

ESTADO E EMPRESARIADO INDUSTRIAL: PACTO POLÍTICO E INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL ¹

Juarez Varallo Pont ²

Resumo: O artigo propõe analisar o processo de industrialização ocorrido no Brasil notadamente no período posterior à Revolução de 1930, onde a alteração mais relevante dentre aquelas observadas na estrutura política nacional é o surgimento de um Estado que passa a centralizar poder e, conseqüentemente, reduzir a influência das oligarquias regionais. Se, por um lado, essa concentração de poder pode ser considerada uma das facetas do processo de construção da autoridade do Estado sobre a sociedade, por outro lado, também pode ser pensada como a precondição para a mudança no modelo de desenvolvimento econômico do país ocorrido na primeira metade do século XX. O artigo procura fugir à análise polarizada que, ora supervaloriza a ação do Estado, atribuindo-lhe quase que a exclusividade pelo processo de industrialização, ora tende a magnificar o protagonismo da burguesia industrial, imputando-lhe a tarefa histórica de dirigir o desenvolvimento nacional. Em contraposição a estas tendências polares, a hipótese assumida pelo artigo é que essa expansão da indústria é fruto de uma relação corporativa que se estabelece no interior de um pacto

¹ Este artigo é uma adaptação do trabalho de conclusão da disciplina “Política Brasileira”, ministrada no 2º semestre de 2009, no Curso de Mestrado em Ciência Política (PPGCP/DECISO/ UFPR), na qual o autor esteve na condição de aluno-ouvinte.

² Assessor de Economia do TRT 9ª Região/PR, Economista (PUCRS); Especialista em Economia do Trabalho e Sociologia Política (UFPR); Mestre e Doutorando em Sociologia, vinculado ao PPGSocio/UFPR.

político formado entre a burocracia estatal (fortemente influenciada pela ideologia nacional-desenvolvimentista) e o emergente empresariado industrial (defensor da ideologia protecionista), através de suas entidades de representação. Em oposição, o rompimento desse pacto pode servir para pensar a perda de poder político da indústria em fins do século passado, em face à sua incapacidade de formular um discurso que superasse a crise do Estado nacional-desenvolvimentista, acossado pelos ventos do neoliberalismo.

Palavras-chave: Estado, indústria, pacto político, poder político, neoliberalismo.

Introdução

De forma preponderante, a literatura que aborda a participação do Estado na fase de “crescimento industrial” que ocorre no Brasil antes de 1930 atribui-lhe um papel pouco expressivo, embora seja correto admitir que alguns autores defendem a tese de que se esse papel não é preponderante, está longe de ser desprezado, seja em razão de uma (débil) política protecionista, centrada em tarifas e câmbio, seja em face aos incentivos e subsídios concedidos a indústrias específicas.

Após a Revolução de 1930, as teses sobre a participação do Estado no “processo de industrialização” tomam rumo diametralmente oposto, e são em geral polarizadas, pois ora supervalorizam a ação do Estado, atribuindo-lhe quase que a exclusividade pelo processo de industrialização, ora tendem a magnificar o protagonismo da burguesia industrial, imputando-lhe a tarefa histórica de dirigir o desenvolvimento nacional.

A linha adotada neste artigo vai ao encontro às teses

que consideram fundamental a ação do Estado no processo de industrialização que se processa no Brasil. Tal entendimento, contudo, não implica menosprezar a atuação do empresariado industrial. Para dar sustentação teórico-analítica a esse posicionamento, recorre-se a duas obras referenciais: a de Sonia Draibe, *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil* (2004), e a de Maria Antonieta Leopoldi, *Política e interesses na industrialização brasileira: As associações industriais, política econômica e o Estado* (2000).

Segundo a primeira autora, a intensidade com que a economia mercantil-exportadora do país é atingida pela crise de 1929, abre diferentes alternativas de desenvolvimento capitalista, sem, contudo, nenhuma delas estar determinada *a priori* como solução para o futuro. No contexto da crise, entretanto, qualquer uma delas implicaria, para sua efetivação, uma nova política no interior do Estado e, simultaneamente, a transformação do próprio Estado, daí a importância que a autora atribui à direção política do Estado que, em última análise, estabelece os contornos definitivos assumidos pela industrialização capitalista no Brasil, sem deixar de considerar os interesses objetivos das classes e de suas frações relacionadas a então economia exportadora.

A segunda autora, ao analisar o processo de transição de uma economia agrário-exportadora para industrial, sobremaneira a partir de 1930, enfatiza o papel dos industriais, através de suas entidades de representação ou de grupos setoriais de pressão, sem renegar a importância do papel do Estado. Em outros termos, defende que os processos de consolidação do setor industrial e de construção de um Estado corporativo no Brasil, tendo o empresário como suporte social básico são complementares.

A ênfase que Maria Antonieta Leopoldi dá a atividade dos empresários industriais, no rumo de uma política desenvolvimentista tem inegáveis méritos e talvez o maior tenha sido o de chamar a atenção para a força de um setor que, como agente sócio-político, tende a ser relegado a um papel secundário. Em oposição a esta visão equivocada, autoras como Eli Diniz (1978) e Ângela de Castro Gomes (1979), promovem, desde a década de 1970, o resgate da importância do papel do empresariado industrial nesse processo.

A hipótese contida neste trabalho defende que o extraordinário processo de crescimento e industrialização experimentado pelo Brasil, entre 1930 e o final da década de 1970, é fruto de uma relação (corporativa) Estado/indústria, através de um pacto político firmado entre a burocracia estatal e entidades de representação da indústria, e que tem como estratégia de desenvolvimento econômico o nacional-desenvolvimentismo, caracterizado pela substituição de importações e pela forte presença do Estado na economia. Esta hipótese encontra ressonância no recente trabalho de autoria de Luiz Carlos Bresser-Pereira e Eli Diniz (disponível em www.bresserpereira.org.br/papers, acesso em 18/12/2009), tendo como divergência básica o período considerado, uma vez que para os citados autores, esse processo de crescimento estende-se até os anos de 1980.

Em relação aos objetivos do presente trabalho, os mesmos podem ser resumidos em: a) analisar os conflitos que se estabelecem entre setores da burguesia nacional pelo direcionamento político do Estado; b) ressaltar os aspectos positivos do protecionismo gerado no interior de um sistema corporativo responsável pelo pacto entre a burocracia estatal e agentes (entidades) privados; c) apontar as causas do esvaziamento da estratégia nacional-desenvolvimentista e da desindustrialização notadamente

nos anos de 1990; d) analisar as perspectivas da indústria para recompor seu poder político, diante das limitações que o modelo neoliberal impõe à ação dos Estados.

Para atingir os objetivos propostos, o artigo está estruturado da seguinte forma: Introdução, Primeira e Segunda Partes e Conclusões.

Na Primeira Parte, inicialmente são feitas referências aos fatos políticos que antecedem e sucedem a Revolução de 1930, bem como formuladas algumas considerações acerca das profundas alterações que ocorrem na estrutura política nacional, quando o Estado passa a centralizar poder e, conseqüentemente, reduzir a influência das oligarquias regionais. Paralelamente, o artigo analisa os aspectos teóricos que dizem respeito à relação que se estabelece entre o Estado e a sociedade, e as alternativas de natureza política e econômica que são colocadas no processo de industrialização do qual decorre a nova postura do governo frente à economia em geral e à indústria, em particular. Neste contexto, se essa concentração do poder surge como uma das facetas do processo de construção da autoridade do Estado sobre a sociedade, também pode ser entendida como a pré-condição para a mudança no modelo de desenvolvimento econômico do país, ocorrido na primeira metade do século XX.

Também na Primeira Parte são analisados os conflitos que se estabelecem no interior da burguesia, uma vez que no início dos anos de 1930, a robustez da economia mercantil-exportadora, e sua força política, lhe possibilitam propor e sustentar uma via de desenvolvimento nas novas condições abertas em 1930, como afirma Draibe (2004). Neste sentido, são identificadas as formas pelas quais o Estado procura mediar essa relação, de modo a contemplar os interesses da indústria – que conta com a simpatia de setores importantes do governo, impregnados da ideologia

nacional-desenvolvimentista, além de ser co-partícipe do pacto político firmado com a burocracia estatal –, sem desconsiderar que o complexo cafeeiro ainda responde por mais da metade da renda gerada pela exportação que, em última análise, viabilizaria a importação de máquinas e equipamentos necessários à constituição de um setor industrial pesado. Ainda cabe ressaltar, não obstante o pacto político firmado entre indústria e burocracia estatal, é notório que a relação entre a indústria e o Estado diversas vezes é abalada por turbulências econômicas e políticas. Entretanto, as entidades de representação da indústria conseguem preservar essa relação graças a sua enorme capacidade de adaptação ao regime político de plantão, fruto da estratégia que melhor caracteriza a ação política do empresariado industrial brasileiro no período: o pragmatismo.

A Segunda Parte refere-se ao período mais contemporâneo. Inicialmente, chama-se a atenção para o fato de que, a partir dos anos de 1980, quando o modelo de substituição de importação já dá claros sinais de esgotamento, o país ainda iria enfrentar a crise da dívida externa, ao mesmo tempo em que, no plano global, a ideologia neoliberal se torna hegemônica. A conjunção desses dois fatores leva o país, notadamente a partir dos anos de 1990, a se submeter às novas “orientações” vindas de Washington, o que contribui para o esvaziamento da estratégia nacional-desenvolvimentista – que permitira o crescimento econômico e industrial do país por cerca de 50 anos –, ao gradual processo de desindustrialização prematura e, acima de tudo, à perda do poder político que a indústria tão duramente conquistara no período.

Ao final da Segunda Parte são destacadas as contradições do discurso hegemônico neoliberal que, embora estabelecendo severas limitações à ação do Estado,

não oferece alternativas que superem os obstáculos históricos que se colocam diante dos países não centrais do capitalismo no seu esforço de desenvolvimento. A análise do papel do Estado brasileiro, neste contexto, permite observar a ocorrência de um importante ponto de inflexão de natureza essencialmente política, e que se dá depois da eleição de Lula para a presidência da República. Trata-se da “socialização do empresariado nas regras, nas práticas e nos valores democráticos, sobretudo no que se refere à aceitação do princípio da alternância do poder” (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 84).

Nas Conclusões, inicialmente são inseridas algumas considerações acerca das conseqüências da opção neoliberal para a indústria nacional. São abordadas algumas possibilidades de alteração deste cenário, a partir da postura crítica e da consistência de algumas de suas propostas atuais, o que não valida qualquer afirmação no sentido da consecução de uma nova coalizão.

Ao final, o artigo lembra que a democracia brasileira, ainda que frágil, está em irreversível processo de consolidação. E é neste cenário que os empresários industriais, novamente associados à burocracia estatal e, agora, necessariamente, aos trabalhadores, terão que construir (se desejarem) um novo pacto político, do qual pode resultar uma nova estratégia nacional de desenvolvimento. Se tal objetivo for alcançado (e desejado), talvez possam recuperar parte do seu poder político, ainda que sob nova ótica e sob novo discurso ideológico.

I. Primeira Parte

I.1. A Revolução de 1930: breves aspectos históricos e políticos

“Seria muito difícil prever, no início de 1929, que após a presidência relativamente tranqüila de Washington Luís surgiria uma forte cisão entre as elites dos grandes Estados. Mais ainda, que essa cisão acabaria por levar ao fim da Primeira República” (FAUSTO, 2004, p. 319).

Julio Prestes vence as eleições de 1º de março de 1930. Mas não assume. A Aliança Liberal inconformada com o resultado, por considerá-lo fruto de fraude eleitoral, prática da qual também é acusada, com o apoio dos chamados “tenentes” (militares e civis), setores da classe média e setores tradicionais, não vinculados ao complexo agrário-exportador cafeeiro, deflagra a revolução em 3 de outubro de 1930, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, e em 24 de outubro do mesmo ano, Getúlio Vargas, líder dessa “coalizão”, desembarca na capital da República. Em 3 de novembro, toma posse na presidência, o que marca o fim da Primeira República e o início de novos tempos, naquela altura ainda mal definidos.

As forças políticas que ascendem ao poder com a Revolução de 1930, não representam uma suposta nova classe social, a classe média ou a burguesia industrial, como sugerem alguns autores. Ao contrário, a classe média que dá lastro à Aliança Liberal é por demais heterogênea e dependente das forças agrárias, o que inviabiliza, no plano político, a formulação de um programa em seu nome.

Quanto aos industriais, é preciso levar em conta que a formação social ³ na Primeira República acentua, inicialmente, a marca regional dos diferentes setores de classe. Em São Paulo, ao longo da década de 1920, já são visíveis divergências de interesses entre a burguesia

³ Para um aprofundamento acerca da formação social e econômica do empresariado industrial, notadamente o paulista, ver, particularmente: Warren Dean, “A industrialização de São Paulo (1880-1945)”. São Paulo, Difel, 1971.

industrial e o setor agrário – não obstante seus estreitos vínculos econômicos. Essa diferenciação, expressa na fundação do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), em 1928, não chega ao ponto de romper o acordo da classe dominante, em nome dos interesses paulistas. Por contarem com a proteção do PRP, no qual também estão representados, não é de se estranhar que as associações industriais apóiem abertamente a candidatura de Julio Prestes.

No Rio de Janeiro, os industriais reúnem-se em torno do Centro industrial do Brasil (CIB), desde 1904. No final da década de 1920, representantes da burguesia industrial carioca se fazem presentes em postos expressivos do governo – em 1929, em meio à crise, o industrial têxtil Manuel Guilherme da Silveira assume a presidência do Banco do Brasil. Quando estoura a Revolução de 1930, o CIB expressa seu apoio a Washington Luís e considera a insurreição prejudicial à situação econômica do país. Mas tão logo se consolida a vitória dos revolucionários, os industriais do Rio de Janeiro tratam de se aproximar do governo, e os paulistas não demoram a seguir o mesmo caminho. Tal fato não implica qualificar Vargas como o representante do empresariado. Apenas mostra que antes, e particularmente depois de 1930, a aproximação com o Estado se mostraria decisiva para o fortalecimento político da burguesia industrial.

Por outro lado, revela de forma inequívoca a estratégia que melhor iria caracterizar a ação do empresariado industrial no período em análise: o pragmatismo.⁴

⁴ A propósito da oposição e posterior apoio do empresariado industrial ao governo revolucionário de 1930, ver: Boris Fausto, “História do Brasil”, S. Paulo, Edusp, 2004; Ângela de C. Gomes, “Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil, 1917-1937”, Rio de

I.2. Relação Estado/sociedade: questões teóricas e alternativas à industrialização

A centralização de poder em torno do Presidente e da Presidência, certamente se coloca como uma das questões que melhor expressa a relação entre Estado e sociedade 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.

Esta centralização decisória no topo do Executivo Federal, para pensar como Adriano Codato,⁵ não representa apenas a marginalização das oligarquias regionais; determina a perda de poder político dos estados mais importantes (São Paulo, em particular). Ela representa também a força do núcleo estatal na ocupação de um espaço político que se abre 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

Janeiro, Campus, 1979; Juarez V. Pont, “Empresariado industrial, ação política e legislação social no Brasil (1930-1988)”, Porto Alegre, Armazém Digital, 2008.

⁵ 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, p.143-168, outubro, 2008.

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 essa forma de sistema torna-se a pré-condição 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 contra-partida de seu autoritarismo e da referida crise de hegemonia.

Todavia, admitir a importância do Estado como núcleo dinâmico do sistema, e reconhecer seu autoritarismo político, não implica qualificar grupos sociais específicos, em especial a burguesia industrial, como frágeis e mesmo passivos. Ao contrário, a participação política do empresariado no período, através de suas entidades de classe, lhe confere a condição de ator político relevante, e atores políticos agem por meio de representações. “Um ator que está tão distante dos mitos dos anos de 50 e 60, quanto da quase nulidade, como se tornou moda admitir depois de 1964” (WEFFORT, In: Prefácio de DINIZ, 1978, p. 14).⁶ Portanto, trata-se de uma burguesia industrial que se nas décadas de 1930 e de 1940, não pode assumir um papel protagônico no Estado, não se descuida de seus interesses, fazendo-se presentes aos debates que acabariam por definir os rumos do desenvolvimento econômico e político do país, não apenas naquele período, mas em períodos subsequentes.

É nesse ponto que o problema da direção política do

⁶ Para uma análise mais aprofundada da ação política do empresariado no período de 1930-1945, ver Eli Diniz, “Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

Estado e seu sentido torna-se crucial, remetendo uma vez mais à questão da natureza dos setores sociais, forjados na estrutura heterogênea da economia exportadora, capazes de projetar, a partir de seus interesses objetivos, alternativas distintas em relação ao futuro.

Desses setores sociais, três podem ser considerados como fundamentais: a burguesia mercantil-exportadora, a burguesia industrial e o proletariado, por serem os únicos capazes de construir seus interesses como “base” do Estado, projetando um “perfil” ou uma alternativa de industrialização, ou, ainda, uma “base de interesses” capaz de ordenar as questões do desenvolvimento do capitalismo no país. Nesse sentido, essas vias alternativas constituem as tendências-limite de direção do Estado que podem ser apreendidas teoricamente, ao mesmo tempo em que configuram o espaço substantivo da política. E é a definição deste espaço político substantivo que permite compreender o movimento político concreto, em torno da “revolução burguesa” brasileira, no processo de constituição da forma particular de Estado que irá conviver com o avanço da industrialização no país.

Antes deve ser entendido precisamente o sentido teórico e histórico dessas vias de desenvolvimento. Elas não constituem um projeto fixado *a priori* pelas forças políticas em luta, mas emergem nos meandros do movimento histórico concreto. Isto é, apesar de subjacentes, alternativas estruturais não se expressam em estado puro, antes resultam do enfrentamento das forças políticas pela conquista da direção do Estado, concretizadas em torno de projetos que aspiram, permanentemente, articular alianças e coalizões para a formação de blocos dirigentes.

Assim, considerando que os interesses estratégicos que dão substância a uma determinada via devem ser entendidos como possibilidades tendenciais, ou seja,

possibilidades presentes no curso de uma etapa histórica, a partir da dinâmica da economia mercantil-exportadora e dos interesses do capital cafeeiro, é mais fácil entender porque este tem condições de propor e sustentar uma via de desenvolvimento nas novas condições abertas em 1930.

A dominação econômica e política exercida até então pelo capital cafeeiro, admite perfeitamente e, mesmo, necessita da expansão paralela de um setor industrial de bens de consumo, com vistas a sustentar a reprodução da força de trabalho. Todavia, a expansão do setor de bens de consumo poderia criar as condições para a diferenciação e constituição do setor de bens de produção, requerendo, por conseguinte, a intervenção decisiva do Estado, atuando como aglutinador de capitais, como investidor direto e de grande escala em infra-estrutura e no setor pesado, condições necessárias a um “salto” para uma estrutura industrial dinâmica e autônoma. Do ponto de vista do capital cafeeiro, tal intervenção seria inaceitável, pois isso representaria uma profunda ruptura das políticas econômicas e um óbvio reforço no papel do Estado em benefício dos novos setores industriais. Ademais, este avanço industrial significaria uma subordinação de seus interesses objetivos ao espectro das prioridades regulatórias estabelecidas pelos aparelhos estatais. Um avanço “moderado” do setor de bens de consumo, e até a constituição de um setor de bens leves de produção, seria o cenário idealizado pelo capital cafeeiro, haja vista que ambos poderiam ser perfeitamente sustentados pela capacidade de importar gerada pelo setor exportador dominante, dentro da vinculação clássica à divisão internacional do trabalho, de forma a assegurar a reprodução do capital constante industrial necessário à produção ampliada de bens de consumo.

No que diz respeito ao papel do Estado – a questão

institucional –, a preferência óbvia, como expressão política do liberalismo econômico do capital cafeeiro, reside na manutenção da descentralização das esferas governamentais, com centralização apenas moderada e controlada do Executivo Federal, suficiente para regular e lidar com as novas questões postas pela crise mundial. Dito de outra forma, o capital cafeeiro poderia oferecer suporte a uma “via conservadora” de desenvolvimento, que resultaria em um perfil próprio no equacionamento das questões da industrialização, “harmonizando” interesses tanto no campo quanto na cidade, o que permitiria preservar os interesses estratégicos da economia exportadora capitalista. Ademais, a lentidão e o caráter limitado dessa perspectiva, não impediriam atingir certo patamar de desenvolvimento e uma base objetiva sobre a qual se articulariam outros setores sociais no próprio “dinamismo” da acumulação cafeeira.

Ainda sobre os interesses da economia cafeeira, o limite seria um “salto industrializante”, para o qual projeta somente uma alternativa: a entrada maciça de capital estrangeiro, que a aliviaria de qualquer pressão e, ao mesmo tempo, responderia à alternativa de concentração de recursos na mão do Estado, refreando qualquer solução à “japonesa”, portanto.⁷

Por outro lado, em oposição a esta alternativa, uma via fundada nos interesses estratégicos da burguesia industrial levaria, à primeira vista, a se imaginar que o

⁷ A solução “à japonesa” refere-se ao término do sistema feudal de 256 anos dos xogunatos, à restauração Meiji e do império, ocorridos em 1868. A superação do feudalismo unificou o país, centralizou a autoridade política, liberou mão-de-obra, possibilitou intervenção governamental na economia e assimilação da tecnologia ocidental possibilitando, assim, as reformas econômicas que consistiram em eliminar os entraves e resquícios do modo de produção feudal, preparando o Japão para o capitalismo.

crescimento e a diferenciação da estrutura industrial deveriam ocorrer de modo extremamente rápido. Todavia, essa velocidade de avanço traria inevitáveis e sérios problemas aos seus interesses, em razão de que a industrialização, na etapa monopolista do capitalismo, implica estruturas de capital altamente concentradas (tanto do ponto de vista técnico, quanto financeiro), em particular nos setores básicos de bens de produção. Como a burguesia industrial, à época, padece de precário e atrasado estágio de concentração e centralização de sua estrutura empresarial, tornar-se-ia frágil e incapaz de superar os enormes *gaps* que a separam da condição avançada.

Portanto, avançar de forma acelerada significaria, de saída, ceder terreno ou ao capital estrangeiro ou à empresa pública, um cenário no qual seu papel seria necessariamente secundário, não apenas em relação aos novos setores industriais em perspectiva, com também nos setores tradicionais de bens de consumo corrente, onde exerce incontestável predominância.

Em resumo, do ponto de vista da burguesia industrial, o avanço da indústria deveria ocorrer com cautela e controle, tanto do Estado quanto da entrada de capital estrangeiro, para assegurar sua desejada hegemonia econômica, ao menos em setores de investimento nos quais as condições de monopolização tecnológica e a magnitude das escalas de produção não lhes são proibitivas. Nessa perspectiva, a associação ou a presença pura e simples da empresa estrangeira ou da estatal envolveria certo grau de negociação. Todavia, em contraste com a alternativa anterior, o crescimento industrial ainda assim seria mais rápido. A razão deve-se ao fato de que o capital industrial passaria a ser o novo eixo dominante de acumulação capitalista, ao mesmo tempo em que requereria políticas econômicas de suporte por parte do Estado nas esferas do

crédito preferencial e subsidiado, da proteção tarifária, da administração do câmbio, do gasto público em infraestrutura, etc. Em outros termos, uma clara mudança na direção do Estado, em benefício dos novos setores industriais.

Finalmente há uma terceira via, que Draibe (2004) denomina de *nacional-popular*, nucleada em torno dos interesses da classe operária. Para essa, não há dúvida de que a aceleração do desenvolvimento das forças produtivas iria de encontro de alguns importantes interesses do proletariado, como sejam: ampliação dos níveis de emprego urbano e rural; elevação potencial das taxas de salário real, propiciada pelo incremento da produtividade social do trabalho. Em termos gerais, saltos qualitativos nas suas estruturas de renda e consumo, às quais, simultaneamente, se projeta um perfil de política econômica com acelerado crescimento do gasto público e políticas orçamentária e monetária que não sejam implantadas em detrimento dos salários.

Esta é a base, a partir da qual se podem inferir interesses do proletariado numa aceleração do processo de industrialização. Levá-la a efeito, no entanto, implicaria ações extremamente complexas, tanto do ponto de vista político quanto econômico, pois como conciliar o requisito de velocidade, de “salto” na estrutura produtiva, e de distribuição equânime dos frutos do progresso econômico decorrente?

Parece evidente que para a execução dessa via se imporia uma atuação dominante do Estado no processo industrializante por meio de empresas públicas, ou, dito de outra forma, um nível mais avançado de socialização das forças produtivas. Tal participação estatal na economia, entretanto, implicaria enfrentar problemáticas negociações com o capital estrangeiro, numa fase de modificação das

suas formas de inserção nas áreas atrasadas.

Ainda, no que diz respeito às relações com o capital estrangeiro, duas modalidades de articulação da economia nacional com o mercado de capitais mundial podem ser destacadas ao longo do processo de industrialização. A primeira diz respeito ao fluxo de capitais de empréstimo, destinados a suprir as consideráveis necessidades de financiamento aos projetos de investimentos constitutivos da indústria de base. Esta modalidade de articulação é a que implicaria maiores possibilidades de equacionamento, sob controle nacional, dos aspectos da estrutura de capital e da tecnologia viabilizadoras do “salto” industrializante, em vista de que tanto a empresa privada nacional quanto a empresa pública encontrariam margem mais ampla de controle quanto ao ritmo e direção da industrialização. No entanto, a definição da modalidade seria feita num campo de negociação onde, não necessariamente, estariam priorizados os interesses da burguesia industrial nacional. Pesaria significativamente nesta escolha o movimento estratégico dos interesses do capital estrangeiro no quadro da divisão internacional do trabalho.

É a partir dessa realidade que deve ser analisada a segunda modalidade, qual seja, a dos investimentos diretos do capital estrangeiro, assim como uma participação direta, internalizada, nas transformações estruturais do aparelho industrial. Essa possibilidade de movimentação do capital estrangeiro, sobreposta à primeira, tornaria ainda mais complexa para a burguesia industrial nacional a própria decisão e o modo de fazer a composição de seus interesses, num projeto de aceleração industrial, com os do capital estrangeiro e, simultaneamente, enfrentar a definição da margem de atuação do Estado.

É nesse campo instável de relações políticas e de múltiplos interesses que se funda a autonomia do Estado.

Como afirma Draibe (2004, p. 35), “se a heterogeneidade e a incapacidade hegemônica das classes sociais fundaram a autonomia do Estado, as correlações de força definidas no campo da luta política demarcavam não apenas os *limites* em que se exerceria essa ação autônoma como o *sentido* que ela haveria de ter”.

Há que se distinguir, todavia, o modo como se expressa, em cada fase do processo de constituição do capitalismo, a autonomia particular de que goza o Estado em condições de ausência de direção política. No caso brasileiro, sua ação vai adquirindo expressão autônoma com a estruturação do seu próprio organismo burocrático-administrativo e o funcionamento das instituições públicas. Desta forma, a autonomia do Estado adquire expressão material na medida em que, por meio de seus órgãos, cresce sua capacidade regulatória e intervencionista. De outro lado, o mecanismo político de reprodução da autonomia do Estado manifesta-se exatamente na sua capacidade de atendimento – através de suas políticas – de interesses múltiplos e heterogêneos. Em suma, ao exercer sua capacidade de mediar conflitos, de regular relações, o Estado coloca-se acima dos interesses imediatos e reafirma sua relativa independência, legitimando seu poder ao dar caráter geral e universal a suas políticas.

Contudo, essa autonomia do Estado é limitada, seja porque sua constituição material reproduz objetivamente as formas prevalentes de dominação, seja porque a ação estatal não se constitui em mero somatório de atendimento a setores particulares. É dotada de sentido, ou seja, diz respeito aos interesses presentes e às questões da revolução em curso, daí que a estruturação do Estado, entre 1930 e 1960, não pode ser entendida como um processo linear e contínuo de expansão e centralização.

Constitui antes um movimento desigual, descontínuo, e se fez sob uma *forma* particular, exprimindo a ação histórica dos setores sociais em conflito, nos distintos e sucessivos “equilíbrios de poder” entre forças políticas heterogêneas. Os limites desse processo se enraízam e se movem em quadros sociais e políticos precisos. Vistos seja pelo lado dos conflitos intra-burocráticos, seja pelas formas prevaletentes de controle social entre o Estado – os distintos tipos de corporativização de interesses, os vários mecanismos de privatização e feudalização do Estado –, esses limites expressavam, em última instância, a natureza e a “disposição” das forças sociais em pugna, e a sua transformação nas distintas configurações que se estabeleceram ao longo das décadas de 1930 a 1960 (DRAIBE, 2004, p. 45).

Por fim, no plano das relações entre o Estado brasileiro e o setor industrial, é preciso explicitar alguns problemas e questões envolvidos na afirmação do papel dirigente do Estado, em especial os que se referem à natureza do aparelho estatal e o papel da burocracia econômica na elaboração e consecução das políticas de desenvolvimento levadas a cabo no período ora analisado.

Em termos abstratos, falando como Poulantzas (2000), se opera neste processo um modo particular de tradução, na materialidade do Estado, das características da divisão social do trabalho. Em decorrência, do ponto de vista do aparelho econômico de intervenção e regulação, sua montagem tem o significado mais geral de corporificar, nas estruturas do Estado, a materialidade de segmentos significativos das relações sociais capitalistas, ao criar órgãos econômicos de competência especializada, obtendo,

assim, o reconhecimento e a confirmação de setores da atividade econômica. É neste sentido que se pode vislumbrar um processo de objetivação da divisão social do trabalho nas estruturas materiais do Estado. Este também é o modo pelo qual os distintos setores da economia, e em particular a indústria, tornam-se alvos legítimos da atuação estatal, a partir de uma clara incorporação e integração objetiva de interesses econômicos específicos na máquina econômica do Estado. São sob essas condições que os interesses particulares do empresariado industrial passam a se confundir com os próprios interesses nacionais.

I.3. O protecionismo como política industrial

Até este ponto, procurou-se apreender as questões de natureza teórica que se referem à relação entre Estado e sociedade brasileiros. Este terceiro item aborda alguns aspectos da relação específica do Estado com as entidades de representação da indústria que, em seu nome, formulam um pacto político junto à burocracia estatal, que se torna crucial para o processo de industrialização mais avançada, que ocorre entre o final da década de 1930 e os anos de 1970.

Para a literatura econômica e política, o século XX foi para o Brasil o século do protecionismo industrial, da ação intervencionista do Estado e da ligação profunda entre empresariado industrial e Estado, sob a forma de estruturas corporativas de representação de interesses. Entretanto, as relações entre Estado e indústria são de uma natureza bem mais complexa do que o censo comum pretende admitir. É preciso perceber que o referencial que marca a política industrial em boa parte do século passado inclui não só a proteção da indústria nacional através do câmbio e da tarifa, mas a ação regulatória e intervencionista do Estado em

molde keynesianos e a priorização da industrialização como o carro-chefe da economia brasileira. Portanto, desconsiderar os interesses do Estado nessa relação pode levar a conclusões simplistas, como a que considera que ela serve exclusivamente aos interesses da indústria.

Do ponto de vista da constituição de um sistema de representação, embora a industrialização alimente de há muito tempo um esforço coletivo de organização dos industriais em busca de maior proteção, não se abrem espaços significativos para a atuação das entidades de classe na arena política durante a República Velha, o que em parte pode ser explicado pela pequena participação da indústria na composição da riqueza nacional, e do menor poder político que detém. Contudo, cabe destacar que desde antes da instituição do sistema corporativo oficial, a indústria já se aglutina em torno de associações privadas, como o Centro Industrial do Brasil (CIB), criado em 1904, no Rio de Janeiro, e o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), instalado em 1928, em São Paulo. Após 1930, a luta dos industriais, para além da formulação de uma política de protecionismo industrial através de mecanismos tarifários e cambiais, é voltada para a constituição de um sistema corporativo híbrido, no qual possam coabitar os centros industriais de caráter privado, oriundos da República Velha, e as entidades oficiais criadas com base na lei de sindicalização, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Os dados acima permitem relativizar a tese defendida por autores, como Philippe Schmitter (1971), para quem até 1940 o padrão de industrialização tem pouco impacto sobre a criação das associações de representação. Leopoldi (2000), mesmo reconhecendo que a organização das entidades de classe do mundo industrial ganha estrutura e estabilidade com o impulso dado pelo sistema

corporativo do governo Vargas nos anos de 30 e 40, não deixa de destacar a capacidade de organização e de luta da própria burguesia industrial. De todo modo, é no interior das associações de classe (privadas ou oficiais) que a liderança industrial expressa o seu discurso pró-indústria, sendo fácil compreender porque essas associações são o alvo de crítica dos setores anti-industrialistas e anti-protecionistas – que embora localizados prioritariamente no setor agrário-exportador, têm representantes no interior do próprio governo federal. Portanto, é no regime de Vargas que as associações industriais vão encontrar um canal corporativo, espaço fundamental de sua interação com o governo.

Como consequência dessa interação, nasce o pacto político firmado com a burocracia estatal na consecução de um modelo de desenvolvimento econômico que, como explicado anteriormente, não está isento de conflitos e de incertezas sobre a melhor alternativa a seguir, tendo em vista os interesses do empresariado industrial e dos demais setores da economia.

De todo modo, sempre que as políticas tarifárias e cambiais se mostram vitais para a sobrevivência de setores industriais, as entidades revelam-se ativas e agressivas, usando dos mais variados expedientes para serem ouvidas pelo governo. Quando as políticas não afetam diretamente seus interesses, ou têm caráter predominantemente político, elas limitam seu comportamento a uma atuação “pragmática”. Como exemplos desse pragmatismo que caracteriza a indústria e das estratégias de interação entre industriais e governo, via associações de classe, podem ser destacados, dentre outros: a preservação das entidades privadas de representação, como “compensação” à adesão obrigatória à legislação sindical implantada pelo novo regime a partir de 1931; o enfrentamento, a medição de

forças e a posterior obtenção de vantagens fiscais e cambiais, como “compensações” aos custos determinados pela legislação trabalhista e previdenciária implementada por Vargas durante o Estado Novo; a colaboração na formulação de medidas de proteção à indústria; o veto a políticas desfavoráveis ao setor industrial, sem que tais vetos se constituam em oposição aberta ao regime, exceto quando a indústria paulista oferece suporte ideológico-logístico à Revolução Constitucionalista de 1932, para logo depois aderir ao governo Vargas; o alinhamento pragmático com os novos regimes (1930, 1937, 1945, 1964).

É a partir dessa peculiar estratégia de ação que pode ser entendida a posição da indústria na arena cambial, notadamente no período de 1947 a 1961, quando o câmbio torna-se um instrumento fundamental da política industrial, uma vez que ele pode servir como fator de proteção e fomento à indústria local, mas também pode trazer desproteção e desnacionalização, como viria a ocorrer nos anos 1990.

As observações acima levam à rejeição das visões que enfatizam de forma desproporcional o peso do Estado na organização do setor industrial. A literatura que trabalha com a questão da ação coletiva dos industriais brasileiros, de Oliveira Vianna a Philippe Schmitter, passando por Edgard Carone e Mariza Saenz Leme, procura acentuar a trajetória independente dos processos de industrialização e de organização corporativa dos industriais. Essa, no entanto, não é a visão unânime.

Os industriais, apesar de sua história de luta pelo protecionismo, são vistos pelos autores acima como espectadores de uma trama em que os protagonistas são a conjuntura econômica internacional e a ação do Estado. A tese da *fragilidade* da burguesia

industrial, desenvolvida por Oliveira Vianna, ou da força do Estado frente a uma indústria “frágil”, que aparece em Natahiel Leff e Luciano Martins, desembocam no argumento de que os industriais fazem demandas e lutam pelo protecionismo, mas é o Estado (através de sua burocracia) que decide o momento e o tipo de política, arbitrando os interesses dos setores internos ou agindo sob pressão do constrangimento externo (LEOPOLDI, 2000, pp. 26-27).

Desde o final da década de 1970 esta visão vem sendo contrastada pelos trabalhos de Eli Diniz (1978), Renato Boschi (1979) e Angela de Castro de Gomes (1979). Os primeiros destacam que o papel do empresariado no processo de industrialização, longe de ser o de um mero espectador é o de um ator ativo, que se faz presente tanto nas arenas técnicas quanto políticas, tentando influenciar as políticas que dizem respeito aos seus interesses. A segunda mostra a eficácia da participação do empresariado industrial, através de suas entidades de representação, na formulação da legislação social e em algumas conjunturas políticas no período que vai de 1930 a 1964. Posteriormente, outras obras vão incorporar a esta tendência, como as de Dreifus (1981), Decca (1981), Leopoldi (2000) e Draibe (2004). Os trabalhos mais contemporâneos de Diniz, isolados ou em parceria com Boschi, assim como os de Paulo Roberto N. Costa (1998) e o de Juarez V. Pont (2008), procuram comprovar a atuação política efetiva do empresariado na defesa de seus interesses específicos.

Uma última consideração sobre o impacto dos diferentes regimes políticos sobre a organização de classe e sobre sua participação política. Contrariando o argumento de que não sendo atores essenciais nos arranjos políticos

que levam a mudanças de regime no país, os industriais procuram não se envolver com a política, pelo menos até os anos de 1950, Leopoldi (2000), apresenta inúmeras evidências desse envolvimento. Argumenta a autora que se as associações de classe não se manifestam quando há mudanças de regime (o que parece acontecer até 1964), é porque sua estratégia é exatamente a de não se contrapor aos novos governantes, para poder entrar na coalizão e dali se fortalecer paulatinamente. A essa estratégia a autora dá o nome de pragmatismo, e corrobora afirmação anterior de que ele caracteriza, de forma ímpar, a ação política do empresariado.

II. Segunda Parte

II.1. O esvaziamento do nacional-desenvolvimentismo e a perda do poder político

Entre 1930 e 1970 o país industrializa-se e cresce extraordinariamente sob o comando de uma coalizão política que tem como atores principais os empresários industriais e a burocracia estatal, como aparece em Bresser-Pereira e Diniz (op. cit.). Esse extraordinário crescimento tem como estratégia de desenvolvimento econômico o nacional-desenvolvimentismo, caracterizado pela substituição de importações e pela forte presença do Estado na economia, que utiliza mecanismos protecionistas que estão ao seu alcance, para viabilizar a presença da indústria nacional no modelo capitalista em formação.

Nos anos de 1980, quando o modelo de substituição de importações já dá sinais evidentes de esgotamento, o país ainda iria enfrentar a grande crise da dívida externa, enquanto que, no plano global, a ideologia neoliberal se torna hegemônica. A soma desses fatores leva ao

esvaziamento do nacional-desenvolvimentismo que, no passado, a partir do “tripé” empresa- estatal, empresa- estrangeira e empresa-nacional, propiciara a construção do maior parque industrial da América Latina e mesmo um dos maiores do mundo.

Ainda na segunda metade da década de 1980 ocorre o fim do regime militar. Entretanto, os equívocos cometidos pelas elites brasileiras após a redemocratização, particularmente o fracasso dos planos econômicos – Cruzado (1986), Bresser (1987) e Verão (1989) – facilitam a crítica neoliberal ao nacional-desenvolvimentismo e levam a nação a se submeter à ortodoxia convencional. Esse período da vida nacional, marcado por crises de ingovernabilidade, culmina, em 1990, com Collor na presidência da República. Sem base de sustentação política, e após o fracasso de seus próprios planos econômicos (Collor I e II), o presidente abre espaço, a partir de 1991, para uma manobra fundamental na nova coalizão que se torna dominante no Brasil, formada por rentistas que vivem de juros, pelo setor financeiro e pelos interesses estrangeiros. Nessas condições, promove uma ampla reforma ministerial, enquanto o país, sob a direção da nova equipe econômica, rende-se às diretrizes neoliberais e à política macroeconômica nela inspirada. Agora, a política econômica redefine suas prioridades, privilegiando o setor financeiro em detrimento da indústria.

As “orientações” que emergem do consenso de Washington rejeitam de forma radical a estratégia nacional-desenvolvimentista, a qual, a rigor, desde os anos de 1980 já vem sendo objeto de ataque das forças neoliberais dominantes no cenário internacional. Em vez de reconhecer os grandes avanços produzidos e criticar as distorções, o consenso de Washington, que então se afirma, identifica o nacional-desenvolvimentismo com o atraso, o populismo econômico e alta inflação. Há que se reconhecer que o Brasil

já atingira um estágio de desenvolvimento econômico no qual a substituição de importação e a participação direta do Estado na formação da poupança e na instalação da indústria de base não mais se justificam. Também é preciso admitir que entre 1985 e 1989, no primeiro governo democrático, o nacional-desenvolvimentismo sofre sérias distorções. Se no plano econômico os “planos” geram a hiperinflação do início de 1990, no plano político seus efeitos não são menos nefastos, ao levar ao fim o grande acordo nacional e popular que se formara em torno da transição democrática. Não há dúvida que esse acordo tem por base um amplo leque de alianças, no qual os empresários emergem como uma das principais forças sociais, ao lado dos trabalhadores, dos movimentos sociais e de setores das classes médias. Essa heterogeneidade social, entretanto, não legitima a alternativa neoliberal. “Não justificava que o poder em vez de rever sua própria estratégia, adotasse as políticas econômicas que seus concorrentes do Norte propunham” (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 5).

A verdade é que as grandes empresas nacionais que crescem à sombra da proteção dos governos Vargas e Kubitschek desaparecem, fundem-se ou para falar como Leopoldi (2000), formam o “grande grupo nacional”, uma nova categoria econômica e social que mistura empreendimentos industriais com bancos, *agribusiness*, setores de comercialização e serviços financeiros, entre outras atividades. As agências governamentais responsáveis pelas políticas de tarifa e câmbio, que protegem a indústria e consolidam o mercado interno, são progressivamente desmanteladas e esvaziadas na Nova República, em especial a partir do governo Collor.

Durante cerca de cinquenta anos, desde os anos de 1930, os empresários industriais associados a segmentos da

alta burocracia dão suporte à estratégia da industrialização por substituição de importações, fazendo parte do núcleo dirigente no país. Do ponto de vista ideológico-doutrinário, dois princípios típicos do capitalismo – o liberalismo e o nacionalismo – combinam-se, com certa prevalência dos valores nacionalistas. Em contraste, nos anos de 1990, os diferentes setores do empresariado, aí incluídos os industriais, aderem à nova hegemonia neoliberal com suas implicações de feição cosmopolita. Assim, de certa forma, os empresários industriais são co-partícipes de sua perda de poder.

II.2. O retrocesso neoliberal

Dada a gravidade da crise da dívida externa, os fracassos dos planos econômicos, o enfraquecimento das lideranças nacionais e o fortalecimento dos Estados Unidos após o colapso da União Soviética, os representantes mais conservadores do empresariado brasileiro, localizados principalmente no setor financeiro, mas com expressiva representação no setor industrial, não demoram em assumir e se tornar propugnadores das políticas neoliberais, e a década de 1990 são os anos das reformas orientadas para o mercado. Do ponto de vista ideológico, assiste-se a articulação de um consenso entre empresários de todos os setores em torno da postura neoliberal de questionamento do modelo econômico consagrado nas décadas anteriores.

Em 1994, o governo de Itamar Franco, tendo Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda, logra, mediante um plano econômico de matiz heterodoxo – o Plano Real –, neutralizar a alta inflação inercial. Entretanto, logo após, aprofunda-se a ruptura com a antiga ordem, que tem início em 1991, com o segundo ministério Collor. Sustentado por uma ampla coalizão de centro-

direita, a partir dela o governo FHC adota a agenda das reformas econômicas e constitucionais requeridas pelo neoliberalismo. Por outro lado, o uso de uma âncora cambial, e a brutal apreciação da taxa de câmbio, comprometem em grande parte a neutralização da inflação inercial anteriormente obtida. É particularmente essa apreciação, combinada com a abertura comercial e a liberalização dos setores financeiros, que leva a uma profunda reestruturação que altera drasticamente o perfil da indústria brasileira. Fechamento de empresas, falências, associações com empresas estrangeiras e aquisições, substancial queda do emprego na indústria, desindustrialização e ampla desnacionalização na economia passam a fazer parte do cotidiano da atividade econômica, sobressaindo como os setores mais afetados, os têxteis, máquinas e equipamentos, autopeças e eletroeletrônicos. A desindustrialização só não atinge maior profundidade porque, entre 1950 e 1970, exatamente o período áureo do nacional-desenvolvimentismo, agora em rápido processo de esfacelamento, se constrói uma economia industrial extraordinariamente diversificada e com razoável capacidade de absorção dos avanços da ciência e da tecnologia. Em outros termos, porque a indústria de transformação e seus empresários revelam extraordinária capacidade de, não obstante a crise provocada principalmente pela sobre-apreciação do câmbio, aumentar a produtividade.

Contudo, a “resistência” oferecida pela indústria nacional não é capaz de impedir mudanças substanciais, e que se traduzem numa ampla reestruturação do parque industrial e na estrutura produtiva do país, o que conduz à formação de grandes conglomerados capitaneados pelo capital internacional. A desnacionalização atinge proporções inéditas, na medida em que se consolida a primazia da

empresa transnacional e, paralelamente, reduz o espaço da empresa nacional.

A atuação do empresariado nacional nesta fase reforça a principal conclusão dos estudos relativos à trajetória do empresariado ao longo das várias fases da industrialização brasileira: sua fraqueza como ator coletivo a despeito da força relativa de alguns de seus setores, da importância de seus recursos organizacionais, do porte econômico de muitas empresas e do peso das conexões pessoais (pactos, redes sociais, etc.) de segmentos destas elites com as autoridades estatais.

A baixa capacidade de ação conjunta pode ser explicada pelas características da estrutura corporativa de representação de interesses instaurada nos anos de 1930 que, não obstante representar o atraso, segundo a visão neoliberal, se mantém quase inalterada até hoje. É esta estrutura que inibe a organização de cúpula de caráter multisetorial, capaz de agir e de falar em nome do conjunto da classe empresarial. Ademais, é histórica a incapacidade do empresariado no sentido de formular plataformas de teor abrangente, incorporando demandas de outros setores, uma vez que cada setor preocupa-se em resguardar seus respectivos interesses. Isso se reflete na baixa tradição de acordos interclasses, sobretudo com a classe trabalhadora. Por fim, conta o papel do Estado como formulador e executor das políticas econômicas do país, e como indutor do padrão de ação coletiva da classe empresarial. Sob esse aspecto, a concentração do poder decisório na cúpula tecnocrática não favoreceu a reversão da tendência historicamente consolidada à utilização de vínculos informais e práticas de natureza clientelista como via de acesso às instâncias governamentais.

O certo é que a estrutura de representação de interesses do empresariado, no período pós-reformas,

torna-se ainda mais fragmentada e especializada e, diferentemente do passado, nesta estrutura segmentada, o espaço da empresa privada nacional é cada vez mais estreito. Nas etapas anteriores de expansão da industrialização por substituição de importações, em consonância com a estratégia de criar uma burguesia nacional forte, entre os anos de 1950 e 1960, quer sob a vigência do nacional-desenvolvimentismo, quer sob a égide da ideologia dos governos militares, responsáveis pela implantação do modelo do tripé, segundo a fórmula desenvolvimento-segurança nacional, confere-se um peso específico à empresa nacional. Sob suas diferentes configurações, a coalizão desenvolvimentista atribui prioridades ao empresário nacional, que ocupa um espaço bem demarcado entre os demais agentes dinâmicos da economia. Em outros termos, este setor tem significado econômico, ocupa uma posição reconhecida e cumpre um papel político na qualidade de integrante da coalizão desenvolvimentista. Papel este que o neoliberalismo defendido por amplos setores empresariais, inclusive da indústria, lhe subtrai, e cuja reconquista não será fácil de ser obtida.

II.3. A ruptura do consenso neoliberal e o retorno dos empresários industriais

A partir do final dos anos de 1990, porém, aparecem indícios de corrosão da coalizão neoliberal, principalmente no que se refere à política macroeconômica, e mais ampliadamente, a uma estratégia nacional de desenvolvimento. Dado o caráter traumático da experiência com alta inflação inercial no período entre 1980 e 1994, o controle da inflação ainda permanece como prioridade da política econômica. Por outro lado, fica evidente que no

Brasil, e no restante da América Latina – a região que se submete mais claramente ao consenso de Washington – as reformas econômicas neoliberais e as políticas macroeconômicas ortodoxas não conduzem nem à estabilidade financeira nem ao desenvolvimento econômico e, sim, ao aumento da vulnerabilidade externa, à concentração de renda em benefício do setor financeiro e dos dois por cento mais ricos da população em cada país. Tem início, então, uma mudança política no âmbito do governo que é acompanhada pela crítica às reformas orientadas para o mercado e, principalmente, pela demonstração de que existem políticas macroeconômicas alternativas à ortodoxia convencional.

A mudança no plano estritamente político traduz-se em fortes inflexões nos resultados eleitorais para a presidência da República de vários países da região. Apesar das diferenças entre eles, a rejeição das políticas neoliberais torna-se o denominador comum de suas respectivas campanhas. Neste contexto, ocorre a eleição de Lula no Brasil, em 2002. Os movimentos vitoriosos, além de serem de esquerda, identificam-se com uma postura nacionalista no sentido da mobilização das forças internas, com vistas a alcançar autonomia na execução de objetivos próprios. Passa a ser cada vez mais questionada a idéia de que há um único caminho a seguir. Por mais estreitas que sejam as margens de manobra, percebe-se que há sempre espaço para a busca de alternativas por parte dos Estados, e que a busca de um caminho autônomo não deve, de antemão, ser excluída como se fora uma consequência inescapável das restrições externas. Recorrendo a uma conhecida expressão de Celso Furtado, tais governos buscam “trazer para dentro do país as decisões fundamentais”. A capacidade de usar os graus de liberdade existentes em benefício dos interesses nacionais torna-se, assim, um importante diferencial na

definição de novas vias de desenvolvimento.

Entretanto, se a mudança no sentido da autonomia se acelera no plano político, a mudança no âmbito das burguesias locais e, especificamente, da classe capitalista brasileira, se dá de forma naturalmente mais lenta e sinuosa. Historicamente empresários brasileiros caracterizam-se pelo pragmatismo (estratégico e doutrinário), revelando extrema capacidade de adaptação a posturas de maior ou menor alinhamento com um papel mais atuante do Estado na defesa de estratégias nacionais. Em outros momentos, porém, identificam-se mais com as elites transnacionais. Frequentemente adotam posturas defensivas quando se sentem ameaçados pelas forças populares, como acontece no início dos anos de 1960, ou quando as elites dirigentes locais se deixam seduzir pelo populismo econômico – fiscal ou cambial – e se tornam incapazes de enfrentar a crise econômica, como acontece imediatamente após a transição democrática de 1985.

No início dos anos de 1990, os empresários assistem ao gradual esvaziamento de seu espaço político, ao serem excluídos das principais decisões de política econômica. Entretanto, a crise financeira que o país enfrenta em 1998, e a constatação de que as políticas orientadas para o mercado se mostram incapazes de assegurar o desenvolvimento econômico, contribuem para solapar os “dogmas” da visão hegemônica neoliberal e surgem como oportunidades para uma nova postura por parte dos empresários industriais.

A partir desta nova postura, os empresários industriais passam a perceber que apesar da magnitude da mudança no antigo padrão de desenvolvimento, a globalização financeira, antes de produzir soluções para antigos gargalos de natureza estrutural, gera desafios ainda mais agudos. No mesmo sentido, torna-se evidente que a visão que avalia a integração na economia mundial sob a

ótica de um jogo de soma zero, no qual todos os parceiros tendem a ganhar, longe de produzir uma ordem mundial mais integrada e inclusiva, leva à configuração de um sistema internacional marcado por grandes contrastes e polaridades, ampliando o hiato entre as grandes potências e os países menos desenvolvidos. Em outros termos, reproduzindo os desequilíbrios preexistentes.

Mas a experiência histórica também mostra que apesar das evidências dos efeitos danosos que o modelo neoliberal acarreta aos interesses da burguesia nacional, dificilmente a mudança abrangeria toda a classe empresarial. Essa união, quando acontece, é circunstancial. Assim, ela vai ter vez no início da década de 1960 (e resulta no apoio ao regime militar), e no início dos anos de 1980 (quando a transição democrática adquire *status* de consenso nacional). Mas esses são momentos excepcionais. Nas demais ocasiões, há uma clara divisão da classe capitalista. Em 2000, a divisão coloca, de um lado, o setor industrial e o comércio voltado para o mercado interno e, de outro, o setor financeiro, o agronegócio e as grandes empresas de serviços públicos privatizadas.

De todo modo, percebe-se uma mudança dos empresários industriais em direção a uma política macroeconômica nacional, que se formula no interior da organização brasileira mais identificada com a indústria nacional, o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial), fundado em 1988, em um momento de vácuo político causado pela crise do Pacto Democrático Popular das Diretas Já. Ali surgem idéias que propugnam pela definição de políticas que promovam o avanço da indústria, no âmbito de uma estratégia que objetive o desenvolvimento e a mudança real da economia. Setores industriais, através do IEDI, voltam a manifestar-se sobre o liberalismo econômico associando-o à necessidade

de projeto nacional de desenvolvimento, rejeitando, portanto, o pressuposto neoliberal dos mercados auto-regulados.

Entretanto, as novas idéias em definição, não são incorporadas a um movimento mais amplo, sustentado pelo conjunto do empresariado industrial. O IEDI não é uma entidade de classe e suas formulações não são percebidas, entre os próprios empresários, como uma expressão da visão da classe empresarial, o que impede a identificação de um novo acordo ou pacto em torno de uma proposta alternativa de reestruturação da ordem econômica.

Este quadro começa a se alterar quando Lula, após sua eleição para presidente da República em 2002, deixa claro que não adotaria as políticas radicais anteriormente defendidas por seu partido (PT), como o descumprimento de acordos internacionais e o não pagamento da dívida externa, e ao mesmo tempo revela um interesse muito maior do que o governo anterior por uma ativa política industrial e de defesa da empresa nacional. Assim, para além da manutenção da estabilidade alcançada no governo FHC, estabelece uma clara diferença de postura ao implementar uma modalidade seletiva de intervencionismo centrado em políticas industriais, estímulo às exportações e programas específicos de apoio às pequenas e médias empresas, entre outras iniciativas no plano doméstico. É precisamente esta oposição à postura passiva e determinista do governo FHC frente aos “desígnios” da globalização, que faz com que o empresariado industrial passe de opositor a apoiador do novo governo brasileiro.

Conclusões

As análises elaboradas ao longo deste artigo confirmam a hipótese inicialmente proposta que ressalta a

importância da participação do Estado e do empresariado industrial, na formulação das diversas etapas da industrialização que o Brasil assiste a partir da década de 1930. O estudo também destaca que o excepcional crescimento econômico experimentado pelo Brasil no período é fruto de um pacto político que tem como principais atores a burocracia estatal e entidades de representação do empresariado industrial, e como estratégia de desenvolvimento o nacional-desenvolvimentismo, no qual se insere o protecionismo, materializado na forma de tarifas e administração do câmbio, e que desempenha papel decisivo na preservação da indústria nacional.

Outra constatação do estudo é que a partir dos anos de 1980, inicia-se o esvaziamento do modelo nacional-desenvolvimentista, tido como ultrapassado e sem vez num mundo que rapidamente se globaliza do ponto de vista financeiro e produtivo. Em relação aos industriais, eles próprios engrossam as fileiras dos críticos do pacto político firmado entre a burocracia estatal e o empresariado industrial. Seduzidos pelo “canto das sereias” do neoliberalismo, esquecem-se que é aderindo a esse pacto que têm assento e voz nas agências estatais formuladoras da política econômica do país onde, em última análise, geram-se os diversos planos que elegem a industrialização como carro-chefe do modelo de desenvolvimento econômico projetado para o país. Ademais, a participação do empresariado industrial no “pacto” lhe confere poder político, do qual abre mão e, em conseqüência, perde espaço e representatividade no contexto político e econômico nacional.

A década de 1990 constitui-se nos anos de reformas orientadas para o mercado, ao mesmo tempo em que assiste a articulação de um consenso entre empresários de todos os setores em torno da postura neoliberal de questionamento

do modelo econômico consagrado nas décadas anteriores. Todavia a política cambial, a abertura comercial e a liberalização dos setores financeiros adotadas pelo governo FHC, e que seguem o ideário neoliberal e o consenso de Washington, não trazem a inclusão prometida, ao contrário, servem para promover uma desnacionalização sem precedentes e reduzir o espaço da empresa nacional.

Não obstante essa indiscutível redução do espaço da empresa nacional no cenário econômico, somente após a constatação de que as reformas econômicas orientadas para o mercado não conduzem o país nem à estabilidade financeira e nem ao desenvolvimento econômico, é que se abrem espaços para a discussão de políticas macroeconômicas alternativas à ortodoxia convencional.

Se a eleição de Lula à presidência do Brasil estabelece um ponto de inflexão nesta trajetória e inaugura uma fase de transição de uma ordem centrada no mercado para um modelo econômico com maior coordenação do Estado, está longe de validar a formulação de uma nova coalizão Estado/indústria. “Se há linhas de transmissão, predominam os pontos de descontinuidade. A manutenção da política macroeconômica do governo anterior indica que a coalizão financeira e internacional continua influente, mas desde a substituição do ministro da fazenda Antonio Palocci por Guido Mantega tivemos um reforço das idéias novo-desenvolvimentistas” (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 24).

Esse período de transição vivenciado pela economia mundial (e nacional) propicia uma lição que deveria ser definitivamente assimilada. A concepção da globalização como um processo de natureza exclusivamente econômica, impulsionado por forças de mercado e mudanças tecnológicas autônomas, é simplista, na medida em que obscurece a visão de sua real natureza, qual seja, a de um

fenômeno essencialmente multidimensional, no qual o componente político está claramente inserido. Essa concepção, ao rejeitar o imperativo da convergência e da uniformidade na ação dos governos, propugna que cada um deles escolha as alternativas e as formas diferenciadas que melhor atendam aos interesses nacionais. A partir dessa nova postura do Estado, podem surgir iniciativas voltadas à formulação de políticas macroeconômicas afinadas com esses novos princípios; enfim, propostas de um “novo desenvolvimentismo”.

Todavia, há um fato que não pode ser desconsiderado. As entidades de classe da indústria, estruturadas ao longo do século XX e marcadas pelo formato corporativista do governo Vargas, ainda sobrevivem, mas se mostram incapazes de propor um projeto de desenvolvimento econômico. Na verdade, essas entidades vivem a mesma contradição que caracteriza a burguesia industrial brasileira: identificar-se com os governos nacionalistas, porque se sente mais forte, ou, de outra forma, insistir em suas perspectivas liberais e internacionalistas, que a aproxima do capital dominante.

Na conclusão deste artigo um fato incontestado chama a atenção. Desde 2008 o mundo passa por uma nova era de economia da depressão, depois de ter se encantado com o “canto das sereias” da globalização. Neste contexto, Keynes parece mais atual do que nunca, com sua famosa reflexão sobre a importância das idéias econômicas: “Mais cedo ou mais tarde, as idéias, não os interesses especiais, é que são perigosas para o bem e para mal”.

Durante quase três décadas a idéia de que um mundo globalizado era melhor do que qualquer outro não foi objeto de contestação. Partindo do (falso) pressuposto de que as raízes dos problemas econômicos brasileiros eram estruturais, não haveria outro caminho a trilhar senão

seguir seus postulados. Foi necessário, entretanto, que as maiores economias mundiais chegassem ao fundo do poço para que se percebesse o quanto a ideologia neoliberal se revelara precocemente obsoleta, não sem antes deixar um rastro de destruição econômica e social. Assim, diante das circunstâncias e da realidade atual da indústria nacional, caberá ao Estado brasileiro (ainda em processo de estruturação), uma vez mais, superar os entraves à gestão da política industrial, criando condições para um novo “pacto político” que requer um “novo” empresariado e um “novo” trabalhador, em busca da reestruturação e consolidação do setor industrial através de políticas que inovem na forma de proteção, ou seja, dando novo significado ao protecionismo.

Referências Bibliográficas

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. “Empresariado industrial, democracia e poder político”. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09> (acesso em 18/12/2009).

CODATO, Adriano Nervo. “Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado”. In: Dois Pontos, Curitiba, São Carlos, vol.5, n.2, outubro,2008.

COSTA, Paulo Roberto Neves. “Democracia nos anos 50: burguesia comercial, corporativismo e parlamento”. São Paulo: Hucitec, 1998.

DEAN, Warren. “A industrialização de São Paulo (1880-1945)”. São Paulo: Difel, 1971.

DINIZ, Eli. “Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil

(1930-1945)”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DRAIBE, Sônia. “Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FAUSTO, Boris. “História do Brasil”, 12^a ed. São Paulo: Edusp, 2004.

GOMES, Ângela de Castro. “Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil, 1917-1937”. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. “Política e interesses na industrialização brasileira: As associações industriais, política econômica e o Estado”. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

POULANTZAS, Nicos. “O Estado, o poder e o socialismo”. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PONT, Juarez Varallo. “Empresariado industrial, ação política e legislação social no Brasil (1930-1988)”. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.