

# DEPOIS DO CONSENSO NEOLIBERAL, O RETORNO DOS EMPRESÁRIOS INDUSTRIAIS?\*

Eli Diniz

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Submetido à *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Setembro, 2007.

Nos últimos 20 anos, a participação dos empresários industriais na vida política nacional perdeu vigor e influência. Ao mesmo tempo, a indústria brasileira de transformação se encolheu cedendo espaço para os serviços e para o processamento de alimentos e minérios. Significa isto que afinal a economia brasileira está voltando para o seu ‘curso natural’, respeitando a lei das vantagens comparativas do comércio internacional, ou ocorre uma desindustrialização prematura?. E, caso a segunda alternativa seja a correta, a quase-estagnação brasileira é em grande parte consequência da diminuição do peso político dos empresários industriais na sociedade brasileira? Não vamos aqui voltar a discutir a importância da indústria para o desenvolvimento econômico de um país. Essa é uma tese recorrente do liberalismo radical ou neoliberalismo que a boa teoria econômica e a experiência histórica já desmentiram. No caso brasileiro, entre 1930 e 1980, o país se industrializou e cresceu extraordinariamente; desde 1990, entretanto, deixou de ter uma estratégia nacional de desenvolvimento, e entrou em um processo gradual de desindustrialização prematura e de quase-estagnação. O desenvolvimento econômico identifica-se com a industrialização porque esta significa transferência de mão-de-obra da agricultura para um setor com maior valor adicionado per capita. É apenas em uma fase mais

---

\* Este artigo retoma e avança alguns argumentos desenvolvidos pelos autores em trabalhos anteriores. Ver Bresser-Pereira (2006, 2007), Diniz (1978, 2000, 2004), Diniz e Boschi (2004).

adiantada do desenvolvimento econômico que a desindustrialização é sadia porque decorre da transferência de mão-de-obra para setores de serviço altamente tecnificados compatíveis com salários mais elevados do que os pagos na indústria. O Brasil está longe de haver alcançado essa fase, de forma que a desindustrialização é acompanhada por taxas de crescimento muito inferiores às dos demais países.

Também desde o início dos anos 1990 ocorreu uma mudança política fundamental no seio das elites brasileiras que teve como consequência a mudança da política econômica. No quadro mais amplo da hegemonia neoliberal americana que então alcançava o auge, o país passou a adotar uma política econômica de acordo com a ortodoxia convencional – ou seja, de acordo com os diagnósticos, recomendações e pressões vindas do Norte. Essa estratégia importada conflitava com o nacional desenvolvimentismo – a estratégia nacional de desenvolvimento que, entre 1930 e 1980, fora o resultado de uma coalizão política integrada pelos empresários industriais e a burocracia pública. Desde os anos 1980 essa estratégia foi objeto de ataque do neoliberalismo já então dominante no Norte que a identificou com o populismo econômico e a alta inflação. A crítica era equivocada, mas era verdade que o nacional-desenvolvimentismo estava superado no tempo, já que o Brasil havia alcançado um estágio de desenvolvimento econômico no qual a substituição de importação e a participação do Estado na produção já não mais se justificavam. Por outro lado, é também verdade que, a partir de 1985, quando se instala o primeiro governo democrático, o nacional-desenvolvimentismo foi transformado pelos novos governantes em populismo fiscal e cambial, e resultou no grande desastre econômico e político que foi o Plano Cruzado. Desastre econômico porque a inflação explodiu em seguida. Desastre político porque o grande acordo nacional e popular que se formara em torno da transição democrática tendo os empresários como uma das principais forças sociais entrou então em colapso.

Os erros cometidos pelas elites brasileiras após a redemocratização e o fracasso do Plano Cruzado facilitaram a crítica neoliberal ao nacional-desenvolvimentismo e, afinal, levaram à submissão da nação à hegemonia externa a partir do início dos anos 1990. Depois do fracasso do Plano Cruzado, os anos 1987-1990 serão anos de vácuo político – de vazio de poder – e abrem espaço, a partir de 1991, do segundo ministério Collor portanto, para uma mudança fundamental na coalizão política dominante no Brasil. Nesse ano, depois do fracasso também

do Plano Collor, o país se rende às reformas neoliberais e à ortodoxia convencional que vinha do Norte. A prioridade continuava a do combate à alta inflação, mas agora a política econômica deixa de ser voltada para a indústria, e passava a privilegiar principalmente o setor financeiro. A coalizão política dominante deixava de ser aquela definida desde o final dos anos 1970, durante a grande campanha pela democracia – uma coalizão nacional e popular formada pelos empresários industriais (que desde o ‘Pacote de Abril’ de 1977 haviam começado a romper sua aliança com os militares), pelas camadas médias e pelos trabalhadores.<sup>1</sup> Entretanto, como o pacto político nacional e popular das Diretas Já não foi capaz de enfrentar a grande crise da dívida externa e da alta inflação, no início dos anos 1990 ele cede lugar à nova coalizão desde então dominante no Brasil, formada por rentistas que vivem de juros, pelo setor financeiro, e pelos interesses estrangeiros no Brasil. Durante mais de cinquenta anos, desde os anos 1930, os empresários industriais associados à burocracia pública haviam constituído a classe dirigente no Brasil: haviam combinado as duas ideologias específicas do capitalismo – o liberalismo e o nacionalismo – dando uma certa precedência à segunda. Agora eles próprios e, mais amplamente, toda a classe capitalista brasileira se submetia à nova hegemonia neoliberal e se esquecia de seu nacionalismo. Dessa forma, reconheciam sua perda de poder. Qual a razão dessa derrota dos empresários industriais? Seriam suas causas externas? Seria ela inevitável dada a hegemonia neoliberal que se estabelece no mundo nos anos 1990? Ou existiriam outras razões para que o país perdesse a idéia de nação, deixasse de realizar uma política econômica autônoma, e crescesse a taxas muito menores do que a grande maioria dos demais países, mesmo depois de haver estabilizado os preços em 1994? Por outro lado, quando nos aproximamos do final da primeira década do século XXI, estariam ocorrendo transformações na sociedade brasileira. A nação estaria se reconstituindo e, cabe a pergunta, terão os empresários industriais a possibilidade de recuperar sua influência política no quadro de uma política novo-desenvolvimentista? Para responder a algumas dessas questões, dividiremos este trabalho em quatro seções: na primeira, faremos uma breve análise da participação dos empresários industriais na estratégia nacional-desenvolvimentista dominante no Brasil entre 1930 e

---

<sup>1</sup> A análise do rompimento da aliança dos empresários com os militares e seu alinhamento com as forças democráticas foi originalmente feita em Bresser-Pereira (1978). Formou-se então o Pacto Democrático-Popular de 1977 que comandou a transição democrática brasileira.

meados dos anos 1980, associados durante todo esse período à burocracia pública. Na segunda, examinaremos a grande crise dos anos 1980 e em especial o colapso do Plano Cruzado que marcou o fim da hegemonia política dos empresários industriais e estabeleceu um vácuo de poder no país entre 1987 e 1991. Na terceira seção, examinamos as dificuldades dos empresários industriais em criticar a nova política macroeconômica e discutimos a experiência neoliberal que se torna dominante no Brasil a partir de 1991, quando uma coalizão de rentistas, do setor financeiro e de interesses ligados aos países estrangeiros beneficiados, seja por altas taxas de juros, seja por taxa de câmbio sobre-apreciada, passa a ser dominante no Brasil. Finalmente, na quarta seção, discutimos a ruptura do consenso e o surgimento de uma nova capacidade dos empresários industriais de enfrentar os problemas macroeconômicos; configura-se, então, uma nova oportunidade de retomada do desenvolvimento econômico do país depois de um quarto de século de quase-estagnação.

### **Nacional-desenvolvimentismo**

Historicamente, os empresários revelaram uma forma de ação essencialmente pragmática, apoiando diferentes governos e regimes políticos, adaptando-se ao alto grau de instabilidade política típica do país desde a proclamação da República até meados dos anos 1980. Nos anos 1930, ainda que reticentes num primeiro momento, acabaram por incorporar-se à coalizão de apoio a Vargas, integrando o pacto que conduziu à transição da economia agro-exportadora para a sociedade urbano-industrial. A estratégia nacional desenvolvimentista adotava a industrialização por substituição de importações como forma de promover os investimentos, e se baseava, no plano político, em três pilares: um Estado forte e intervencionista, a visão de planejamento econômico enquanto instrumento essencial para o desenvolvimento do país e, finalmente, a doutrina e prática do corporativismo como forma de articular as relações entre os principais atores da ordem capitalista e canalizar suas demandas para o Estado. O suporte doutrinário-ideológico desta fase resultou da confluência do pensamento autoritário, da doutrina corporativa e do pensamento industrialista, desenvolvido pelas principais lideranças

do empresariado industrial em expansão<sup>2</sup>. Entre 1933-1939, o setor industrial cresceu 11,2% ao ano.

No período que se estende entre 1940-1961, consolida-se o modelo nacional-desenvolvimentista, com forte respaldo da teoria cepalina para o conjunto da América Latina e, no caso do Brasil, do pensamento do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros). O pacto nacional-desenvolvimentista teve o suporte das forças políticas de centro-esquerda, dos sindicalistas, de setores da intelectualidade brasileira, dos militares nacionalistas e do empresariado industrial. À burguesia nacional atribuiu-se um papel relevante na rede de alianças para o fortalecimento do capitalismo industrial no país. Nesta fase, o Brasil experimentou altas taxas de crescimento econômico, cerca de 7% ao ano, tendo a indústria alcançado também fortes índices de crescimento. O auge deste processo se deu sob o governo Juscelino Kubitschek (1956-1960), com a implementação do Plano de Metas e a instauração da indústria automobilística<sup>3</sup>.

No final do governo Kubitschek ocorreu um importante ponto de inflexão: a Revolução Cubana, de 1959. Essa revolução, ocorrida no quadro da Guerra Fria, produziu forte radicalização política, tanto à direita – alinhada à liderança internacional dos Estados Unidos – quanto à esquerda, aliada ao bloco socialista, gerando um clima de polarização e confronto. As conseqüências foram desastrosas. De um lado, levaram ao rompimento da coalizão nacional-desenvolvimentista que estava baseada na aliança dos empresários industriais com a burocracia pública e os trabalhadores, e à unificação da burguesia industrial com a agro-exportadora e financeira. De outro, depois de quatro anos de crise, provocou o colapso da jovem democracia brasileira que existia desde 1945. Entre os anos 1961 e 1964, sob o impacto desse quadro internacional e ideológico e de uma conjuntura econômica adversa, os empresários industriais somaram-se aos demais empresários e aos militares para destituir o governo de João Goulart. Como o golpe militar foi apoiado pelos Estados Unidos, consolidou-se entre os intelectuais brasileiros a tese de que não haveria no país uma burguesia nacional.

---

<sup>2</sup> Entre os principais formuladores do pensamento autoritário podemos citar Mihail Manoiesco (1938), Oliveira Vianna (1974a e 1974b) e Azevedo Amaral (1938). Entre as principais lideranças empresariais que tiveram forte participação no debate pró-industrialização, cabe mencionar Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi e Américo Giannetti.

<sup>3</sup> Para o estudo deste período com ênfase no papel do empresariado ver, entre outros autores, Leopoldi (2000).

Não obstante, a política econômica adotada pelos governos militares com o apoio dos empresários foi a continuação da estratégia nacional-desenvolvimentista, naturalmente sob novas diretrizes que refletiam o estágio de desenvolvimento do país e as mudanças no cenário internacional. Aprofundou-se o processo de industrialização baseado no modelo do tripé: empresa nacional, empresa estrangeira e um forte setor estatal. O desenvolvimentismo militar combinava desenvolvimento e segurança nacional, com base na doutrina da Escola Superior de Guerra, criada em 1949, e na ideologia do Brasil Grande Potência. O auge desta estratégia foi o Milagre Econômico (1968-1973), quando o país cresceu a uma taxa anual de 10,1% ao ano, tendo a indústria crescido 12,2% ao ano.<sup>4</sup>

### **Crise do regime militar e vácuo de poder**

Em meados dos anos 1970, após as duas crises do petróleo e do colapso do modelo de Breton Woods, este pacto começa a desestruturar-se. Já no final de 1974 os empresários manifestam-se politicamente, pela primeira vez desde 1964, ao desencadearem a campanha contra a estatização da economia, questionando o Estado-empresário e o poder discricionário da cúpula burocrática. Sem abandonar sua posição nacional-desenvolvimentista, os empresários demandavam agora a retirada do Estado da economia e o fim do relativo alijamento da classe empresarial do processo decisório. O governo militar responde a essa pressão com a política da distensão. Entretanto, em 1977, o presidente Ernesto Geisel, contrariado no Parlamento, endurece violentamente o regime através do ‘Pacote de Abril’ – um conjunto de medidas autoritárias que envolveu o fechamento provisório do Congresso e a edição de ampla reforma constitucional. A reação dos empresários industriais e, mais amplamente, de toda a burguesia foi forte. Sua aliança com os militares rompeu-se naquele momento. Gradualmente, a partir daquele momento, eles se somaram às forças que defendiam a redemocratização do país, integrando-se, assim, à grande coalizão política democrática e popular que levou à campanha das Diretas Já e, finalmente, à transição democrática ocorrida no início de 1985.

A transição democrática foi auxiliada pela grande crise da dívida externa dos anos 1980 a qual desencadeara uma forma particular de inflação: a alta inflação inercial. O novo regime

---

<sup>4</sup> Um balanço desta fase pode ser encontrado em Soares e D’Araujo, orgs. (1994).

democrático que se instala em 1985, porém, também não logra resolver a crise da dívida externa nem domar a alta inflação inercial. O nacional-desenvolvimentismo que fora efetivo em promover o desenvolvimento econômico revelava-se incapaz de enfrentar os dois problemas. Pelo contrário, a agrava, na medida em que práticas populistas permitem a transformação da crise da dívida externa em uma crise fiscal do Estado. Os empresários industriais formavam então o grupo social politicamente dominante. O Ministro da Fazenda era um empresário industrial; o principal partido no governo – o PMDB – estava identificado com as idéias nacionais, sociais e democráticas que haviam orientado a transição democrática. No Congresso Constituinte, os empresários tiveram intensa atuação através de seus representantes diretos e de suas entidades de classe, defendendo o refluxo do Estado e o fortalecimento do mercado. Entretanto, ainda não se formara um consenso entre eles acerca do esgotamento do antigo padrão de desenvolvimento. Por isso continuavam apostando em uma política industrial de proteção à indústria nacional.

Dessa forma, quando, no final de 1986, ocorre o colapso do Plano Cruzado, o fracasso foi também senão principalmente dos empresários industriais que, no nível da sociedade, haviam assumido a liderança do pacto político. No plano econômico, no início de 1987 esse colapso significou a volta da alta inflação que havia sido momentaneamente controlada, a moratória da dívida externa, e o desequilíbrio financeiro das empresas e das unidades da federação. Suas conseqüências, porém, não foram apenas econômicas; foram também políticas. No plano político, representou o colapso do pacto político democrático e popular que promovera a transição democrática – um pacto que os empresários industriais haviam apoiado – e da estratégia de desenvolvimento econômico nacional-desenvolvimentista que esse pacto havia tentado adotar mas de forma populista.

O final da década foi de vazio político ou de vácuo de poder. Pela primeira vez depois de meio século os empresários industriais deixavam de ser a voz dominante na sociedade brasileira. É nesse momento, em 1988, que as 30 maiores empresas industriais nacionais fundam o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) – uma organização nacional-desenvolvimentista que, muito significativamente, excluía as empresas multinacionais. Sem se dar conta de que o problema fundamental do país era agora macroeconômico (estava relacionado com a dívida externa, a alta inflação e a ameaça de uma

sobrevalorização da taxa de câmbio em consequência da adoção de uma âncora cambial) os empresários industriais concentram o foco de sua atenção em estabelecer limites para a abertura comercial que então se planejava e no restabelecimento de uma política industrial. Dessa forma, eles como também os demais participantes progressistas do pacto político popular e nacional que levava à transição democrática estavam sem discurso: não apresentavam uma solução para os problemas macroeconômicos da nação –principalmente para o problema da inflação. Do lado oposto, o neoliberalismo, vitorioso sobre a União Soviética, hegemônico, tinha uma solução ‘mágica’ para todos os problemas: liberalização, desregulação, privatização.

### **A experiência neoliberal**

Dada a gravidade da crise da dívida externa, o enfraquecimento das lideranças nacionais e o fortalecimento enorme dos Estados Unidos imediatamente após o colapso da União Soviética, não demorou para que o vazio político criado pela crise do Plano Cruzado e do nacional-desenvolvimentismo fosse preenchido pelos representantes mais conservadores do empresariado brasileiro aliados tradicionalmente aos interesses estrangeiros. Os anos 1990 representaram um ponto de inflexão, marcado pela execução das reformas orientadas para o mercado. Do ponto de vista ideológico, nesta década, observou-se a articulação de um consenso entre os empresários, agora liderados pelo setor financeiro, em torno da postura neoliberal de questionamento do modelo econômico consagrado nas décadas anteriores, sobretudo quanto ao seu teor anti-estatista. Persistiu, porém, um amplo desacordo quanto aos aspectos mais específicos do novo modelo, notadamente quanto à forma e ao ritmo de implementação dos itens da nova agenda, como a privatização e a liberalização comercial. Os empresários industriais, ao mesmo tempo em que apoiavam publicamente as reformas e a política macroeconômica, defendiam algum grau de protecionismo, a utilização de subsídios, a concessão de tratamento especial a determinados setores, bem como a participação dos empresários no processo decisório. Esses seriam pontos sistematicamente enfatizados nas declarações das lideranças empresariais. Isto se explicava porque a combinação de abertura comercial com apreciação da taxa de câmbio resultava em forte desindustrialização e desnacionalização. Enquanto os empresários do setor financeiro, comercial, do agro-negócio e



da construção apoiavam as políticas do Consenso de Washington, os empresários industriais mantinham, embora de forma pouco estruturada, restrições ao que estava ocorrendo.

Em 1994 o governo, através do Plano Real, havia logrado neutralizar a alta inflação inercial. Para isso, usou um mecanismo específico de neutralização da inércia – a URV (Unidade Real de Valor) – uma forma de interromper o aumento inercial de preços indexados formal ou informalmente que fora desenvolvida por economistas brasileiros sem qualquer participação do FMI ou do Banco Mundial. Entretanto, depois desse interregno nacional que foi o governo Itamar Franco, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a ruptura com a antiga ordem, que havia sido iniciada em 1991, se aprofundou. A equipe econômica, já anunciando o caráter ortodoxo do governo, utilizou também para controlar a inflação uma âncora cambial recomendada pelas duas agências financeiras internacionais. Por outro lado, sustentado por uma ampla coalizão de centro-direita, o governo, a partir de 1995, adotou a agenda das reformas econômicas e constitucionais neoliberais. Contando com amplo apoio do Tesouro americano e das agências financeiras internacionais, o novo governo desencadeia as políticas voltadas para a implantação do modelo centrado no mercado. O uso de uma âncora cambial, não obstante a inércia inflacionária houvesse sido neutralizada pela URV, provoca apreciação brutal da taxa de câmbio. Essa apreciação, combinada com a abertura comercial e a liberalização dos fluxos financeiros, leva o setor empresarial a uma profunda reestruturação que mudou drasticamente o perfil da indústria brasileira. Fechamento de empresas, falências, associações com empresas estrangeiras, fusões e aquisições, substancial queda do nível do emprego na indústria, desindustrialização e ampla desnacionalização da economia passaram a fazer parte do cotidiano da atividade econômica no país, entre 1995 e 1998, sobressaindo entre os setores mais afetados, as indústrias têxteis, as de máquinas e equipamentos, autopeças e produtos eletroeletrônicos. A desindustrialização só não atingiu maior profundidade porque, entre 1930 e 1980, o Brasil construía uma economia industrial extraordinariamente diversificada e com razoável capacidade de absorção dos avanços da ciência e da tecnologia, ou, em outras palavras, porque a indústria de transformação e seus empresários revelaram extraordinária capacidade de enfrentar a crise provocada principalmente pela sobre-apreciação do câmbio e aumentar a produtividade. Essa competência, entretanto, não impediu que as mudanças fossem substanciais, traduzindo-se numa ampla reestruturação do parque industrial e da estrutura produtiva do país e conduzindo à formação de grandes conglomerados

capitaneados pelo capital internacional. A desnacionalização da economia alcançou proporções inéditas, na medida em que se consolidava a primazia da grande empresa transnacional, comprimindo-se paralelamente o espaço da empresa privada nacional. Assim, além da progressiva concentração industrial típica da globalização, verificou-se um processo de desnacionalização das elites empresariais, dado o aprofundamento da internacionalização das empresas líderes da nova ordem econômica, configurando um corte não apenas econômico, mas também político em relação ao antigo modelo.<sup>5</sup>

A reação do empresariado não foi uniforme. Um núcleo de empresários industriais relacionados com o IEDI mantinha sua oposição ao que estava ocorrendo. Já a reação dos demais refletia a ampla hegemonia neoliberal e globalista que então ocorria em todo o mundo. O comportamento político dos empresários teve um caráter cíclico, alternando fases de apoio e de questionamento em função da conjuntura. Foram freqüentes os protestos individuais ou setoriais por parte dos segmentos mais duramente atingidos. No Congresso, ou junto às autoridades governamentais de primeiro e segundo escalão, multiplicaram-se as manifestações de desagrado. Por outro lado, na maior parte do tempo, observou-se uma postura de cooperação por parte das principais entidades de classe, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), as federações industriais de São Paulo e do Rio de Janeiro (FIESP e FIRJAN) e outras federações estaduais.

Estas reações desencontradas refletem o tradicional conflito ideológico dos empresários, divididos entre o liberalismo e o nacionalismo – duas ideologias de caráter essencialmente capitalista. A postura de adesão aos princípios básicos do neoliberalismo remontava à campanha contra a estatização da economia, entre 1975 e 1985. Essa posição é reafirmada no documento publicado pela FIESP em 1990, *Livre para Crescer, Proposta para um Brasil Moderno*, atingindo um ponto crítico durante a primeira tentativa de revisão constitucional, entre 1993 e 1994, quando as elites empresariais mobilizaram-se intensamente, criando a Ação Empresarial, sob a liderança de Jorge Gerdau Johannpeter, com o objetivo de exercer influência sobre o Congresso na defesa dos postulados liberais. Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, a CNI, sob a direção de Fernando Gonçalves Bezerra, industrial e Senador pelo Rio Grande do Norte, e a FIESP, sob a direção de Carlos Eduardo

---

<sup>5</sup> Ver os artigos reunidos em Ferraz. Crocco e Elias, orgs. (2003).

Moreira Ferreira, revelaram alta concordância com as prioridades da agenda pública, principalmente no tocante às chamadas reformas estruturais. Em maio de 1996, uma caravana de cerca de 3000 empresários, comandada pelas principais entidades, como a FIESP, a CNI, a FIERGS, entre outras, deslocou-se para Brasília a fim de apoiar o governo em seus esforços junto ao Congresso para aprovar as reformas constitucionais. Fazendo um balanço de sua gestão, em artigo na *Folha de S. Paulo*, o presidente da FIESP afirmou que a luta pelas reformas estruturais e constitucionais conduzida pelo governo no Congresso havia constituído o núcleo da ação institucional da entidade durante o período 1994-1998<sup>6</sup>. Além de tais demonstrações de afinidade, a classe apoiou maciçamente a reeleição do presidente Fernando Henrique.

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

O processo de reformas induziu as empresas a um grande esforço de ajuste, que uma vez desencadeado alterou substancialmente o perfil e a posição das empresas. Estas passariam a ter sua sorte atrelada ao sucesso do novo modelo, razão pela qual, do ponto de vista da racionalidade econômica, as ações de resistência perderiam o sentido. Por outro lado, entre os perdedores, qualquer reação mais continuada seria impossível, dado que, ao serem desalojados do mercado, perderam a influência que tiveram no passado. O prestígio e a influência passariam para os setores e empresas vitoriosos. Criou-se, assim, uma nova configuração de interesses, o que inviabilizou a constituição de uma frente de resistência. Neste sentido, a venda da Metal Leve à multinacional alemã, Mahle, foi um caso paradigmático. Não foi por acaso que o jornal *Estado de S. Paulo*, em sua edição de 13 de

---

<sup>6</sup> *Folha de S. Paulo*, 31.5.1998.

junho de 1996, considerou a venda da empresa como a virada de uma página da história do país.

No final dos anos 1990, o quadro produtivo tornou-se complexo e instável. Várias empresas e mesmo alguns setores desapareceram, enquanto outros se afirmaram e se expandiram, observando-se um crescente peso dos grupos transnacionais e o aprofundamento da concentração de capitais. Se antigas lideranças perderam expressão dadas as dificuldades de sobrevivência diante do aumento da concorrência externa e dos efeitos adversos da política governamental, como a abertura acirrada e os estímulos ao capital internacional, outros industriais ganharam projeção, beneficiando-se das oportunidades abertas pelas privatizações, como foi o caso do empresário Benjamin Steinbruch, do grupo Vicunha, que, partindo dos setores têxtil e vestuário, assumiu a direção de um complexo nas áreas de portos, ferrovias e energia, vindo a tornar-se o presidente dos conselhos da Companhia Siderúrgica Nacional, da Light e da Vale do Rio Doce. Neste caso, o aproveitamento das condições abertas pela nova conjuntura traduziu-se no êxito da formação de um conglomerado altamente diversificado de caráter nacional, e uma importante renovação da liderança empresarial.

Para muitos dos empresários em ascensão, especialmente aqueles que participaram da privatização dos grandes serviços de utilidade pública e da mineração, como a Tele Norte Leste, a Tele Centro Sul, a CSN, a USIMINAS, além da própria Vale do Rio Doce, a identificação com os novos tempos tornou-se o caminho mais promissor. Segundo esta visão, o futuro do capitalismo no Brasil implicaria o aprofundamento do modelo de mercado, com maior inserção externa e uma articulação mais intensa com o capital internacional. Observou-se, assim, um agudo processo de mudança do setor empresarial, induzido pela ação do Estado, que redefine a atividade econômica, lança os fundamentos de uma nova estratégia, além de repassar ao setor privado parte do patrimônio construído ao longo da vigência do antigo modelo.

Do ponto de vista ideológico, tais mudanças apontam para a progressão de uma perspectiva internacionalista, em contraposição à visão nacionalista do passado. Esta postura teve repercussões no âmbito das associações setoriais paralelas, onde já se podia detectar um processo de adaptação aos desafios da globalização. Um exemplo paradigmático é o da ABDIB que alterou seus estatutos para incluir entre seus sócios empresas estrangeiras e

admitir em seus quadros dirigentes executivos de empresas multinacionais. Tendo se destacado no passado como líderes da antiga estratégia de desenvolvimento, os industriais deste setor foram atingidos com a retração do Estado e a crise das finanças públicas. Em reação, redirecionaram seus investimentos, aproveitando as oportunidades surgidas com as concessões de obras nas áreas de infra-estrutura, associados ao capital externo. Alterando o nome para Associação Brasileira da Infra-Estrutura e da Indústria de Base, a entidade, outrora reduto de grupos de orientação nacionalista, como Cláudio Bardella e Paulo Villares, hoje abriga grupos europeus e norte-americanos, como a Shell e a Exxon, a argentina YPF ou a Asea Brown Boveri.

### **Ruptura do consenso**

Os últimos anos da década de 1990 revelam algumas mudanças em relação à situação até aqui descrita. Surgiram alguns indícios de uma ruptura do consenso neoliberal em que se sustentou o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, baseado na prioridade absoluta da meta da estabilização de preços e na crença que o país poderia se desenvolver com poupança externa. No meio empresarial, verifica-se importante fissura no apoio da classe às políticas governamentais. Através de um documento amplamente divulgado, a *Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial*, o IEDI e, posteriormente, a FIESP, esta última agora sob a direção de Horácio Lafer Piva, assumem uma postura crítica em relação à agenda das reformas. Questiona-se sobretudo a forma que assumiu a abertura econômica, o tratamento privilegiado dispensado às empresas estrangeiras, o fechamento do processo decisório e a ausência de política industrial. Dois anos depois, o IEDI lança um novo estudo, *Indústria e desenvolvimento, uma análise dos anos 1990 e Uma agenda de política de desenvolvimento industrial para a nova década*, reforçando o argumento a favor de uma redefinição da política econômica, solicitando medidas de estímulo ao mercado interno e de apoio à empresa nacional. Tais críticas, porém, não foram incorporadas a um movimento mais amplo sustentado pelo conjunto do empresariado. O IEDI não é uma entidade de classe e suas formulações não são percebidas, entre os próprios empresários, como expressão da visão da classe empresarial. Não foi possível, portanto, vislumbrar indícios de um novo acordo ou um novo pacto em torno de uma proposta alternativa de reestruturação da ordem econômica.

Difícilmente poderia ser de outra maneira, pois durante toda a década de 1990, tivemos o apogeu das formulações e ideologia neoliberais, não havendo espaço para ações de resistência e para o avanço de visões alternativas.

A análise da atuação do setor empresarial nesta fase reforça as conclusões dos principais estudos relativos à trajetória do empresariado, ao longo das várias fases da industrialização brasileira: **sua fraqueza enquanto ator coletivo**, a despeito da força relativa de alguns de seus setores, da importância de seus recursos organizacionais, do porte econômico de muitas empresas e do peso das conexões pessoais de segmentos destas elites com as autoridades estatais. **A baixa capacidade de ação conjunta**, por sua vez, pode ser explicada em função de uma série de fatores estreitamente inter-relacionados, tais como, as características organizacionais da estrutura corporativa de representação de interesses instaurada nos anos 1930, especialmente a falta de uma organização de cúpula de caráter multi-setorial, capaz de agir e de falar em nome do conjunto da classe empresarial, a incapacidade histórica do empresariado no sentido de formular plataformas de teor abrangente incorporando demandas de outros setores, sobretudo da classe trabalhadora, a baixa tradição de acordos inter-classe e, finalmente, **o papel do Estado como formulador/ executor das políticas econômicas do país e como indutor do padrão de ação coletiva da classe empresarial**. Sob esse aspecto, a concentração do poder decisório na cúpula tecnocrática não favoreceu a reversão da tendência historicamente consolidada à utilização de **vínculos informais e práticas de natureza clientelista** como via de acesso às instâncias governamentais.

**No período pós-reformas, a estrutura de representação de interesses do empresariado tornou-se ainda mais fragmentada e especializada**. Em relação ao passado, observou-se, porém, uma diferença marcante, já que, nesta estrutura segmentada, o espaço da empresa privada nacional estreitou-se cada vez mais. Nas etapas anteriores de desenvolvimento da industrialização por substituição de importações, em consonância com a estratégia de criar uma burguesia nacional forte, quer sob a vigência do nacional-desenvolvimentismo, entre os anos 1950 e 60, quer sob a égide da ideologia dos governos militares, responsáveis pela implantação do modelo do tripé, segundo a fórmula desenvolvimento-segurança nacional, conferiu-se um peso específico à empresa nacional. Sob suas diferentes configurações, a coalizão desenvolvimentista atribuíra certa prioridade ao empresário nacional, que ocupava um espaço bem demarcado

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

Em contraste, nos anos 1990, no período posterior às reformas, o empresariado nacional esgota-se enquanto protagonista da nova ordem econômica e enquanto categoria política, destituído que foi da parceria que lhe fora concedida pela burocracia pública – sua grande associada entre os anos 1930 e os anos 1980 – e do papel que lhe fora conferido pelas estratégias desenvolvimentistas do passado. Sob a égide das novas diretrizes neoliberais, é a lógica concentradora das grandes corporações transnacionais que comanda a nova ordem econômica, cuja prioridade é a inserção-integração das economias nacionais numa estrutura de poder de escopo transnacional, marcada por fortes assimetrias econômicas e políticas. Somente uma fração muito restrita do empresariado local, em geral associada aos grandes conglomerados, tem condições de aceder e participar desta estrutura. Os demais segmentos operam sob condições altamente desfavoráveis, no limite da sobrevivência. Grande parte pereceu; os que garantiram sua sobrevivência pela fusão, associação ou parceria com empresas líderes internacionais têm sua sorte atrelada ao sucesso da estratégia dominante. Neste modelo, deslegitima-se a clivagem empresa nacional x empresa estrangeira que era central na fase desenvolvimentista e adota-se um conceito de ‘empresa brasileira’ caracterizada por ser aquela que se instala no país, investe no país, nele produz e nele cria empregos. Em consonância com esta mesma lógica, perde visibilidade a clivagem centro x periferia, e os países ricos passam a ser vistos como colaboradores do desenvolvimento econômico brasileiro ao invés de seus concorrentes: não se fala mais em imperialismo e nacionalismo mas em integração a uma rede transnacional de interesses diferenciados.

Entretanto, no início da década de 2000, já havia se tornado claro o fracasso da ortodoxia convencional reinante – de suas reformas e de sua política macroeconômica – em promover a retomada o desenvolvimento econômico<sup>7</sup>. A inflação fora controlada, mas graças a um plano de estabilização heterodoxo – o Plano Real. A ortodoxia convencional re-adotada logo em seguida não logrou restabelecer o crescimento não obstante a grande entrada de capitais no

<sup>7</sup> A partir do novo milênio, surge uma ampla bibliografia crítica da ortodoxia convencional. Ver, entre outros, Fiori e Medeiros, orgs. (2001), Bresser-Pereira (2001, 2003, 2007), Stiglitz (2002), Chang (2002 [2004]) e Sicsú, de Paula e Michel, orgs. (2005).

país a partir de 1995. Esse fato coincide com a renovação das lideranças empresariais industriais no comando da FIESP, onde Paulo Skaff é eleito presidente e Benjamin Steinbruck, vice-presidente. E com uma melhoria substancial na qualidade da crítica que a CNI, a FIESP e o IEDI fazem à política macroeconômica do governo. Ao invés de se limitarem a protestar contra a abertura comercial e a pedir o retorno da política industrial, os empresários obtêm a colaboração de macroeconomistas competentes, e sua crítica, agora, passa a ser fundamentalmente contra os gastos excessivos do Estado, contra a taxa de juros muito alta, e a taxa de câmbio apreciada, não competitiva. Em relação ao câmbio, o problema da doença holandesa passa a ser decisivo, como foi possível ver no IV Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas realizado em setembro de 2007. Enquanto a política de elevadas taxas de juro beneficia rentistas e o setor financeiro, as baixas taxas de câmbio aproveitam às empresas multinacionais e interesses dos países mais ricos concorrentes do Brasil. Dessa forma, os empresários industriais, que se identificaram com as idéias nacional-desenvolvimentistas entre 1930 e os anos 1980, e que participaram dos ideais nacionalistas e democráticos do pacto político que comandou a transição democrática, voltam gradualmente a essas idéias durante a década de 2000.

Neste novo contexto, de fracasso das reformas neoliberais, de enfraquecimento dos Estados Unidos, de crescimento acelerado de países como a China e a Índia que não as adotaram, e das altas taxas de crescimento alcançadas pela Argentina desde 2003 adotando uma estratégia novo-desenvolvimentista apoiada em rígido controle fiscal e administração da taxa de câmbio, algumas perguntas se impõem. Está se configurando agora uma nova oportunidade para se definir uma nova estratégia de desenvolvimento de base nacional? Se sim, qual seria seu conteúdo? Seria ele aproximadamente aquele definido por Bresser-Pereira recentemente (2006, 2007)? Como se distinguirá da ortodoxia convencional, que se pretende ser o caminho único para o desenvolvimento econômico? Qual seria a coalizão capaz de sustentar uma via alternativa caracterizada por um novo enfoque em relação à empresa estrangeira, ao comércio exterior, à política industrial, ao desenvolvimento tecnológico, ao crescimento econômico, ao papel do mercado interno e à urgente questão da redistribuição da renda e redução da desigualdade? Poderão os empresários voltar a comandar uma coalizão política novo-desenvolvimentista que se distinga tanto do velho desenvolvimentismo quanto da ortodoxia convencional?



É difícil responder a todas essas perguntas – especialmente se considerarmos que o quadro internacional é também fluido. Está claro, porém, que existe uma crise clara de hegemonia que foi acentuada pelo surgimento de duas novas grandes potências mundiais: a China e Índia – países que souberam aproveitar da grande abertura de mercados que é a globalização. É difícil, entretanto, prever como esta mudança no plano global afetará o empresariado brasileiro e o Brasil. As mudanças ocorridas nos anos 1990, notadamente, a privatização e a abertura comercial, além das reformas constitucionais, determinaram, como vimos, um profundo corte em relação ao passado. Essas mudanças tiveram eficácia no desmonte dos alicerces da antiga ordem desenvolvimentista, tornando anacrônica qualquer perspectiva de retorno à situação anterior, bem como à utilização de antigos paradigmas para a interpretação do momento presente, mas isto não significa que um novo desenvolvimentismo menos intervencionista, sem caráter protecionista, mas identificado com uma política industrial estratégica e principalmente com uma política macroeconômica baseada em disciplina fiscal, juros baixos, e taxa de câmbio competitiva (ao invés de uma política baseada em ajuste fiscal frouxo, juros altos e taxa de câmbio sobre-apreciada, como é a adotada pela ortodoxia convencional no Brasil) não possa ser adotado. As reformas e políticas governamentais que constituem a ortodoxia convencional não foram eficazes para sustentar uma nova estratégia de desenvolvimento porque esse conjunto de diagnósticos, recomendações e pressões foi uma reação dos países ricos à competição crescente que, no quadro da globalização, os países de renda média lhes vêm fazendo em todo o mundo. A ortodoxia convencional não visa, portanto, o desenvolvimento dos países de renda média, mas a neutralização de sua capacidade competitiva, principalmente através da política de câmbio apreciada.

Nos últimos três anos, o Brasil e mais amplamente a América Latina, têm se beneficiado com o aumento dos preços das commodities que exportam. Este fato implicou em um aumento das taxas de crescimento, as quais, entretanto, continuaram muito baixas quando comparadas com as dos demais países em desenvolvimento que também viram acelerar seu crescimento. O Brasil só voltará, realmente, a se desenvolver e a realizar o *catch up* – coisa que fez entre 1930 e 1980, nos quadros do nacional-desenvolvimentismo – se lograr formular uma estratégia nacional de desenvolvimento que parta da realidade nacional, que se baseie em saúde fiscal, juros baixos e câmbio competitivo; só uma política baseada nessas linhas de ação

será capaz de combinar desenvolvimento econômico com equidade, e fazer o país retomar o caminho do desenvolvimento econômico e político.

No Brasil, desde a eleição de Lula para a presidência da República, em 2002, vivemos um período de transição. A manutenção da política econômica do governo anterior indica que a coalizão financeira e internacional continua influente. Entretanto, o caráter sindical e de esquerda do governo leva a burguesia brasileira como um todo, e, especialmente, seus setores mais conservadores e globalistas a se sentirem fora do poder. Daí uma atitude crítica com tons de indignação da sua parte. Os empresários industriais, por sua vez, embora sentindo que existe no governo uma atitude que lhes é mais favorável e que se expressa, por exemplo, na definição de uma política industrial, de um plano de investimentos (o PAC), e no aumento modesto das tarifas de importação, não se sentem atendidos na medida em que o governo não se mostra capaz de reverter a política macroeconômica e a crescente sobre-apreciação do real. Por outro lado, um ambiente internacional extremamente favorável garante à economia brasileira taxas um pouco melhores de crescimento e permite que os governantes e as classes dirigentes continuem a prolongar o quadro de indefinição econômica e de impasse político dominante. O quadro econômico internacional, entretanto, é instável, como se pode ver pela crise financeira iniciada em julho de 2007. Terá essa instabilidade consequências sobre a economia e a política brasileiras? Provavelmente, sim. Terão os empresários industriais uma nova oportunidade de voltar a representar um papel decisivo semelhante ao que desenvolveram entre 1930 e 1987? Será este o momento em que eles poderão voltar a uma posição influente no plano interno e a liderar o processo de desenvolvimento econômico nacional, recuperar espaço político no plano interno e contribuir para a retomada do desenvolvimento econômico nacional? Tudo dependerá da sua capacidade de – aproveitando a oportunidade oferecida pelo enfraquecimento da hegemonia ideológica neoliberal e pelo fracasso da ortodoxia convencional – participar com a sociedade brasileira da refundação da nação e da definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

## Referências

- Amaral, Azevedo (1938) *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1978) *O Colapso de uma Aliança de Classes*. São Paulo: Editora Brasiliense.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001) “Incompetência e *confidence building* por trás de 20 anos de quase-estagnação da América Latina”. *Revista de Economia Política* 21(1) 2001: 141-166.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2003) *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-2003*. Quinta edição. São Paulo: Editora 34.
- Castro, Ana Célia, Antonio Licha, Helder Queiroz e João Sabóia, orgs. (2005). *Brasil em Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2 volumes.
- Chang, Ha-Joon (2002 [2004]) *Chutando a Escada. A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica*. São Paulo: UNESP.
- Diniz, Eli (1978) *Empresários, Estado e Capitalismo: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Diniz, Eli (2000) *Crise e Reforma do Estado e Governabilidade, Brasil, 1985 – 1995*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2ª edição 2000 – (1997).
- Diniz, Eli (2004) *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais, Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: FGV 2ª, edição 2004.
- Diniz, Eli e Renato Boschi (2004) *Empresários, Interesse e Mercado, Dilemas do Desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ.
- Ferraz, João Carlos, Marco Crocco e Luiz Antonio Elias, orgs. (2003) *Liberalização Econômica e Desenvolvimento, Modelos, Políticas e Restrições*. São Paulo: Futura.
- Fiori, José Luis e Carlos Medeiros, orgs. (2001) *Polarização Mundial e Crescimento*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Leopoldi, Maria Antonieta P. (2000) *Política e Interesses na Industrialização Brasileira: As Associações Industriais, Política Econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra.
- Manoilescu, Mihail (1931 [1938]) *O Século do Corporativismo*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- Sicsú, João, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, orgs. (2005). *Novo Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. São Paulo: Editora Manole/Konrad-Adenauer.
- Soares, Gláucio A. D. e Maria Celina D’Araújo, orgs. (1994) *21 Anos de Regime Militar; Balanços e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Stiglitz, Joseph E (2002) *A Globalização e seus Malefícios. A Promessa não Cumprida de Benefícios Globais*. São Paulo: Futura.
- Vianna, Francisco José de Oliveira (1952) *Problemas de Organização e Problemas de Direção*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- Vianna, Francisco José de Oliveira (1974a) *Instituições Políticas Brasileiras. 2 volumes*. Rio de Janeiro: Record.
- Vianna, Francisco José de Oliveira (1974b) *Problemas de Política Objetiva*. Rio de Janeiro: Editora Record (1974a)