

NEOLIBERALISMO E CORPORATIVISMO:

As duas faces do capitalismo industrial no Brasil (*)

Eli Diniz

"O maior erro do autoritarismo, porém, foi a criação do Estado-empresário, com o seu corolário de ineficiência da maioria das empresas do Estado, e de empreguismo, do qual se valeram sempre os políticos para se eleger ou para alcançar novo mandato popular (...). O Estado-empresário assumiu, no Brasil, o lugar da iniciativa particular. Sua escalada chegou a tal ponto que significa hoje uma participação de 70% na economia nacional, com uma geração de empregos pequena para as necessidades da juventude que chega ao mercado de trabalho todos os anos. A esses jovens, é a iniciativa privada que se tem esforçado para lhes abrir as portas da produção.

Tudo isso representa uma distorção que todos esperávamos fosse logo corrigida pela Nova República. No entanto, nada até agora foi feito, apesar das promessas solenes do presidente Sarney de que a economia do país, em seu governo, há de apoiar-se na iniciativa privada. Os mesmos problemas da gelha República estão presentes. O déficit público, o empreguismo, a corrupção. Por isso nada parece mais com a Velha República do que a Nova República".

Mário Amato,

1º Vice-Presidente da FIESP/CIESP, 09/05/1985

Estas palavras, pronunciadas pelo líder industrial Mário Amato, então vice-presidente da federação das indústrias do estado de São Paulo (FIESP), por ocasião de uma palestra para os empresários da cidade paulista de Taubaté, logo depois que o presidente José Sarney assumiu o governo, inaugurando a Nova República e o fim do regime militar, expressam uma visão que se tornou crescentemente consensual entre as elites empresariais do Brasil, entre fins dos anos 70 e início dos anos 80. À medida que a crise desencadeada pelos sucessivos choques externos adquiria visibilidade e a consciência do esgotamento do modelo de desenvolvimento por substituição de importações se tornava mais difundida, crescia a convicção de que se impunha uma redefinição de rumos na direção do revigoramento dos princípios do mercado.

Observou-se, assim, um movimento no sentido da reafirmação dos valores do liberalismo, que foi estimulado, já em fins da última década, pelo processo de liberalização que atingiu o Leste europeu, levando à ruptura da polaridade que contrapôs, no passado, os sistemas capitalista e socialista como modelos alternativos de ordenação da

vida econômica e política. O desmoronamento do socialismo real se fez acompanhar do questionamento das várias modalidades de economia centralizada e planejada, cujo insucesso seria crescentemente confrontado com a eficiência econômica do mercado.

Tal tendência não se manifestou apenas no Brasil, mas surgiu no conjunto dos países latino-americanos como reação às graves dificuldades que os atingiam. Em grau maior ou menor e sob condições externas adversas, grande parte desses países defrontou-se com o desafio de debelar a crise e recuperar o dinamismo econômico em um momento de transição para uma nova configuração da economia mundial. A reestruturação da ordem internacional evoluiria no sentido da crescente interdependência econômica entre os diferentes países, o que abalou os pressupostos dos antigos esquemas nacionalistas, centrados na idéia de mercados isolados em fronteiras nacionais.

Estatismo e nacionalismo seriam colocados em xeque, associados que foram a idéias anacrônicas e, portanto, condenadas a cedo ou tarde desaparecerem da agenda pública. Se o antigo modelo consagrou a presença do Estado como indutor e condutor do desenvolvimento, exaltando simultaneamente sua eficácia na correção de distorções e atenuação de desigualdades, a generalização dos efeitos da crise expôs o caráter falacioso dessa visão. Nos países recém-saídos de regimes autoritários, a conjuntura torna-se ainda mais complexa, pela necessidade de administrar simultaneamente a consolidação da ordem democrática e uma crise que se agrava, caracterizando uma situação de emergência econômica. Este quadro amplifica as dificuldades, dada a tensão entre a premência dos problemas econômicos e as exigências da instauração da democracia em sociedades marcadas por um passado político autoritário e uma herança social de desigualdade e injustiça.

A procura de resposta para os múltiplos desafios levou à formulação de uma estratégia neoliberal, igualmente idealizada em seu potencial inovador. Esta nova via é crescentemente apresentada como solução para todos os males, simbolizando a luta da modernização contra o atraso, tal como o estatismo, ao longo das décadas de 30, 40 e 50, representara o instrumento por excelência da renovação. Trata-se de uma tendência que não é específica de uma ou outra nação, mas que assumiu proporções mais amplas, ganhando uma aceitação generalizada entre os países da área. Temas como desestatização, abertura da economia, competitividade industrial e desregulamentação passaram à ordem do dia, caracterizando um profundo processo de reestruturação econômica. Além disso, a reforma do Estado tornou-se um componente crucial da nova agenda. Reestruturar o setor público, racionalizando a máquina administrativa, reordenando suas funções, realocando e reduzindo o quadro de funcionários ou aumentando a capacidade de implementação do aparelho estatal, adquiriu também centralidade na nova pauta política.

Trata-se, portanto, de uma conjuntura complexa, caracterizada não apenas pelo agravamento de problemas históricos ligados aos altos índices de inflação, aumento da dívida externa, expansão do déficit público e da elevação das disparidades sociais. A escala e a intensidade das mudanças que atingem os países latino-americanos configuram de fato uma crise de refundação. O que se observa é o esgotamento simultâneo de um modelo de desenvolvimento calcado na industrialização por substituição de importações e de um dado padrão de ação estatal solidário com aquele modelo.

Ao deslocar seu núcleo dinâmico do Estado para o mercado, a reformulação da via de desenvolvimento em uma direção neoliberal colocaria em evidência a questão relativa aos atores primordiais desse amplo processo de mudança. Entre estes, o empresariado, sobretudo em sua fração industrial, assume particular importância, tendo em vista o papel que lhe cabe desempenhar em um modelo cuja eficácia depende da pujança do mercado.

Quanto a essa questão, cabe lembrar que, apesar da debilidade típica da classe empresarial latino-americana, certos segmentos do empresariado manifestaram um comportamento particularmente ativo. (1) No Brasil, por exemplo, em fins dos anos 70, as elites industriais e comerciais desencadearam uma forte campanha contra a estatização da economia, tornando-se um dos principais críticos do intervencionismo estatal. Assim, a contribuição desse setor para a inclusão do tema da privatização na pauta política dos anos 80 não foi irrelevante. Trata-se atualmente de um tema comum à maioria dos países da área, a despeito das diferenças estruturais que os separam, sobretudo com relação à complexidade e à profundidade em cada caso alcançadas pelo processo de industrialização. Apesar da heterogeneidade interna dos grupos empresariais e da diversidade dos interesses que dividem seus vários segmentos, a postura antiestatista tornou-se preponderante. Do ponto de vista ideológico, pode-se, portanto, constatar uma ruptura em relação às fases anteriores da modernização capitalista.

Não obstante, se tiveram um papel importante na rejeição do intervencionismo estatal, os empresários revelaram-se incapazes de exercer a liderança do processo de mudança em direção a uma nova concepção de desenvolvimento. Em grande parte, a posição favorável ao mercado e à desestatização não chegou a configurar-se como um projeto alternativo consistentemente integrado em torno de determinadas propostas básicas. Assim, por exemplo, a demanda pelo recuo do Estado no plano da regulamentação da economia e da produção de bens industriais coexistiria com a pressão a favor da persistência da proteção estatal para amparar os setores em dificuldade ou em fase de implantação. O questionamento da prepotência estatal apareceria associado aos esforços pela permanência da reserva de mercado e da prática de concessão indiscriminada de incentivos, isenções e subsídios para garantir o crescimento industrial. Desta forma, o que se observou foi o descompasso entre a adesão ideológica ao neoliberalismo e um padrão de comportamento pautado pela prevalência das práticas corporativas. O presente trabalho procura discutir a forma que essa defasagem assume no momento atual, explorando algumas de suas implicações, tendo em vista a reordenação do capitalismo industrial no Brasil.

A análise privilegia os aspectos político-institucionais que presidiram à consolidação da industrialização capitalista no país, destacando os padrões de incorporação política dos atores emergentes e as formas predominantes de articulação Estado-sociedade. Entre os fatores institucionais, o peso da herança corporativa aparece em primeiro plano, tendo em vista os condicionamentos daí decorrentes para a forma e a dinâmica características da representação dos interesses das classes empresarial e trabalhadora. A persistência de uma estrutura organizacional fragmentada, a ausência de associações de cúpula de caráter abrangente e de formas unificadas de atuação, por parte do empresariado, as dificuldades de desenvolvimento de um sindicalismo forte e autônomo, no tocante à classe trabalhadora, são identificados como sérios obstáculos à formulação de propostas de caráter geral, capazes de fundamentar estratégias alternativas de desenvolvimento.

Partidos destituídos de funções governativas e esvaziados como arenas de formação de identidades coletivas não se revelaram instrumentos eficazes para a reversão de tais tendências. Aprofundando o enfoque institucional, o quadro resultante é o de um sistema político marcado pela insuficiência de instâncias de agregação e de mecanismos unificadores, reiterando, para além das mudanças de regime político, uma incapacidade básica para sobrepor-se às clivagens e conflitos típicos do mundo dos interesses. Finalmente, a argumentação desenvolve-se utilizando o conhecimento acumulado pela ampla bibliografia sobre o corporativismo na América Latina e no Brasil, bem como pelas pesquisas sobre a forma de incorporação política de empresários e trabalhadores no decorrer do processo de construção da ordem urbano-industrial no país.

O Brasil no contexto latino-americano: corporativismo, Estado e intermediação de interesses

A observação da trajetória das sociedades latino-americanas na última década coloca em evidência semelhanças marcantes quanto às formas dominantes de percepção das alternativas para a retomada do crescimento e a recuperação da vitalidade de suas economias.

Como tivemos oportunidade de ressaltar, tornou-se relativamente generalizada a crença de que a saída para a crise de amplas proporções que atingiu estas sociedades a partir de fins dos anos 70 consiste no rompimento com as práticas desenvolvimentistas do passado, fortemente tributárias da intervenção do Estado nos diferentes domínios da vida econômica e social. De agente promotor do desenvolvimento, o Estado passou a ser encarado como o principal entrave para o desencadeamento de um novo ciclo de crescimento.

O processo de difusão do ideário neoliberal apoiou-se em grande parte, como demonstramos em outro trabalho, na atuação da classe empresarial. Embora esta não tenha tomado a iniciativa, incorporou-se à discussão em torno da necessidade da privatização e da instauração de uma efetiva economia de mercado. Se o empresariado, contudo, esteve presente no debate, a quase unanimidade ideológica em torno de uma escala de prioridades de teor liberal não foi suficiente para possibilitar formas de atuação congruentes com a nova orientação. Em nenhum dos países da área, (2) aí incluindo os que alcançaram estágios superiores de desenvolvimento econômico, o empresariado revelou-se capaz de exercer a liderança das transformações necessárias à primazia do novo modelo.

Incapazes de integrar as críticas tópicas e inseri-las em um projeto alternativo de ordenação econômica e social, recalitrantes quanto ao alargamento de suas responsabilidades face às perspectivas de reordenamento

econômico e tolhidos por uma visão restrita de seus interesses, os empresários revelariam particular inabilidade para a articulação de pactos e acordos envolvendo outros atores e interesses. Esta foi certamente sua principal debilidade, manifestada ao longo dos anos 80, face às tentativas de estabilização econômica levadas a efeito pelos governos da região. A reduzida sensibilidade para articular alianças, associada ao predomínio de uma visão estreita e de um comportamento particularista, alimentou, por sua vez, a cristalização de imagens negativas do empresário latino-americano. Este seria crescentemente percebido como um setor ineficiente e avesso à mudança, afeito a um estilo predatório em relação à utilização dos recursos públicos e a uma atitude perdulária em seu relacionamento com o Estado.

Esta dificuldade não é apenas conjuntural. Ela tem raízes mais profundas. A análise do comportamento da classe empresarial ao longo das várias fases da industrialização na América Latina mostra inúmeros exemplos dessa incapacidade de transcender os interesses localizados e negociar propostas de teor mais abrangente (Diniz, 197; Boschi, 1979; Waisman, 199). Por outro lado, o agravamento da crise que marcou a última década teve um impacto não desprezível sobre a capacidade de cada segmento social significativo para formular alternativas viáveis. Assim, por exemplo, uma primeira limitação está ligada às condições estruturais adversas que afetaram principalmente países como a Argentina e o Uruguai, submetidos, sob a vigência do regime autoritário, a um processo de desindustrialização que teve sérias conseqüências não só econômicas como sociais. Com uma estrutura industrial débil e pouco diversificada - altamente vulnerável à retração de capitais - e um setor privado sem dinamismo, criaram-se condições desfavoráveis à eventual primazia de uma redefinição de rumos centrada na vitalidade da livre iniciativa. Ademais, o retorno ao regime democrático não teve o êxito esperado na administração da crise, não permitindo, portanto, a reversão de tais tendências.

Em contraste, o México pôde contar com uma vantagem em relação aos demais países da área, que está representada por sua ligação histórica à economia norte-americana. Nos anos 80, foram dados passos importantes para a integração da economia mexicana ao mercado comum constituído pelos Estados Unidos e Canadá. Vais condições favoreceram o projeto liberal implementado sob os governos De la Madrid e Salinas, baseados na privatização e na expansão das exportações.

Um segundo aspecto importante na avaliação das experiências nacionais ligadas à administração da presente crise refere-se às condições político-institucionais prevaletes em cada caso e suas implicações para a eficácia das políticas formuladas para lidar com os problemas conjunturais mais prementes. Neste sentido, não podem ser ignoradas as dificuldades enfrentadas pelos sucessivos planos de estabilização econômica experimentados ao longo dos anos 80. A despeito das diferenças de concepção, os programas esbarraram em obstáculos semelhantes. Uma dificuldade comum consistiu na incompetência para a implementação das propostas. A incapacidade de executar as medidas e de estabilizar a economia gerou, por sua vez, situações de ingovernabilidade, realimentando as causas da crise.

A maior parte dos autores que abordam o tema situam a orientação populista das elites dirigentes latino-americanas como o fator determinante de tais insucessos.**(3)** O argumento aqui desenvolvido procura oferecer um diagnóstico alternativo, mais complexo e menos reducionista. Assim, as dificuldades encontradas não foram casuais ou circunstanciais, nem podem ser atribuídas a uma inexorável vocação populista das lideranças latino-americanas. Em grande parte, os problemas enfrentados podem ser examinados em sua conexão com os processos históricos ligados à constituição do Estado, à estruturação dos mecanismos de articulação entre a instância do poder e a sociedade e às formas de incorporação de atores estratégicos ao sistema político.

Apesar das peculiaridades do desenvolvimento histórico de cada país, ao desencadear-se o processo de construção da ordem industrial, observou-se o amplo recurso à centralização política, o que levou a formas de intervencionismo estatal de escopo abrangente e alto poder de ingerência e regulamentação sobre as diferentes esferas da sociedade. Tal esforço, porém, não se traduziu na criação de uma sólida estrutura operacional. A engenharia político-institucional que presidiu à reordenação econômica dos anos 30 e 40 terminou por produzir um tipo de Estado marcado por profunda tensão interna. A preocupação com a autonomia face aos interesses das classes dominantes levou à prevalência do modelo de Estado forte, no sentido do poder decisório que concentra, das prerrogativas que acumula e do montante de recursos estratégicos que controla.

A contrapartida da centralização burocrática das decisões foi, porém, uma frágil capacidade de implementação de políticas. Tal debilidade pode ser relacionada com o padrão de expansão do estado que se tornou dominante. O crescimento desordenado, sob forte pressão clientelista, levou à proliferação de agências, à superposição de jurisdições, acarretando dispersão do poder e fragmentação da autoridade estatal, gerando formas selváticas de competição interburocrática, além de uma extrema vulnerabilidade à pressão de clientelas específicas.(4) No Brasil, esforços destinados a contornar limitações desse tipo sem forçar uma reestruturação radical da máquina estatal em seu conjunto resultaram na criação de agências enclausuradas na burocracia, pautadas pelo modelo da eficiência técnica, configurando-se a prática do insulamento burocrático. Os governos Vargas e Kubitschek, sob a **República Populista**, e os governos militares do período pós-64 utilizariam amplamente esse recurso (Nunes e Geddes, 195).

Não só a modalidade de intervencionismo estatal deve ser ressaltada. Outro aspecto não menos relevante refere-se à análise dos formatos institucionais que presidiram à incorporação dos novos atores ao sistema político, destacando-se os mecanismos de articulação entre o mundo dos interesses e o Estado. Sob esse aspecto, uma ampla bibliografia mostra o prevalecimento das estruturas hierárquicas de controle do Estado sobre a sociedade, difundindo-se o recurso ao modelo corporativo de intermediação de interesses.(5) A montagem dessa estrutura precedeu à institucionalização das regras da competição política (Santos, 198), delineando-se uma disjunção entre as instâncias de organização e de representação dos interesses, cabendo ao estado papel central na administração do conflito distributivo.

Subordinando a organização dos grupos emergentes à tutela estatal, a incorporação política pela via do corporativismo estatal significou o esvaziamento dos partidos quanto a algumas de suas funções essenciais. Restringindo seu âmbito de atuação à organização da competição eleitoral, os partidos latino-americanos descaracterizaram-se como canal primordial de acesso dos grupos organizados à esfera política. Além disso, foram esvaziados em seu papel de agregar demandas e transmiti-las às instâncias de formulação de políticas. Inseridos em sistemas políticos marcados por alto grau de centralização e pelo monopólio burocrático sobre as decisões, os partidos políticos tornaram-se tributários do poder estatal, destituídos que foram de funções governativas e, portanto, de capacidade efetiva de influir no processo decisório.

Não se trata aqui de retomar a antiga discussão que contrapõe os partidos ideológicos aos partidos pragmáticos. O que importa ressaltar é que as condições institucionais prevaletentes na América Latina favoreceram o desenvolvimento de partidos dependentes do estado, levando à subutilização de seu potencial agregador. Assim, tornaram-se particularmente frágeis em sua capacidade de compatibilizar demandas e inseri-las em plataformas mais abrangentes, convertendo-as em propostas suscetíveis de serem absorvidas pelas políticas públicas.

Contrastando com as estruturas partidárias européias - mais enraizadas socialmente - os partidos, no contexto latino-americano, revelaram-se incapazes de funcionar como instrumento de universalização e racionalização das demandas básicas da sociedade. Por conseguinte, tais demandas tenderiam a fluir diretamente da ordem econômica, emergindo do mercado em seu estado bruto e alcançando o sistema político, sem a mediação dos partidos. Ao penetrarem no aparelho estatal, sob a influência de contatos informais ou através da pressão de organizações empresariais, os interesses particulares passariam à esfera pública, insinuando-se nas instâncias governamentais e dando origem à privatização de segmentos expressivos do Estado.

Em outros termos, a dinâmica acima descrita resultou em um Estado fragmentado, caracterizado por alto grau de permeabilidade aos interesses privados dominantes. Ao inviabilizar mecanismos de atenuação dos conflitos, a ausência de instâncias eficazes de agregação de interesses teria um efeito adicional. O impacto das desigualdades estruturais e das clivagens básicas entre setores, regiões e níveis de renda seria amplificado, configurando-se um quadro social extremamente conflitivo.

Tais tendências foram acentuadas pelo tipo de presidencialismo que se implantou na América Latina, fortemente concentrador das prerrogativas da autoridade presidencial, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo sobredimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes. Historicamente, o Executivo não hesitou em exercer poderes ditatoriais, sempre que levantes populares, crises econômicas ou conflitos entre elites civis e militares puseram em risco a sobrevivência do governo em exercício. A falta de limites e de mecanismos de controle exacerbou o arbítrio do executivo, que se transformou em um dos componentes da instabilidade institucional da região

(Lijphart, 1990). O isolamento da instância presidencial, seu fechamento ao escrutínio público, a ausência de espaço institucional para a interferência das forças políticas e a inoperância dos mecanismos de controles mútuos gerariam dificuldades adicionais para a articulação entre os poderes e a comunicação com a sociedade.

Na maior parte dos sistemas políticos latino-americanos, observou-se, portanto, a evolução para um padrão decisório que marginalizou os partidos e a arena parlamentar. Consolidou-se a prática do enclausuramento burocrático da gestão governamental, cuja tendência é um estilo de atuação sem consulta às lideranças partidárias ou aos grupos de interesse. Se as políticas são formuladas sem a participação dos partidos, estes também foram destituídos de papel relevante no processo de definição de estratégias diferenciadas de ação coletiva, capazes de expressar o jogo de interesses dos novos atores que se desenvolveram no decorrer dos vários surtos modernizantes, a partir dos anos 30. A análise de alguns casos empíricos pode fornecer elementos para o aprofundamento de tais questões.

Estado, industrialização e regime político no Brasil

Assim, no caso do Brasil, a modernização capitalista que conduziu à industrialização por substituição de importações, entre os anos 30 e 50, fez-se paralelamente a uma ampla reforma político-institucional que culminou com o fortalecimento dos mecanismos de centralização do Estado, com o enfraquecimento da instância parlamentar-partidária e a montagem da estrutura corporativa de articulação Estado-sociedade. Foi através desta estrutura que se procedeu à incorporação dos atores emergentes, trabalhadores urbanos e empresários industriais, ao sistema político em reestruturação.

A opção pelo corporativismo estatal implicou a integração das organizações patronais e sindicais a uma estrutura vertical, hierárquica e centralizada, tendo no ápice organizações de cúpula diretamente ligadas ao Estado. (6) Definidas como entidades parastatais, as organizações dependeriam de um aporte obrigatório de recursos, razão pela qual não se viram na contingência de oferecer aos seus membros incentivos suficientes para deles extrair os recursos necessários para sua sobrevivência e expansão.

A subordinação à tutela estatal tornou-se mais nítida com a instauração do regime ditatorial do Estado Novo, entre 1937 e 1945. No decorrer do tempo, a estrutura corporativa transformou-se na via preponderante de incorporação política dos setores empresariais e operários. A constituição desses setores como atores políticos processou-se por meio do intercâmbio com o estado, dotado de fortes instrumentos de cooptação. Desta forma, nenhum dos atores básicos da ordem industrial formou sua identidade coletiva através da mediação dos partidos políticos. O conflito de interesses seria, portanto, canalizado diretamente para o interior do Estado (Santos, 1988).

Cabe ressaltar que os efeitos desse processo não foram os mesmos para os dois segmentos em questão. No caso do setor operário, as associações espontâneas, criadas ao longo das duas primeiras décadas do século XX, foram destruídas. O mesmo, porém, não ocorreu com as associações voltadas para a representação dos interesses empresariais, que tiveram que se adaptar ao novo formato imposto pelo governo Vargas, mas puderam manter parte considerável da estrutura montada previamente. Assim, os industriais preservaram as associações setoriais já existentes, que funcionariam ao lado da estrutura corporativa oficial formada pelos sindicatos, federações e confederações. Instaurou-se a partir de então o sistema dual de representação, que o empresariado industrial mantém até hoje em vigor (Diniz e Boschi, 1979; 1988).

O sistema corporativo de intermediação de interesses representou, na transição da ordem agrária para a sociedade urbano-industrial, a abertura de novos espaços políticos para a classe empresarial em formação, permitindo-lhe uma inserção direta no aparelho de Estado. Institucionalizou-se a prática da negociação comparti mentalizada entre os grupos econômicos e o Estado, transformando-se o Executivo em arena privilegiada para o encaminhamento das demandas empresariais (Diniz, 1978). Nesta instância, os conflitos seriam processados protegidos de ingerências externas, segundo uma lógica individualizante. Esta lógica tem uma especificidade, já que opera no sentido de impedir o alargamento do escopo do conflito e seu desdobramento para fora do âmbito dos grupos diretamente envolvidos. Trata-se de uma sistemática que mantém os conflitos localizados, fora do escrutínio do grande público, o que implica restringir sua visibilidade e seu poder de contágio.

Esse é um aspecto comum às várias modalidades de corporativismo. Mas, no Brasil, verificou-se uma exacerbação dessa tendência, culminando na constituição de núcleos solidários de interesses envolvendo os setores

público e privado no interior de agências governamentais específicas, dando origem ao já aludido processo de privatização do Estado. Este padrão, reforçado pelos longos períodos de vigência de regimes autoritários, teve profundas conseqüências para a implementação de políticas, dificultando a integração das diferentes agências estatais e comprometendo a coerência das políticas governamentais.

Longe de favorecer a integração intraclasse ou os acordos interclasses, a tradição corporativa do Brasil está centrada na setorização dos interesses. Trata-se de uma estrutura propícia ao estilo particularista de articulação de interesses e ao privilegiamento de táticas restritivas, resultando no predomínio de perspectivas de curto prazo na defesa das posições relativas no jogo econômico.(7) O que se consagrou foi a representação corporativa de interesses no interior do aparelho de Estado, limitada, porém, a setores específicos da política econômica - como a definição de medidas protecionistas, incentivos e subsídios -, bem como a estágios específicos do processo decisório, principalmente a consulta e a implementação.

Deve-se ainda ressaltar que o corporativismo estatal viabilizou a participação das elites industriais nas estruturas de poder, mas excluiu os trabalhadores como parceiros dos acordos corporativos. Institucionalizou-se um estilo de negociação bipartite, envolvendo representantes empresariais e funcionários governamentais em torno de políticas específicas. Desta forma, as diferentes frações empresariais evoluíram para um padrão altamente diferenciado e setorizado de demandas, sem a formulação de um programa de ação integrado, capaz de unificar os vários setores em torno de uma plataforma comum. E, mais ainda, a sujeição dos trabalhadores levou a classe empresarial a isolar-se em seus horizontes estreitos, sem um esforço para definir propostas mais abrangentes, voltadas para a acomodação e o ajustamento de interesses. Tal lógica conduziu à prevalência de um padrão fragmentado de articulação de interesses, dando origem a uma certa incapacidade de percepção da dimensão pública das demandas setoriais.

Em síntese, esse tipo de estrutura corporativa reduziu os incentivos à cooperação, gerando uma lacuna quanto à formação de arenas comuns de negociação política. Não é por acaso que não se observou, no Brasil, a formação das organizações de cúpula voltadas para a representação dos interesses do conjunto da classe empresarial. Esforços esporádicos nessa direção tiveram resultados parciais e transitórios, como ocorreu com a criação da UBE (união brasileira de Empresários), por ocasião das discussões sobre a ordem econômica e social no Congresso Constituinte (Diniz e Boschi, 199).

Esta característica do empresariado industrial brasileiro contrasta fortemente com o processo de formação de identidade coletiva típico da classe empresarial dos países de capitalismo avançado da Europa. Naquele contexto, o setor empresarial definiu sua identidade por meio de uma articulação estreita entre associações corporativas e partidos políticos, defrontando-se com um segmento operário combativo e autônomo que, por sua vez, afirmaria sua posição no conflito distributivo mediante o aperfeiçoamento de suas organizações de classe em estreita conexão com a formação dos partidos social-democrata e socialista. A montagem de uma estrutura organizacional caracterizada por alto grau de centralização e concentração, consubstanciada na criação de entidades de nível superior voltadas para a representação do conjunto dos setores econômicos, permitiu a emergência de um padrão de ação unificado, pela redefinição de interesses individuais em função de interesses de teor abrangente.

No Brasil, ao contrário, a instauração do corporativismo ocorreu, como ressaltamos, no interior de um processo mais amplo de fechamento crescente do sistema político, que culminou com a eliminação da arena parlamentar-partidária, com o golpe de Estado de 1937. Desta forma, tanto os setores empresariais quanto os trabalhadores urbanos definiram-se como atores políticos pela via do Estado. O que se observou foi a associação entre o fortalecimento do Estado e o esvaziamento do sistema representativo, configurando-se um arcabouço de molde corporativo caracterizado por uma fraca articulação entre a instância dos partidos e a dos interesses organizados.

O estilo departamentalizado de negociações entre os setores público e privado implicou custos e benefícios tanto para o Estado quanto para a classe empresarial. Através dessa sistemática, o empresariado obteve acesso a arenas estratégicas para a defesa de certos interesses setoriais, bem como para o fortalecimento do parque industrial local. Entre tais ganhos, cabe salientar a implementação de uma política protecionista indiscriminada, a ampla distribuição de incentivos e subsídios para diversas modalidades de empresas, ou ainda a concessão de isenções e benefícios fiscais de diferentes tipos. Por outro lado, esse arranjo acarretou alguns custos para esse setor, sobretudo a perda da oportunidade de consolidar um sistema autônomo de representação de interesses, uma vez que, neste modelo, a tutela

do Estado foi desde logo consagrada.

As organizações empresariais evoluíram para um formato especializado e diferenciado, consolidando um estilo tópico de demandas e uma sistemática de negociação setorizada, através de vínculos formais ou de conexões informais com as agências governamentais. Tal prática garantiria um fluxo contínuo de benefícios e incentivos. A contrapartida foi a preservação de um alto grau de autonomia do Executivo, sobretudo da Presidência da república, na definição das grandes linhas da política econômica nacional. 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 (Diniz e Poschi, 197; Vianna, 197).

A institucionalização de um tipo de intercâmbio com o Estado, em que o empresariado se situaria numa posição subordinada face à força das elites estatais em sua capacidade de controlar os recursos públicos, conferiu à burocracia governamental não só alto grau de autonomia na definição dos rumos do desenvolvimento industrial, como na delimitação dos próprios objetivos das organizações do setor privado. Neste sentido, a interconexão dos grupos empresariais com o Estado iria se transformar em um elemento constitutivo do processo de formação e definição de suas táticas de atuação (Diniz e Boschi, 1991).

Em síntese, a ausência de mecanismos aglutinadores e de instâncias agregadoras é uma das características básicas da estrutura de intermediação dos interesses empresariais, aspecto reforçado pela forma particular de articulação do empresariado com o Estado. Na ausência de procedimentos e estruturas que levassem à criação de uma agenda comum, a incapacidade de percepção da dimensão pública das questões relativas aos interesses setoriais conduziria a elite empresarial a uma ação auto-referida. Além disso, não foram criados mecanismos capazes de viabilizar a, resolução negociada, quer do conflito distributivo, quer dos conflitos intraclasse. Por conseguinte, os efeitos da diversificação, decorrentes do aprofundamento do processo de industrialização, longe de serem atenuados, seriam reforçados.

Quanto ao processo de formação do Estado, a prevalência do corporativismo setorial, associada ao padrão centralizado e concentracionista de configuração do poder Executivo, gerou uma situação paradoxal. Consolidou-se um Estado caracterizado por alto grau de autonomia quanto à capacidade de descolamento em relação aos interesses dominantes, o que foi em grande parte viabilizado pela fragmentação organizacional das classes empresariais e pela inexistência de uma arena aglutinadora de seus interesses. A contrapartida desta autonomia foi, porém, a fraqueza do Estado em sua capacidade de fazer valer suas decisões e executar as políticas voltadas para impulsionar o desenvolvimento do capitalismo industrial no país.

A permeabilidade das agências governamentais aos interesses empresariais, pela peculiar interpenetração entre os setores público e privado, levou a uma extrema vulnerabilidade do Estado. Em diferentes momentos, a privatização do aparelho burocrático gerou distorções, comprometendo, por exemplo, a capacidade de planejamento do setor público, ou sua eficácia na implementação tanto de políticas de caráter global, quanto de políticas de teor mais específico (Daland, 1967). Uma segunda consequência foi o privilegiamento de medidas tópicas, de alcance imediato e localizado, em detrimento das políticas de longo prazo, o que impediu até mesmo a execução de uma política industrial consistente. Frequentemente a manutenção de vínculos com uma agência possibilitou o bloqueio de decisões tomadas em instâncias paralelas, ou mesmo em instâncias superiores, dificultando a coerência das políticas governamentais e inviabilizando tentativas de reforma econômica (Martins, 1985; Lima Jr. e Abranches, 1987).

Por outro lado, se esta lógica teve efeitos perversos a longo prazo - que se traduziriam na falta de coerência e de continuidade das políticas estatais -, seu impacto no interior do núcleo modernizante não foi desagregados. Ao contrário, o corporativismo estatal que se institucionalizou no Brasil permitiu a abertura de espaços emergentes, simultaneamente dando respaldo e impulsionando o processo de modernização e crescimento econômico, pela via da industrialização substitutiva de importações.

Considerando-se os efeitos deste arcabouço político-institucional sobre a ordem econômica que se consolidou entre as décadas de 30 e de 70, verifica-se a consecução das várias etapas do processo de industrialização, o que permitiu ao Brasil a montagem de um parque industrial complexo e diversificado. O aprofundamento dessa estratégia de desenvolvimento tornou-se possível pela convergência da lógica corporativa e da dinâmica da industrialização por

substituição de importações. Esta evoluiria segundo um padrão "incrementalista" e pragmático de tomada de decisões, que se ajustaria à sistemática de favorecimento diferenciado de grupos e subsetores empresariais através de medidas de fomento ou de concessão de incentivos e privilégios de diferentes tipos, como, entre outros, a proteção tarifária, a reserva de mercado e o crédito subsidiado.

Esta modalidade de interpenetração entre interesses públicos e privados levou, por outro lado, à irreversibilidade e continuidade do modelo de substituição de importações. Ensejando a formação de alianças entre elites estatais e próceres do setor privado no interior do aparelho de Estado, este formato de interação criou condições favoráveis à obstrução de estratégias alternativas de crescimento, descartando, por exemplo, a adoção de uma via predominantemente calcada na expansão das exportações e na maior abertura da economia.

Continuidade e mudança: perspectivas para a próxima década

Retomando nossa argumentação inicial, constatamos que os dilemas em que se debatem as sociedades latino-americanas no momento atual caracterizam uma crise de refundação. No decorrer dos anos 80, paralelamente à percepção da gravidade e profundidade da crise, observou-se a tomada de consciência do esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações. Sob o impacto desse processo de conscientização, o imperativo de ruptura com o passado veio à tona, radicalizando a agenda de mudanças. Esta compreende não só reformas econômicas, como também uma ampla reestruturação político-institucional, da qual a reforma do Estado é um componente central.

É nesse contexto que o neoliberalismo assume a primazia, sendo apontado como a matriz ideológica mais adequada para conduzir as forças modernizantes e impulsionar a dinâmica social na direção de uma nova ordem. A defesa de tais princípios contaria, como vimos, com a participação ativa do empresariado. Por outro lado, a relativa unidade ideológica alcançada no decorrer da última década encobre distinções quanto à forma segundo a qual cada setor interpreta o modelo liberal. Além disso, no que diz respeito às modalidades de comportamento predominantes, o descompasso entre um estilo de ação fortemente influenciado pelas práticas corporativas e a defesa genérica da ideologia neoliberal adquire um teor eminentemente político. Esta defasagem tornou-se particularmente significativa a partir da segunda metade da última década, em virtude do caráter emergencial da crise e da necessidade de amplo acordo suscitada pela implementação dos planos de estabilização econômica.

Como procuramos mostrar por meio da análise do caso brasileiro, a predominância de uma forma de atuação fragmentada e a dificuldade de descolar-se de óticas restritas não podem ser atribuídas apenas a fatores conjunturais. Apresentando as características de bem público, os programas de estabilização econômica podem certamente estimular comportamentos do tipo, *free-rider*, cada ator - capital, trabalhadores e estado - esperando que os demais arquem com os custos e os sacrifícios exigidos para sua produção, (8) já que os benefícios são por definição coletivos e, portanto, não podem ser recusados a nenhum dos integrantes da coletividade. Esta especificidade pode ter acentuado reações exclusivamente baseadas no cálculo individual. Por outro lado, tal constatação não pode obscurecer o peso dos fundamentos históricos de práticas consolidadas de ação coletiva.

A dificuldade de articular alianças e o recurso sistemático a formas não negociadas de administração do conflito distributivo têm, como vimos, raízes profundas na sociedade brasileira. Remontam, na verdade, ao período de transição do modelo agroexportador para o modelo urbano-industrial, período em que não só se definiu a opção pela estratégia da industrialização por substituição de importações, como se empreendeu o conjunto de reformas político-institucionais que permitiriam viabilizar aquela transição. Esta via de desenvolvimento foi executada de modo incrementalista e pragmático, mediante a associação entre um protecionismo autárquico e 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.

No que se refere ao empresariado industrial, a heterogeneidade dos interesses e o fracionamento aliado à competição intra-organizacional não foram compensados por mecanismos e estruturas que atenuassem a dispersão e a

setorização. A inexistência de partidos capazes de exercer influência no processo decisório e na formação da agenda das políticas públicas criou uma lacuna no que tange aos processos aglutinadores.

O predomínio de um padrão fragmentado de demandas foi estimulado pela dinâmica de expansão do Estado, que obedeceu a um modelo de baixa integração entre unidades caracterizadas por extrema dispersão e justaposição de esferas de competência. Tal como salientamos, a porosidade do aparelho burocrático com relação aos interesses empresariais se fez segundo um padrão de acesso direto e personalizado, no interior de arenas de negociação restritas, dada a exclusão dos trabalhadores. Estes, marginalizados dos centros decisórios responsáveis pela política econômica, incorporados à rede clientelista comandada pelas agências de produção das políticas sociais e privados de autonomia pela inserção em estruturas corporativas subordinadas ao Estado, foram mantidos sob relativo controle mesmo durante o período correspondente à democracia populista. O baixo grau de ameaça, por sua vez, reforçaria as tendências centrífugas da estrutura de representação.

Ao contrário do que ocorreu em outros países latino-americanos, como o Peru, o México e a Venezuela (Weyland, 1992), ou em países recém-egressos do corporativismo - como a Espanha, com a criação da Confederação Espanhola das Organizações Empresariais em 1977 (Figueiredo Jr., 1991) -, no Brasil, os empresários jamais investiram de forma consistente na criação de organizações de 4º grau, voltadas para a representação simultânea de diferentes setores econômicos, como agricultura, indústria e serviços. Aliás, mesmo as organizações de 3º grau, previstas na legislação, sofreriam um esvaziamento gradual, subordinando-se cada vez mais ao Estado. Assim, face à CNI, caracterizada por uma baixa autonomia, o poder, dentro da estrutura organizacional empresarial, deslocou-se para as federações estaduais, destacando-se a FIESP, que, já nos anos 60, alcançaria projeção nacional.

O modelo assimétrico de incorporação, ao lado da predominância de um estilo desagregado do processo decisório, conduziria a uma expansão industrial geradora de profundas desigualdades regionais e sociais, consagrando um padrão privatista e perdulário de utilização dos recursos públicos. A convergência entre as lógicas do corporativismo estatal e a da industrialização substitutiva de importações - que resultaram na sistemática do favorecimento diferenciado de interesses empresariais específicos - levou ao privilegiamento de medidas tópicas concedidas em uma base individual ou setorial. Estimulou-se, assim, a cultura da maximização das vantagens unilaterais, a despeito de o resultado agregado de tais ações traduzir-se em prejuízo coletivo ou em agravamento das dificuldades a mais longo prazo.

O corporativismo setorial bipartite, se foi compatível com o crescimento econômico pela via da substituição de importações, por outro lado, revelou-se desfavorável à consolidação de uma ordem democrática plena. (9) Em primeiro lugar, embora tenha permitido a incorporação política dos atores emergentes, ao institucionalizar o controle sobre o operariado urbano, consagrou um padrão desigual de acesso aos centros de poder. Em segundo lugar, transformou o Estado na arena exclusiva para a articulação de demandas e de alianças entre os setores público e privado, marginalizando os partidos e as instituições representativas. Desta forma, a lógica corporativa, associada ao vazio do modelo político-institucional mais abrangente quanto às instâncias de agregação e integração de demandas, favoreceu um estilo de interação compartimentalizada entre Estado e grupos privados, desencorajando as táticas de acordos e compromissos entre interesses divergentes. Tal tendência foi exacerbada ao longo dos 21 anos de vigência do regime autoritário instaurado após o golpe de 1964. Além do fechamento crescente do processo decisório, confinado nos altos escalões burocráticos, o regime desencadeou forte repressão sobre o setor sindical, utilizando a legislação estadonovista. Em substituição ao corporativismo incorporados do período correspondente à República Populista, instaurou-se um modelo francamente excludente, sob a vigência do chamado Estado burocrático-autoritário (O'Donnell, 1973, 192).

A transição democrática e o advento do governo civil não conduziram à reversão de tais tendências. Por um lado, a estrutura corporativa não foi desmontada, embora tenham sido desativados os principais mecanismos de coerção sobre os sindicatos. Por outro lado, o aguçamento da crise contribuiu para reforçar a concentração decisória no Executivo, reeditando a tradicional assimetria entre a burocracia governamental e a arena parlamentar partidária. Dada a centralidade assumida pelos planos de estabilização econômica, o enclausuramento burocrático das decisões foi acentuado, prevalecendo o estilo tecnocrático de gestão da economia. Através da ampla utilização dos decretos-leis, herança do regime autoritário, em um primeiro momento, e das medidas provisórias, posteriormente, o Executivo preservaria sua independência de ação. Mesmo depois que o governo decidiu dispensar o uso sistemático das medidas

provisórias, a intransigência do Executivo e a rigidez da equipe econômica dificultariam a convivência com as regras do jogo parlamentar-partidário, como se observou durante as discussões em torno da votação pelo Congresso das medidas relativas à política salarial do governo Collor (Castro Santos, bua e Costa Filho, 1991).

Tal tendência não se manifestou apenas no âmbito da política econômica. Também na esfera da política social, a tradição centralista levou à preservação da burocracia como principal foco da ação política. Um extenso levantamento das pesquisas e estudos nessa área ressalta que, ao intervir em um vasto conjunto de arenas regulatórias e compensatórias, "o Estado e sua burocracia transformaram grande parte dos congressistas (e dos partidos) em meros receptores (e mediadores) de patronagem e clientelismo, processo que se acentua e ganha mais visibilidade da Nova república para cá" (Castro, 1991, p. 41).

Tais considerações não devem, porém, levar-nos à conclusão de que o legado corporativo torne inviável a democracia no país. E preciso lembrar que, tal como está amplamente comprovado na literatura especializada, em todas as sociedades existentes observa-se a coexistência de diferentes padrões de articulação Estado-sociedade. Assim, pluralismo, corporativismo e neocorporativismo não são formatos excludentes. Além disso, no capitalismo avançado da Europa Ocidental, a institucionalização do neocorporativismo representou a resolução do conflito interclasses, mediante a articulação de um acordo coletivo envolvendo Estado, capital e trabalho, viabilizado pela força do partido social-democrata. Esta solução institucional possibilitou a convivência entre interesses organizados em moldes corporativos, que constituem um sistema caracterizado por alto grau de centralização e concentração, com uma estrutura partidária forte e consolidada. (10) Não há, pois, incompatibilidade entre certas formas de corporativismo e a vitalidade do sistema partidário.

Na América Latina, de forma similar, o que se tem é a evolução para sistemas híbridos, em que as lógicas pluralista e corporativa convivem em graus que variam de caso a caso. Contrariando as expectativas amplamente difundidas, a derrocada do autoritarismo e a instauração de regimes democráticos em vários países da área não conduziram à desestruturação do corporativismo. Aliás, historicamente a incorporação pela via do corporativismo conviveu tanto com regimes democráticos quanto com os autoritários. Por outro lado, a estrutura corporativa tradicional sofreu alterações substanciais, tornando-se mais flexível e sobretudo cedendo espaço para padrões alternativos de intermediação de interesses e novas formas de organizações.

Assim, por exemplo, no Brasil, mudanças profundas na ordem econômica e social levaram à proliferação de formas diversas de participação, que se desenvolveram à margem da estrutura corporativa, esvaziando-a em sua capacidade de exercer o monopólio da representação dos interesses. Esta não se esgota em um único modelo, traduzindo-se por formatos diferenciados que se complementam, numa interação que não obedece à dinâmica do jogo de soma zero. Desta forma, ao longo das duas últimas décadas, a complexidade crescente da sociedade brasileira levou ao reforço das tendências pluralistas, resultando na emergência e proliferação de associações de profissionais liberais, professores, funcionários do setor de serviços e empresas estatais, entre outras.

Efeitos similares decorreram da expansão dos movimentos sociais, englobando desde as associações de moradores até grupos étnicos, ecológicos e feministas (Boschi, 1987). No que diz respeito ao setor operário, o novo sindicalismo representou importante fator de renovação (Almeida, 1988). O caso brasileiro é, portanto, um caso típico da tendência mais geral apontada anteriormente no sentido da conformação de um sistema híbrido. Este sistema caracteriza-se pela coexistência de diversos padrões, com a persistência do corporativismo tradicional - embora bastante atenuado em sua rigidez original -, o desenvolvimento de grupos organizados segundo a lógica pluralista - sobretudo nos grandes centros urbanos -, ao lado do surgimento do neocorporativismo como uma alternativa de participação dos grupos privados em determinadas arenas de decisão, notadamente em certas áreas de política econômica e ambiental (Diniz e Boschi, 1989).

Considerando-se os dois principais atores do universo urbano-industrial, a década que se inicia revela o reforço dessas tendências. Quanto ao empresariado industrial, as mudanças levaram ao aprofundamento da diferenciação e da complexidade crescentes das entidades de representação dos interesses de seus principais segmentos. Assim, surgiram novas organizações como o IEDI (Instituto de Estudos para o desenvolvimento Industrial), o PNBE (Pensamento racional das Bases Empresariais) e os Institutos Liberais, como os do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. Os recentes núcleos abrem novos canais de participação, à margem da estrutura oficial. Suas lideranças preconizam

não só a maior autonomia e independência da representação empresarial, como a necessidade de formular propostas mais globais que transcendam o universo de óticas setoriais e permitam a ruptura com a prática de defesa de interesses meramente corporativos. Além disso, propõem a difusão de valores ligados à defesa da economia de mercado e da livre iniciativa.

O maior pluralismo da estrutura da representação dos interesses empresariais, gerando o aumento da competição entre formas distintas de conceber o papel e a atuação do empresariado na esfera econômica e política, tende a desencadear um novo surto modernizador em busca de maior eficácia na defesa das posições relativas da classe. Por outro lado, intensifica-se a diversidade e o conflito, sem a criação de uma entidade de cúpula de caráter abrangente, capaz de contrabalançar os efeitos centrífugos das diferenças setoriais. A inexistência de uma central empresarial, o baixo grau de concentração e de centralização da estrutura organizacional anteriormente descrita não permitem antever uma evolução em direção a formas mais unitárias de atuação. A predominância de uma visão setorial e a ausência de incentivos à cooperação entre seus diferentes segmentos persistem como traços marcantes da classe empresarial. O aumento da competição entre antigas e novas organizações pode, porém, imprimir maior maleabilidade às estruturas tradicionais, levando à renovação de lideranças, à atenuação do hiato entre a cúpula e as bases organizacionais ou ainda à elaboração de uma nova cultura empresarial.

Assim, se a democratização no Brasil não levou à ruptura com o antigo padrão de articulação Estado-sociedade, as mudanças estão em curso. Com relação ao setor empresarial, ainda não é possível detectar com clareza a formação de um novo empresariado. Por outro lado, rompeu-se a rigidez da estrutura legada pelo velho estilo de industrialização tributária do Estado, delineando-se novas configurações no sentido de maior abertura e maior intercâmbio com atores externos, aí incluídas as relações com outros segmentos das elites, como as lideranças políticas, além de setores do sindicalismo operário. Quanto às classes trabalhadoras, foram criadas entidades de cúpula com forte poder de mobilização, que disputam a hegemonia do movimento sindical. Sem dúvida, a CUT, a CGT e a Força Sindical contribuíram para flexibilizar a estrutura corporativa tradicional. Mas esta foi preservada em suas linhas principais, tendo a Constituição de 1988 mantido a unicidade sindical, as contribuições sindicais obrigatórias, a organização por categorias e base municipal, bem como a necessidade do reconhecimento do sindicato pelo Estado (Boito Jr., 1991; Rodrigues, 1990). Em ambos os casos, as mudanças não apontam na direção de um consenso no que diz respeito à definição de um projeto para a superação do atual impasse e para a construção de um novo modelo de sociedade.

Concluindo, cabe ressaltar que a avaliação dos processos em curso revela um quadro marcado pela ambivalência, em que se conjugam linhas de continuidade e de mudança. A ruptura dos impasses presentes não resultará certamente da evolução espontânea das tendências desencadeadas pela modernização e complexidade crescentes da sociedade brasileira ao longo das duas últimas décadas. Em contraposição, a tentativa de ajustar a realidade a um modelo abstrato, através do recurso à via da reforma pelo alto, enfrentará sérias dificuldades de implementação. Ao ignorar os processos reais de mudança social e política, impondo-lhes uma camisa de força, experimentos reformistas desse tipo tendem à ineficácia, descaracterizando-se quanto ao conteúdo inovador. Desta forma, as questões ligadas à engenharia político-institucional ganham mais uma vez centralidade, na medida em que a efetividade das transformações depende da ativação dos mecanismos e instâncias de negociação. Para tanto, torna-se relevante reverter a tendência à dispersão e à setorização, atenuando a disjunção entre partidos e grupos organizados e os impasses entre imperativos econômicos e políticos.

Conclusões

A ausência de um projeto empresarial para a reestruturação do capitalismo industrial no Brasil constitui, sem dúvida, uma dificuldade crucial. Entretanto, ela deve ser relativizada, já que é uma limitação de ordem geral. Um dos problemas mais agudos do país, nesta conjuntura de crise, é a falta de um projeto consistente acerca dos rumos e da estratégia de desenvolvimento mais consentâneos com as transformações no cenário mundial, que seja capaz de reunir o consenso da maioria acerca do futuro da sociedade brasileira.

Observa-se, sem dúvida, um consenso sobre a necessidade de renunciarmos às velhas fórmulas dominantes na década de 50, que combinavam industrialização, nacionalismo e estatismo, legitimando um estilo de crescimento voltado para dentro e protegido pelo Estado. Já na campanha para as eleições presidenciais de 1989, o candidato

vitorioso procurou definir-se como adversário do antigo modelo. Foram também alvo de ataque as velhas elites empresariais, criticadas por inadequações como o cartorialismo, a baixa produtividade, a dependência com relação ao Estado, o parasitismo em face dos favores governamentais, ou, ainda, o egoísmo avesso ao interesse público. Na mesma linha, a necessidade de um novo empresariado dotado de maior autonomia e criatividade, sintonizado com as mudanças em curso, foi levantada pelos principais candidatos. Terminada a eleição, o novo governo insistiu no tema da ruptura com o modelo estatista, redefinindo drasticamente a agenda pública.

Há ainda consenso sobre a urgência de uma profunda reforma do Estado, já que o antigo modelo levou ao crescimento exagerado da máquina estatal, expandindo de forma acelerada suas funções e aprofundando de maneira irrestrita sua capacidade de intervenção na economia e na vida social. A crítica ao gigantismo estatal generalizou-se, sendo incorporada por vários segmentos da população, ainda que em sua versão mais tosca e vaga.

O questionamento do passado, entretanto, não refletiu uma clara opção por novas orientações, senão que expressou reações pragmáticas aos desafios externos. O esgotamento do processo de substituição de importações e o envelhecimento do modelo estatistadesenvolvimentista, evidenciados que foram por profundas mudanças no sistema internacional, como a revolução tecnológica e a internacionalização da economia mundial, colocaram em primeiro plano a premência de novos esquemas que nos habilitassem ao grande salto, rompendo com o padrão de desenvolvimento anterior e abrindo novos caminhos.

Pressões econômicas e políticas dos meios financeiros internacionais pela adoção de medidas corretivas por parte das nações devedoras e um sentimento de urgência em face do agravamento da crise combinaram-se para definir como prioridades máximas da agenda pública políticas de ajustamento acopladas a reformas estruturais, aí incluindo a redefinição de estratégias de desenvolvimento e o abandono de antigas utopias. Assim, as políticas de desenvolvimento do passado foram substituídas pelos planos de estabilização econômica, fórmulas produzidas para responder às crises gestadas em escala mundial e seus desdobramentos, como o estrangulamento financeiro externo, o endividamento crescente junto aos credores internacionais, além dos choques do petróleo. O quadro tornou-se mais complexo com as novas condições associadas à terceira revolução industrial, baseada na prevalência de um novo paradigma tecnológico representado pela microeletrônica. A assincronia entre a pressão por mudanças radicais, por um lado, e a capacidade interna de formular respostas e saídas, por outro, levou a um processo emergencial de ajustamento, mediante o recurso às idéias mais em voga, aplicadas de forma automática sem o respaldo do necessário amadurecimento interno.

Deste modo, a reformulação no plano das idéias, valores e ideologias, que internamente se processava, tornou-se defasada em relação às fontes exógenas de novas teorizações. O descompasso das elites face às mudanças desencadeadas pela crise que abalou o mundo na última década transformou-se, então, em um dos pontos nevrálgicos dos impasses com que presentemente se defronta a sociedade brasileira. Entre o liberalismo ortodoxo e a social-democracia oscila o debate intelectual e político do país, incorporando, em cada pólo, fórmulas nem sempre internamente congruentes acerca das questões mais candentes, como o controle da inflação, a retomada do crescimento, a abertura da economia, a integração ao sistema internacional ou a reforma do Estado.

Do centro à direita, o pensamento conservador não consegue oferecer uma visão integrada dos principais itens da nova agenda, a não ser através da utilização do receituário liberal tradicional. Este, rigidamente transposto para uma realidade que requer dramaticamente uma forma eficaz de conciliar a busca por maior grau de modernização com a redução das iniquidades sociais, corre o risco de esgotar-se rapidamente pela incapacidade de criar mecanismos estáveis de sustentação. A questão é não apenas encontrar vias e estratégias de combate à crise e recuperação da economia que correspondam às aspirações por mudanças, adquirindo, desta forma, forte poder de persuasão. É preciso ainda, e fundamentalmente, que as soluções preconizadas sejam factíveis, requisito que impõe adequações, de modo a ajustar as propostas genéricas ao contexto estrutural a que pretendem aplicar-se.

Eis por que alguns autores se referem à noção de liberalismo ajustado (Callaghy, 1989) para expressar a necessidade de reconhecer os limites políticos do liberalismo ortodoxo, propondo a adoção de um enfoque mais flexível, capaz de lançar mão de um estoque diversificado de medidas. Entre estas, sobressai a opção por um protecionismo seletivo, algumas formas de subsídios e de tratamento especial concedidos a setores determinados, a mudança do padrão de intervenção do Estado em substituição à idéia do Estado mínimo, sem abdicar de um projeto de

mais longo prazo, calcado na redução do Estado e na abertura da economia.

Por outro lado, à esquerda do espectro político, a situação não é menos crítica. Afetados por uma crise de identidade de ampla envergadura, provocada, entre outros fatores, pela desagregação dos regimes socialistas em escala mundial, os partidos e grupos de esquerda, mergulhados em confusão teórica e doutrinária, não têm conseguido apresentar propostas alternativas à estratégia liberal. Uma dificuldade adicional consistiu na diluição das identidades partidárias, sob a Nova República, levando à ausência de confrontos entre programas diferenciados, de forma a oferecer um leque de alternativas aos diferentes segmentos da população. Em particular, as forças de esquerda não conseguiram formular opções em face do esgotamento do Estado desenvolvimentista que fossem ao mesmo tempo viáveis e convincentes.

Ao centro, a posição definida como social-democrata ainda não conseguiu explicitar com clareza sua proposta, falhando no esforço de definir um perfil nítido face às alternativas polares expressas pelo confronto liberalismo x estatismo. Diante deste quadro, caracterizado por uma grande lacuna quanto a posições claramente definidas ao longo do espectro ideológico, a proposta neoliberal impôs-se, não como consequência de uma ampla e repentina adesão ao seu ideário, mas pela insuficiência e baixa consistência das formulações concorrentes. Assim, a multiplicidade de partidos, não se traduzindo em um leque de opções razoavelmente diversificadas, contrasta com o aparente monolitismo das idéias. Este não resulta da convergência de metas e projetos, mas da incapacidade de ultrapassar o caráter tosco e impreciso das principais propostas partidárias.

Finalmente, em decorrência do referido atraso das elites, se, no passado recente, tivemos uma cultura política marcada pelo forte peso do pensamento autoritário-corporativo, hoje defrontamo-nos com uma cultura política multifacetada, caracterizada por um mosaico de conceitos e valores justapostos, já que não estão integrados em projetos ou propostas mais globais. As novas idéias e diretrizes estão presentes, porém de forma desagregada, como peças soltas de uma versão atualizada de modernidade, identificada com um receituário liberal difuso.

Recebido para publicação em janeiro de 1992.

NOTAS

* - Trabalho apresentado, em sua primeira versão, no seminário "Political representation in the post-authoritarian era", Woodrow Wilson Center, Latin America Program, 8-9 de novembro de 1991. Gostaria de agradecer a Renato Raul Boschi, com quem venho desenvolvendo inúmeros trabalhos de pesquisa que forneceram importantes elementos para a elaboração deste texto. Agradeço ainda aos organizadores do seminário a oportunidade para debater alguns dos pontos aqui abordados.

1 - Este ponto foi desenvolvido em outro trabalho. Ver Diniz, E. "Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80", *Dados*, vol. 34, n° 3, 1991.

2 - Retomo aqui as conclusões do artigo em que exploro as ambigüidades do empresariado latino-americano no que diz respeito à implementação de um projeto neoliberal. Eli Diniz, op.cit.

3 - Ver, por exemplo, alguns dos artigos reunidos por Bresser Pereira (1991), em *Populismo econômico*, São Paulo, Editora Nobel.

4 - No caso do Brasil, por exemplo, inúmeros estudos têm chamado a atenção para o contraste entre a centralização do poder no Executivo e a fragmentação do aparelho de Estado, com a proliferação de agências burocráticas, a cada uma estando afetos aspectos específicos das várias áreas de política econômica. Ver, por exemplo, os artigos reunidos na coletânea organizada por Olavo Brasil de Lima Jr. e Sérgio Henrique Abranches (1987). Outro texto que ressalta este ponto é o de Maria Helena de Castro Santos (1987).

5 - Vários autores estudaram a instauração do corporativismo em diferentes países da América Latina, ao longo das quatro primeiras décadas deste século, ressaltando sua importância para o processo de incorporação política de novos atores. Ver, por exemplo, Petras (1969); Schmitter (1971, 1979); Wiarda (1978); Kaufman (1977); Erickson (1977); O'Donnell (1977); Reyna (1977); Collier & Collier (1977; 1979; 1991); Buchanan (1985).

6 - Ver, por exemplo, O'Donnell (1977), Schmitter (1971), Diniz (1978), Souza (1978) e Buchanan (1989).

7 - Este ponto é discutido de forma mais aprofundada em trabalhos anteriores. Ver Diniz (1989-, 1989a); Diniz e Boschi (1991).

8 - Ver o texto clássico de Olson (1965). Para a discussão do problema do *free-rider* no contexto dos programas de estabilização ver, por exemplo, Smith (1955).

9 - Ver a esse respeito Diniz e Boschi (1991).

10 - Ver os artigos da coletânea organizada por Philippe Schmitter e Gerhard Lembruch (1979).

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Maria Hermínia T. (1988), "Difícil caminho: sindicatos e política na construção da democracia", in F. W. Reis & G. O'Donnell (orgs.), *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice.

BOSCHI, Renato R. (1979), *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro, Graal.

_____. (1987), *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo, Vértice/Iuperj.

BOITO JR., Armando (1991), *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (ed.). (1991), *Populismo econômico*. São Paulo, Editora Nobel.

BUCHANAN, Paul G. (1985), "State corporatism in Argentina: labor administration under Perón and Onganía". *Latin American Research Review*, vol. 20, n° 1, pp. 61-96.

_____. (1989), "Plus ça change? A administração nacional do trabalho e a democracia no Brasil, 1985-1987". *Dados*, vol. 32, n° 1, pp. 75-124.

CASTRO, Maria Helena Guimarães (1991), "Interesses, organizações e políticas sociais". *BIB*, Rio de Janeiro, n° 31, 1° semestre.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de; RUA, Maria das Graças e COSTA FILHO, Carlos R. Pio (1991), "A política salarial no governo Collor: padrões de negociações Executivo-Legislativo". Trabalho apresentado no *Forum de Políticas Públicas*, Iuperj, 29/ 5/1992.

CALLAGHY, Thomas M. (1989), "Toward State capability and embedded liberalism in the Third World: lessons for adjustment", in J. M. Nelson (ed.), *Fragile coalitions: the politics of economic adjustments*. New Brunswick e Oxford, Transaction Books.

COLLIER, David & COLLIER, Ruth Berros (1977), "Who does what, to whom and how: toward a comparative analysis of Latin American corporatism", in J. M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburg, University of Pittsburg Press.

COLLIER, Ruth B. & COLLIER, David (1979), "Inducements versus constraints: disaggregating corporatism". *American Political Science Review*, vol. 73, n° 4, dezembro, pp. 967-86.

_____. (1991), *Shaping the political arena*. Princeton, Princeton University Press.

DALAND, Robert (1967), *Brazilian planning: development politics and administration*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press.

DINIZ, Eli (1978), *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

_____. (1989). "The post-1930 industrial elite", in M. L. Conniff & F. D. McCann (eds.), *Modern Brazil, elites and masses in historical perspective*. University of Nebraska Press.

_____. (1989a), "Transição, partidos e regime político: algumas considerações", in A. Camargo & E. Diniz (orgs.), *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo, Vértice/Iuperj.

_____. (1991), "Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80". *Dados*, vol. 34, n° 3.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato (1978), *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.

_____. (1979), "Autonomia e dependência na representação dos interesses industriais". *Dados*, n° 22, pp. 25-48.

_____. (1988), "Interesses industriais e democratização: novas configurações". XVII Congresso LatinoAmericano de Sociologia, ALAS,

Montevidéu, 1 a 6 de dezembro de 1988, mimeo.

- _____. (1989), "A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses", ira E. Diniz; R. Boschi & R. Lessa, *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo, Vértice/Iuperj.
- _____. (1991), "Corporativismo na construção do espaço público", ira R. Boschi (org.). *Corporativismo e desigualdade. A construção do espaço público no Brasil*. Iuperj/Rio Fundo Editora.
- ERICKSON, Kenneth P. (1977), *The Brazilian corporative State and working class politics*. Berkeley e Los Angeles, University of California Press.
- FIGUEIREDO JR., José Rubens L. (1991), "Brasil e Espanha: uma análise comparada da participação dos empresários durante a transição". Trabalho apresentado no GT "Elites Políticas", XV Encontro Anual da AIVPOCS, 15 a 18 de outubro, Caxambu, MG.
- KAUFMAN, Robert R. (1977), "Corporatism, clientelism and partisan conflict: a study of severa countries", ira J. M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- LEMBRUCH, Gerhard (1985), "Concertation and the structure of corporatist networks", ira J. H. Goldthorpe (ed.). *Order and conflict in contemporary capitalism: studies in political economy of Western European nations*. Oxford, Clarendon Press.
- LEOPOLD, Maria Antonieta P. (1984), *Industrial associations and politics in contemporary Brazil*. Tese de doutorado, St. Antony's Collegy, mimeo.
- LIJPHART, Arendt (1990), "The Southern European examples of democratization: six lessons for Latin America". *Government and Opposition*, vol. 25, n° 1.
- LIMA JR., Olavo B. e ABRANCHES, Sérgio H. (coord.) (1987), *As origens da crise, Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice/Iuperj.
- MARTINS, Luciano (1985), *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- NUNES, Edson de O. & GEDDES, Bárbara (1985), "Dilemmas of State-led modernization ira Brazil". *Série Estudos*, n° 39, Rio de Janeiro, Iuperj.
- O'DOIVIVELL, Guillermo (1973), *Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies ira South American politics*. Berkeley, Institute of International Studies, University of California.
- _____. (1977), "Corporatism and the question of the State", ira J. M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- _____. (1982), "Tensões do Estado burocrático-autoritário e a questão da democracia", in D. Colher (org.), *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- OLSON, Mancar (1968), *The logic of collective action, public goods and the theory of groups*. New York, Schochen Books Paperback Edition.
- PETRAS, James F. (1969), *Politics and social forces in Chilean development*. Berkeley e Los Angeles, University of California Press.
- REYIVA, José Luís (1977), "Redefining the established authoritarian regime", in J. L. Reyna & R. Weinert (eds.), *Authorianism in Mexico*. Filadelfia, Institute for the Study of Human Issue.
- RODRIGUES, Leôncio Martins (1990), *Partidos e sindicatos, escritos de sociologia política*. São Paulo, Ática.
- SANTOS, Maria Helena de Castro (1987), "Fragmentação e informalismo na tomada de decisão: o caso da política de álcool combustível no Brasil autoritário pós-64". *Dados*, vol. 30, n° 1.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1988), "Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana". *Novos Estudos CEBRAP*, n° 20.
- SCHMITTER, Philippe C. (1971), *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford, Stanford University Press.

_____. (1979), "Still the century of corporatism?", in P. C. Schmitter. & G. Lembruch (eds.), *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills & Londres, Sage Publications.

SCHMITTER, Philippe C. & LEMBRUCH, Gerhard (1979), *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills, Sage Publications.

SMITH, William C. (1988), "Políticas económicas de choque y transición democrática en Argentina y Brasil". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. L, n° 2, abril-junho.

SOUZA, Amaury Guimarães de (1978), *The nature of corporatist representation: leaders and members of organized labor in Brazil*. Tese de doutorado, Massachusetts Institut of Technology, mimeo.

VIANNA, Maria Lúcia T. Vderneck (1987), *A administração do milagre - Conselho Monetário Nacional - 1964-1974*. Petrópolis, Vozes.

WAISMAN, Carlos H. (1989), "Argentina: autarkic industrialization and illegitimacy", in L. Diamond; J. J. Linz & S. M. Lipset (eds.), *Democracy in developing countries, Latin America*. Colorado, Lynne Pierner Publishers, Inc.

WEYLAND, Kurt (199?), *The dispersion of business influence in Brazil's new democracy*. Trabalho apresentado ao 88° Annual Meeting, American Political Science Association, setembro 3-6, Palmer House, Chicago.

WIARDA, Howard J. (1978), "Corporative origins of the Iberian and Latin American labor relations systems". *Studies in Comparative International Development* 13, n° 1, Spring, pp. 3-37.