

Título: “Estado e empresários na política industrial brasileira recente: processos de cooperação e mudança institucional”¹

Autor: Jackson De Toni²

Resumo

A trajetória recente da formulação da política industrial brasileira sinaliza mudanças institucionais importantes relacionadas tanto ao comportamento dos empreendedores políticos, empresários e governo, como também, avanços importantes nos mecanismos de coordenação e cooperação. O artigo objetiva demonstrar que o entendimento deste processo, em especial nos governos dos Presidentes Cardoso e Lula, depende de uma combinação de abordagens teóricas complementares. Para viabilizar esta estratégia o artigo aprofunda as possibilidades de complementação teórica entre duas correntes institucionalistas (o institucionalismo histórico e racional), as contribuições da escola das “variedades do capitalismo”, o conceito de “autonomia inserida” de Evans e o papel do Estado no processo de desenvolvimento, conforme abordagem de Chang. O artigo conclui pela assertividade desta abordagem ao identificar em fatores diversos – como a existência de uma convergência de idéias, a atuação de empreendedores políticos, eventos críticos na conjuntura e ressignificações institucionais – as causas básicas do processo de cooperação recente e mudança institucional.

Abstract

The recent history of brazilian industrial policy formulation denote the important institutional changes related to both the political behavior of entrepreneurs, business and government, as well as important advances in the mechanisms of coordination and cooperation. The article aims to demonstrate that the understanding this process, especially in the governments of Presidents Cardoso and Lula, depends on a combination of complementary theoretical approaches. To make this strategy, the article deepens the theoretical possibility of complementation between two institutionalists approaches (historical institutionalism and rational), the contributions of the school "varieties of capitalism", the concept of "embedded autonomy" by Evans and the role of state in the process development, as Chang's approach. The article concludes with the assertion of this approach to identify several factors - the existence of a convergence of ideas, the role of political entrepreneurs, critical events in the business cycle and institutional resignifications - as the basic causes of the recent process of cooperation and institutional change.

Palavras-chave: Mudança institucional, processos cooperativos, política industrial

Key words: Institutional change, cooperative processes, industrial policy

¹ Artigo apresentado na II Conferência do Desenvolvimento (CODE II), organizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, em Brasília, Novembro de 2011, área temática “Ciência Política e Desenvolvimento”.

² Gerente de Planejamento da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), www.abdi.com.br, email do autor: jackson.detoni@abdi.com.br

Introdução

Entender como acontecem os processos de cooperação e interação entre atores e qual sua relação com as mudanças institucionais, sempre foi imprescindível para explicar o comportamento de agentes e atores políticos. Na ciência política a explicação racionalista rapidamente se impôs, a partir da força da escola norte-americana de política desde os anos sessenta. Para os racionalistas os indivíduos agem de acordo com seus interesses, suas preferências são formadas *ex ante* e suas escolhas otimizadoras. As instituições são produto de estratégias maximizadoras. Outra abordagem, a histórica, vai nos dizer que mais do que efeitos de estratégias racionais, as instituições são causas e explicações básicas que condicionam os comportamentos. As escolhas são influenciadas por trajetórias e as preferências e interesses nem sempre são exógenas aos atores e suas circunstâncias. O cálculo estratégico que os atores fazem pode, neste sentido, estar afastado do seu “auto-interesse”. Recentemente, alguns autores tem sustentado a idéia de que é possível combinar estas abordagens para explicar as fontes do dinamismo institucional e, em especial, para entender os processos de coordenação e interação entre empresários e Estado. Na primeira parte deste artigo este referencial teórico é detalhado, em particular a possibilidade de combinação das abordagens históricas e racionalista, no campo da corrente institucionalista. A seguir, na segunda parte, são evidenciados os argumentos das escolas institucionalistas mais recentes, sobre os vários modelos ou variedades de capitalismo e sobretudo sobre o papel do Estado nos processos de desenvolvimento. Finalmente na terceira e ultima parte são detalhados os eventos e processos mais importantes para entender a formulação da política industrial brasileira recente, com foco para os governos Cardoso e Lula.

Finalmente, as conclusões apontam que a combinação de abordagens é necessária para explicar o complexo, fragmentado e imprevisível processo de transformação institucional do Estado brasileiro, desafiando as abordagens simplificadoras dos modelos corporativistas ou pluralistas convencionais. Além disso, a despeito das novas institucionalidades nas políticas industriais terem assegurado um nível de convergência e coordenação público – privado, no Governo Lula, em especial, há fatores que as agendas de pesquisa nem sempre consideram: a importância das idéias e das convergências programáticas e o papel-chave de personagens estratégicos, sobretudo quando ocorrem eventos críticos capazes de alterar o precário equilíbrio nas relações de poder.

1. Racionalidade e instituições como referencial

Há quinze anos atrás, Hall e Taylor (1996) diziam-se surpresos em como as diferentes escolas (neo) institucionalistas permaneciam fechadas, sugerindo um aumento de intercâmbios entre as duas abordagens. Como em todas as tentativas de integração teórica o problema geralmente reside na busca de uma lógica de complementação que faça sentido explicativo. Conforme os autores:

“...each seems to be providing a partial account of the forces at work in a given situation or capturing different dimensions of the human action and institutional impact present there. For instance, an actor’s behavior may be influenced both by strategic calculation about the likely strategies of others and by reference to a familiar set of moral or cognitive templates, each of which may depend on the configuration of existing institutions. Consider the case of French workers contemplating adherence to an incomes policy during the 1950s. On the one hand, the divided structure of the French labor movement discouraged a strategy of adherence because it was conducive to free-riding. On the other hand, the syndicalist ideologies of many French unions also militated against cooperation in such an endeavor. It is possible that there were two respects in which the institutions of the French labor movement were influencing behavior at this time, each modeled more effectively by a different school of thought. (p. 22)

A integração teórica, ou melhor, a combinação teórica deve sugerir um quadro mais geral e completo para o entendimento de um processo ou mecanismo. Parece que esta possibilidade se encontra mais facilmente quando uma das abordagens chega a uma situação-limite para explicar um fenômeno qualquer. Por exemplo, uma explicação baseada em fatores culturais pode ajudar a entender um mecanismo de cooperação ou coordenação entre atores quando a lógica da “teoria dos jogos” se mostrar insuficiente ou incompleta. Hall e Taylor exemplificam diversas tentativas combinando instrumentos nestas situações: símbolos e idéias podem contextualizar a escolha de um agente entre vários equilíbrios possíveis; escolhas baseadas em razão instrumental, porém limitadas pela trajetória histórica ou interações estratégicas entre atores ambientadas em modelos culturalistas.

A idéia de integração reside na complementariedade entre os diversos enfoques, por exemplo, usando duas categorias importantes: a formação de preferências e o funcionamento das instituições. Weingast e Katznelson (2005) sugerem que as preferências sejam de fato imputadas aos atores a partir de um modelo ou estrutura teórica, mas sugerem também que são formadas por processos históricos e induzidas por circunstâncias de interação estratégica com outros atores. Ambas as escolas (IER e IH) compartilham o papel das instituições como solução para problemas de coordenação e cooperação humana, com múltiplas dimensões com esta finalidade. Eles reconhecem que na abordagem histórica o comportamento dos atores, que muda em cada contexto, com múltiplas causas imprevisíveis e indeterminadas, é muito mais complexo que a aplicação da “teoria dos jogos” pela IER, ainda que os modelos sejam elegantes e sofisticados. Há na verdade uma combinação em proporções variáveis de situações e eventos históricos que se combinam sistematicamente com a capacidade de agência dos atores para formar suas preferências. No institucionalismo historic convencional:

“...holistic analyses that treated structures both as outcomes of large scale historical process and as causes that, alone and in combination, established fields of action within which human beings lived, cooperated, and conflicted. In the analytical hierarchy typical of these works, rather less attention was paid in the first instance to agents and their preferences. People and their preferences tended to be collapsed into categories established by the interplay of theory and history”.(p.13).

Weingast e Katznelson insistem na tese de que é possível compreender o comportamento individual racionalmente, desde que esteja clara a relação com a lógica institucional:

“there is a devotion to understanding particular cases in depth. Individuals are always historical and embedded, never free-standing or the irreducible units of analysis. Institutions are understood to be both stable arrangements that endure over the long term and locations that can produce profound disturbances to the status quo. Institutions change probabilities of preference formation and action. People pursue projects based on their preferences within institutions, just as institutions delineate the scope of possible projects and help bring preferences. “ (p15).

Os trabalhos marcantes de autores como Bendix, Moore, Hall, Immergut, Skocpol, Steinmo, Thelen e Tilly ao abordarem processos relacionados à consolidação do capitalismo ocidental, à urbanização, à fenômenos da economia política ou a transição do feudalismo, tentam a partir da análise profunda de casos singulares, identificar possíveis relações de causalidade e generalizações contextualizadas.

Na mesma linha, James Mahoney (2009) trabalha a estratégia de unir micro e macro fundamentações das preferências e das instituições, como se o foco racionalista e o histórico fossem duas faces de uma mesma moeda. Segundo ele a grande maioria dos estudos que focalizam processos de dependência da trajetória em mudanças de longo curso e de caráter irreversível (por exemplo, a transição do feudalismo para o

capitalismo), não explicam bem como os atores – neste processo – fazem suas escolhas. O IER propõe – nestes casos – instrumentos que podem modelar estas escolhas, baseados em suposições racionalistas que podem (e devem) ser combinadas com as *critical junctures* da história. Neste artigo o autor exemplifica analisando como diferentes escolhas de dirigentes políticos da América Central, num mesmo contexto histórico, conduziram a regimes liberalizantes diferenciados. Em que pese o uso da tradicional modelagem de atribuir utilidades e probabilidades quantitativas para cada ator/escolha, Mahoney claramente aponta para a subjetividade da escolha influenciada por fatores históricos, posição de classe, crenças ideológicas e estrutura de poder.

Os atores são inspirados por convicções normativas profundas estudadas na análise histórica que não raro remonta ao processo de socialização familiar, cultural, escolar, etc. Gostos e hábitos são internalizados dentro do convívio prolongado em um grupo sócio-econômico. As posições de classe oferecem oportunidades e incentivos semelhantes. Mahoney trabalha também com a idéia de complementação: os modelos não capturam a complexidade da realidade, a modelagem de eventos críticos e trajetória em IH pode ser micro-fundamentada por estudos de IER, como se fossem camadas, apenas se distinguindo pela escala, profundidade e estratégias cognitivas, não pela sua natureza ou conteúdo:

“ scholars affiliated with RCI stand to benefit from the concern of HI with empirically justifying assumptions about actor goals and assessments. Moreover, HI can contribute to RCI by identifying those specific periods when actor choices are especially consequential and thus need to be carefully modeled...scholars in the field of HI can benefit from the concern of RCI with rigorously modeling the mechanisms through which actor make choices during key historical periods...” (p. 330).

Em outra derivação Weingast (2005) sugere enriquecer as análises de IER usando princípios macroscópicos de análise como a estrutura de poder, o papel das idéias na mudança institucional e os eventos críticos na formação das preferências. Ele sugere que em cada evento crítico o pesquisador identifique um “decisor estratégico ou pivotal” (*pivotal decision maker*) que obedeça a seguinte condições: é aquele indivíduo (ou grupo) cujo abandono do *status quo* e migração para um novo posicionamento, seja capaz de catalisar ou mover todos os demais para este novo posicionamento, gerando uma ruptura com o estado de poder, crenças e legitimidades estabelecidas:

“...under well-defined conditions, rational individuals change their mind in face of evidence, and in so doing often change the political ends they pursue and the policies they prefer “ (p.162).

Weingast aponta como variáveis centrais para explicar a motivação do “grupo pivotal” os seguintes fatores: (a) capacidade de convencimento dos demais grupos e indivíduos, quanto maior o número de “convertidos” maiores as probabilidades de mudança; (b) eventos externos ao controle do *pivotal decision maker* devem confirmar, como evidências materiais, os indícios de benefícios futuros maiores que os custos da mudança, para os grupos ainda não convertidos; (c) tudo depende, afinal, de compromissos credíveis (*credible commitments*) dos empreendedores políticos, que se relaciona também com sua reputação pregressa e sua posição de poder no grupo.

Calculando probabilidades críticas de mudança, de permanência na situação atual e de riscos envolvidos, o autor aplica o modelo ao estudo da Revolução Americana. Weingast chama de “racionalidade do medo” (*rationality of fear*) a mudança de postura dos colonos americanos frente à coroa. O mecanismo-chave para o entendimento da revolução americana foi o processo pelo qual a coroa britânica passou da posição de garantidora de direitos na colônia norte americana, para um forte fator de ameaça após a Guerra dos Sete Anos (1763), com a França. O sentido lógico, a plausibilidade e presunção de factibilidade dos novos paradigmas, entretanto, podem ser afetados pela informação incompleta dos grupos e indivíduos que pode

suportar um modelo mental hostil ou refratário às mudanças. Para cada nova idéia haveria um custo, este custo é dado pela probabilidade das promessas que as novas idéias trazem não ser confirmada (hipótese da plausibilidade), ou seja, uma idéia de risco associada à decisão. É por isso que Weingast introduz a hipótese de “eventos críticos” capazes de confirmarem novos paradigmas em estado de latência ou potencial:

“... a critical juncture occurs when a major dislocation occurs in society, such as when people abandon previous views and come to hold new ones sufficiently different that the direction of politics transforms radically” (p.171).

Nas conclusões o autor sistematiza os quatro elementos do modelo: (I) uma nova idéia tem a probabilidade de ser verdadeira, no início é negligenciável e baixa, para cada idéia há uma probabilidade crítica, se ela for atingida o “grupo pivotal” passará a apoiar a nova idéia e seus efeitos políticos; a maioria das idéias nunca atingem esta faixa e nunca provocarão mudança de preferência ou posição; (II) para que a probabilidade crítica seja atingida eventos devem ocorrer, mas estes eventos devem estar ou ser independentes dos defensores das novas idéias (plausibilidade e credibilidade), só assim os grupos majoritários - que são moderados - podem mudar de opinião; (III) se o nível de controvérsia aumenta os empreendedores políticos tem um incentivo para convencer os demais (“arenas” e debate público) mudar de lado e apoiar ações radicais; (IV) o “pivô” muda de lado e cria um evento de descontinuidade política, isto é, processos revolucionários.

Analisando o processo de união monetária da Comunidade Européia, Peter Hall (2005) também reforça a possibilidade de combinar paradigmas. Suas conclusões sobre este processo foram a de que cada ator envolvido (os Bancos Centrais europeus) formaram suas preferências a partir de múltiplos interesses, mas todos eles tinham em comum a manifestação de uma identidade prévia relacionada a um projeto nacional ou a uma identidade nacional. Esta identidade é explicada pela história, não pela agregação de “funções utilidade”. Entretanto a criação da comunidade como organização política solucionou parcialmente o problema da agregação, criando regras auto-impostas com previsibilidade e credibilidade, evitando que “efeitos não intencionais” ameacem uma condição de equilíbrio.

Em trabalho mais recente Hall aprofunda este raciocínio (Hall, 2010). Ele toma como base os princípios racionalistas e tenta sofisticar o modelo utilizando o instrumental analítico histórico. Ele adota o conceito racionalista de mudança institucional, como cálculo induzido pela percepção dos atores sobre custos e benefícios em adotar novas regras. Entretanto, combina com o conceito histórico de “mudanças ideacionais” afirmando que o cálculo estratégico dos atores é determinado pela incerteza, por sua vez, as “novas idéias” funcionarão como “instrumentos de confiança” capazes de conferir credibilidade às novas opções. Ele acrescenta também outros fatores: a organização do sistema político, a natureza dos atores e o formato das hierarquias organizacionais. Como Weingast, Hall, credita à capacidade mobilizatória dos empreendedores parte da responsabilidade para superar os dilemas da ação coletiva, esclarecer os custos de oportunidade que serão maiores ou menores conforme a intensidade da dependência do passado (trajetória). A mudança institucional seria um “jogo de coordenação”, porém, mais sofisticado, com ingredientes estranhos ao vocabulário racionalista: estrutura de poder, posicionamento ideológico, crenças normativas, múltiplas identidades, influencia de redes institucionais.

Este “modelo racional expandido” pode ser assim resumido:

1. A existência e montagem de uma coalizão a favor de novas regras é pré-condição para a mudança institucional, mas só a coalizão não é suficiente, deve haver um processo desagregador prévio, capaz de reinterpretar regras, significados e padrões de conduta;
2. A incerteza sobre efeitos das reformas e a expectativa de que algumas crenças normativas podem contornar esta incerteza é fator-chave;

3. As mudanças são afetadas por características organizacionais preexistentes e isto nos remete a questões de como o poder é assimetricamente distribuído entre os diversos atores e os problemas de ação coletiva;
4. As mudanças podem ser modeladas como “jogos de coordenação”, mas as questões de distribuição e do poder relativo dos atores em função de seu custo de oportunidade e capacidade de mobilização são fundamentais para resolver questões “distributivas”;
5. As funções de preferência dos atores são múltiplas e relativas a identidades diversas que são assumidas, portanto não há um único equilíbrio ou situação ótima;
6. A mudança institucional, finalmente é mediada pelas práticas institucionais existentes e anteriores, condicionando o comportamento dos atores sociais.

Para Hall as instituições são instrumentos que os atores sociais usam para negociar a complexidade do mundo, longe de ditar ações particulares, as instituições são vistas como estruturas, rituais e sistemas simbólicos que capacitam os atores para exercerem seu próprio poder de agência. Este quadro teórico, que combina elementos das duas escolas (histórica e racionalista), nos permite agora, entender melhor como se desdobrou a capacidade de articulação de uma “agenda de desenvolvimento” a partir do Estado, um traço essencial da formação de interesses na história brasileira. Interessa saber, em particular, se a capacidade de coordenação público-privada influenciou a formulação da política industrial nos governos recentes. Para completar o quadro teórico será preciso, então, visitar as contribuições da escola das “variedades de capitalismo” e analisar que tipo de vantagens comparativas o governo Lula logrou construir em relação aos seus antecessores.

2. O poder de agenda do Estado

Há estudos que sugerem a idéia de que os países em desenvolvimento, sob condições restritivas de competição no setor externo (câmbios sobrevalorizados, custos produtivos elevados, deficiência de recursos naturais, etc.) podem desenvolver vantagens comparativas institucionais. Tais vantagens podem funcionar como mecanismo compensatório para a perda de competitividade inerente a estas estruturas econômicas com baixa intensidade de capital e investimento. Estas vantagens comparativas implicariam em modalidades de coordenação econômica e política, baseadas por um lado, no papel estratégico do Estado, e por outro lado nas articulações do Estado com o setor privado, no âmbito da seleção e implementação de políticas públicas de natureza desenvolvimentista, seguindo a recomendação de Hall e Soskice (2001).

O quadro de mudanças drásticas que foram desencadeadas pelas reformas orientadas para o mercado nos anos oitenta e noventa, provocaram mudanças adaptativas do aparato estatal. A abertura de mercados, a exposição externa, o surgimento de novos atores ligados ao cenário internacional e o aperfeiçoamento da democracia, ajudaram a induzir novos formatos institucionais baseados sobretudo, no aumento da capacidade de coordenação do Estado nas suas relações com o setor privado. As instituições políticas operariam – neste processo adaptativo – como um conjunto de filtros das pressões externas que – combinadas à trajetória prévia de cada país – seriam essenciais para aprimorar a governança econômica e política em direção ao desenvolvimento de longo prazo. Assim a capacidade de ação coletiva de capitalistas industriais e trabalhadores, a dimensão institucional e o papel indutor do Estado poderiam oferecer uma ferramenta analítica diferenciada para entender a transição do período desenvolvimentista até a fase atual do capitalismo brasileiro, mais caracterizada pela industrialização e financeirização do sistema produtivo. Não se trata simplesmente de dizer que as instituições fazem diferença, mas entender como operam, quais mecanismos causais fazem diferença para resultados de avanço ou retrocesso do desenvolvimento econômico.

Nesta abordagem da escola denominada “variedades de capitalismo”, o mercado não atuaria como único mecanismo de coordenação e cooperação. A governança corporativa no plano das firmas, as instituições,

a regulação estatal e a trajetória anterior das relações entre os atores teriam tanta ou mais capacidade analítica que os mecanismos de otimização do lucro, maximização do comportamento econômico e assim por diante. A questão central seria, portanto, saber como os diferentes incentivos estabelecidos pelas instituições estatais impactam e estruturam o comportamento e as relações entre os agentes econômicos. Fatores como os modos de financiamento produtivo, as relações inter-industriais, as políticas de incentivo à pesquisa e desenvolvimento, por exemplo, funcionariam diferentemente em economias ditas “reguladas” ou de “mercado coordenado” e “economias liberais”, onde a intervenção do Estado é mínima. Neste modelo o modo como se organizam empresários industriais e trabalhadores é central. A natureza dos grupos de interesse, sua dinâmica de funcionamento, o padrão de comportamento em relação ao Estado, etc., são variáveis importantes para identificá-los como instrumentos ou não de processos coordenativos e cooperativos (e de processos de conflito e antagonismo).

Conforme já foi observado, podemos dividir grosso modo, as economias capitalistas entre economias de mercado liberais e economias de mercado coordenadas, representando tipos ideais de arranjos institucionais. Cada modelo gera valores e incentivos para o comportamento dos atores sociais, condicionados pelas suas trajetórias e pelas alterações induzidas na regulação da economia internacional. Os exemplos clássicos dos modelos seriam os Estados Unidos e a Alemanha. Em ambas as formulações o Estado aparece como central para o *enforcement* das condições em que se processa a interação e estratégia empresarial. O Estado não é um agente como os outros, ele está acima e ao mesmo tempo abaixo no sentido de dar substrato jurídico, econômico e político a todos os outros atores.

É comum na literatura econômica caracterizar o período que vai do final da segunda grande guerra até os anos setenta como o predomínio do paradigma fordista de produção (Piore e Sabel, 1984)³. Em linhas gerais os Estados desenvolvidos seguiam políticas liberais em momentos de expansão e do tipo keynesianas em momentos de contração econômica. O predomínio industrial era do setor metal mecânico, a taxas de câmbio fixas com base num padrão de referência internacionalmente aceito (o padrão-ouro). A presença de sindicatos poderosos, sobretudo no contexto europeu, garantia níveis de renda relativamente bem distribuídos e mercados internos suficientemente robustos para viabilizar estabilidade e previsibilidade do sistema político. Neste período o padrão de cooperação e coordenação de políticas entre empresários, trabalhadores e governos foi bem definido pela análise corporativista (Schmitter, 1983). Na fase final deste período se consolidam os dois grandes modelos, conforme Hall e Soskice (2001) propuseram.

O modelo de “Economias de Mercado Liberal” (ou EML), marcado pelo domínio de coordenação de mercado nas relações entre firmas e destas com o trabalho e com a esfera financeira. O mecanismo central de coordenação é a formação de preços, de competição capitalista, geralmente do tipo monopólio ou oligopólio. As empresas têm normalmente estruturas de comando verticais, as relações entre as empresas são competitivas, as relações com os trabalhadores são normalmente conflitivas e fragmentadas e o financiamento para investimentos produtivos é baseado na avaliação de desempenho e patrimônio das firmas. A qualificação da força de trabalho é feita predominantemente de forma externa às empresas, em redes de apoio fomentadas ou criadas. Por fim a transferência tecnológica é pautada pelo modo como funcionam os direitos de propriedade intelectual no mercado. Neste modelo os estímulos de um mercado não regulamentado e competitivo induziriam a um ambiente de inovação tecnológica radical. Estas são as variáveis de análise: como as empresas interagem entre si, o modo como se financiam, como se relacionam com o mundo do trabalho e qual o padrão de aprendizado tecnológico que adotam.

³ “fordismo” foi um termo notabilizado pela assim chamada “escola de regulação” francesa de origem no estruturalismo marxista e no institucionalismo, nos anos oitenta: Michel Alglieita, Robert Boyer, Alain Lipietz, entre outros. O foco desta escola era a análise dos diferentes arranjos entre o que foi denominado “regimes de acumulação” e “modos de regulação”, suas tensões internas, contradições e crises (produção em massa e sub-consumo, políticas keynesianas e crise fiscal, estagflação) e a transição para o período pós-fordismo.

As economias do tipo “Economia de Mercado Coordenado” (ou EMC), por sua vez, como no caso da Alemanha, com variações importantes para o caso japonês ou sueco, as relações inter-firmas acontecem sob um marco ou referência institucional e cultural que favorece a cooperação e coordenação através de espaços deliberativos, que enfatizam a colaboração e a confiança recíproca entre os agentes. As relações com o sistema financeiro, muito mais estreitas que no modelo EML, permitem arranjos de financiamento de mais longo prazo, baseados nas expectativas de crescimento, mais do que as taxas de *markup* de curto prazo. A estrutura de comando empresarial frequentemente incorpora formas colegiadas de direção e processos de informação e decisão que estreitam a relação entre acionistas, clientes e fornecedores. Sindicatos patronais e de trabalhadores são poderosos e estabelecem pactos de crescimento mutuamente benéficos, em negociações coletivas, validados pelo Estado. Estes acordos envolvem as barganhas salariais, os níveis de qualificação e empregabilidade por um lado e as concessões de vantagens fiscais, proteção de mercados e tecnologia do outro. Neste modelo as inovações são mais incrementais porque inseridas em contextos mais regulados, de longo prazo, no mecanismo de competição entre as empresas. Nestas economias o Estado tende a garantir níveis de proteção social superiores, implicando um percentual de gasto público superior (na Alemanha era de 50%, contra 35% dos Estados Unidos, nos anos noventa, aproximadamente).

Nos países da periferia do sistema o tipo de hegemonia dos países centrais abriu brechas para a construção de políticas desenvolvimentistas que assumiram outros padrões diversos dos modelos básicos abordados. Um exemplo recorrente na literatura de *varieties of capitalism* é o caso da Coreia do Sul. O exemplo coreano é marcado pela exacerbação do modelo coordenado de capitalismo. A presença do Estado intervindo diretamente é a marca deste modelo. Os salários foram contidos pela repressão aos sindicatos, mantendo os custos produtivos baixos e tornando os produtos coreanos mais competitivos. A qualificação da força de trabalho foi compulsória, utilizada como contrapartida para obtenção de vantagens fiscais. O crédito era garantido pelo controle público sobre os bancos, tanto o interno quanto o externo. O consumo de supérfluos foi taxado para garantir arrecadação fiscal e proteção à economia local. A política industrial foi direcionada totalmente para exportação, considerando a debilidade do mercado interno de consumo. O Estado induzia a obtenção de ganhos de escala através da formação de cartéis (chamados de *chaebol*) e da verticalização da produção. Apesar disso os baixos níveis de desemprego, a contenção das imigrações pela reforma agrária e certo nível de proteção social criaram as condições para que empresários e trabalhadores cooperassem em torno de objetivos de uma política marcadamente nacionalista. A tecnologia associada aos ganhos de competitividade foi resultado de um longo processo de imitação tecnológica simultânea à criação de um sistema nacional de inovação (Haggard, 2004). O caso Brasileiro foi diferente, sobretudo após o regime militar, a democracia no plano político, mesmo que formal e restrita aos mecanismos da representação tradicionais, impôs um conjunto de restrições e regras que nos distanciaram do “modelo coreano” como veremos a seguir.

O estudo do Estado, em relação aos demais atores tem grande relevância nesta abordagem. Em relação ao papel do Estado é central o conceito de “autonomia inserida” (*embedded autonomy*) proposto por Peter Evans (2004). A idéia central é que processos de desenvolvimento de longo prazo só podem surgir quando o ambiente institucional favorece a ação de sinergias entre o setor público e privado. Estas sinergias exigem uma burocracia estável, qualificada e comprometida com o ideal desenvolvimentista, de um lado, e grupos empresariais e de trabalhadores, do outro lado, igualmente comprometidos com uma visão não-rentista ou não-clientelista de desenvolvimento. Evans analisou com profundidade as experiências do sudoeste asiático, em especial a Coreia, concluindo que o sucesso econômico está muito relacionado com a trajetória e habilidade dos burocratas estatais criarem elites empresariais numa estratégia que ficou conhecida como “seleção dos vencedores” ou em inglês: *pick-up the winners*. Por sua vez, o mercado e seus grupos de interesse soube manter e preservar a burocracia estatal sem degenerar em novas formas de insulamento militarizado ou predação do Estado.

Evans propõe um modelo híbrido, combinando três grandes forças que construiriam um equilíbrio institucional: a capacidade da burocracia em dar respostas rápidas e eficientes aos sinais de mercado, a capacidade de regulação e coordenação do Estado (ele chama de Estado Desenvolvimentista em oposição “Estado Predador”) e o processo democrático, em especial, os mecanismos de controle e transparência, de baixo para cima. O processo democrático permite por excelência a conexão (a inserção) da burocracia com os diversos grupos sociais organizados. A autonomia do Estado em Evans, portanto, não é só relativa como no sentido clássico marxista de subordinação dialética da esfera política às condições materiais de produção, mas é relativa também porque submete o Estado a um conjunto de elos, compromissos e relações (no bojo da democracia) com canais de negociação permanentes e institucionalizados. A parceria preconizada implica no compartilhamento de projetos, na sinergia e simbiose público e privada. Não devemos confundir, entretanto, a autonomia com insulamento, nem a parceria com anulação das diferenças ou captura do Estado pelo mercado (como nos típicos “problemas de agência”). Ainda que tanto os problemas de agência, como o insulamento burocrático sejam fenômenos comuns e observáveis na vida pública de países em desenvolvimento. Nossa trajetória parece confirmar os argumentos precedentes: combinamos um padrão de sinergias público-privado com traços arcaicos, legado de elites predatórias que ainda sobrevivem.

Outros autores também enfatizam uma perspectiva de influência crescente do Estado sobre os mercados. Chang (2004), por exemplo, ao analisar o processo de industrialização do sudoeste asiático reafirma o papel do Estado nas medidas regulatórias. Chang diz que a globalização e o domínio das transnacionais não é necessariamente um obstáculo ao desenvolvimento, desde que haja uma efetiva política industrial. Chang e Rodrik (2002) reputam a falência de políticas neoliberais nos países menos desenvolvidos pela sua incapacidade de dar conta da complexidade de fatores políticos e econômicos destes países. Os países que desenvolveram estratégias autônomas de ação como políticas industriais ativaram sucesso, os que simplesmente seguiram o roteiro proposto pelas organizações multilaterais sofreram longos períodos de estagnação econômica e conflitos sociais.

O que os teóricos destas escolas nos dizem é que não há uma única estratégia de cooperação e coordenação entre Estado e mercado. Há uma variedade de arranjos institucionais endógenos que dependem de um conjunto muito grande e diversificado de fatores políticos para serem efetivos (Haggard, 2004). O Chile, por exemplo, seria um caso emblemático onde variáveis institucionais endógenas explicariam melhor sua estabilidade e desenvolvimento, do que suas relações econômicas com o setor externo. As coalizões políticas estabelecidas no período autoritário, a presença de tecnocratas com autonomia, por exemplo, são fatores mais potentes que a abertura comercial indiscriminada ou as reformas neo liberais dos anos oitenta e noventa.

No Brasil, o poder de agenda conferido ao Executivo na nossa matriz institucional permitiu desenvolver mecanismos de coordenação com o mercado, mesmo em governos de centro-esquerda onde as prioridades mudam e a governabilidade se restringe. O nosso modelo de presidencialismo- ambíguo e dual - permite a formação de uma coalizão no parlamento capaz de garantir o mínimo de sustentação para a ação coordenadora e reguladora do Estado. Como tem demonstrado o comportamento do Congresso em relação ao poder executivo ao longo dos anos pós-redemocratização e a fragmentação corporativa e patrimonialista dos grupos de pressão, com baixo ou quase nenhum poder de veto. A persistência destas dualidades e ambiguidades no padrão de relacionamento público-privado é o que fundamenta a complexidade, fragmentação e imprevisibilidade identificadas na nossa trajetória de desenvolvimento.

3. Estado e Empresários: de FHC à Lula

A relação entre o Estado e os empresários industriais no Brasil tem sido marcada por relações de sinergia, mas também por momentos de crise e conflito em conjunturas específicas quando as políticas públicas sinalizam algum constrangimento para a atividade industrial. Tomando como referência estudos recentes

(Pereira e Diniz, 2009; Diniz e Boschi, 2007) podemos definir no mínimo três grandes ciclos recentes: o período dos anos noventa caracterizado pela perda de poder político dos empresários e predomínio de políticas neoliberais, um segundo ciclo marcado pela ruptura do consenso liberal e retomada do protagonismo do empresariado e um terceiro ciclo iniciado com o governo Lula retomada das políticas industriais ativas e uma nova repactuação entre Estado e empresários industriais.

No período de consolidação do parque industrial brasileiro, entre 1930 e 1980, o país se industrializou sob a direção de uma coalizão política-institucional que tinha como principais atores os empresários industriais nacionais, uma burocracia pública em formação e condições externas favoráveis que estimularam e protegeram setores domésticos da concorrência predatória de concorrentes externos. Este período foi conhecido como substituição de importações e foi amplamente analisado pela literatura especializada .

Nos anos noventa predominou na formulação de políticas públicas de desenvolvimento as idéias originadas no movimento teórico-político hoje conhecido como “Consenso de Washington”. Foi um processo de debate organizado pelo Banco Mundial e FMI no final dos anos oitenta que produziu uma agenda propositiva capaz de servir como orientação aos gestores das instituições multilaterais de crédito e fomento. Basicamente as propostas retomavam o ideário liberal do final do século XIX. No Brasil a conjuntura deste período era de extrema instabilidade política. O País recém havia saído de uma crise profunda de governabilidade no período 1987 – 1990, produzida pelo fracasso das políticas de estabilização, em especial o chamado “Plano Cruzado” durante o governo do Presidente José Sarney. As elites políticas, a direção do governo federal e os próprios empresários industriais estavam enfraquecidos e vulneráveis em relação ao receituário neoliberal dos organismos internacionais. O Governo Collor, a despeito da abreviação do seu mandato, em 1990, iniciou um longo período de medidas que privilegiaram o setor financeiro e bancário em detrimento do setor produtivo e industrial. O período desenvolvimentista (proteção de setores estratégicos, substituição de importações, investimentos públicos em setores produtivos e infraestrutura, coalizão entre burocracia pública e empresários industriais, etc.) foi visto como um atraso, uma espécie de populismo econômico que conduzia à ineficiência generalizada do sistema econômico e surtos frequentes e crônicos de alta inflacionária. Junto com esta crítica se propunha a diminuição drástica do Estado na formação de poupança e investimento, o que significou um profundo processo de desestatização em diversos setores produtivos. Outras medidas foram implementadas como a flexibilização e precarização das relações salariais e empregatícias, o combate ao déficit público com cortes profundos no orçamento estatal e o fim progressivo dos subsídios e incentivos fiscais, tão comuns no período anterior.

Na década de noventa as reformas econômicas foram orientadas para diminuir a influência do Estado no funcionamento dos mercados. Em 1994 o governo Itamar Franco elaborou um plano heterodoxo de combate à inflação e estabilidade monetária, sob a direção do então Ministro da Fazenda, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso. O sucesso do plano alavancou a vitória eleitoral do presidente Cardoso em 1995. O plano estimulou a internacionalização da economia pela apreciação da taxa de câmbio, abertura comercial e liberalização dos fluxos financeiros. Houve uma profunda reestruturação no parque industrial com uma onda de aquisições, fusões e compras de fábricas nacionais por empresas estrangeiras. O processo de desindustrialização crescente só não foi maior porque havia um estoque de plantas industriais bem consolidadas do período econômico anterior. Uma das marcas deste período foi o crescimento drástico da titularidade estrangeira, ou seja, de uma desnacionalização profunda das empresas.

A reação empresarial, ainda que não uniforme, foi claramente marcada pela dissonância em relação à estratégia neoliberal. O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial⁴, o IEDI, por exemplo,

⁴ Importante *think-tank* do setor privado industrial, foi fundado em 1989 e reúne atualmente 44 empresas de grande porte (www.iedi.org.br), tem se pautado recentemente por uma postura (neo) desenvolvimentista.

produziu documentos propondo que o Estado retomasse um papel ativo no desenvolvimento. A FIESP, por outro lado, publicou um documento intitulado “Livre para crescer, proposta para um Brasil Moderno”, em 1990, onde defendia a estratégia geral do governo. Os empresários chegaram a formar uma coalizão de clara natureza lobista e de *advocacy* chamada “Ação Empresarial” liderada por Jorge Gerdau, (líder corporativo e empresário monopolista na cadeia siderúrgica). Nesta época a Confederação Nacional da Indústria (CNI), dirigida por Fernando Bezerra, também fazia coro às políticas do governo Cardoso (1995-2002). Muitos empresários e líderes setoriais, ao perderem posições no mercado, tiveram respectivamente sua influência política reduzida. Foi, por exemplo, o caso da empresa “Metal Leve”, tradicional no setor de autopeças, que foi vendida à Mahle, alemã. Em paralelo um conjunto de empresários nacionais, normalmente aliados com investidores externos forma alçados a uma posição de destaque na medida em que adquiriram setores antes estatais como o sistema de telefonia, fixa e móvel, complexos siderúrgicos que foram privatizados, etc. Nas palavras de Pereira e Diniz (2009):

“Sob a égide das novas diretrizes neoliberais, é a lógica concentradora das grandes corporações transnacionais que comanda a nova ordem econômica, cuja prioridade é a inserção-integração das economias nacionais numa estrutura de poder de escopo transnacional marcada por fortes assimetrias econômicas e políticas. Somente uma fração muito restrita do empresariado local, em geral associada aos grandes conglomerados, tem condições de aceder e participar desta estrutura. Os demais segmentos operam sob condições altamente desfavoráveis, no limite da sobrevivência. Grande parte pereceu; os que garantiram sua sobrevivência pela fusão, associação ou parceria com empresas internacionais tiveram sua sorte atrelada ao sucesso da estratégia dominante.” (p.89).

Alguns debates que eram centrais no período desenvolvimentista como o binômio “empresa nacional/empresa estrangeira” e “centro/periferia” perderam conteúdo, já que o capital externo passa a ser visto como parceiro e sua presença é naturalizada na paisagem econômica doméstica. Este período reforçou a percepção já antiga de que o empresariado industrial brasileiro tem uma fraca organização como ator coletivo, uma baixa capacidade de ação conjunta. Uma das causas desta desarticulação sistêmica – a despeito do peso econômico de muitos grupos – é a própria estrutura corporativa de representação de interesses, herdada do modelo sindical varguista dos anos trinta. A inexistência de uma organização de elite, de natureza multi-setorial, capaz de concentrar a representatividade de múltiplos setores, aliada à incapacidade dos empresários industriais formularem um projeto mais amplo que seus próprios interesses imediatos (incorporando os trabalhadores, por exemplo), estão entre as causas endêmicas da sua baixa influência.

A aplicação da agenda pró-mercado produziu; entretanto, efeitos colaterais extremamente nocivos tais como a reconcentração de renda, um crescimento desproporcional do setor financeiro, insatisfação dos trabalhadores pelas políticas de contenção salarial, aumento da vulnerabilidade externa, apreciação cambial exagerada, etc. O aumento da instabilidade política na região da América Latina resultou num espaço relativamente curto na eleição de presidentes de centro esquerda ou que se opuseram ao receituário macroeconômico ortodoxo, entre os países que sofreram esta inflexão política podemos citar o Equador, a Bolívia, o Uruguai, o Paraguai, a Argentina, a Bolívia, a Venezuela e mesmo o Brasil em 2002 com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva. Estes governos, de corte nacionalista e com fortes prioridades na agenda social (fruto de compromissos com bases sociais de trabalhadores e excluídos), se equilibram numa macroeconomia de transição entre o modelo ortodoxo e o modelo heterodoxo. Em 1998 acontece a primeira grande crise após a implantação do Plano Real em 1994. Naquele ano houve uma desvalorização cambial profunda com fortes impactos sobre a política de exportações industriais. Paralelamente o IEDI retoma o viés de defesa de uma política industrial ativa. Pesou nesta retomada de posições a liderança de Julio Almeida, professor de Economia da Unicamp que recolocou nos debates os temas macroeconômicos. Outra mudança significativa neste período foi a eleição para a direção da FIESP, Federação das Indústrias de São Paulo e poderoso centro de pressão do empresariado industrial, de

Horácio Lafer Piva e na Confederação Nacional da Indústria de Armando Monteiro, ambos empresários com forte viés nacionalista e sensibilidade para qualificação da pauta típica empresarial com temas de maior universalidade, de interesse social mais geral.

A eleição de uma coalizão de centro-esquerda encabeçada por Lula em 2002 a princípio provocou uma reação negativa de parte do empresariado industrial que temia, por razões ideológicas e históricas um governo restritivo aos interesses do mercado. Na medida em que Lula define um perfil de compromisso com as bases do antigo modelo (cumprimento dos acordos internacionais, manutenção da política monetária, pagamento da dívida externa e interna, etc.) o empresariado industrial se aproxima do governo. Por outro lado o Governo Lula, tendo parte de seus quadros dirigentes originado no ambiente industrial mais dinâmico do país – a indústria automobilística do “ABC paulista”-vai retomar ativamente a proposição das políticas industriais vistas anteriormente. A criação de colegiados negociais e pactuais (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, CDES, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, CNDI, câmaras setoriais no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) com o convite explícito às maiores lideranças industriais, sinalizava um novo período de relação entre Estado e indústria. O processo de recepção e acomodação do ideário lulista ao *mainstream* das elites industriais é um dos elementos explicativos da dinâmica institucional recente.

Desde 2002 o IEDI e a FIESP, assim como a CNI, através de suas assessorias econômicas sugerem uma série de temas típicos ao debate da estabilização econômica com crescimento: retomada das exportações, os juros altos inibindo o crédito, o problema da inovação nas empresas, a desindustrialização pelo câmbio super valorizado, etc. O tema da suposta desindustrialização é particularmente interessante porque aborda um aspecto estrutural da formação do grupo de capitalistas industriais. Em países de alto grau de desenvolvimento, por exemplo, é normal que a indústria diminua peso relativo no conjunto da economia. Isto acontece porque a força de trabalho super especializada acaba se concentrando na área de serviços, com valor adicionada per capita bem mais alto. Porém no Brasil, este movimento tem caráter prematuro já que as cadeias industriais não absorvem toda mão-de-obra excedente e o setor serviços ainda é muito dependente da indústria.

A eleição de Lula em 2002 com uma proposta de retomada do desenvolvimentismo, porém sem desconstruir as bases da estabilidade monetária conquistada anteriormente (geração de superávits públicos, câmbio flutuante e independência operacional do Banco Central), inaugura uma terceira fase, marcada pela retomada dos empresários industriais como produtores de políticas. Os empresários, entretanto fazem desde o início uma crítica muito forte à política monetária das taxas de juros muito altas e às flutuações cambiais. A reeleição de Lula para um novo mandato presidencial em 2006 demonstrou que a política econômica incorporou de forma politicamente exitosa a fatores que não estavam no cenário anterior como um forte componente redistributivo (programas de renda mínima, aumento real do salário mínimo e das pensões) e um forte programa de investimentos públicos estruturantes. A crise internacional de 2007/2008 só confirmou o cenário de retomada do papel coordenador do Estado e de novas oportunidades para países emergentes na geopolítica mundial.

Esta terceira fase ainda não está consolidada. De um lado o protagonismo de entidades como a CNI aumentou, o que pode ser visto pela influência junto ao Congresso Nacional e nos meios de comunicação. O Governo Lula, especialmente no segundo mandato valorizou políticas distributivas que amenizaram o problema da manutenção da política econômica anterior, sem alterá-la na sua lógica operacional. Os fóruns de debate e consulta envolvendo empresários e trabalhadores continuam a se reunir com uma pauta e agendas com relativo poder de influência e agenda no governo, em especial o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o CDES e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (o CNDI), este último com maior intensidade entre 2005 e 2007. A Política de Desenvolvimento Produtivo, por exemplo, lançada em 2008 contou com a presença e apoio ativo das entidades empresariais e de trabalhadores. O governo federal parece ter um protagonismo central, é o Estado que organiza as pautas,

as agendas, convoca os atores e os legitima nestas instâncias, como se fosse um modelo corporativo clássico. Mas persistem sérios problemas, por exemplo, o tema da reforma sindical e trabalhista tem pontos de antagonismo e conflito claramente não resolvidos entre trabalhadores e empresários. A política monetária é outro conflito que une trabalhadores organizados e empresários industriais de um lado e o governo de outro. Mesmo dentro do governo os setores mais ligados à produção e às políticas sociais fazem críticas veladas à manutenção do receituário econômico ortodoxo. Há uma série de “filtros discursivos” que selecionam e induzem alianças táticas, movediças e por vezes contraditórias, no interior destes fóruns durante todo o governo Lula, mecanismos que só podem ser satisfatoriamente compreendidos se utilizarmos ferramentas conceituais de múltiplas abordagens.

Nestes novos ciclos de relação Estado /Sociedade há exemplos concretos de reorganização dos empresários industriais. A adoção por várias entidades de um modelo profissional de gestão, se colocando como articuladoras políticas e prestadoras de serviços para as empresas foi fator marcante (Diniz e Boschi, 2003). A Associação Brasileira da Indústria Química, a ABIQUIM, é um exemplo emblemático. A gestão foi toda profissionalizada, segundo Diniz e Boschi, a direção é dada por um conselho superior e a entidade apoia as empresas num sem número de funções que ultrapassam a mera atividade de representação, tais como a capacitação empresarial, a promoção comercial no exterior. Outras entidades são citadas como o Instituto Brasileiro de Siderurgia, a Associação Brasileira de Indústria Farmacêutica e a Associação Brasileira de Indústria eletro-eletrônica, entre outras entidades nacionais de representação. A existência de uma burocracia estável e qualificada nestas entidades permitiu que elas desenvolvessem desde o início da década atual uma forte ação de *lobby* no governo federal e no Congresso Nacional. Esta atuação demandou forte modernização da estrutura de representação de muitas organizações. A Organização Nacional da Indústria do Petróleo, ONIP, foi por excelência o emblema de uma nova matriz organizacional. Estruturada como uma Organização Não Governamental – de adesão voluntária, não obrigatória, ela significou um espaço de articulação entre o setor estatal – a Petrobrás - e as empresas privadas, de classe ou profissionais e órgãos governamentais na busca de estratégias para expansão e fortalecimento da cadeia produtiva como um todo.

Outro exemplo foi a criação da “Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica” (PROTEC), criada em fevereiro de 2002, num evento da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos, a ABIMAQ. O tema da inovação, assim como da expansão do comércio exterior e da política industrial e de desenvolvimento regional já havia sido objeto de documentos lançados publicamente pela CNI, FIESP e IEDI na transição do governo FHC para o governo Lula em 2002.

Deve-se ressaltar que para muitos autores esta convergência entre os interesses do Estado e de uma “burguesia industrial” não é tão recente, remontando à origem do parque industrial brasileiro. Ianni (1977), por exemplo, afirma claramente que a expansão do capitalismo industrial no país não foi um processo imposto ou forjado de forma verticalizada pelo Estado, mas:

“o resultado de um largo e crescente convívio entre a burguesia industrial e o poder público. Depois da Revolução de 1930, paulatinamente os membros dessa burguesia nascente procuraram interferir nas decisões do governo, no sentido de estimular-se a industrialização e planificar-se o desenvolvimento econômico nacional ...”(p.94)

Nesta perspectiva mais histórica das formas de cooperação Estado / Mercado cabe citar a experiência das “Câmaras Setoriais” no Brasil. No início dos anos noventa, no Governo de Collor de Mello houve uma reestruturação profunda dos organismos colegiados e conselhos tripartites (Governo, empresários e trabalhadores) que haviam funcionado durante os anos de crise na década de oitenta. Foi criado o Ministério da Economia, de vida curta, assim como o governo, extintos o Conselho Interministerial de Preços (o CIP), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o Conselho de Política Aduaneira (CPA) e assim por diante. Neste contexto o governo propôs a criação de Câmaras Setoriais tripartites para

negociação de preços e salários. Adotou-se um modelo inspirado no corporativismo Europeu, embora aqui com menos participação dos trabalhadores e o escopo das negociações, um alcance mais restrito e pontual que a experiência corporativista europeia. O sucesso aconteceu sobretudo no setor automobilístico, de forte representatividade, produziram-se acordos para manutenção de emprego em troca de incentivos fiscais e contenção das reivindicações trabalhistas. Vários acordos foram pactuados em 1992, 1993 e 1995, com efeitos benéficos sobre o nível de emprego, faturamento do setor e arrecadação fiscal.

As resistências do governo da época, entretanto, receoso de perder o controle centralizado da política industrial, acabou condenando a experiência que foi rapidamente desmobilizada. Estas “arenas” corporativas foram desmontadas rapidamente no início do segundo mandato de Cardoso. Há estudos que tentam demonstrar os efeitos danosos para a política automotiva neste período resultantes do fim destas “arenas” de negociação: desequilíbrio de preços, desnacionalização do setor de peças, grande renúncia fiscal, conflitos entre governos estaduais disputando investimentos, aumento do preço dos veículos e desemprego setorial (Arbix, 2000 e De Negri, 1998). Esta experiência ocorrida no Governo Cardoso revela que a aparente racionalidade da arena – que resultou em benefícios para o governo (políticos, fiscais, etc.) e para a indústria automobilística (menos concorrência predatória, mais estabilidade, vendas, proteção concorrencial, etc.)-não foi suficiente para garantir sua existência. O processo (um evento crítico, de fato) sugere que a explicação para o a desmobilização da arena esteja exatamente na ausência de um ideário governamental participativo e desenvolvimentista no período FHC.

No Brasil, como vimos, o modelo corporativo de organização da produção ajuda a entender como foi a história do capitalismo brasileiro pós 1930. As relações entre capital e trabalho, bem como a estruturação das formas de representação de empresários e trabalhadores, foi determinada pela legislação, pelo Estado varguista no período autoritário conhecido como Estado Novo. A pulverização da estrutura sindical, sua verticalização e o papel da Justiça do Trabalho, a incapacidade do sistema em ser representativo e a baixa punição à deserção fizeram desta estrutura um ambiente pouco propenso à negociação, à cooperação, à formação de pactos coletivos. Esta talvez seja uma primeira e marcante diferença do modelo corporativo europeu clássico.

A formação dos trabalhadores foi precária neste período conhecido como fase desenvolvimentista. O ciclo de substituição de importações ainda que tenha industrializado boa parte da economia foi feito pela transferência de tecnologias de baixa complexidade, muitas já obsoletas e pouco inovadoras nos seus países de origem. A força de trabalho mais dinâmica (indústria automobilística e de bens duráveis) foi formada por instituições para estatais como o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial). A estrutura de financiamento produtivo, por sua vez, era fortemente dependente do Estado através do BNDE, ainda sem o “S” pois a dimensão social só viria mais tarde. A inovação tecnológica foi praticamente inexistente, limitando muito a expansão da produtividade. Neste padrão de relacionamento as formas de cooperação eram quase inexistentes. Nas palavras de Delgado (2007):

“Na relação inter-firmas, é possível identificar padrões de coordenação de mercado e informais, ao lado da presença expressiva das estatais no fornecimento de diversos insumos. A reduzida capacidade das entidades empresariais para a orquestração de esquemas de colaboração, a transferência de tecnologia processada através da relação entre as empresas e fornecedores externos, a incipiente formação e os vínculos precários da força de trabalho com as empresas, a desarticulação entre o sistema de ciência e tecnologia e o mundo da produção, a prevalência de políticas alocativas nas ações do Estado – sem exigências de contrapartidas junto às empresas, seja para a formação dos trabalhadores, seja para a inovação – circunscreveram as atividades de inovação incrementais e/ou radicais, tendencialmente concentradas em empresas públicas, com fraco rebatimento no tecido industrial” (p. 10).

Uma das diferenças mais marcantes da trajetória brasileira daquela observada no leste asiático no mesmo período foi a pouca capacidade de *enforcement* do Estado brasileiro. Mesmo no regime de exceção o Estado não logrou universalizar procedimentos capitalistas e coibir formas pré-capitalistas de produção que sobreviveram em setores, empresas ou regiões, de baixa produtividade, dinamismo e acumulação. O domínio estatal inclusive de setores produtivos, aliado à estrutura corporativa de representação, impediu que atores específicos desenvolvessem mais autonomia e capacidade de arbítrio e negociação.

A crise do paradigma fordista nos anos setenta (fim da conversibilidade de Bretton Woods, custos elevados dos choques do petróleo, crise de endividamento, etc.) mudou este quadro (Piore e Sabel, op. cit.). Foi a retomada das soluções pró-mercado que resultaram no final dos oitenta no já conhecido *Washington Consensus*. As medidas preconizadas: abrir o país ao comércio internacional, flexibilizar o fluxo de capitais, tornar o câmbio flutuante, desregular os mercados, em especial o mercado da força de trabalho, reformar a administração pública para cortar gastos, em especiais os gastos sociais, privatizando setores produtivos estatais, assegurar direitos de propriedade em novos marcos de regulação e “agencificação”⁵, estabelecer metas de inflação e políticas monetárias ativas de juros altos para conter eventuais aumentos de demanda, etc., foram algumas das principais medidas. A história é conhecida, nos países onde mais fielmente este receituário foi aplicado, maior foi *adébâcle* econômica e social, sendo que os próprios organismos multilaterais, em especial o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial reconheceram tal fracasso (Rodrik, 2002).

Foi neste ambiente de crítica à trajetória neo liberal e retomada da centralidade do Estado que ressurgem as políticas industriais nos países da periferia, ou chamados de “emergentes” como o Brasil. Como já foi abordado a política industrial na concepção clássica ou é para corrigir as chamadas “falhas do mercado” (quando o mecanismo de preços não assegura a alocação ótima dos recursos), ou são “políticas horizontais” (orientadas para temas transversais como capital humano, infra-estrutura, tecnologia, etc.). As políticas ditas “seletivas” são aquelas orientadas pela coordenação econômica pelo Estado, supondo-se que haja custos de transação e informação imperfeita. O problema das políticas seletivas é o estabelecimento dos critérios para a escolha dos alvos, dos objetivos a serem perseguidos. Por exemplo, dada a escassez de recursos para pós-graduação há que se escolher quais setores serão beneficiados e justificar tais escolhas com comparações do tipo custo / benefício que nem sempre são legitimadas política ou socialmente. A política industrial brasileira atual combina elementos de políticas horizontais com escolhas específicas. Por exemplo, o apoio à bolsas de ensino para projetos que representam inovação (de processo ou produto) seria uma política horizontal, já o objetivo de recuperar a indústria naval brasileira seria um política seletiva. Segundo a síntese de Delgado:

“Quaisquer que sejam seus objetivos – equiparação, solução de problemas de coordenação econômica, ampliação do emprego, inovação e desenvolvimento tecnológicos -, e seus instrumentos – subsídios, crédito, tarifas, compras do Estado, orientação dos investimentos, apoio à inovação –, ela deve envolver o estabelecimento de laços entre o empresariado e o Estado como uma condição básica para possibilitar ganhos de informação, reciprocidade, credibilidade e confiança, que garantam eficácia às políticas e segurança aos empresários para a realização dos investimentos. As condições institucionais mais favoráveis para a

⁵ “agencificação” é um termo comumente utilizado na literatura de gestão pública para designar o processo vivido pelo Brasil a partir dos projetos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995) que criaram as agências reguladoras e executivas (inspirado teoricamente na escola do *New Public Management* ou simplesmente “gerencialismo”). O processo de “agencificação” se inscreve num amplo leque de estratégias e instrumentos (privatização de serviços públicos, gestão para resultados, contratualização de serviços, competição por recursos, uso de modelos gerenciais do setor privado, etc.) inspirado na “desministerialização” do *civil service* britânico nos anos oitenta e criação das agências. Hoje no Brasil há um amplo debate entre o poder Executivo e o Congresso sobre o escopo de jurisdição das Agências, sua relação com os prestadores de serviço e o poder de concessão da autoridade pública.

colaboração Estado/empresariado realçam certas características da organização da máquina do Estado e da estrutura de articulação de interesses do empresariado. (Delgado, 2007, p.18).”

Em síntese, a literatura sobre desenvolvimento nos países emergentes aponta algumas características como fundamentais para a existência de políticas industriais, todas elas podem ser identificadas na trajetória dos Governos Cardoso e Lula, com intensidades e impactos variáveis:

- (a) Uma burocracia tipicamente weberiana, objetiva, qualificada, impessoal, com autonomia, mas com fortes vínculos com grupos e setores econômicos (capital e trabalho), no sentido dado por Evans;
- (b) A existência de organizações, grupos e atores, tanto de trabalhadores quanto de empresários, em organizações com densidade política e institucional, representatividade e capacidade de elaboração mais estratégica, além de seus horizontes corporativos;
- (c) A existência de instituições estatais ou para estatais capazes de organizar as “arenas” de pactuação e negociação coletiva, inclusive o funcionamento dos colegiados e câmaras setoriais;
- (d) A existência de um sistema juridicamente viável de contrapartidas, como no modelo corporativo clássico, de metas recíprocas entre Governo, empresário e trabalhadores, como exemplo, a meta de emprego e produção assumida pelo capital em contra parte à incentivos fiscais equivalentes;
- (e) O ambiente macroeconômico importa também, a estabilidade com crescimento e baixa inflação pode assegurar a previsibilidade necessária para ampliação dos investimentos. Por outro lado, insegurança jurídica, juros altos que inviabilizam o crédito produtivo e contribuem para a crescente financeirização, câmbios super valorizados, etc., são fatores que dificultam a cooperação e a coordenação entre atores.

As características da economia brasileira recente, em especial as políticas industriais e no seu bojo a política de inovação tecnológica, parecem reproduzir o modelo “Economia de Mercado Coordenado” ainda que com características bastante diferenciadas da experiência alemã, coreana ou japonesa.

Conclusões

1. Sobre o referencial teórico necessário ao entendimento da trajetória do capitalismo brasileiro recente, em especial da relação Estado e Sociedade: a abordagem teórica da escola das *Varieties of Capitalism* (VoC) parece ser adequada para entender a trajetória institucional da política industrial brasileira, em particular o funcionamento das “arenas”, entretanto, com necessárias adaptações. Ao introduzir o conceito de “complementariedade institucional” (retomando a noção de North de “matriz institucional”) fornece uma ferramenta teórica para entender como as várias organizações públicas e privadas foram articuladas na produção da política industrial recente, criando um regime de incentivos e restrições aos comportamentos dos agentes e rejeitando a famosa tese da “convergência institucional” defendida pelo *Washington Consensus*.⁶ Ao elencar entre suas categorias analíticas o grau de cooperação entre burocratas e empresários modernos a abordagem se aproxima de autores vinculados ao neo-institucionalismo e outras derivações como Evans (“autonomia inserida”), Schneider (“capitalismo político”) ou Chang (“perspectiva histórica comparada”). Um dos elementos teóricos do programa de pesquisa proposto pela VoC é a idéia de que a eficiência econômica depende da coordenação que acontece em diversos níveis, intra-firmas, inter-firmas e entre atores sociais e políticos. Hall e Soskice (op.cit.), enfatizam que ao ampliarem a esfera deliberativa, certas instituições podem ampliar a base de conhecimento comum que facilita o processo de coordenação. Além disso,

⁶ O assim chamado “consenso de Washington” foi inicialmente um termo criado pelo economista John Williamson numa conferência de organismos financeiros multilaterais na capital norte americana no final dos anos oitenta, preconizava medidas fiscais, monetárias e cambiais de natureza liberal o que ajudou a direcionar estes organismos para apoiar grandes processos de privatização, redução de gastos públicos e reformas do Estado em diversos países da América Latina.

eles propõem o conceito da *logic of appropriateness* (lógica da adequação) para entender a relação entre instituições e comportamento dos agentes, que, digamos, “relativiza” a lógica racionalista *strictu sensu*⁷. Para concluir a abordagem da VoC sinaliza claramente a possibilidade de mudança institucional endógena através de processos de “reforma”, “defecção” e “reinterpretação” (Hall e Thelen, 2009). Este último enfatiza a mudança institucional através da mudança de idéias:

“...the actors associated with an institution leave its formal attributes intact but gradually change the content of the practices associated with it. In some cases, that entails reinterpreting a legal or regulatory regime. In others, it involves the gradual acceptance of practices that would not formerly have been seen as congruent with the continued existence of the institution. In comparison to ‘reforms’ discussed above that formally revise or abolish an institution...” (p.23)

2. A capacidade de cooperação entre agentes públicos e privados está associada ao grau de convergência da opinião pública empresarial com as ações de governo. Foi assim no período desenvolvimentista até a crise nos anos oitenta ea crise do neoliberalismo nos anos noventa. A coordenação e cooperação dependem também da orientação estratégica da política industrial. Ao fomentar incentivos e benefícios fiscais em setores intensivos em força de trabalho (setores de móveis, calçados, têxteis, por exemplo) ou de valor médio e superior (indústria automobilística) o governo conquistou apoio destes segmentos. Paradoxalmente um governo de “centro-esquerda” teve grande apoio do sistema financeiro por conta da política de juros elevada;
3. É verdade também que as instituições – vistas sobretudo como “organizações para a ação” - de fato parecem funcionar no caso brasileiro, como estratégias de superação dos dilemas de ação coletiva e redução dos custos de transação coesianos. A reorganização de associações empresariais – que romperam com a estrutura de monopólio da organização sindical empresarial – cuja natureza extrapola a mera representação (ONIP, ABIQUIM, p. exemplo) conseguiram elevar o debate público com governo para um novo patamar. Por outro lado o governo brasileiro, em especial no governo Lula (cabe lembrar: um presidente surgido do ambiente sindical e corporativista dos anos oitenta), estimula – com grande publicidade – algumas “arenas” de “concertação” (CDES, CNDI e os assim chamados “Foruns de Competitividade”, por exemplo) e novos arranjos institucionais (a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial é o significativo exemplo), na tentativa de legitimar por um lado, mas controlar por outro, a crescente demanda de novos empresários industriais;
4. Podemos concluir que o ambiente macro-econômico, as condições exógenas e a expectativa de negócios, são fatores com grande influência na cooperação e coordenação entre atores públicos e privados. Por outro lado, *pari i pasu*, com a boa vontade de ambas as partes em definir iniciativas fundamentais do desenvolvimento brasileiro, havia (e há, ainda) um conjunto de crenças e temas que reforçam a não cooperação, a separação e a não convergência de preferências e interesses. Em geral estes temas permaneceram de um governo para outro, como a vigência das regras cambiais e a política fiscal, por exemplo. Talvez a grande diferença entre os dois governos analisados seja a disposição para o diálogo, maior em Lula que em Cardoso, o que produz, independentemente dos resultados, um

⁷ O conceito de “lógica da adequação” (*appropriateness*) foi criativamente trabalhado por James March (March, 1994). Há uma “lógica das conseqüências” que só opera no processo decisório em casos restritos e controlados, ela seque os princípios do comportamento racional. A incerteza cria risco e probabilidades que são desconhecidas pelo ator, em cada opção. A estimação do risco dependeria a informação disponível (que sempre é incompleta), do número de agentes envolvidos, da identificação de preferências dos demais e do tipo de heurística decisória usada pelos outros. March é inspirado pela idéia simoniana de “racionalidade aproximada ou suficiente” (*satisficing=satisfy + suffice*), e na linha dos racionalistas mais críticos, acrescenta elementos ao modelo de decisão não típicos desta escola: percepção, identidade, reputação, ideologia, instituições como estratégia, relações de poder, escolhas não-probabilísticas, mitos e símbolos, etc. March sugere o “modelo da lata de lixo” (*garbage can model*) como o mais adequado entender situações de alta complexidade e ambigüidade extrema, dada sua interatividade.

- “ambiente político” de conflitos de baixa intensidade, facilitando a identificação de reputações e capital político, diminuindo os riscos de seleção adversa e favorecendo expectativas recíprocas de cooperação. Ainda que pontos críticos da agenda governamental desde 1994: os debates sobre qual o nível correto da taxa de juros, o excesso de carga tributária, o “custo Brasil” que é associado aos custos de logística, ineficiências estatais de toda ordem e sobretudo a grande apreciação cambial que reduz nossa competitividade externa, ainda sejam comuns aos dois governos;
5. Não são só fatores institucionais, choques externos ou ressignificações institucionais que explicam o processo de mudança institucional recente na política industrial brasileira. Há também a concorrência de figuras e “elementos-chave” – empreendedores políticos -que explicam o processo de mudança institucional, sobretudo do lado empresarial para o processo de cooperação / não – cooperação. Estes agentes “pivotalis” são fundamentais para explicar os incentivos à cooperação racional que explica a permanência das “arenas”, apesar de fatores eventuais adversos (perda de prestígio ou pouca visibilidade midiática, por exemplo). A título de exemplo, podemos citar os presidentes responsáveis pela aproximação da FIESP às posições do governo Lula e de um projeto mais desenvolvimentista, como Horácio Lafer Piva e Paulo Skaf. Eles existiram também no governo: no Governo Cardoso. Tivemos Pedro Malan, Gustavo Franco e Arminio Fraga, o primeiro Ministro da Fazenda, os dois últimos, presidentes do Banco Central em distintos momentos. No período Lula pesaram nas negociações da política econômica os ex-ministros Antonio Palocci (Fazenda) e Fernando Furlan (Desenvolvimento), os economistas Carlos Lessa e Luciano Coutinho (presidentes do BNDES) e o sociólogo Glauco Arbix (Presidente do IPEA, à época). É significativo lembrar a ausência deste debate dos setores organizados dos trabalhadores, mesmo aqueles mais envolvidos como a “Federação dos Metalúrgicos do ABC”, ligada à CUT, não aparecem nas “arenas” e na produção de documentos defendendo suas posições (em que pese terem acento formalizado no CNDI);
 6. Não deixa de ser interessante que a geração de grandes consensos em torno de medidas de políticas públicas que afetam diretamente a rentabilidade do capital e a lógica da acumulação capitalista no Brasil como são, ou deveriam ser, as políticas industriais (as desonerações fiscais são exemplos eloquentes) tenham sido processos liderados por forças políticas com origem de centro-esquerda, que estiveram durante toda sua existência legal pós-regime militar, alijadas completamente do aparelho de Estado em sua esfera federal. A esquerda – grosso modo - fez um progressivo *trade off* entre um programa transformador de natureza socialista (dez anos antes Lula defendia, por exemplo, uma moratória unilateral da dívida externa) e a governabilidade necessária. Os empresários industriais, por sua vez, aparentemente fizeram concessões na defesa incondicional de uma agenda minimalista para o Estado e no mantra (neo)liberal, em troca de uma política econômica que mantivesse a estabilidade herdada e os defendesse da concorrência externa, mas também retomasse investimentos públicos em infra-estrutura. Tolerando a ampliação significativa de gastos sociais e redistributivos (a idéia de um “mercado interno de massas”) e participando de forma ativa (de forma desigual entre os vários complexos industriais, é verdade) a retomada de um debate sobre uma agenda (neo) desenvolvimentista.

Referências bibliográficas consultadas:

- ARBIX, G. (2000) *A Camara Banida*, in Arbix, G. e Zilbovicius, M. (orgs) *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*, Ed. Escrita, São Paulo.
- CHANG, H. (1994) *The political economy of industrial policy*, New York: St. Martin's.
- DE NEGRI, J. (1998) *A avaliação do Regime Automotivo Brasileiro*, IPEA, mimeo. Brasília.
- DELGADO, I.G. (2007) *Estratégias e trajetórias: anotações sobre políticas industriais em perspectiva comparada*, 31º Encontro Anual da ANPOCS.

- DINIZ, E. e BOSCHI, R. (2007) A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pos-neoliberal, Humanitas, Editora UFMG, IUPERJ/UCAM.
- DINIZ, E. e BOSCHI, R. (2003) *Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento*, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18 n. 52.
- EVANS, P. (2004) *Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- HAGGARD, S. (2004) *Institutions and Growth in East Asia*. In: Studies in Comparative International Development. Vol. 38. N. 4. Pp53-81, Transaction Publishers.
- HALL, P. (2005) *Preference Formation as a political process: the case of monetary union in Europe*, in Preferences and Situations, Katznelson, I and Weingast, B. (editors), Russel Sage Foundation.
- HALL, P. (2010) *Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective*, in *Explaining Institutional Change*, Cambridge Press, Thelen, K e Mahoney, J.
- HALL, P. and SOSKICE, D. (2001) *An introduction to varieties of capitalism*, In: HALL, P. e SOSKICE, D. (Eds). Varieties of capitalism – the institutional foundations of comparative advantage. Oxford: Oxford University Press, p. 1-68.
- HALL, P. and THELEN, K. (2009) *Institutional change in varieties of capitalism*. Socio-Economic Review, vol. 7, pp. 7–34.
- HALL, P. e TAYLOR, R. (1996) *Political Science and the three New Institutionalisms*, Political Studies.
- IANNI, O. (1977) Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970); Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MAHONEY, J., KIMBALL, E. e KOIVU, K. (2009) *The Logic of Historical Explanation in the Social Sciences*, Comparative Political Studies, 114-146.
- MARCH, J. (1994) *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*, New York: The Free Press.
- PEREIRA, L. C. e DINIZ, E. (2009) *Empresariado Industrial, democracia e poder político*, Revista Novos Estudos, CEBRAP, 84, São Paulo.
- PIORE, M.J. and SABEL, C.F. (1984) *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.
- RODRIK, D. (2002) *Estratégias de desenvolvimento para o novo século*. In: ARBIX, G. COMIN, A., ZILBOVICIUS, M., ABRAMOVAY, R. (2002) México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: EDUSP/Editora UNESP.
- SCHMITTER, P.C. (1983) *Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice*, Working Paper No. 74, Florence: European University Institute.
- WEINGAST, B. (2005) *Persuasion, Preference change, and critical junctures: the microfoundations of a macroscopic concept*, in Preferences and Situations, Katznelson, I and Weingast, B. (editors), Russel Sage Foundation.
- WEINGAST, B. and KATZNELSON, I. (2005) *Intersections between historical and rational choice institutionalism*, in Preferences and Situations, Katznelson, I and Weingast, B. (editors), Russel Sage Foundation.