, pp. 99-126.

MANOR, James. La política y los neoliberales. In: COLCLOUGH, C. e _____. (Org.). **¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo**. México: FCE, 1994, pp. 424-442.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado. Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

MELO, Marcus A. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 16, n. 46, 2001.

_____. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira, 1970-1995. Ciência Política, v.3**. São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS: Brasília, DF: CAPES, 1999.

MINELLA, Ary C. Globalização financeira e as associações de bancos na América Latina. 2001. Trabalho apresentado ao XXV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2001.

MIRANDA, José C. Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990. Brasília: IPEA, TD-829, 2001.

MOORE, Mick. La búsqueda de renta y los sustitutos del Mercado: el caso de la política de riego. In: COLCLOUGH, C. e MANOR, J. (Org.). **¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo**. México, D.F.: FCE, 1994, pp. 390-423.

MOUTEIRA, Bonança. Brasileiro perde 10% da renda desde 96. Folha de São Paulo, São Paulo, 1 mai. 2003.

NASSIF, André L. Política Industrial após a liberalização do comércio exterior: o debate teórico contemporâneo. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p.23-74, jun. 2002.

NOGUEIRA, R. P. e SANTANA, J. P. Human Resource Management and public sector reforms: trends and origins of a new approach. Brasília, IPEA, TD-888, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0888.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2003.

NORDHAUS, W. The Political Business Cycle. **Review of Economic Studies**, no. 42, 169-90, 1975.

O'DONNELL, Guillermo. El capital financiero y el futuro. **Página 12**, Buenos Aires, 21 mar. 2001. Disponível em: <http://alainet.org/active/show_author.phtml?autor_apellido=O%27Donnell&autor_nombre=Guillermo>. Acesso em: 20 out. 2002.

PACHECO, Carlos A. Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial. Brasília: IPEA, TD-633, 1999.

PAINCEIRA, J. P. e CARCANHOLO, M. D. Abertura Financeira e Vulnerabilidade Externa na América Latina: os impactos sobre Brasil, México e Argentina. Rio de Janeiro, IE-UFRJ, TD.2002.004, 2002.

PALERMO, Vicente (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**. Rio de Janeiro, v.43, n. 3.

_____. Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil. **Lua Nova**. São Paulo, n. 45, 1998.

PANITCH, Leo. The State in a Changing World: Social-Democratizing Global Capitalism? **Monthly Review**. New York, v. 50, n. 5, 1998. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/1098pan.htm>> Acesso em: 18 jan. 2003.

PEIXOTO, Doris M. R. The Rolls of the Senate in Liberalizing the Brazilian Economy. Institute of Brazilian Business and Public Management Issues – IBI The George Washington University. Washington, DC. 1999.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. Financiamento para o subdesenvolvimento: o Brasil e o segundo consenso de Washington. In: CASTRO, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em Debate, v. 2. Financiamento do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. pp. 359-398. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/2-Financiamento.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2003.

_____. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. ENAP. Texto para discussão n. 9, 2001. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/publicacoes/texto_discussao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2002.

_____. Reconstruindo um novo Estado em América Latina. Brasília: ENAP. Texto para Discussão, n. 24, .. 1998. Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/publicacoes/textos/24%20texto_discussao_ENAP.zip>. Acesso em: 20 mar. 2003.

_____. **O colapso de uma aliança de classes**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1978.

PEREZ, Carlota. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. **Revista de la CEPAL**, n. 75, 2001.

PERISSINOTTO, R. M. **Estado e capital cafeeiro em São Paulo (1889-1930)**. São Paulo: FAPESP-ANNABLUME, 1999. (Dois volumes).

PINHEIRO, A. C. Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, F. e MOREIRA, M. M. (Orgs.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

PIO, Carlos. Liberalização do comércio: padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais. In: DÍNIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília, EDUnB/ENAP, 1997.

POBREZA. ACM propõe um novo imposto. *Jornal "A Notícia"*, Santa Catarina, 21 jul. 1999. Disponível em: www.an.com.br/1999/jul/21/0pai.htm. Acesso em: 10 out. 2003.

PORTER, Michael. Aglomerados e competição: novas agendas para empresas, governos e instituições. In **Competição**. Rio de Janeiro: Campus, 1999, Cap. 7.

_____. **A vantagem competitiva das nações**. 5 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. *Lua Nova*. n. 28/29. 1993.

RAMIREZ, Hernán. Think tank y políticas económicas en la Argentina de los ochenta y noventa. *Encontro Ciência Política Mercosul*, PPG-CP, UFRGS, Porto Alegre, out. 2001.

REIS, Fabio W. Institucionalização política (comentário crítico). In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira, 1970-1995. Ciência Política**, v.3. São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS: Brasília, DF: CAPES, 1999.

REITER, S. Efficient allocation. In: EATWELL, M. M. e NEWMAN, P. (eds.). **The New Palgrave (Allocation, information and markets)**. New York: W.W. Norton, 1989.

RICUPERO, Rubens. América Latina: continente à deriva. *FSP*, 9 fev. 2003.

ROCHA, Geisa M. Neo-dependency in Brazil. **New Left Review**. Londres. n. 16, 2002. Disponível em: <<http://www.newleftreview.net>>. Acesso em: 20 mar. 2003.

ROCHA, Marco A. Em que, afinal, consiste esta divergência? Empresários e governo estão a ponto de engalfinhar-se por diferenças de opinião e não de objetivos. OESP, 18 dez. 1998.

ROGOFF, K. "Comment" (on "Macroeconomics and Politics"), **NBER Macroeconomics Annual**, Cambridge MA: MIT Press. 1988.

RUA, M. e AGUIAR, A. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, jun./dez. 1995.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Reforma Administrativa no contexto da democracia: a PEC nº 173/95 e sua adequação ao Estado brasileiro**. Brasília: DIAP, 1997. 296 p. Disponível em: <<http://www.diap.org.br>>. Acesso em: 10 out. 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade e governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente. In: **La reforma del Estado: actualidad y escenarios futuros**. Caracas: Anales 5. 660 p. Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. 1996. Acesso em: 20 out. 2002.

SANTOS, Suzana. Presidente da Firjan critica Fiesp por culpar governo pelo desemprego. OESP, 12 dez. 1997.

SANTOS, Wanderley G. A pós-"Revolução" Brasileira. In: **Brasil, sociedade democrática**. Rio de Janeiro: José Olympio, Editora, 1985.

SCHNEIDER, Ben Ross e DONER, R. F. The New Institutional Economics, business associations, and development. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 20, n. 3 (79), p. 39-62, jul/sept, 2000.

SHIVA, Vandana. Una fórmula para el desastre.. **Terramérica**, Agencia de Noticias IPS, 2003. Disponível em: <<http://www.tierramerica.net/2003/0609/grandesplumas.shtml>>. Acesso em: 15 jul. 2003.

SLEMBECK, Tilman. The formation of economic policy: a cognitive-evolutionary approach to policy-making. **Constitutional Political Economy**. Boston, n.8, pp. 225-254, 1997.

SOLA, L. e KUGELMAS, E. On statecraft, economic liberalization and democratization. 1997. Disponível em: <<http://136.142.158.105/LASA97/solakugelmas.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2003.

SRINIVASAN, T. N. Developing countries and the multilateral trading system after doha. **Economic Growth Center**, New Haven, n. 842, 2002. Disponível em: <http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp842.pdf>. Acesso em: 18 mar 2003.

STEINBRUCH, Benjamin. Entrevista. **Carta Capital**, 1998. Disponível em: <<http://ww8.terra.com.br/cartacapital/globalizacao/artigo12.htm>>. Acesso em: mar 2002.

STUBER, W. D. e ARMANI, A. D. As Agências Executivas e o controle da concorrência. **Boletim latino-americano de concorrência**. Bruxelas, n. 3-b, mar, 1998. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/competition/international/others/latin_america/boletim/boletim_3_2_es.pdf>. Acesso em: 16-04-2003.

SUZIGAN, Wilson. Aglomerações industriais: avaliação e sugestões de política. In: MDIC/CNI. **O Futuro da Indústria: Oportunidades e Desafios. A reflexão da universidade**. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/tecnologia/revistas/artigos/Coletanea/Suzigan.PDF>>. Acesso em: 12 fev. 2003.

TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: _____ e FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

THUROW, Lester C. **O futuro do capitalismo. Como as forças econômicas moldam o mundo de amanhã**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

TORRE, Juan Carlos. América Latina: o governo da democracia em tempos difíceis. In Sola, L. (org.). **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas**. São Paulo, Paz e Terra. pp. 127-147.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida. A dívida externa do terceiro mundo: as finanças contra os povos**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002. 416 p.

TOYE, John. ¿Hay una nueva economia política del desarrollo? In: COLCLOUGH, C. e MANOR, J. (Org.). **¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo**. México, D.F.: FCE, 1994, pp. 443-466.

UNCTAD. Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2003. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD. Ginebra, 2003.

VELHO, L. e SAENZ, T. W. R&D in the public and private sector in Brazil: complements or substitutes? The United Nations University, Institute for New Technologies, UNU-INTECH, Maastricht. 2002. Disponível em: <www.intech.unu.edu>. Acesso em 20 mar. 2003.

VARSAÑO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Brasília: IPEA, TD-500, 1997.

VEIGA, P. e IGLESIAS, R. M. A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. In: **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-03.pdf>. Acesso em: 25 mar 2003.

VERÍSSIMO, Luis Fernando. **O parâmetro humano**. Discurso no encerramento do I Fórum Social Mundial, Porto Alegre, 30 jan. 2001.

VIDIGAL, Roberto C. Lições de Sobrevivência do Setor de Bens de Capital por Encomenda. Entrevista concedida ao IEDI. 26 fev. 2003. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=71&infoid=303>>. Acesso em: 12 jul. 2003.

WEYLAND, Kurt. The Brazilian State in the new democracy. XX International Congress Latin American Studies Association, Guadalajara, México, abr. 17-19, 1997.

DADOS BASICOS ECONOMIA
MUNDIAL E BRASILEIRA

Table 1.2

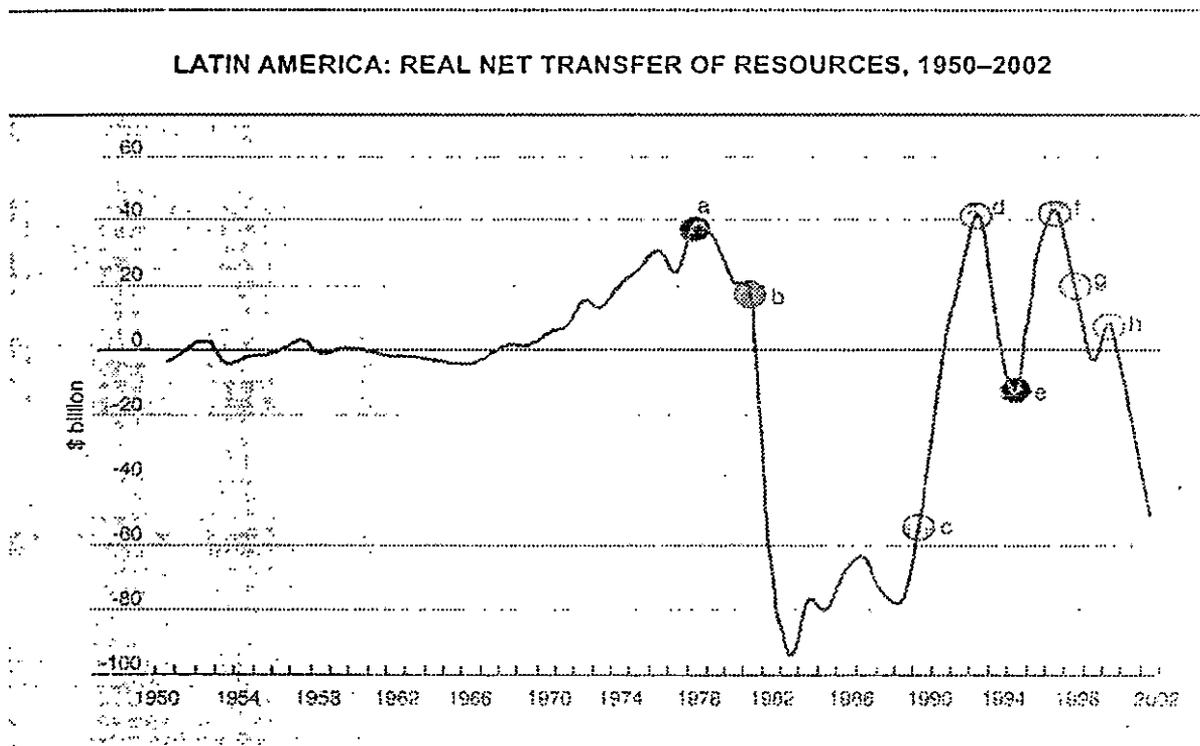
GDP GROWTH IN SELECTED DEVELOPING AND TRANSITION ECONOMIES, 1990–2003

(Percentage change over previous year)

Region/economy	1990–							2003 forecast		
	2000	1997	1998	1999	2000	2001	2002	FUGI	EIU	IMF
Developing economies	4.8	5.1	1.1	3.4	5.5	2.4	3.3	3.5	.	5.0
Developing economies, excl. China	4.0	4.5	0.0	2.7	5.1	1.5	2.3	2.7	.	.
Latin America	3.3	5.2	2.1	0.0	3.7	0.3	-0.8	1.5	1.6	1.5
of which:										
Argentina	4.3	8.1	3.9	-3.4	-0.8	-4.5	-11.0	3.0	4.0	3.0
Brazil	2.9	3.3	0.1	0.8	4.4	1.5	1.5	1.8	1.9	2.8
Chile	6.7	7.4	3.9	-1.1	4.4	2.8	2.0	3.3	3.5	3.1
Colombia	3.0	3.4	0.6	-4.1	2.6	1.4	1.6	2.5	2.5	2.0
Ecuador	1.8	3.4	0.4	-7.3	2.3	5.6	3.0	3.0	3.0	3.5
Mexico	3.1	6.8	5.0	3.6	6.6	-0.3	0.9	1.0	2.5	2.3
Peru	4.7	6.7	-0.5	0.9	3.1	0.2	5.2	4.0	3.6	4.0
Uruguay	3.4	5.0	4.5	-2.8	-1.4	-3.1	-10.8	-2.0	-1.5	-2.0
Venezuela	1.6	6.4	0.2	-6.1	3.2	2.7	-8.9	-12.1	-12.1	-17.0
Africa	2.9	3.2	3.3	3.1	3.3	3.4	2.9	2.5	.	3.9
of which:										
Algeria	1.9	1.1	5.1	3.2	2.4	2.1	3.1	2.7	6.8	3.5
Cameroon	1.7	5.1	5.0	4.4	4.2	5.3	4.3	4.2	4.3	4.7
Côte d'Ivoire	3.4	5.7	4.8	1.6	-2.3	0.1	0.5	0.5	-3.2	-2.0
Egypt	4.5	5.5	4.5	6.3	5.1	3.5	2.0	3.1	1.6	3.0
Ghana	4.3	4.2	4.7	4.4	3.7	4.0	4.5	4.6	4.7	4.7
Kenya	2.1	2.1	1.6	1.3	-0.2	1.1	1.0	1.2	2.5	1.8
Morocco	2.3	-2.2	7.7	0.0	0.9	6.5	4.5	3.9	4.0	5.5
Nigeria	2.4	2.7	1.9	1.1	3.8	3.9	1.6	3.8	3.1	6.7
South Africa	2.1	2.6	0.8	2.1	3.4	2.2	3.0	2.8	3.0	2.8
Tunisia	4.7	5.4	4.8	6.1	4.7	4.9	1.8	3.6	4.2	5.0
Zimbabwe	2.5	2.7	2.9	-0.7	-4.9	-8.4	-12.5	-11.0	-8.8	-11.0
Asia, excluding China	4.8	4.4	-2.2	4.5	6.5	1.8	4.4	3.4	.	.
Asia	6.0	5.4	0.3	5.2	6.9	3.3	5.4	4.4	.	6.3
of which:										
China	10.3	8.8	7.8	7.1	8.0	7.3	8.0	7.1	7.6	7.5
Hong Kong (China)	4.0	5.0	-5.3	3.0	10.5	0.6	2.3	1.5	2.7	3.0
India	5.9	4.4	6.5	6.1	4.0	5.4	4.5	5.4	5.9	5.1
Indonesia	4.2	4.7	-13.1	0.8	4.9	3.3	3.7	3.3	3.3	3.5
Iran, Islamic Republic of	3.6	3.4	2.0	2.5	5.9	4.8	5.9	5.7	5.7	6.5
Israel	5.1	3.2	2.6	2.2	6.0	-0.9	-1.1	1.3	0.3	0.5
Malaysia	7.0	7.3	-7.4	6.1	8.2	0.4	4.2	4.6	4.6	5.0
Pakistan	3.7	1.0	2.6	3.7	4.2	2.7	4.6	4.3	4.6	5.0
Philippines	3.3	5.2	-0.6	3.4	4.0	3.4	4.6	3.8	3.8	4.0
Republic of Korea	5.8	5.0	-6.7	10.9	9.3	3.0	6.0	4.1	4.1	5.0
Saudi Arabia	1.5	2.0	1.7	-0.8	4.9	1.2	1.4	4.0	2.9	4.0
Singapore	7.9	8.5	-0.1	6.9	10.3	-2.0	2.2	3.0	3.1	3.0
Taiwan Province of China	6.4	6.7	4.6	5.4	5.9	-2.2	3.5	3.1	3.7	3.2
Thailand	4.2	-1.4	-10.5	4.4	4.6	1.8	5.2	3.9	4.4	4.2
Turkey	3.8	7.5	3.1	-4.7	7.4	-7.5	7.8	5.1	3.1	5.1
Transition economies	-2.5	1.9	-0.7	3.6	6.4	4.6	4.0	3.6	3.7	4.0
of which:										
Belarus	-1.6	11.4	8.4	3.4	5.8	4.1	4.5	4.7	2.5	4.0
Bulgaria	-1.8	-5.6	4.0	2.3	5.4	4.0	4.2	4.2	4.2	5.0
Croatia	0.6	6.8	2.5	-0.4	3.7	4.1	4.8	4.2	4.4	4.2
Czech Republic	1.1	-1.3	-1.0	0.5	3.3	3.3	2.0	3.2	3.0	1.9
Hungary	1.5	4.6	4.9	4.2	5.2	3.8	3.3	3.7	3.8	3.6
Kazakhstan	-4.1	1.7	-1.9	2.7	9.8	13.2	9.5	7.7	7.2	8.5
Poland	4.6	6.8	4.8	4.1	4.0	1.0	1.3	3.0	2.7	2.6
Romania	-0.7	-6.1	-5.4	-1.2	1.8	5.3	4.9	4.9	4.8	4.9
Russian Federation	-4.8	0.9	-4.9	5.4	9.0	5.0	4.3	4.1	3.8	4.0
Slovakia	1.9	5.6	4.0	1.3	2.2	3.3	4.4	4.0	4.2	4.0
Slovenia	2.7	4.6	3.8	5.2	4.6	3.0	3.0	3.2	3.4	3.2
Ukraine	-9.3	-3.0	-1.9	-0.2	5.8	9.1	4.6	4.3	4.0	4.5
Uzbekistan	-0.2	5.2	4.3	4.3	3.8	4.5	3.5	3.5	3.5	3.1

Source: UNCTAD secretariat calculations, based on World Bank, *World Development Indicators, 2003*; EIU, *Country Forecast*, various issues; IMF, *World Economic Outlook*, April 2003; and national sources.

Figure 2.7



Source: ECLAC, Statistical Division.

Note: Excluding net transfers with the IMF. Real transfers are nominal transfers adjusted for changes in the United States GDP deflator.

- a. Sharp rise in dollar interest rates.
- b. Mexican debt crisis 1982.
- c. Introduction of the Brady Plan; reduction of dollar interest rates.
- d. Mexican financial crisis 1994.
- e. "Real Plan" in Brazil.
- f. East Asian financial crisis 1997.
- g. Russian and Brazilian financial crisis 1998–1999.
- h. Beginning of the Argentinean crisis.

performing loans, which had resulted from the previous cycle in a way that would avert economic stagnation or political disruption in Latin America. Both surges were driven by special policy measures and financing vehicles. The first boom was made possible by financial deregulation in the industrialized countries and the rapid growth of Eurodollar markets. The second boom was greatly helped by the success of the Brady Plan and progressive liberalization and privatization in developing countries, which gave rise to a reflexive, self-reinforcing, but unsustainable process.¹⁰

That these cycles were not the result of autonomous market forces responding to long-term

fundamentals in the recipient countries, and that they both ended with financial crises, widespread debt servicing difficulties and defaults, suggests that the magnitude and direction of the flows that were observed in the 1970s and 1990s were due more to special factors and policies that motivated behaviour on both the supply and the demand side. As such they are not likely to return as part of any natural cycle of free international capital markets. On the other hand, the history of international capital flows in periods of minimum government intervention and control suggests that financial markets do have a tendency to produce boom-bust cycles in individual economies, with periodic defaults as the natural outcome. Thus, over the

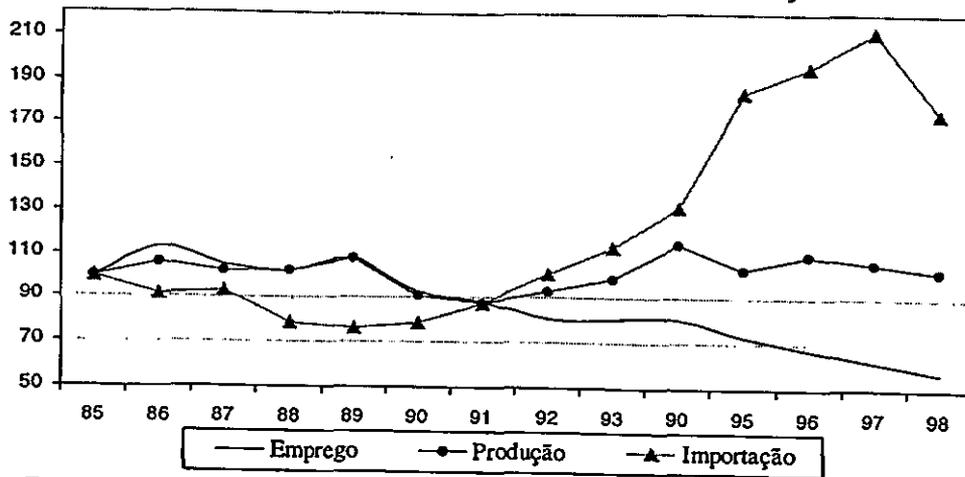
I.3.5 - Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto per capita, população residente e deflator implícito - 1990-2000

Ano	Produto Interno Bruto			População residente 1 000 hab. (1)	Produto Interno Bruto per capita			Deflator implícito
	1 000 000 R\$		Variação real anual (%)		R\$		Variação real anual (%)	Variação real anual (%)
	Preços correntes	Preços do ano anterior			Preços correntes	Preços do ano anterior		
1990	12	-	-	147 594	0,08	-	-	-
1991	60	12	1,03	149 926	0,40	0,08	(-) 0,54	416,68
1992	641	60	(-) 0,54	152 227	4,21	0,39	(-) 2,05	969,01
1993	14 097	673	4,92	154 513	91,24	4,35	3,37	1 996,15
1994	349 205	14 922	5,85	156 775	2 227,43	95,18	4,33	2 240,17
1995	646 192	363 954	4,22	159 016	4 063,69	2 288,79	2,75	77,55
1996	778 887	663 371	2,66	161 247	4 830,40	4 114,01	1,24	17,41
1997	870 743	804 367	3,27	163 471	5 326,59	4 920,55	1,87	8,25
1998	914 188	871 892	0,13	165 688	5 517,53	5 262,25	(-) 1,21	4,85
1999	963 869	921 611	0,81	167 910	5 740,39	5 488,72	(-) 0,52	4,59
2000	1 086 700	1 005 915	4,36	170 143	6 386,98	5 912,17	2,99	8,03

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

(1) População estimada para 1º de julho. Em função dos resultados do Censo Demográfico de 2000, esta estimativa foi revisada para toda a década de 1990.

Índices de emprego, da produção e da importação na indústria de transformação



Fonte: FIBGE - PIM; MICT; BACEN (Dezembro de 1985 = 100,0)

Fonte: Mattoso, 1999

Tabela 23 – Contas Externas do Brasil

Médias anuais e anos selecionados/US\$ bilhões

	1991-1993	1994	1995-1998	1999-2001
1. Balança Comercial	13,0	10,5	-5,6	0,2
2. Balança de Serviços	-13,5	-14,7	-23,2	-26,1
3. Transações Correntes	1,4	-1,7	-26,4	-24,3
4. Investimento Direto (Líquido) (a)	0,9	1,5	14,6	27,4
5. Investimento em Carteira (Líquido)	10,2	50,6	15,4	3,6
5.1. Ações	2,8	6,9	4,1	1,4
5.2. Renda Fixa e demais	7,4	43,7	11,3	2,2
6. Financiamento (Líquido) (b)	-4,3	-43,6	-0,7	-9,6
7. Reservas Internacionais	21,8	38,8	52,2	35,1
<i>Memorandum</i>				
Dívida Externa Total (c)	135,2	148,3	195,2	234,6
Transações Correntes (% do PIB)	0,4	-0,3	-3,4	-4,5
Dívida Externa Total (% do PIB)	32,8	27,2	25,3	43,4

Fonte: Banco Central (Séries Temporais), Brasília, D.F. (<http://www.bancocentral.gov.br>). A série completa pode ser observada na Tabela 41 do Anexo Estatístico.

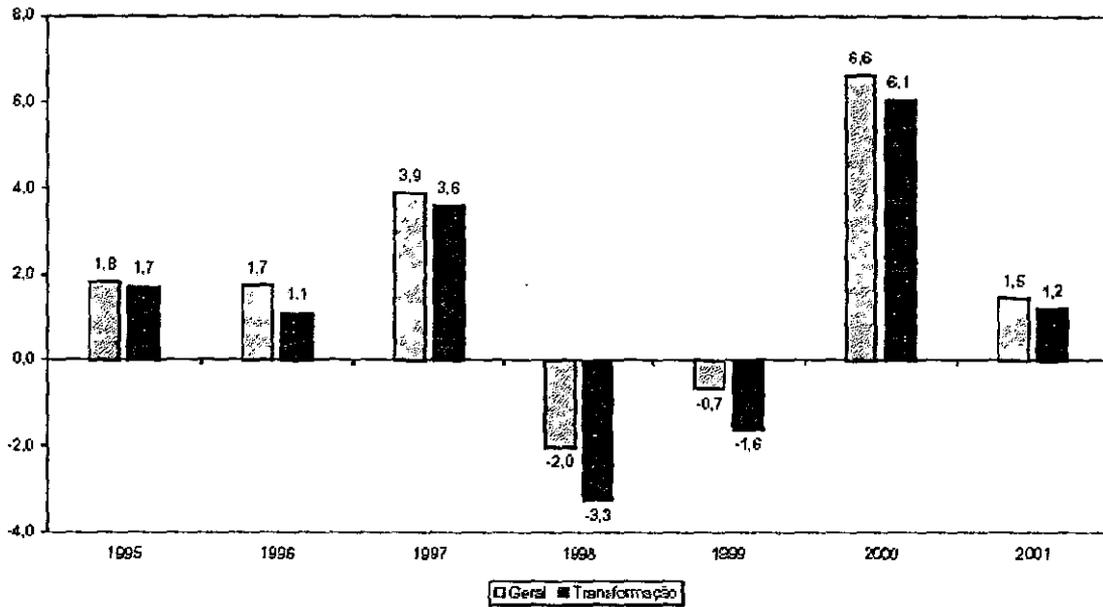
Notas:

(a) Inclui empréstimos intercompanhias;

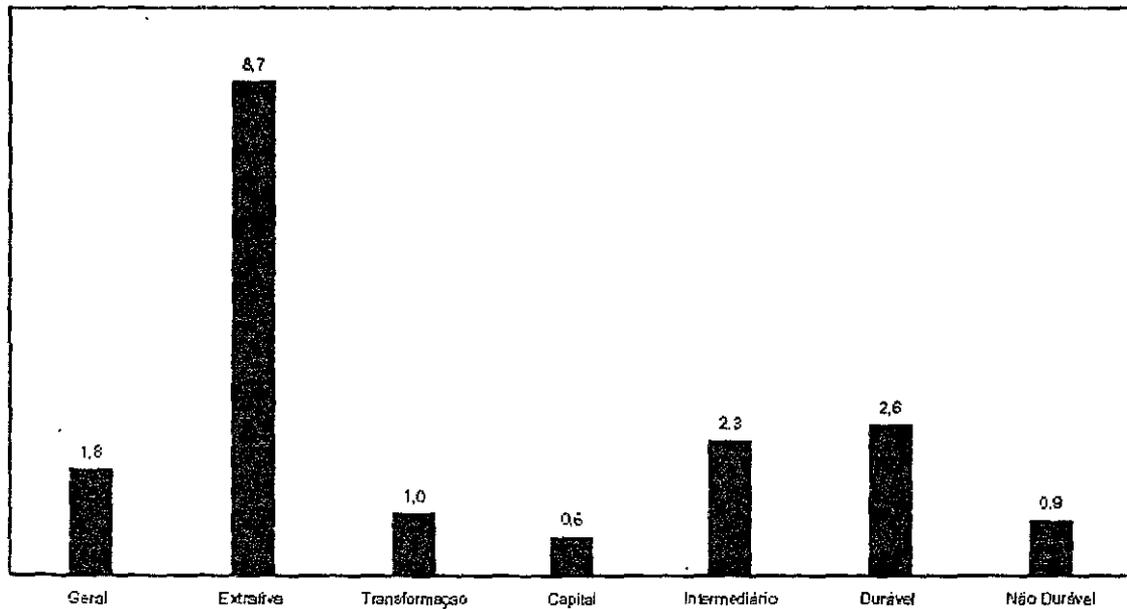
(b) Inclui outros investimentos mais derivativos;

(c) Inclui empréstimos intercompanhias. Série revista em março de 2001, quando o Banco Central excluiu US\$ 16,9 bilhões do estoque da dívida externa.

Produção Física - Indústria - Variação Anual - %



Produção Física - Indústria - Variação Anual Média no Período 1995/2002 - %



ANEXOS REFERENTES AO CAPITULO 2

**DISTRIBUIÇÃO DA TRANSAÇÃO POR FAIXA DE COMPRA DE PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA
DE ACORDO COM A ORIGEM DO CAPITAL, 1990-1999, BRASIL**

FUENTE: FREDERICO ROCHA y DAVID KUPFER -EVOLUÇÃO DAS EMPRESAS LÍDERES BRASILEIRAS NA DÉCADA DE 90
2002 IE-UFRJ-GRUPO INDÚSTRIA E COMPETITIVIDADE

Origem do Capital da Empresa Adquirente	Part<25		25≤Part<50		50≤Part<75		75≤Part		Não Informado		Total	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Capital Misto	6	22	3	11	2	7	16	59	-	0	27	100
Desconhecido	-	0	3	19	-	0	11	69	2	13	16	100
Multinacional	55	8	93	13	125	17	395	55	50	7	718	100
Nacional	46	12	48	12	52	13	211	54	31	8	388	100
Total Global	107	9	147	13	179	16	633	55	83	7	1149	100

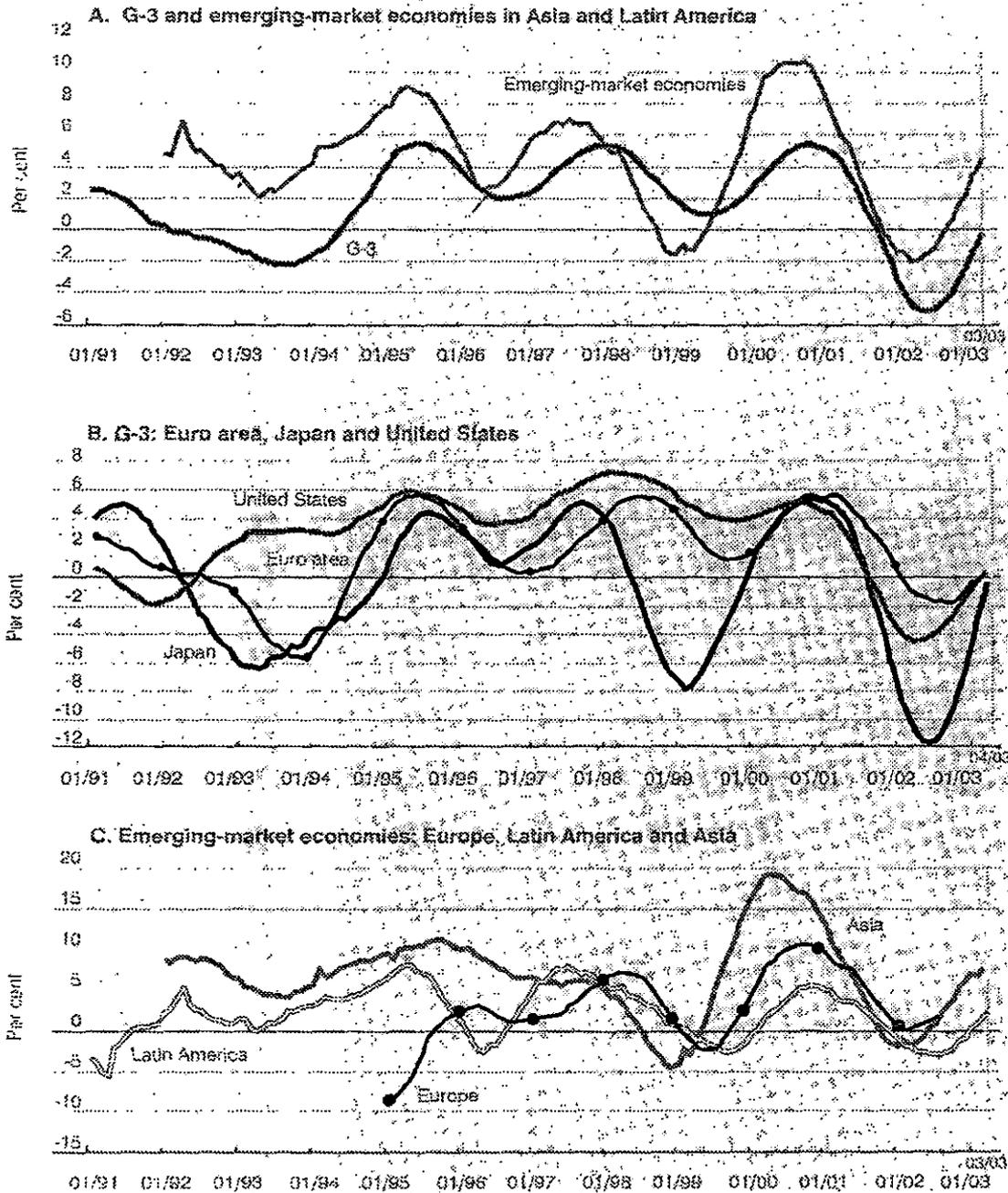
**INVESTIMENTO DIRETO DO EXTERIOR (IDE), FUSÕES E AQUISIÇÕES
(F&A) E FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO (FBCF), BRASIL**
(Fuente: Miranda, 2001)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
IDE/FBCF	1,6	2,9	1,2	2,4	3,7	7,8	11,9	19,0	31,1
F&A/IDE	10,3	10,6	94,7	52,2	46,7	44,5	67,0	85,7	60,1
FBCF/PIB	15,2	14,9	14,4	15,5	16,6	16,5	17,9	17,4	17,2

Figure 1.1

INDUSTRIAL PRODUCTION IN THE G-3 AND EMERGING-MARKET ECONOMIES, 1991-2003

(12 months moving average of percentage changes over same period in the previous year)



Source: Thomson Financial Datastream.

Note: G-3 includes Euro area, Japan and the United States. Emerging-market economies include: Czech Republic, Hungary, Poland, Russian Federation and Turkey in Europe; Malaysia, the Republic of Korea, Singapore, Taiwan Province of China, and Thailand in Asia; and Argentina, Brazil, Chile, Mexico and Peru in Latin America.

Annex table 3.A1

WORLD PRIMARY COMMODITY PRICES, 1997-2002						
(Percentage change over previous year)						
Commodity group	1997	1998	1999	2000	2001	2002
All commodities^a	-0.5	-13.1	-13.9	2.0	-2.9	-2.0
Food and tropical beverages	2.3	-14.9	-18.5	1.0	0.0	-2.0
Tropical beverages	33.3	-17.3	-20.9	-13.2	-22.0	8.7
Coffee	54.7	-28.5	-23.2	-16.2	-28.5	0.0
Cocoa	11.2	3.7	-32.1	-22.2	22.7	63.3
Tea	35.1	4.3	-7.0	6.8	-20.2	-9.5
Food	-4.2	-14.1	-18.3	5.3	5.0	-4.0
Sugar	-4.9	-21.2	-30.0	30.5	5.6	-20.3
Beef	4.0	-7.0	6.1	5.7	10.0	-0.2
Maize	-25.3	-13.4	-5.5	-1.0	4.2	0.3
Wheat	-22.6	-19.9	-10.9	3.5	9.2	16.2
Rice	-10.7	1.3	-18.6	-18.1	-15.2	11.0
Bananas	4.3	-3.1	-9.9	-2.3	38.8	-9.6
Vegetable oilseeds and oils	-0.9	7.1	-23.3	-22.8	-8.5	26.2
Agricultural raw materials	-10.3	-10.8	-10.3	1.9	-1.9	-6.7
Hides and skins	-19.8	-22.7	-27.6	73.8	41.1	-9.2
Cotton	-8.9	-8.3	-22.9	3.5	-20.9	-3.3
Tobacco	15.6	-5.5	-7.0	-3.3	-0.3	-8.5
Rubber	-28.3	-29.8	-12.6	7.9	-14.1	33.1
Tropical logs	-5.5	-1.2	-7.2	3.8	6.3	-10.5
Minerals, ores and metals	0.0	-16.0	-1.8	12.0	-9.9	-1.8
Aluminium	6.2	-15.1	0.3	13.8	-6.8	-6.5
Phosphate rock	7.9	2.4	4.6	-0.4	-4.5	-3.3
Iron ore	1.1	2.8	-9.2	2.6	4.5	-1.0
Tin	-8.4	-1.9	-2.5	0.6	-17.5	-9.4
Copper	-0.8	-27.3	-4.9	15.3	-13.0	-1.2
Nickel	-7.6	-33.2	29.8	43.7	-31.2	13.9
Tungsten ore	-9.3	-6.4	-9.3	12.1	45.5	-41.8
Lead	-19.4	-15.3	-5.0	-9.7	4.9	-4.9
Zinc	28.4	-22.2	5.1	4.8	-21.5	-12.1
Crude petroleum	-6.0	-31.8	38.7	55.6	-13.3	2.0

Source: UNCTAD, *Monthly Commodity Price Bulletin*, various issues.

^a Excluding crude petroleum.

pected to continue in the short run, although the downward trend may be mitigated by increased consumption in the emerging-market economies of East Asia and the Russian Federation. A major feature of the sugar market is the presence of market distortions, stemming mainly from subsidization in the EU and the United States that

insulates domestic producers from international market pressures.

After a substantial increase in 2001, banana prices tumbled in 2002. There was a moderate contraction in production and exports, but global demand fell despite a small growth in consump-

ANEXOS REFERENTES AO CAPÍTULO 3

SUMARIO DE LAS REFORMAS ECONOMICAS Y FORUM DE APROBACION

Reforma	Data	Principais Medidas (Instrumentos)	Fórum de Aprovação e/ou proposição	Estado do Atual Processo
Emendas Constitucionais	1993/95	Por ocasião da revisão constitucional e das reformas adicjonais que se seguiram, aprovaram-se importantes emendas constitucionais. Foi abolida a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, eliminaram-se as reservas de mercado sobre o gás natural, as jazidas minerais e os potenciais hidráulicos, permitiu-se a participação do setor privado no setor de telecomunicações e retirou-se da Petrobrás a execução exclusiva do monopólio da União na área petrolífera.	Legislativo	TA
Patrimonial (Privatizações e Concessões)	15/07/81	Decreto Lei n.º 86.215 regulamenta pioneiramente a transformação, transferência e desativação de pequenas empresas controladas pelo Governo Federal.	Executivo	TA
	28-11/85	Decreto n.º 91.991, ao final do primeiro ano do Governo Sarney, iniciou a segunda parte do programa de privatização brasileiro, englobando privatizações parciais de empresas sob controle da União e encerramento de empresas inviáveis. Início dos processos de transferência de controle acenário através de leilões.	Executivo	TA
	29/03/88	Criação do Programa Federal de Desestatização, passando-se também a incluir-se concessões para exploração de serviços públicos pelo setor privado.		
	02/00	Lei nº 8.031 cria o Programa Nacional de Desestatização (PND).	Legislativo	TA
	02/03/94	Decreto Lei nº. 1.068 inclui no PND (Plano Nacional de Desestatização) as participações minoritárias de que são titulares fundações, autarquias, empresas públicas e outras entidades controladas direta ou indiretamente pela União.	Executivo	TA
	1995	Lei nº 8.987, define o novo regime de concessão e permissão de serviços públicos, aplicável, fundamentalmente, aos setores de energia elétrica e de transportes, este último envolvendo os sistemas rodoviário, ferroviário e portuário.	Legislativo	TA
	1995	Lei nº 9.074, que se aplica às concessões dos serviços e obras públicas, em especial os serviços de energia elétrica, viabilizando a sua transferência ao setor privado.	Legislativo	TA
	16/08/95	Passa a caber aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado.	EC nº6	TA
	09/09/97	Lei nº. 9.491 passa a regular (até o presente momento) o processo de privatização, e introduz a possibilidade da utilização dos recursos do FGTS pelos trabalhadores para aquisição de valores imobiliários no âmbito do PND.	Legislativo	TA
	99	Discussão sobre a Possibilidade de Privatização do Banco do Brasil e da CIEI, bem como da Petrobrás - Inicialmente levantada mas posteriormente negada pelo governo	Executivo	DA
Abertura Comercial	1988/89	Redução da tarifa média de 51% para 31% e da tarifa máxima de 103% para 85%.	Executivo	TA
	1990	Decreto lei nº 2.434: Isenção de impostos de importação sobre bens de capital.	Executivo	TA
	1994	Eliminadas as barreiras não tarifárias às importações.	Ministério da Fazenda	TA
	1995/97	Redução da média das tarifas de importação e antecipação (em setembro) em três meses da entrada em vigor da TEC - Tarifa Externa Comum do Mercosul: Apoio da política de liberalização de importações.	Ministério da Fazenda	TA
		Novas restrições às importações.		
		Em 29 de março, os automóveis, bicicletas, eletrodomésticos, electro-eletrônicos de consumo e motocicletas tiveram suas alíquotas de importação elevada, pelo Decreto 1.427, para 70%.		
		Em 27 de abril, através do Decreto 1.471, estabeleceu-se uma lista de exceção à Tarifa Externa Comum do Mercosul.		
		Em 28 de abril de 1995, através do Decreto 1.475, estabeleceu-se uma quota global para importações incentivadas da Zona Franca de Manaus.		
	Em 26 de dezembro, através do Decreto 1.761, instituiu-se o sistema de incentivos para o complexo automotivo, concedendo-se vantagens nas importações de veículos para as montadoras residentes.			
1997	Novas restrições às importações foram efetuadas ao final de 1997, após a crise no sudeste asiático.			

Abertura Financeira	Janeiro de 1991	Através das Circulares 1.884 e 1.885 e da Carta Circular 2.144, o Banco Central autoriza a utilização de recursos externos para fazer frente a perdas no mercado doméstico.	Banco Central	TA
	Mato de 1991	Banco Central autoriza a utilização direta de capital estrangeiro no mercado acionário.	Banco Central	TA
	Julho de 1991	Instituição e Regulação dos investimentos externos em ações de empresas brasileiras através da criação do American Depositary Receipt e do International Depositary Receipt.	Banco Central	TA
	1991	Criação, de acordo com a Resolução 1289/87, do Anexo IV, de regulação para a administração de portfólios de investidoras institucionais estrangeiras. Este anexo tem se constituído em importante fonte viabilizadora de capital estrangeiro para as bolsas nacionais.	Banco Central	TA
	1994/95	Início de novo período com estímulo ao aumento do capital de investimento direto e redução dos investimentos de portfólio.	Banco Central	
	23/05/95	Lei Complementar relativa ao Parágrafo único do artigo 52 das disposições transitórias da Constituição Federal (Exposição de Motivos nº 311 do BC). Regulamenta o aumento da participação de bancos estrangeiros na economia brasileira. Entre 1995 e 1998 houve várias modificações na política de taxação de capitais estrangeiros, elevando-se a taxação quando o acúmulo de reservas prejudicava o controle monetário e reduzindo-se quando o volume de reservas mostrava-se abaixo do montante desejado. Tais modificações são apresentadas no texto.	Executivo	TA
Sistema Financeiro	03/11/95	Medida Provisória nº 1.179 estabelece incentivos fiscais para a incorporação de instituições financeiras.	Executivo	TA
	03/11/95	Resolução nº 2.208 institui o Programa de Estímulo à Restruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER).	Banco Central	TA
	16/11/95	Resolução nº 2.211 cria o Fundo de Garantia de Créditos (FGC), para proteger os depositantes no sistema financeiro nacional. Trata-se de uma espécie de seguro de depósito.	Banco Central	TA
	16/11/95	Resolução nº 2.212, cria incentivos para os processos de fusão, incorporação e transferência de controle acionário de instituições financeiras.	Banco Central	TA
	13/03/96	Medida Provisória nº 1334, institui a co-responsabilidade das empresas de auditoria contábil em casos de irregularidade.	Executivo	
	18/03/97	Circular do BCB regulamenta, com base nas Leis 4.595 (12/64) e 7.730 (01/89), a linha especial de assistência financeira para instituições financeiras estaduais no bojo do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES).	Banco Central	TA
	15/03/97	Lei 9447 oriunda da Medida Provisória nº 1.182. O Banco Central passa a ter poderes para capitalizar, fundir ou transferir compulsoriamente o controle de qualquer instituição financeira visando à proteção do sistema financeiro.	Legislativo Executivo	TA
	22/05/97	Resolução 2.590 cria a Central de Risco de Crédito. Esta Central permite às instituições financeiras, mediante autorização dos clientes, o acesso à posição devedoras superiores a R\$ 50.000,00.	Banco Central	TA
	25/06/97	Resolução nº 2.399. O Banco Central elevou a exigência de capital mínimo das instituições financeiras de 8% para 10% dos ativos ponderados pelo risco. Este novo limite está acima daquele recomendado pelo Comitê de Fiscalização da Basileia (8%) e significa uma diminuição do limite máximo permitido para empréstimos de 12,5 vezes para 10 vezes o valor do patrimônio líquido. Esta mesma Resolução também alterou o cálculo de estimativa de risco das operações de swap sem garantias, com derivativos. Os bancos terão que fazer uma provisão de 16% sobre o valor que está sendo exposto ao risco nesses tipos de operações. Além disso, pela Circular nº 2.784, de 27/1/97, o limite de capital mínimo foi elevado para 11%, mas permitindo que o adequamento das instituições seja feito até o final de 1995, e a provisão das operações de swap passou para 20%, com prazo de adequação até fevereiro de 1998.	Banco Central	
	25/07/98	Resolução nº 2.302, consolida as demonstrações financeiras dos bancos no Brasil e no exterior.	Banco Central	TA

Previdência Social	15/02/96	Lei Complementar nº 55 estabeleceu a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS	Legislativo	TA
	30/10/97	Lei nº 9.506 extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC	Legislativo	TA
	23/04/97	Lei nº 9.630, dispõe sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade Social de Servidores Públicos ativos e inativos.	Legislativo	TA
	10/98	Foi vetada e parcialmente aprovada em 98 a reforma previdenciária do governo. Já no Congresso há bastante tempo. Esta proposta é ainda muito tímida em relação às necessidades do país. Tal ajuste, no que diz respeito ao INSS, compreendeu a inserção de limites mínimos de idade e anos de contribuição para a aposentadoria (homens 60 anos de idade e 35 anos de contribuição e mulheres 55 anos de idade e 30 anos de contribuição), extinguiu a aposentadoria proporcional por tempo de serviço e as aposentadorias especiais, além de outras medidas. No Regime de Previdência dos servidores públicos prevê-se a combinação da limite de idade e tempo de contribuição, que limitará as hipóteses de aposentadorias precoces, além da introdução de uma regra de transição com acréscimo no período de contribuição (pedágio); II. restrição às aposentadorias especiais. Estima-se uma economia anual em torno de R\$ 3,0 bilhões com a aprovação integral da reforma atualmente no Congresso. Número muito aquém do déficit total previsto, também para 1998, de R\$ 27 bilhões (sendo em torno de R\$ 10 bilhões no INSS e o restante no setor público federal). Estima-se em torno de 1,7 contribuintes por aposentado a relação do atual sistema de repartição.	Legislativo	PA
98/99	Uma nova reforma da Previdência, mais abrangente, está sendo desenvolvida pelo governo, prevendo uma transição gradual para um sistema no qual os benefícios guardem maior correlação com as contribuições capitalizadas. O governo parece considerar inviável, no momento, face às dificuldades fiscais e às elevadas taxas de juros, uma transição para um novo sistema, possivelmente com administração privada, envolvendo o regime único de capitalização. O custo de transição foi criado em torno de R\$ 1 trilhão. O novo projeto não foi ainda apresentado ao Congresso, tendo em vista que o projeto anterior ainda depende de novas votações para aprovação definitiva. Esta nova proposta deve seguir a regra básica do equilíbrio atuarial geral e individual, ou seja, a previsão de equivalência entre o valor presente esperado das contribuições e dos benefícios. Em adição, haverá regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e Leis dos Órgãos contra a Seguridade Social.		DA	
	98/99	Aprovada no Congresso Nacional a contribuição para a Previdência de servidores inativos do governo federal, bem como a elevação das alíquotas incidentes sobre a remuneração dos servidores ativos. A contribuição básica social do servidor ativo ou inativo e dos pensionistas da União será de cinco por cento de sua remuneração, havendo ainda adicionais de nove pontos percentuais no que exceder a R\$ 1200,00 e de 14 pontos percentuais no que exceder a R\$ 2.500,00. Inativos ou pensionistas que ganham até R\$ 600,00 estão isentos.		TA
Administrativa	4/6/98	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores, agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custos de atividades a cargo do Distrito Federal. - Limites para despesas com pessoal ativo e inativo	Congresso Nacional - Emenda Constitucional 19 Dependente da Legislação complementar	TA DA
Reforma Fiscal e Tributária	1995	Apresentação da proposta de emenda constitucional n.º 175-A para a Reforma Tributária, visando à simplicidade e generalidade do sistema.	Executivo	DA
	1998	Este projeto inicial encontra-se até hoje circulando no Congresso, já tendo inclusive sido dificultado por um outro projeto, mais ambicioso, apresentado informalmente pelo Ministério da Fazenda.		
Reforma Política	1998	Prevê-se uma reforma política em 1999/2000, compreendendo a instituição da fidelidade partidária compulsória e redução do número de partidos com representação no Congresso (cláusula de barreira - exija um mínimo de 5% dos votos em todo território nacional para representação no Congresso).	Executivo	DA
Reforma do Judiciário	1999	Prevê-se para 1999 a retomada do processo de reforma do Judiciário, cujo projeto inicial data de 1997. O projeto abrange questões como controle externo do Judiciário, extinção de juízes classistas e de instâncias estaduais de tribunais militares.	Executivo	DA

TA = Totalmente Aprovada

PA = Em Processo de Aprovação

DA = Dificuldades para a Aprovação

Fuente: Cysne (2000).

Mudanças no peso relativo dos diferentes setores industriais no produto industrial total – 1970 - 1996

	Argentina			Brasil			Chile			Colombia			México		
	1970	1990	1996	1970	1990	1996	1970	1990	1996	1970	1990	1996	1970	1990	1996
I	15.6	14.3	13.1	18.8	22.9	22.8	14.9	10.1	10.2	10.7	9.6	10.5	13.3	12.3	13.9 0
II	9.9	8.5	12.1	9.9	7.0	8.7	7.7	2.3	2.0	2.9	4.3	6.5	5.5	9.5	10.8
III+IV	36.2	46.7	45.7	35.8	39.6	42.4	43.2	55.5	56.2	45.7	51.1	51.2	46.8	46.8	46.5
V	38.2	30.5	29.0	35.5	30.5	26.1	34.2	32.0	31.6	40.7	34.9	31.8	34.4	31.4	28.8

I. Indústria metalmeccânica (excluindo-se automóveis, CIIU 381,382,383,385);

II Equipamento de transporte (CIIU 384)

III+IV Alimentos, bebidas e tabaco (CIIU 311,313,314); e Indústrias processadoras de recursos naturais (CIIU, 341, 351, 354, 355, 371, 372)

V Indústrias "tradicionais" intensivas em mão de obra (CIIU 321, 322, 323, 324., 331, 332, 342, 352, 361, 362, 369, 390.

Fonte: Katz (2000)

LISTA INDUSTRIAS POR CLASE, SECTORES Y GENEROS, BRASIL

FUENTE: FREDERICO ROCHA y DAVID KUPFER -EVOLUÇÃO DAS EMPRESAS LÍDERES BRASILEIRAS NA DÉCADA DE 90
2002 IE-UFRJ-GRUPO INDÚSTRIA E COMPETITIVIDADE

GERAL	CLASSES	SETORES	PRINCIPAIS GÊNEROS
Ex-SF	CC	CC Construção Civil	Construção
	I	IC Indústria de Commodities	Materiais de Construção Metalurgia e Siderurgia Mineração Celulosa e Papel Petróleo, Gás e Refino Químico e Petroquímico
		ID Indústria Difusora de Tecnologia	Equipamentos Eletro-eletrônicos Material de Transportes Farmacêutico Maquinaria
		IT Indústria Tradicional	Alimentos e Bebidas Borracha e Plásticos Impressão e Edição Têxtil, Vestuário e Calçados Móveis
	S	SP Serviços de Infra-estrutura	Distribuição de Gás e Água Geração e Distribuição de Energia Elétrica Distribuição de Derivados de Petróleo Telecomunicações
		SS Outros Serviços	Comércio Atacadista Comércio Varejista Propaganda, Rádio e Televisão Serviços Profissionais
SF	SF	SF Serviços Financeiros	Bancos Comerciais Seguros

Table 9 - Concentração de 5% das Empresas mais Capitalizadas e mais Negociadas

	1999			2000		
	5% Valor de Mercado (%)	5% Valor Negociado (%)	Número de Companhias	5% Valor de Mercado (%)	5% Valor Negociado (%)	Número de Companhias
Londres	79,3	88,8	91	81,5	78,3	96
Coréia	80,0	40,2	36	80,3	64,0	35
Euronext Paris	77,2	79,1	40	78,6	86,2	40
Madri	76,3	93,2	36	74,8	97,8	51
Alemanha	39,6	41,5	47	73,5	45,3	42
Nasdaq	74,8	78,6	220	72,3	75,9	209
São Paulo	64,2	71,3	24	65,3	70,2	23
Tóquio	70,4	66,0	100	63,9	70,5	103
NYSE	66,7	57,6	109	61,1	57,1	101
México	60,0	70,6	10	60,9	66,2	9
Buenos Aires	62,6	63,6	6	59,7	54,2	6
Santiago	51,8	79,9	14	46,9	72,9	13

Fonte: Federação Internacional de Bolsas de Valores, FIBV (<http://www.fibv.com>).



Tabela 25 – Participação Estrangeira em Instituições Financeiras no País (Capital Votante)
Posição em 31.12.2001

Percentual de Participação	Tipo de instituição (a)										Total
	BC	BM	BI	SCTVM	SDTVM	SAM	SCFI	SCI	CH	Filiais	
00.....20%	1	15	5	6	11	7	2				47
20.....30%		7		2	5	5	1		1		21
30.....40%		3		4	1	1	1				10
40.....50%						1					1
50.....60%		4	2	2							8
60.....70%											
70.....80%		1				1					2
80.....90%		2					1				3
90.....100%	4	50	2	27	27	33	6		3	11	163
Total	5	82	9	41	44	48	11		4	11	255

Fonte: Banco Central/DECAD-DEORF/COPEC (<http://www.bancocentral.gov.br>).

Observação:

(a) BC – Banco Comercial; BM – Banco Múltiplo; BI – Banco de Investimento; SCTVM – Sociedade Corretora de Títulos e Valores Mobiliários; SDTVM – Sociedade Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários; SAM – Sociedade de Arredamento Mercantil – *Leasing*; SCFI – Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento; SCI – Sociedade de Crédito Imobiliário; CH – Companhia Hipotecárias.

O aumento do número de bancos estrangeiros refletiu-se na maior participação deste segmento no total de ativos do setor, que passou de 8,4% em 1995 para 27,4% em dezembro de 2000 (ver Tabela 26). Aparece também na captação dos depósitos bancários, que subiram de 5,4% para 21,1% e, na oferta de operações de créditos, que cresceram de 5,7% para 25,2%, no mesmo período. (ver Tabela 27) O significativo crescimento observado no período de cinco anos, sem dúvida, originou-se na aquisição e/ou incorporação de instituições financeiras nacionais, públicas e privadas.

Tabela 26 – Participação das Instituições nos Ativos da Área Bancária

Instituição	%						
	1995	1996	1997	1998	1999	Jun/00	Dez/00
Bancos com Controle Estrangeiro	8,39	9,79	12,82	18,38	23,19	25,40	27,41
Bancos Privados	39,16	39,00	36,76	35,29	33,11	32,18	35,23
Bancos Públicos (+ Caixa Estadual)	21,9	21,92	19,06	11,37	10,23	9,39	5,62
Caixa Econômica Federal	16,4	16,47	16,57	17,02	17,06	15,59	15,35
Banco do Brasil	13,91	12,52	14,42	17,44	15,75	16,76	15,63
Cooperativas de Crédito	0,24	0,30	0,37	0,50	0,66	0,68	0,76
Área Bancária	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: COSIF – DEORG/COPEC (<http://www.bancocentral.gov.br>).

Nota:

(*) Na data da coleta de dados de dez/2000, 38 instituições não haviam fornecido dados ao Banco Central, o que representa cerca de 1% do valor dos ativos da área bancária.

Tabela 24 – Presença de Bancos Estrangeiros no País

Tipo de Instituição	Jan/94	Jan/95	Jan/96	Jan/97	Jan/98	Jan/99	Jan/00	2001 (a)
Banco Comercial Privado Nacional com Controle Estrangeiro	1	1	1	1	1	1	2	3
Banco Comercial Estrangeiro – Filiais no País	19	17	17	17	16	16	15	13
Banco Comercial Privado com Participação Estrangeira	2	2	2	2	2	2	-	-
Banco Múltiplo Nacional com Controle Estrangeiro	18	20	20	23	29	42	50	53
Banco Múltiplo Nacional com Participação Estrangeira	30	28	29	26	23	21	12	13
Total	70	68	69	69	71	82	79	82

Fonte: Banco Central, *Elaboração*: Andima (<http://www.andima.com.br>).

Nota:

(a) Dados até 11 de janeiro.

O número de bancos (comerciais e múltiplos), com controle estrangeiro, aumentou de 19 para 56; com participação estrangeira caiu de 32 para 13 entre janeiro de 1994 e janeiro de 2001. No total das instituições financeiras com participação estrangeira no país, apreende-se o mesmo padrão. Em dezembro de 2001, havia 255 instituições estrangeiras, sendo que 163 (que corresponde a 64% do total) controlavam mais de 90% do capital votante.

⁶² Merece destaque que, entre os 56 bancos múltiplos com controle estrangeiro, 13 estão vinculados a grupos industriais, principalmente, da indústria automobilística (ver Tabela 41 do Anexo Estatístico).

O preço de um patrimônio

Principais privatizações federais e estaduais (Preços pela cotação do dólar no dia da venda*)

Telesp	4,96 bilhões
Vale do Rio Doce	3,13 bilhões
Telesp Celular	3,07 bilhões
CPFL (energia, São Paulo)	3,01 bilhões
Tele Norte Leste	2,94 bilhões
Light (Rio de Janeiro, distribuidora)	2,35 bilhões
Embratel	2,27 bilhões
Usiminas	1,94 bilhão
Eletropaulo Metrop. (energia, São Paulo)	1,77 bilhão
Tele Centro Sul	1,77 bilhão
Coelba (energia, Bahia)	1,60 bilhão
CEEE (energia, Rio Grande do Sul)	1,48 bilhão
Companhia Siderúrgica Nacional	1,49 bilhão
CEEE-Centro Oeste (energia)	1,37 bilhão
Tele Sudeste Celular	1,36 bilhão
Cemig (energia, Minas Gerais)	1,05 bilhão
Copesal (petroquímica)	861 milhões
Rede Ferroviária Federal-Sudeste	** 870 milhões
Telemig Celular	750 milhões
Cachoeira Dourada (energia, Goiás)	710 milhões
Tele Celular Sul	700 milhões
CRT (tele, Rio Grande do Sul)	660 milhões
Tele Nordeste Celular	660 milhões
Cosern (energia, RN)	600 milhões
Açominas	600 milhões
Cosipa	590 milhões
CERJ (energia, interior Rio de Janeiro)	590 milhões
Enersul	570 milhões
Energipe (energia, Sergipe)	520 milhões
Acesita (siderurgia)	460 milhões
Tele Centro Oeste Celular	440 milhões
CEG	430 milhões
Tele Leste Celular	430 milhões
Esceisa (energia, Espírito Santo)	430 milhões
Cemat (energia, Mato Grosso)	350 milhões
Rede Ferroviária-Centro Leste	** 320 milhões
Banesj	290 milhões
PQU (petroquímica)	290 milhões
Metrô RJ	260 milhões
Copene (petroquímica)	270 milhões
Porto de Santos-Terminal	251 milhões
Banco Meridional	240 milhões
Petroflex	230 milhões
Rede Ferroviária-Sul	** 210 milhões
Ultrafértil	205 milhões
Embraer (indústria aeronáutica)	190 milhões
Fosfértil	180 milhões
Salgema (petroquímica)	140 milhões

* Os preços acima se referem não apenas aos valores apurados nos leilões, mas incluem também eventuais cifras apuradas com as "vendas de sobras".

** Os preços divulgados para as ferrovias privatizadas são fictícios: houve apenas uma entrada de 10% a 15% (só para a malha Sudeste o percentual chegou a 30%); o valor restante será pago em 30 anos, sem correção para o saldo devedor, isto é, com atualizações apenas das prestações, trimestrais.

Fonte dos dados brutos: BNDES.

1. A parte de cada um – Resultado de vendas/compradores

(Privatizações federais até 31/12/98; exclui telecomunicações – em bilhões de dólares)

Comprador	Valor	Peso
Empresas nacionais	8,42	43%
Investidores estrangeiros	3,12	16%
Setor financeiro	2,85	15%
Pessoas físicas	2,91	14%
Fundos de pensão	2,28	12%
Total	19,61	--

2. Resultado de venda por setores

(Privatizações federais até 31/12/98; exclui telecomunicações – em bilhões de dólares)

Setor	Valor	Peso
Siderúrgico	5,56	28%
Elétrico	3,90	20%
Mineração	3,30	17%
Petroquímico	2,69	14%
Ferrovário	1,69	9%
Decreto 1.068	1,04	5%
Fertilizantes	0,41	2%
Portuário	0,40	2%
Financeiro	0,24	1%
Outros	0,34	2%
Total	19,6	--

3 – O peso das “moedas podres”

(Privatizações federais até 31/12/98; exclui telecomunicações – em bilhões de dólares)

Tipo	Valor	Peso
Moeda corrente	10,59	54%
Dívidas securitizadas	4,26	22%
Debêntures Siderbrás	1,49	7%
Certificados de Privatização	1,29	7%
Títulos da Dívida Agrária	0,81	4%
Outros	1,14	6%
Total	19,61	--



Aloysio Biondi
(1999)

ANEXOS REFERENTES AO CAPITULO 4

BRASIL - BALANÇO DE PAGAMENTOS

US\$ milhões

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999*	2000*	2001*
	Ano						
Balança comercial (FOB)	-3 351	-5 599	-6 748	-6 604	-1 260	- 730	2 642
Exportações	46 506	47 747	52 994	51 140	48 011	55 086	58 223
Importações	49 858	53 346	59 742	57 743	49 272	55	55 581
Serviços e rendas	-18 541	-20 350	-25 866	-28 299	-25 825	-25 460	-27 496
Receitas	8 298	10 273	11 691	12 496	11 129	13 004	12 598
Despesas	26 839	30 623	37 557	40 795	36 954	38 464	40 094
Transferências unilaterais correntes (líquido)	3 622	2 446	1 823	1 458	1 689	1 521	1 638
Transações correntes	-18 269	-23 502	-30 791	-33 445	-25 396	-24 669	-23 217
Conta capital e financeira	29 095	33 968	25 795	29 730	17 381	19 358	26 890
Conta capital1/	352	454	393	320	338	273	- 36
Conta financeira	28 744	33 514	25 403	29 410	17 043	19 086	26 926
Investimento direto (líquido)	3 309	11 261	17 877	26 050	26 888	30 498	24 894
No exterior	-1 096	469	-1 116	-2 806	-1 690	-2 282	2 258
Participação no capital	-1 096	469	-1 116	-2 806	-1 110	-1 755	1 752
Empréstimos intercompanhias	0	0	0	0	- 580	- 527	505
No país	4 405	10 792	18 993	28 856	28 578	32 779	22 636
Participação no capital	4 239	9 893	16 817	25 479	29 983	30 016	18 944
Empréstimos intercompanhias	166	898	2 176	3 377	-1 405	2 763	3 692
Investimentos em carteira	9 217	21 619	12 616	18 077	3 802	6 955	77
Ativos	-1 155	- 403	1 708	- 506	259	-1 696	- 795
Ações	- 244	- 270	- 361	20	- 864	-1 953	-1 121
Títulos de renda fixa	- 912	- 132	2 069	- 526	1 123	258	326
Passivos	10 372	22 022	10 908	18 582	3 542	8 651	872
Ações	3 243	6 145	6 871	995	2 572	3 076	2 481
Títulos de renda fixa	7 129	15 876	4 037	17 587	971	5 575	-1 609
Derivativos	17	- 38	- 253	- 460	- 88	- 197	- 471
Ativos	280	99	164	257	642	386	567
Passivos	- 263	- 138	- 416	- 717	- 730	- 583	-1 038
Outros investimentos2/	16 200	673	-4 838	-14 257	-13 558	-18 169	2 427
Ativos	-1 819	-10 316	-1 987	-11 392	-4 397	-2 989	-6 192
Passivos	18 019	10 989	-2 851	-2 864	-9 162	-15 180	8 619
Erros e omissões	2 093	-1 800	-2 912	-4 256	194	3 049	- 367
Resultado do balanço	12 919	8 666	-7 907	-7 970	-7 822	-2 262	3 307
Memo:							
Amortizações de médio e longo prazos3/	10 418	14 419	26 021	31 381	44 269	31.977	35.151

1/ Inclui transferências de patrimônio.

2/ Registra créditos comerciais, empréstimos, moeda e depósitos, outros ativos e passivos e operações de regularização.

3/ Registra amortizações de crédito de fornecedores de médio e longo prazos, empréstimos de médio e longo prazos e papéis de médio e longo prazos colocados no exterior deduzidos de refinanciamentos e descontos. Exclui amortizações de empréstimos tomados pelo Banco Central e de empréstimos intercompanhias.

* Dados preliminares

BRASIL – ENCARGOS DO PASSIVO EXTERNO 1994/2001

(Em US\$ Bilhões)

ITENS E RELAÇÕES	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Remessas Brutas de Lucros e Dividendos								
	2,9	3,5	4,3	6,3	7,3	5,5	4,3	4,3
Despesas Brutas com Juros	8,1	10,6	12,4	13,5	15,3	17,1	17,1	17,6
Subtotal	11,0	14,1	16,7	19,8	22,6	22,6	21,4	21,9
Amortizações a)	11,0	11,0	14,4	28,7	33,6	49,1	32,0	35,2
Encargos Totais	22,0	25,1	31,1	48,5	56,2	71,7	53,4	57,1
Exportações	43,5	46,5	47,7	53,0	51,1	48,0	55,1	58,2
Reservas (Liquidez)	38,8	51,8	60,1	52,2	44,6	36,3	33,0	35,9
Relações								
A. Juros + lucros / Exportações	25,3%	30,3%	35,0%	37,4%	44,2%	47,1%	38,9%	37,6%
B Encargos Totais / Reservas	56,7%	48,5%	51,7%	92,9%	126,0%	197,5%	161,8%	159,1%

Fonte: Banco Central

a) A partir de 1999 os dados foram obtidos do quadro de Usos e Fontes de Recursos Externos. Registra amortizações de crédito de fornecedores de médio e longo prazos, empréstimos de médio e longo prazos e papéis de médio e longo prazos colocados no exterior. Exclui amortizações de empréstimos tomados pelo Banco Central e de empréstimos intercompanhias.

BRASIL - TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO DO PIB

PERÍODO	PIB	PIB Per Capita
1950 – 1959	7,15	3,94
1960 – 1969	6,07	3,09
1970 – 1979	8,75	6,02
1980 – 1989	2,93	0,86
1990 – 1999	1,77	0,34
1995	4,20	2,80
1996	2,70	1,20
1997	3,30	1,90
1998	0,10	-1,20
1999	0,80	-0,50
2000	4,40	3,00
2001	1,50	0,10
1995/2001	2,40	1,00

Fonte: FGV e IBGE

Histórico da Criação dos Ministérios e
Órgãos da Presidência da República
Legislação Básica

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR -
MDIC**

Lei nº 3.782, de 22.07.1960, cria o Ministério da Indústria e do Comércio. Anteriormente, os assuntos da indústria e do comércio estiveram a cargo dos seguintes órgãos: Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, criado pelo Decreto nº 1.067, de 28.07.1860; Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, previsto na Lei n.º; 23, de 30.10.1891; Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, criado pelo Decreto nº 1.606, de 29.12.1906; e Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado pelo Decreto nº 19.433, de 26.11.1930. Lei nº 8.028, de 12.04.1990, art. 27, item V, extingue o Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio. Lei nº 8.490, de 19.11.1992, art. 22, cria o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, estabelecida pela MPV nº 309, de 16.10.1992. A Lei nº 9.649 de 27.05.1998 (MPV 813/95), art. 13, item X, ratifica o Ministério com a mesma denominação; no art. 14, item X, trata da área de competência; e no art. 45 revoga as disposições contrárias, especialmente as da Lei nº 8.490, de 19.11.1992. Decreto nº 1.757, de 22.12.1995, aprova a Estrutura Regimental do Ministério. A MPV nº 1.795 de 01.01.1999, transforma o MICT em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC e constitui área de competência. A MPV nº 1.799-3 de 18.03.1999, ratifica a MPV nº 1.795. A MPV 1911-8 de 29.07.99, transforma o MDIC em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A MPV nº 103 de 1º.01.2003 mantém o Ministério em sua organização, e o art. 27, inciso IX, trata das áreas de competência desse Ministério.

http://www.planalto.gov.br/Infger_07/Ministe.htm