

ESTARIA EM CURSO UM NOVO TIPO DE CORPORATIVISMO NO BRASIL?¹

Juarez Varallo Pont²

O presente artigo tem por objetivo analisar as formas de relação entre Estado e Sociedade no Brasil e, em particular, as relações entre o Estado e uma fração dessa sociedade: o empresariado industrial. Para tanto, o artigo analisa as várias modalidades de corporativismo descritas na literatura, a partir da concepção de que o corporativismo é a chave explicativa dessa relação. Como decorrência dessa escolha metodológica, pode-se afirmar que, a despeito das mudanças observadas na relação empresariado e Estado no Brasil, notadamente a partir do primeiro governo Lula, o tipo de corporativismo que preside essa relação está distante do velho corporativismo estatal, implantado por Vargas, ainda na década de 1930, quanto do corporativismo societário, descrito por Schmitter, e que norteou as relações entre sociedade e Estado na Europa Ocidental pós-Segunda Guerra Mundial. Por fim, o artigo propõe que as características peculiares dessa relação permitem pensar na ocorrência de um novo tipo de corporativismo no Brasil.

Palavras-chave: corporativismo, relação, Estado, empresariado, novo corporativismo.

A relação Estado e Sociedade no Brasil

O período que se inaugura com a República, embora rompendo com a antiga ordem, não implicou a centralização do poder político no

¹ Este artigo é uma versão modificada do Capítulo 5 de minha tese de Doutorado em Sociologia, defendida junto ao Departamento de Ciências Sociais (DECISO), da UFPR, em 28 de maio de 2012.

² Economista, Especialista em Economia do Trabalho e Sociologia Política (UFPR), Mestre e Doutor em Sociologia (UFPR), pesquisador do NUSP/UFPR.

governo federal, uma vez que esse estava diluído entre as oligarquias provinciais. Por sua vez, o poder político nas províncias era controlado por dois setores integrantes da classe dominante: o grande capital cafeeiro urbano (comercial e exportador) e a lavoura (fazendeiros do interior).

Em face desse domínio, era compreensível porque o Estado, mesmo não podendo ser classificado como antiindustrialista, estava longe de ser um incentivador da indústria. Contudo, como afirma Renato Perissinotto, “o Brasil da Primeira República não era apenas uma vasta fazenda permeada por monótonas relações sociais arcaicas. Era também o país de alguns centros urbanos que despontavam na economia nacional” (1994, p. 127).

Há que ser considerado, ainda, que nas transformações ocorridas durante a República Velha, a indústria não se constituiu em mera alternativa de investimentos aos lucros excedentes provenientes da economia agroexportadora, ou em apêndice do setor cafeeiro. Assim, se é possível afirmar que o avanço da industrialização no país esteve intimamente ligado à economia cafeeira, é também certo que a subordinação à dinâmica da economia agroexportadora não implicou na inexistência da burguesia industrial, ou que, existindo, não se fizesse presente na cena política ou na luta ideológica (PERISSINOTTO, 1994).

Todavia, a relação entre indústria e economia agroexportadora foi marcada, tanto pela unidade quanto pela contradição. Unidade, na medida em que a expansão da indústria dependia da expansão cafeeira; contradição, porquanto a economia cafeeira impunha limites ao pleno desenvolvimento da indústria, como observa Sonia Draibe (2004). Essa contradição e seus efeitos econômicos e políticos, assim como a formação de uma burguesia industrial, cada vez mais dissociada da economia agroexportadora, estão entre as principais razões que levaram a deflagração da Revolução de 1930.

A propósito da Revolução de 30, o governo que dela emergiu rompeu o sistema oligárquico provincial que perdurara desde a proclamação da República, vindo a produzir um Estado forte, cuja característica principal era a centralização de poder em torno do Presidente e da Presidência. Essa centralização certamente se coloca como uma das questões que melhor

expressa a relação entre Estado e sociedade brasileira no pós-1930. Em relação ao primeiro, a literatura considera que a centralização estaria relacionada ao fenômeno da personalização do poder, em particular durante o período ditatorial de 1937-1945. Em relação à segunda, a centralização seria consequência da autonomização do Estado durante o período de transição capitalista inaugurado em 1930.

A centralização decisória no topo do Executivo Federal, para pensar como Adriano Codato,³ não re presentou apenas a marginalização das oligarquias regionais; determinou a perda de poder político dos estados mais importantes (São Paulo, em particular). Ela representou também a força do núcleo estatal na ocupação de um espaço político que se abria pela ausência de hegemonia dos diversos grupos dominantes, a burguesia em especial, “como agente de mudança e equilíbrio entre as diversas forças sociais em confronto, delineando-se as condições para a emergência de um sistema político autoritário e fechado” (DINIZ, 1978, p. 20).

A constituição desse sistema autoritário e fechado pode ser analisada sob dois aspectos: o primeiro, mais amplo, diz respeito ao processo de construção da autoridade do Estado sobre a sociedade; o segundo, diretamente relacionado ao tema em estudo, permite pensar que esse sistema tornou-se a precondição para a mudança no modelo de desenvolvimento econômico do país ocorrido na primeira metade do século XX. Dito em outros termos, o papel preponderante do Estado brasileiro na constituição de um novo modelo de crescimento econômico e de um processo mais amplo de modernização pode ser visto como contrapartida de seu autoritarismo e da referida crise de hegemonia.

Esse autoritarismo, que expressou a forma do Estado se relacionar com a sociedade, se fez presente enquanto regime político na maior parte do período de 1930 a 1985. Ao longo de 34 anos o País esteve submetido

³ Para apreender a gênese e o desenvolvimento da capacidade estatal a partir de variáveis políticas, tomando por base a centralização decisória no Executivo Federal, notadamente após 1937, ver Adriano N. Codato, *Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado*. In: Dois Pontos, Curitiba, São Carlos, vol. 5, n. 2, pp.143-168, outubro, 2008.

a algum tipo de regime de exceção, a saber: Governo Provisório (1930-1934); Estado Novo (1937-1945); Regime Militar (1964-1985).

Durante os últimos anos do regime militar, e a despeito das prerrogativas que concentrava, do poder de decisão que acumulava e dos recursos políticos e econômicos que controlava, o Estado foi revelando uma fragilidade crescente, incapaz de fazer valer suas decisões e impor o acatamento aos seus ordenamentos legais. O resultado dessa ambígua situação, na qual conviviam concentração de poder e baixa capacidade de implementação, foi a rarefação do poder público, a falência do Estado no que diz respeito a sua capacidade de ação e de implementação de políticas, em que pese o alto grau de voluntarismo e o poder discricionário da cúpula estatal.

Assim, pensando como Eli Diniz (1996), o hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada, aprofundou as tensões ligadas ao processo de modernização, de tal modo que no tocante ao empresariado, instaurou-se um sistema multifacetado de representação de interesses, extravasando o arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão corporativo do Estado sobre a sociedade.

A construção do corporativismo estatal no Brasil

Antes de aprofundar a análise acerca da construção do corporativismo estatal no Brasil, é necessário conceituar corporativismo. Para tanto, recorrendo a Norberto Bobbio (... et. al., 2004), é possível entender corporativismo como uma doutrina, que propugna pela organização da coletividade baseada na associação representativa de interesses. Propõe, graças à solidariedade orgânica dos interesses concretos e às fórmulas de colaboração que daí podem derivar, a remoção ou neutralização dos elementos de conflito: a concorrência, no plano econômico; a luta de classes; no plano social; as diferenças ideológicas, no plano político.

A exemplo de outras experiências corporativas, o regime implantado no Brasil por Vargas, após a Revolução de 1930, tinha entre seus objetivos suprimir a luta de classes, a partir de um Estado centralizador, autoritário e detentor de amplas prerrogativas. O modelo varguista monístico pretendia reduzir à unidade todo complexo produtivo. Também, almejava subordinar o bem-estar das categorias e seus próprios interesses concretos ao objetivo geral do desenvolvimento econômico. Essas características permitem afirmar que o corporativismo implantado no Brasil, continha fortes elementos da concepção original do corporativismo nacionalista (e fascista) idealizado por Alfredo Rocco, e implantado por Mussolini na Itália. Essa tentativa de, coercitivamente, conceder ao Estado o poder exclusivo de arbitrar conflitos, claramente presente no projeto varguista, fez com que o corporativismo fosse identificado com o autoritarismo e com privilégios para grupos específicos. Tal constatação permite concluir que, na construção do corporativismo estatal no Brasil, o autoritarismo foi a contrapartida ao papel preponderante que o Estado exerceu na constituição de um novo modelo de crescimento econômico e de um processo mais amplo de modernização.

Foi esse corporativismo estatal, onde ressalta o papel central do Estado, enquanto agente controlador das organizações de interesse, em particular aquelas vinculadas ao capital e ao trabalho, que presidiu suas relações com a sociedade, desde a década de 1930 até o final da década de 1980. Não obstante suas características autoritárias e concentradoras, foi conveniente para gestão da economia e benéfico para a indústria, em particular, na medida em que o protecionismo econômico implícito nessa relação permitiu sua sobrevivência, a despeito do seu atraso tecnológico e dos preços elevados que praticava em relação à concorrência externa.

De outra forma, se o corporativismo estatal foi importante para a gestão da economia, apresentou várias imperfeições, das quais a ausência da representação de trabalhadores no modelo implantado pelo Estado, foi a que determinou maior prejuízo social. Essa talvez foi a razão pela qual nem mesmo a instauração de uma Assembleia Constituinte tenha sido capaz de abrir espaço para a implantação de uma democracia representativa clássica.

Com isso não se está afirmando que o corporativismo pode ser considerado uma alternativa à democracia representativa e, tampouco, tem sentido elevar uma crítica corporativista da democracia representativa a um nível teórico abstrato, como se o corporativismo fosse um sistema melhor de representação, recorrendo ao alerta feito por Paul Hirst (1992).

Entretanto, dispositivos corporativos não precisam ser necessariamente autoritários. Ao contrário, podem ser um meio eficaz de gestão relativamente não-coercitiva da economia, desde que nas negociações esteja assegurada a participação da indústria, do trabalho e do Estado nos níveis nacionais, regional e local. Agindo dessa forma, esses mesmos dispositivos corporativos podem assegurar uma forma de representação dos interesses sociais organizados que faz crescer a democracia, no sentido de permitir maior influência popular.

É preciso ressaltar, todavia, que essas considerações de ordem teórica se aplicam a democracias representativas consolidadas, que conseguiram implantar o Estado de Bem-Estar Social e, por esta razão, o corporativismo é visto sob outra perspectiva. Entretanto, em países onde a sociedade, em suas diversas ramificações, é tradicionalmente fraca, e as instituições públicas são detentoras de um poder de implementação muito alto, como no Brasil, é possível entender porque as articulações que se originam da sociedade em direção ao Estado sejam mais raras, quando não inexistentes. Em contrapartida, as articulações do Estado em direção à sociedade refletem exatamente as prerrogativas que concentra, o poder de decisão que acumula e os recursos políticos e econômicos que controla.

Diferentemente do que ocorreu nas democracias europeias, onde na década de 1980, a democracia representativa não apenas deixou de ser contestada, mas estimulada pelos mesmos movimentos que antes pediam sua extinção, primeiramente em favor de regimes fascistas e stalinistas e, mais tarde, em favor de uma democracia participativa e direta, o Brasil, ao final daquela década, ainda lutava para consolidar a democracia recém reconquistada, ao mesmo tempo em que tinha que se haver com a construção de uma agenda que permitisse sua inserção num mundo cada vez mais globalizado.

De toda forma, no final dos anos 80 o empresariado, enquanto ator coletivo evoluiu para um padrão mais fragmentado e diversificado de representação. A proliferação de entidades, o enfraquecimento do sistema dual de representação, a criação de novas organizações empresariais, com destaque para os “think tanks”, significou o aguçamento desse processo de diferenciação. O maior pluralismo da estrutura de representação empresarial, ao lado da inexistência de uma entidade de cúpula de caráter abrangente - a CNI (Confederação Nacional da Indústria, embora reformulada não conseguiu desempenhar este papel -, capaz de contrabalançar os efeitos centrífugos das clivagens setoriais, não permitiu evoluir no sentido de formas mais unitárias de atuação. Contudo, o aumento da competição entre antigas e novas organizações, a renovação de lideranças e o confronto entre distintos estilos de ação têm agido no sentido de imprimir maior maleabilidade e flexibilidade ao conjunto da estrutura.

Por outro lado, embora a democratização no Brasil não tenha levado à ruptura com o antigo padrão de articulação Estado-sociedade, algumas mudanças foram observadas. De maneira mais ampla, a coexistência entre distintos formatos organizacionais e estilos de atuação, levou a instauração de um sistema híbrido e multipolar de representação de interesses. No que respeita às relações capital-trabalho, a ruptura da rigidez da estrutura legada pelo antigo modelo de industrialização tributária do Estado, permitiu novas configurações no sentido de maior abertura e intercâmbio com atores externos.

Isso explica, em grande parte, porque ao lado de formatos corporativos, clientelistas, pluralistas e, mesmo, particularistas, predatórios e universalistas de interação entre atores, esse sistema multifacetado de representação de interesses, passou a expressar um profundo processo de reordenamento social, que ainda não esgotou suas potencialidades, embora já permita esboçar algumas tendências. Entre estas, resta evidenciado que o modelo estatista concentrador, vigente até meados de 1980, tornou-se incompatível com uma sociedade diversificada, política e culturalmente, como a brasileira, ao mesmo tempo em que um padrão mais desconcentrado e flexível de ação estatal, tornava-se desejável (DINIZ, 1996).

O regime militar, que expressava um Estado que se revelou simultaneamente autoritário e fragilizado, e cujo último governo, em 1985, saiu pela “porta dos fundos” da história, deixou um legado, no mínimo, contraditório. Por um lado, a perspectiva desenvolvimentista levou o País a um processo de acelerada modernização econômica, que o colocou na condição de oitava economia mundial. “Em contraste, foi alto o custo social e político do desempenho favorável na esfera econômica. Quanto à dimensão social, o agravamento da concentração de renda e dos níveis de pobreza legou à Nova República uma pesada dívida social. No tocante aos problemas de ordem política, a deterioração das instituições estatais constituiu uma séria restrição aos governos civis que sucessivamente assumiram a direção do País” (DINIZ, 1996, p. 74).

Portanto, a modernidade que transformou economia, não teve o mesmo ímpeto nas relações sociais. A presença massiva do Estado na vida da Nação faz com que o mesmo permaneça não apenas como principal indutor do processo econômico, mas também, e principalmente, como o *locus* onde são administrados os interesses maiores desse mesmo empresariado industrial. Em decorrência, manteve-se a tendência histórica de dissociação entre a ordem corporativa de representação de interesses e o sistema político-partidário. Dito de outra forma, “permaneceu a fluidez das relações entre grupos organizados e partidos políticos, assim como a carência de articulação entre as instituições que expressam interesses específicos, de grupos ocupacionais, e aquelas que agregam interesses de corte classista”.⁴

Persistiu a competição entre essas duas lógicas de ação coletiva, cujo resultado perverso foi a reiteração da fragilidade e da incapacidade do sistema político de agregar e universalizar demandas da sociedade, delineando alternativas sociais abrangentes. O resultado foi a constituição

⁴ Uma crítica das formas de articulação de interesses no quadro mais amplo das relações Estado e sociedade civil, é encontrada em *Representação de interesses e reestruturação produtiva: para onde vai o corporativismo?*, de Jorge Tápia e Angela Carneiro Araújo, 1994.

de dois sistemas de representação de interesses pouco articulados entre si. Nesse sentido, pode-se afirmar que houve uma considerável ampliação das formas organizativas da sociedade civil, sem que isso tenha significado um maior enraizamento dos partidos políticos, determinando que as relações entre interesses e partidos permanecessem fluídas.

Em conclusão, se é correto afirmar que a possibilidade de transição do corporativismo estatal para outras formas de organização societais no Brasil tem sido bloqueada, muitas vezes, pela ação dos próprios governos, por temor à perda do poder que concentram, não é menos verdadeiro que os partidos políticos mantêm-se distanciados da sociedade, estabelecendo relações muito fluídas com as entidades de representação de interesses. Assim, nem mesmo o fortalecimento dos sindicatos, a sua maior autonomia e a prática da negociação coletiva desenvolvida ao longo de vários anos foi suficiente para essa transposição, uma vez que ela também depende de uma sólida representação de interesses que, no caso brasileiro, permaneceu fragmentada.

Corporativismo societal e neocorporativismo no Brasil

O conceito de corporativismo societal, em oposição ao conceito de corporativismo estatal (abordado no item anterior), caracteriza processos de articulação e intermediação de interesses que emergem autonomamente da sociedade em direção ao Estado, com a preservação da autonomia relativa dos atores envolvidos. Schmitter (1979), formulador da distinção entre os dois tipos de corporativismo, identifica o primeiro como uma estrutura de intermediação de interesses característica dos Estados de Bem-Estar Social, democráticos e pós-liberais.

O conceito de “neocorporativismo”, de outra parte, expressa um modo particular de articulação entre o Estado e grupos de interesse, combinando dois aspectos centrais: a intermediação de interesses e uma modalidade específica de formulação/gestão de políticas públicas. Lehmbruch (1988) apresenta um conceito pluridimensional de neocorporativismo, integrando

três desenvolvimentos inter-relacionados: a expansão de organizações de interesse centralizadas que detém o monopólio de representação; o reforço das relações entre o Estado e essas organizações; e a consolidação de negociações tripartites envolvendo organizações sindicais e empresariais, em coordenação com as políticas governamentais.

Os conceitos de corporativismo societal e de neocorporativismo, acima descritos, se prestam para demonstrar que a visão difundida de que a relação empresariado/Estado no Brasil, a partir dos primeiros anos da década de 2000, teria evoluído para um modelo semelhante ao neocorporativismo europeu, marca dos países socialdemocratas, estava equivocada. Na verdade, tratam-se de realidades muito distintas.

Primeiramente porque no caso do Brasil, implantou-se, como anteriormente observado, o corporativismo de Estado, através de um sistema imposto pelo alto, que tinha por objetivo incorporar os grupos estratégicos que emergiram com o processo de industrialização: o empresário e o proletariado industriais. O setor rural, como sabido, ficou fora desse arranjo.

Um segundo ponto que distingue a situação local do exemplo europeu, é que a implantação do corporativismo no Brasil se deu num contexto de fechamento crescente do sistema político, consolidando-se sob regimes autoritários, o que veio validar as teses que o vinculam ao corporativismo fascista italiano, como já referido anteriormente.

Em contraste, no caso europeu, o corporativismo surgiu como resultado de uma evolução espontânea das relações entre os principais setores econômicos, refletindo uma longa tradição de negociação entre associações empresariais e sindicatos operários, com o respaldo de sólidas instituições estatais e partidárias (SCHMITTER, 1979).

Ademais, na Europa, o corporativismo não só foi fruto de uma evolução espontânea, como se deu sob regimes pluralistas e democráticos plenamente consolidados. Essa diferença tem importantes consequências não apenas para a definição das identidades coletivas dos atores, como também para a consagração de estilos de gestão pública abertos ao jogo democrático (DINIZ, 1996).

Um terceiro ponto a considerar é que, no Brasil, a estrutura corporativa, ao lado das associações paralelas, transformou-se na via exclusiva de incorporação política dos setores empresariais, dada a debilidade dos partidos. A identidade política desses atores dar-se-ia fora das arenas partidárias e parlamentar, fato que somente nos últimos anos vem sendo lentamente revertido, não se constituindo, ainda, em uma ação política eficaz.

No caso europeu, a gênese e a consolidação das organizações de representação dos interesses das classes empresariais evoluíram em estreita conexão com os partidos políticos; as associações empresariais com os partidos conservadores, os sindicatos operários com os partidos socialdemocratas e socialistas.

Para além dos três pontos que marcam a diferença entre a estrutura corporativa brasileira e europeia, é preciso ter em conta que, para alguns autores, o corporativismo não precisa ser, necessariamente, autoritário e promotor de privilégios, como ocorreu no Brasil. Paul Hirst (1992), discorrendo acerca dos limites da democracia representativa na Europa, considera que um Estado plenamente pluralista e uma sociedade aberta a projetos associativistas podem ser objetivos de longo prazo para o socialismo democrático. A mais curto prazo, entretanto, uma forma colaboracionista de gestão da economia fornece base tanto para o enfraquecimento do poder do Estado centralizado, quanto para a redução do domínio dos grandes partidos - europeus, no caso em tela. Somente assim seria possível sair de uma democracia representativa cujo papel é cada vez mais plebiscitário e legitimatório do poder governamental estabelecido - como ocorre no Brasil de hoje.

A experiência de gerir a economia pela negociação e o acordo dos interesses organizados alcançados nos Estados e regiões mais progressistas da Europa mostra a possibilidade de se fortalecer o pluralismo. Mostra que a economia, que é a função central da política moderna, pode ser governada sem um grau elevado de coerção. Mostra, através de pactos sociais e da negociação

corporativa organizada, a possibilidade de conquistar um maior equilíbrio entre o Estado e a sociedade civil (HIRST, 1992, p. 16).

Com base nas considerações acima, e segundo a literatura especializada, o Brasil poderia, no limite, como propõe Eli Diniz, ser classificado como um caso de *fraco corporativismo setorial*, uma vez que a presença de uma representação corporativa de interesses no interior do aparelho de Estado esteve (e está) voltada à preservação de aspectos específicos da política econômica, em particular o protecionismo, a reserva de mercado e a alocação de incentivos e subsídios, ademais de estar restrita a certos estágios do processo decisório, principalmente relacionados à consulta e à implementação. De toda forma, em boa parte dos casos, o empresariado revelou-se capaz de exercer alguma influência na fase de execução das medidas, exercitando seu poder de veto ou, ainda, negociando mudanças que viessem atenuar os impactos das medidas desfavoráveis aos seus interesses. A negociação, nesses termos, tenderia a se deslocar para a fase de implementação e para aspectos específicos da política econômica.

Essa característica do capitalismo industrial brasileiro contrasta com o processo de formação de identidade coletiva das sociedades de capitalismo avançado, nas quais o setor empresarial definiu sua identidade via partidos políticos, defrontando-se com um setor operário aguerrido, autônomo, que se desenvolveu num contexto de afirmação das instituições e procedimentos democráticos. Para o empresariado brasileiro, esse estilo de incorporação via estruturas estatais teve ganhos e custos. Do ponto de vista dos ganhos, o empresariado obteve acesso a arenas estratégicas, principalmente para a defesa de certos interesses setoriais, ligados à proteção tarifária, às políticas de incentivos e subsídios, de fomento à industrialização, além de contar com a ação estatal no controle e subordinação dos movimentos operários. Por outro lado, esse arranjo teve como maior custo a perda da oportunidade de consolidar um sistema autônomo de representação de interesses, na medida em que a tutela do Estado foi desde logo consagrada nesse modelo.

Nesse modelo relacional estabelecido entre empresariado e Estado, os industriais ainda utilizariam uma série de procedimentos informais, como contatos pessoais, montagem de uma rede clientelista envolvendo segmentos do aparelho de Estado e representantes do setor privado. Essa complexa rede de conexões articulando os setores públicos e privados, que Fernando H. Cardoso (1966) viria denominar de “anéis burocráticos”, teve como característica central a setorização das demandas empresariais e a segmentação do aparelho estatal.

Sabe-se que a construção do capitalismo industrial no Brasil teve como pano de fundo uma engenharia político-institucional que aglutinou os interesses em categorias hierarquizadas e não competitivas, a partir da articulação direta entre os setores empresariais e agentes burocráticos, sem a mediação partidária. A exclusão da representação dos trabalhadores e a inoperância dos partidos como instrumento de intermediação política, associadas ao monopólio exercido pelo Executivo na produção de políticas públicas e a concentração do processo decisório no aparato burocrático, garantiriam a não-ingerência de atores e interesses externos.

Ademais, a setorização de interesses e a inexistência de organizações de cúpula de alto teor de abrangência e de grande capacidade agregativa inviabilizaram, no caso brasileiro, o chamado neocorporativismo, capaz de operar no plano macropolítico, em arenas transeitoriais, produzindo acordos de grande envergadura e cobrindo um amplo espectro de políticas (DINIZ, 1996, p. 72).

A conclusão que se pode chegar é que o Brasil não se implantou nem a experiência do corporativismo societal e, tampouco, a do neocorporativismo, por dois motivos.

Primeiramente, porque o funcionamento das Câmaras Setoriais, cujo caráter inovador parecia levar o País a práticas concertacionistas, características do neocorporativismo europeu, restou inviabilizada pelos

interesses contrariados com esse modelo. Com sua inviabilização perdeu-se um importante instrumento de política industrial, representando uma experiência de *economic governance*. Trata-se de uma nova forma de abordar a questão da eficácia da ação estatal. Tal como definido por uma importante corrente da literatura, *governance* significa a capacidade de o governo resolver aspectos da pauta de problemas do país através da formulação e da implementação de políticas; em outros termos, tomar e executar decisões, garantindo sua continuidade no tempo e seu efetivo acatamento pelos segmentos afetados. Nesse sentido, governança econômica implica levar em conta não só a capacidade de o Estado tomar decisões com presteza, mas também sua habilidade em criar coalizões de sustentação para as suas políticas, gerando adesões e condições para práticas cooperativas (LEHMBRUCH, 1988; SCHMITTER, STREECK, 1994; LOCKE, 1995).

Em segundo lugar, pela ausência de dois elementos essenciais que se fazem presentes tanto no corporativismo societal quanto no neocorporativismo: a) o reforço mútuo entre partidos e organizações de representação de interesses; b) a presença de representações sindicais de trabalhadores, permitindo a ocorrência de negociações tripartites.

Estaria em formação um “novo” corporativismo no Brasil?

A resposta à indagação contida no título acima, em parte está contida no item anterior, quando ficou demonstrado que nem o corporativismo societal e tampouco o neocorporativismo se implantaram no Brasil. Se essas experiências não vingaram, que forma de corporativismo se fez presente na relação Estado/sociedade, ou, mais especificamente, na relação Estado/empresariado industrial no período 1990-2010?

Para Armando Boito Jr. (2002), em que pese o capitalismo brasileiro ter sofrido importantes transformações sob a política neoliberal, o neoliberalismo não teria provocado nenhuma transformação importante na estrutura sindical corporativa de Estado, herdada do período varguista.

No “modelo” brasileiro, os trabalhadores sempre foram excluídos como parceiros dos acordos corporativos em torno das políticas econômicas mais relevantes. A participação dos trabalhadores, sob forte controle do Ministério do Trabalho, ficou circunscrita às políticas trabalhista e previdenciária. De tal modo que as mudanças havidas no cenário nacional pós-1990, não afetaram a organização institucional do sindicalismo brasileiro que “continua baseada no sindicato reconhecido pelo Estado, na unicidade sindical, na fragmentação dos trabalhadores em sindicatos de categoria e de base municipal, nas taxas sindicais obrigatórias impostas a todos os trabalhadores do mercado formal, inclusive os não-sindicalizados, e na tutela da Justiça do Trabalho sobre a ação reivindicativa dos sindicatos” (BOITO JR., 2002, p. 60).

Na história do Brasil por diversas vezes a estrutura sindical corporativa esteve em risco, notadamente durante o regime militar de 1964-1985, quando muitos estudiosos, equivocadamente, vaticinavam que ela entraria em crise. Bastou, todavia, uma reforma desta estrutura para que ela sobrevivesse. A política de afrouxamento do controle do governo sobre os sindicatos, iniciada na gestão de Almir Pazzianotto no Ministério do Trabalho e consagrada pela Constituição de 1998, aplacou a crítica que as lideranças mais combativas endereçavam à estrutura sindical. Portanto, a chegada ao poder da frente neoliberal, em 1990, não representou uma ruptura no regime político, de tal modo que a estrutura sindical continuou em pé, revelando, uma vez mais, sua força e sua capacidade de adaptação.⁵

Limitando a análise às organizações sindicais de trabalhadores que, ao longo da década de 1990, ainda tiveram que se defrontar com um aumento inaudito do desemprego, as interpretações de Boito são elucidativas e suficientes. Contudo, como o objetivo deste trabalho é análise das relações do Estado com as entidades de representação do empresariado industrial, se faz necessário um maior aprofundamento.

⁵ Para um aprofundamento deste tema, ver Armando Boito Jr., *Reforma e persistência da estrutura sindical*. In: BOITO JR., Armando (org.). *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

Inicialmente, a chegada do neoliberalismo, notadamente a partir de 1990, ao mesmo tempo em que acarretou prejuízos aos interesses dos trabalhadores, passou a atender às demandas da maioria do empresariado nacional, que via o Estado como um entrave ao desenvolvimento e à inserção do país num mundo que se tornava cada vez mais globalizado. Nesse sentido, abertura comercial, privatização da produção de mercadorias e de serviços, desregulamentação do mercado de trabalho e redução dos gastos sociais do Estado, surgiam como ideias e valores que, de um lado apresentavam o mercado como a forma mais eficaz para a alocação dos recursos disponíveis e para o desenvolvimento intelectual e moral do cidadão e, de outro lado, estigmatizavam a intervenção estatal na economia como geradora de desperdícios e de dependência do cidadão diante da burocracia do Estado. Em outros termos, o mercado passava a ser o lugar da eficiência e da liberdade individual, enquanto o Estado era o lugar da ineficiência e do privilégio.

No entanto, é importante ter presente o caráter ideológico desse discurso. O neoliberalismo não acabou com a intervenção do Estado na economia, não implantou a concorrência nem a soberania do consumidor.

A intervenção do Estado na administração do câmbio e dos juros e o financiamento com recursos públicos, via BNDES, para os programas de privatização veio a desmentir a primeira premissa. A concorrência, que iria aumentar a produtividade e a eficiência das empresas, não ocorreu; ao contrário, estabeleceram-se novos monopólios e oligopólios, cujo controle, em sua maior parte, está fora dos limites do País. A prometida soberania do consumidor igualmente ficou apenas no campo das intenções, haja vista a ação das Agências Reguladoras, que mais se preocupam em defender os interesses das empresas reguladas do que os da sociedade, sua finalidade institucional.

“É falso, portanto, afirmar, como têm feito muitos observadores e estudiosos, que as políticas neoliberais interessam a todos aqueles, empresários ou trabalhadores, ligados ao ‘mercado competitivo’, e, em contrapartida, contrariam os interesses de todas as classes que dependem da intervenção estatal. Tal afirmação toma o discurso neoliberal ao pé da letra e ignora seu caráter ideológico” (BOITO JR., 2002, p. 64).

A afirmação acima se reveste de especial importância, porquanto ao contrário do alardeado, no campo das classes dominantes a política neoliberal, provocou modificações importantes no interior do bloco no poder (falando como Poulantzas). Primeiramente, verificou-se o crescimento das grandes empresas monopolistas, nacionais e estrangeiras. Em segundo lugar, mas não menos importante, o capital financeiro fortaleceu sua posição em detrimento das grandes empresas industriais. Em terceiro, a “nova burguesia de serviços”, ligada ao comércio da educação, saúde e previdência, aumentou sua taxa de lucro, expandiu seus negócios e, com o apoio da mídia, cresceu muito sob o liberalismo.

Ademais, a política neoliberal criou problemas para outras frações do bloco no poder. A burguesia nacional de Estado, representada pelo setor da burocracia pública civil e militar, que controlava as empresas estatais, começou a definhar na exata medida do avanço das privatizações. A grande burguesia interna, ligada à produção industrial, representada pelas entidades de classe como FIESP e CNI, passou manifestar sua insatisfação com determinados aspectos da política neoliberal, embora tenha encontrado uma importante compensação na plataforma neoliberal, através da desregulamentação do mercado do trabalho e das privatizações, intensificadas no governo Fernando Henrique. Entretanto, a média burguesia industrial, alijada dos leilões de privatização, teve que se contentar apenas com a desregulamentação do mercado de trabalho. Mas tal compensação era insuficiente. Apoiada em fundos públicos, no protecionismo e no arrocho salarial, a burguesia industrial, de fato, acostumou-se a produzir mercadorias de má qualidade e vendê-las a preços elevados.

Contudo, foi esse caráter cartorial do Estado brasileiro que possibilitou a instalação de um parque industrial complexo, colaborando efetivamente para que o País ostentasse a condição de 8ª economia mundial, ainda nos anos de 1980. Distintamente do modelo europeu, a tradição corporativa brasileira consagrou a representação de interesses no interior do aparelho de Estado, muito embora esta representação tenha se limitado a questões específicas da política econômica - definição de medidas protecionistas e

concessão de incentivos e subsídios -, bem como a certos estágios do processo decisório, principalmente a consulta e a implementação.

Por outro lado, a ruptura desse sistema de proteção determinada pelos governos neoliberais da década de 1990, aliada a perda de poder político e econômico da indústria, levou parcelas consideráveis do setor industrial a contestar, de forma mais veemente, a política econômica em vigor, abrindo portas para uma alternativa desenvolvimentista, representada pela eleição de Lula à presidência da República. Mas, mesmo sob o governo Lula, o Estado não pode promover à volta ao protecionismo à indústria nacional, uma vez que se encontrava premido pelo constrangimento que a globalização econômica impõe aos Estados, reduzindo seu campo de ação em favor dos interesses nacionais.

Não obstante essas limitações, a partir de 2003, houve uma clara inflexão no processo de desindustrialização e de privatização em curso nos governos neoliberais da década de 1990. A posição do BNDES, passando de financiador das privatizações para promotor de atividades produtivas foi emblemática nesse sentido. Ademais, o aumento do crédito para consumo, os programas sociais como o Bolsa Família, a valorização do salário mínimo, possibilitaram a incorporação de uma massa considerável de brasileiros ao mercado interno, estimulando a produção de bens de baixa intensidade tecnológica, compatíveis com a estrutura produtiva nacional. É preciso não perder de vista que no antigo “tripé desenvolvimentista”, já havia uma clara divisão do trabalho. A infraestrutura ficava a cargo das empresas estatais, a produção industrial de alta tecnologia e maior capacidade financeira, sob a responsabilidade das empresas multinacionais aqui instaladas, enquanto que a produção de bens intermediários e de consumo ficava reservada à empresa nacional.

Ao longo do governo Lula, essa distribuição deu sinais claros de recomposição, ainda que sem a divisão ocorrida no passado. Esse fato levou autores consagrados a pensar na reconstrução de um novo pacto desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, DINIZ, 2000). Contudo, falar em pacto implica assumir compromissos mútuos e metas a serem atingidas.

Tais situações não se fizeram presentes ao longo do governo Lula. Ao contrário, cada nova situação foi sendo tratada a partir de demandas setoriais, não articuladas globalmente. Primeiro, porque a indústria carece de uma entidade efetivamente de cúpula, em que pese o salto que a CNI demonstrou na última década, em termos de qualidade de representação. Segundo, porque o *lobby* das entidades setoriais tem sido mais eficaz na defesa de interesses específicos de setores da indústria.

A crise internacional, cujos efeitos no Brasil se fizeram mais nítidos em 2009, levou setores da indústria a pleitear, e conseguir, a redução de IPI para estimular a produção local. Setores como o automotivo, da chamada “linha branca” (geladeiras, fogões, máquinas de lavar, etc.), eletroeletrônicos, de material para a construção, tiveram sua carga tributária reduzida. A renúncia fiscal promovida pelo governo federal, contudo, não reduziu a arrecadação em 2010, senão que permitiu que o PIB do Brasil aumentasse 7,5%, com a indústria crescendo 10,5%.

Essa atuação da sociedade em direção ao Estado, no caso, setores empresariais da sociedade, parecia indicar a instauração de neocorporativismo no Brasil. Contudo, uma análise mais acurada dessa situação desautoriza qualquer tentativa nesse sentido, por vários motivos.

Em primeiro lugar, não se configurou uma demanda global da sociedade em relação ao Estado, apenas setores específicos agiram desta forma. Em segundo lugar, os partidos políticos ficaram absolutamente alheios (e aliados) desse processo, porque mesmo após a redemocratização do País, foram incapazes de se integrar com a sociedade na busca de um projeto para a Nação, restringindo-se a disputas paroquiais por recursos e poder. Em terceiro lugar, os trabalhadores não participaram dessa articulação, uma vez que suas entidade de representação, não obstante gozarem da maior autonomia outorgada pela Constituição de 1988, limitaram-se a demandas de natureza econômica por melhores salários, aproveitando o momento econômico propício, bem como a lutar pela manutenção do imposto sindical compulsório e pela unicidade sindical, estando longe de pensar na integração dos trabalhadores em um projeto de longo prazo, que assegure

sua participação em todas as discussões relevantes para o momento atual e futuro da Nação.

Assim, após um período em que as ações estatais pareciam estar relegadas a um plano secundário, com o mercado passando a ser o centro da vida econômica, a ação desse mesmo Estado foi fundamental para a reversão de um quadro recessivo e de franca desindustrialização, sendo que esta última, a rigor, ainda não foi eliminada.

Por certo que a intervenção do Estado ocorrida a partir de 2003 e intensificada no segundo governo Lula (2006-2010), não teve o mesmo ímpeto das intervenções havidas nas décadas de 1930 até 1970. Naquele tempo estava configurado um claro corporativismo de Estado. Nos dias atuais, entretanto, em face a diluição da representação industrial, e da maior autonomia das entidades na defesa de interesses gerais - como a redução do “custo Brasil -, ou de interesses específicos - como a redução do IPI para determinados setores -, não se pode afirmar que o corporativismo estatal, nos moldes daquele implantado na era Vargas, ainda persiste. Por outro lado, como já explanado, tampouco pode-se pensar em termos de um corporativismo societal ou, muito menos ainda, em termos de um neocorporativismo.

Diante desse impasse, a atual relação Estado/empresariado industrial no Brasil poderia ser classificada como um fraco corporativismo setorial, como propõe Eli Diniz, uma vez que a presença de uma representação corporativa de interesses no interior do aparelho de Estado esteve (e está) voltada à preservação de aspectos específicos da política econômica, em particular o protecionismo, a reserva de mercado e a alocação de incentivos e subsídios, ademais de estar restrita a certos estágios do processo decisório, principalmente relacionados à consulta e à implementação.

Contudo, essa proposição está sujeita a restrições, pelos motivos abaixo relacionados.

Em primeiro lugar, diferentemente do corporativismo societal europeu, o empresariado nacional não teve a preocupação de propor um projeto para o País que, mesmo sendo concebido em seu próprio benefício, ainda assim seria uma contribuição à Nação. Ao contrário, limitou-se a

buscar soluções setoriais e de curto prazo. O mais próximo de um projeto a que o empresariado industrial chegou, nos termos aqui propostos, foram os documentos elaborados pelo IEDI acerca da necessidade de implantação efetiva de uma política industrial para o País.

Em segundo lugar, nos acordos (setoriais) implementados, a presença efetiva, institucional, da representação dos trabalhadores não se fez notar. Foi o Estado que garantiu a manutenção dos postos de trabalho, salvo os casos de demissão por justa causa, nos acordos firmados com setores da indústria que tiveram o IPI reduzido. As entidades de representação sindical operárias, durante a década de 1990, procuraram manter o foco de sua atenção na preservação dos postos de trabalho, diante das demissões em massa que se sucediam naquele período, abdicando, inclusive, de reivindicar aumentos salariais. Na década de 2000, em especial após 2003, quando a conjuntura econômica se tornou mais favorável, estando afastado o fantasma das demissões, a pauta de reivindicações dessas entidades esteve centrada na recuperação do poder de compra dos salários, restando pouco espaço para considerações políticas de mais longo prazo.

Em terceiro lugar, a ausência do reforço mútuo entre partidos e organizações de representação de interesses, com os primeiros atuando como elementos catalizadores das demandas da sociedade, é outra condição que afasta o Brasil do corporativismo societal.

Por fim, considerando, de um lado, que no Brasil, desde a década de 1990, o mercado passou a ser o centro da atividade econômica, permanecendo como tal mesmo em um governo teoricamente de centro-esquerda, e de outro lado, que a presença do Estado continua sendo essencial para os interesses da indústria brasileira que, longe de recuperar o *status* que ostentava até a o final da década de 1980, teve mais uma vez na ação estatal a possibilidade de reerguer-se, voltando a ser um setor importante no contexto da economia nacional, tudo isso em um ambiente democrático, a proposição que o presente artigo oferece, mesmo não encontrando respaldo na literatura sobre o tema, é classificar o Brasil, diante das peculiaridades do capitalismo nacional, como sendo um *fraco corporativismo de Estado*.

Conclusão

Neste artigo, a preocupação inicial foi analisar a construção do corporativismo de Estado no Brasil, com o objetivo de mostrar, a partir de suas características, que o mesmo não mais se colocava como chave explicativa das relações entre Estado e empresariado industrial. Em parte, porque em decorrência da avalanche neoliberal dos anos de 1990, o papel do Estado como indutor do processo econômico foi sendo cada vez mais contestado pelas próprias entidades de representação da indústria. Em parte, porque os próprios governos neoliberais daquela década incumbiram-se de reduzir o Estado, privatizando significativa parcela do patrimônio público em favor do mercado. Diante desse quadro, tornava-se teórica e praticamente impossível caracterizar essa relação no marco de um corporativismo de Estado clássico.

Num segundo momento, a preocupação do trabalho esteve voltada à descrição de dois outros tipos de corporativismo: o corporativismo societal e o neocorporativismo, com o propósito de mostrar que os mesmos, tendo em vista suas características, também não foram implantados no Brasil. Muito embora alguns estudiosos tenham defendido que as articulações entre Estado e setores da indústria, em especial após 2007, poderiam indicar sinais de constituição de um corporativismo societal, nos moldes europeus, a não participação dos trabalhadores nesse processo e a ausência dos partidos políticos, como interlocutores legítimos das demandas das organizações de representação de interesses, atuaram no sentido de desclassificar esta proposição.

No terceiro momento, o estudo concluiu que, diante das características do capitalismo nacional, da presença ainda muito forte do Estado, que ressurgiu como indutor de um novo ciclo de desenvolvimento, sem perder vista que o mercado adquiriu centralidade na alocação dos recursos da economia, com a preservação dos princípios democráticos, que pressupõem, entre outros, a alternância no poder, no Brasil estaria se implementando um *fraco corporativismo de Estado*, mesmo considerando que tal classificação ainda não encontre respaldo na literatura especializada sobre o tema.

Bibliografia

- BOBBIO, Norberto, [et.al.]. *Dicionário de Política*; tradução Carmen C. Varriale [et. al.]. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12^a ed., 2004.
- BOITO JÚNIOR, Armando. *Neoliberalismo e corporativismo de Estado no Brasil*. In: *Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra*. ARAÚJO, Maria Carneiro (org.). São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e DINIZ, Eli. *Empresariado industrial, democracia e poder político*. In: *Novos Estudos*, jul. 2009, pp. 83-99. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers2009/09> Acesso: 18.12.2009
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Difel, 1964.
- CODATO, Adriano N. *Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado*. In: *Dois Pontos*, Curitiba, São Carlos, vol. 5, n. 2, pp.143-168, outubro, 2008.
- DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- _____. *As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90*. In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre (17) 2:55-79, 1996.
- _____. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil, anos 1990*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.

- Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra.* ARAÚJO, Ângela (org.). São Paulo: BoiTempo Editorial, 2002.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*; tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992.
- LEHMBRUCH, Gerhard. *Introduction: neo-corporatism in comparative perspective.* In: SCHMITTER, P. C. e LEHMBRUCH, G. (orgs.). *Trends towards corporatist intermediation.* London, Sage Publications, 1979.
- MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Humanitas; Edusp, 2007.
- PERISSINOTTO, Renato Monseff. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha.* Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1994.
- SCHMITTER, Philippe C. *Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe.* In: SCHMITTER, P. C. e LEMBRUCH, G. (orgs.). *Trends towards corporatist intermediation.* London, Sage Publications, 1979.
- TÁPIA, Jorge Rubens Biton e ARAÚJO, Angela M. Carneiro. *Representação de interesses e reestruturação produtiva: para onde vai o corporativismo?* In: *São Paulo em Perspectiva*, 8 (2), 1994, pp. 71-83.