

**ESTADO E ECONOMIA EM TEMPO DE CRISE
POLÍTICA INDUSTRIAL E TRANSIÇÃO POLÍTICA
NO BRASIL NOS ANOS 80**

Sebastião C. Velasco e Cruz

Tese de Livre-Docência

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

Novembro/1992

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de uma reflexão iniciada quando de meu retorno ao Brasil, em 1986, depois de um período relativamente longo de estudo no exterior. No esforço desenvolvido para vencer as perplexidades que surgiam do contato com uma realidade em muitos sentidos drasticamente transformada, e para responder às interrogações novas que a evolução do processo econômico e político brasileiro continuavam permanentemente a suscitar, contraí inúmeras dívidas.

Sem com isso implicar qualquer compromisso com as idéias e formulações contidas neste, devo expressar meu reconhecimento ao estímulo e à colaboração que recebi de Guillermo O'Donnell, Vilmar Faria e dos demais integrantes da área de Política do CEBRAP, cujas observações críticas, igualmente, contribuíram fortemente -- em diferentes etapas -- para o resultado final que ora apresento.

Agradeço a Francisco Beato, ex-professor e amigo, que pôs à minha disposição sua "memória viva" e me franqueou o acesso à "comunidade da política industrial" brasileira.

Agradeço também a atenção que recebi de Eduardo Augusto Guimarães, Fábio Erber, José Augusto Coelho Fernandes, Mauro Arruda e Winston Fritsch, que, além das informações pontuais fornecidas, ajudaram-me a esclarecer vários aspectos obscuros em minha interpretação do processo da política industrial. Sou grato, igualmente, a Bolívar Lamounier, pelas informações e documentos que me concedeu sobre a "Comissão Afonso Arinos".

Zilá Peroneto e Soraya Saavedra Rosar transmitiram-me algo de sua experiência no acompanhamento das negociações do GATT e me facilitaram a consulta aos arquivos do Departamento de Comércio Exterior da FIESP e da Associação Brasileira de Comércio Exterior (AEB), respectivamente. A ambas e às instituições citadas, o meu reconhecimento.

Para a realização do presente trabalho contei com o apoio do CNPq -- na condição de Pesquisador Bolsista e como titular de um auxílio específico para este projeto, em 1989; do Fundo de Apoio ao Ensino e à Pesquisa (FAEP), da UNICAMP, e da Fundação Ford -- como pesquisador responsável pelo subprojeto Política Industrial e Transição Política no

Brasil, parte de um projeto integrado sobre a consolidação da democracia no Brasil, desenvolvido no CEBRAP, em 1990 e 1991, sob a direção de Guillermo O'Donnell.

Serena e generosa, Margret esteve comigo em todas as circunstâncias deste trabalho. Companheira, amiga, a ela o mesmo é dedicado.

Sumário

Introdução, 4

Capítulo I

Política industrial e crise: perspectivas
teóricas sobre o tema da investigação, 12

Capítulo II

Vicissitudes da política industrial da Nova República, 48

Capítulo III

As ambigüidades da nova política industrial, 73

Capítulo IV

A conjuntura e a nova agenda da política industrial, 112

Capítulo V

Fragmentos do novo: empresariado e crise
no limiar dos 90, 155

Capítulo VI

Um futuro possível: crise e redefinição
de estratégias empresariais, 177

INTRODUÇÃO

No dia 15 de março de 1990, ao discursar na solenidade em que foi investido no cargo de Presidente da República, Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito no Brasil depois de um período de quase trinta anos, reafirmou um por um seus compromissos de campanha, entre eles o de modernizar rapidamente a economia brasileira, abrindo-a à concorrência externa, diminuindo a intervenção do Estado, transferindo à iniciativa privada grande número de empresas públicas. Já no dia seguinte, surgiam indícios de que esse compromisso seria honrado: no pacote de Medidas Provisórias encaminhadas ao Congresso para aprovação em prazo não superior a trinta dias, ao lado de dispositivos de grande impacto como o que congelou os haveres financeiros de empresas e pessoas físicas, estavam lá os projetos sobre a reforma do comércio exterior e a privatização de empresas estatais. Mas era apenas o começo. Em curto lapso de tempo, inúmeras outras iniciativas foram tomadas com a finalidade de transformar em realidade aquelas diretivas.

Ao observador que assuma certa distância para contemplar com perspectiva histórica o trajeto percorrido pela política brasileira nesses anos não escapará a ironia contida neste curto relato. Com efeito, em muito pouco tempo a história no Brasil parecia ter efetuado um giro completo. Cinco anos antes o regime militar se desfazia sob o descrédito provocado por sua incapacidade de negociar uma saída para o impasse político em que se envolvera e pelo conteúdo da política econômica que praticara. Com os militares, abandonam o proscênio também os políticos e os tecnocratas que por vinte anos ciosamente os serviram. O seu lugar é tomado por políticos curtidos em longos anos de oposição, que se fazem acompanhar por um pessoal técnico de outro corte, onde não são poucos os membros da antiga "resistência". Cinco anos mais tarde, uns e outros encontram-se novamente alijados. O período que se inaugura em 1990 tem como emblema um personagem pessoal e familiarmente ligado ao antigo regime; que se beneficiou do apoio unânime das máquinas políticas do velho regime, e que levanta muito mais alto que o faziam os economistas do regime passado a bandeira do liberalismo e da economia de mercado.

O objetivo perseguido no presente trabalho é o de refletir sobre as condições que tornaram possível um aspecto de tal resultado. Mais precisamente, o propósito que o anima é o de reconstituir o processo que levou à mudança de perspectiva expressa na proposição e na aceitação mais ou menos generalizada das assim chamadas "reformas orientadas para o mercado". Como está indicado no título, essa questão geral será abordada a partir de um ângulo privilegiado: a formulação da política industrial.

Na opinião de alguns, a resposta para a questão que formulamos é bastante singela. O Brasil não inova, longe disso, ao buscar a modernização

econômica pela via do programa de reforma de corte neoliberal. Não há nada de particularmente intrigante neste fato. "*Alguns países, como a Espanha e os Tigres Asiáticos* -- observa um destacado representante desse ponto de vista -- *tiveram sucesso ao se desenvolverem ... desde a II Guerra Mundial. Atualmente, o Sudoeste Asiático e o Chile (e a pequena Mauritània) estão seguindo o mesmo caminho. Suas políticas diferem sob vários aspectos, mas todos se aproximam de uma prudência macroeconômica, a confiança nos mercados e uma orientação externa em vez do modelo latino que prevaleceu na década passada. Intelectuais e dirigentes políticos percebem o que funciona e eventualmente tirarão conclusões acertadas.*"¹

Ao fim e ao cabo, trata-se de um processo de "aprendizado social". A mudança na agenda da política econômica brasileira não surpreende; o que constitui problema é o caráter a tal ponto tardio dela.

O presente estudo opõe a essa perspectiva uma rejeição cabal. Com efeito, ela repousa em três supostos tácitos: 1) que exista uma definição consensual dos objetivos econômicos e sociais a alcançar; 2) que se saiba positivamente como fazê-lo; 3) que o figurino assim estabelecido, com ligeiras adaptações, seja aplicável a qualquer contexto nacional. Todos os três igualmente insustentáveis.

É verdade, como em qualquer outra esfera de ação social, no âmbito da política econômica também o poder de atração dos "casos exemplares" é grande, e pode chegar a ser arrebatador. Mas ele não se faz sentir, jamais, de maneira direta e unívoca. Experimentos sociais bem sucedidos incidem sempre em processos conflitivos, alterando as relações de força previamente dadas pelo crédito que emprestam a tal ou qual das posições em confronto -- que os reinterpreta, necessariamente, para ajustá-los a suas perspectivas e usá-los de acordo com suas próprias necessidades. Entre a realidade do exemplo invocado e a imagem que dele se projeta para fins de polêmica costuma mediar uma distância enorme. De mais a mais, a emulação não é garantia de nada: ela pode ser o caminho mais rápido para o fracasso. A história o comprova sobejamente. Casos exemplares podem exercer uma influência notável, mas, para designar os seus efeitos, é enganoso falar em aprendizado.

Incomparavelmente mais rica é a perspectiva que busca explicar a mudança operada na agenda da política econômica através do estudo das condições estruturais que balisaram o desenvolvimento brasileiro no período precedente. Nessa linha de análise, a "virada" liberal surge como resultado

¹ John Williamson "Reformas Políticas na América Latina na Década de 80". Revista de Economia Política, v. 12, n. 1, 1992, p.48.

do esgotamento da estratégia de industrialização substitutiva e da exasperação das contradições internas ao Estado Desenvolvimentista, que o levariam à crise fiscal agônica em que ele se debate no presente, anulando quase inteiramente sua capacidade regulatória. Pedra angular do modelo de desenvolvimento passado, em seus múltiplos papéis -- como produtor, provisor de fundos para investimento, agente indutor e árbitro final dos interesses privados em conflito --, o Estado se transforma agora em objeto de ataques irados de empresários e economistas, que passam a apontá-lo como principal responsável por nossos atuais infortúnios. Expressão, a um tempo, de uma consciência falsa -- porquanto abstrata, ignorante dos processos subjacentes aos efeitos que denuncia -- e de uma falsidade da consciência -- pois os acusadores foram e continuam sendo os maiores beneficiários das ações e omissões que verberam -- nem por isso a retórica liberal deixa de encontrar apoio na realidade. Com razões certas ou erradas, ela proclama o fim de uma época. Podemos discordar mais ou menos amplamente do programa que ela encaminha. Mas não temos como negar sua atualidade.

Essa abordagem, que apresentamos em largos traços, deu origem a contribuições valiosas, cujos resultados, em boa medida, estão incorporados no presente estudo. Os autores por ela informados diferem na maneira como concebem o padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil, na maior ou menor abrangência dos efeitos que lhe atribuem e no rigor desigual que exibem ao expor os seus múltiplos laços. Eles compartilham, contudo, alguns traços marcantes: 1) a eleição da sociedade nacional como objeto privilegiado, em cuja história procuram identificar os condicionamentos remotos do processo em causa; 2) a apreensão das lutas de interesses e perspectivas que o caracterizam como resultado de condições macrosociais antecedentes; 3) a desatenção para com as práticas efetivas dos atores envolvidos na trama, suas atividades táticas, seus cálculos, o elemento cognitivo presente em sua ação; 4) o acentuado laconismo em relação a processos políticos localizados e a indiferença com que encaram o entrechoque de forças em cada conjuntura.

Aí o problema de fundo de que padecem esses estudos. Eles nos falam do político, mas não chegam, de fato, a penetrá-lo. Para superar essa limitação seria necessário combinar duas abordagens: a histórico-estrutural e a estratégica. Seria preciso especificar a maneira pela qual as propriedades estruturais emergentes comparecem no processo político, estruturando os espaços onde se travam as lutas, condicionando os recursos mobilizáveis pelos contendores e delimitando, em cada momento, o âmbito de suas alternativas. Reconhecendo, ademais, que esses elementos, ditos objetivos, são resultados cristalizados de processos de luta passados. E que, no

presente, eles são mediados pela percepção dos atores, cujas escolhas, as iniciativas, contêm aspectos irredutíveis e, em si mesmos, têm a virtude de produzir novas e inesperadas realidades.

Informada por tal perspectiva, a análise que desenvolvemos neste trabalho realiza um movimento inverso ao das explicações histórico-estruturais antes aludidas. Nestas, o intento é o de integrar os determinantes gerais e de longo prazo dos processos considerados numa interpretação global capaz de esclarecer o significado e as virtualidades dos conflitos observados em cada momento. Nessa abordagem, o objetivo precípua é o de revelar as "razões subjacentes" de conflitos que, em si mesmos, não suscitam problemas maiores, sendo tomados, em geral, como "conseqüências", dados de apreensão relativamente simples e imediata.

Entendendo a evolução, presente ou passada, de qualquer configuração conflitiva como resultado não planejado de esforços, dispersos e/ou concentrados, visando a afirmação de imagens contraditórias de futuros possíveis, a suposta transparência dos fatos da conjuntura é inteiramente estranha a nosso ponto de vista. Com efeito, a imagem que temos deles é mediada pelos diferentes filtros através dos quais nos chegam as informações com que operamos em nossa prática cotidiana. Entre estes se situam, com destaque, os próprios agentes diretamente envolvidos na trama, para os quais a produção de informações e significados é um aspecto decisivo das lutas em que estão lançados. A realidade com a qual trabalhamos é, portanto, intencionalmente pré-construída. Nesse sentido, cabe dizer que as situações de conflito não são dadas. Elas precisam ser metodicamente reconstituídas para que se possa submetê-las a objetivos de análise.

Contidas nessa última afirmativa estão duas implicações básicas para a inteligência do procedimento que adotamos no presente trabalho. Em primeiro lugar, partimos de situações conjunturais dadas, evitando cuidadosamente dissolvê-las em grandes generalizações históricas. Como se verá a seguir, apelamos com freqüência a estas. Mas em papel claramente subordinado, como hipóteses úteis ao esclarecimento de tal ou qual aspecto das condutas observadas.

Em segundo lugar, tomamos como fio condutor da análise as questões em torno das quais se desenvolve o conflito. Logo procuramos especificar o significado que elas assumem para os atores relevantes, os objetivos que estes se propõem, e os meios de que lançam mão para materializá-los. Isto, como condição indispensável ao estabelecimento de conexões passíveis de tornar inteligíveis os resultados contingentes do entrelaço de suas vontades.

No caso, o resultado em questão é a mudança na agenda da política econômica, particularmente no que diz respeito à política industrial. Sobre ela, interessa-nos entender por que se dá em tal sentido, nesse exato momento, e não em outro qualquer. Definido assim o problema, nossa atenção estará voltada primariamente para o processo de luta que conduz àquela mudança. Processo, no curso do qual os atores, em seus interesses e percepções, serão, eles próprios, transformados.

Seria impossível, contudo, formar uma visão estruturada do mesmo sem o apoio em noções abstratas sobre as suas dimensões mais importantes. A reorientação da política econômica ocorre, no Brasil, em um contexto de transição política e de crise profunda da organização econômica e social. Contando previamente com referências seguras sobre a problemática da transição de regimes autoritários, para não nos perdermos na infinidade multifária dos acontecimentos fomos levados, ao longo de toda a pesquisa, a realizar um duplo movimento: em simultâneo com o trabalho de levantamento e análise de dados, foi necessário avançar tanto quanto possível na elaboração teórica dos dois outros temas maiores que se conjugam neste estudo: política industrial e crises.

Os resultados desse esforço de elucidação teórica são expostos no primeiro capítulo desta tese. Nele, partimos de uma apreciação geral sobre a natureza da política industrial, salientando o problema de fundo que, de uma forma ou outra, seus operadores devem enfrentar, a saber, o de como assegurar a coerência mínima necessária entre as medidas que preconizam e destas com o conjunto da ação estatal. Depois de caracterizar os atores relevantes no processo de formulação da política industrial e de destacar a diversidade dos modelos institucionais que podem balizá-lo, recorreremos amplamente à literatura especializada para identificar os fatores que induzem o Estado a intervir explicitamente nessa área e condicionam sua capacidade para fazê-lo com efetividade.

Este último ponto nos remete ao segundo eixo de nossa discussão: o tema das crises. Anteriormente, a reflexão tinha como referência situações de relativa estabilidade, o que nos permitia tomar os parâmetros institucionais do processo da política industrial como dados. Ora, para quem se disponha a estudar a formulação dessa política em contextos como o do Brasil da década passada, os elementos até então introduzidos são de todo insuficientes. Pois, agora, a questão principal que se põe para os agentes não é mais o que e como fazer, tendo em vista as restrições e as possibilidades institucionalmente determinadas, mas como transformar as bases institucionais existentes para que se possa fazer o que se quer. Em situações dessa ordem, os conflitos em torno das políticas estatais não

apenas se revelam mais agudos; eles se mostram incomparavelmente mais complexos.

As indicações que avançamos sobre o tema das crises devem ser lidas como uma tentativa, conscientemente precária, de reduzir essa complexidade. Elas giram em torno da idéia de que é possível tipificar padrões recorrentes de comportamentos associados a situações de crise profunda e generalizada como a nossa. Acentuando o caráter contraditório das reações desencadeadas nesses contextos -- movimentos defensivos, no limite predatórios, de um lado, e, de outro, esforços renovados com o objetivo de redefinir as regras do jogo e criar novas estruturas de oportunidades -- um dos traços característicos das crises dessa natureza é a mudança, freqüentemente brusca, nas estratégias perseguidas pelos atores sociais e a ocorrência, entre eles, de realinhamentos drásticos.

Na última parte desse capítulo, apresentamos algumas hipóteses sobre as características do processo de formulação da política industrial em contextos de crise como os que viemos considerando e avançamos os elementos de uma tipologia a fim de melhor qualificar as diferentes posições no debate sobre a política industrial.

Com esses elementos à mão, passamos à análise da experiência brasileira. Esta se desdobrou em três etapas principais.

Na primeira, discutimos a proposta de política industrial formulada pelos economistas de oposição logo depois da vitória da Aliança Democrática no colégio eleitoral; as condições que dão conta de sua emergência, e as razões de seu insucesso.

Na segunda, consideramos em detalhe a reorientação que se verifica a partir de meados de 1987 com o anúncio de uma Nova Política Industrial, a qual, no plano retórico pelo menos, antecipa quase todos os pontos centrais da agenda presente. Enfatizando suas incoerências de fundo, discutimos o significado geral da proposta tendo em vista as divergências entre as equipes técnicas envolvidas em sua elaboração, as reações suscitadas no meio empresarial e a sua recepção no universo dos economistas.

Na terceira etapa o foco da análise se amplia: deixamos o terreno específico da política industrial e, através de uma leitura da evolução da crise econômica e política, formulamos uma interpretação global da mudança verificada ao cabo do período nas orientações dominantes a respeito das estratégias de longo prazo para superação da crise brasileira.

Complementarmente, passamos em revista algumas tendências marcantes

na ação empresarial na década passada, buscando qualificar o consenso em torno dos temas do liberalismo econômico que parece ter se sedimentado neste meio. Este, o tema do penúltimo capítulo desta tese.

À guisa de conclusão -- e um pouco como teste das idéias desenvolvidas neste trabalho -- comentamos alguns aspectos da mudança verificada na orientação de longo prazo da política econômica com o governo Collor, e avançamos algumas hipóteses sobre os desdobramentos possíveis da transformação que ela está induzindo na política do empresariado industrial. Esta seção foi escrita entre julho e agosto de 1992, momento de incerteza política extremada. Resolvemos mantê-la em sua forma original porque, com sua referência explícita aos acontecimentos daquela conjuntura, ela expressa dramaticamente a tensão que marcou a elaboração deste trabalho em sua totalidade.

Com efeito, para quem se sinta profundamente implicado neles, escrever sobre processos em curso é um exercício apaixonante, mas sumamente arriscado. Enorme risco, porque estamos a todo momento sujeitos a desmentidos, surpresas que podem frustrar expectativas as mais razoáveis. Paixão, porque é de nossa sorte que tratamos, e ela depende, em boa medida, do resultado de nossas apostas.

Embora se atenha, no fundamental, à análise de uma etapa vencida, ao longo de todo o período de preparação o presente trabalho conviveu sempre com este sentimento de perigo. Com alguns de seus componentes básicos tendo sido produzidos já há alguns anos, calcado numa pesquisa realizada no acompanhamento diário dos fatos, ele esteve dominado, desde o início, pela indagação a respeito do futuro possível e/ou provável.

Sob muitos aspectos, este trabalho tem um feitio velho. Ele é produto de uma atividade artesanal, fruto de longa ruminação do autor para atender ao imperativo de esclarecimento pessoal. Para ele, o esforço foi amplamente compensado. Ao leitor, a prerrogativa de julgar se, de um ponto de vistas menos subjetivo, o mesmo se pode afirmar.

capítulo I

**POLÍTICA INDUSTRIAL E CRISE:
PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE O TEMA DA INVESTIGAÇÃO**

1. Notas para a análise política da política industrial

A escolha da política industrial no governo Sarney como via de acesso ao estudo da mudança na agenda de longo prazo da política econômica brasileira pode parecer, em princípio, sensata e mesmo óbvia. Mas ela suscita alguns problemas que precisamos confrontar preliminarmente.

O primeiro deles diz respeito à própria realidade empírica do objeto de que estaremos tratando. Política industrial? A interrogação é pertinente. O governo Sarney foi pródigo em documentos e declarações de intenção nesta área. Sem contar a proposta elaborada pela Comissão para o Plano de Governo, no início de 1985, podemos contar, em sua primeira fase (março de 1985 a meados de 1987) cinco documentos programáticos versando sobre o tema. Nenhum deles, entretanto, chegou a sair do papel. Pelo contrário, a certa altura o discurso oficial sofre uma brusca inflexão: os objetivos se alteram, novos caminhos são apontados e anuncia-se a divulgação próxima de medidas de grande alcance que dariam corpo a uma Nova Política Industrial. Quando elas surgiram, porém, o governo Sarney já estava iniciando a sua contagem regressiva. Aliada às suas ambiguidades, sobre as quais muito teremos a dizer mais adiante, a simples exigüidade de tempo constituía um forte inibidor à implementação efetiva das orientações recém-definidas. Justificava-se, assim, a opinião de muitos para os quais a política industrial no governo Sarney simplesmente não existiu.

O presente trabalho não teria sentido se esse julgamento taxativo pudesse ser aceito sem qualificações. Definida de forma ampla, a noção de política industrial compreende o conjunto de intervenções, mais ou menos coerentes, de maior ou menor alcance, do poder público no campo da produção, com o fim de aliviar pressões econômicas e/ou propiciar o acesso de uma dada nação a posições mais elevadas na hierarquia do sistema internacional. Tomado nesse sentido, o termo refere-se a práticas bastante antigas, cujos antecedente longínquos remontam às políticas econômicas urbanas da Europa Medieval descritas por Weber em seu estudo clássico sobre as cidades, posteriormente sistematizadas e aplicadas em escala incomparavelmente mais ampla pelo mercantilismo¹. Entendida assim, a política industrial expressa uma dimensão geral da presença do Estado na economia, sendo praticada mais ou menos conscientemente, através de unidades administrativas de âmbito nacional ou subnacional, em todos os países, mesmo naqueles onde o peso da ideologia liberal impede o

¹ A relação genética entre a política industrial das cidades medievais e o mercantilismo é estabelecida por Eli E. Heckscher, em sua obra magna La Época Mercantilista. Historia de la organización y de las ideas económicas desde el final de la Edad Media hasta la Sociedad Liberal. México, Fondo de Cultura Económica, 1963. A primeira edição, em língua alemã, é de 1932.

reconhecimento do fato e a constituição desta em uma área de política pública institucionalizada e claramente distinta². Essa é a noção que transparece nas palavras de Márcio Fortes, ao contestar o repórter que afirmava não haver uma política industrial no Brasil. "*Existe -- corrigia o então presidente do BNDES. Ela pode estar desatualizada. E não ter sido refrescada nas suas bases. Existe toda uma política tarifária, a lei do similar nacional, o estímulo à indústria brasileira em diversos escalões ...*"³.

Ora, como a ninguém ocorreria negar esses fatos, só resta concluir que a desinteligência se prende à ambigüidade do termo em questão. A raiz do problema está no contraste entre as duas orações que complementam a definição proposta -- "visando a atender pressões" e "a propiciar o acesso a posições de maior realce no sistema internacional". Com efeito, cada uma delas remete um a aspecto distinto do Estado e das atividades que ele desenvolve: a primeira aponta para os laços que o vinculam à sociedade, para sua necessária "abertura" a problemas, pressões, demandas originadas no intercâmbio conflitivo de grupos e/ou classes; neste registro, o Estado afigura-se como agência reguladora, assegurando a reprodução, até onde possível equilibrada, do processo de acumulação e, em última instância, das relações sociais. A segunda salienta o elemento autonomia, o aspecto ativo das instituições estatais, sua capacidade de transcender os interesses parciais e o horizonte temporal limitado de indivíduos ou grupos específicos, de eleger objetivos globais e persegui-los em uma perspectiva de longo prazo. Esses dois vetores são constitutivos à ação estatal, e a tensão entre eles é que torna a abrangência e a coerência das políticas públicas metas a um tempo encarecidas e impossíveis de ser integralmente alcançadas.

De volta à questão -- política industrial no Brasil? Quando o economista ou empresário, angustiados com o quadro de indefinições em que operam, denunciam a ausência desta, subentendido em seu juízo está o segundo daqueles aspectos: o Estado é interpelado como sujeito potencial de políticas compreensivas e coerentemente integradas; quando o alto funcionário reage, invocando a presença de princípios e normas na ação rotineira da administração governamental para justificar a afirmação oposta, é o primeiro que fala mais alto. Em seus próprios termos, ambos estão com a verdade. No presente trabalho, a política industrial será discutida tendo

² A ilustração óbvia é dada pelos Estados Unidos. Rejeitada pela opinião dominante como inviável ou ilegítima, nem por isso a política industrial "implícita" neste país deixou de ter enorme importância. Cf. David Vogel, "Government-Industry Relations in the United States: an Overview", in Stephen Wilks e Maurice Wright (eds). Comparative Government-Industry Relations. Western Europe, the United States, and Japan. Oxford, Clarendon Press, 1987, pp. 91-116.

³ Márcio Fortes, entrevista exclusiva à Revista de Indústria, nov., 1988.

em vista essa duplicidade de significados.

O segundo problema, de ordem metodológica, não se deixa despachar tão facilmente. De forma sintética podemos apresentá-lo através de uma dupla indagação: como delimitar, no conjunto da política econômica, a política industrial, e como estudá-la?

Ao intervir na realidade econômica através da política industrial, o Estado pode ter em vista uma série de objetivos: promover o crescimento da indústria (ou de algum de seus setores); fortalecer algumas áreas de atividade (como a tecnologia), fomentar o desenvolvimento de determinadas regiões; elevar o nível de eficiência da indústria e/ou alterar os padrões de competição nela prevalentes⁴. Com esses fins, a política industrial mobiliza uma panóplia de instrumentos, dentre os quais se destacam as tarifas aduaneiras, o controle de importações, os estímulos às exportações, a política de compras do governo e das empresas estatais, os incentivos fiscais e creditícios⁵.

Colocada nesses termos, a fronteira que separa a política industrial da política macroeconômica à primeira vista parece óbvia. Objetivando, antes de mais nada, manter sob controle o nível da atividade real e da inflação, a política macroeconômica opera os instrumentos de política monetária, fiscal e cambial, tratando a economia como um todo, sem estabelecer distinções entre os setores; seus efeitos são buscados no curto prazo. A política industrial, por sua vez, é forçosamente discriminatória, ou seletiva; suas metas podem ser fixadas tanto no curto quanto no longo prazo.

A uma inspeção mais detida, entretanto, a questão do relacionamento entre as duas dimensões da política econômica do Estado se revela um tanto mais complexa, dada a existência de instrumentos mistos, com duplo ingrediente: a manipulação da taxa de câmbio -- ferramenta de política macroeconômica --, por exemplo, afetando diferencialmente a lucratividade de indústrias diversas, ou a utilização da tarifa aduaneira -- meio clássico de política industrial -- para conter em alguns setores a alta de preços. E dada também a possibilidade sempre presente de conflito entre elas.⁶ A determinação do conteúdo de uma iniciativa de política econômica

⁴ Com base na abrangência distinta desses objetivos e na perspectiva temporal diversa em que podem ser concebidos, uma útil classificação de políticas industriais foi proposta por F. Gerard Adams e C. Andres Bollino. Cf. "The Meaning of Industrial Policy", in F.G. Adams e Lawrence Klein, Industrial Policy for Growth and Competitiveness, Lexington, Lexington Books, 1983, pp.13-20.

⁵ Cf. Wilson Suzigan, "Política Industrial no Brasil", in Wilson Suzigan (ed.), Indústria, Política, Instituições e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979, pp.35-97.

⁶ Cf. Jurgens B. Donges. "Relationships between macro-economic and industrial policies", The

nem sempre pode ser feita mediante a simples aplicação de critérios gerais e abstratos; muitas vezes, apenas a análise empírica das circunstâncias em que ela se verifica e da seqüência de atos em que ela se inscreve nos permite formular um julgamento mais seguro.

Preenchidos dessa forma os vazios no recorte formal do objeto, resta indicar de que maneira pretendemos trabalhá-lo. Aqui, o problema básico consiste em saber como escapar ao paradoxo da circularidade, que é inerente à política econômica. Podemos enunciá-lo assim: economias nacionais configuram sistemas mais ou menos abertos, cujas partes mantêm relações de interdependência funcional umas com as outras. Tais sistemas são dotados de um dinamismo complexo cuja natureza é dada pela temporalidade díspar dos processos que o animam. Estratégias econômicas devem atender a dois requisitos em consequência: a) coerência interna das medidas que preconizam; b) compatibilidade entre as ações de longo prazo que prevêem e o tratamento dispensado aos problemas de conjuntura. Decorre daí ser impossível analisar em profundidade a concepção geral da política sem levar em conta os diferentes aspectos que a particularizam. Por outro lado, o exame exaustivo de qualquer desses aspectos remete à consideração da política econômica em seu conjunto.

Seria longo o percurso para sair desse círculo se estivéssemos, como o filósofo, nos movendo no terreno puro da razão. Não sendo esse o caso, a primeira coisa a fazer consiste em observar que o problema lógico acima esboçado surge na realidade social como um problema prático incontornável a que os agentes, de uma forma ou outra, precisam responder. Dado esse passo, o seguinte deflui com toda naturalidade: trata-se agora de analisar de que maneira, bem ou mal, ele é resolvido.

Nesse sentido, convém registrar desde o início que o referido problema não é específico à política industrial, ou à política econômica. No aparato organizacional do Estado contemporâneo encontram-se institucionalizadas áreas de política pública que se diferenciam funcionalmente -- saúde, educação, agricultura ... indústria. Através delas o Estado atua em domínios distintos de atividade econômica e social com o fim de promovê-los, dirigí-los, ou regulá-los. Em todos eles a questão central com que se depara, no fundo, é a mesma: como compatibilizar o geral e o particular, como integrar a ação que desenvolve em dado setor em uma perspectiva global cujo referente obrigatório é o conjunto da sociedade.

Setor é um complexo de organizações e papéis sociais estruturado em torno de atividades que compartilham uma ou mais características

socialmente reconhecidas como foco duradouro de interesses coletivos. Assim entendido, o setor constitui uma das dimensões em que se desenvolve o processo de diferenciação nas sociedades modernas e apenas um dos domínios em que se exercem as políticas "parciais" do Estado. Ele se distingue de subconjuntos sociais definidos com referência à territorialidade (as regiões), embora a estes possa se superpor; difere também de grupamentos sociais fundados em clivagens tais como gênero, idade, nacionalidade, etnia. Cada um desses princípios de divisão social pode converter-se em matriz para a constituição de identidades e em marcos para a ação coletiva; em contextos diferentes, cada um deles pode ser tomado como objeto de atenção particularizada de políticas estatais. Mas a lógica da intervenção do Estado nessas áreas será qualitativamente diversa.

Contra o naturalismo ingênuo da representação corrente, cabe assinalar ainda que o setor, como subconjunto institucionalizado de relações sociais e como objeto privilegiado de atenção do Estado, não é um dado bruto, resultado espontâneo do processo de diferenciação social. Inúmeras são as dimensões contidas em qualquer atividade, e muitas delas podem ser, em princípio, identificadas como loci de interesses compartilhados. A constituição efetiva de uma ou outra em foco duradouro de ações convergentes e solidárias é uma resultante de processos complexos, onde contam decisivamente as percepções e as estratégias reciprocamente referidas dos atores nelas empenhados. Os quais, em momentos cruciais, estarão divididos a respeito da natureza e os limites da identidade coletiva que tentam defender ou criar⁷.

Uma vez constituídos, os setores são fonte permanente de pleitos e demandas ao Estado, que, em muitos casos, terá presidido a constituição dos mesmos. Mas seja qual for a sua gênese, a configuração concreta de um setor é sempre condicionada fortemente pela maneira mais ou menos centralizada, mais ou menos profissionalizada por que o Estado nele intervém, bem como pelo reforço que o reconhecimento como interlocutores oficiais confere aos seus representantes. São, ambos, aspectos bem conhecidos. Para os propósitos da análise que procedemos aqui basta reter

⁷ Desenvolvemos o ponto de vista que apresentamos aqui ao estudar, no âmbito de outra discussão, O tema dos fracionamentos da burguesia. Cf. Estado e Classes Sociais: Acumulação de Capital e Frações da Burguesia, mimeo, IUPERJ, 1978; Elementos Teóricos para a Análise da Burguesia, Documento de Trabalho, Convênio FINEP/IUPERJ, 1979. Perspectiva coincidente aparece nos trabalhos reunidos por Suzanne Berguer na coletânea Organizing Interest in Western Europe, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, e mais particularmente em P. Schmitter, Sectors Modern Capitalism: Modes of Governance and Variations in Performance, trabalho apresentado na conferência sobre "Markets, Institutions and Cooperation: Labor Relations and Economic Performances", Veneza, out., 1988.

apenas esse dado: a imbricação, a interconexão do privado e do público na realidade setorial.

A literatura especializada cunhou inúmeras noções para dar conta de diferentes aspectos dessa realidade. Delas, talvez as mais difundidas sejam as de *policy community* e de *policy network*, usadas freqüentemente de forma indistinta para denotar o conjunto de organizações e atores, reais ou potenciais, com interesse direto e/ou responsabilidade em uma arena determinada de política pública.

Em estudo recente, Stephen Wilks e Maurice Wright argumentam que a ambigüidade dessas noções em seu emprego corrente diminui em muito sua utilidade para fins de análise política rigorosa. Entendida de forma tão ampla, comentam, a "comunidade de agentes da política industrial" (**industrial policy community**) recobriria uma população de fronteiras móveis, onde estariam incluídos os partidos, o Congresso, a imprensa, quaisquer grupos ou organizações com interesse na política industrial e passíveis de contribuir em seu processo, ainda que transitoriamente e em bases irregulares. Como também os consumidores são parte virtualmente interessada na política industrial, no limite esses atores poderiam provir de qualquer segmento da sociedade considerada.

Para superar tal dificuldade, os autores sugerem a expressão universo de agentes de uma política pública" (**policy universe**) para denotar esse significado mais abrangente, reservando a noção de comunidade para uso mais restrito em contextos subsetoriais, onde ela designaria grupos menores de atores diferenciados em certo "universo" por seu envolvimento comum em um foco mais específico de política governamental -- segmentos determinados de uma indústria, um produto ou classe de produtos, por exemplo. Os membros de tais comunidades interagem -- entre si e com membros de outras comunidades -- em uma "estrutura de relações dependentes". Para descrever as propriedades gerais desse processo, os autores recorrem à noção de "rede" (**policy network**)⁸.

Wilks e Wright têm muito de interessante a dizer sobre a estruturação do processo das políticas setoriais. Mas sua proposta não resolve a dificuldade antes aludida; apenas a transfere para outro lugar. Grandes ou pequenas, as fronteiras das **policy communities** permanecem fluidas e imprecisas como

⁸ S. Wilks e M. Wright, "Conclusion Comparing Government-Industry Relations: States, Sector, and Networks", in S. Wilks e M. Wright (eds), op. cit. pp. 274-313. A noção de *policy network* é definida por eles como "um complexo de organizações vinculadas uma às outras pela dependência mútua de certos recursos e diferenciada de outros complexos por discontinuidades na estrutura de dependência de recursos", p.299.

sempre estiveram.

O defeito, em nosso entender, não está na resposta formulada pelos autores, mas na própria questão por eles colocada. O termo comunidade não nos parece o mais feliz por enfatizar excessivamente os elementos de coesão no setor -- ou em um segmento dele -- e obscurecer as lutas e as rivalidades, a dimensão conflitiva que os atravessa. Mais adiante diremos uma palavra sobre o tema; no momento, esse aspecto não está em causa.

Resta, então, a pergunta: qual o problema da noção em seu emprego usual? Em que o fato de aplicar-se a subsistemas de política situados em níveis distintos de agregação e de não recortar um universo empírico claramente delimitado pode prejudicar a análise?

Quando Wilks e Wright declaram que a dificuldade de precisar a fronteira de um setor "para os seus propósitos" não é insuperável porque, "o nível do "setor" é demasiadamente amplo para analisar e comparar estruturas de relações dependentes"⁹ eles segmentam arbitrariamente o objeto e partem em busca de uma miragem. Esse caminho leva apenas à valorização mitologizada do detalhe, do miúdo, do especializado e ao sacrifício de qualquer tentativa de articular pesquisa empírica e reflexão sobre temas maiores de teoria social.

O desenho preciso da população envolvida em uma dada política não é importante. O que se requer é um critério teórico que permita discriminar, seja qual for o nível em que se desenvolva a análise, quais os atores relevantes e um esquema capaz de iluminar a lógica que preside a sua prática.

De inspiração gramsciana, avança mais nesse sentido a abordagem proposta por Pierre Muller, cujo centro é a noção de "referencial normativo" como fator estruturante da política setorial. Segundo Muller, "referencial normativo" pode ser definido como "*a representação que fazemos do setor considerado, bem como do seu lugar na sociedade*"¹⁰. Nesse sentido, ele pode ser formalmente decomposto em três componentes básicos: referencial global, referencial setorial e elementos de integração do setorial no global.

O autor discute separadamente cada um desses aspectos, mas não

⁹ Op. cit., p. 297.

¹⁰ Pierre Muller, "Un schéma d'analyse des politiques sectorielles", Revue Française de Science Politique, v.35, n.2, 1985.

precisamos acompanhá-lo em todos os seus movimentos. Para os nossos propósitos basta reter alguns pontos essenciais: a) imagem em torno da qual ordenam-se as diferentes representações setoriais, o referencial global é tudo menos um projeto perfeitamente integrado; balizando um campo no interior do qual organizam-se conflitos e afrontamentos, as normas que o constituem vinculam-se fortemente aos valores dominantes e são com frequência contraditórias -- daí sua propriedade de favorecer ajustes; daí também a importância das relações hierárquicas que se estabelecem entre suas normas; b) percepção que têm de um dado setor os grupos dominantes, em conformidade com seus interesses corporativos, o referencial setorial sedimenta a liderança destes sobre os segmentos mais débeis; através dele, os grupos dominantes fazem aceitar as concepções que nutrem do setor e do papel dirigente que exercem; c) é a representação das relações entre os dois níveis -- global/setorial -- que estrutura o campo de uma política: hierarquiza seus objetivos, determina seu alcance -- social e geográfico.

A segunda observação tem a ver com os atores privilegiados das políticas setoriais e aqui, novamente, vamos nos reportar àquele autor. A elaboração do referencial de uma política envolve duas operações fundamentais: desagregação das relações global/setorial em seus variados aspectos de forma a torná-la inteligível para o conjunto dos atores relevantes; b) a recomposição dessas relações em termos tais que delas se possam derivar metas e critérios de atuação. Nos dois casos, a atividade requerida é de natureza eminentemente intelectual (embora nada contemplativa: aquelas operações são realizadas no calor de conflitos de interesses e de perspectivas), e exigem qualificações específicas. Isto supõe a intervenção de agentes especializados. Muller refere-se a eles como "mediadores". Globais : intelectuais, tecnocratas -- no Brasil e, em vários países da América Latina, com a institucionalização do desenvolvimento econômico como objetivo precípua de política e com os colossais deslocamentos provocados pela crise dos anos 80, esse papel tem sido crescentemente absorvido por uma categoria profissional específica: os economistas¹¹. E setoriais: aqueles que, desempenhando papéis definidos em setores determinados, são capazes de tomar alguma distância em relação a problemas atinentes ao setor em que estão inseridos e de alçarem-se à compreensão da relação particular/geral. As fronteiras entre estas duas

¹¹ Para uma análise fortemente sugestiva do papel desempenhado pelos economistas na formulação das políticas públicas nesses países, de seus condicionantes históricos e de suas implicações políticas, cf. James M. Malloy, "Policy Analysts, Public Policy and regime structure in Latin America, Governance, v.2, 1989. Sobre a trajetória desse grupo profissional no Brasil, as circunstâncias que assistiram à sua consolidação e as estratégias e as que através das quais ele logrou afirmar sua autoridade face a grupos profissionais concorrentes, cf. Maria Rita Duran, Os Economistas no Brasil: Intelectuais do Poder, FGV, Relatório de Pesquisa, s.d.

categorias de mediadores são fluidas, mas grosso modo pode-se afirmar que entre elas se estabelece uma certa divisão social do trabalho.

Tal diferenciação de papéis não significa que a harmonia entre as duas categorias de mediadores esteja sempre assegurada. Pelo contrário, podemos de antemão admitir que, em qualquer momento, as relações entre eles serão pontuadas de desencontros mais ou menos profundos, divergências mais ou menos graves. É possível atribuir tal descompasso à diversidade das lógicas inscritas nas próprias posições ocupadas pelos agentes, da qual origina-se um conflito por vezes insanável de racionalidades. Por mais informado que seja um empresário, por exemplo, por convencido que esteja da conveniência de uma determinada política do ponto de vista do capital em geral, ele não deixará de lhe oferecer resistência se com ela o seu setor ou sua empresa forem negativamente afetados. Isto porque o seu destino enquanto empresário não se vincula diretamente ao comportamento da economia como um todo, mas se confunde com a trajetória descrita pela unidade particular de capital que ele encarna. É a esse choque de racionalidades que freqüentemente se apela para explicar o timbre antiestatista das ideologias patronais, bem como a oposição renitente dos empresários a muitas medidas que, a médio ou longo prazo, revertem-se em ganhos indiscutíveis para sua classe. Outro tanto pode ser dito do técnico, do especialista, seja ele vinculado à administração pública ou a instituições privadas, cujo papel é definido por sua inserção setorial. Uma vez tendo realizado investimentos importantes em tempo e energia em um dado campo de atividade, impossibilitados de transferir para outro setor, sem perda significativa, os recursos aí acumulados sob a forma de saber, reconhecimento, relações pessoais, alianças, esses agentes encontram-se em posição análoga a do empresário cuja reação defensiva será tanto maior quanto mais difícil lhe for o deslocamento de seu capital para novas e mais lucrativas esferas de atividade. Um e outro encontram-se em alguma medida encapsulados em seus respectivos espaços.

Contudo, embora ilumine um aspecto importante do problema, essa linha de argumentação não o esgota. Com efeito, ela repousa na suposição implícita segundo a qual para cada situação determinada existe um único elenco de políticas adequadas e que estas se expressam nas propostas veiculadas pelos mediadores globais. Semelhante proposição, no entanto, é insustentável. A acumulação é um processo internamente contraditório e os problemas que suscita admitem sempre mais de uma resposta. Em situações "normais", com a economia em crescimento e na ausência de desequilíbrios manifestos mais graves, tais problemas serão rotineiros e a discussão por eles provocada tomará com freqüência um aspecto "técnico"; em momentos de crise, questões de fundo dominarão a agenda, a natureza política do debate ficará patente, e nele estarão confrontadas estratégias alternativas

para a definição de uma nova "normalidade". Num caso e em outro, a existência de mais de uma opção para cada problema considerado torna imperativo estudar a formulação de políticas econômicas como um processo dialógico, que põe em confronto estratégias opostas¹². Ora, mas sendo assim é preciso aduzir que as categorias sugeridas -- mediadores globais e setoriais -- delimitam universos de papéis internamente cindidos por rivalidades e conflitos de várias ordens.

Embora úteis, as indicações acima são sumamente abstratas. Para avançar no roteiro da análise é preciso considerar alguns aspectos mais concretos. Tomemos, para começar, a noção de mediadores setoriais. No caso em questão -- a política industrial -- que personagens são suscetíveis de ocupar tal posição? Empresários industriais -- a resposta nos ocorre imediatamente. Mas ela não esgota o campo do possível. O termo indústria recorta um espaço social que se diferencia internamente em torno de dois eixos: horizontalmente, em termos das relações que se estabelecem entre as diversas unidades produtivas; verticalmente, em termos das relações de dominação/subordinação que as estruturam. O primeiro nos remete à divisão do setor em subconjuntos virtuais definidos, entre outras variáveis, pela natureza das atividades das empresas, pelo volume dos recursos que mobilizam, pela importância relativa em cada uma delas do capital fixo e dos custos salariais, pelos mercados que atendem, por seu nível de competitividade pela origem -- nacional/estrangeira -- do capital¹³, cada um deles podendo se constituir em foco de políticas subsetoriais. O segundo atravessa todo o setor, separando capital e trabalho, patrões e empregados -- cindindo o setor em classes. Entre os dois pólos dessa relação, o segundo aparece usualmente como objeto passivo na formulação da política industrial. Mas não há nada de natural em tal estado. Na medida em que os trabalhadores logram afirmar posições de poder na sociedade, o

¹² Foi esse ponto de vista que orientou a análise sobre a campanha contra a estatização que desenvolvemos em 1974-1977: L'Action patronale et le régime autoritaire brésilien au seuil de la transition, tese de Doctorat d'Etat, Institut d'Études Politiques de Paris 1987. Na mesma linha, segue o argumento elaborado por Bob Jessop em diversos trabalhos, particularmente em "Accumulation Strategies and Hegemonic Projects", Kapitalistate, 10/11, 1983, pp.89-111; "The Capitalist State and the Rule of Capital: Problems in the Analysis of Business Associations", West European Politics, v.6, n.2, 1983, pp. 139-62 e em Nicos Poulantzas - Marxist Theory and Political Strategy, London, Macmillan, 1985.

¹³ Sobre a importância desses cortes para a análise da ação coletiva dos empresários, cf. Thomas Ferguson, "From Normalcy to New Deal: Industrial Structure, Party Competition, and American Public Policy in the Great Depression". International Organization, 38, 1, 1984, pp. 41-94; Peter Gourevitch, Politics in Hard Times. Comparative to International Economic Crisis. Ithaca, Cornell University Press, 1987; do mesmo autor, "Breaking with Orthodoxy: the Problem of Economic Policy Responses to the Depression of the 1930", International Organization, 38, 1, 1984, pp. 95-129, e a tese de nossa autoria já mencionada.

processo de definição e implementação da política industrial tende a incorporá-los através de suas organizações e de seus intelectuais próprios. Em princípio ela os concerne; o fato de estarem ou não envolvidos em seu debate diz bastante sobre a referida política e sobre a sociedade em que ela se plasma.

Qualificações adicionais derivam de perguntas como estas: mediadores setoriais e globais. Mas com base em que atributos são desempenhados esses papéis? Na condição de simples empresário, ou na qualidade de representante de organizações patronais? Como pessoa privada, ou como titular de um cargo na administração governamental? As respostas variam no tempo e no espaço. Em uma perspectiva comparada, a consideração desse aspecto gera questões que podem enriquecer a análise¹⁴.

Até o momento vimos tratando a política industrial como questão essencialmente doméstica. A dimensão internacional foi introduzida apenas, e implicitamente, pelo ângulo dos condicionamentos "externos" a pesar sobre a economia considerada, e da intervenção das empresas multinacionais nela instaladas como atores mais ou menos relevantes nos processos decisórios internos. A política industrial é moldada, porém, em um campo de relações bem mais vasto. Incidindo sobre espaços que se inserem, com graus variados de autonomia, no sistema maior da economia mundial, a política industrial de um dado país é suscetível de alterar os equilíbrios estabelecidos nessa esfera e é afetada pelas mudanças que nela se processam. Este simples fato nos permite antecipar que, em muitos de seus aspectos, ela será objeto de ação monitorial por parte das grandes potências e das instituições por elas criadas para regular as relações econômicas internacionais.

Válida em termos gerais, essa afirmação se torna mais verdadeira ainda quando tratamos -- como no presente -- de um período de ampla e profunda reestruturação da economia mundial. Em momentos como esse, em que a posição relativa dos participantes se redefine e as "regras do jogo" são cada vez mais questionadas, os temas centrais da política industrial passam a se articular no quadro de estratégias amplas, difundidas e perseguidas em escala global. Para dotar de realismo a análise é preciso, portanto, integrar na relação de atores significativos algumas instituições supranacionais, como o FMI, o GATT, o Banco Mundial e o BID, e levar em conta as iniciativas de outros Estados que tenham a referida política como alvo -- em nosso caso, as ilustrações mais óbvias são as medidas retaliatórias contra as exportações brasileiras adotadas pelo governo norte-americano no final da década passada em função da reserva de mercado na

¹⁴ Cf. P. Gourevitch, *Politics in Hard Times*, op. cit., p. 229 e segs.

informática e do não reconhecimento de direitos de patente para produtos farmacêuticos.

Na análise política da política industrial outras questões relevantes devem ser, necessariamente, contempladas. Conformada no intercâmbio entre múltiplos agentes em um processo complexo no qual podemos discernir várias fases, a política industrial conflui para determinadas arenas decisórias. Então cabe também indagar: dentro de que enquadramento institucional são geradas as medidas de política industrial? O poder decisório encontra-se enfeixado no Executivo? Em que esferas? Até que ponto instâncias regionais, e mesmo municipais, dele participam? Na hipótese alternativa, que papel corresponde ao Legislativo? E a eventuais corpos mistos (públicos/privados), em alguma das soluções corporativas das quais a experiência internacional na área é tão fértil? Essas perguntas remetem ao tema já aludido das relações Estado/grupos privados em diferentes áreas de política governamental. Análises comparadas mostram o quanto a configuração delas varia entre os países e de um setor (ou subsetor) a outro de atividades¹⁵.

Perguntas como essas nos conduzem à consideração de um dos problemas centrais no estudo da política industrial. Referimo-nos à questão da capacidade do Estado de intervir seletivamente na economia, imprimindo nesta a marca de suas prioridades. Para atuar diretamente sobre o comportamento da indústria não basta que o governo disponha de um diagnóstico dos problemas e uma visão clara do futuro almejado. É imprescindível que ele conte com recursos institucionais para conduzir os agentes privados a operar em conformidade com as diretrizes traçadas; sua própria capacidade de avaliar depende de um instrumental complexo de que apenas há algumas décadas os Estados Nacionais se dotaram¹⁶.

¹⁵ A literatura sobre o corporativismo é especialmente rica nesse aspecto. Dela, extraímos os dois títulos seguintes, que se reportam mais diretamente ao tema que nos concerne: Michael M. Atkinson e William D. Coleman, "Corporatism and Industrial Policy", in Alan Cawson (ed), Organized Interest and the State. Studies in Meso-Corporatism, London, Sage Publications, 1985, pp. 22-44, e Peter J. Katzenstein, Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe. Ithaca, Cornell University Press, 1985.

¹⁶ A passagem que citamos adiante dá uma idéia viva da precariedade da informação econômica, mesmo em um país de tradição "dirigista" como a França, até a Segunda Grande Guerra: "la maniere dont un indice général de la production fut établi, peu après 1920, par un fonctionnaire énergique qui entreprit, au volant de sa voiture, et à ses frais, d'aller mendier les renseignements indispensables, demeure un épisode de l'histoire économique digne d'un poème satirique. Cet indice, utilisé pendant près de quinze années, était basé d'une part, sur les informations fournies par une association professionnelle bien organisée et coopérante, d'autre part sur des renseignements épars. Il était, par exemple, impossible de recueillir des informations sur la production de pneumatiques... On devait déterminer la production d'automobiles d'après le nombre de cartes grises établis par la Préfecture de

Tais recursos variam no espaço e no tempo, sua eficácia diferindo segundo a ordem de problemas enfrentados pelo Estado em cada domínio em que sua intervenção se aplica. Deles, talvez o mais importante seja o exercício do controle sobre o financiamento de longo prazo para investimento. Retomando a tipologia proposta por John Zysman¹⁷, em linhas gerais podemos identificar três grandes modelos de financiamento: a) sistemas centrados no mercado de capitais; b) sistemas de crédito publicamente dirigidos; c) sistema de crédito sob controle privado. No primeiro -- cujo representante mais acabado são os Estados Unidos -- o crédito bancário destina-se basicamente a operações de curto prazo, o investimento das empresas sendo financiado por recursos próprios e pelo lançamento de ações e títulos no mercado de capitais; no segundo -- caso do Japão e da França -- o investimento privado é fortemente dependente do concurso dos bancos, e a política destes segue de perto as orientações fixadas pelo governo (que manipula preços e quantidades); no terceiro modelo -- Alemanha, Áustria -- os bancos exercem igualmente influência determinante sobre a indústria, mas gozam de elevada autonomia, desenvolvendo por conta própria sua função diretora¹⁸. Como se poderia antecipar, essas diferenças condicionam poderosamente a capacidade governamental de formular e implementar políticas para a indústria e as modalidades que pode assumir sua intervenção. Nesse sentido, em correspondência com os padrões de financiamento antes referidos, Zysman distingue três modelos de ajustamento do sistema produtivo: a) modelo de orientação empresarial (company led model), b) modelo de orientação estatal (state led model) e c) estratégias de negociação tripartite (tripartite bargaining strategies)¹⁹.

Embora concebido para descrever as relações Estado-economia em países de capitalismo maduro, não é difícil situar o Brasil -- e outros casos nacionais de industrialização tardia -- nesse esquema. Mais adiante veremos de que maneira incorporá-lo ao quadro analítico que estamos a esboçar. Por ora, cumpre fazer um esclarecimento adicional. De acordo com

Police". Henry W. Ehrmann. La Politique du Patronat Français - 1936-1955, Paris, Librairie Armand Colin, 1959, p. 229. A montagem do aparelho moderno de intervenção econômica na França é estudada no excelente livro de François Fourquet. Les Comptes de la Puissance - Histoire de la Comptabilité Nationale et du Plan, Paris, Editions Recherches, 1980.

¹⁷ John Zysman, Governments, Markets, and Growth. Financial Systems and the Politics of Industrial Change. Ithaca, Cornell University Press, 1987.

¹⁸ Foi essa experiência particular que Hilferding -- e nas pegadas dele Lenin e Bukharin -- acreditou poder generalizar como um traço geral do capitalismo maduro. Cf. Rudolf Hilferding. El Capital Financiero, Madrid, Editorial Tecnos, 1972.

¹⁹ J. Zysman, op. cit., pp. 91 e segs.

Zysman, esses modelos não são determinados apenas pela natureza do sistema financeiro. Para a configuração plena de cada um deles concorrem duas outras variáveis, mais comumente consideradas na literatura.

Primeiro, a estrutura do aparelho administrativo, com destaque para três aspectos: método de recrutamento de funcionários; grau de centralização e autonomia em relação ao legislativo. Zysman não se detém muito nessa dimensão, e o que tem a dizer sobre ela não é especialmente profundo. Mas, dado o foco principal de seu interesse, esse fato não chega a ser comprometedor. Neste particular sua análise pode ser complementada pela referência a trabalhos que se dirigem mais particularmente a esse tópico e o abordam em uma perspectiva mais abrangente²⁰. Com base em tais contribuições podemos afirmar, sem medo de trair a intenção do autor, que o modelo estatista de ajustamento requer uma burocracia recrutada essencialmente através de critérios meritocráticos, dotada de padrões bem definidos de carreira, e suficientemente defendida de pressões externas para que lhe seja possível formular e implementar políticas com elevado grau de coerência e continuidade. Mas não apenas isso: esse modelo supõe ainda que a burocracia econômica mantenha vínculos estreitos com o empresariado privado, de forma tal a assegurar a coordenação indispensável para que sua intervenção seja exercida com realismo e capacidade de adaptação rápida a novas e imprevistas circunstâncias²¹. Em sentido contrário, ali onde o aparelho administrativo é fragmentado, a burocracia pouco profissionalizada, sujeita à influência do parlamento e de grupos de interesse o modelo de orientação empresarial (**company led model**) tende a prevalecer.

Segundo, a natureza dos problemas econômicos enfrentados pelos países. Num duplo registro: historicamente, e em um ponto do tempo qualquer. Zysman se reporta aqui ao argumento exposto de forma canônica por Gerschenkron²²: o papel do Estado na economia varia em função dos requerimentos qualitativamente distintos associados ao caráter -- precoce ou retardatário -- da industrialização. Isto porque as instituições criadas

²⁰ Cf., por exemplo, Margaret Weir e Theda Skocpol, "State Structures and the Possibilities for "keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States", in P. Evans, D. Rueschmeyer e T. Skocpol (eds), Bringing the State Back In. Cambridge University Press, 1985, pp. 106-163.

²¹ Este condicionamento "não burocrático" da eficácia da burocracia pública é enfatizado por Peter Evans em Predatory, Developmental and Other Apparatuses: a Comparative Analysis of the Third World State, University of New Mexico, 1989. Versão ampliada de artigo a ser publicado em *Sociological Forum*, número especial editado por Alejandro Portes e Douglas Kincaid.

²² Alexander Gerschenkron, Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge, Harvard University Press, 1962.

para resolver os problemas da fase originária tendem a moldar a solução dos problemas subseqüentes. Contudo, a relação causal subjacente ao argumento pode ser abstraída de condicionamentos históricos e formulada nos termos da seguinte proposição: *coeteris paribus*, quanto maior o potencial econômico do setor privado, menor a pressão para que o governo lidere o desenvolvimento. Donde a hipótese: tanto o atraso quanto o declínio econômico reforçam o papel do Estado; uma posição segura na economia internacional confere ao setor privado maior autonomia e liberdade de iniciativa.

A segunda variável, portanto, é de natureza eminentemente dinâmica. Não obstante a inércia histórica a que aludimos anteriormente, as relações governo-empresariado variam de acordo com as circunstâncias econômicas: o êxito dos modelos estatistas de industrialização rápida fortalece o capital privado e gera as condições para sua maior independência²³; a perda de competitividade de sistemas industriais outrora pujantes suscita pressões por medidas de proteção e abre espaço para uma presença mais enfática do poder público.

Problemas econômicos; capacidade administrativa para ação política; padrão de financiamento. Quando essas três dimensões são congruentes, temos bem configurado algum dos três modelos antes referidos de ajustamento; se entre elas os descompassos são importantes, o resultado previsível, assevera Zysman, é a emergência de conflitos que bloqueiam o crescimento econômico -- possibilidade evidenciada em seu estudo pelo caso britânico.

Zysman não vai além dessa generalização. Quando introduz a quarta e última variável de seu quadro analítico -- o conflito de interesses, as lutas políticas, o jogo das coalizões -- ele a faz operar no contexto definido pela conjugação daqueles fatores. Os embates em torno da mudança industrial e da política econômica são determinados em sua forma e em seu alcance pela modelagem institucional do mercado e do aparelho administrativo. Com base nela é que os grupos decidem como se organizar, como e com quem agir para tentar atingir seus objetivos. Nessa perspectiva, a correlação de forças entre os atores e o resultado dos conflitos definem o conteúdo específico das políticas. Mas no horizonte de possibilidades estruturalmente circunscrito.

Zysman reconhece que a relação instituições/práticas pode ser invertida; que a organização institucional da administração e da economia modernas pode ser legitimamente reconstituída a partir das lutas políticas que lhe

²³ Este ponto é destacado por Peter Evans em sua análise do Estado Desenvolvimentista. Cf., op.

deram origem. Mas limita o efeito desse gesto com o apelo ao argumento da inércia já conhecido: *"as instituições foram originalmente criadas para realizar objetivos particulares, mas uma vez consolidadas não são infinitamente maleáveis e continuarão a moldar as lutas políticas subseqüentes."* Por essa via, somos reconduzidos ao ponto de partida: *"mudanças no poder social serão traduzidas por mudanças nos grupos que se beneficiam das políticas públicas (policies), mas não alterarão facilmente os processos políticos básicos associados à transformação da indústria."*²⁴

O trabalho de Zysman foi criticado de diferentes pontos de vista. Para Wilks e Wright ele pecaria por exagero ao diferenciar modelos de ajustamento industrial com base em elementos que *"no essencial constituem um conjunto de instrumentos de política"*²⁵ e perderia de vista aspectos essenciais do problema ao tomar as comparações em nível societal como caminho para analisar as relações governo-indústria. Mais certamente, nos parece, ele foi questionado por Vogel pelo fato de não aquilatar corretamente o papel do governo norte-americano, o qual, em suas diferentes instâncias, faria uso de inúmeros instrumentos não considerados -- incentivos fiscais, programas especiais de crédito, política de compras, entre outros -- para implementar políticas industriais implícitas que nada ficariam a dever àquelas de países mais notoriamente intervencionistas²⁶. Finalmente, embora suscitada por outro estudo do autor, contra este livro também incide a crítica de um luminar do liberalismo econômico como Bhagwati, que condena Zysman por seu pendor dirigista²⁷.

De nosso prisma, os limites de sua abordagem são de outra ordem. Eles se situam no tratamento dado à questão estrutura institucional/prática política. Não que discordemos da argumentação desenvolvida. Pelo contrário; seria possível radicalizá-la postulando-se que a idéia de um "momento fundacional, ou originário" é impensável e que a luta política é condicionada sempre por uma estrutura institucional previamente estabelecida. Mas isto equivale a dizer que, nesse n

ível de abstração, a circularidade afigura-se como um problema de solução impossível -- ou, o que dá no mesmo, uma questão desprovida de sentido. Não, o esquema de Zysman é insatisfatório porque ele nada nos

cit., p. 26.

²⁴ J. Zysman, op. cit., pp. 306-307.

²⁵ Wilks e Wright, op. cit., p. 283.

²⁶ David Vogel, op. cit., pp. 104-1105.

²⁷ Cf. Jadish Bhagwait, "United States Trade Policy at the Cross roads", *The World Economy*, v.12, n.4, 1989, pp. 439-480, e *Protectionism*, Cambridge, the MIT Press, 1988.

informa sobre as propriedades do processo da política industrial quando o objeto da disputa não é esta ou aquela decisão em particular, mas a própria matriz institucional que estrutura o campo da luta cujo alvo é aquela política. Ora, é com esse problema de fundo que o presente trabalho se vê confrontado. Para atacá-lo precisamos buscar em outras partes elementos teóricos em que possamos nos apoiar.

2. Observações sobre crise econômica e conflito político-social

Entre os fatores que determinam qualquer situação dada de negócios, alguns agem do interior e outros do exterior da esfera econômica. A análise econômica só pode dar conta plenamente dos primeiros; os últimos devem ser aceitos como dados, e tudo que podemos fazer com eles é explicar os seus efeitos sobre a vida econômica.

Esta proposição, que dá a partida para a obra clássica de Schumpeter sobre os ciclos²⁸ estabelece um dos princípios básicos no debate econômico sobre as crises. Com efeito, conceituando os fatores endógenos e exógenos de forma mais ou menos restritiva, o objetivo que orienta a maior parte da reflexão nesse campo²⁹ é o de elaborar esquemas analíticos cujas relações internas dêem conta desses fenômenos centrais na dinâmica capitalista.

Com as observações subseqüentes buscamos avançar em direção a um propósito ao mesmo tempo mais amplo e incomparavelmente mais modesto. Modesto, porque não temos a menor intenção de nos pronunciar sobre a "necessidade" lógica desse tipo de ocorrência, nem sobre a validade das diferentes teorias aventadas para explicá-lo. Mais amplo, nisto que procuraremos formular algumas indicações sobre a maneira como economia e política interagem em situações dessa natureza.

Difícilmente assumiríamos o risco dessa tentativa se tivéssemos que partir da estaca zero. Não é o caso, felizmente. O que vem a seguir supõe uma apropriação seletiva dos elementos produzidos pela "escola francesa da

²⁸ Joseph A. Schumpeter, Business Cycles. A theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process., Philadelphia, Porcupine Press, 1982.

²⁹ Introduzimos essa cláusula restritiva porque algumas escolas rejeitam a possibilidade de explicar os movimentos longos das economias capitalistas com base em fatores "internos", exclusivamente. Sobre o tema, cf. o interessante artigo de David M. Gordon, "Inside and Outside the Long Swing: The Endogeneity/Exogeneity Debate and the Social Structures of Accumulation Approach", Review, v. xiv, n. 2, 1991, pp. 263-312. Philadelphia. Porcupine Press, 1982, p. 7.

regulação"³⁰ e pelo trabalho, de orientação convergente, dos economistas radicais americanos que analisam a dinâmica capitalista com base na idéia de "estrutura social da acumulação"³¹. Explicitada a dívida, podemos solicitar a tolerância do leitor para o tom dogmático desta nota, convidando-o a julgá-la não tanto pelas evidências e argumentos aduzidos, mas pelo eventual interesse de seus resultados.

* * *

Em períodos normais a atividade econômica transcorre em contextos definidos pela operação de mecanismos reguladores capazes de garantir a compatibilização das decisões desagregadas dos agentes, de atenuar os choques de interesses e relaxar as tensões sempre presentes entre o curto e o longo prazo. Conjuntos relativamente harmônicos de padrões de interação, conhecidos, praticados e regularmente aceitos por agentes sociais tipificados, que esperam continuar interagindo segundo as regras e as normas formal ou informalmente neles incorporadas, as instituições³² -- pois não é outra a natureza dos mecanismos supracitados -- pressupõem a presença de valores, crenças e saberes, intelectualmente mais ou menos elaborados, como condição de possibilidade de sua reprodução e como "evidência" de sua necessidade. Cristalizados em torno de certas relações sociais básicas no capitalismo -- a relação salarial, a moeda, as formas da concorrência, as modalidades de intervenção estatal e as formas de inserção na economia internacional -- os mecanismos de que falamos envolvem representações sobre a organização e o funcionamento da economia como um todo e, mais genericamente, sobre a ordem política e social.

A acumulação capitalista é um processo marcado por movimentos mais ou menos acusados de descenso e ascensão, fases de retração e de prosperidade. Enquanto as regulações de que falamos no parágrafo anterior continuam a operar, esse movimento "ondulatório" assume um caráter eminentemente autocorretivo e funcional. A euforia que acompanha os booms inflaciona os mercados de bens e de trabalho, induz o crescente

³⁰ Em particular, na obra fundadora de M. Aglietta, *Regulation et Crise du Capitalisme*, Paris, Calmann-Levy, 1976, e em inúmeros trabalhos de R. Boyer, entre os quais, o artigo "La Crise Actuelle: une Mise en Perspective Historique. Quelques réflexions a partir d'une Analyse du Capitalisme Français en Longue Période", *Critique de l'Economie Politique*, n.7/8, 1978, pp. 5-113, o livro *La Théorie de la Régulation: une Analyse Critique*, Paris, Editions la Découverte, 1986 e a coletânea por ele editada *Capitalisme Fin de Siècle*, Paris, PUF, 1986.

³¹ Cf. David Gordon, et alli, "Long swings and non reproductive cycles" *The American Economic Review*, 73(2), 1983, pp. 152-7 e David Gordon, et alli, *Segmented Work Divided Workers*, Cambridge University Press, 1982.

³² Numa apropriação livre da definição proposta por G. O'Donnell em *Institutions and*

endividamento de empresas e famílias, acoberta os ineficientes, alimenta as aventuras especulativas e facilita a fraude; desencadeada pelo estalido de uma falência ou outro sinal qualquer que dramatiza o estado de perigosa tensão a que foi levado o sistema de crédito e precipita um movimento rapidamente generalizado de fuga³³, na recessão a economia expia os seus excessos: a queda no ritmo da atividade diminui a renda, torna mais acirrada a concorrência, leva à liquidação dos capitais mais débeis, mas ao mesmo tempo estimula as inovações que prepararão o terreno para novo período de prosperidade. Nem sempre, contudo, isso acontece. Em alguns contextos, cuja etiologia no momento não nos interessa, o efeito regenerador da crise não se manifesta: os mecanismos reguladores em vigor não operam mais como antes, as formas institucionais que lhe dão substância são postas em xeque e os comportamentos por elas codificados apenas repõem os dados da crise e os agravam. Estes são momentos de grandes crises, dos quais, no percurso do capitalismo histórico, os períodos 1872-83 e 1929-1937 ilustram de forma exemplar.

As grandes crises podem ser diferenciadas em tipos, de acordo com natureza das questões de fundo nelas implicadas. Com base em critérios dessa ordem, Robert Boyer distingue três classes: crises do sistema de regulação; crises do modo de desenvolvimento e crise do modo de produção dominante³⁴. A economia, como domínio de ação relativamente autônomo e dotado de lógica própria não é um dado da natureza. Ela supõe a proteção jurídica da propriedade e a obrigação de cumprimento do contrato, a separação entre o trabalhador e os meios de trabalho, a oferta da força de trabalho, dos meios de produção e do capital dinheiro, como mercadorias, em um mercado nacional em alguma medida integrado. Vale dizer, a institucionalização de um conjunto de relações sociais historicamente produzidas e como tal essencialmente precárias. Nas crises do último tipo, essas relações sociais, com seus subentendidos, tendem a se dissolver, e a crise se revela, então, como crise geral dessa sociedade em que economia e política afiguram-se como esferas separadas. Para nossos propósitos, porém, essa especificação é secundária. Basta reter a noção de "*grandes crises*", e já podemos passar ao aspecto que nos interessará mais de perto nestas páginas, a saber, o efeito realimentador dos comportamentos comumente associados às situações dessa *ordem*.

De fato, em seus estágios mais avançados, a crise desencadeia

Democratization, CEBRAP, mimeo, 1990.

³³ Para uma rica tipificação do processo, cf. Charles P. Kindleberger. Mania, Panic and Crashes. History of Financial Crisis, New York, Basic Books, 1978.

³⁴ R. Boyer, La Théorie de la Régulation Une Analyse Critique, op. cit.

tipicamente no conjunto dos agentes reações defensivas, cujo resultado perverso é o de repor em um plano mais elevado as tensões e os desequilíbrios que a ocasionaram. As passagens que transcrevemos a seguir expressam com eloquência a lógica destrutiva desse processo.

A primeira procede de um texto pouco comportado de teoria monetária:

"Les processus d'évaluation sont ainsi désagrégés par l'activité spéculative. Les objets qui sont censés représenter la richesse se multiplient et connaissent des mouvements erratiques. Il n'y a plus de contrainte monétaire universalement admise. Dans ces conditions chacun se voit pris par le désir d'une richesse immédiate. Même si un financement central massif élève l'horizon économique, supprime toutes les possibilités de faillites, la fascination pour le court terme s'empare de tous les agents économiques. La mimésis d'appropriation envahit l'espace productif en y introduisant la fièvre spéculative..."

"Plus la confusion spéculative s'étend, plus l'indifférenciation des sujets devient préoccupante... Les stratifications sociales qui assuraient l'activité productive se dissolvent. Voilà les sujets dans un état d'inassouvissement et de crainte toujours plus insupportable au fur et à mesure que le jeu violent des rivalités détruit petit à petit les relations sociales qui formaient jadis l'horizon habituel de référence."³⁵

A segunda é retirada de um texto no qual Guillermo O'Donnell caracteriza a natureza das crises econômicas que precedem a implantação do Estado Burocrático Autoritário:

"la situación general fue adquiriendo características que, según los principales indicadores codificados, combinaban un comportamiento errático con una clara

³⁵ M. Aglietta e A. Oriéans, *La Violence de la Monnaie*, Paris, PUF, PP. 110-111.

tendencia al empeoramiento. Esto condujo a una incapacidad de prever el futuro, o a una generalizada predicción que la situación continuaría empeorando mediante fluctuaciones que resultaba imposible predecir puntualmente. ... Esta situación crea un tipo especialmente perverso de economía, en la cual la única actitud racional es el saqueo. Dada la tendencia -- combinada con la incapacidad de prever a mediano plazo sus fluctuaciones - - es racional maximizar beneficios en el corto plazo y tener lo menos posible en juego cuando la situación se agrave.

"...el saqueo es una actitud racional para todos. ... tal como los capitalistas tienden hacia el éxodo, la desinversión y la especulación, para los trabajadores no tiene sentido atender argumentos para que "moderen sus pretensiones" en beneficio de una situación económica que de todas maneras seguirá empeorando."³⁶

Não é difícil reconhecer nessas passagens alguns dos traços mais característicos da experiência brasileira destes últimos anos. E não por acaso: elas estilizam o comportamento econômico e seus correlatos políticos em situações de inflação alta e errática como a nossa. Mas o efeito realimentador de que falamos acima se apresenta igualmente nas crises deflacionárias. O trecho de Schumpeter citado a seguir descreve sucintamente a lógica não menos perversa que conduz às grandes depressões clássicas.

"On the one hand, any fall in values which enforces liquidation, induces quite mechanically another fall in values. 'Prices fall because they have fallen' (Marshall). Measures of defense, efforts made by firms and households to repay loans, or by banks to call them in order to improve liquidity, drive debtors in the well-known way toward the very

³⁶ G. O'Donnell, 1966-1973. El Estado Burocrático Autoritário. Triunfos, Derrotas y Crisis.

rocks which those measures were taken to avoid. Freezing of credits, shrinkage of deposits, and all the rest follow in due course. On the other hand, not only we, the observers, but the dramatis personae realize how much there is to liquidate, or even go into hysterics about it. Then pessimistic expectation may for a time acquire a causal role."³⁷

Em ambos os casos, se tais mecanismos de realimentação operassem isoladamente a "espiral viciosa" que eles engendram levaria rápida e inelutavelmente à catástrofe. Na ausência de um fator exógeno qualquer que viesse a interromper a marcha destruidora do processo, este seguirá cegamente seu curso até a completa exaustão dessas economias e a dissolução dos vínculos que asseguram a coesão das respectivas sociedades. Contudo, para um e outro, vale a observação do mesmo Schumpeter: "*O fato de provar a partir das propriedades de tal mecanismo, cujos elementos foram extraídos de seu meio no organismo econômico, que o processo continuará intensificando-se por si próprio não significa provar que a sua contrapartida real fará efetivamente o mesmo... O problema é analisar a seqüência complexa das situações de curto prazo na qual os fatos descritos pelas teorias da espiral formam apenas um de muitos componentes.*"³⁸

Realizado o exame, Schumpeter identifica no funcionamento do sistema econômico, fechado e tomado abstratamente, a presença de inúmeras tendências "restauradoras" passíveis de inibir o movimento da espiral, embora incapazes de nos assegurar, em princípio, que ele venha a ser revertido. Como o objeto de sua análise é a dinâmica econômica em situações de depressão profunda não vamos acompanhá-lo de perto. Tudo que precisamos é destacar alguns elementos gerais que se apliquem igualmente às duas modalidades de espiral viciosa contempladas em nosso argumento.

O primeiro deles é de caráter metodológico: para estudar o problema, antes de mais nada é preciso distinguir o curso dos acontecimentos na indústria e no comércio, de um lado, e, de outro, nos mercados especulativos; é nestes últimos que o padrão da espiral se manifesta de forma mais acabada. Na indústria seria preciso distinguir ainda -- acrescentamos nós -- os diferentes ramos, de acordo com o seu papel no

Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982 pp. 44-45.

³⁷ J. A. Schumpeter, op. cit., p. 148.

³⁸ id., ibid., pp. 151/152.

esquema de reprodução (bens de produção, bens de consumo duráveis e não duráveis), o período de rotação do capital e a maior ou menor importância relativa do capital fixo.

O segundo remete a uma propriedade do próprio mecanismo realimentador: "*o processo da espiral é um movimento desequilibrado, como se pode constatar a partir da crescente dispersão nos preços e do desvio crescente das relações de equilíbrio entre as quantidades físicas.*"³⁹ Por maior que seja a contração, algumas atividades estarão sempre expandindo-se. Surgem constantemente, assim, novas oportunidades de negócios lucrativos que serão exploradas conformando uma tendência que se contrapõem à espiral.

Mas não é tudo. Se a crise, em seu estado superior, desencadeia no conjunto dos agentes reações defensivas com o efeito perverso já apontado, em um movimento simultâneo e contraditório ela desata igualmente esforços reiterados de invenção institucional visando a definição de trajetórias viáveis de saída e a fixação dos parâmetros de uma nova "normalidade".

Em outros termos, ao mesmo tempo em que -- tida como constante a configuração estrutural em cada momento dada -- intensificam-se os conflitos desagregados pela maximização de ganhos no curto prazo (ou pela diminuição de perdas, o que em certo sentido dá no mesmo) para os quais os agentes em sua totalidade são empurrados, em outro plano atores dotados de capacidade reflexiva e habilitados para o exercício do cálculo estratégico se batem com o objetivo de redefinir a seu favor os termos do conflito e de consolidar novas estruturas de oportunidades que tornem mais provável a manutenção de posições detidas e/ou a ampliação delas no longo prazo. Aqui também são interesses que movem tais atores, mas neste nível eles são redefinidos de forma tal a se integrem em estratégias compreensivas passíveis de garantir a conclusão de alianças e a atração de apoios indispensáveis ao sucesso daquelas. Até que do confronto entre estratégias alternativas surja um consenso dominante em torno de um "referencial normativo" para as políticas estatais e sejam restabelecidas as condições para o crescimento econômico, esses dois efeitos serão mutuamente reforçados.

Uma vez atingido esse estágio a crise não é mais apenas expressão de desequilíbrios macroeconômicos; ela ganha uma dimensão conceitual e se converte também, necessariamente, em crise das representações sobre a economia -- sua lógica de operação, sua vocação própria, os modelos normativos que o seu necessário reordenamento solicita. Quando o dissenso

³⁹ *id.*, *ibid.*, p. 129.

dessa forma produzido não mais prevalece, pode dizer-se que no fundamental a crise foi superada.

Isto, não porque o acordo no terreno das "idéias" sobre o que fazer seja decisivo. E' exatamente o contrário, na verdade: o consenso não se faz em torno de representações, de "idéias"; em sentido profundo, ele é a manifestação no plano do discurso (entendido aqui em sua condição de ato) de que em âmbitos críticos de relações sociais a coordenação ganhou espaço e passou a mitigar a violência do entrelaço de interesses e motivações particulares. A instauração e o movimento expansivo de comportamentos dirigidos por uma tal lógica certamente devem algo às idéias, às fórmulas, às representações que lhe fornecem o léxico e a gramática. Mas são resultantes de processos muito mais complexos e essencialmente "abertos". Por mais ampla e forte que seja, em certo momento, a comunhão em torno de um programa, ela não resistirá indefinidamente à evidência do fracasso. E contra este não se tem, jamais, garantias certas⁴⁰.

Nem por isso a importância dos embates que se travam no plano dos princípios e dos projetos globais de superação da crise fica diminuída. O sentido da observação precedente é apenas o de indicar que, ao invés de fonte de soluções garantidas para os problemas que afetam tais economias - - naturalmente, desde que bem concebidos -- planos, programas, estratégias são antes um elemento adicional, ingredientes obrigados da própria crise. A análise que não incorpore essa dimensão será necessariamente limitada e conducente a equívocos mais ou menos graves.

* * *

A moeda, sabe-se-a forte quando ela opera regularmente em sua tríplice função de unidade de conta, reserva de valor e meio de troca; quando os agentes econômicos mantêm sua adesão a ela, o que se traduz em ausência de movimentos acusados de fuga -- em direção a outros ativos e/ou ao abrigo da soberania monetária de outros Estados. Em definição certa, as instituições da democracia política foram ditas consolidadas quando *"os atores democráticos já não têm como uma de suas preocupações centrais evitar uma (rápida ou lenta) regressão autoritária nem, por conseguinte, subordinam suas decisões (e omissões) a essa preocupação; quando os atores políticos e sociais que controlam recursos significativos de poder ... sujeitam recorrente e habitualmente suas relações com as instituições específicas da democracia política, a práticas consistentes com a reprodução dessas instituições que esses mesmos atores, gostando ou não delas, calculam que*

⁴⁰ Sobre este tema espinhoso, elementos sugestivos são encontrados em Peter A. Hall (ed.) The Political Power of Economic Ideas. Princeton, Princeton University Press, 1989; Margaret

durarão indefinidamente"⁴¹. Na mesma linha de raciocínio, cabe dizer que uma grande crise, uma crise de modo de regulação ou de padrão de desenvolvimento, está vencida quando os agentes econômicos interagem cotidianamente em consonância com os padrões definidos pelas formas institucionais, quando eles tomam como dadas as rotinas e os subentendidos nelas compreendidos, quando dão como resolvida a questão de sua recíproca compatibilidade. A noção de "trajetórias de saída de crise" refere-se a processos objetivos nessa direção já concluídos ; a de estratégias, a projetos concebidos com vistas a tal resultado.

Malfadadamente, esse desfecho não está nunca de antemão garantido -- são inúmeras as sociedades, capitalistas ou não, que uma vez mergulhadas em situações dessa ordem percorreram o caminho da decadência que, no limite, deságua na desagregação das instituições estatais, na guerra civil, na submissão incondicional ao império de um poder mais forte. Mas não é este o ponto que nos interessa aqui. Reafirmando o caráter essencialmente aberto dos processos de saída de crise, e portanto, a possibilidade de que a mesma não seja alcançada, importa detectar certas características próprias a eles, certas recorrências, algumas regularidades. Isto em si constitui tema para um vasto programa de trabalho, que poderia desenvolver-se através do exame acurado de casos contrastantes criteriosamente selecionados -- *success stories* e experimentos sociais definitivamente fracassados; situações verificadas em diferentes fases do desenvolvimento capitalista e em sociedades distintamente inseridas no sistema mundial. Tal como o visualizamos, nesse programa o objetivo não seria o de responder à pergunta sobre os determinantes, a estrutura causal subjacente à diversidade das trajetórias observadas -- questão que define uma modalidade de análise histórico-comparativa compartilhada por vários estudos importantes, que se distinguem entre si pela temática e pela perspectiva teórica⁴². Mas o de explorar a hipótese que formulamos agora, qual seja, a de que, não obstante a disparidade dos conteúdos respectivos e de seus resultados, os processos em causa tenderão a acusar, formalmente, similaridades notáveis.

Na impossibilidade de testá-la, mas ainda assim obrigado a fixar um ponto de apoio teórico para seguir na elaboração do problema, levando em conta as experiências latino-americanas a nós mais familiares, valemo-nos

Weir e Theda Skocpol, op. cit.:

⁴¹ G. O'Donnell, "Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos", em F. Wanderley Reis e G. O'Donnell (orgs.), A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas, São Paulo, Vértice, 1988, p. 83.

⁴² Cf., por exemplo, Theda Skocpol, States and Social Revolution. A Comparative Analysis of France, Russia and China, Cambridge University Press, 1979 e P. Gourevitch, Politics in Hard Times.

do material fornecido por duas obras sob todos títulos admiráveis⁴³, para realizar um ligeiro exercício, cujo resultado enunciaremos sinteticamente no que se segue.

Em condições de "normalidade" as diferentes arenas do sistema estatal mantêm entre si relações verticais e horizontais que se ordenam nos quadros de uma estrutura que apenas incrementalmente se transforma. No âmbito de cada uma delas operam mecanismos de seletividade que apresentam o duplo efeito de organizar as questões em termos de agendas definidas e de cristalizar padrões de intercâmbio rotineiros entre decisores e grupos de interesse, delimitando o acesso às decisões e o conteúdo provável das políticas adotadas. Em tal contexto, as relações de oposição/cooperação intra e interclasses tendem a assumir configurações relativamente estáveis.

Ora, manifestação da fratura nos compromissos institucionalizados, além de seu impacto imediato sobre as condições materiais de existência de grupos e classes, a grande crise projeta mais ou menos brutalmente no campo político questões novas. Ademais, ela vem tipicamente acompanhada de deslocamentos significativos na organização do sistema estatal e na interação deste com a sociedade -- mudança nas relações de força entre diferentes ramos da burocracia e esferas governamentais; surgimento de novos centros decisórios; consagração de procedimentos distintos para a canalização de demandas e para a resolução de questões conflituosas. Como efeito conjugado desses três impulsos, o campo estratégico onde se desenvolve o conflito político e social se redefine: dobrando sentimentos às vezes poderosos de hostilidade, antigos antagonistas aproximam-se, ao passo que velhos aliados se separam. No processo da crise, as estratégias tradicionalmente perseguidas pelos atores econômicos e sociais são postas em xeque, e entre eles verificam-se realinhamentos por vezes dramáticos.

Envolvendo simultaneamente as relações intra e interclasses, os reposicionamentos acima aludidos incidem diretamente sobre os partidos políticos e o sistema de representação funcional. Ao suscitar a emergência de áreas de consenso e de clivagens novas, eles acarretam comumente o questionamento das direções estabelecidas, subitamente desafiadas, de dentro e de fora das organizações que controlam. As quais -- na ocorrência ou não de fracionamentos -- tendem a sair da experiência mais ou menos profundamente transformadas.

⁴³ Charles S. Mayer, Recasting Bourgeois Europe Stabilization in France, Germany and Italy in the Decade After World War I, Princeton University Press, 1975, e Martin J. Sklar The Corporate Reconstruction of American Capitalism, 1890-1916. The Market, the Law, and Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Os realinhamentos característicos da situação de crise afetam as interações internas às organizações representativas, bem assim como as relações destas com suas respectivas bases sociais. Em alguns casos, eles são absorvidos pela institucionalidade política vigente; em outros, eles dão origem a conjunturas "pretorianas" e levam a rupturas da ordem institucional. No plano em que vêm sendo feitas estas observações, não há como especificar mais exatamente seu impacto.

Cabe, porém, esclarecer em adição um aspecto fundamental. Na definição de seus planos de ação os atores sociais tomam como constantes certas características "estruturais" da realidade que para eles importa; plantados neste solo, torna-se-lhes relativamente fácil formular substantivamente seus interesses respectivos e identificar, em cada momento, os aliados a mobilizar. Ora, dado o reconhecimento de que os parâmetros da situação em que estão inseridos se alteraram radicalmente, até que novos balizamentos venham se cristalizar, a questão estratégica que se põe para os agentes afigura-se sumamente mais complexa. Trata-se agora de antecipar quais seriam suas respectivas posições futuras em cenários alternativos plausíveis à luz dos novos dados e de definir, a partir desse cálculo, programas de ação -- aí incluída a política de alianças -- compatíveis com o objetivo de reforçar as posições detidas e/ou de evitar que elas venham a ser debilitadas.

Mas essa é, rigorosamente, uma operação tão impossível quanto indispensável. Não tanto pelas limitações cognitivas dos indivíduos, organizações ou grupos sociais, que os impediriam de coligir e processar toda a informação para aquele efeito necessária -- esse obstáculo, naturalmente, existe e tampouco pode ser cabalmente superado -- mas pelo fato de que o cálculo em questão traz necessariamente embutido em si uma hipótese inverificável sobre o resultado de cálculos análogos que estarão sendo ou que deverão vir a ser processados pelas outras partes.

Impossível, mas indispensável. A contradição se resolve em um produto de caráter muito peculiar. Com efeito, daquele tipo de cálculo resulta uma solução que apresenta as seguintes particularidades: a) por mais cuidadosos, mais elaborados que sejam os procedimentos seguidos, ela é essencialmente contestável; b) mais do que uma representação, verdadeira ou falsa; mais que um juízo de probabilidade, ela é um ato, uma aposta, uma afirmação de vontade, uma declaração que compromete, produz conseqüências, cria realidades; c) dado que sua validação depende do posicionamento dos demais atores, ela é, por natureza, endereçada a outrem: é uma ação comunicativa, ou melhor, advocatória -- para deixar claro que não há nela compromisso algum com qualquer norma habermasiana de boa conduta,

que ela é "impura", que o apelo a recursos de poder, à manipulação, é inerente a ela.

Essa aposta seria algo como um salto no escuro se tivesse que ser feita de uma vez por todas em um único lance. Na realidade, o reposicionamento das forças sociais e políticas é um processo iterativo, onde as "apostas" são continuamente feitas e refeitas. Por ambos os motivos, por resultar de uma multiplicidade de cálculos reciprocamente referenciados e porque estes são reiteradamente corrigidos, períodos de realinhamentos críticos são caracterizados também pelo adensamento do fluxo de comunicação entre os atores, pela abertura de condutos transversais e de "lugares neutros" onde grupos até então distantes encontram-se recorrentemente a pretexto de buscar soluções para problemas comuns, mas, antes de mais nada, visando maior conhecimento mútuo.

Até aqui viemos falando da crise como uma configuração ideal-típica. Mas parar neste ponto seria perder de vista um aspecto essencial. Mais do que uma "situação", um "estado" particular do sistema sócio-econômico e político, a crise é um processo, que se desenvolve em um tempo complexo, de temporalidades múltiplas, e que compartilha com a guerra a propriedade, no dizer de Aron, camaleônica de mudar de feição, de assumir -- às vezes bruscamente -- novas figuras em decorrência de deslocamentos, em alguns casos aparentemente menores, que afetam a disposição de seus dados de base e rompem o precário equilíbrio que, em cada instante, define a conjuntura atual. Para o analista, como para o político, o teste decisivo, a "prova de fogo" é a exigência de captar tais alterações no menor espaço de tempo possível; o imperativo de agarrar essa coisa fugidia, esse intangível que é o "momento presente", e atuar eficazmente sobre ele para transformá-lo. E', sobretudo, nesse compromisso intelectual e prático com o "aqui e agora" que ambos se distanciam do estudioso da história. Para este também, o cânon é o mesmo: boa é a análise que consegue surpreender, na infinidade multifária de acontecimentos que povoam a conjuntura, aquelas ocorrências que, por seu enlace com as propriedades estruturais da crise, têm o efeito de levá-la a um outro estado. Marx, no Dezoito Brumário, Trotski, na História da Revolução Russa, também Mayer, na obra acima citada, são exemplos a serem emulados. A diferença é -- quase se poderia dizer -- "existencial": o historiador pode dedicar todo o tempo do mundo à tentativa de resolver o seu enigma, enquanto, premidos pela urgência, o analista e, principalmente, o político têm que se valer de instrumentos toscos de coleta de informação, têm que recorrer permanentemente à arte perigosa de "ler sinais", têm que suprir lacunas com suposições e, sobre esta base incerta, são obrigados a formar um juízo que os compromete.

No que diz respeito ao objeto particular do presente estudo, a

proposição acima tem uma implicação de vastas conseqüências. Independente da capacidade efetiva de implementar as mudanças propostas, a lógica do conflito político se altera profundamente quando a ação governamental deixa de se concentrar em objetivos de curto prazo e passa a eleger como alvo as dimensões estruturais da crise. Tendo como pressuposto uma concentração prévia de poder, esse deslocamento de foco aponta para mudanças duradouras nas relações de força e leva, decorrentemente, a uma ampliação do horizonte temporal em que se movem os atores, com efeitos diretos significativos em sua condução tática e em suas estratégias, aí incluída a definição de suas alianças⁴⁴.

Esta observação nos remete a um plano um pouco menos abstrato. Na segunda metade da década passada consagrou-se no debate sobre a crise dos países do Terceiro Mundo uma nova ortodoxia. Na visão ora hegemônica, o diagnóstico dos problemas econômicos de fundo é claro e o meio de vencê-los igualmente simples. Caricaturando um pouco, tudo se resumiria em contar com a vontade e os meios políticos necessários para aplicar um receituário de validade geral. Conjunto mais ou menos integrado de recomendações de política, esta receita padrão combina medidas clássicas de contenção fiscal e monetária, e reformas institucionais visando a remover os obstáculos estruturais que estariam a impedir a efetiva superação da crise que afeta esses países: liberalização comercial, desregulamentação, privatização de empresas públicas, mecanismos efetivos para atrair o investimento externo⁴⁵.

A perspectiva teórica que informa estas notas rejeita, em princípio, a abstração tosca que alicerça esse tipo de exercício. Ao invés de expressar "desajustes" -- no fundamental, os mesmos -- passíveis de serem corrigidos pela adoção de um pacote de políticas, fechado e exogenamente

⁴⁴ Refletindo sobre os resultados de trabalhos comparativos sobre inúmeros programas de ajustamento à crise na década passada, em países do terceiro mundo, Joan Melson se refere a aspectos análogos ao tipificar a dinâmica política implicada nos programas de reformas estruturais -- liberalização comercial, desregulamentação, privatização etc. -- contrapondo-a à dinâmica política dos pacotes de estabilização macroeconômica, que operam no curto prazo. Cf. "Conclusions", in Joan Melson (ed.), Economic Crisis and Policy Choice. The Policts of Adjustment in the Third World. Princeton. Princeton University Press, 1990, pp. 321-361.

⁴⁵ Para uma apresentação sintética do conteúdo deste pacote, cf. John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", in John Williamson (ed.), Latin American Adjustment. How much has happened? Washington, Institute for International Economics, 1990, pp. 5-20. Para compreender um pouco a história intelectual que leva à supremacia dessa perspectiva, cf. Wing Thye Woo, "The art of economic development: markets, politics, and externalities", International Organization, v. 4, n.3, 1990, pp. 403-429, e Miles Kahler, "Ortodoxoy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", in Joan M. Nelson (ed.), Economic Crisis and Policy Choice, op. cit.

dados, a crise aparece na interpretação aqui esboçada como efeito da desagregação das regularidades que, em alguns casos nacionais ao menos, conferiam unidade às economias, diferindo e atenuando as tensões e os desequilíbrios gerados permanentemente pelo processo de acumulação. Nessa perspectiva, a crise diz respeito, antes de tudo, às formas estruturais, isto é, aos padrões segundo os quais foram institucionalizadas, em cada caso, as relações sociais basilares no capitalismo. Ora, esses padrões variam de um país a outro, o que por si só já seria o bastante para tornar impertinentes as fórmulas genéricas a que nos referimos antes.

Mas há algo mais. A reestruturação em curso nessas sociedades é um processo complexo, essencialmente aberto, no qual o lugar do "engenheiro" -- que analisaria os dados da situação e conceberia, de fora, programas tecnicamente corretos, se competente -- esse lugar simplesmente não existe. Para começar, o "engenheiro" é parte interessada da situação-problema. Ademais, não está sozinho: juntamente com ele, contra ele, outros "engenheiros" estarão permanentemente empenhados na advocacia dos projetos de sua própria autoria -- e, como já vimos, essa disputa constitui uma das dimensões inerentes à crise.

3. Indicações para a análise da política industrial em contextos de crise

Na primeira seção deste capítulo afirmamos que o problema nuclear da política industrial era o de como compatibilizar o geral e o particular, como integrar a ação que se exerce nesse setor em uma perspectiva mais ampla que tenha como referente o conjunto da sociedade. O processo de formulação dessa política, como vimos, é protagonizado por uma classe de agentes que denominamos mediadores -- globais e setoriais. A ação desses agentes se efetua em um contexto estruturado, cujas dimensões significativas foram indicadas: o setor (com seus subsetores); a articulação com a economia internacional; o enquadramento institucional -- em seus dois aspectos: a configuração do aparelho estatal e as modalidades de incorporação de interesses societais; a capacidade de intervenção do Estado. Se tais elementos estão bem definidos e mantêm entre si relações harmônicas, a política industrial evolui regularmente, segundo as regras da política cotidiana, que pode dar ensejo a decisões importantes, mas não comporta surpresas maiores. Haverá sempre motivos para disputa, mas estas serão travadas nos marcos de um quadro de referência aceito pelas partes, que o reinterpretarão, cada uma a seu modo, para dele extrair argumentos que lhes sejam mais favoráveis.

Ora, em situações de crise o problema com que se defrontam os agentes da política industrial se coloca de forma inteiramente diversa. Na crise desequilibram-se as relações internas que estruturam os setores, ao mesmo

tempo em que se altera mais ou menos profundamente a posição destes na economia e na sociedade. Nela as áreas de incerteza se ampliam e novos focos de tensão aparecem nas relações internacionais. Na crise o aparelho estatal é redefinido, em sua organização interna e em seus vínculos com os interesses sociais, modificando-se *pari passu* também sua capacidade de intervir na realidade. Nessas condições, o processo da política industrial vai ser marcado pelo mesmo tipo de polarização que, segundo nossa análise, caracteriza o comportamento político-social no contexto da crise: com os instrumentos tradicionais operando de forma crescentemente ineficaz e descontrolada, acirram-se os conflitos pela obtenção de ganhos pontuais no curto prazo, ao mesmo tempo em que se intensifica a luta pela definição de um novo referencial normativo capaz de devolver à política sua coerência perdida.

No âmbito da política industrial, como na sociedade envolvente, vão estar em confronto grupos que se movem em um horizonte temporal mais amplo, tentando impor estratégias distintas para a superação dos problemas críticos. O processo, aqui, replica as propriedades gerais antes apontadas. Mas a consideração dele introduz no esquema de análise uma complexidade inesperada.

Com efeito, nas observações sobre a crise insistimos na dupla face do conflito, mas trabalhamos o tempo todo como se este se desenvolvesse em um espaço plano e homogêneo; como se os atores estivessem sempre presentes e todos os seus lances fossem reciprocamente referidos. Quando passamos a uma dada arena de política somos forçados a abandonar essa suposição simplificadora e a reconhecer que tal espaço é segmentado; que os atores e os recursos de poder de que se valem com efetividade para alcançar os seus objetivos variam de uma arena a outra, e que, portanto, a temporalidade e a correlação de forças predominantes em cada uma delas são específicas.

Sumamente abstratas, embora, essa proposição nos permite avançar a hipótese segundo a qual, em situações de crise, entre os dois aspectos do referencial normativo da política industrial -- o global e o setorial -- haverá uma não correspondência típica. As transformações no âmbito do discurso econômico em geral e no campo específico de uma dada política configuram dois processos interligados, mas diferentes em seu ritmo próprio e em seus determinantes contíguos. O confronto de visões abrangentes sobre a economia e a política econômica se dá a céu aberto, na esfera pública, e seu resultado depende em grande medida de como evolui a conjuntura e da maneira como as variações desta afetam a plausibilidade das conexões causais e das imputações de sentido sustentadas pelas principais posições em

conflito. A prova de força em torno das políticas setoriais, ao contrário, se desenvolve, no fundamental, em um terreno turvo, opaco, que escapa tipicamente ao olhar do público. Os personagens que se defrontam nesses espaços -- agentes privados e públicos -- são funcionalmente definidos e, por isso mesmo, no limite insubstituíveis; as relações aqui tendem a ser mais institucionalizadas e a decantar subculturas específicas. Enquanto na primeira arena vamos observar com frequência lances teatrais, mais ou menos heróicos, grandes e bruscos deslocamentos, na segunda o predomínio é das trincheiras sólidas, o tempo é longo, os movimentos são curtos e medidos.

E' comum ouvir no discurso corrente a denúncia de graves contradições entre a "retórica" e a realidade de uma dada política. De acordo com o argumento que desenvolvemos acima esse fato não se deve à má fé ou à vontade fraca dos governantes; ainda que uma e outra possam eventualmente se fazer sentir, não precisamos delas para explicá-lo. Tal contradição é uma decorrência lógica das propriedades do processo político. A sua ausência é que deve suscitar perplexidade⁴⁶.

Esclarecido esse ponto, podemos finalizar esse capítulo descendo a um terreno mais concreto. A hipótese substantiva mais geral que presidiu a elaboração do presente trabalho pode ser expressa sinteticamente nos termos seguintes: há bastante tempo vem se travando no Brasil um debate a respeito de que caminho imprimir, que mudanças induzir na indústria brasileira -- e este debate, manifesta refratariamente conflitos de interesses no âmbito do empresariado industrial, das demais frações do empresariado e do conjunto da sociedade. Entretanto, falar em visões alternativas sobre os rumos da indústria é colocar a questão em plano demasiadamente genérico. Para trabalhar produtivamente a hipótese precisamos decompor o objeto em suas dimensões significativas, vale dizer, indicar as disjuntivas implicadas nessas "visões" tal como se afiguram no discurso e na prática dos agentes. Supomos que as diferentes respostas dadas a essas interrogações podem servir de base para estilizar um conjunto não muito amplo de "estratégias".

A intenção expressa no parágrafo anterior nos remete aos conhecidos problemas que envolve todo exercício de tipologização, o principal dos quais consistindo no número exageradamente grande de classes teoricamente admitidas pela combinação dos traços selecionados. Em se tratando, porém, como em nosso caso de construir uma tipologia "extraída e temporalmente

⁴⁶ Em outros termos, o mesmo argumento é apresentado por Wilks e Wright. Cf., op. cit., pp. 290 e segs.

limitada⁴⁷, a dificuldade pode ser contornada mediante a consideração exclusiva dos tipos dotados de plausibilidade e relevância histórica⁴⁸.

Numa primeira aproximação, acreditamos poder reestruturar as grandes alternativas em debate com base em quatro polaridades:

- a) Estado X Mercado. A disjuntiva central no pensamento econômico: em que medida fiar-se na auto-regulação dos mercados? Que papel atribuir à esfera pública na correção de suas eventuais imperfeições e no balizamento das decisões intertemporais dos agentes? -- tema do planejamento. Evidentemente, entre um e outro desses pólos há um contínuo: para cada situação que se apresenta haverá sempre uma gama de soluções possíveis combinando em proporções distintas esses dois princípios de organização social -- autoridade e troca.
- b) Crescimento para dentro X crescimento para fora. O problema, aqui, não se resolve rapidamente com o argumento de que a ampliação do mercado interno e a expansão das vendas no exterior são complementares, não excludentes. A questão é outra: trata-se de definir o que determina em última instância o dinamismo do sistema. E' por aí que a distinção teórica entre países grandes e pequenos ganha significado. Uma dada economia cresce porque exporta, ou expande sua participação no mercado internacional porque é dinâmica e forte? Das respostas oferecidas a essa pergunta escolhas políticas radicalmente diferentes se seguem.
- c) Capital nacional X capital estrangeiro. Esta polaridade nada tem a ver com a questão da maior ou menor abertura de uma economia. A Coréia, caso paradigmático de economia "aberta" -- exporta mais de 30% de seu PIB -- sempre impôs limites severos ao ingresso e à atuação de empresas estrangeiras em seu território⁴⁹ ao passo que o Brasil, filho da

⁴⁷ Cf. John Mckinney, Tipologia Construtiva y Teoria Social, Buenos Aires, Amarrortu editores, 1968, pp.32 e segs.

⁴⁸ Solução semelhante é dada por Gourevitch a este mesmo problema de método. Cf. Politics in Hard Times, op. cit., pp. 35 e segs.

⁴⁹ Sobre a experiência coreana e os mitos que a cercam, cf. Fernando Fajnzylber, "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático" Revista de la CEPAL, n. 15, dez.,/81; Bruce Cunnings, "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial sectors, product cycles, and political consequences", International Organization, 38, 1984; S. Haggard, "The newly industrializing countries in the international system". World Politics, 38 (2), 1986; F. Gerard Adams et alii, "Developing-country experience with industrial policy: Korea, Venezuela, India and Brasil". In F. G. Adams e Lawrence R. Kleim, Industrial Policies for Growth and Competitiveness, Lexington, Lexington Books, 198; Helson C. Braga e Virene Matesco, "A política comercial e industrial dos países de industrialização recente" Revista Brasileira de Comércio Exterior, n.

substituição de importações e, portanto, "fechado", acolheu tradicionalmente de braços abertos as multinacionais. Que tratamento dar ao capital externo: em que condições e em que setores aceitá-lo? Que regras estipular para ele? Que prerrogativas reservar à empresa nacional?

- d) Geração própria X aquisição de tecnologia. Há uma certa ligação entre esta polaridade e a que lhe antecede. Como argumenta João Paulo de Almeida Magalhães⁵⁰, para quem deposita suas esperanças na integração à divisão interna de trabalho operada pelas firmas multinacionais, a questão do desenvolvimento tecnológico mal se coloca. Posto que estas organizações estão desbravando as fronteiras, se elas nos lideram, de alguma forma sempre estaremos em dia com a "modernidade". A recíproca, porém, não é verdadeira: podemos conceber modelos que restrinjam ao mínimo o espaço do capital estrangeiro e, no entanto, privilegiem a aquisição de tecnologia mais avançada como expediente para expandir rapidamente a oferta de bens de salário, conferindo baixa prioridade ao investimento em indústrias de ponta⁵¹. O tema da tecnologia propõe questões genuínas, não redutíveis às alternativas antes consideradas. Nesse sentido, ele constitui um dos critérios primários na definição das estratégias.

A essas quatro dimensões básicas, julgamos necessário adicionar três critérios, os quais, situando-se em outro nível, qualificam as grandes opções adotadas: 1) prioridades setoriais; 2) orientação internacional -- que relações cultivar nesse âmbito? Concentrá-las, ou diversificá-las? Na primeira hipótese, com quem se alinhar? ; 3) formato político -- como definir o papel dos grupos sociais na formulação/gestão da política industrial? Conferir-lhes função meramente consultiva, ou tomá-los como atores de um processo de concentração que extrapola as esferas do aparelho estatal? Que grupos se tem em mente? Empresários, certamente -- mas com exclusividade? Em um país grande e complexo como o Brasil, qual o espaço de atuação de governos estaduais e mesmo municipais no campo da

12, jul./ago. 87; Armando Castelar Pinheiro, "Estratégias de Desenvolvimento: América Latina Vs. Leste Asiático", IPEA/INPES, Textos para Discussão Interna, n. 128, dez./87. Walden Bello e Stephanie Rosenfeld, Dragons in Distress. Asia's Miracle Economies in Crisis, Penguin Books, 1990; Stephan Haggard, Pathways from Periphery. The Economics of Growth in the Newly Industrializing Countries, Ithaca/London, Cornell University Press, 1990. Especificamente sobre as restrições ao investimento estrangeiro na Coreia, cf. Russel Mardon, "The State and the Effective Control of Foreign Capital. The Case of South Korea". World Politics v, 43m n. 1, 1990, pp. 111-138.

⁵⁰ João Paulo A. Magalhães, "Tecnologia e Modelos de Desenvolvimento", Jornal do Brasil, /12/88.

⁵¹ Cf., por exemplo, Henrique Ratner, Política Industrial. Projeto Social, São Paulo, Brasiliense, 1988.

política industrial⁵²? Deve haver um esforço para compatibilizar suas iniciativas com as diretrizes emanadas do poder central? Que instituições criar para que seja possível lográ-lo?

Esses critérios permitem caracterizar com alguma precisão duas posições claramente delineadas na controvérsia: a vertente neoliberal, que se situaria na coluna da direita, nas quatro dimensões principais, e a vertente que denominaremos neo-desenvolvimentista, que apresentaria um perfil mais complexo: valorização positiva do Estado; "crescimento para dentro", com redistribuição de rendas possibilitando a ampliação do mercado interno; regulamentação do capital estrangeiro e ênfase no desenvolvimento tecnológico.

Naturalmente, nesta forma tão comprimida, o que temos aí é pouco mais do que duas caricaturas, embora deva ser dito que, nesta qualidade, elas retêm alguns traços essenciais daquilo que buscam representar. Por outro lado, essas duas correntes não são monolíticas, e estão longe de recobrir todo o espectro de posições no debate. Nos capítulos que vêm a seguir elas aparecerão com seus matizes e suas ambigüidades.

⁵² Em um país grande e diverso como o nosso, mas com estrutura e tradição política muito diferente - os Estados Unidos - a iniciativa na implementação de políticas industriais explícitas tem sido tomada por alguns governos estaduais. De volta a um universo mais próximo, uma interessante proposta preconizando a descentralização da política industrial em nosso continente encontra-se em Klaus Esser, "La transformación del modelo de industrialización en América Latina". Revista de la Cepal, n. 26, ago., 1985.

capítulo II

**VICISSITUDES DA POLÍTICA INDUSTRIAL DA
NOVA REPÚBLICA**

Desde os anos 40 a pergunta a respeito da definição a ser imprimida ao processo de acumulação no Brasil operou como um divisor de águas no universo dos "técnicos" e dos empresários. Em relação ao pré-64 esse tema já foi razoavelmente explorado, não é preciso insistir nele¹. Para os propósitos do presente trabalho basta indicar que, depois do longo período em que o campo do debate esteve estruturado pelo confronto entre liberais/agraristas e intervencionistas/industrializantes - contraposição que se expressa paradigmaticamente na célebre polêmica entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudim, em 1944², ainda sob o Estado Novo - , na década de 50 assiste-se a uma clara redefinição dos termos da controvérsia, com o progressivo fortalecimento de uma terceira posição: a dos "cosmopolitas", que esposavam o objetivo da industrialização, incorporavam em algumas medidas a questão do planejamento, mas - ao contrário dos nacionalistas encorporaram esses elementos numa estratégia de desenvolvimento centrada na integração subordinada da economia brasileira na ordem capitalista internacional³. Durante alguns anos, nacionalistas e cosmopolitas conviveram amigavelmente, estabelecendo relações frutíferas de colaboração em vários nichos institucionais estratégicos, dos quais o mais importante, de nosso ponto de vista, foi o BNDE⁴. A partir do final da década, contudo, as contradições internas cada vez mais evidentes do projeto desenvolvimentista e a extraordinária polarização política que vai desaguar na crise de 64 levam à ruptura desses laços: cosmopolitas e nacionalistas vão se encontrar na linha de frente dos dois campos que se

¹ Conforme Bielschowsky, Brazilian Economic Thought (1945/64) - The Ideological Cycle of Developmentalism; tese de doutorado, University of Leicester, 1985 (na versão brasileira, Pensamento Econômico Brasileiro: O ciclo ideológico do Desenvolvimentismo, Rio de Janeiro, PEA/INPES, 1977; Lourdes Sola, The Political and Ideological Constraints Management in Brazil, 1945-1961, tese de doutorado, University of Oxford, 1982; e Maria Antonieta Leopoldi, Industrial Association and Politics in Contemporary Brazil, 1931-1961, tese de doutorado, Oxford, 198 .

² Os textos centrais dessa polêmica encontram-se reunidos na coletânea publicada como número 3 da Série Pensamento Econômico Brasileiro, pelo IPEA, sob o título "A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira", Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.

³ Desse grupo, no qual se destacavam ainda Mauro Thibau, Lucas Lopes, Glycon de Paiva e Victor da Silva, a figura mais importante era a de Roberto Campos. Sobre o seu pensamento econômico nesta fase, cf. Reginaldo C.C. de Moraes, Planejamento: Democracia ou Ditadura? - Intelectuais e Reformas Sócio-Econômicas no Pós-Guerra, tese de doutorado, USP, 1987.

⁴ É possível formar uma idéia aproximada da qualidade das relações pessoais que prevalecia no órgão nesse período a partir da leitura dos depoimentos de membros da "velha guarda" feitos para o projeto comemorativo do trigésimo aniversário do BNDE - em especial os de José Pelúcio Ferreira, Maria da Conceição Tavares e de Paulo Vieira Belotti, BNDES, 1982 (mimeo).

chocam com violência naquele episódio.⁵

Até este ponto, caminhamos em chão relativamente firme. O depois é mais nebuloso, mas cremos que os elementos disponíveis autorizam essas observações sumárias. Com o golpe de 64 os técnicos "nacionalistas" são deslocados das posições que até então ocupavam e boa parte deles se viu forçada a sair do país, permanecendo no exterior por um lapso de tempo mais ou menos prolongado. Os "cosmopolitas" assumem o comando da política econômica e estendem seu controle sobre todos os espaços. Mas a identidade básica que existe entre eles não é sinônimo de uniformidade, como o revelam as tensões entre a ortodoxia da dupla Campos/Bulhões e o pragmatismo de Delfim Netto, em 1967/68, e, durante o reinado deste, o contraponto cautelosamente crítico do "Planejamento" - Miniplan, IPEA/BNDE⁶. Neste setor, antigos integrantes da articulação nacionalista continuavam trabalhando, ainda que no desempenho de funções secundárias. E, vencidos os tempos mais duros, outros componentes da mesma foram gradualmente se reinserindo no "campo"⁷, onde passaram a ocupar posições subordinadas - sobretudo na Universidade.

Há uma vasta área de pesquisa aí, que envolve temas tão atraentes quanto: 1) as alianças - internas e externas - que possibilitaram a reprodução da vertente derrotada em 1964; 2) as transformações operadas em sua visão da economia, pelo confronto com realidades cambiantes e pela assimilação/desenvolvimento próprio de elementos teóricos novos; o relacionamento com economistas de gerações mais jovens etc. Da perspectiva que informa este trabalho, porém, importa sublinhar três aspectos:

- 1) A identificação desses economistas com a oposição legal ao regime militar. Críticos do "modelo" e empenhados em defender alternativas para as políticas socialmente regressivas que o caracterizavam, o discurso

⁵ Em seu exaustivo estudo sobre o desenvolvimentismo, R. Bielschowsky propõe uma tipologia algo mais refinada das posições no debate. Para o autor, seria possível distinguir, entre os desenvolvimentistas, três grupos com orientações diversas: os desenvolvimentistas do setor público (não nacionalistas); os desenvolvimentistas do setor privado; os desenvolvimentistas do setor público (nacionalistas) -- correndo em faixa própria, o pensamento original de Ignácio Rangel. Para os propósitos do argumento esboçado no presente estudo, porém, o esquema mais simples, que salienta a divisória nacionalismo/cosmopolitismo, é satisfatório.

⁶ Cf. Carlos Lessa, A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976 - Sonho e Fracasso, tese para concurso de titular em Economia, Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, 1978, p.62 e segs.

⁷ Fazemos um uso um tanto livre da noção elaborada por Pierre Bourdieu. Cf., por exemplo, "Quelques propriétés des champs", in Questions de Sociologie, Paris, Minuit, 1984; Le Sens Pratique, Paris, Minuit, 1980 e La Distinction, Paris, Minuit, 1979.

desses economistas municiaava, em suas escaramuças com o Governo, o MDB, o qual - principalmente depois da inesperada vitória obtida nas eleições legislativas de 1974 - passou a credenciar-se aos seus olhos como alternativa de poder plausível ao sistema estabelecido, que os condenava à marginalidade. A convergência entre economistas críticos e políticos da oposição era ditada pelas condições objetivas e a formalização dos laços, que vai se dar posteriormente, vem apenas sancioná-la.

- 2) Sua progressiva afirmação no "campo" e na sociedade em geral. Fatores de ordens diversas favoreceram esse movimento. Entre estes, talvez a emergência de desequilíbrio inegáveis na economia seja o mais óbvio - sua continuidade abalava a crença tecnocrática na existência de soluções tecnicamente corretas para todos os problemas e franqueava espaços para que a pretensão dos economistas oficiais de deter o monopólio da competência fosse contestada com maior eficácia.

Manifesta também é a importância da distensão política. No governo Médici (1969-1974), sob o peso da censura à imprensa - que votava curiosa predileção pelo noticiário econômico⁸ - e a ameaça constante de represálias, as condições para a difusão ampla de pontos de vista discrepantes estavam praticamente anuladas. Relaxando o controle exercido sobre a imprensa e estimulando, dentro de limites, o debate político dos problemas nacionais, a distensão lenta e gradual do presidente Geisel altera esse quadro e possibilita aos economistas críticos ganhar maior visibilidade.

Não tão evidente, mas nem por isso menos significativa, é a contribuição de um fato em conexão mais próxima com o fenômeno considerado. Referimo-nos à expansão da rede universitária e, especialmente, à implantação do sistema de ensino pós-graduado que se verificou na década de 70. É nesse contexto que se torna possível a criação de Programas de Mestrado (posteriormente também de Doutorado) da UNICAMP, da PUC/RIO e da FEA/UFRJ - centros de ensino e pesquisa que abrigavam dissidentes de vários matizes e promoviam o encontro de gerações velhas e novas, possibilitando a reprodução de quadros, os quais estariam ocupando no futuro posições mais ou menos estratégicas, trincheiras no combate nunca interrompido com os defensores da ortodoxia, encastelados na FEA/USP e na Fundação Getúlio Vargas-RJ.⁹

⁸ Cf. Paulo Marconi, A Censura Política na Imprensa Brasileira (1968-1978), São Paulo, Global ed., 1980.

⁹ Elementos para elucidação desse aspecto podem ser encontrados em Raul Ekerman, "A Comunidade de Economistas do Brasil: dos anos 50 aos Dias de Hoje", Revista Brasileira de Economia, v. 43, n. 2, 1989, pp. 113-138, e Paulo Haddad, "Brasil: Economics in a

- 3) O seu distanciamento em relação ao universo patronal. Se esses economistas contavam com inserção institucional - na universidade, em órgãos de planejamento, na imprensa - e canais de comunicação com empresas estatais, os meios empresariais se mantinham quase inteiramente fechados à sua influência.

Nem sempre fora assim. Apesar da desconfiança que pesava mesmo sobre os mais moderados dentre eles, contaminados como os demais pela proximidade suspeita com a esquerda, nos anos imediatamente seguintes ao golpe as idéias econômicas dos nacionalistas ainda encontravam eco em segmentos do empresariado. Podemos constatar esse fato se resgatarmos as teses sustentadas pela Confederação Nacional da Indústria e pelo então futuro ministro de Minas e Energia, Dias Leite, na oposição conjunta que moveram durante todo o governo Castello Branco contra a política recessiva da dupla Campos/Bulhões¹⁰. A reativação da economia a partir de 67, associada ao recrudescimento do autoritarismo, em 1968, representou para essa corrente um duplo revés: tendo insistido por anos a fio no imperativo de reformas estruturais como condição *sine qua non* para o desenvolvimento, tendo prognosticado um futuro sombrio de estagnação, além de politicamente batida, na virada da década ela encontrava-se teórica e ideologicamente descreditada.

É certo, a reação a esse estado de coisas não tardou muito a se manifestar: já nos primeiros anos da década de 70, intelectuais brasileiros assumiam um papel de vanguarda no pensamento econômico e social latino-americano de esquerda, reelaborando o quadro de referência predominante nesse campo à luz da evolução "desconcertante" do Brasil pós 64¹¹. Os empresários, contudo, ignoravam esses desenvolvimentos, ou - na melhor das hipóteses - encaravam-nos com distante indiferença. Embaídos pelos lucros fulgurantes que obtinham, congraçados na celebração do milagre, até o final do governo Médici os empresários não tinham ouvidos para os desmancha-prazeres que insistiam em enxergar problemas ali onde eles não existiam e se recusavam a ver o amanhã colorido de azul celeste.

A partir de 1974 as coisas se complicam, como sabemos, mas - até

Bureaucratic-Authoritarian System", in A. W. Coats, Economists in Government. An International Comparative Study, Durham, Duke University Press, 1981, pp. 318-342.

¹⁰ Uma análise política da controvérsia em torno da gestão econômica do governo Castello Branco pode ser encontrada em Sebastião C. Velasco e Cruz, "Interesses de Classe e Organização Estatal: o Caso do Consplan". Revista Dados, n.18, 1978, pp.101-121.

¹¹ No que tange especificamente à análise econômica, a contribuição decisiva para esse processo de reinterpretação terá sido dada, provavelmente, pelo texto Más Allá del Estancamiento, escrito por Maria da Conceição Tavares e José Serra, em 1970.

meados de 1976, pelo menos - o alheamento a que nos referimos parece não ter se alterado. Face aos crescentes desequilíbrios internos e externos que afligiam a economia brasileira no final do período Médici, a equipe econômica do novo governo formulou um programa ambicioso de desenvolvimento (o II PND), cuja implementação envolvia uma mudança significativa no peso relativo dos setores público e privado e - no interior deste - das diferentes frações do capital. Neste contexto, as fricções entre empresários e governo multiplicam-se e a campanha contra a estatização, que agitou a imprensa e a opinião pública informada em 1975 e 1976, é a sua expressão mais visível. Mas ela não vai encontrar, obviamente, em nossos economistas os seus ideólogos. Houve também, nesses período, forte reclamo de setores empresariais interessados em reserva de mercado, política de compras das estatais, maior coerência na aplicação da política industrial traçada. Nesse momento, porém, eles operavam no interior de um sistema de alianças que tinha no seu topo segmentos importantes do aparelho estatal. Os economistas de oposição continuavam de lado.

Entre 1976 e 1977 essa situação começa a se transformar, sob o efeito do fracasso político do II PND e da emergência, daí decorrente, de sérias tensões entre setores do empresariado. Embora existissem, naturalmente, até esse momento os conflitos setoriais no universo empresarial ocultavam-se por trás da heterogeneidade das demandas dirigidas ao Estado. A partir da dobra do ano, elas começam a vir a público, configurando um quadro de aguda controvérsia. No centro da disputa, o tema da taxa de juros. Na acusação, a indústria; e os banqueiros, com os lucros invejáveis que ostentavam, no banco dos réus. A polêmica foi particularmente forte em 1977, quando não poucos faziam suas as palavras do ex-secretário da Fazenda de São Paulo e empresário Dilson Funaro. "Estamos transformando o Brasil no paraíso dos agiotas".¹²

Na segunda metade do governo Geisel, duas condições essenciais para a articulação entre setores do empresariado e a inteligência econômica de oposição estavam dadas. De um lado, encontravam-se segmentos da burguesia industrial com demandas particularistas e capacidade relativamente limitada de generalização em franco divórcio com a orientação dominante da política econômica; de outro, havia um grupo de intelectuais altamente sofisticados, já detentores de posições institucionais capazes de "autorizar" o seu discurso, que lutavam denodadamente para conquistar novos espaços de poder e influência, armados de uma visão global dos dilemas do capitalismo brasileiro da qual derivavam propostas congruentes com os interesses daqueles setores. Os requisitos para que a "filtragem" se produzisse estavam atendidos. O encontro acenava com

¹² "Recados ao Presidente", Isto É, n.8, dez.1976, p.52.

perspectivas de ganhos para ambas as partes¹³.

No segundo semestre de 1977, o jornal Gazeta Mercantil promoveu uma ampla consulta entre presidentes e diretores de empresas para a escolha dos "líderes nacionais do empresariado". Tratava-se de uma iniciativa de alcance estratégico. Com ela, validava-se socialmente uma nova figura - a de líder empresarial - que se sobrepunha à posição de dirigente de entidades patronais e que contestava tacitamente a pretensão destas de representarem os legítimos interesses da classe - por vários anos, a relação dos dez mais votados não contou com nenhum presidente de organizações empresariais de maior abrangência (federações e confederações). E não era só isso. Explicitando a intenção que habitava aquela iniciativa, a Gazeta Mercantil buscou e obteve o acordo das personalidades eleitas em 1977 como líderes do empresariado para participarem de um painel permanente de debates através do qual pudessem examinar coletivamente as grandes questões nacionais e firmar posição sobre elas.

Meses depois de criado o Fórum Gazeta Mercantil - em junho de 1978 - vinha à luz o Documento dos Oito, em cuja elaboração participaram alguns dos mais representativos "economistas críticos". Esse memorial, subscrito por oito dos dez líderes mais votados, alcançou enorme repercussão. Fugindo aos lugares comuns da retórica antiestatizante e desfechando uma crítica cerrada à "ciranda financeira", o documento dos empresários advogava uma alternativa para o desenvolvimento centrada na consolidação e diversificação da base produtiva existente, com ênfase na indústria de base; enaltecia a democracia liberal e se apresentava como uma contribuição de "cidadãos conscientes" dirigida aos "vários setores da sociedade".

No final do ano anterior realizava-se no Rio de Janeiro um encontro patrocinado pelas entidades de cúpula do empresariado, que contou com a assessoria técnica de economistas da FGV/RJ e foi prestigiada pela presença do Presidente da República e inúmeros ministros de Estado. A Carta de Princípios da IV CONCLAP, síntese das conclusões então alcançadas, é um texto politicamente anódino, cuja tônica é a defesa da livre empresa e da economia de mercado.

A singularidade do Documento dos Oito fica realçada quando contrastamos com o seu congênere da CONCLAP. Salvo engano, no momento de sua divulgação um primeiro elo ligando economistas de

¹³ Esta passagem inspira-se no modelo de filtro proposto por Elster ao discutir o tema ideologia e classe em Marx. Cf. John Elster, Making Sense of Marx, Cambridge University, 1985, pp.468 e segs.

oposição e empresários estava soldado.

Pouco depois ele seria consideravelmente reforçado. A partir de 1980, começando com a vitória da chapa encabeçada por Luís Eulálio Vidigal na eleição fortemente disputada pelo comando da FIESP, em setembro desse ano, um sopro de renovação atinge as entidades empresariais - logo a seguir chegaria a vez da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIERJ), com Artur João Donato, e da Confederação Nacional da Indústria (CNI), com Albano Franco. Nesse movimento, a entrada de economistas críticos nos meios patronais se amplia, as relações ganham maior densidade e tornam-se formais. Assim, uma das primeiras iniciativas da nova diretoria da FIESP é a de criar um Conselho Superior de Economia, organismo que, ao lado de empresários "liberais", acolhia alguns dos mais notórios representantes do pensamento econômico de oposição (Luiz Gonzaga Belluzzo e Luis Carlos Bresser Pereira).

Com a vitória do PMDB em São Paulo e em vários estados, em novembro de 1982, as passarelas entre economistas críticos e empresários tornam-se manifestamente mais largas. Os anos seguintes - 1983 e 1984 - são convulsionados pela crise econômica e pela questão sucessória. Recessão, desemprego, escândalos financeiros, ingerência desabrida do FMI nos assuntos internos - a credibilidade da equipe governamental sofre uma queda drástica. Nesse quadro, dois discursos claramente distintos, dotados de diagnósticos próprios da crise e recomendação sobre o que fazer para conduzir a economia na direção certa, confrontam-se, contando ambos com suportes no empresariado: o discurso neoliberal - que pregava a austeridade financeira, o saneamento do déficit público, maior abertura para o capital estrangeiro, aumento das exportações, privatização das empresas públicas e redução acentuada do papel econômico do estado; e o discurso desenvolvimentista, fruto da união entre parcelas da elite empresarial e economistas críticos, cujos antecedentes procuramos retrair. No que vem a seguir, as propostas veiculadas por este discurso serão consideradas com mais vagar.

Em 1983, o Fórum Gazeta Mercantil solicitou a um grupo de economistas a elaboração de uma análise ampla da profunda crise econômica e social que se abatia sobre o país, com a indicação de meios adequados para superá-la. Esses economistas, em número de quinze, distribuíram-se em três equipes sob a coordenação de Pedro Malan (problemas externos); Adroaldo Moura e Silva (questões internas), e Roberto Macedo (situação social). O resultado desse esforço veio à luz sob a forma de livro¹⁴, com introdução assinada por João Manoel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga

¹⁴ FMI x Brasil: A Armadilha da Recessão, São Paulo, Gazeta Mercantil, 1983.

expoentes do pensamento econômico de oposição que pouco tempo depois viriam a desempenhar um papel protagônico na condução da política econômica, como principais assessores do Ministro da Fazenda Dilson Funaro (1985/87). Passados quase sete anos, a leitura desse texto é sumamente instrutiva, porque ele apresenta de forma condensada uma pequena quadra histórica. De fato, vamos reencontrar aí todos os elementos de sua crítica à terapia aviada pelo FMI; uma exposição sintética de sua proposta de "negociação soberana da dívida"; a clara definição do caráter financeiro da crise do setor público e a recomendação de um tratamento para esse problema - ao qual se vinculam a questão das taxas de juros e do descontrole inflacionário - cuja radicalidade não é camuflada: O saneamento financeiro do setor público - explicavam Cardoso de Mello e Belluzzo - começa pelo reescalonamento compulsório da dívida interna. A fração da dívida que não corresponda à defesa do valor do capital de giro das empresas produtivas, senão que tem origem nos fundos líquidos puramente especulativos, sonogados à circulação industrial, deve ser consolidada em haveres inegociáveis e com prazo mínimo de resgate de vinte anos (grifo nosso)¹.

Para o leitor que, como nós, o tome como documento histórico, é significativo que não haja no livro nenhum capítulo dedicado às "grandes questões de desenvolvimento". E que no prefácio de Cardoso de Mello e Belluzzo estas sejam tratadas de forma tão breve: a) estímulo à conglomeração do capital privado, com articulação estreita entre capital industrial e bancário, como requisito para o fortalecimento do capital privado nacional; b) o papel saliente, na reconversão do capitalismo brasileiro, a ser desempenhado pelo Estado através do Planejamento, da ação das empresas públicas e das instituições oficiais de crédito ; c) a seleção dos setores de energia e transporte, informática e agroindústria, como "prioridades óbvias". Mas esta lacuna não é casual. Em seus silêncios

¹ Op. cit., p.21.

também o texto que citamos é representativo de uma vertente da opinião econômica, e - mais do que isso - de uma época bem determinada.

Com efeito, com o agravamento da crise o tema da política industrial foi quase totalmente eclipsado. Desde então, por mais de dois anos, o debate econômico esteve dominado pelo problema da recessão e da dificuldade de superá-la, tendo em vista as restrições externas e suas repercussões sobre o quadro financeiro interno. Havia, naturalmente, quem alimentasse preocupações de outra ordem. Assim, já no final de 1983 o secretário de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e Comércio alertava para a necessidade urgente de se incentivar o investimento em tecnologia, sob pena de o país ficar para trás na corrida da reestruturação industrial em curso em escala mundial. Nesse sentido, ele fazia algumas propostas: abatimento de parcela do IPI devido para desenvolvimento de projetos e pesquisas na própria empresa e mudanças nos incentivos à exportação, a fim de promover a normalização do produto industrial brasileiro e garantir sua qualidade¹⁶. Sugestões reconhecidamente tímidas, que não foram aceitas e não encontram eco. No clima de pessimismo que envolvia igualmente defensores e críticos da política governamental, não sobrava muito espaço para questões como essa: para ambas as partes, ausentes certas condições gerais - a realização cabal dos ajustes externo e interno em andamento, para os ortodoxos; o abandono das políticas fiscal e monetárias restritivas e a renegociação da dívida externa, para os economistas críticos - a retomada do crescimento seria uma quimera. A inesperada reativação da economia, que volta a se expandir no segundo semestre de 1984 sob o impulso das exportações, altera sensivelmente aquele quadro. A partir do momento em que se começava a vislumbrar a possibilidade de crescimento sem confrontação com o FMI e a banca internacional, os temas da discussão se deslocam: dos "obstáculos à superação da recessão", ou das "restrições à retomada do crescimento" passa-se para as restrições ao crescimento sustentado¹⁷.

É na atmosfera criada pela reversão da conjuntura econômica e pela expectativa de vir a assumir responsabilidades de governo, com a vitória provável de Tancredo Neves, que os economistas de oposição começam a se empenhar na definição dos delineamentos gerais de um projeto de política industrial. Podemos formar uma noção das idéias que os guiavam através da leitura de um texto programático redigido em janeiro de 1985; o documento

¹⁶ Cf. "Modernizar a indústria, o desafio dos anos 80", *O Estado de S. Paulo*, pp.4-11, 1983.

¹⁷ Cf. Caio Cesar L. P. da Silveira e Ricardo Bielschowsky, "Introdução ao pensamento econômico brasileiro atual: o debate da retomada (1984-1985)", *Boletim de Conjuntura*, IEI-UFRJ, 6, n.1, 1986.

sobre política industrial da Comissão para o Plano de Governo (COPAG)¹⁸.

O estudo da COPAG organizava-se em torno de dois eixos, cuja integração nem sempre é óbvia: a) uma avaliação crítica do desempenho recente da indústria brasileira, da qual se deriva a identificação dos principais obstáculos a serem removidos no curto prazo para que a retomada do crescimento não venha a sofrer solução de continuidade; b) uma visão de longo alcance das mudanças atuais na divisão internacional do trabalho e dos desafios que a indústria brasileira deveria vencer para inserir-se vantajosamente nesse processo - ou, pelo menos, para não ser por ele vitimada. Perpassando todo o texto, dois pressupostos: o que atribui ao Estado o papel crucial, como sinalizador e promotor das transformações necessárias e o que define a empresa privada nacional como objeto de atenção privilegiado.

Na formulação dos objetivos gerais da política industrial parte-se de uma premissa básica: no Brasil, a etapa de substituição de importações já foi, no fundamental, superada; ao contrário do que ocorria até bem pouco tempo atrás, o problema presente não é mais o de estabelecer ou complementar uma estrutura industrial incompleta, mas o de criar condições para a contínua modernização do parque já instalado. A ação nesse sentido se torna tanto mais urgente porquanto, nos últimos anos, o quadro recessivo e a severa contenção das importações condenaram vários setores industriais a um sensível atraso.

Para viabilizar o ajustamento da indústria brasileira às profundas mudanças que se verificam na economia internacional, a política industrial deve levar em conta algumas preliminares:

- 1) *"A existência de pólos autônomos de inovação tecnológica em nível mundial, nucleados pelo complexo eletrônico e pela onda de avanço em biotecnologia"*;
- 2) *"A existência de um setor doméstico de bens de capital, de grande porte, recém-constituído (segunda metade dos anos setenta), mas que não acompanhou devidamente os avanços proporcionados pela automação eletrônica avançada..."*¹⁹

Dado que dificilmente o sistema brasileiro continuará gerando saldos comerciais expressivos com o auxílio exclusivo de uma política cambial agressiva e do achatamento dos custos salariais, "é fundamental uma política coerente de apoio e fomento aos setores e atividades onde a inovação técnica

¹⁸ Subsídios à Política Industrial, Comissão do Plano de Governo, fev.1985.

é crítica para a manutenção da eficiência e da competitividade do parque industrial, especialmente no que se refere às empresas de capital nacional" (grifo nosso)²⁰. Dentre estes, os mais importantes e que maiores cuidados requerem são os de *microeletrônica* e de *química fina*.

O documento detém-se na discussão das dificuldades a serem vencidas e na formulação das propostas. Para os propósitos deste estudo, porém, basta reter dois aspectos: o destaque que receberam as medidas dirigidas preferencialmente para as empresas nacionais e o papel atribuído ao instrumento da reserva de mercado. No que se refere à *microeletrônica*, o documento se apóia nos princípios já definidos da política nacional de informática. Quanto à *química fina*, ele é mais genérico, limitando-se a advogar a adoção de medidas que contemplem "*desde o financiamento concessional aos investimentos em ciência e tecnologia ... por parte de empresas nacionais que tenham projetos em andamento ou que apresentem possibilidades econômicas de se engajar nesta atividade, até a cogitação da reserva de mercado para segmentos que venham a ser definidos como estratégicos*"²¹.

Entretanto, tais sugestões só fazem sentido quando contrapostas ao cenário de uma economia que deixa para trás a recessão, reencontrando os caminhos do crescimento sustentado. Infelizmente, nos primeiros meses de 1985 essa condição não podia ser tomada como certa. Com efeito, a par das grandes restrições representadas pela crise financeira do setor público e pelo ônus de dívida externa, a análise da recuperação recente da indústria desnudava problemas passíveis de comprometer o seu desempenho em futuro próximo.

Em 1984 a produção industrial acusou um crescimento real de 6%, puxada pela extraordinária expansão das exportações de manufaturados. Vários fatores contribuíram para tal resultado:

- a) O comportamento surpreendente da economia norte-americana, que cresceu à taxa de 6,8% em 1984;
- b) A mudança brutal na relação da taxa de câmbio/salário - elevação de 41% entre 1980 e 1984, por conta da política cambial praticada no período de compressão drástica do salário;
- c) A contração da demanda interna.

¹⁹ Op. cit., p.21.

²⁰ Op. cit., p.22.

²¹ Op. cit., p.43.

Tendo em vista a alteração provável do quadro externo e os efeitos da reativação da economia brasileira, essas condições deixariam de existir a curto prazo. Mas não é tudo. O exame desagregado feito pela COPAG do comportamento da indústria revela algumas divergências notáveis: enquanto os gêneros mais sensíveis à evolução da demanda interna começam a dar sinais de recuperação e acusam elevada margem de capacidade ociosa, os setores mais estritamente vinculados às exportações vêm crescendo há mais tempo e já se encontram com suas respectivas capacidades quase esgotadas. Isto é particularmente verdadeiro para alguns segmentos produtores de bens intermediários, como papel e celulose, aços planos, zinco, cobre, magnésio e celulose de fibra curta (branqueada).

O efeito combinado desses dois conjuntos de circunstâncias, segundo a COPAG, é a tendência à redução dos saldos da balança comercial - o que implica em reconhecer a persistência da restrição externa como importante entrave ao crescimento industrial. Daí, uma conclusão de ordem prática: é mister definir políticas que impeçam o aparecimento de estrangulamentos específicos de oferta a curto prazo. Com esse objetivo, o documento propõe o recurso a uma política de regulação seletiva de importações e o apoio às exportações mediante a manipulação competente do câmbio, o desenvolvimento de uma política de seguro de crédito e uma ampla reformulação da política de financiamento. Complementarmente, prevê a realização de investimentos de curta maturação em alguns setores prioritários, para superar os pontos de estrangulamento mais prementes, aumentar a produtividade e substituir importações, onde isso for economicamente viável.

Concluindo este breve resumo, caberia adicionar que a proposta da COPAG supõe que a política econômica promoverá:

- 1) *A renegociação dos termos do refinanciamento da dívida externa.*
- 2) *A implementação de políticas monetárias e fiscal não contencionistas, no âmbito de reformas fiscal e financeira que reestruturem a situação financeira do setor público, evitem o agravamento das tensões inflacionárias e reduzam as taxas reais de juros.*
- 3) *A descompressão da massa salarial ... de modo a sustentar a demanda interna de bens de consumo*²².

Entre novembro de 1985 e julho do ano subsequente foram divulgados

²² Op. cit., pp.23-27.

por órgão do governo cinco documentos versando, em diferentes níveis, sobre a política industrial. São eles: o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, elaborado pela equipe da Secretaria de Planejamento; o documento intitulado a Política Industrial da Nova República apresentado pelo MIC em dezembro; o relatório de um grupo de trabalho interministerial datado de julho de 1986; uma segunda proposta do , no mesmo mês - A Política Industrial e suas Diretrizes Setoriais, e por fim, igualmente em julho, o Plano de Metas, uma de cujas partes é consagrada à política industrial e tecnológica. Seria descabido considerar aqui, separadamente, cada um desses textos.²³ Sobre não dispormos de espaço, do ponto de vista do argumento que vem sendo tecido nestas páginas, a exposição dele é desnecessária, pois , apesar das nuances e da qualidade técnica desigual, eles compartilham todos a mesma perspectiva que informa proposta da COPAG.

A esta altura, acredito, o leitor já disporá de uma idéia aproximada de como os economistas do governo encaravam a questão da política industrial no início do período estudado. Contudo, a elaboração efetiva de uma política setorial não se reduz à atividade intelectual de análise de informações disponíveis e seleção de objetivos e meios com base em paradigmas dados, mas envolve delicados processos de negociação. Neles, intervêm, necessariamente, atores definidos por sua inserção no setor a que a política em pauta se refere, no caso os empresários industriais. Ora, quando incorporamos mais essa dimensão na análise somos levados a concluir que, em princípio, as condições para implantação bem sucedida das diretrizes aventadas eram favoráveis. Isto pela boa razão de que elas pareciam desfrutar de excelente acolhida na indústria.

De fato, a leitura atenta do noticiário econômico no período - 1984/86 - revela uma nítida convergência entre as posições defendidas por setores importantes da indústria e o discurso da nova equipe governamental. As evidências nesse sentido se acumulam: não haveria como apresentá-las em sua totalidade. Mais aconselhável é destacar as mais significativas e explorá-las. É o que faremos, sob a forma de três curtos relatos.

Primeiro episódio: a posição advogada por José Mindlin, industrial de renome, presidente da Metal Leve, sobre a renegociação da dívida externa.

²³ O leitor encontrará uma apresentação comentada desses documentos em dois artigos de Wilson Suzigan, "A indústria brasileira em 85-86: desempenho e política", in Ricardo Carneiro, org., Política Econômica da Nova República. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986 e "Indústria brasileira: retrospectiva de 1986, 27-61 e perspectivas, idem, A Política Econômica do Cruzado. Campinas, Bienal/Editora da UNICAMP, 1987.

Como a maioria, talvez, de seus pares na época²⁴, Mindlin rejeitava o receituário do FMI, julgando inviável o Brasil continuar remetendo recursos ao exterior na proporção em que fizera no passado. Mindlin, que jamais se distinguiu pelo radicalismo de atitudes ou de idéias, descartava de pronto "ações quixotescas", como a moratória ou o rompimento com o Fundo. Mas, por isso mesmo, é bastante reveladora de certo estado de espírito a sua proposta: a negociação "deve prever um longo prazo de liquidação, um limite para a taxa de juros, além de restringir o serviço da dívida a uma parcela - menor - das exportações (grifo nosso), ficando a parcela maior para a retomada da atividade econômica"²⁵. Curiosamente, esta última cláusula lembra de perto a fórmula aplicada unilateralmente à dívida do Peru por Alan García, tido por muitos como exemplo acabado de político demagogo.

Segundo episódio: o Encontro Nacional de Indústria (ENIND), evento que reuniu durante três dias cerca de setecentos industriais no Rio de Janeiro, com o objetivo de discutir sugestões para o plano de governo do presidente que dentro de alguns meses tomaria posse. Sobre ele, dois aspectos merecem destaque:

- a) A incorporação de economistas "heterodoxos" nos trabalhos preparatórios - para mencionar apenas um deles, lembraria o nome de Adroaldo de Moura e Silva, em cujo estudo fundamentou-se a tese da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, vitoriosa no debate.²⁶
- b) O documento aprovado no conclave, de cujo teor pode se ter uma noção pela leitura de passagens como estas: "*o crescimento econômico ... requer mudanças nas atuais condições de pagamento da dívida externa ... A indústria exige que a restrição externa seja subordinada a uma política econômica soberana, cujo objetivo inegociável seja o crescimento econômico.... A política ortodoxa recessiva além de ter-se demonstrado ineficaz, representa uma grave ameaça ao início da recuperação econômica e põe em risco a delicada estrutura social e política do país*". "*No Brasil, a taxa de juros reais atingiu níveis absurdos ... Uma política agressiva para reduzir, a curto prazo, a taxa de juros é imperiosa*".²⁷

Terceiro episódio: a última etapa do Encontro Nacional de Empresários, série de reuniões regionais de lideranças da indústria promovidas por

²⁴ "Empresários apoiam Sarney". Basta endurecer com o FMI". O Globo, 22/07/85.

²⁵ "O grave é que tudo é prioritário", entrevista de José Mindlin a O Estado de S. Paulo, 23/06/84.

²⁶ "Indústria quer antes crescer e depois atacar a inflação", Folha de S. Paulo, 30/11/84.

²⁷ "Pacto Social e renegociação da dívida, a proposta dos empresários", Gazeta Mercantil, 01/12/84.

Roberto Gusmão, com o propósito de colher subsídios para o projeto de Política Industrial de seu Ministério. Na ocasião, a tese de maior repercussão da FIESP foi a que previa o reordenamento das agências públicas de alguma forma envolvidas na gestão da política industrial, mediante a criação de um Conselho Nacional de Política Industrial, órgão interministerial a ser presidido pelo titular do , "*com expressiva participação da iniciativa privada*"²⁸. Entretanto, vista em perspectiva de maior interesse é a maneira como a FIESP define o papel dos agentes econômicos no processo de crescimento ora reativado.

Assim, na parte referente à empresa privada nacional, o leitor se surpreende ao esbarrar com formulações que mais tarde seriam objeto de viva controvérsia: "*em fases anteriores da indústria brasileira - reza o documento -, o comando do processo, na iniciativa privada, está concentrado nas empresas multinacionais. Nas fases futuras, tal comando deve deslocar-se para a Empresa Privada Nacional ... Caberá dar-lhe proteção e diferenciação necessária ... É necessário, inclusive, definir de forma clara o conceito de Empresa Privada Nacional, cabendo dentro de tal definição a possibilidade de formação de joint ventures desde que, de forma transparente, os controles acionários e de gestão estejam localizados no país* (grifo nosso).

No que tange à empresa pública, sua função é estabelecida em termos "clássicos" - explorar atividades essenciais, mas que não atraem o investimento privado -, sendo rejeitadas por diversionistas as tentativas de concentrar o debate da privatização sobre "*poucas e eficientes empresas estatais, de grande dimensão e poder estratégico*". Delas, "*o que se exige é transparência na sua administração e em seus planos de investimento e expansão*".

Finalmente, quanto à empresa estrangeira, as que se implantavam no país em etapas prévias são tidas como "*definitivamente incorporadas ao parque industrial instalado*". As que pretendam fazê-lo no futuro são vistas de forma menos simpática: "*A Política Industrial deverá estar aberta às participações adicionais e complementares, sempre que existir clara contribuição ao avanço do nosso processo de desenvolvimento*", prega a FIESP²⁹.

Apesar do comprometimento formal do governo e do apoio que recolhia

²⁸ Peça importante na proposta de Política Industrial do MIC, esta idéia foi rapidamente descartada pela oposição que o seu conteúdo centralizador gerava nos demais ministérios.

²⁹ "O que a FIESP quer mudar", íntegra do documento entregue ao governo, Gazeta Mercantil, 30/10/85.

no empresariado industrial, a Política Industrial da Nova Política nunca chegou a se traduzir em medidas efetivas de maior alcance. Enquanto esteve em vigor, ela consistiu quase exclusivamente em promessa, pretensão, discurso. E mesmo assim sua existência não foi muito longa. Definida em suas linhas gerais em 1985 (o documento do A Nova Política Industrial da Nova República é de dezembro desse ano), em junho de 87 ela era sepultada pelo Presidente da República que, em importante entrevista coletiva à imprensa, rejeitava francamente seus pontos mais importantes. Desde então, a receita oficial para assegurar a modernização e o dinamismo do parque industrial brasileiro passava a privilegiar a ampliação do grau de abertura da economia, a supressão dos entraves burocráticos à atividade empresarial, o tratamento mais flexível para o capital estrangeiro. Tudo isso embalado numa retórica que retomava todos os lugares comuns do liberalismo econômico.

Hoje sabemos que nessas declarações, tampouco, a seriedade era muito grande, que a prometida Nova República Industrial custou muito a vir, e que quando finalmente chegou, não foi difícil constatar que era pouco mais do que uma declaração de intenções, e ainda assim fartamente contraditória. Mas isso não diminui em nada a importância desse fato capital: independentemente do que viria a ocorrer em seguida, a estratégia de desenvolvimento industrial concebida no âmbito da aliança desenvolvimentista redundou em completo fracasso. Que injunções levam a esse resultado? A partir de agora é o que passaremos a considerar.

Como explicar o insucesso da Política Industrial da Nova República? À primeira vista a pergunta parece ociosa. A noção de política industrial recobre um conjunto de ações que se plasmam no longo prazo e que supõem dadas algumas condições bem precisas - a começar pela capacidade do Estado de direcionar o investimento privado de acordo com prioridades fixadas numa perspectiva temporal de grande amplitude. Ora, no quadro de instabilidade e incerteza característico da economia brasileira em meados da década passada, com o setor público mergulhado em crise financeira profunda e o setor privado inteiramente dominado por reações defensivas que o levavam a reduzir ao mínimo o risco incorrido com inversões produtivas, tais condições não existiriam. Nesse sentido, indagar a razão do fracasso daquela política seria levantar um falso problema. Ou no mínimo uma questão ingênua. Intrigante teria sido se ocorrera o inverso.

Reconhecemos, a objeção é sensata. Mas o bom senso que a habita tem um grave defeito: ele abstrai o tempo e toma o real como o que é, quando para os agentes envolvidos na ação - e para o analista político, por consequência - o real é o que está sendo, vale dizer, um processo que

contém sempre graus variáveis de abertura, cujo curso é dado pela interação de iniciativas, convergentes e divergentes, de atores movidos por interesses e perspectivas próprias e conflitantes. Mais concretamente, a objeção aludida desconhece que para os formuladores da proposta em pauta as condições macroeconômicas desfavoráveis constituíam um dado do problema, o encaminhamento de cuja solução era a um tempo pressuposto, em certa medida, consequência da aplicação da política propugnada.

Cabe, pois insistir: por que a Política Industrial da Nova República foi derrotada assim, antes mesmo de ter sido efetivamente ensaiada? Uma resposta parcial a essa pergunta poderia ser formulada nos termos que se seguem: além da cláusula antes referida, para que uma política industrial abrangente se torne viável é necessário que os organismos encarregados de implementá-la atuem integradamente e que seja possível compatibilizar a gestão das políticas de curto prazo com a aplicação das diretrizes fixadas pela estratégia. A literatura especializada oferece inúmeras hipóteses a respeito dos supostos subjacentes a tal condição - autonomia do Estado; unidade interna e insulamento da burocracia; clara definição das relações de força, etc. Ora, as circunstâncias em que se deu a transição do regime autoritário no Brasil não comportavam essas características.

O tema é bem conhecido; diremos sobre ele apenas uma palavra. Ao contrário do que ocorreu em outros países, entre nós a transição desaguou em um acordo amplíssimo, que abarcava quase todas as forças políticas - quem ficou de fora foi porque não quis aderir, não por ter enfrentado qualquer obstáculo - apagava a linha divisória entre o pessoal do antigo regime e a oposição democrática e, nessa medida, operava como dissolvente das identidades políticas previamente constituídas, mas ainda bastante frágeis. De diferentes pontos de vista, vários autores já salientaram as consequências negativas desse fato para as perspectivas de consolidação da democracia entre nós. De nosso prisma, importa destacar uma implicação mais direta: em decorrência do referido pacto, a composição do primeiro governo civil do pós 64 foi desde o início altamente heterogênea e nela alguns dos setores social e politicamente mais regressivos do antigo regime se viam reconduzidos a posições centrais na estrutura de autoridade. Este fato agravado, com o falecimento de Tancredo Neves, pela ascensão à chefia do governo de um político escassamente representativo que aderira à campanha da oposição na undécima hora, está na base de inúmeras das "disfunções" tantas vezes apontadas: a divisão do aparelho governamental em áreas de influência, as disputas frequentes entre cliques, a enorme permeabilidade de organismos públicos a interesses privados ... O efeito agregado destas e outras características do Estado brasileiro no período foi a paralisia de decisão, a incapacidade de perseguir com um mínimo de

conseqüência os objetivos estipulados. Reformas administrativas, reforma agrária, tantos projetos... Decididamente, a política industrial não é um caso isolado.

Nos condicionamentos políticos que balizaram o governo da Nova República encontramos, sem dúvida, uma das razões para o fracasso de seu projeto de política industrial. O único incômodo é que essa é uma razão grande demais. Como vimos, ela "explica" o bloqueio de iniciativas em inúmeros outros campos. E, por isso mesmo, não pode dar conta de aspectos relevantes de cada uma delas em particular. Para avançar na análise é preciso incorporar pelo menos duas dimensões mais proximamente conectadas com o processo em causa.

A primeira delas pode ser apresentada de forma bastante rápida. Como sabemos, uma das vigas mestras do projeto de política industrial era o objetivo de promover uma vasta modernização do sistema produtivo, de forma a mantê-lo em dia com os novos dados continuamente gerados pela revolução tecnológica em escala mundial. Daí a definição da *microeletrônica*, *química fina*, *mecânica de precisão* e da *biotecnologia* como setores estratégicos. Daí também a ênfase colocada na automação industrial e na importância vital de conquistar espaços crescentes no mercado externo - ademais de atender à necessidade de gerar superávits comerciais, o esforço exportador cumpre ainda a função de expor as empresas brasileiras a uma competição mais intensa, compelindo-as a se tornar mais eficientes e mais atualizadas. Ora, os objetivos de fomentar o desenvolvimento de setores estratégicos e de modernizar o sistema produtivo como um todo nem sempre são facilmente coadunáveis. A fim de assegurar o primeiro, defende-se o uso de medidas protetoras e, dentre elas, a reserva de mercado para a empresa de capital nacional. Um dos efeitos dessas políticas, no entanto, pode ser o de retardar a assimilação de tecnologias de ponta nas indústrias que incorporam bens produzidos internamente sob o manto protetor do Estado. Segundo os críticos, fatores dessa natureza vêm dificultando a reciclagem da indústria têxtil e respondem parcialmente pela baixa difusão das máquinas-ferramentas de controle numérico entre nós. O alvo principal dessas denúncias era a reserva de mercado na informática. Nesse sentido, é bastante reveladora a pressão que contra ela passou a ser exercida por um ator inesperado: os militares, por conta de seu empenho na indústria de armamentos³⁰.

A segunda requer um desenvolvimento um pouco mais extenso. Como vimos, um dos motivos mais importantes no discurso dos economistas

³⁰ Cf. "A tregua vence em abril", entrevista com Laerte Setúbal, em *Senhor*, 21/03/1988.

críticos e dos partidos de oposição no final do governo Figueiredo era a completa submissão da política econômica ao **diktat** do FMI. A presença física dos funcionários daquele organismo nos recintos mais fechados do poder federal patenteava para a opinião pública e dramatizava ao máximo a ingerência externa na condução dos assuntos nacionais. Não surpreende, pois, que a recusa ao monitoramento do FMI e o compromisso com uma "negociação soberana da dívida" tenham constituído itens fundamentais na plataforma política da Nova República. Como sabemos, também, essa posição era endossada por largas parcelas do empresariado industrial que desde o início cobraram de Sarney firmeza no trato com os credores externos.

Na verdade, a atitude desses empresários - e a posição negociadora do governo também, cujo objetivo estratégico era a reintegração do Brasil no mercado financeiro internacional - encerrava um aparente paradoxo: a afirmação simultânea de que a renegociação dos termos da dívida devia ser conduzida de maneira prudente, infensa a "quixotismos" e, no entanto, subordinada aos objetivos de crescimento sustentado e de defesa da empresa nacional, que estariam a guiar a política econômica brasileira. Na realidade, o paradoxo não chega a existir porque essas duas proposições repousavam numa premissa tácita que garantia sua compatibilidade: a de que o Brasil contava com trunfos suficientes para forçar seus interlocutores a uma posição flexível e deles extrair compromissos aceitáveis.

Essa suposição, contudo, logo se revelaria infundada. Com efeito, para surpresa de ambos - governo e empresários - a evolução da economia internacional em meados da década introduzia no quadro elementos novos que tornavam aquela postura cada vez menos sustentável. Um desses dados novos foi a reorientação observada, desde o final de 1982, na política dos grandes bancos comerciais estrangeiros, que passaram a diversificar rapidamente seus ativos para reduzir a vulnerabilidade das operações com os grandes devedores problemáticos - em consequência disso, a posição dos países devedores na mesa de negociações ficou seriamente debilitada³¹. O segundo elemento consiste na mudança operada, em 1985, na atitude dos Estados Unidos - em primeiro lugar, na atitude dos países credores -, que ademais da exigência tradicional de "austeridade", passam a cobrar dos endividados sua adaptação aos novos delineamentos que estavam a imprimir na ordem econômica internacional.³²

³¹ Cf. Mário Ferreira Presser e Rogério Pereira de Andrade, "A renegociação da dívida externa em 1986", in Ricardo Carneiro (org.), A Política Econômica do Cruzado, Campinas, Bienal/Editora da Unicamp, 1987, pp.244 e segs.

³² Sobre tal deslocamento, cf. Stephany Griffith-Jopnes, "La Condicionality Cruzado o la

Na origem dessa mudança está a sensível reorientação verificada na política econômica internacional dos Estados Unidos, em resposta aos desequilíbrios acusados pela economia americana, que em meados da década passada iam se tornando insuportáveis. Muito sinteticamente, o enredo pode ser resumido assim: depois de um castigo de dois anos de profunda recessão, a partir do último trimestre de 1982 a economia norte-americana se lança numa trajetória impetuosa de crescimento, sob o impulso de uma gestão macroeconômica "anticonvencional" que acoplava uma política fiscal fortemente expansionista à política restritiva praticada, desde 1979, pela autoridade monetária. A euforia que acompanhou o boom dessa forma desencadeado tinha, porém, uma dupla contrapartida: a) o aumento vertiginoso do déficit fiscal, financiado por um crescente endividamento público - de US\$ 914 bilhões, em 1980, a dívida pública interna ascendera a cerca de US\$ 2 trilhões no final de 1985³³; b) a extraordinária sobrevalorização do dólar³⁴ que deixava em posição de extrema vulnerabilidade a indústria doméstica, alimentando um déficit comercial gigantesco - ele salta de US\$ 36 a US\$ 148 bilhões entre 1980 e 1985³⁵.

Foi a pressão cada dia maior e mais exitosa dos lobbies empresariais no Congresso (entre os quais, no final do período, até mesmo de setores de ponta) que forçou a administração Regan a abandonar a negativa panglossiana de que houvesse qualquer problema real no horizonte, e a adotar um novo enfoque em sua política econômica externa³⁶. Esta mudança se dá a partir da substituição do Donald Reagan por James A. Bajer III no cargo de Secretário do Tesouro, em fevereiro de 1985.

As manifestações mais imediatas e notáveis dessa nova postura foram a articulação do Grupo dos Cinco (EUA, Japão, Alemanha, França, e Inglaterra), em setembro de 85, para administrar conjuntamente a desvalorização do dólar, e o Plano Baker para os grandes devedores do Terceiro Mundo, apresentado na reunião conjunta do FMI/BIRD, em Seul, em outubro do mesmo ano.

Até então, a política do governo americano para a dívida externa

Expansion del Ajuste Obligatório", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 13, 1988, pp. 67-90.

³³ Cf. Mário Ferreira Presser, "Os desequilíbrios globais na economia internacional em 1986", in Ricardo Carneiro (org.), op. cit., p. 212.

³⁴ Cf. Jean Denizet, "L'Economie Americaine et le Monde" *Politique Etrangère*, 49(3), out., 1984., pp. 555-569.

³⁵ Cf. Stephen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy*, New York/London, Praeger, 3a. edição, 1988, p.207.

³⁶ Todo esse processo é bem descrito por Cohen, op. cit., cap. 10, pp.205-220.

consistira em ajudar informalmente a organização do cartel dos bancos, mediante o fortalecimento do FMI e o empenho de sua autoridade no respaldo das decisões nesse âmbito concertadas. No mais, insistia-se na retórica da "não intervenção", rejeitando liminarmente as tentativas dos devedores de acertar uma "negociação política da dívida". No tocante à política comercial, a administração republicana depositara parte de suas fichas no propósito de forçar a liberalização dos mercados internacionais de bens e serviços, através da ação multilateral pela abertura de mais uma rodada de negociações no GATT e pela inclusão em sua agenda de "novos temas", até aquele momento não sujeitos à regulamentação do órgão - serviços, propriedade intelectual e salvaguardas; a outra parte foi destinada às negociações bilaterais com parceiros comerciais "difíceis" - em primeiro lugar o Japão, de quem se reclamava a valorização da moeda e a liberalização dos mercados financeiros. Apesar dos eventuais atritos ocasionados pela imposição de alguns "acordos de restrição voluntária" - como o que limitou, em 1982, o acesso ao mercado siderúrgico americano à CEE e, logo depois outros produtores, o Brasil entre eles - em sua primeira gestão o governo Reagan opôs-se sistematicamente às demandas de proteção e de medidas retaliatórias contra barreiras externas, que se multiplicavam no Congresso e em variados setores da sociedade.

Sem romper com suas definições mais gerais, o novo enfoque dado à política econômica internacional na gestão Baker introduz duas alterações importantes que nos afetam diretamente: 1) incorpora "produtivamente" a pressão protecionista interna, instrumentalizando-a como ameaça para extorquir o assentimento dos interlocutores às exigências de sua política; 2) na medida mesma em que reconhece o caráter global do problema da dívida e acena com a perspectiva de um tratamento mais brando para os devedores do Terceiro Mundo, ela traz para a mesa de negociação os temas da agenda comercial, cobrando daqueles países a implementação de "reformas estruturais", cujos denominadores comuns são a liberalização do comércio exterior, a desregulamentação da atividade empresarial, a privatização de empresas públicas, e outras medidas para atrair capitais externos de risco e empréstimo³⁷.

Nesse contexto, o Brasil passou a sofrer pressões crescentes dos EUA, que nessa época tomavam como alvo privilegiado a regulamentação da Lei de Informática aprovada pelo Congresso Nacional. No relato de um observador atento,

³⁷ Sobre as "condicionalidades" que passaram a fazer parte das negociações da dívida, cf. Monica Baer et alii, "Economia internacional: a performance em 1985 e o contexto favorável ao Plano Cruzado", in R. Carneiro (org.), A Política Econômica da Nova República, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, pp.201-236.

"Em setembro de 1985, o presidente Reagan pediu a abertura de negociações sobre o contencioso. Em maio de 1986, as pressões americanas aumentaram sobremaneira. O subsecretário para assuntos de comércio internacional americano deu o prazo de um ano para as negociações, caso contrário haveria represálias comerciais..."

Ainda em maio, estiveram no Brasil Vernon Walters, embaixador americano na ONU, e John Whithead, subsecretário de estado americano, em missões ligadas ao contencioso comercial".³⁸

A pressão atinge o auge em setembro de 1986, nas conversações mantidas durante a visita de Sarney aos Estados Unidos, cujo tom foi dado, logo no primeiro dia, pelo presidente Reagan ao recepcionar, no gramado festivo da Casa Branca, o seu colega brasileiro com essa mensagem pouco protocolar: *"nenhuma nação pode esperar continuar a exportar livremente para as outras se os seus próprios mercados domésticos estão fechados à concorrência externa ...a prosperidade precisa ser edificada, não a expensas dos outros, mas sobre o princípio do mútuo benefício ..."*.³⁹

Pelo que revelam os detalhados informes fornecidos pelo embaixador Ricúpero dos vários encontros entre a comitiva brasileira - Sarney, o ministro da Fazenda Funaro, do Planejamento Sayad, o embaixador Sebastião Rego Barros - e os responsáveis americanos - o vice-presidente Bush, o secretário de Estado Schultz, e o secretário do Tesouro Baker - em muitos momentos a comunicação era prejudicada por um curioso e sintomático "mal-entendido": enquanto os brasileiros insistiam no argumento de que o país não poderia saldar seus compromissos externos se não pudesse exportar, o que obtinham era uma resposta tranquilizadora, mas indesejada - *"Não se preocupem. O problema não é o saldo brasileiro no comércio com os Estados Unidos, mas a abertura do mercado brasileiro à competição externa"*.⁴⁰

Além da liberalização do comércio exterior, dois temas perpassavam

³⁸ Mário Ferreira Presser, "A renegociação da dívida externa na Nova República", in R. Carneiro (org.), *A Política Econômica da Nova República*, op. cit., p. 274.

³⁹ "Brasil e Eua retomam o diálogo", *Gazeta Mercantil*, 11/09/1986.

⁴⁰ Cf. Getúlio Bittencourt, "Firmeza e franqueza em Washington", *Gazeta Mercantil*, 12/09/86.

todos os diálogos: a reserva de mercado na informática e a pretendida colaboração do Brasil para o sucesso da rodada de negociação do GATT, que seria aberta dentro de poucos dias na Conferência de Punta del Este.

Na passagem de 84 a 85 empresários e homens de governo encaravam com certo otimismo a possibilidade de conseguir avanços expressivos na negociação da dívida., mesmo rejeitando a exigência de acordo prévio com o FMI. Este sentimento, porém, não duraria muito. Desde os primeiros meses de 1985, quando o FMI voltou atrás em relação ao acerto já concluído com Pastore, presidente do Banco Central no fim do governo Figueiredo, até a demissão de Bresser Pereira quase três anos mais tarde, nenhuma concessão importante foi obtida, nenhuma das pretensões brasileiras foi viabilizada. E para agravar o quadro, junto com a afirmação de tendências preocupantes - em 1986, em plena euforia do Cruzado, os investimentos externos líquidos (entrada e saída de capital de risco) caem brutalmente - subitamente o país se via sob a ameaça de severas penalidades. De um momento para outro a autoconfiança anterior parece deslocada, e o medo de ficar a contrapelo da história começa a assaltar o empresariado.

É razoável supor que em função de tudo que vimos até aqui, com o tempo as diferenças entre a opinião empresarial e as teses dos "economistas de oposição" tenderiam a se aprofundar, levando eventualmente à ruptura dos laços que vinculavam os dois grupos - ou a um reposicionamento daqueles intelectuais. Pode ser, mas o que na verdade precipitou esse resultado foi o retumbante fracasso do Plano Cruzado. O episódio do Cruzado (1986//87) não nos interessará aqui em suas causas, mas pelas conseqüências que acarreta. A primeira delas é o profundo descrédito a que foram sujeitas as teses heterodoxas; mais ainda, a desorientação, o desmoronamento de seus fautores, sua incapacidade de intervir ordenadamente no debate. Nos meses críticos que se seguiram ao Cruzado II - novembro de 1986 - assistimos a algo mais do que o desmoronamento de um programa no qual a sociedade havia acreditado. Naquele momento estava se ferindo uma batalha decisiva no campo ideológico. Mais adiante, voltaremos a este ponto. Por ora, limitamo-nos a duas observações sumárias.

Na arena da política econômica - e, logo, da política industrial - os atores que vimos considerando neste ensaio confrontaram-se sempre com a oposição que era movida pelos economistas ortodoxos, os quais, embora bastante desgastados por seus compromissos com o antigo regime e pelos efeitos da política que conduziram, continuavam contando com vasta audiência no meio empresarial, e, dada a natureza dos compromissos celebrados durante a campanha de Tancredo, ainda ocupavam posições

importantes no aparelho de Estado. O período inicial do governo Sarney foi conturbado pelo conflito entre as duas tendências que nele se abrigavam. Com a ascensão de Funaro ao Ministério da Fazenda, em setembro de 1985, as condições pareciam finalmente reunidas para que a política econômica viesse a ter um comando unificado. Em sua primeira fase, o Plano Cruzado representou para os heterodoxos o seu momento de glória - na ocasião os opositores não faziam mais que murmurar objeções e destilar ironias. A partir de julho a situação começa a mudar, e em outubro se inverte inteiramente: desde então a crítica neoliberal toma a ofensiva e os economistas do governo vêem-se obrigados a se desdobrar em explicações e justificativas. No início de 1987, em meio aos atritos estridentes do governo com os empresários em torno da questão do controle de preços, ao descontentamento da classe média e à perplexidade geral com o retorno avassalador da inflação, a revanche dos derrotados em 1984 parecia assegurada.

A equipe Funaro buscou na moratória da dívida - decretada em fevereiro de 87 para defender o que ainda restava em caixa, depois da grave crise cambial que se prolongava desde outubro do ano anterior - um recurso para vencer o seu isolamento. Em vão. Incapaz de sensibilizar a opinião pública, vista com reserva até pelos aliados mais próximos, a causa da moratória servira apenas para que se exibisse, ao país e ao mundo, o espetáculo mesquinho de como se alija um político altivo quando não se dispõe de autoridade suficiente para enfrentá-lo.

A demissão de Funaro não encerra o ciclo da heterodoxia no comando da política econômica brasileira. Mas o depois já foi muito mais pálido. No que tange ao tema deste trabalho, nesse momento o primeiro ato da peça já terminava.

capítulo III

AS AMBIGÜIDADES DA NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL

I

"... eu determinei ... ao ministro da Indústria e Comércio que nós estabelecêssemos imediatamente ... uma nova política industrial, e nessa política industrial o estabelecimento de liberdade de instalação de fábricas de qualquer natureza no país, sem licença, desde que essas fábricas não venham exigir subsídios, não venham exigir incentivos."

O anúncio foi feito pelo presidente José Sarney no dia 17 de junho de 1987, em longa entrevista coletiva à imprensa. Ele vinha em meio à resposta dada a uma questão provocativa:

-- Sr. Presidente, no momento em que a Assembléia Nacional Constituinte discute os princípios de participação do Estado e do setor privado na economia, o sr. é favorável à reserva de mercado, inclusive quanto à química fina?

A pergunta era bem-vinda. Com efeito, ela permitia ao entrevistado trazer a público seus novos conceitos sobre um conjunto de temas da maior atualidade. Não -- esclarecia nosso personagem --, embora tenha sido necessária, *"a reserva de mercado é uma exceção... Eu sou contra a reserva de mercado de uma maneira global, porque o Brasil é um grande país."*

Tratava-se de esclarecimento oportuno, uma vez que o recurso a esse instrumento fora objeto de cogitação séria de membros de seu governo em passado recente¹ e poucos dias antes o assunto ainda merecia destaque na imprensa². Mas para externar cabalmente seu novo posicionamento o presidente achou preciso estender-se sobre outros temas.

Eu acho que nós devemos também desregulamentar nossa

¹ Cf. Nota/CDI/SEADJ/n. 010/86, Brasília, 27 de maio de 1986, sobre decreto estabelecendo diretrizes para a indústria químico-farmacêutica; Exposição de Motivos sobre o mesmo tema assinada pelo Gen. Rubens Bayma Denys, Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, s.d. e Jaime Sautchuk, "Governo esteda reserva de mercado para o setor químico-farmacêutico", *Folha de São Paulo*, 09/07/86.

² "Congresso discute reserva para química fina", *Folha de S. Paulo*, 01/06/87, matéria sobre o I Primeiro Congresso da Associação Brasileira de Química Fina (ABIFINA).

economia ... E neste instante em que não há poupança -- a poupança privada é pequena, a poupança pública é zero -- nós temos que estimular, através das leis de mercado, também desregulador, ... "joint-ventures" entre companhias, através de empréstimos, através de participação de capital.

No mesmo impulso Sarney lançou ainda a idéia das Zonas de Processamento de Exportações -- ZPEs, zonas francas a serem implantadas no Norte e no Nordeste -- que tanta celeuma viria a criar, dentro e fora do governo. E conclamou à abertura de um amplo reexame das velhas idéias adquiridas em torno do projeto nacional de desenvolvimento.

*Acho que é o momento de o Brasil ter a sua consciência universal e não ficarmos mantidos nos debates dos temas que eram pertinentes aos anos 50 ... o mundo mudou, o mundo hoje é outro, o mundo é interdependente, os continentes vivem a economia de conjunto ... Então esta é a hora exata e precisa -- e a Constituinte devia estar discutindo esses problemas todos.*³

E' difícil avaliar se o Presidente foi bem sucedido em seu esforço de clarificação. Na perspectiva de hoje, suas formulações podem parecer um tanto vagas, confusas e demasiadamente tímidas. Mas se alguma dúvida pairou no ar sobre o sentido de sua mensagem, ela foi suprimida pelo labor pedagógico de um de seus ministros. Vale a pena ouvi-lo.

O presidente Sarney tem dito ... que a liberdade política é indissociável da liberdade econômica Em consequência desse postulado, o Presidente deseja que se estabeleça (sic) regras claras e duradouras para a atividade econômica ... O Presidente deseja o primado da economia de mercado ... É por isso que precisamos desregulamentar a economia.

O nosso regime é cartorial. Até bem pouco tempo, para se montar uma agência de venda de passagens, o interessado precisava de uma

³ "O Brasil está se desatualizando, está se atrasando", Folha de S. Paulo, 18/06/87.

autorização do Governo ... Hoje o empresariado é submetido a uma verdadeira tortura chinesa. Estamos fazendo um levantamento completo desses entraves para eliminá-los.

Não consideramos que seja essencial a definição do que seja empresa nacional. Acho que isso é um pouco discussão sobre o sexo dos anjos. O que eu acho importante é que a empresa seja brasileira. O que é empresa brasileira? É aquela cujas instalações estão no Brasil, que gere empregos para brasileiros, que gere tributos para o Tesouro Nacional...

O empresariado nacional terá preferência, naturalmente ... Terá proteção do Estado em forma de incentivos, de isenções e de financiamentos. Não haverá, entretanto, reserva de mercados nessa política industrial ... Reserva de mercado somente nos setores previstos em Lei, como a informática e o petróleo.

Não vamos mais perder tempo querendo inventar a roda. Nós sabemos que a tecnologia implica em investimentos que não podemos bancar ainda. O nosso nível de economia ainda não nos dá o direito de investir em tecnologia avançada. Ou nós compramos tecnologia, ou não teremos condições de competir.⁴

Certamente, o Ministro José Hugo Castelo Branco, a quem devemos essas frases, não primava pela sutileza, nem pelo apuro no uso da linguagem. Mas, por isso mesmo, ele exhibe, como que em estado bruto, posições de fundo que tendem a ficar obscurecidas em formulações mais nuançadas. A partir do diagnóstico de que os grandes males que acometem a indústria brasileira são a insuficiência de recursos para investimentos, os entraves à competição e a obsolescência crescente de sua base técnica, o discurso da nova política industrial passava a advogar a adoção de medidas conseqüentes para atrair o capital estrangeiro, desregulamentar a atividade econômica e facilitar a importação de tecnologias novas. Medida essencial

⁴ José Hugo diz que o capital externo terá liberdade", *O Globo*, 22/06/87.

para a modernização da economia, essa política contemplava ainda a supressão de barreiras administrativas à importação, com o resgate das tarifas aduaneiras em seu papel de principal instrumento de regulação do nível de concorrência a que deve estar submetida a indústria brasileira no mercado interno. O estímulo às exportações de manufaturados atendia o duplo objetivo de garantir saldos comerciais significativos e induzir a indústria a modernizar-se. Este último e o reiterado propósito de promover um amplo processo de privatização de empresas públicas garantiam a articulação da política industrial com os dois grandes temas da política macroeconômica: o controle do déficit público e a questão da dívida externa.

O que há de novo nessa retórica? Não a ênfase na modernização da indústria - preocupação maior de todos os documentos de política industrial produzidos no período anterior; nem a intenção de racionalizar o sistema de proteção e reduzir as tarifas aduaneiras -- ponto que aparece igualmente na política industrial da Nova República, embora não com a mesma prioridade. Bem feitas as contas, entre as duas posições não deixam de existir alguns pontos de contato. Em certo plano, a diferença está na maneira de definir as relações entre capital nacional e estrangeiro, na importância conferida ao desenvolvimento tecnológico, na valoração dos instrumentos de controle direto e no tratamento proposto para o problema do estrangulamento financeiro das empresas estatais. Mas o principal encontra-se em outro lugar. Na primavera peemedebista, a política industrial era pensada num quadro de vastas reformas e de uma atenuação significativa das restrições externas. Marcada por temperado otimismo, ela confiava na ação diretora do Estado e na possibilidade de instaurar a empresa privada nacional como líder do processo de crescimento econômico.

Como já tivemos ocasião de observar, subjacente a essa proposta estava a percepção de que, num mundo em fase de profunda mudança, no qual a capacidade de gerar novos produtos e de produzir o já conhecido de novas formas se tornava o elemento decisivo na competição entre firmas e entre nações; neste mundo, em que o acesso às tecnologias de ponta tendia a se tornar mais e mais difícil, em decorrência das estratégias das empresas detentoras de sua propriedade e das políticas perseguidas pelos Estados em cujo poder estas se apoiavam; num mundo assim -- então, mais do que nunca --, vigia o imperativo de ampliar a autonomia e reforçar a capacidade de decisão nacional.

Agora, com o discurso da Nova Política Industrial, os termos da questão passam a se colocar de forma inteiramente diversa. O crescimento, a modernização indispensável do sistema produtivo para se manter em dia com as transformações em curso na economia mundial continuam

aparecendo, tal como antes, como objetivos básicos. A via para chegar a eles, contudo, não será mais buscada na mobilização do estoque de recursos e de energias próprios, mas, sobretudo, na internalização de vetores externos de inovação, através da importação de bens e tecnologia, e do estímulo ao investimento direto. Subentendida nessa nova postura estava uma avaliação pessimista da força e das possibilidades da economia nacional -- "*não dispomos de poupanças*", "*chega de querer reinventar a roda*". Uma das implicações mais importantes desse reposicionamento era o abandono e mesmo a denúncia do princípio até então consagrado segundo o qual a estabilização do capitalismo no país era uma função do fortalecimento da empresa privada nacional.

A virada no discurso do governo sobre a política industrial não é um fato isolado. Ela corre em paralelo a uma reorientação drástica na política macroeconômica e na estratégia de renegociação da dívida externa, que já se fazia sentir embrionariamente na gestão Bresser Pereira, mas só se realiza plenamente depois de janeiro de 1988, quando o comando da política econômica passa às mãos de Mailson da Nóbrega. Não caberia discorrer mais longamente aqui sobre este aspecto⁵. Basta indicar o sentido geral do deslocamento operado: adoção de perspectiva crescentemente ortodoxa no trato da política antiinflacionária; suspensão da moratória da dívida; redobrado empenho em "normalizar" tão rapidamente quanto possível as relações do país com a comunidade financeira internacional. E salientar a natureza complexa dos vínculos que ligam essa mudança ao processo da política industrial.

Na primeira parte deste estudo tivemos oportunidade de destacar o papel crucial desempenhado pela ideologia econômica dominante -- o referencial normativo global -- no desenho das políticas setoriais. Acompanhando a análise de Muller, definimos o esforço de integração dos dois níveis -- o referencial normativo global e o setorial -- como a operação que estrutura o campo de uma política, hierarquiza seus objetivos, determina seu alcance e, em grande medida, decide sua viabilidade. Observamos ainda que os dois âmbitos -- o global e o setorial -- recortam espaços atravessados por tensões e rivalidades, nos quais agentes socialmente particularizados (mediadores globais e setoriais na terminologia de Muller), se batem permanentemente em torno de definições conflitantes de "bom", do "certo", do desejável. E que a condição de possibilidade de uma política setorial conseqüente era que desses embates resultassem configurações de forças relativamente congruentes e estáveis.

⁵ Apreciação fortemente crítica da nova orientação imprimida à política econômica no período encontra-se em R. Carneiro (org.), A Heterodoxia em Xequê, op. cit. e R. Carneiro e A. M. Buainain (orgs.), O Retorno da Ortodoxia, São Paulo, Bional/UNICAMP, s.d.

De acordo com o argumento desenvolvido em capítulo precedente, já no início de 87 a falência do Plano Cruzado havia infligido a um dos principais grupo de atores de nossa intriga -- os "economistas críticos" -- uma derrota de alcance estratégico. Severamente batidos no terreno da política antiinflacionária, confusos, divididos, dispersos, parca resistência puderam eles opor à ofensiva de seus adversários ideológicos cujos pontos de vista passavam a encontrar nos círculos dirigentes e em setores decisivos da opinião pública acolhida cada vez mais favorável. Nesse sentido, a reorientação ortodoxa da política macroeconômica e o novo discurso da política industrial surgem como aspectos de um mesmo fenômeno: o dismantelamento do referencial normativo global que integrava e tornava plausível a proposta de consolidar o capitalismo nacional no Brasil através da internalização dos pólos de inovação tecnológica, e a heterodoxia das políticas de curto prazo. Mais adiante examinaremos com alguma atenção o processo que, nos anos seguintes, vai levar à cristalização de um marco de referência global radicalmente diverso. Por ora, podemos nos ater às duas observações sumárias que se seguem:

- 1) A ampla redefinição que se verifica no plano da ideologia econômica não se desenvolve sincronicamente, ou de maneira orquestrada. Pelo contrário, ela se afirma tendencialmente através de um processo complexo, caracterizado pela desigualdade de ritmos, por movimentos alternados de avanços e recuos e, em cada momento, pelo predomínio de soluções de compromisso entre posições contraditórias.
- 2) Muito embora o condicione poderosamente, esse processo não repercute imediata e diretamente no campo específico em que se resolve a política industrial. Nesse plano também, vamos observar a ocorrência de deslocamentos mais ou menos significativos, quando mais não fora, pela simples necessidade a que estão sujeitos os atores que o habitam de preservar alguma consonância com a orientação de conjunto que informa a política governamental. Mas aqui, igualmente, o caminho da mudança é tortuoso e o resultado final de maneira alguma se encontra desde o início determinado. Na definição do referencial normativo da política industrial intervêm, em primeira instância, os agentes definidos por sua inserção no setor -- técnicos, economistas, quadros de diferentes organismos do governo e de instituições para-estatais ou privadas, e empresários -- com suas perspectivas, interesses e recursos próprios. E nada garante que o produto da interação conflitiva entre eles mantenha correspondência exata com o resultado das lutas que se travam em torno dos princípios de ação mais gerais.

À luz dos elementos interpretativos acima fica mais fácil entender fatos "estranhos" como a persistência, nos pronunciamentos do Ministro de

Ciência e Tecnologia, Renato Archer, e das demais autoridades presentes no Primeiro Congresso Nacional de Química Fina⁶, de todos os temas centrais do antigo discurso, apenas alguns dias antes do anúncio, pelo Presidente, dos "axiomas" da Nova Política Industrial. E não causam espanto as reações que se manifestam um ano mais tarde, quando finalmente são divulgadas as medidas que dariam substância à retórica governamental.

II

Finalmente -- o advérbio não está deslocado. Com efeito, desde a entrevista coletiva de José Sarney, as diretrizes da Nova Política Industrial foram intensamente aguardadas. Afirmou-se que elas seriam divulgadas dentro de um mês, ainda em julho⁷; depois, em agosto⁸; "até o final de setembro"⁹; "O projeto já se encontra com o presidente, noticiou-se em dezembro"¹⁰. Mas foi preciso esperar ainda longos seis meses para vê-las publicadas.

Junho de 87, maio de 88 -- tão repetidas protelações e tanta demora são indícios claros de dificuldade em fixar objetivos e meios, ajustar pontos de vista divergentes e vencer a resistência de interesses contrariados. Como veremos a seguir, o resultado de tal esforço não chegou a ser uma obra de todo bem acabada.

Ela surgiu, em 19 de maio de 88, sob a forma de três decretos-lei e um decreto¹¹. O primeiro desses diplomas, o decreto-lei 2.433, dispõe sobre os objetivos da política industrial e seus instrumentos financeiros, revogando incentivos fiscais e criando alguns novos. Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento industrial e tecnológico, este decreto cria dois mecanismos -- os Programas Setoriais Integrados e o Programa de Desenvolvimento Tecnológico --, introduzindo, ademais, algumas alterações na Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação - BEFIEEX (Programas Especiais de Exportação); todos os três baseiam-se fundamentalmente na concessão de incentivos fiscais, cuja sistemática romperia, contudo, com a prática tradicional por seu caráter genérico e

⁶ Cf. Anais da I Feira e Congresso de Química Fina no Brasil, Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina (ABIFINA), 1987.

⁷ "Estímulo ao capital externo será meta da política industrial", Folha de S. Paulo, 19/06/87.

⁸ "A política industrial ficará a cargo do CDI", O Estado de S. Paulo, 04/08/87.

⁹ "Vai sair a nova política industrial", Jornal da Tarde, 23/09/87.

¹⁰ José Hugo promete liberdade total às empresas estrangeiras", Folha de S. Paulo, 03/12/87.

¹¹ Objeto de reações intensas nos meios político e empresarial e foco de dissensões no próprio governo, a legislação sobre as ZPEs teve que esperar mais um pouco: o decreto-lei 2.452, que criava este instrumento, só foi assinado no final de setembro de 1988.

automático, e pelos princípios gerais a que se submeteria: a) prioridade à capacitação tecnológica, à produtividade e à qualidade dos produtos; concessão de benefícios de forma decrescente e por tempo determinado.

Abrangendo toda a cadeia produtiva dos setores contemplados a fim de adequadamente avaliá-los nos aspectos referentes à capacidade de produção, tecnologia, qualidade e competitividade, os PSIs foram concebidos para operar como núcleos integradores da política industrial. Nesse sentido, deles deveriam constar recomendações para a gestão da política tarifária, de apoio financeiro, de comércio exterior e de compras governamentais. Visando reduzir os custos de formação de capital de empresas industriais, em geral, bem como favorecer a fabricação de produtos de alta tecnologia e as atividades de desenvolvimento tecnológico industrial, os PSIs prevêem incentivos fiscais calcados na redução de alíquotas aduaneiras e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) sobre bens de capital, matérias-primas e insumos importados, e na depreciação acelerada, para efeito de Imposto de Renda, de bens de capital novos de produção nacional.

Com o objetivo de emprestar apoio específico às indústrias de alta tecnologia e a programas de desenvolvimento tecnológico, ainda que não enquadrados em programas setoriais integrados, o decreto-lei 2.433 criava um instrumento adicional: os Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), que oferecem às empresas interessadas novos benefícios, com base na redução de alíquotas de importação de bens de capital e insumos, na depreciação acelerada de bens de capital nacionais, no crédito de parcelas do Imposto sobre a Renda pago, e em deduções do mesmo e do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF).

Quanto ao BEFIEX -- programa criado em meados de 1972 e, desde então, principal instrumento de promoção de exportações em uso no Brasil -- ademais de uma articulação mais estreita com os objetivos da política industrial, as principais novidades introduzidas pelo decreto consistem na ampliação da gama de incentivos e na possibilidade de que estes continuem a ser concedidos, em certos casos e dentro de certas condições, mesmo quando o programa não apresente saldo líquido de divisas.

O segundo decreto, de n. 2.434, trata da reforma do sistema tarifário e da política comercial no que tange às importações. Partindo do diagnóstico de que as distorções acumuladas pela Tarifa Aduaneira Brasileira (TAB) desde 1957, data de sua criação, tornavam-na totalmente incapaz de exercer sua função precípua de orientadora da política comercial e instrumento da política industrial e de investimento, o decreto visa reinstaurá-la neste papel mediante um duplo movimento: 1) a adoção de medidas tendentes a

racionalizar o sistema e a dotá-lo de maior transparência: revogação de isenções e reduções de caráter geral do Imposto de Importação e do IPI; extinção de algumas das taxas que oneravam arbitrariamente essas mesmas importações -- a Taxa de Melhoramento dos Portos (TMP) e o IOF; 2) redução gradual de alíquotas nominais e de sua amplitude, para adequar a tarifa aduaneira à estrutura produtiva e ao nível de competitividade alcançado pela indústria brasileira.

O terceiro decreto-lei, n. 2435, busca agilizar as exportações, dispensando as mercadorias de "*qualquer controle prévio à emissão de Guia de Exportação ou documento equivalente por parte de outro órgão governamental que não a CACEX*" - até então, havia 3.000 produtos legalmente sujeitos a controles prévios por parte de 16 órgãos do governo federal.

Complementando essas medidas, assinou-se um decreto reestruturando o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), que passa a ser dotado de uma Secretaria Especial de Desenvolvimento Industrial, de uma Comissão Consultiva, com cinco representantes do setor privado, de uma comissão interministerial permanente e de Câmaras Setoriais, no âmbito da SDI. Integradas por representantes de órgãos governamentais e da iniciativa privada caberia a tais organismos elaborar propostas de políticas e de programas setoriais integrados para aprovação pelos titulares do novo CDI -- os ministros da Indústria e Comércio, da Fazenda, de Ciência e Tecnologia, do Interior e da Secretaria de Planejamento (SEPLAN). Como reforço a esse órgão, o decreto ainda extingue o Conselho de Siderurgia e Não-Ferrosos (CONSI DER) e dá outras determinações.

III

Em pronunciamento feito dias após a divulgação dessas medidas o presidente José Sarney classificou-as como um marco, "um dos fatos mais

importantes ocorridos em nossa história econômica nos últimos anos¹². Para o Presidente, começava ali uma nova era: depois da abertura política, enfim "a liberdade chegou ao setor econômico". Expressão maior desta realidade era a supressão de toda e qualquer restrição aos investimentos no país, desde que não dependentes de incentivo e ajuda do governo. O fato de que, para enfatizar a importância dessa decisão, ele fosse obrigado a desqualificar inteiramente o conteúdo específico das políticas recém-aprovadas -- "e eu devo dizer que o governo hoje não tem condições de dar essas ajudas e incentivos" -- não deve ser tomado com muita severidade.

Ora, dirão alguns, Sarney advoga em causa própria; suas palavras refletem apenas os descaminhos seguidos por uma imaginação desregrada. Sim, em parte. Mas -- contra a opinião de muitos dos críticos de primeira hora, que por conta de suas incontáveis contradições negaram à nova política industrial qualquer seriedade -- preferimos endossar o julgamento comedido de um analista dos mais credenciados e concluir com Antonio Barros de Castro:

*⁴ nesta década não houve (no Brasil) política de longo prazo. E esta política industrial, justamente, tenta definir rumos de longo prazo. O longo prazo volta ao debate, questões estruturais voltam ao debate, através desta política. Neste sentido, e apenas na ante-sala da discussão, convém reconhecer que é uma novidade importante ... no tabuleiro da política econômica."*¹³

No comentário às medidas que deram corpo à assim chamada Nova Política Industrial (NPI), antes de tudo, este ponto deve ser ressaltado: depois de longo período de mutismo e da plethora de estudos, documentos e declarações de intenção que marcaram o governo Sarney em sua primeira fase, só agora tínhamos algumas definições de política que, por receberem a sanção presidencial, podiam eventualmente deixar marcas na realidade.

Dito isso, podemos agora fazer justiça aos críticos e acompanhá-los na indicação das inúmeras incoerências que permeiam os textos aprovados.

A primeira delas reside na própria iniciativa de propor um projeto de política industrial. Com efeito, tomada ao pé da letra, o liberalismo da

¹² "Sarney comenta 'fato histórico'" O Estado de S. Paulo, 21/05/88.

¹³ A Nova: Política Industrial em Debate", Boletim IERJ, n. 35, jul./87-set./88.

retórica governamental acomoda com dificuldade o grau de intervenção do Estado implicado nas novas diretrizes. Do ponto de vista liberal, o papel do Estado na economia é o de assegurar as condições gerais e externas da acumulação, vale dizer, garantir a operação mais desembaraçada possível do mercado; salvo em algumas circunstâncias bem definidas, as tentativas de levá-lo a ultrapassar esses limites são contraproducentes, dando origem a distorções na alocação de recursos e a privilégios injustificáveis. Ora, política industrial é sinônimo de ação deliberada do poder público para orientar, em consonância com os agentes privados, o comportamento do mercado em direção a objetivos previamente definidos. Em lugares onde o liberalismo econômico é encarado com seriedade o debate sobre a política industrial gira em torno da questão de sua própria necessidade. Nos Estados Unidos, por exemplo, os que advogam essa posição há muito vêm sendo sistematicamente derrotados¹⁴. Tem razão, portanto, o crítico, quando observa: "se a filosofia é a da não-intervenção do Estado na economia, a melhor política industrial é não ter política industrial".¹⁵

Essa contradição abstrata se expressa de forma exemplar no trato do tema da tecnologia. Vimos como ele aparece na fala do presidente e na de um de seus ministros: "*o mundo hoje é outro ... os continentes vivem a economia do conjunto*"; "*não temos tempo para querer inventar a roda ... Ou nós compramos tecnologia, ou não teremos condições de competir*". Um e outro poderiam justificar-se com base em razões de doutrina e de pragmatismo. Para efeito do argumento que fazemos aqui isto não tem a menor relevância. Importante é o conflito entre os enunciados do discurso geral e sua tradução em objetivos norteadores da política, de cuja relação consta, com destaque, a "*capacitação em desenvolvimento tecnológico autônomo, para internalizar no próprio segmento industrial sua capacidade de dinamizar o crescimento econômico*".¹⁶ Como se vê, estamos reconduzidos aqui ao terreno da "velha política".

Contudo, em nenhum outro lugar a tensão entre a retórica da política industrial e o seu conteúdo efetivo se manifesta com maior eloquência do que na modelagem do principal de seus instrumentos.

Se admitimos a necessidade de uma política industrial "ativa", como faz o governo, este fato não nos apanha desprevenidos. Realmente, dados o nível de desenvolvimento industrial já alcançado e as circunstâncias difíceis vividas pelo país, para produzir os efeitos esperados a intervenção estatal

¹⁴ Cf. Chalmer Johnson, *The Industrial Policy Debate*, San Francisco, ICS Press, 1984.

¹⁵ Wilson Suzigan, "Falácias da nova política industrial", *Folha de S. Paulo*, 26-5-88.

¹⁶ Decreto-lei 2.433, Exposição de Motivos.

deverá ser qualitativamente nova, mas de forma alguma diminuída.

E isto por razões conhecidas. Na fase de acumulação extensiva, em que a substituição de importações impulsionava o desenvolvimento da indústria, a tarefa do planejamento não era das mais difíceis: a pauta de importações operava como um sinalizador relativamente seguro¹⁷. Agora, com a estrutura industrial praticamente completa, este "piloto automático" deixou de existir. *"Não se consegue mais visualizar na economia nacional um segmento de bens ainda importados cuja substituição por produção interna possa 'de per se' alavancar o crescimento da economia e constituir um novo ciclo de crescimento acelerado."*¹⁸ Nem por isso se está condenado a voar às cegas. Não obstante o estágio de desenvolvimento alcançado, a indústria brasileira padece de distorções acusadas: a) de maneira geral, ela se alimentou, durante toda sua história, da importação de técnicas e processos externos - - no presente, essa dependência passa a se afigurar como uma enorme debilidade; b) longamente favorecida por barreiras protecionistas infranqueáveis, nela acomodaram-se muitos setores ineficientes, obsoletos, escassamente competitivos. Ainda que em plano muito genérico, a constatação desses fatos permitia ao planejamento industrial definir seus novos objetivos: promover a capacitação tecnológica, a eficiência e a competitividade da indústria.

Contudo, esta é só uma parte da história. No Brasil (mas não apenas nele) à modalidade de desenvolvimento industrial antes aludida correspondeu um padrão de interação Estado-setor privado caracterizado pela negociação desagregada de interesses e pela relação simbiótica entre agências estatais e suas respectivas clientelas - - o que transportava para o interior do aparelho estatal o jogo conflitivo de interesses e obstava neste o desenvolvimento de sua capacidade diretora¹⁹. "Anéis burocráticos", "Estado balcanizado" - - a percepção do fenômeno é antiga e as metáforas criadas para designá-lo às vezes bem sugestivas. Entre nós, a reprodução desse modelo foi facilitada por vários fatores: o ritmo acelerado de expansão da

¹⁷ A justificativa dada pelas autoridades governamentais para lançar, em meados dos anos 70, os maciços investimentos na produção interna de insumos básicos e bens de capital previstos no II PND são ilustrativos. Cf., por exemplo, a palestra de Marcos Vianna, então presidente do BNDE, na Semana de Tecnologia Industrial, realizada em São Paulo, em outubro de 1973. O documento pode ser encontrado em ABDIB INFORMA, n. 113, nov./73.

¹⁸ Bases para a Definição da Nova Política Industrial, Documento Interno. Ministério da Fazenda, s.d., p.1.

¹⁹ Evidentemente, fazemos aqui uma simplificação heróica. A interpenetração agências estatais - grupos privados não é uma particularidade do Brasil, ou de países de industrialização tardia. E a questão da capacidade de intervenção dirigida do Estado não se resolve em termos de uma simples dicotomia. A este respeito, cf. Peter Evans, Predatory, Developmental and Other Apparatuses: a Comparative Analysis of the Third World State,

economia; o financiamento inflacionário; o aumento da capacidade impositiva do Estado (depois da reforma tributária de 1967); o recurso sistemático às fontes de financiamento externas. Em conjunto, eles permitiram, por muito tempo, que a distribuição de favores e benesses fosse administrada de forma relativamente suave.

Em meados da década de 70, com a seletividade maior na alocação de recursos introduzida com o II PND do general Geisel, esse padrão viria a sofrer seus primeiros abalos -- e este fato tem algo a ver com a campanha antiestatizante que dá um colorido próprio a essa quadra histórica. Com as restrições decorrentes da crise da dívida, da perda de dinamismo da economia e da exaustão financeira do Estado, ele se tornaria crescentemente disfuncional. Mas sua lógica não foi alterada. Pelo contrário, a escassez serviu apenas para torná-la mais aberrante.

A confluência desses dois condicionantes estabelecia para o planejamento industrial exigências inéditas. Por um lado, a mudança de foco -- a intenção de atuar sobre comportamentos roeconômicos expressos em rotinas sedimentadas -- passava a requerer do aparelho de Estado uma capacidade de intervenção "fina", da qual ele lamentavelmente carecia. Por outro, a questão do desenvolvimento tecnológico colocava sobre a mesa escolhas estratégicas sumamente difíceis.

O caso das indústrias de alta tecnologia é a este respeito ilustrativo. A importância de internalizá-las no sistema produtivo deriva de sua capacidade de fecundar com suas inovações os demais ramos e atividades a elas articuladas, comunicando-lhes o seu dinamismo. Expressões materiais de um novo paradigma tecnológico, mais do que para quaisquer outras, vale para elas o argumento da indústria nascente. Com o seu corolário: proteção, mercado defendido.

Mais ainda. Pelo papel que adquire nessas indústrias a geração continuada de inovações, como elemento crucial na concorrência intercapitalista, nas decisões estratégicas sobre a configuração espacial de sua cadeia de atividades²⁰ as firmas internacionais que as lideram mantêm tipicamente junto às matrizes as atividades de pesquisa e desenvolvimento de projetos básicos de produtos e processos. Além das atividades de comercialização e marketing, transferem apenas "a competência de operação de planta e engenharia de detalhe, das quais não se evolui, sem investimento autônomo, para as anteriores, indispensáveis às tarefas de

University of New Mexico, mimeo, 1989.

²⁰ Cf. Michael Porter, "Competition in Global Industries: A Conceptual Framework", in M. Porter (ed.) Competition in Global Industries, Boston, Harvard Business School Press, 1986,

inovação e absorção de Tecnologia"²¹. Daí que, não apenas a origem do produto, mas igualmente a do produtor se converta em variável significativa na formulação de políticas. Essa é a justificativa teórica para a reserva de mercado tal como definida na Política Nacional de Informática, a qual, **em passant**, a despeito das inúmeras concessões, o governo Sarney não repudiou em momento nenhum.

Entretanto, o caráter mesmo dessas indústrias, como irradiadoras de inovações tecnológicas no sistema produtivo e em outras esferas de atividade, confronta a política industrial com um dilema ingrato. Com efeito, o esforço desenvolvido para implantá-las envolve custos dificilmente contornáveis em termos de preço e distância em relação a uma fronteira tecnológica que se move permanentemente e em ritmo acelerado. O que se reflete em desvantagem para os usuários face a concorrentes com acesso a produtos mais avançados²². Capacitação própria, ou importação de Tecnologia? O dilema é real. O exemplo do Japão sugere que ele é superável. Mas para emulá-lo é preciso, em alto grau, seletividade, flexibilidade, capacidade de mobilizar recursos e energias escassos para a consecução de fins precisamente determinados.

Este, o desafio com que se deparavam os formuladores da política industrial ao desenharem os seus mecanismos operativos. Da resposta que eles articularam já demos uma breve notícia. Caberia agora examiná-la com maior cuidado. Para tanto, além dos decretos e de suas respectivas exposições de motivos, vamos nos valer de um documento já referido: Bases para a Definição da Nova Política Industrial, que foi elaborado por um dos principais arquitetos da NPI para servir como termo de referência à equipe que trabalhava no projeto.²³

pp. 15-60.

²¹ Fábio S. Erber, "Um debate que se tornou urgente", Revista Brasileira de Tecnologia, v. 19, n. 1, Jan. 1988, p. 24 (pp. 20-26).

²² As implicações da aceleração das taxas de inovação tecnológica para a política industrial dos países com a pretensão de ingressar nessas indústrias são discutidas em Winston Fritsch e Gustavo H. B. Franco, Key Issues on Industrial Promotion: the Current Brazilian Debate, Texto para Discussão, n. 201, Dep. Economia, PUC/RJ, março, 1989. Em registro mais amplo, as barreiras à entrada nessas indústrias são analisadas por Dieter Ernst em The New Competitive Environment and the International Technological System - the Challenge for Industrial Latecomers, LAREA/CEREM, Université Paris - X, 1991, mimeo, e "Tecnología y Competencia Global: el Desafío Futuro para las Economías de Reciente Industrialización", Pensamiento Iberoamericano, n. 16, 1990, pp. 17-44.

²³ O recurso a este texto é legítimo, pois suas formulações centrais reaparecem, todas, quase literalmente, nos textos legais que comentamos. Entre um e outros, a única diferença de conteúdo significativa consiste na indicação dos setores prioritários a serem objetos de Programas Setoriais, que consta do documento interno e desaparece nos decretos da NPI.

Como já indicamos, a idéia reguladora que organiza a nova política industrial exprime-se na proposta dos Planos Setoriais Integrados. Tributária do labor de um grupo de economistas que há anos vinham explorando, teórica e empiricamente, a noção de "complexo industrial"²⁴, através dos PSIs pretendia-se romper com a prática tradicional de ação centrada em projetos isolados e com o modelo de negociação compartmentada Estado-interesses privados antes aludido.

Aos Programas Setoriais Integrados são atribuídas três funções básicas: 1) a de operar como "os eixos de investimento público e privado; 2) como "os eixos de articulação de políticas públicas"; e 3) como "os eixos de negociação entre setores privados e o Estado". Parece evidente, estas funções mantêm entre si relações interativas, sendo impossível preencher qualquer uma delas sem que as demais estejam asseguradas.

Quanto à primeira, a descrição que apresentamos com base na leitura dos decretos da NPI dispensa maiores esclarecimentos. Já a terceira pede atenção mais detida. Com manifesto bom-senso, o documento do Ministério da Fazenda aponta a necessidade de que a política industrial seja concebida muito mais como um "processo de negociação" do que como a execução de um "*modelo definido em gabinete com todos os detalhes precisos*". O locus privilegiado desse processo de negociação -- Estado-empresários; compradores e fornecedores numa cadeia produtiva -- é o PSI. No texto e na fala de seus redatores, de várias formas, a mensagem de fundo é insistentemente repetida: no padrão vigente de negociação, as agências governamentais tendem a ser enfeudadas por grupos privados e convertidas em correias de transmissão de suas demandas particularistas. Ao colocar frente a frente todas as partes interessadas e ao envolvê-las em negociações complexas e repetidas sobre os múltiplos aspectos interligados de uma dada política, o formato do PSI propiciaria condições para diminuir a incerteza que pesa sobre cada participante e para atraí-los a um jogo onde ficaria maximizada a probabilidade de adesão a estratégias colaborativas.

Vale sublinhar. A incorporação do setor privado nos PSIs não ficaria adstrita a certas fases isoladas do processo, nem se daria de maneira informal e intermitente. Ela se faz presente no primeiro estágio -- diagnóstico, equacionamento de problemas -- na etapa da formulação de

²⁴ "Um segmento qualquer da economia caracteriza um complexo industrial quando circunscreve "um conjunto de indústrias que se articulam, de forma direta ou mediatizada, a partir de relações significativas de compra e venda de mercadorias a serem posteriormente reincorporadas e transformadas no processo de produção." José Tavares de Araújo Jr., "Mercados Contestáveis e Concorrência Schumpeteriana nas Economias de Industrialização Recente", Instituto de Economia Industrial, Texto para Discussão, n. 41, IEI-UFRJ, 1984, p. 11.

propostas, e no acompanhamento de sua implementação. Para esses fins, estaria institucionalizada na figura das Câmaras Setoriais Integradas, cada uma delas correspondendo a um PSI.

Com respeito à segunda função, seu enunciado deixa patente que os PSIs foram pensados como instâncias integradoras de políticas. Mas o quê, precisamente, quer se dizer com isso? A referência à reforma tarifária feita no documento é, neste particular, bastante instrutiva. Tal como o organismo diretamente responsável por essa política -- a Comissão de Política Aduaneira (CPA) -- ele atribui prioridade elevada à reforma, nos moldes em que ela era sugerida. No entanto, agrega uma qualificação reveladora:

Note-se que a definição das novas tarifas deve ser posterior à elaboração do Plano Setorial, que quantificaria os níveis apropriados de proteção concomitantemente com a seleção e dimensionamento dos incentivos necessários à consecução dos objetivos propostos.²⁵

A organização estatal pode ser concebida como um sistema de unidades de decisão ligadas por relações assimétricas, formais e informais, de interdependência²⁶. O decreto-lei 2.433 prevê que os Programas Setoriais produzirão "recomendações" para a gestão de inúmeras políticas. O termo, porém, é muito fraco para satisfazer a intenção subjacente ao instrumento. Em sua concepção implícita, contida na idéia dos Programas Setoriais está a pretensão de alterar a hierarquia do sistema e de dirigir, em certos aspectos, o comportamento de centros de decisão que, até então, exerciam sobre a área da política industrial funções ordenadoras.

As virtualidades do modelo proposto ficavam, assim, na estrita dependência do poder concentrado em sua instância decisória última: o CDI. Com efeito, a aprovação dos Programas Setoriais e de todas as sugestões a eles relativas era uma prerrogativa exclusiva do Conselho, composto exclusivamente por ministros. Neste, as decisões seriam tomadas por maioria qualificada de dois terços dos votos; não alcançado esse resultado, as matérias controversas seriam encaminhadas diretamente ao Presidente da República. O objetivo dessa regra era reforçar o Conselho e transformá-lo

²⁵ Bases ..., doc. cit, pp. 10-11.

²⁶ Jorge Vianna Monteiro explora essa noção em "Coordenação e interdependência de atividades na organização governamental", Pesquisa e Planejamento Econômico, 9 (2), 1979, pp. 505-515 e a põe em obra num interessante estudo empírico sobre a administração da política econômica brasileira, cf. J.V. Monteiro et alii, Administração da Política Industrial no Brasil, Relatório ÉPICO, n. 8, IPEA/INPES, 1986.

em real espaço de negociação entre as principais autoridades da área econômica. Contudo, ela era apenas uma solução intermediária: no desenho original do CDI, a presidência dos trabalhos seria exercida pelo próprio Presidente da República²⁷. Foi a negativa de Sarney que levou à escolha da fórmula mais frouxa que aparece no decreto.²⁸

Esta descrição evocará ao leitor relativamente familiarizado com a história do aparato organizacional da política econômica brasileira a lembrança de um organismo que suscitou muita polêmica durante o governo Geisel: o CDE -- Conselho de Desenvolvimento Econômico²⁹. E' verdade, as diferenças são notáveis. Por um lado, havia desta feita a preocupação, no passado inexistente, de integrar a participação do setor privado como aspecto crucial do processo de decisão. Por outro, Sarney não era Geisel: faltava agora a capacidade de comando. Em ambos os casos, porém, está presente o intento de centralizar os instrumentos de intervenção do Estado para colocá-los a serviço dos objetivos de longo prazo do planejamento. Quanto à seriedade desta tentativa, visto que em meados de 88 o governo Sarney carecia de qualquer credibilidade e já dava seus últimos suspiros, é preciso levar em conta que, na perspectiva de seus autores e de muitos dos comentaristas, ela visava, sobretudo, criar condições mais favoráveis à ação de futuros governos.³⁰

Seja como for, na articulação de seus dispositivos gerais, o conteúdo da nova política industrial desmentia de forma cabal os compromissos "não-intervencionistas" de seu discurso. Em outros aspectos, havia entre eles uma afinidade maior. Assim, por exemplo, em conformidade com a retórica das autoridades, abandonava-se a variável "origem do capital" como instrumento de política -- aspecto no qual a NPI vinha a se chocar com disposição do texto aprovado na Constituinte, que distinguia expressamente empresas de capital nacional e de capital estrangeiro, consagrando o princípio de tratamento preferencial às primeiras. A nova política se mantinha igualmente próxima do discurso oficial quando assegurava caráter genérico aos incentivos que dispensava -- embora um parágrafo do decreto-lei 2.433 abrisse uma brecha "perigosa" ao prever que a concessão

²⁷ Referência ao dispositivo assim definido aparece no artigo de E. Kok "Política Industrial Nova Versão", Folha de S. Paulo, 09/03/88, comentando a minuta do decreto da nova política industrial, que então circulava nas entidades do empresariado.

²⁸ Entrevista, Rio de Janeiro, 25/09/90.

²⁹ Sobre o CDE, cf. Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise do processo decisório no Setor Público: o caso do Conselho de Desenvolvimento - 1974/81", Pesquisa e Planejamento Econômico, 13 (1), 1983, pp. 207-234.

³⁰ Entrevista, Rio de Janeiro, 25/09/90. O significado maior do formato proposto, como contribuição para o próximo governo, é expressamente reconhecido por Jaime Magrissi de

de benefícios poderia "ficar condicionada à aprovação de projeto quando: a) o investimento beneficiado destinar-se à produção de bens cuja estruturação de mercado se caracterize como oligopólica; b) os benefícios ... forem concedidos com dispensa de elaboração de projetos setoriais integrados..." (art. 3, par. 1), o que não escapou à atenção da crítica liberal mais exigente³¹. Finalmente, ela parecia obedecer judiciosamente aos princípios proclamados quando dava início à reforma tarifária, primeiro passo de uma ampla mudança no sistema de proteção. Parecia, dizemos, porque nas medidas anunciadas não estava necessariamente embutida uma concepção liberal sobre como deveria ser conduzida aquela reforma.

Essas convergências pontuais e relativas, contudo, não invalidam a conclusão: ao passo que a retórica governamental e o discurso dominante na mídia apelavam incansavelmente à figura mitologizada do mercado auto-regulado, denunciando a intervenção do Estado como a origem de todas as mazelas que acometiam a economia nacional, a legislação produzida -- nos detalhes de seu texto e mesmo nos enunciados programáticos das exposições de motivos -- supõe um Estado ativo, indutor, estruturante.

Mas a incompatibilidade entre a retórica e o conteúdo de suas disposições efetivas não era a única incoerência da NPI. Como se pode depreender da breve exposição que fizemos, ela apontava para dois cursos de ação claramente distintos. De um lado, temos medidas -- mais ou menos conseqüentes, não vem ao caso discuti-lo agora -- voltadas para a liberalização do comércio exterior e, de maneira geral, para a ampliação do grau de abertura da economia brasileira; de outro, um conjunto de dispositivos concebidos com o fim de viabilizar a intervenção do Estado com vistas à promoção do desenvolvimento tecnológico e à consolidação/modernização de setores industriais específicos. Na primeira direção, procurava-se avançar através da supressão das sobretaxas e dos regimes especiais de importação que desfiguravam o instrumento da tarifa aduaneira; na segunda, pretendia-se atuar, em grande medida, com base em benefícios fiscais relativos ao IPI e ao Imposto de Importação

A tensão entre os dois principais componentes da política industrial, portanto, esteve clara desde o início. A existência e o significado dela ficarão mais inteligíveis se esclarecermos que esses componentes foram elaborados e defendidos por equipes diferentes e que cada um deles tem atrás de si uma história intelectual própria e distinta.

Sá em "Nova Política Industrial", Folha de S. Paulo, 04/10/88.

³¹ Cf. "Mudanças na política industrial", Carta do IBRE, Conjuntura Econômica, 15-06-88, pp. 9-12.

A genealogia da reforma tarifária pode ser mais facilmente retraçada. Desde o final da década passada, pelo menos, estudos sobre o sistema de proteção no Brasil vinham sendo desenvolvidos no âmbito de instituições como o IPEA/INPES e a FUNCEX. De maneira geral, essas análises encerravam uma avaliação bastante crítica e concluíam pela necessidade de reformas urgentes nesse sistema. Encontramos em um trabalho de Helson Braga um sumário das principais razões:

"a) o atual sistema tarifário, que foi concebido em 1957, está ultrapassado, uma vez que não se ajustou convenientemente às profundas transformações da estrutura produtiva ocorridas desde então;

b) em vez disso, as numerosas alterações introduzidas no sistema (sobretaxas, isenções etc.) tiveram o objetivo primordial de combater a crise cambial, sem que houvesse a preocupação de compatibilizá-lo com as políticas industrial e de comércio exterior;

c) as isenções tarifárias concedidas através dos "regimes especiais de importação" reduziram de 47,5 para 13,7%, em 1982, a alíquota média (ponderada) das importações exclusive trigo e petróleo;

d) ao mesmo tempo, a função de proteger a indústria foi sendo progressivamente transferida das tarifas para um grande número de barreiras não-tarifárias, consideradas mais eficientes;

e) o efeito conjunto das barreiras protecionistas no sentido de eliminar a pressão competitiva criada pela importação estimula a ineficiência do sistema econômico, afetando inclusive a competitividade das exportações;

f) o sistema tornou-se muito vulnerável às pressões e retaliações dos parceiros comerciais."³²

³² Helson C. Braga, "A Restrição Externa à Retomada do Crescimento: Avaliação e

Entre as distorções induzidas por esse sistema irracional e opaco, a crítica aponta ainda: reforço à oligopolização da indústria; estímulo à formação de "cartórios"; condições favoráveis a que empresas respondam a pressões de custo via ajustes de preços, antes que por ganhos de produtividade; obstáculos quase intransponíveis à aferição do grau de competitividade da indústria.

No final de 1979, aliada à maxidesvalorização do cruzeiro, o pacote formulado pelo ministro Delfim Netto incluiu ainda a eliminação do depósito prévio e a extinção da maioria dos regimes especiais de importação. Primeira tentativa de "limpar" a estrutura de proteção, segundo o comentário de dois especialistas da área,³³ a prefixação do câmbio, em 1980, e a crise da dívida, logo a seguir, impediram que ela se desdobrasse numa proposta de reforma tarifária. Ao invés disso, nova sobretaxa (o IOF) e novos controles administrativos foram criados; e em pouco tempo os regimes especiais voltavam em grande estilo.

Ainda no governo Figueiredo, negociações com os Estados Unidos visando diminuir restrições a produtos brasileiros naquele mercado levaram ao anúncio de uma tímida proposta de reforma. Mas o trabalho técnico sistemático de revisão da tarifa aduaneira foi iniciado, apenas, em meados de 86, por iniciativa de José Tavares de Araújo, então Secretário-Executivo da CPA, depois de concluída a elaboração do código de subsídios e antidumping, instrumento essencial a um sistema moderno de proteção, que no final de 1987 seria aprovado pelo Congresso.

Durante um ano e meio, em contato freqüente com associações empresariais, a equipe da CPA analisou os mais de 11 mil itens que compõem a TAB valendo-se da idéia de cadeia produtiva, central na concepção sobre complexos industriais, com a qual Tavares de Araújo vinha trabalhando já há algum tempo. O procedimento geral que orientou a atividade da equipe foi exposto por Heloisa Carmargo Moreira, que sucedeu Tavares de Araújo na CPA: "*Procurou-se fazer comparação dos preços internos para cada uma das etapas da produção, de modo a garantir, pelo menos, uma proteção suficiente, tendo em vista o diferencial de preços entre o que produzido internamente e externamente*"³⁴.

Recomendação de Política" IPEA, Textos para Discussão Interna, n. 79, IPEA/INPES, set., 1985, pp.27-28.

³³ Honório Kume e José A. A. Patrício, "A Reforma aduaneira proposta pela CPA: um primeiro passo para a formulação política tarifária", Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 15, jan./fev., 88, pp. 14-25.

³⁴ "CPA: uma proposta racionalizante atenta às metas do setor privado", entrevista com Heloisa Camargo Moreira, secretária-executiva da CPA, Revista Brasileira de Comércio Exterior, n.

Entregue ao plenário da CPA em novembro de 87, para entrar em vigor em janeiro do ano seguinte, o anúncio da reforma tarifária foi protelado por vários meses em virtude de dificuldades políticas -- resistência do ministério dos Transportes à eliminação do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante -- que provocaram o pedido de demissão do titular da CPA. Desde então, as negociações para viabilizar politicamente a reforma foram conduzidas pela substituta de Tavares Araújo na CPA, Heloisa Camargo Moreira, que já em 1983 redigira um estudo advogando essa tese³⁵.

O projeto da política industrial foi obra de outros personagens, em outros segmentos da burocracia estatal, e tem atrás de si uma história diversa. Em seu estudo pioneiro sobre a política econômica do governo Geisel, Carlos Lessa foi buscar as origens do II PND no esforço continuado por parte de uma esfera da burocracia econômica do Estado, que ele denomina alusivamente o Planejamento, para afirmar-se frente ao setor dominante -- a "área da Fazenda". Lessa não se ocupa em indicar os segmentos da administração pública que comporiam a referida esfera, mas podemos referir, sem medo de errar, a SEPLAN, o /CDI, o BNDE, a FINEP, o INPI e várias outras agências e empresas públicas. O que as unifica não é uma comunhão perfeita de interesses e pontos de vista, mas o fato de suas respectivas áreas de atuação estarem interligadas e de se verificar entre elas uma recorrente circulação de quadros.

Condenado a uma posição subalterna e acuado pelo pragmatismo sarcástico do discurso delfiniano, que tinha a seu favor a evidência de "êxitos" impressionantes, a estratégia defensiva do Planejamento resolvia-se numa atitude ambivalente: a de aplaudir animadamente, como todos os demais, as elevadas taxas de crescimento, mas ao mesmo tempo indicar à meia voz alguns importantes "senões" no desempenho da economia nacional: *"Não bastam altas taxas de crescimento, é preciso algumas mudanças qualitativas. Para sermos potência precisamos fortalecer a empresa nacional; para sermos potência precisamos de uma industrialização liderada pela indústria de base; para sermos potência precisamos de uma crescente autonomia do processo tecnológico"*.³⁶

Ajudada pelas circunstâncias, a estratégia revelou-se exitosa, e com a

15, jan./fev., 88, pp. 10-12.

³⁵ Cf. Moreira, H. C. e Araújo, A. B., Política Brasileira de Importações: uma Descrição, Série Épico, n. 1, IPEA, 1984.

³⁶ Carlos Lessa. A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976 - Sonho e Fracasso, op. cit. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro para Concurso de Professor Titular em Economia Brasileira, 1978.

posse de Geisel o Planejamento se via guindado a uma posição protagônica no sistema de decisão da política econômica. Não por muito tempo, é verdade. Dois anos depois, o agravamento dos problemas da inflação e do desequilíbrio do balanço de pagamentos faziam-no recuar, novamente, ao segundo plano.

Até o final do governo Geisel foi possível ao Planejamento preservar ainda boa parte dos ganhos simbólicos recém obtidos -- pela defasagem compreensível entre o discurso e a prática; pela continuidade, embora claudicante, dos grandes projetos de investimento que inspirara. Mas no governo seguinte, com a política de ajuste à crise da dívida, com o ministério do Planejamento ironicamente sob o comando de quem nunca teve mais que desprezo pelas ações concebidas em perspectiva de longo prazo, o tempo das catacumbas para ele estava de volta.

A história de como este foi vivido ainda não foi escrita. Mas as informações fragmentárias de que dispomos autorizam as proposições hipotéticas que se seguem:

- 1) através do estreitamento de laços com outros segmentos do aparelho de Estado e com parcelas do setor privado, foi possível ao Planejamento sustentar com o pólo dominante uma "guerra de guerrilha" no terreno da política tecnológica e nele alcançar vitórias não desprezíveis -- o exemplo mais eloqüente é dado pela Política Nacional de Informática;
- 2) banidos da agenda oficial, os seus temas repercutiam amplamente no discurso da oposição, cujo fortalecimento constante acenava-lhe com a possibilidade de reconquistar em futuro não muito distante a preeminência perdida;
- 3) Nas novas condições prevalentes -- no Brasil e no mundo --, contudo, esses temas são parcialmente redefinidos. As ênfases anteriores se mantêm, mas articulam-se agora com elementos até então ausentes, ou relegados a um plano secundário. E' desse ângulo que tendemos a interpretar o discurso da "inserção competitiva na economia internacional", elaborado no Departamento de Planejamento e Pesquisa do BNDES entre 1983/84³⁷. E' por esse prisma também que encaramos a escolha da coordenação dos instrumentos de política como tema privilegiado pelos quadros do /CDI e seus interlocutores externos (entre

³⁷ Entrevista, Rio de Janeiro, 28-09-89. Nas condições de uma economia mergulhada em recessão, esvaída pelas transferências de capital a título de juros da dívida externa, para além de seus méritos intrínsecos como estratégia de desenvolvimento, a idéia de inserção competitiva resolvia para o BNDES o problema de se dotar de uma nova missão, e isso sem romper com elementos centrais de sua tradição.

os quais se sobressaía a figura do economista João Paulo de Almeida Magalhães) quando, um pouco antes, eles começam a refletir sobre o novo papel do órgão, então esvaziado com a eliminação de muitos dos incentivos fiscais que tradicionalmente administrava³⁸. A ênfase na coordenação era compartilhada, aliás, pelos quadros do BNDES, os quais, no dizer de um informante qualificado tinham "uma visão japonesa da política industrial".³⁹

Em conjunto com a prioridade ao desenvolvimento tecnológico, esta viria a ser uma das idéias centrais da Política Industrial da Nova República. O fato de ambos reaparecerem com destaque na versão adaptada que veio à luz dois anos depois reflete a continuidade do pessoal que trabalhou a questão nas duas etapas, bem como a sedimentação de seus pontos de vista.

Os estudos para a elaboração da NPI foram conduzidos desde meados de 87 por um grupo que reunia técnicos do CDI, do IPEA/IPLAN, do INPI, do Ministério de Ciência e Tecnologia, do Ministério da Fazenda e de pelo menos uma empresa pública: a ELETROBRAS. Como nas tentativas de articular um projeto de política industrial feitas anteriormente, os trabalhos desse grupo foram decisivamente marcados pela atuação de José Antonio de Cerqueira Antunes, economista de formação cepalina com larga experiência internacional que havia assessorado o ministro Roberto Gusmão, no MCT, e ingressara no Ministério da Fazenda pelas mãos de Dilson Funaro⁴⁰. Segundo um participante, provinha do CDI a insistência maior no instrumento do benefício fiscal. No início, o grupo trabalhou informado pela concepção usual de planejamento com foco em setores isolados; foi através da intervenção de Fábio Erber -- secretário-geral adjunto do MCT e, como José Tavares de Araújo, estudioso dos complexos industriais -- que a idéia de cadeia produtiva foi incorporada, e com ela a visão dos Planos Setoriais Integrados.

Política industrial; reforma tarifária. Por alguns anos as duas equipes trabalharam separadamente, pouco esforço realizando no sentido de comunicarem seus respectivos pontos de vista a fim de tentar compatibilizá-los. Nos termos da útil distinção proposta por Di Maggio⁴¹, seus integrantes não operavam como elementos de uma "rede", mas de um "campo", fato que

³⁸ Entrevista, Brasília, 09-08-89.

³⁹ Entrevista, Rio de Janeiro, 08-09-88/

⁴⁰ Entrevistas, Brasília, 07-08-89; 09-08-89; Rio de Janeiro, 25-09-90.

⁴¹ P. Di Maggio, "State Expansion and Organizational Fields", in R. H. Hall e R. E. Quin (eds), Organizational Theory and Public Policy, Beverly Hills, Sage Publications, 1983, pp. 147-161.

se reflete nos estereótipos cruzados que colorem as suas falas.

No segundo semestre de 87 as duas equipes fizeram circular junto aos interessados minutas de anteprojetos sobre as suas áreas respectivas de atuação; desde então, a incongruência entre eles ficou patenteada. A demora na divulgação dos atos que lhes daria força de lei foi interpretada como manifestação do esforço envidado para unificá-los. Quando estes finalmente vieram a público foi possível constatar que tal empenho produzira poucos resultados.

IV

Poucas semanas depois de publicados os decretos que lhe deram forma, a imprensa divulgou o resultado de uma pesquisa de opinião sobre a nova política do governo para a indústria. Ouvidos 266 empresários industriais, de vários setores e de diferentes regiões do país, 54% declararam-se inteiramente favoráveis, 34% apoiaram com restrições e apenas 6% afirmaram discordar da nova política, em seu conjunto (os restantes 6% não manifestaram posição). Especificamente, sobre as mudanças no regime de importações, 57% pronunciaram-se totalmente a favor, 34% afirmaram concordar parcialmente com elas, enquanto 7% ficaram em desacordo. Para 66% dos entrevistados, a nova política industrial teria efeitos positivos para os seus negócios; na opinião de 81% dos mesmos ela seria positiva para o País⁴².

Naturalmente, esses resultados devem ser encarados com máxima cautela: como se esclarece na própria matéria que os apresenta, os procedimentos de coleta de dados não foram dos mais rigorosos e não houve na escolha dos entrevistados a pretensão de representar estatisticamente o universo social considerado -- a própria definição desse universo é uma operação das mais complicadas. Contudo, para efeito da análise que se procede aqui essas reservas não criam maiores embaraços.

Isso porque nossa atenção não está voltada para a opinião "dos empresários", tal como, num momento dado, elas possam se afigurar genuinamente para cada um deles em separado. Do ângulo em que nos situamos, o que importa é o processo de conformação, na esfera pública e junto aos responsáveis pela política governamental, de posições coletivas sobre as questões em debate, assim como o conteúdo destas. Este processo envolve, antes de mais nada, as organizações que reivindicam, com maior ou menor grau de sucesso, a autoridade para "falar pelo grupo", a prerrogativa de enunciar o "interesse da coletividade" -- ou de uma de

⁴² "Empresários aprovam política industrial" Folha de S. Paulo, 12-06-88.

suas parcelas. Ele inclui evidentemente os que influem nas decisões dessas entidades, e os que, de dentro e/ou de fora, as contestam. Nele ocupam um lugar não desprezível as pesquisas, as sondagens, instrumentos de aferição que, escapando aos rituais, às redes de comunicação e aos canais informais de controle social operantes em qualquer grupo organizado, propiciam a construção simbólica de figuras alternativas de vontades compartilhadas. As quais vêm a ser imediatamente incorporadas no jogo, como recurso adicional de poder por uma ou outra das partes. Desse ponto de vista, os resultados a que aludimos acima seriam problemáticos apenas se acusassem uma discrepância significativa em relação ao posicionamento das entidades de classe do empresariado. O contrário, porém, é o que acontece.

Na atitude geral das organizações representativas da indústria -- CNI, FIESP, sindicatos -- e de seus dirigentes três aspectos merecem destaque:

- 1) A acolhida favorável que eles reservam à nova política industrial. Retoricamente identificados com as bandeiras do antiestatismo e da liberdade de mercado, as lideranças empresariais mais em vista aplaudem o sentido maior das medidas tomadas pelo governo, nelas reconhecendo um avanço importante no caminho da modernidade.
- 2) A ponderação implicitamente atribuída a cada uma de suas peças. Queremos chamar a atenção aqui para a nítida inversão operada quando elas saem dos gabinetes e passam a interagir com a realidade. Formalmente, os componentes da política industrial organizam-se hierarquicamente em termos das relações postuladas entre meios e fins e em função de sua maior ou menor generalidade. Nesse sentido, a precedência é clara. Em primeiro plano aparece o delineamento do arcabouço global da política -- a identificação dos desafios a serem vencidos; a explicitação das normas e dos princípios gerais; a definição dos objetivos a alcançar. Logo a seguir, vem a indicação dos instrumentos especificamente concebidos para esse fim e da forma adequada de coordená-los. Todos esses aspectos são tratados no decreto 2.433, não por acaso referido com frequência como o decreto da política industrial. Em tal ordenamento, a reforma tarifária surge como um elemento estritamente subordinado. Alterando um aspecto particular do ambiente no qual a política industrial se exerce, sua condução estaria sujeita ao ritmo e às prioridades estabelecidas por esta. Vimos como essa relação de dependência é claramente assinalada no documento interno que comentamos anteriormente. Ela reaparece na resposta dada por Heloísa Camargos Moreira, Secretária-Executiva da CPA, aos que criticavam a timidez daquela reforma: *"A proposta da reforma pretende clarear o retrato da estrutura produtiva brasileira ... A partir daí, o governo poderá atuar visando alterar a estrutura de proteção em função*

de sua política industrial".⁴³

Oferecida como um conjunto coerentemente articulado de princípios e normas, no momento de sua recepção, a política é desagregada em seus elementos constitutivos, os quais são redistribuídos pelos interlocutores em função de critérios que nada têm a ver com as intenções de seus formuladores, ou com as exigências da lógica. Pelo volume e intensidade das reações que provocou, pela atenção que lhe foi dispensada, parece legítimo concluir que, de maneira geral, os empresários tendiam a concordar com a avaliação expressa pelo ex-ministro Delfim Netto, para quem "*o mais importante nas novas medidas é a reformulação da política alfandegária*"⁴⁴.

- 3) A posição cutelosa que marcou, neste particular, a atitude das lideranças da indústria. Essa postura encontra-se lapidarmente expressa no importante documento programático da CNI -- que veio à luz poucos dias depois da divulgação dos decretos da nova política. Com efeito, já em sua parte introdutória, onde define as linhas gerais da estratégia proposta -- em total convergência com o projeto do governo, diga-se -- o texto da CNI adverte: "*A implementação da nova política industrial deve reconhecer que uma parte substancial da indústria brasileira opera hoje em condições resultantes do ambiente em que foi implantada. São ativos que devem ser ampliados e aperfeiçoados* (grifado no texto). *Uma mudança brusca das regras atuais causaria mais transtornos que benefícios*"⁴⁵. A mudança é bem vinda e necessária. Mas deve ser feita cuidadosamente, de forma gradativa e diferenciada, a fim de que a indústria nacional, em seus diferentes setores, tenha tempo para se adaptar às novas condições e possa ganhar com ela.

A posição exposta no documento da CNI não constitui uma resposta improvisada a um estímulo inesperado. Ela resulta de um trabalho de elaboração coletiva que se desenvolveu ao longo de quase um ano, sob a responsabilidade de um grupo bastante representativo -- do capital nacional e do estrangeiro -- no qual se incluem alguns dos nomes de maior prestígio entre as lideranças industriais⁴⁶. A criação desse espaço de

⁴³ "CPA: uma proposta racionalizante, atenta às metas do setor privado", entrevista com Heloisa Camargo Moreira, Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 15, jan./fev., 88, pp. 11-13.

⁴⁴ "O que pode melhorar", Jornal da Tarde, 18-05-88.

⁴⁵ Confederação Nacional da Indústria, Grupo de Avaliação da Competitividade da Indústria Brasileira, Competitividade Industrial: Uma Estratégia para o Brasil, Rio de Janeiro, maio, 1988, p. 11).

⁴⁶ A comissão responsável pelo estudo foi solenemente instalada em 1987. Dividida em quatro grupos de trabalho: linhas estratégicas, tecnologia, modernização e recursos humanos; disponibilidade e custo de capital, e política comercial, ela era composta por 29 membros --

discussão não foi uma iniciativa isolada. Ela se inscreve num esforço mais amplo que a elite empresarial empreendeu nesse momento crítico da vida nacional, com o objetivo de harmonizar pontos de vista e articular um discurso comum face às novas questões colocadas pela evolução do quadro político-econômico no país e em escala mundial. O fato de que as reações manifestadas diante das medidas tomadas pelo governo tenham seguido de perto o roteiro traçado sugere que, em alguma medida, a empreitada foi exitosa.

Publicamente, as reações mais fortes à mudança na política tarifária partiram da indústria eletro-eletrônica e do setor de bens de capital -- o que se compreende, tendo em vista o impacto da queda dos investimentos públicos e privados e os benefícios fiscais criados pelo decreto-lei 2.433, favorecendo a importação de bens produzidos por essas indústrias⁴⁷. Menos ruidosa, mas nem por isso menos efetiva, parece ter sido a resistência da indústria química e da coalizão montadoras e setor de autopeças⁴⁸. Na fala dos empresários e dos responsáveis pela reforma tarifária, ocupados em afastar temores infundados, um fantasma: o contra-exemplo Martinez de Oz -- experiência de liberalização comercial aliada a uma política irrealista de câmbio que, no início da década, teve efeitos devastadores para a indústria argentina.

Dados os objetivos limitados do projeto de reforma e as garantias reiteradas que vinham do governo, o leitor pode estranhar a atitude ainda assim reservada dos dirigentes da indústria. Se encaramos a questão de uma perspectiva temporal um pouco mais dilatada, porém, o que intriga não é a oposição tática à implementação da política, mas a aceitação, em princípio, de sua validade. Podemos vislumbrar o significado transcendente desse

disponibilidade e custo de capital, e política comercial, ela era composta por 29 membros -- não incluída af a equipe técnica -- entre os quais Aldo Lorenzetti, Eugênio Staub, Paulo Cunha, Paulo Villares, Claudio Bardella...

⁴⁷ O argumento da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica, Aldo Lorenzetti, que transcrevemos a seguir é elucidativo: "... a indústria de bens de capital elétricos, composto por cerca de 330 empresas e um faturamento de US\$ 5 bilhões ... sofrerá um sério risco se o governo não voltar atrás na autorização que a nova política industrial dá às companhias de geração, transmissão e distribuição de energia, para importar equipamentos com 80% de redução do imposto de importação e do IPI. Como a alíquota média de proteção deverá cair para algo entre 30 e 40%, esses fabricantes só terão a protegê-los uma margem de 7 ou 8% ...". Cf. "O sonho ameaçado", Revista da Indústria, junho, 1988. Para evitar esse desfecho, os dirigentes da ABINEE atuavam, em concerto com a ABDIB e o SINDIMAQ, em duas frentes: na demanda de proteção tarifária e na defesa do instituto do "similar nacional" -- regra condicionando a concessão de incentivo à importação à inexistência de bem similar de fabricação nacional -- que julgavam ameaçado.

⁴⁸ Entrevista 26-09-89.

posicionamento quando o comparamos com a resposta dada à tentativa muito mais tímida de mudança feita por Delfim Neto, no final do governo Figueiredo.

"Não vamos favorecer o sucateamento da indústria nacional, como aconteceu na Argentina, e nem haverá recuo no objetivo maior da política atual de saldos na balança comercial". As palavras são de Edgard Amorim, então superintendente da CACEX, ao explicar que a proposta da SEPLAN -- reduzir as sobretaxas vigentes para 4.000 itens supérfluos e rever a lista de produtos com importação suspensa --, fazia parte de uma reavaliação mais abrangente do sistema de proteção no país, que envolvia também o reexame das alíquotas aduaneiras para evitar que a indústria nacional ficasse em posição vulnerável.⁴⁹

Dando conseqüência a essa disposição de ânimo, uma semana depois da adoção daquelas medidas, que foram acompanhadas de uma elevação geral das tarifas, decreto assinado pelo Presidente da República (dec. 2.169) aumentava, de 30 para 60%, a competência do Conselho de Política Aduaneira (CPA) para elevar alíquotas tarifárias sobre produtos de importação indesejável. E para melhor precisar o sentido das decisões adotadas, o chefe da assessoria econômica da Seplan, Akihiro Ikeda, esclarecia que o projeto vinha atender a velhas reivindicações do governo americano, do FMI e do Banco Mundial, tratando-se apenas de substituir controles administrativos por regras claras ... Os próximos passos em direção a um comércio mais livre somente viriam quando o país estivesse com seu balanço de pagamentos ajustado.⁵⁰

Apesar das salvaguardas criadas, a reação dominante à mudança, então como quatro anos mais tarde, foi reticente entre os industriais -- e se manifestou com esse teor mesmo em outros setores, como se pode inferir das críticas formuladas pelo presidente do grupo Mappin, o economista Antonio Carlos Rocca⁵¹. Mas isto não é o mais relevante. O aspecto a salientar é que, ao contrário do que aconteceria na rodada seguinte, nesse momento está de todo ausente a idéia de abrir o mercado para modernizar a indústria pelo acicate da concorrência externa: empresários e governo, todos coincidem em reconhecer nas elevadas barreiras protecionistas uma imperiosa necessidade. O que não nos surpreenderá, se levarmos em conta o clima ideológico da época, do qual um índice seguro é a quase unanimidade

⁴⁹ "Não vamos favorecer o sucateamento da indústria nacional", Gazeta Mercantil, 07-08-84.

⁵⁰ "Tarifas alfandegárias podem aumentar", Gazeta Mercantil, 20-09-84.

⁵¹ Cf. "Críticas à política governamental", Gazeta Mercantil, 24-08-84, e "Economia: barreiras no caminho da recuperação", conferência seguida de debate no Conselho da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, em Problemas Brasileiros, n. 241, nov. 1984, pp. 4-20.

com que foi aprovada a lei de reserva de mercado na informática.

Não faltava apoio, portanto, à COPAG quando, na definição das linhas programáticas da Nova República, preconizava a adoção de uma política seletiva de importações de insumos e bens intermediários, a fim de evitar o surgimento de gargalos no suprimento interno⁵². Oito meses depois de redigido esse texto, não era muito distinta a posição oficial da FIESP, tal como expressa no documento que sintetiza as conclusões de amplo debate para subsidiar a formulação da política industrial do novo governo: A política seletiva de importações -- afirmam os industriais paulistas -- tem sido bem sucedida em produzir superávits comerciais sem estrangular o abastecimento interno. Propõe-se, pois, sua manutenção a curto prazo, evoluindo, a prazo mais longo, para o restabelecimento da tarifa com principal instrumento de proteção à indústria nacional⁵³.

Já nessa época, contudo, podemos constatar no discurso empresarial alguns sinais de mudança na perspectiva assumida diante do tema. Vale citar uma passagem do texto lido por Abílio Diniz em conferência na Escola Naval, no Rio de Janeiro: "... o aumento da produtividade doméstica poderá (grifo nosso) ser combinado com um processo gradual e seletivo de redução de tarifas aduaneiras para acelerar a elevação da competitividade mundial de nossos produtos"⁵⁴. Dignas de menção igualmente são as inúmeras intervenções (artigos, entrevistas e conferências) de Paulo Villares reclamando a abertura comercial como forma de atenuar as restrições que pesavam cada vez mais contra as exportações brasileiras, sobretudo nos Estados Unidos, e viabilizar politicamente a integração do país na economia internacional⁵⁵.

"O comércio é uma via de mão dupla" -- esse o mote dos empresários que atuam no setor. Eugênio Staub, outro industrial influente, explicava didaticamente o significado da fórmula: "Nenhum país pode conter permanentemente as suas importações ou expandir definitivamente as exportações ... o Japão constituiu uma exceção a essa regra... Mas milagres como esse não acontecem duas vezes seguidas. Os países que apresentam déficit no balanço de pagamentos não mais toleram tentativas de

⁵² Comissão para o Plano de Governo. Subsídios à Política Industrial, fev., 1985.

⁵³ Cf. "O que a FIESP quer mudar", íntegra o documento. Gazeta Mercantil, 30-10-85.

⁵⁴ Cf. "As crises da economia brasileira e a iniciativa privada", íntegra do documento, Jornal da Tarde, 31-08-85.

⁵⁵ Cf., por exemplo, "Política Industrial, Caminho ao Bem-Estar", Folha de S. Paulo, 01-10-86, e "Receita para um Modelo Aberto", entrevista com Paulo Villares, Senhor, edição extra, julho, 1987.

perpetuação de situações como essa"⁵⁶.

Boas e fortes razões escoravam tal julgamento, como sabemos. Já há alguns anos, o Brasil vinha sendo objeto de intensa pressão por parte do governo norte-americano para reduzir o desequilíbrio nas trocas comerciais com aquele país e rever sua política de informática. O fato de que empresários ligados à atividade exportadora se mostrassem sensíveis a tais injunções nada tem de imprevisível. Pelo contrário, este é o comportamento que, teoricamente, deles poderíamos esperar⁵⁷. Ora, desde os anos 60 a exportação vem ganhando crescente importância para a indústria brasileira, num processo contínuo que se acelera na década de 80. Nesse lapso de tempo, em torno do comércio exterior sedimentou-se uma vasta gama de interesses, cujas expressões organizadas compõem uma rede ampla e consideravelmente densa, com interfaces no setor privado e na burocracia pública. De acordo com a hipótese com que estamos trabalhando, deveriam emanar dessa rede as críticas mais incisivas aos excessos do sistema de proteção e as demandas mais articuladas por sua reforma.

De fato, se compulsamos a coleção do boletim Exportador Brasileiro, órgão oficial da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), antiga Associação de Exportadores Brasileiros, podemos facilmente constatar que as restrições ao comércio de produtos brasileiros no exterior, sobretudo nos Estados Unidos, são um tema recorrente desde o início da década, e que já em meados desta os dirigentes da AEB estavam convencidos da necessidade de abrir o mercado brasileiro às importações, como deixa clara esta passagem do discurso de Ingo Zadrosny, ao tomar posse, em outubro de 85, na presidência da entidade: "*Tenho plena convicção de que podemos aumentar mais facilmente nosso superávit comercial trabalhando no espaço mais amplo de um comércio mais livre ... O ponto crucial, entretanto, é a capacidade de transformar a necessidade de importar num instrumento diplomático, numa alavanca política capaz de ampliar os mercados externos*".⁵⁸

De novo, a equação: abrir a economia para criar condições mais favoráveis aos nossos produtos no mercado externo. Mas, como fazê-lo? Que medidas, precisamente, se deveria tomar? Nas recomendações da Comissão temática "Instrumentos de Política" do VIII Encontro Nacional de Exportadores, encontramos a resposta. Com efeito, na parte relativa à

⁵⁶ Eugênio Emilio Staub, "A contenção das importações", O Globo, 09-10-87.

⁵⁷ Sobre o tema, cf. I.M. Destler e John S. Odell, Anti-Protectionism, Policy Analysis in International Economics, n. 21, set., 1987, e Helen Milner, "Trading Places: Industries for Free Trade", World Politics, v/ XL, n.3, 1988, pp. 350-376.

⁵⁸ "Empossada solenemente nova diretoria da AEB", Exportador Brasileiro, n. 148, out. 1985.

política de importação, entre outras providências, o documento propõe a) a eliminação dos seguintes encargos incidentes sobre as importações: IOF, taxa de melhoramento dos portos e adicional para renovação da Marinha Mercante; b) eliminação quase total dos regimes especiais de importação, "*restaurando a tarifa aduaneira como instrumento de proteção efetiva ao produtor doméstico*" ; c) redução gradativa das barreiras não-tarifárias...⁵⁹. Não é difícil reconhecer nesta pequena lista os itens essenciais da reforma proposta pela CPA.

Os estudos técnicos para a reforma tarifária começaram no segundo semestre de 1986. Nesse momento, apesar da surpresa e do nervosismo de muitos, aquela iniciativa já contava, no universo empresarial brasileiro, com alguns apoios significativos para lhe servir de lastro.

V

Quase quatro anos mais tarde, o projeto de reforma tarifária e o conjunto da nova política industrial suscitavam em alguns especialistas da área este julgamento severo: A atual política... não liberalizou o sistema empresarial para tomar suas decisões; não induziu à competição; não contribuiu para reduzir custos; manteve bloqueado o acesso à tecnologia moderna; não desestatizou; não aliviou a burocracia, apenas mudou sua forma; e não criou espaço real para a melhoria da produtividade⁶⁰. Considerando-se que a experiência em apreço ainda era relativamente nova e que vinha sendo realizada em condições políticas e econômicas tão adversas, pode parecer que o tom peremptório da crítica expresse, antes de tudo, a frustração de expectativas enormemente inflacionadas. Tal suposição, porém, é certamente equivocada: se no empresariado a nova política industrial encontrou uma acolhida prudente, mas no geral favorável, entre os economistas a resposta que obteve foi desde o início muito mais cética.

Na reação dos economistas à nova política industrial é possível distinguir, grosso modo, três posições claramente diferenciadas.

A primeira, mais simples, consiste na crítica propriamente liberal, tal como manifestada pelos representantes mais acreditados dessa corrente de pensamento entre nós, os economistas do IBRE, da FGV/RJ. Esquemáticamente, a atitude desse grupo pode ser definida numa fórmula singela: a NPI tem de positivo o fato de apontar para o caminho certo; mas,

⁵⁹ Cf. Comércio Exterior/AEB. "Comissão I do VIII ENAEX: Instrumento de Política", Estado de São Paulo, 07-10-86.

⁶⁰ Proposta para uma revisão da Política de Comércio Exterior, Fundação Centro de Estudos do

com ela , ainda estamos longe de começar a trilhá-lo. O alvo da crítica, como se poderia esperar, é "o fosso entre a intenção liberalizante e a prática", os objetivos elogiáveis da política e os meios de ação criados para efetivá-los. No geral, a crítica dos economistas do IBRE antecipa a avaliação que transcrevemos na abertura deste tópico: "... estamos muito longe da liberalização real da economia. O poder discricionário das instâncias burocráticas mais importantes na proteção à indústria ... não foi afetado ... A essência de nossas raízes ibéricas continua ... inalterada: cabe ao Estado, do alto de sua sabedoria, o monopólio dos instrumentos de ação e de decisão quanto aos setores que se habilitam à modernidade" . Ao invés de continuar a perseguir essas miragens dirigistas, o que se faz necessário é reconhecer que a indústria nacional já pode caminhar sozinha e "estabelecer um programa, com no máximo cinco anos de duração, de gradual mas verdadeira desregulamentação e abertura da economia".⁶¹

A segunda posição não é representada por um grupo coeso. Seus integrantes divergem em alguns pontos importantes: por exemplo, a ênfase colocada no comércio exterior, ou na ampliação do mercado interno como pólo dinâmico do processo de crescimento em sua nova fase. Mas, apesar dessas diferenças, eles coincidem na avaliação que fazem da nova política industrial. Esta mereceria aplauso por trazer de volta a cogitação sobre o longo prazo, pela prioridade conferida ao imperativo tecnológico e por enquadrar de forma inovadora os instrumentos de política, com a figura dos Planos Setoriais Integrados. Mas estaria exposta à crítica por não chegar a ser, efetivamente, uma proposta de política industrial, por ser muito mais uma declaração de intenções, "um esquema aberto" cujo conteúdo permaneceria ainda a definir. Entre as inúmeras lacunas apontadas aparecem com destaque na avaliação desse grupo: a) a ausência de qualquer indicação mais precisa sobre os mecanismos de financiamento dos planos setoriais integrados; b) o silêncio sobre o perfil desejável da organização empresarial; c) a indefinição sobre a política de compras do governo; d) a desconsideração do papel das empresas públicas como instrumentos privilegiados de política industrial. Na ótica desse grupo, a reforma tarifária surge como um dado positivo, mas circunscrito e nitidamente subordinado. Ela vai de encontro a uma necessidade real, ao racionalizar um sistema que, ao longo do tempo e ao sabor de decisões *ad hoc*, foi acumulando distorções seguidas e acabou por se tornar gravemente disfuncional. Mas, ao contrário do que pretendem os liberais, o seu objetivo não seria o de reduzir linearmente, ainda que de forma gradual, a proteção concedida ao produtor doméstico. Aqui como em outros domínios, estão excluídas as regras

Comércio Exterior (FUNCEX), fev., 1990, p. 47.

⁶¹ "Mudanças na política industrial", doc. cit., p. 11.

abstratas e gerais: o juízo sobre a proteção adequada a um dado setor depende de avaliação cuidadosa desenvolvida à luz das prioridades da política industrial.

Seria simples, mas enganoso, falar da terceira como uma posição intermediária. O elemento característico aqui é o vigor com que são denunciadas as contradições internas da nova política industrial. Em contraste com a opinião liberal, a crítica, nessa vertente, assume como um dado positivo a intervenção do Estado. Mas rejeita enfaticamente o emprego abusivo da renúncia fiscal e insiste em seu efeito desnaturador sobre o projeto da reforma tarifária. No conjunto das diretrizes da NPI, a reforma da tarifa aduaneira é tida como a mais significativa. Com ela, estaria sendo rompido, não apenas um sistema de proteção opaco e irracional, mas todo um modelo de política industrial fundado na distribuição indiscriminada de benefícios fiscais, completamente inadequado à tarefa de promover a modernização da indústria e assegurar-lhe ganhos crescentes de competitividade. Nesse sentido, além de contrariar seus objetivos específicos, a manutenção de taxas onerando arbitrariamente as importações (o Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante), a preservação dos controles administrativos operados pela CACEX (Guias de importação, lista de produtos com importações "temporariamente proibidas", "programas anuais de importação") e a bateria de incentivos com base na redução do imposto de importação e do IPI criados pelo decreto-lei 2.433 se chocariam com a visão global que inspirava a reforma tarifária. Para os integrantes desta posição, os dispositivos concebidos com o fim de eliminar as distorções no manejo dos incentivos e de integrar os instrumentos da política industrial são especiosos: embora a definição da cadeia produtiva como locus privilegiado da ação governamental seja, em princípio, elogiável, os Programas Setoriais Integrados, com suas respectivas Câmaras, seriam, na realidade, dominados pela lógica corporativa dos interesses empresariais e burocráticos neles representados. Carente de indicações claras sobre as políticas de financiamento e de compras do Estado, sobre o papel das empresas públicas e as prioridades da política tecnológica, no olhar desses críticos a nova política industrial surge como uma construção incoerente e duplamente falaciosa, nisto que apresenta como liberalizante o reforço do intervencionismo estatal e que acena com a modernização, consagrando a primazia dos interesses adquiridos e das velhas práticas.

Ausência de indicações claras ... Na caracterização mais precisa da terceira vertente e no esclarecimento de certos aspectos ambíguos de suas relações com as demais, este dado é decisivo. No Brasil, como em qualquer outra parte, o debate sobre a política industrial se desenvolve no campo demarcado por uma fronteira ideológica. Neste plano -- o terreno dos

princípios -- o espaço da discussão é recortado por uma disjuntiva separando os liberais, que rejeitam, e seus oponentes, que afirmam a necessidade da política industrial. Nas condições concretas do debate sobre a nova política industrial, estes últimos compartilhavam ainda vários supostos, entre os quais, o reconhecimento da necessidade de reaparelhar o Estado para colocá-lo a serviço das novas prioridades: modernizar o sistema produtivo, elevar a produtividade e a eficiência da indústria, capacitá-la em desenvolvimento tecnológico próprio, e prepará-la para operar em um ambiente menos protegido. Eles concordavam na identificação das principais lacunas da nova política industrial -- as ausências antes referidas -- mas dissentiam seriamente no julgamento que faziam das definições positivas desta. Com efeito, os integrantes das posições 1 e 3 divergiam na maneira como hierarquizavam os componentes do projeto governamental -- precedência da reforma tarifária, ou dos instrumentos de ação mais direta -- e na avaliação de seu conteúdo -- em particular, a concepção dos PSIs e a política de incentivos fiscais. Ora, como vimos, esses são também os alvos privilegiados da crítica liberal. Configura-se, assim, uma situação assaz curiosa: dada a natureza fragmentária da nova política industrial, na avaliação de suas disposições específicas a crítica formulada pelos representantes da terceira vertente coincidia pontualmente com o discurso dos economistas liberais e se contrapunha à posição dos "neodesenvolvimentistas", numa total inversão dos alinhamentos, tal como estes se apresentam na esfera dos princípios gerais.

Podemos desfazer as ambigüidades geradas por essa convergência tática e localizada mediante o exame mais detido de dois pontos críticos: a atitude frente à reforma tarifária e ao emprego dos benefícios fiscais como instrumento de política. Para tanto, vamos recorrer ao texto já mencionado dos economistas do IBRE e aos argumentos desenvolvidos por um representante destacado da "terceira posição" -- José Tavares de Araújo, ex-titular da CPA e principal arquiteto da reforma tarifária -- no debate, também já citado, promovido pelo IERJ.

À primeira vista, a atitude dos dois grupos frente à reforma tarifária é essencialmente a mesma. Ambos chamam a atenção para a timidez da iniciativa, e a elogiam apenas como um primeiro passo em direção ao objetivo visado. Quando se expressam a respeito da natureza deste, contudo, as diferenças de perspectivas ficam patenteadas.

Para os economistas do IBRE, o protecionismo é em princípio condenável, pois *"se uma empresa é eficiente, pode prescindir da proteção; e se não é, a justo título, não a merece."* A indústria nacional pode caminhar sozinha; já lhe foi dado *"tempo suficiente para alcançar padrões razoáveis de competitividade."* O que o momento presente requer é uma ampla

liberalização, "um programa, com, no máximo, cinco anos de duração, de gradual mas verdadeira desregulamentação e abertura da economia".⁶²

No entender de Tavares de Araújo, a reforma tarifária deve ser encarada como o ponto de partida para a reformulação da política de comércio exterior. Mas o objetivo desta não é a abertura generalizada da economia, com a exclusão, a título de regra geral, de todo dispositivo protecionista. Pelo contrário, o que se propõe é a restauração da tarifa aduaneira em seu papel de instrumento por excelência de proteção, para o quê é mister adequá-la às características do parque industrial instalado. Além da tarifa, a política de comércio exterior "pode combinar uma gama variada de instrumentos de proteção", uma vez que a própria política industrial, em todas as suas dimensões, pode ser tomada como política protecionista. A questão central, portanto, é de outra natureza. Para cumprir seus objetivos, a política industrial deve responder a uma dupla pergunta: 1) quais os segmentos da fronteira tecnológica que pretendemos disputar e como vamos fazê-lo; 2) como lidar, no conjunto da indústria, com os segmentos que não estão acompanhando o crescimento da produtividade no resto do mundo? Devemos reestruturá-los, ou deixá-los de lado e partir para outra coisa? Em todos esses casos requer-se uma ação planejada, numa perspectiva de longo prazo, e uma visão integrada da indústria.⁶³

Podemos, então, concluir: para a crítica liberal, a reforma tarifária tem como horizonte o estabelecimento de um regime da liberdade nas relações de troca com o exterior; para a terceira vertente, ao contrário, ela se dirige ao objetivo maior de dotar de racionalidade a intervenção do Estado nessa área e em sua ação coordenadora sobre a evolução da indústria.

Outro tanto pode ser dito em relação à atitude tomada face aos incentivos fiscais. Com efeito, para além da área de acordo óbvia -- a indicação da incompatibilidades entre uma política fundada na renúncia fiscal e as restrições decorrentes da crise financeira do setor público --, de uma a outra posição o sentido da crítica varia significativamente.

Na perspectiva dos economistas do IBRE, os incentivos fiscais só se justificam quando metas estabelecidas em função de critérios sociais se revelam, para a iniciativa privada, economicamente pouco atrativas. Não é este o caso da modernização empresarial, cujo objetivo é o acréscimo dos lucros. "Para isso, bastaria ao governo desobstruir os canais administrativos que

⁶² "Mudanças na política industrial", op. cit., pp. 11-12.

⁶³ "A nova política industrial em debate", doc. cit.

emperram o processo de geração e difusão de novas tecnologias." No tocante a esse instrumento e às instâncias criadas para controlar o seu uso, cabe a interrogação clássica: *"qual a competência do Estado para decidir os setores a serem beneficiados, identificar os pontos de estrangulamento, definir o que seja estrutura oligopólica e avaliar os investimentos industriais prioritários (sic) no Norte e no Nordeste?"*

Pouca, ou nenhuma -- é a resposta que a terceira vertente dá à pergunta. Não pelas razões doutrinárias que informam a crítica liberal, mas em decorrência de uma apreciação objetiva das condições vigentes na realidade. Este fato fica transparente na fala de José Tavares Araújo. *"No Brasil, hoje em dia, é difícil encontrar alguma atividade que não seja contemplada com incentivo fiscal... a atual política de distribuição de incentivos fiscais ... escapou completamente ao controle do Governo.*" A nova política industrial, neste aspecto, é desastrosa por desconsiderar essa verdade. Não é possível *"se falar em Política Industrial com um Estado que não tem capacidade de controlar o gasto público. E é nesta direção, do descontrole, que a Política Industrial tenta insistir, ao criar mais uma safra de incentivos ..."* Mais adiante, em resposta ao contraponto crítico de outro debatedor, o ex-titular da CPA esclarece melhor seu ponto de vista: *"... para que um subsídio sirva como instrumento de política econômica é preciso que o governo tenha comando sobre ele."* "Não tenho nada contra a idéia de subsídio." "Hoje em dia ... o problema é recuperar o subsídio e o incentivo fiscal como instrumentos de política."

O argumento é irretorquível, mas tem o inconveniente de alcançar muito mais que o objetivo visado. Com efeito, as mesmas razões que justificam a rejeição dos incentivos servem para invalidar qualquer outro instrumento de política industrial. Como imaginar, por exemplo, que este Estado, incapaz de administrar os seus gastos, pudesse formular e aplicar uma política de compras coerente, subordinada a objetivos previamente estabelecidos à luz de critérios gerais? Como pedir deste Estado, incompetente até mesmo para controlar a execução de seu orçamento fiscal, uma política global de financiamento, ou o emprego das empresas públicas como alavancas de um plano de modernização e desenvolvimento industrial?

Há um quê de patético no debate sobre Nova Política Industrial. Para que o Estado possa atuar direcionando o comportamento da indústria é indispensável que ele disponha de recursos e de um nível mínimo de autonomia que lhe permitam transcender às injunções da conjuntura, contrariar interesses adquiridos, resistir a demandas particularistas e projetar sua ação no horizonte do longo prazo. Ora, no Brasil de 1988, em meio a uma transição política travada por impasses de toda ordem, com um

Estado financeiramente exaurido, um governo congenitamente fraco em seus estertores e com o espectro da hiperinflação batendo à porta, essas condições não estavam à vista. Nesse contexto, a discussão sobre a Política Industrial suscitava questões de fundo que apareciam fora de seu lugar. De diferentes pontos de vista, o objeto visado pela crítica dos economistas situava-se num plano outro, sobre o qual -- enquanto economistas -- eles pouco ou nada tinham a declarar.

VI

As ações de política industrial costumam se desdobrar num tempo longo; o espaço de um ano ou dois é muito reduzido para avaliá-las. Apesar disso, a implementação da política industrial no final do governo Sarney encerra algumas lições que vale a pena registrar.

Quanto à primeira de suas linhas mestras -- os Programas Setoriais Integrados -- cabe dizer que houve um esforço real para materializá-la: depois de muitas rodadas de discussão, alguns programas estavam em fase adiantada de elaboração e um deles -- o programa do setor têxtil -- chegou a ser aprovado.

Mas isto não nos diz muito sobre a eficácia do instrumento. Mais revelador, nesse sentido, é o sacrifício do princípio de seletividade que deveria regê-lo, com a decisão da SDI de montar 18 programas, cobrindo o conjunto da estrutura industrial, depois de se ver assediada por demandas, no mínimo curiosas de empresários, que chegaram a solicitar programas integrados para rolamentos e óculos⁶⁴. Significativas também são as circunstâncias em que se deu a oficialização do programa do setor têxtil: uma reunião do CDI que contou com a participação de apenas um ministro; os demais foram representados por simples funcionários. Razões não faltavam, portanto, aos críticos que olhavam com ceticismo as virtudes racionalizadoras daquele formato organizacional.

No que tange à reforma do comércio exterior, em que pese a timidez das medidas adotadas, o balanço é um pouco mais matizado. Ainda no governo Sarney, a revisão das alíquotas foi feita em duas etapas, a primeira em julho de 88; a segunda em setembro de 89. Concluída no âmbito da CPA, a aplicação da nova TAB, entretanto, foi adiada pelo governo Sarney que já espirava. Protelada igualmente foi a redução, para apenas 300 itens, da lista de produtos com importação vedada. Quanto aos demais controles diretos administrados pela CACEX -- programas de importação -- eles continuavam vigindo, mas foram relativamente aliviados. Cabe mencionar,

⁶⁴ Entrevista, Brasília, 09-08-89.

por fim, que na época o governo brasileiro vinha negociando com o Banco Mundial um empréstimo "estrutural" no valor de 500 milhões de dólares para a reforma do comércio exterior, e havia considerável expectativa de que ele viesse a ser assinado sem muita demora.

As gestões do governo Sarney para liberalizar as importações foram acanhadas. Mas ao terminar o período, a orientação geral da política, os compromissos assumidos, no país e no exterior, e os passos já dados comunicavam aos empresários a certeza de que, mais ou menos rapidamente, no futuro a abertura da economia brasileira aparecia como um fato.

capítulo IV

**A CONJUNTURA E A NOVA AGENDA
DA POLÍTICA INDUSTRIAL**

I

A idéia mais geral que presidiu a elaboração do presente estudo é de que a preponderância dos temas liberais no discurso público e na agenda do governo nesses últimos anos não decorreu de nenhuma tendência inflexível da história, ou da simples rendição dos mais recalcitrantes aos ditames auto-evidentes da racionalidade econômica. Muito ao contrário, ela é vista por nós como resultado contingente de processos eminentemente conflitivos, tanto internos quanto externos, cujos determinantes imediatos são as estratégias perseguidas pelos atores em confronto, seus movimentos táticos, a soma de recursos que estes foram capazes de mobilizar para fazer valer os seus interesses.

Nos capítulos precedentes vimos como a transição operada em 1985 abriu espaço para que segmentos da intelligentsia e do empresariado tentassem por em prática pontos de vistas que há anos vinham amadurecendo no confronto crítico com os mentores da política econômica do antigo regime. Dirigindo o foco da análise mais particularmente para a política industrial, vimos como esses atores definiam os seus objetivos e como esperavam alcançá-los. O fato de que suas propostas não tenham chegado sequer a plasmar a ação governamental nessa área foi explicado com base nas tensões internas ao projeto mesmo que defendiam, e a um conjunto de fatores contextuais. Em seguida, discutimos as mudanças verificadas na formulação da política industrial depois desse insucesso, enfatizando as ambigüidades no tocante às definições de política produzidas pelo governo e no posicionamento dos grupos a que primariamente ela se endereçava.

Até o momento, nossa atenção esteve voltada especificamente para o processo de definição da política setorial -- a dimensão macropolítica e econômica foi levada em conta apenas na medida em que se revelava indispensável para esclarecer o comportamento dessa variável. No presente capítulo, o foco será diverso. Estabelecida nas etapas anteriores da análise a importância decisiva da mudança operada no plano da ideologia econômica, ou -- para retomar a noção com que temos trabalhado -- no referencial normativo global -- o que examinaremos agora é essa mudança mesma, com o tríplice objetivo de: 1) caracterizá-la; 2) localizá-la no tempo; 3) tentar interpretá-la.

Em que, mais precisamente, consistiu a dita mudança? Para responder a esta pergunta, vamos tomar um atalho. Em 1985, o ex-presidente do Banco Central, Carlos Geraldo Langoni, publicou um livro com o sugestivo título *A Crise do Desenvolvimento: uma Estratégia para o Futuro*. Esse trabalho pode ser instrutivamente cotejado com o texto já referido *FMI x Brasil: a*

Armadilha da Recessão, que viera a luz dois anos antes sintetizando os pontos de vista dos economistas de oposição. Além da prioridade atribuída ao problema da dívida externa, em comum entre eles havia a idéia de que a economia brasileira vivia uma crise profunda e que, para vencê-la, muito além das medidas de curto prazo, seria preciso atacar os problemas estruturais que provocavam os desequilíbrios e comprometiam a retomada do desenvolvimento. Na identificação das causas estruturais da crise e no receituário oferecido eles diferiam acentuadamente. Mas isto soa um tanto óbvio; não é este o ponto que desejamos salientar. Com a perspectiva que o tempo nos faculta o que ressalta na comparação entre os dois textos é a distância que os separa igualmente do discurso que se impôs como dominante no fim do período que estamos a estudar. Em relação às teses dos "economistas de oposição", não é preciso insistir: com sua ênfase no papel positivo da intervenção estatal e no controle nacional das decisões econômicas elas passaram a ser apontadas como sinônimo de atraso. Quanto ao trabalho de Langoni, a distância se mede pela ausência nele de muitos dos temas que, cinco anos mais tarde, viriam a estar no centro do discurso hoje hegemônico. Com efeito, em vão procuraremos nesse texto qualquer indicação sobre como desregulamentar a economia, ou como conduzir a sua abertura à concorrência externa. Esses pontos -- que logo viriam a dominar a agenda -- não estavam em seu horizonte.¹

Em meados da década passada, depois de uma crise aguda que interrompeu um longo ciclo de crescimento, mas foi sucedida por uma recuperação vigorosa que parecia reassegurar a todos as possibilidades enormes da economia brasileira, o questionamento de seus fundamentos institucionais era ainda notadamente tímido. O Estado já se encontrava na berlinda; mas limitadamente, visto sobretudo pelo ângulo financeiro.

Cinco anos depois, o diagnóstico é outro. A economia parece travada por distorções de toda espécie; a indústria, atrasada e pouco competitiva. Para escapar à decadência previsível preconiza-se a redução do Estado -- em sua dupla face: como produtor e agência reguladora --, mudanças nas formas de concorrência, uma ampla abertura externa e generosos incentivos ao capital estrangeiro.

Reforma do Estado; abertura externa; novo regime para o capital estrangeiro. Cada um desses elementos podem ser justificados em si mesmos e propostos como objetivos discretos de política econômica -- no passado recente, eles o foram, em momentos distintos e por grupos diferentes. O que especifica a situação no início dos anos 90 é não apenas a aceitação

¹ Cf. Carlos Geraldo Langoni, A Crise do Desenvolvimento: uma Estratégia para o Futuro, Rio de Janeiro, J. Olympio, 1985.

difundida desses itens, mesmos por grupos que se opuseram fortemente a eles pouco tempo atrás, mas o fato de aparecerem retoricamente articulados numa cadeia de equivalências, que torna possível apresentar cada um deles, alternativamente, como objetivo e como meio indispensável à consecução dos demais. Dito de outra forma, eles passam a ser dados como momentos funcionalmente diferenciados de um único "pacote" de medidas indispensáveis para repor a economia nacional no caminho da modernidade e do desenvolvimento. E' esse caráter fechado, circular que confere ao discurso da liberalização no presente a sua "novidade" e o seu poder de convencimento.

1984/85. Recuperação reasseguradora, dissemos. Com efeito, deslançando inesperadamente em 1984 -- crescimento de 5%, quando no início do ano as autoridades econômicas não arriscavam mais do que a mediocridade de um índice de 1% do PIB, a reativação seguiria em marcha batida, superando as expectativas mais otimistas dos entendidos. As informações produzidas pela pesquisa semestral sobre a atitude dos empresários brasileiros quanto às tendências da economia e dos negócios, que a revista Exame vinha realizando desde 1975, são bastante reveladores. Salvo no tocante ao comportamento da inflação, em 1985 e 1986 as projeções de "O Indicador" são superadas pela realidade. Pela força do testemunho, vale a pena citar:

"As previsões para o primeiro semestre de 1986 assemelham-se muito às estimativas feitas para o primeiro semestre do ano passado. Naquela ocasião, apenas o avanço contínuo da taxa de inflação era motivo de preocupação para os empresários. Os outros cinco gráficos ...mostravam uma situação que "O Indicador" classificava como um clima que beira à euforia.

Agora, a situação se repete: a inflação promete continuar sua renitente linha ascensional ... Em compensação, os demais indicadores revelam perspectivas ainda mais animadoras ... Se as previsões dos empresários estiverem corretas, os índices de capacidade ociosa, ativo fixo e empregos também chegarão a níveis só alcançados em tempos

que precederam a crise".²

Em tal atmosfera não havia lugar para o negativismo no qual se fundava o discurso que caracterizamos acima. Este começa a se articular em 87/88, sob o influxo da imensa frustração provocada pela falência do Plano Cruzado e da polarização induzida pelo debate constituinte³. A sua conformação plena se deu na dobra do ano seguinte -- mais exatamente, no interregno entre a eleição e a investidura de Collor na Presidência da República. Em medida não desprezível, ela se deve à intervenção do próprio Collor e da equipe encarregada de formular o seu plano de governo, bem como ao processo característico de emulação ideológica que então se desencadearia. Mas as condições para sua emergência já estavam previamente dadas. Para entendê-las é preciso considerar com atenção certos aspectos da crise que atingiu o seu clímax no final do governo Sarney. E' a essa tarefa que o restante deste capítulo será dedicado.

II

Constitui um truísmo a afirmativa de que a crise no Brasil é resultante da conjugação de graves desajustes macroeconômicos, que se fazem sentir desde o início da década passada, e as especiais circunstâncias de nossa transição política. Há muitos anos, diferentes aspectos desta constelação vêm sendo obsessivamente arguidos, num amplo debate público ao longo do qual vários lugares comuns se firmaram. As indicações telegráficas que se seguem apresentam esquematicamente alguns deles: 1) transferências pesadas de recursos reais ao exterior para o serviço da dívida/reações defensivas generalizadas de grupos sociais empenhados em preservar suas participações respectivas na renda nacional; 2) relaxamento dos mecanismos autoritários de controle político/ampliação da capacidade organizativa e do poder de barganha de setores populares/dificuldades crescentes de imposição autocrática de respostas prontas ao problema de como distribuir as perdas que pesam sobre o conjunto da sociedade; 3) intensificação de pressões cruzadas sobre o orçamento do governo, tanto pelo lado da receita quanto pelo do gasto público/crise fiscal/recurso sistemático a emissões inflacionárias como meio para financiar despesas correntes e administrar conflitos; 4) impacto desigual da inflação sobre a renda dos diferentes grupos/exacerbação do conflito distributivo/pressões redobradas sobre o Estado etc.

² Exame, 08/01/86.

³ Expressão representativa das idéias que vinham se afirmando nesse período é dada pelo artigo de Langoni "A Contra-revolução Liberal Brasileira". Folha de S. Paulo, 04/07/88. O cotejo dos dois textos citados desse mesmo autor dá uma boa medida da mudança verificada nos termos da discussão econômica.

As conseqüências desastrosas desse círculo vicioso se revelam ainda mais graves em função das mudanças profundas que, desde meados dos anos 70, vêm se processando na economia internacional. A incorporação acelerada de tecnologias novas, transformando processos e produtos, substituindo insumos correntes por materiais novos e reduzindo as vantagens comparativas dos baixos salários; a revolução agrícola, expandindo a oferta mundial de alimentos e empurrando os seus preços para baixo; a conformação de blocos regionais; a rápida difusão de práticas comerciais restritivas, atingindo especialmente as exportações tradicionais e dificultando o acesso a tecnologias mais avançadas -- a despeito do grau de amadurecimento já alcançado, no quadro definido por essas e outras tendências o sistema produtivo brasileiro encontra-se em situação de grande vulnerabilidade. Pela relativa obsolescência de sua base técnica, por sua estrutura de custos, pelo reduzido empenho historicamente demonstrado para desenvolver capacidade própria de geração de tecnologia e para elevar a qualificação da força de trabalho. Se tais condições não forem alteradas, o seu futuro será medíocre, na melhor das hipóteses. Contudo, os pesados investimentos para tal efeito requeridos são obstados pela crise financeira do setor público e pelo quadro de instabilidade que tem marcado a economia brasileira nesta fase. Com o que, somos levados de volta à engrenagem que descrevemos no outro parágrafo.

Seria possível seguir indefinidamente na relação das cadeias deste círculo infernal que ainda nos enreda. Mas não é necessário. Fortemente fixadas na convicção de quantos têm acompanhado de perto o debate, essas e outras conexões do mesmo gênero compõem o marco de referência universalmente conhecido e aceito, o terreno compartilhado com base no qual os argumentos contrapostos são aferidos e as interpretações que os inspiram são sustentadas. Para efeitos do presente, a simples alusão a esse domínio consensual basta.

Tampouco é preciso insistir na tese -- menos incontroversa, decerto, mas igualmente bem conhecida -- que associa a incapacidade de se processar de outra forma aqueles conflitos às particularidades da transição política que foi a nossa. Uma transição na qual o preço a pagar pela relativa suavidade do primeiro ato foi a conclusão de uma aliança -- não apenas eleitoral, para a escolha do futuro presidente, mas política -- desmesuradamente ampla, indefinida, invertebrada. O que viria a ter efeitos desastrosos, tanto no que diz respeito à composição da equipe de governo e a coerência da ação governamental possível, quanto no que tange à formação de identidades, à organização interna dos partidos, à transparência e à institucionalização dos mecanismos de representação democrática.

Nos últimos anos do governo Sarney, a consideração desse fato forneceu a chave analítica para a elucidação de um sem número de aspectos do processo econômico e político brasileiro. Não faria sentido sumariá-los aqui. Ao invés disso, tomamos essa alusão como um expediente para ir diretamente ao problema de fundo que nos concerne mais diretamente neste lugar.

Com as limitações antes mencionadas, e em que pese a enorme continuidade do pessoal político e administrativo, o compromisso que assegurou a formação do governo civil abriu espaço para uma renovação considerável de certos segmentos da elite estatal, particularmente aqueles mais diretamente envolvidos na gestão da política econômica, a qual -- depois de alguns meses de coabitação difícil entre "veteranos" e "recém-chegados" -- com a nomeação de Dilson Funaro passou ao comando incontestado de intelectuais reformistas: os economistas "críticos", "de esquerda", ou simplesmente "de oposição".

O efeito dessa mudança sobre a condução da política antinflacionária foi objeto de inúmeras análises⁴. Embora menos sistematicamente, estudadas também já foram a perspectiva de longo prazo que animava esses intelectuais e a recepção por esta encontrada em setores do empresariado; os limites políticos inerentes às suas concepções e à maneira como era definido o seu papel⁵. Para efeitos do argumento que desenvolveremos a seguir, basta salientar que as teses defendidas por esses economistas atualizavam pontos de vistas centrais no discurso tradicional da oposição, com ampla audiência na opinião pública, e aduzir que elas mantinham relações de estreita "afinidade eletiva" com as orientações dominantes no pensamento institucional da diplomacia e das Forças Armadas.

A mudança na composição da equipe econômica removia, assim, um foco de oposição interna e agregava um elemento a mais na aliança que unia setores estratégicos da elite estatal em torno do objetivo comum de ampliar a margem de liberdade do país no sistema internacional através do exercício de uma política externa mais afirmativa, apoiada em um projeto nacional em que o desenvolvimento econômico vinha inextricavelmente

⁴ Cf. P. Singer, "Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia", in F. Wanderley Reis e G. O'Donnell, op. cit., pp. 91-135; id., "Intelectuais de Esquerda no Brasil. A experiência do poder", in L. Sola (org.), O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República, São Paulo, Vértice, 1988, pp. 63-91. Na mesma coletânea, o artigo de Sola, "Choque Heterodoxo e Transição Democrática sem Ruptura: uma Abordagem Transdisciplinar" pp. 13-62 e de B. Sallum Júnior, "Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira", pp. 118-144;

⁵ Cf. a reflexão sobre o papel político da inteligência na transição brasileira desenvolvida por Francisco de Oliveira em "Medusa ou as classes médias e a consolidação da democracia", in

ligado ao imperativo do desenvolvimento científico e tecnológico⁶. Embora manifestada em muitos contextos, de variadas formas, o episódio que marcou emblematicamente essa aliança foi a polêmica sobre a política nacional de informática. No âmbito de tal projeto, a abertura externa, a liberalização de determinados mercados e uma política flexível de atração de capital estrangeiro não estavam descartadas; mas em cada uma dessas linhas, o ritmo e a orientação das mudanças seriam ditadas pela exigência maior de ampliar a latitude da autonomia nacional.

A pretensão acima referida de refundar um projeto de desenvolvimento capitalista de base nacional esbarrava, contudo, em poderosos obstáculos -- externos e internos.

Já fizemos alusão às dificuldades no front externo quando discutimos, no capítulo II, a falência da Política Industrial da Nova República. Então, a análise esteve centrada no deslocamento operado em 1985 na condução da política econômica internacional dos Estados Unidos, com a incorporação das demandas de segmentos sociais negativamente afetados pela alta do dólar, contrapartida obrigada do keynesianismo militar que deu a tônica no primeiro governo Reagan. Agora, trata-se de recuperar esse tema em outro registro. Isto por uma razão bem simples: a dimensão internacional influencia nas relações de força entre nós de duas formas distintas.

Primeiro, como evento que incide, com peso maior ou menor dependendo das circunstâncias, em pontos determinados do tempo: é este o caso da resistência oposta pelos bancos credores e pelos organismos internacionais às propostas brasileiras, num momento particularmente delicado no qual, por razões de princípio e de cálculo político, as autoridades não podiam recuar em sua estratégia de "negociação soberana da dívida"; ou da violenta pressão que passa a se exercer sobre a Política Nacional de Informática desde a abertura de inquérito contra o Brasil por práticas desleais de comércio, anunciada pelo presidente Reagan em 7 de setembro de 1985, data que parece ter sido adrede escolhida pela força de

F.W. Reis e G.O'Donnell (orgs.), op. cit., pp. 282-295.

⁶ Sobre a rivalidade entre o Itamarati e as autoridades da área econômica sob os governos militares, cf. Alexandre de S. C. Barros, "El proceso de formulación de la política exterior brasileiro y sus orientaciones básicas," in Heraldo Muñoz y Joseph Telchin, Entre la Autonomía y la Subordinación, v. I, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1984, pp. 89-117. A convergência entre diplomatas e militares no final do governo Figueiredo é salientada por G. de Moura, P. Kramer e P. Wrobel, no artigo "Os caminhos (difíceis) da autonomia: as relações Brasil-EUA", Contexto, ano 1, n. 2, 1985, pp. 35-51. Uma análise global da política externa brasileira no período pode ser encontrada em Maria Regina Soares de Lima, The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade, and Itaipu. Tese de Doutorado, Vanderbilt University, 1986.

seu simbolismo. Na análise dos obstáculos enfrentados pela política industrial foi a este aspecto a que nos ativemos.

Segundo, como dado estrutural, fator que, embora varie de intensidade no tempo, condiciona permanentemente o processo em questão. Sobre essa última modalidade, convém aduzir um comentário.

Desde o início dos anos 70 a economia mundial atravessa um período de reestruturação profunda, no curso do qual as configurações de poder expressas nas relações de cooperação e conflito entre empresas e nações estão sendo drasticamente redefinidas. Aspecto dos mais salientes desse processo é a transformação revolucionária a que assistimos no campo da tecnologia com as inovações combinadas que vêm se produzindo em ritmo extraordinariamente rápido nas áreas de microeletrônica e informática, telecomunicações, transporte, biotecnologia e novos materiais. Na variada gama de suas múltiplas aplicações, esses avanços têm acarretado mudanças significativas na forma de organização e funcionamento até então predominantes em diferentes setores de atividade econômica, alterando estruturas de mercado, erodindo fatores tradicionais de vantagens comparativas.

Ao tornar imensamente mais fácil o acesso e o processamento de informações, ao possibilitar o estabelecimento de contatos eletrônicos instantâneos por todo o globo, ao reduzir dramaticamente o tempo e o custo do transporte a longa distância, as novas tecnologias dão um novo ímpeto à internacionalização do capital, cujo processo -- no tocante ao capital produtivo -- desde os anos 50 avançava a passos largos. Isso em virtude: a) das elevadas exigências, materiais e humanas, que o seu desenvolvimento envolve -- principal fator a induzir o estabelecimento das modalidades novas de cooperação interfirmas recobertas pela noção de "alianças estratégicas"⁷; b) da possibilidade inédita que elas oferecem, através da automação computadorizada, de combinar simultaneamente flexibilidade e economia de escala, diversificação de produtos e produção de massa⁸; c) das condições que elas criam para a conformação de um mercado de capitais abrangente, capaz de aglutinar recursos e canalizá-los para aplicações remuneradoras em escala mundial; em virtude, enfim, d) da capacidade que proporcionam às empresas de coordenar estritamente suas atividades, configurando-as especialmente em função de estratégias compreensivas que

⁷ Cf. Dieter Ernst e David O'Connor, Technology and Global Competition. The Challenge for Newly Industrialising Economies/ OECD, 1989, p. 25.

⁸ Dieter Ernst e David O'Connor, op. cit., p. 22; Stephen S. Cohen e John Zysman, Manufacturing Matters. The Myth of the Post-Industrial Economy, New York, Basic Books, Inc., 1987, pp. 156 e segs.

tendem a apagar as diferenças entre espaços domésticos e externos.

Este ponto é decisivo. Até o final dos anos 60, avançado como já se encontrava o processo de internacionalização, a economia mundial podia ser esquematicamente representada como um conjunto de mercados nacionais discretos, embora interligados, nos quais as empresas -- locais ou internacionais -- se confrontavam com base nas condições vigentes em cada um deles, escassamente afetadas que eram pelo resultado da concorrência intra-setorial em outros países. No quadro das transformações antes referidas essa imagem se estilhaça: para muitas indústrias as fronteiras nacionais se diluem, os mercados interpenetram-se, o resultado da concorrência em qualquer um deles passa a ser condicionado pela evolução das disputas travadas nos demais, e a rivalidade entre os contendores passa a ser perseguida em termos verdadeiramente globais.⁹

A mudança tecnológica, porém, não explica por si só esses desenvolvimentos. E não se esgota neles a reestruturação em curso na economia mundial. Em nível mais profundo, o que está posto em questão nesse processo é todo o conjunto de regularidades que depois da II Grande Guerra conferiram aos capitalismo centrais a sua fisionomia própria e por quase trinta anos asseguraram às suas economias um dinamismo sem paralelo na história. A literatura sobre os fundamentos técnicos e institucionais do padrão singular de desenvolvimento que caracteriza esse período bem como os fatores que levaram à sua dissolução na grande crise inaugurada pelo primeiro choque do petróleo é vastíssima. Não temos como considerá-la, ainda que de forma sumária. Entretanto, pela conexão estreita que mantêm com o objeto de nossa investigação, alguns elementos dessa temática precisam ser rapidamente mencionados.

- 1) Tendo alcançado o conjunto das nações capitalistas desenvolvidas, a crise atinge com particular intensidade os Estados Unidos, minando as bases econômicas da hegemonia exercida por este país depois da II Guerra Mundial. Indicações de fragilidade nessa área manifestavam-se já no final dos anos 60 na crescente dificuldade encontrada pelo governo americano para assegurar a paridade do dólar, coluna mestra do sistema de Bretton Woods, estabelecido sob sua regência no final da guerra -- em 1971, os Estados Unidos decretariam unilateralmente a falência do mesmo ao desvincularem do ouro a sua moeda. Na contrapartida real das perturbações monetárias desse período estava o encolhimento do

⁹ Usamos as noções de coordenação e configuração de atividades na acepção que lhes é emprestada por M. Porter "Competition in Global Industries: A Conceptual Framework" in M. Porter (ed.), Competition in Global Industries. Boston, Harvard Business School Press, 1986, pp. 15-60. Para indicar a oposição que buscamos caracterizar neste parágrafo Porter fala em "indústrias mult-domésticas" e "indústrias globais".

superavit em conta corrente da economia americana. E na origem deste os efeitos conjugados de fatores políticos -- a guerra do Vietnã, a política expansionista adotada em 71 pelo governo Nixon¹⁰ -- e condicionamentos estruturais: o envelhecimento da estrutura industrial, a gradual erosão de suas vantagens competitivas face aos concorrentes, com destaque para a Alemanha e o Japão. Na crise, a posição relativa da economia americana debilita-se ainda mais. Ora, dado o papel singular desempenhado pelos Estados Unidos no mundo, este fato provocaria um abalo profundo no conjunto do sistema internacional.¹¹

- 2) Resultado do esgotamento do paradigma tecnológico existente, de um lado, e, de outro, do custo montante da força de trabalho -- salários diretos e indiretos, garantias sociais e dispêndio requerido para a manutenção da ordem -- ao contrário do que ocorrera nos idos de 30 o fundamento da crise agora não residia na insuficiência da demanda agregada, mas nas condições de valorização do capital -- por toda parte, as taxas médias de lucro sofrem uma violenta queda.¹²
- 3) Dada sua natureza, a crise desencadeia -- primeiro na Inglaterra e nos Estados Unidos, depois nos demais países capitalistas avançados -- uma intensa ativação política do meio empresarial, que se expressa numa verdadeira cruzada contra a pressão fiscal, os "preconceitos igualitaristas" que justificavam os crescentes gastos sociais, a excessiva regulamentação

¹⁰ Cf. Antonio Barros de Castro, "A Crise Econômica Norte-Americana: O Capitalismo Ainda é Aquele", in O Capitalismo Ainda é Aquele, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1979, pp. 47-74.

¹¹ Como tudo mais nessas matérias, a afirmativa sobre o declínio da hegemonia americana é objeto de polêmica. Em apoio ao ponto de vista que esposamos nesta nota, cf. R. Gilpin, The Political Economy of International Relations, Princeton, Princeton University Press, 1987; R.O. Keohane, After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Economy, Princeton, Princeton University Press, 1984; Arthur Stein, The Hegemon's dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order. International Organization, 38, 1984, pp. 355-386; Aaron L. Friedberg, The strategic implications of relative economic decline, Political Science Quarterly, v. 104, n.3, 1989, e, naturalmente, P. Kennedy, The rise and Fall of Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000, New York, Random House, 1987. Críticas à teoria da "estabilidade hegemônica" e à tese sobre a trajetória cadente da hegemonia dos Estados Unidos são encontradas em Bruce Russett, "The mysterious case of vanishing hegemony; or, is Mark Twain really dead?" International Organization 39, 1985, pp. 207-231; Susan Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony", International Organization, v. 41, n. 4, 1987, pp.: Joseph S. Nye, Jr., "The changing nature of world power?", Political Science Quarterly, v. 105, n. 2, 1990, e, do mesmo autor, mais amplamente, o livro do qual o artigo foi extraído, Bound to Lead: The Changing Nature of American Power, Basic Books, 1990.

¹² Cf. Philip Armstrong, Andrew Glyn e John Harrison, Capitalism Since World War II. The Making and Breakup of the Great Boom, Londres, Fontana Paperbacks, 1984, pp. 340 e segs.

das atividades econômicas, o poder sindical¹³. Contra essas mazelas, identificadas como fatores estruturais da crise, esses setores passam a advogar a plena restauração das virtudes do mercado: com a remoção dos entraves corporativos, o estímulo à concorrência, uma presença menor do Estado as condições estariam criadas para a recuperação dos lucros, a retomada dos investimentos, e redescoberto o caminho para o crescimento sustentado. Consagrado política e ideologicamente no início dos anos 80, tal era o programa da contra-reforma neoliberal.

Produto de uma história intelectual e política parcialmente distinta, a mudança que se verifica simultaneamente na agenda dos organismos financeiros internacionais, o FMI e o Banco Mundial sobretudo, inscreve-se na mesma tendência: rompendo os limites estreitos de seu discurso pretérito, essas instituições apropriam-se seletivamente dos temas de seus adversários ideológicos (o estruturalismo cepalino) e invertem o seu significado primitivo, ao servi-los como ingredientes básicos de uma versão adaptada da plataforma defendida em seu local de origem pelo neoliberalismo.¹⁴

- 4) Com toda sua exaltação da liberdade econômica e do funcionamento desimpedido dos mercados, a retórica neoliberal encobre o trabalho de uma vontade política que mobiliza sistematicamente a aparelhagem do Estado para a consecução de seus fins, nos planos interno e externo. E não poderia ser de outra forma. Com efeito, no contexto da globalização antes aludida a competição econômica solicita, mais do que no passado, o concurso do Estado. O trecho de Dieter Ernst e David O'Connor que citamos a seguir é a esse respeito bastante elucidativo.

"Global competition is more than just rivalry

¹³ Sobre a mobilização política dos empresários nesses países, cf. "Business and Politics in the United States and United Kingdom. The origins of Heightened Political Activity of Large Corporations During the 1970s and Early 1980s", *Theory and Society*, v. 12, n. 3, 1983, pp. 281-308; id., *The Inner Circle. Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the U.S. and U.K.*, Oxford, Oxford University Press, 1984; David Vogel, "The Power of Business in America: a Reappraisal". *British Journal of Political Science*, 13, pp. 19-43; J. Craig Jenkins e Teri Shumate, "Cowboy Capitalists and the Rise of the 'New right': an Analysis of Contributors to Conservative Policy Formation Organizations", *Social Problems*, 33, 1985, pp. 130-145.

¹⁴ A evolução das concepções econômicas dominantes nesses organismos e de suas relações com as correntes adversárias é retracada por Miles Kahler em "Orodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", in Joan M. Nelson (ed.), op. cit., pp. 63-111. A autora, porém, não tenta inserir a história parcial que discute no quadro mais geral do debate econômico doméstico que se processava na mesma época em todos os países desenvolvidos. Elementos adicionais sobre a trajetória que levaria à consolidação de uma nova ortodoxia no âmbito da "economia do desenvolvimento" podem ser encontrados em Wing Thye Woo, "The Art of Economic Development: Markets, Politics, and Externalities", *International Organization*, v. 44, n. 3, 1990, pp. 403-429.

*among firms. Competition among private companies is only its most visible manifestation... global competition leads to a continuous confrontation '... between different production systems, institutional schemes and social organizations in which business enterprises figure prominently but are nonetheless only one component of a network that links them with the educacional system, the techonological infrastructure, management/labour relations, the relationship between the public and private sectors, and the financial system."*¹⁵

Nesse momento de perigo em que a reestruturação produtiva em escala mundial abre espaço para manobras de ampla envergadura, grandes lances estratégicos, os artigos de fé proclamados neste particular pouco importam: com eles ou contra eles, os Estados Nacionais envolvem-se substantivamente com as suas respectivas indústrias, agindo de forma decidida em favor das empresas sediadas em seu território.

E' sobre esse pano de fundo que ganha pleno significado o esforço empreendido pelos Estados Unidos com vistas a conter a trajetória declinante de sua hegemonia mediante a inversão de enormes recursos para manter a supremacia nas indústrias de alta tecnologia e a adoção de uma postura negociadora agressiva -- nas relações multilaterais e bilaterais -- com o objetivo de abrir mercados para a exportação de bens, serviços e capitais, assegurando ao mesmo tempo o controle da utilização e as rendas de monopólio sobre produtos e processos novos -- o tema crítico da propriedade intelectual.¹⁶ Apoiada, alternadamente, no discurso do

¹⁵ Dieter Ernst e David O'Connor, op. cit., p. 26.

¹⁶ Sobre a orientação da política econômica internacional dos Estados Unidos nesta fase, cf., além do texto citado de Gilpin, Stephen D. Cohen, The Making of United States International Economic Policy, Principles, Problems, and Propositions for Reform, New York, Praeger, 1988; Ricardo Parboni, "El Arma del Dólar: de Nixon a Reagan", Investigación Económica, v. XLVII, n. 183, 1988, pp. 11-31; Stephen Krasner, Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism, Berkeley, University of California Press, 1985; Sérgio M. Lipkin, "Impondo o livre comércio? A política comercial do governo Reagan", Contexto, ano 1, n. 2, 1985, pp. 53-62. O ponto de vista oficial brasileiro, até o final do governo Sarney, sobre essa agenda é apresentado em inúmeros pronunciamentos, estudos e documentos de trabalho, entre os quais: O Brasil e a Rodada do Uruguai, M.R.E./D.P.C. (Divisão de Política comercial), documento de orientação interna, 19-11-87; Seminário GATT e a Rodada Uruguai, M.R.E./FIESP/FADUSP, SP, 21 a 23/06-88; Paulo Nogueira Batista, "Structural Change and Imbalances in the World Economy, and their Impact on International Cooperation", palestra na sessão do Conselho Econômico e Social da ONU, Genebra, 07-07-89; Mauro Arruda, "Brasil: é essencial vencer o atraso", Panorama

liberalismo econômico e numa retórica neomercantilista que faz apelo a sanções para forçar a aceitação de seus objetivos proclamados¹⁷, parcialmente reforçada pela política dos demais países centrais, essa orientação estratégica se manifesta, igualmente, nos programas de "ajuste estrutural" -- abertura econômica, liberalização e desregulamentação de mercados, privatização de empresas públicas etc. -- exportados pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países do Terceiro Mundo; nas negociações em curso na Rodada Uruguai, do GATT, e na ação "punitiva" das autoridades comerciais americanas contra parceiros tidos como responsáveis por práticas que, embora permitidas por regulamentos e convenções mutuamente consentidos, são por elas definidos como "desleais". Pelo tamanho e grau de desenvolvimento atingido, pela disposição de galgar posições na divisão internacional do trabalho, por seu papel, junto à Índia, de liderança na oposição à agenda americana no GATT, na OMPI e em outros fóruns, no final da década passada o Brasil esteve entre os alvos principais da ação disciplinadora dos Estados Unidos, tendo sido objeto de constante pressão e, por duas vezes (1987/88), de ações retaliatórias¹⁸, numa escalada que produziria profundo impacto nas elites locais.

No curso dos anos 70 e 80 a economia mundial foi revolucionada por um processo vertiginoso de mudança tecnológica. Este, porém, não é dotado de um sentido unívoco. O que define os rumos da reorganização econômica

da Tecnologia, ano 3, 2o. trimestre, 1989, pp. 4-9; Sebastião do Rego Barros, "Tecnologia é instrumento de hegemonia", Revista Brasileira de Tecnologia, ano 3, 1o. trimestre de 1989, pp. 22-26; idem, "Política externa e as questões de alta tecnologia" in Gelson Fonseca Júnior e Valdemar Carneiro Leão (ogs.), Temas de Política Externa Brasileira, Brasília, IPRI/Editora Ática, 1989, pp. 53-74.

¹⁷ Manifestando-se, praticamente, como dois aspectos de uma única estratégia, esses dois vetores da política comercial americana -- remetem a lógicas distintas e se apoiam em perspectivas teóricas francamente contraditórias. Cf. a esse respeito, Stephan S. Cohen e John Zysman, Manufacturing Matters. The Myth of the Post-Industrial Economy, New York, Basic Books, 1987; Clyde V. Prestowitz, Jr. Trading Places. How we allowed Japan Take the Lead, New York, Basic Books, 1988; C. V. Prestowitz, Jr., A. Tonelson, e R. W. Jerome, "The last grasp of Gattism", Harvard Business Review, march-apr., 1991; J. N. Bhagwati, "United States Trade Policy at the Crossroads", The World Economy, v. 12, n. 4, dez. 89, pp. 439-48-; idem, Protectionism, Cambridge, The MIT Press, 1988. Os textos de Bhagwati articulam uma crítica cerrada aos diferentes argumentos protecionistas e uma defesa sistemática dos princípios liberais que inspiram o GATT. Posição mais matizada aparece na coletânea editada por P. R. Krugman, Strategic Trade Policy and the New International Economics, Cambridge, The MIT Press, 1990 e, do mesmo autor, "Is Free Trade Passé?" Journal of Economics Perspectives, v. 1, n. 2, Fall, 1987, pp. 131-144. Nesta controvérsia, há ainda quem alie a defesa do emprego mais sistemático do mecanismo da retaliação à crítica do bilateralismo, como, por exemplo, C. M. Michael Aho em "More bilateral trade agreements would be a blunder: what the new president should do", Cornell International Law Journal, v. 22, nov., 1989, pp. 25-38.

¹⁸ Cf. P. Evans, "Declining Hegemony and Assertive Industrialization: U.S.-Brazilian Conflicts in

a que assistimos são as estratégias, freqüentemente contraditórias, esboçadas e perseguidas pelos atores relevantes, privados e públicos, com os recursos que estes se mostrem capazes de investir para objetivá-las¹⁹. E' nessa passagem -- a conversão das "oportunidades de mercado" em "programa", linha de ação a ser aplicada numa disputa palmo a palmo com os oponentes -- que se originam os obstáculos externos mais poderosos a um projeto de desenvolvimento com as características que esboçamos atrás.

Corremos o risco de ficar na contramão da história. Quantas vezes teremos ouvido esta frase? De fato, em meados da década passada, ao reavivar a idéia de um capitalismo de base nacional o projeto neodesenvolvimentista nadava contra a corrente e, nesse sentido, ia "contra a história". Mas esta não era a história impessoal e ferreamente determinada dos apolegetas de todo tipo. Era uma história "aberta", sem roteiro prévio, que se fazia a cada momento como resultado agregado de múltiplos e entrelaçados conflitos.

O desencontro, contudo, era muito mais amplo. Em meados da década passada a história de que falamos parecia estar resolvida. Depois de ter amargado, o efeito recessivo de suas políticas, com a recuperação espetacular da economia americana, que arranca no final de 1982, a contra-reforma neoliberal avançava com todo ímpeto, livre de qualquer resistência político-ideológica mais conseqüente -- seja porque seus adversários tinham sofrido pesadas derrotas na arena do voto (Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha), seja porque estes acabaram por aderir a muitos de seus temas (Espanha, França)²⁰. Nos termos da reestruturação por ela promovida as razões de justiça social e de eficácia econômica voltavam a se antepor, na prática e na teoria²¹. Nesse contexto, na contramão da história estava não

the Computer Industry, International Organization, 43 (2), 1989, pp. 207-238.

¹⁹ Constantine V. Vaitsos traça um quadro bastante amplo das questões conflitivas e das estratégias em confronto no campo das novas tecnologias em seu artigo, "Radical Technological Changes and the New 'Order' in the World-Economy", *Review*, v. XII, n. 2, 1989, pp. 157-189.

²⁰ A eleição de Mitterand, em 1981, com base em um programa econômico que desafiava frontalmente a nova ortodoxia foi vivida como a oportunidade para um teste decisivo. O fracasso da plataforma original da esquerda na França, chancelada pela reorientação conservadora que se produziu em março de 1983, tem por esse motivo um alcance que transcende em muito as fronteiras desse país. Sobre os dilemas da política econômica socialista nesse momento de ruptura, cf. Alain Lipietz, *L'Audace ou l'Enlèvement. Sur les politiques économiques de la gauche*. Paris, Editions La Découverte, 1984. Sobre as ambigüidades do discurso oficial no período seguinte, cf. Philippe Massin, *Liberté, Egalité, Modernité. Promesses et menaces de la modernisation*. Paris, Editions la Découverte, 1985.

²¹ Conforme o proclamado por Reagan ao repetir as palavras de Theodore Roosevelt: "We must decide that it is a great deal better that some people should prosper too much than that no one should prosper enough." Apud Frances Fox Piven e Richard A. Cloward, *The Next*

apenas aquele projeto mas o movimento global da sociedade brasileira, que liberava, nesse momento, imensas demandas sociais sufocadas por vinte longos anos de autoritarismo.

* * *

No que se refere aos obstáculos internos, mais do que a severa redução da capacidade extrativa e regulatória do Estado acarretada pela crise econômica -- afinal de contas, um dos dados da situação que se pretendia transformar -- pesava contra o projeto neodesenvolvimentista a oposição movida pelo núcleo do capital multinacional/associado e por segmentos do capital local secundariamente contemplados na definição que se propunha das novas prioridades nacionais. Fortemente organizados, com acesso privilegiado a importantes instâncias de decisão burocrática, competentemente representados no plano ideológico por advogados de grandes recursos políticos e retóricos, o poder vocal desses setores era amplificado pelo favor que sempre desfrutaram junto à grande imprensa e aos meios de comunicação de massa.

O fato de propostas reformistas como as avançadas pelos economistas de oposição enfrentarem a resistência generalizada dos empresários, mesmo que a longo prazo venham a beneficiá-los coletivamente não surpreende. Nos mais variados contextos, esta tem sido a norma. Mas ele nos dirige a atenção para a dupla -- e freqüentemente contraditória -- exigência que a elite reformista deve atender se pretende ver realizados os seus objetivos: ela precisa compensar a sua relativa debilidade com uma política ampla de alianças, capaz de trazer para o seu lado os setores organizados das classes populares -- um dos ingredientes dessa política consiste mesmo no estabelecimento de condições que facilitem a organização dessas classes. De outra parte, deve cuidar para não infundir nas classes proprietárias sentimentos de aguda ameaça, sob pena de desatar represálias que vão da recusa a investir ao lock-out, passando pela evasão de capitais, numa seqüência ao cabo da qual ela será desestabilizada.

Ora, para nossos personagens, o caminho estreito delimitado por esses dois condicionantes estava de todo vedado. No final dos anos 70, a cena política foi sacudida pela intervenção dos movimentos populares. Expressando-se espetacularmente nas greves do ABC, em 78, 79 e 80; com

Class War. Reagan's Attack on the Welfare State and its Consequences, New York, Pantheon Books, 1982, p. 9. Em termos mais gerais, sobre a tensão entre justiça social e eficácia econômica na configuração emergente das sociedades capitalistas desenvolvidas, cf. R. Boyer, "Le Bout du Tunnel? Stratégies Conservatrices et Nouveau Régime d'Accumulation" In Economies et Sociétés, Série Théorie de la Régulation, R. n. 5, 1990, pp. 5-66. Do mesmo autor, Justice Sociale et Performances Economiques: de L'Alliance Cachée

menos alarde nas mobilizações inéditas de trabalhadores rurais por aumentos salariais e pelo acesso à terra, bem como na atividade das associações de bairro que passaram a proliferar nas periferias pobres das grandes cidades, a articulação desses setores e sua crescente militância por melhores condições de vida e trabalho conformavam uma das dinâmicas profundas que vinham revolvendo a sociedade brasileira nessa quadra histórica. Diverso, plural, o "movimento popular" não deixava, entretanto, de particularizar-se no plano político-ideológico por algumas marcas. Nascido à margem da estrutura partidária estabelecida, confrontando-se com organismos estatais pouco permeáveis e/ou declaradamente hostis, rompido com a tradição de heteronomia tão funda na experiência das classes populares no passado, era forte no ambiente cultural que o envolvia o sentimento de alteridade, a demanda de auto-determinação, o imperativo de afirmar em cada instante sua identidade própria²². Mais do que pela soma de recursos organizacionais e políticos que aglutinava, se a aposta representada pelo PT em seus primórdios era realista isto se devia ao fato de que ela expressava como nenhuma outra naquele momento essa realidade básica.

Diferentes mas solidários. Durante todo o período terminal do regime autoritário prevaleceu no campo das oposições uma política de frente. Apesar das tensões e atritos, ela se manifestou no apoio emprestado pelas principais lideranças do PMDB aos dirigentes metalúrgicos na greve de 1980; na derrubada pelo Congresso, em 21 de setembro de 1983, do decreto-lei 2024, que reduzia os índices de reajuste para todas as faixas salariais, e, sobretudo, na campanha pela "Diretas Já". A derrota da emenda Dante Oliveira, a aceitação desse resultado pelo PMDB e as negociações daí decorrentes que levaram à constituição da Aliança Democrática e à consagração de Tancredo Neves em eleição indireta selaram o fim desse padrão de alinhamentos. A despeito de sua debilidade na arena decisória (o partido não contava com mais de oito votos no colégio eleitoral, e três deles contrariaram a diretiva partidária), a dissidência do PT e a posição a meio-caminho do PDT de Brizola, que sufragava Tancredo mas não se comprometia com o seu programa de governo, tinham efeitos da maior transcendência na vida política nacional. A partir de então o espaço político estava recortado, pelo menos, em três campos: os herdeiros do antigo regime; os condutores da transição (opositores tradicionais + autoritários convertidos) e os marginais -- o "basismo petista" e o "nacional-

au Conflit Ouvert? Paris, Cepremap/CNRS/EHESS, n. 9135, agosto, 1991.

²² Na literatura sobre tais movimentos, essa características foram amplamente discutidas. Cf., entre outros, Eder Sader, Quando Novos Personagens Entram em Cena. Experiências, Falas e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988; Pedro Jacobi, "Movimentos Sociais Urbanos e a Crise: da Explosão Social à Participação Popular Autônoma", in Revista Política e Administração, vo. 1, n. 2, 1985.

populismo" dos seguidores de Brizola. A política frentista tinha expirado. As velhas clivagens estavam desfeitas. O significado maior da eleição de Jânio Quadros, em novembro de 85, é o de externar, ao mesmo tempo, o retardo da consciência e a realidade tenaz deste fato.

Do ponto de vista da facção reformista da Nova República as conseqüências dele seriam drásticas. Discutimos mais detidamente esse aspecto em outro lugar²³. No presente, basta indicar que ela foi solidária com a atitude ambivalente do governo Sarney, dividido que esteve sempre entre a aspiração de atrair o apoio dos trabalhadores assalariados através de uma modalidade qualquer de pacto social e a negativa reiterada de reconhecer a expressão organizada mais consistente destes (a CUT) como interlocutora legítima, a tentativa inúmeras vezes repetida de desqualificá-la, estigmatizando-a como proto-subversiva. E extrair desta constatação a conseqüência mais importante para efeitos do argumento que estamos desenvolvendo aqui: fustigada permanentemente, dentro e fora do governo, pelo conservadorismo larvar dos grupos dominantes que se empenhavam em limitar tanto quanto possível o alcance da mudança implicada na transição política²⁴, a ala reformista da elite dirigente não contava com alianças "para baixo" passíveis de contrabalançar sua inferioridade naquele terreno. Pelo contrário, ela se via frequentemente sob o fogo cruzado da direita e da esquerda, tanto mais intenso porquanto, na distribuição de papéis no governo, a ela lhe coube o mais "heróico" e por isso mesmo mais desgastante o comando da política econômica.

E' sob este prisma que o episódio do Plano Cruzado adquire para nós importância decisiva. Já tivemos oportunidade de assinalar as conseqüências gerais do retumbante fracasso de tal iniciativa: o descrédito a que ficaram expostas as teses heterodoxas; a ofensiva arrebatadora de seus detratores. Mas a realidade pura e simples do insucesso não explica tudo. A consideração do impacto distributivo do plano é indispensável para se entender toda a extensão desse duplo efeito.

Sobre esse ponto, o trabalho de José Marcio Camargo e Carlos Alberto Ramos²⁵ é sumamente instrutivo. Para os autores, o Plano Cruzado teria pecado pela base ao diagnosticar como inercial uma inflação a essa altura fortemente determinada pelo recrudescimento do conflito distributivo.

²³ "Empresários, Economistas e Perspectivas da Democratização no Brasil" in F. W. Reis e G. O'Donnell, op. cit., pp. 256-281.

²⁴ Cf. A mobilização da esquerda logo no início da Nova República é bem conhecida. O seu impacto nos meios empresariais está registrado em "Os riscos da onda modernizadora", entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, *Senhor*, 12-06-85.

²⁵ A Revolução Indesejada. Conflito Distributivo e Mercado de Trabalho, Rio de Janeiro, Editora

Buscando a neutralidade do ponto de vista da distribuição da renda, por ignorar esse fato o plano na realidade inverteu bruscamente a posição dos grupos sociais: os principais ganhadores com a inflação no passado viam-se, com o congelamento de preços, entre os principais perdedores; e os perdedores de sempre surpreendiam-se agora como principais ganhadores com as novas regras do jogo.

A lógica que conduziu a esse resultado inesperado pode ser reconstituída com facilidade. " ... o congelamento de preços, após um ou dois meses de grande efetividade, passou a apresentar uma grave assimetria. Nos setores mais oligopolizados e nas grandes empresas, que são mais visíveis e de controle mais fácil pelo governo, o congelamento era seguido com rigidez. Entretanto, nos setores mais competitivos, que se encontram pulverizados pela economia, o controle é praticamente impossível, o que gerou um forte crescimento dos preços destes produtos"²⁶. Dessa desigualdade na incidência do mecanismo do congelamento derivava-se uma deferência nítida no comportamento das empresas face ao aumento de seus custos de produção: enquanto nos setores oligopolizados estes deviam ser compensados por meio de reduções nas margens de lucro, nos setores competitivos as empresas podiam repassá-los aos preços de seus produtos, conseguindo, assim, preservar suas margens, e mesmo aumentá-las dada a forte expansão da demanda que se verificava naquela conjuntura.

Esse efeito rebatia de pronto no mercado de trabalho: os segmentos mais fracos e desorganizados, preponderantemente nos setores competitivos, obtinham com facilidade ganhos reais de salários, ao passo que nos setores oligopolizados, onde estão concentrados os segmentos mais fortes e organizados, as negociações salariais tornavam-se extremamente duras, pois todo custo adicional, em princípio, devia ser absorvida pelas empresas concernidas.

Em ambas as esferas, as posições respectivas de perdedores e ganhadores no conflito distributivo pré-Cruzado encontravam-se inteiramente invertidas.

Aí estaria, segundo os autores, a razão fundamental da falência do plano: o ter operado involuntariamente uma forte redistribuição de renda, sem qualquer respaldo institucional efetivo que permitisse dobrar a resistência dos grupos política e economicamente mais fortes, cujas pressões se faziam

Campus, 1988.

²⁶ Op. cit., p. 29-30.

cada vez mais intensas à medida que aumentava a inflação reprimida.²⁷

Não caberia aqui discutir a validade dessa tese, confrontando-a com explicações concorrentes. Para nossos propósitos, basta admitir a importância do fenômeno real em que ela se apóia e salientar suas implicações ideológicas e políticas.

De fato, manifestação exacerbada de pretensão estatista, o Plano Cruzado teve, paradoxalmente, o efeito de desmoralizar o Estado e acreditar os arautos do liberalismo.

Junto aos grandes empresários dos setores oligopolistas, desde o final do ano em guerra declarada contra o congelamento na qual fizeram uso de ameaças de *lock-out* e desobediência civil, a tal ponto que um deles mereceria do presidente da República a acusação surpreendente de anarquista.

Junto aos assalariados, que mal protegidos pela escala móvel viam seus ganhos salariais esfumarem-se sob o efeito da inflação, depois do Cruzado II subitamente reacendida -- "*em julho de 1987, os rendimentos reais de todos os segmentos do mercado haviam retornado a níveis pré-fevereiro de 1986*"²⁸. E para aqueles de classe média havia ainda o ônus -- fortemente contestado à época -- do Imposto de Renda.

Junto aos pequenos e médios empresários e os setores competitivos, enfim, incapazes em virtude da contração da demanda de repassar aos preços finais de seus produtos os aumentos de custos em que incorriam e impossibilitados de saldar junto aos bancos as obrigações assumidas -- as reduzidas taxas de juro e a explosão da demanda combinaram-se durante o Cruzado para induzir o forte endividamento desses setores; a reversão ocorrida na dobra do ano (diminuição da demanda e acentuada elevação dos juros) ameaçava-os agora com o fantasma da bancarrota.

Por razões diferentes e em momentos distintos, em curto lapso de tempo a intervenção do Estado no funcionamento do mercado havia penalizado

²⁷ Argumento análogo foi exposto por P. Singer. Cf. Os Salários após o Plano Cruzado" *Folha de S. Paulo*, 31-06-86; "Os Impasses do Cruzado" *Id.* 02-10-86, e "Reflexões sobre Inflação, Conflito Distributivo e Democracia", in Fábio W. Reis e G. O'Donnell (eds.), *op. cit.* pp. 91-135.

²⁸ J. M. Camargo e C. A. Ramos, *op. cit.*, p. 57. Naturalmente, a magnitude das perdas, para os diferentes segmentos do mercado, variou de acordo com os respectivos avanços obtidos durante o congelamento. "Enquanto para os assalariados com carteira de trabalho assinada (na Região Metropolitana de São Paulo) os rendimentos reais cresceram 15,875 e para os "conta própria" chegou a 42,41% no mesmo período." *Id.*, *ibid.*, p. 57.

duramente cada um desses grupos. Não importa muito que alguns tivessem recuperado logo adiante o terreno perdido; tampouco consolava a noção, de resto improvável, de que "apenas" voltava-se à situação pré-existente, nem cabia esperar que as agruras do presente fossem calvinistamente aceitas como resultados de atos livres de vontade, erros de julgamento pelos quais apenas seus autores deveriam ser repreendidos. Pelo sacrifício que momentaneamente impôs, pelas expectativas que fomentou apenas para frustrá-las no instante seguinte, pelas conseqüências desastrosas dos equívocos que alimentou o Estado era trazido ao banco dos réus, acusado dos piores crimes. E não encontrava quem o defendesse à altura.

Refletindo sobre a experiência do Plano Cruzado, um de seus arquitetos escreveria o seguinte: "*O fracasso dos programas de estabilização heterodoxos não foi determinado pela ausência de correções ortodoxas, mas pela falta de clareza e determinação na escolha de alternativas heterodoxas para a gestão das finanças públicas, para o aperfeiçoamento dos sistemas de controles de preços e salários e para o financiamento do investimento público e privado.*"²⁹ Pode ser um bom argumento, mas ele ficava irremediavelmente prejudicado pelos desacordos que estalavam à vista de todos na defensoria.

O Plano Cruzado resultou do esforço convergente de representantes de duas escolas de "economistas críticos". Na fase de elaboração do programa e nos primeiros estágios de sua implementação as diferenças de pontos de vista entre eles puderam ser acomodadas sem maior dificuldade. A procrastinação de medidas corretivas, cuja necessidade cedo se tornara patente, agravou sobremaneira os problemas de gestão e acabou por quebrar a unidade da equipe -- no final do ano ela literalmente se desfazia em meio a pesadas acusações recíprocas.³⁰ O desconcerto, contudo, era muito mais amplo e profundo. No comentário certo de alguém com indiscutível conhecimento de causa, "*as dissidências e querelas entre políticos e economistas progressistas de todos os matizes têm uma origem, não tão remota, no dramático fracasso do Plano Cruzado. Depois disso, cada um seguiu os caminhos ou descaminhos que sua subjetividade impôs. A crise econômica, porém, agravou-se em todos os sentidos.*"³¹

²⁹ Luiz Gonzaga de M. Belluzzo, "Prefácio", in Ricardo Carneiro (org.), *A Heterodoxia em Xeque*, São Paulo, Bial/UNICAMP, 1988.

³⁰ Ver, por exemplo, os depoimentos reunidos no livro de Alex Solnick, "*Por que não deu certo*", Porto Alegre, L&PM, 1987. Relato mais distanciado dos acontecimentos pode ser encontrado em Carlos Alberto Sardemberg, *Aventura e Agonia. Nos Bastidores do Cruzado*, São Paulo, Companhia das Letras, 1987.

³¹ Maria da Conceição Tavares, "*Inflação -- Os Limites do Liberalismo*", in José Márcio Rego (org.) *Inflação e Hiperinflação. Intepretações e Retórica*, São Paulo, Bial, 1990, p. 137 (pp. 133-142).

As opções ditadas pela subjetividade de cada um pouco nos importam. Pelo contrário, seria da máxima importância conhecer a fundo a maneira como a frustração do Cruzado foi elaborada por esses economistas e as lições que eles retiraram dessa experiência. Cientes de estar adentrando um terreno quase inteiramente inexplorado, vamos assumir aqui o risco de uma especulação.

Vimos como os efeitos redistributivos da incidência diferencial do congelamento afetou distintos segmentos empresariais, cristalizando neles uma atitude fortemente reativa à intervenção estatal na formação de preços de mercado. Sinal eloqüente desse fato foi o apoio recebido pelo presidente da Autolatina, Wolfgang Sauer, ao desafiar frontalmente a autoridade do governo nessa questão, em momentoso conflito com Bresser Pereira, então ministro da Fazenda -- alguns meses depois, Sauer seria eleito, pela primeira vez em onze anos, um dos dez líderes nacionais do empresariado na consulta promovida anualmente pela Gazeta Mercantil.³²

Para os economistas direta ou indiretamente envolvidos com o Plano também, a experiência fracassada do Cruzado foi sumamente rica. Mas os aspectos salientes desta, em sua perspectiva, foram distintos; e distintos foram os seus ensinamentos. Sabemos que alguns deles deram (e provavelmente continuarão dando) margem a agudas controvérsias; outros terão comandado certamente maior consenso. Não caberia neste lugar inventariá-los. Tudo que precisamos é recuperar, dentre estes, os que se prendem à linha de argumentação que estamos desenvolvendo.

Com efeito, na experiência desses economistas um dos elementos principais terá sido, seguramente, a percepção da precariedade do aparato governamental, a ineficácia dos instrumentos disponíveis para induzir e/ou controlar o comportamento dos agentes econômicos -- a miséria material e humana dos órgãos de supervisão e fiscalização; a desorganização interna, a obstrução dos canais de comunicação entre os diferentes organismos, a rivalidade muitas vezes manifesta em suas relações mútuas; a constatação, enfim, da permeabilidade do aparelho estatal, de sua colonização pelos interesses de grupos e camarilhas. Sob modalidades diferentes, essa observação emergia da experiência na área de preços, das dificuldades no trato com as empresas estatais, dos problemas enfrentados na administração do orçamento. Nessas e em quaisquer outras esferas, nas condições de um aparelho administrativo depauperado pela crise financeira e fragmentado pelas circunstâncias da crise econômica e da transição política, o que ressaltava era a incoerência, a submissão das agências públicas à lógica dos

³² Cf. Balanço Anual, n. 12, 1988. No ano seguinte, Sauer voltaria a aparecer, pela última vez, na lista dos líderes.

interesses particularistas.

Não deixa de ser irônico. Com o fracasso do Plano Cruzado, o Estado passa a ser alvo de crítica sob dois ângulos até certo ponto antagônicos: os empresários denunciam-no por sua ingerência indevida, por seu grau de arbítrio, pelas restrições que ele faz pesar sobre sua liberdade de ação; os economistas, os técnicos, os "intelectuais" reprovam-no por sua incapacidade de operar coerentemente, por sua reduzida autonomia face aos interesses privados, por sua relação simbiótica com os grupos dominantes.

Esse tema, que mais tarde se converteria em um dos eixos da retórica oficial no governo Collor, estava presente, como já vimos, na proposta da Nova Política Industrial e nas objeções contra ela levantadas por muitos economistas. De uns e outros, formuladores e críticos, ouvimos com frequência observações dessa natureza: "O discurso dos empresários costuma dividir-se em duas partes. No preâmbulo enunciam princípios gerais, condenando a intervenção do Estado e o déficit público; na seqüência, apresentam reivindicações descoladas, que implicam sempre em diminuição de impostos e aumento dos gastos".

Já dissemos algo sobre esse tipo de incoerência; não convém insistir. Mais interessante é chamar a atenção para um efeito importante da diferença de perspectiva que se expressa naquele comentário. Quando os empresários reagem à interferência do governo, eles reclamam a remoção dos obstáculos que tolhem os seus movimentos -- não aquelas que inibem os de seus concorrentes. Ora, para o técnico, o economista, essa restrição não faz necessariamente sentido. Não surpreende, assim, que venha se instilando aos poucos no universo deles -- não no dos empresários -- a idéia singela segundo a qual a liberdade de mercado deveria ser dotada de outra latitude, cabendo assegurá-la não apenas aos produtores que partilham este mercado, mas a todos (produtores e consumidores) que dele participam, ou que nele desejem ingressar. Tocamos aqui o tema da liberalização econômica, em suas múltiplas facetas.

No capítulo precedente ele apareceu várias vezes em conexão com o problema das relações privilegiadas entre grupos privados e agências do governo, que estariam a perpetuar focos de ineficiência, a desarticular internamente o Estado e a impedir a implementação de uma política industrial coerente. Mas já nessa época ele surgia também, embora em tom menor, como um elemento no debate sobre as políticas de estabilização. Podemos surpreendê-lo nesse papel, por exemplo, na resposta dada por Bresser Pereira ao repórter que responsabilizava os oligopólios pelo descontrole renitente da inflação.

"*Há países* -- corrigia o ministro --

*onde a economia é altamente oligopolizada e no entanto a inflação é de 2 ou 3%. A longo prazo, em termos de inflação realmente baixa, seria preciso que tivéssemos nossa economia mais aberta do ponto de vista comercial e financeiro. Na Espanha, a inflação era de 29% e caiu para 5% ao ano. A inflação não pode ser maior porque o país está de tal forma integrado ao resto da Europa que se tivesse uma inflação forte ficaria em desequilíbrio com relação ao resto do Mercado Comum Europeu. O Brasil, não. Nós estamos isolados. Esse fato tem suas vantagens, mas tem o problema de ver a inflação crescer ser ter o mecanismo de controle da economia internacional."*³³

Esclarecido esse aspecto, logo a conversa segue por uma trilha batida: a liberalização gradual das importações como meio para elevar a competitividade da indústria. O pensamento fica no ar, sem produzir nenhuma consequência. Mas estava lá. E não fortuitamente.

Discutindo o aparente paradoxo envolvido na grande "virada" que foi a abertura econômica espanhola, em 1959, -- amplo programa de liberalização econômica conduzido por um regime marcadamente autoritário -- Charles Anderson escreveu há mais de vinte anos atrás essas palavras que bem poderiam se aplicar ao nosso caso:

"In fact, liberalization was designed to restore centralized control over economic policy. Over the years, definitive control had slipped from the hands of central authorities. There were problems of public sector coordination, and critical branches of private enterprise could pretty well dictate public policy as it affected their own concerns. Despite the word liberalization, what the Opus Dei ministers were promising Franco was not a restoration of economic liberty, but of economic order, ... and of the centralization of

³³ Francisco Viana e José Antonio Martins, "A Burguesia não Sabe o Imenso Poder que Tem". Entrevista com o ministro Brasser Pereira, Senhor, edição Extra, 30-07-87, p. 14.

authority ..." 34.

No Brasil, entre 1987 e 1988, estávamos longe de qualquer coisa remotamente parecida com a figura de Franco. Mas a idéia de que a liberalização econômica pudesse vir a ser uma solução para o problema de reforçar a autoridade do Estado e disciplinar o mercado não deixava de exercer os seus atrativos. O que vinha introduzir elementos adicionais de dissenso no que fora outrora a "frente ampla" dos economistas críticos.

* * *

Como a guerra, o confronto político de alternativas estratégicas se trava em diferentes arenas, ou "teatros". Dependendo da configuração global do conflito, a derrota em um deles pode significar tudo, ou quase nada. O fracasso dos economistas de oposição em sua terapia antiinflacionária ilustra paradigmaticamente a primeira dessas possibilidades. Derrota de vastas conseqüências, derrota estratégica, o desmoronar do Plano Cruzado imobiliza, em todas as demais frentes, os partidários de posições a ele associadas, que se dispersam, pura e simplesmente, ou quedam desnorteados, combatendo **malgré tout** como franco atiradores, incapazes, porém, de intervir articuladamente no debate. E o campo fica aberto, então, de todo desimpedido para o discurso adversário, que o penetra profundamente, mesmo em suas expressões mais demagógicas.

Por algum tempo ainda as antigas fórmulas continuaram habitando a fala das autoridades. Mas elas já não comunicavam a menor convicção, já soavam postiças, desprovidas de significado. Em junho de 87, a virada na orientação geral da política econômica estava consumada. A partir daí, "abertura", "desregulamentação", "privatização", "mecanismos eficazes de atração do investimento externo" convertem-se em palavras-chaves no discurso oficial. Curiosamente, em circunstâncias sob certos aspectos similares, guinada equivalente ocorria quase ao mesmo tempo na Argentina de Raul Alfonsín³⁵.

Aqui como lá, a mudança da retórica não chegou a se consubstanciar em reorientação efetiva da política governamental. Além das divisões internas, da incapacidade reiteradamente demonstrada de impor sua vontade contra o

³⁴ Charles W. Anderson, The Political Economy of Modern Spain. Policy-Making in an Authoritarian System. Madison, The University of Wisconsin Press, 1970, p. 140. Argumento análogo, com base em análise das experiências de liberalização econômica na América Latina nos anos 70 e 80, é apresentado por Deepak Lal no artigo "The Political Economy of Economic Liberalization", The World Bank Economic Review, v. 1, n. 2, pp. 273-299.

³⁵ Cf. William C. Smith, Notes on the Political Economy of Alfonsismo, XV International

veto de interesses sociais bem situados, o discurso da política econômica chocava-se claramente com o da política externa, que até o final do governo Sarney continuou sustentando as posições de sempre, mantendo aberto, a despeito das inúmeras concessões, o contencioso com os Estados Unidos³⁶. Nem por isso seus efeitos devem ser desprezados.

III

Pelo esboroar das ilusões, pelo abandono de qualquer veleidade reformista -- ou simplesmente menos mesquinha -- meados de 87 marca a passagem à segunda fase, ou ao segundo -- o verdadeiro? -- governo Sarney. E' nesse período que o presidente se desvencilha das constrações impostas pelos compromissos que soldaram a Aliança Democrática e passa a governar com "gente sua"; é nessa fase também que ele dá livre curso à deformação patrimonialista e exacerba seus traços caricatos de político de província. Tudo isso continua fortemente gravado na memória de todos; não é preciso mexer na ferida. Mais produtivo é salientar dois aspectos que correm o risco de passar despercebidos pela claridade ofuscante, nesses anos, de nossa miséria política: as tensões e as ambivalências geradas pelo processo constituinte e o efeito paralisante da questão sucessória.

Sobre a Constituinte haveria que pesquisar mais e melhor. Mas alguns pontos estão desde já muito claros. Em torno da futura Carta, cedo algumas posições se manifestaram de maneira bastante nítida. Cedo, quer dizer, desde as discussões sobre o seu ato convocatório, que se desenrolaram no segundo semestre de 1985 (a Emenda Constitucional foi votada, depois de meses de intensa controvérsia, em 22/11/85), e dos trabalhos da Comissão de Estudos Constitucionais, instituída por decreto presidencial em 19 de julho do mesmo ano: a Comissão Afonso Arinos.

Já nessa etapa preliminar era possível perceber a conformação de três campos bem demarcados: a) uma vertente "democrática radical" ou de "esquerda"; b) uma corrente de "centro" "social-progressista"; c) a opinião liberal-conservadora, ou simplesmente direitista. Durante todo o processo, essas posições se chocaram em questões de forma e de conteúdo.

As primeiras diziam respeito, antes de tudo, à natureza, à composição e à competência da Assembléia Constituinte; secundariamente, à organização interna de suas atividades e o papel nelas reservado à expressão direta de

Congress of the Latin American Studies Association. San Juan, Puerto Rico, 21-23/09/89.

³⁶ Evidência disso é a posição negociadora do Brasil na Rodada Uruguai do GATT. Para uma visão geral da postura brasileira diante dos temas críticos na agenda do GATT, cf. O Brasil e a Rodada do Uruguai, Ministério das Relações Exteriores, Documento Interno, 19/11/87.

interesses e perspectivas dos diferentes grupos sociais.

Nesse item, as posições polares são conhecidas: de um lado postava-se a "democracia radical", representada pelo PT e os demais partidos de esquerda, aos quais se associava um setor não desprezível do PMDB; pela OAB e algumas outras organizações importantes da sociedade civil, entre elas a CNBB e a CUT. A posição defendida por esse setor estava sintetizada na fórmula: "por uma Assembléia Constituinte livre, soberana e exclusiva" -- livre, pois desembaraçada de compromissos com o ordenamento jurídico vigente; soberana, posto que emanção direta do "poder originário", a vontade popular, com mandato para rever em seus princípios básicos a ordem econômica, social e política; exclusiva, porquanto concebida para essa função específica. De outro lado, situavam-se aqueles que, por conservadorismo ou em nome de uma perspectiva realista, inferiam da não ocorrência de ruptura institucional prévia o caráter "derivado" do poder a ser exercido pela futura Assembléia que estaria sujeita, *ipso facto*, a inúmeras condições limitativas³⁷.

O debate sobre a natureza e prerrogativas da Assembléia Constituinte desenvolveu-se segundo a ordem de razões do discurso jurídico, e não por outro motivo o seu vocabulário próprio foi tomado de empréstimo no parágrafo acima. Mas isto não deve obscurecer o problema político real que estava posto pela conjuntura: num momento dramático de um processo de transição negociada, no qual continuidade e mudança coexistiam (mas sempre coexistem!) numa unidade tensa e precária, tratava-se, aqui como antes (na campanha das "Diretas Já", por exemplo), de determinar a ponderação exata de cada um desses elementos. A defesa da Constituinte soberana e exclusiva pela OAB pode expressar os equívocos políticos do "radicalismo dos juristas"³⁸. Mas este fato não explica por que atores de forma alguma impregnados da ideologia peculiar àquela comunidade profissional teriam abraçado a mesma causa, aderindo a uma argumentação tão distoante nos quadros de seu universo discursivo usual. Insistir nesse aspecto é perder de vista o componente de cálculo estratégico que poderia justificar a opção por essa tese, mesmo quando se pudesse ter como certo que, em seus termos, ela seria necessariamente batida.

E' que, uma vez abandonada a lógica abstrata da adequação à boa norma, da qual o pensamento jurídico é uma expressão quinta-essencial, o

³⁷ Sugestiva análise desse debate encontra-se em Renato Lessa, "Dilemas da Institucionalização brasileira: os primeiros passos rumo à Constituinte, IUPERJ, Série Estudos, n. 46, abril, 1986.

³⁸ Cf. F. Wanderley Reis, "A Constituinte e o radicalismo dos juristas", Folha de São Paulo, 11-09-85.

problema da natureza e da competência da Constituinte não se colocava em termos de uma escolha binária, mas como uma questão relativa, a de saber onde se situaria o processo constituinte numa escala na qual um dos extremos era a completa autonomia do sonho rousseauiano, e o outro o respeito às injunções do presente e aos interesses estabelecidos, de todos os conservadorismos. Como o processo conflitivo de definição da boa regra escapa aos procedimentos próprios à racionalidade jurídica, o compromisso selado, em nosso caso, assumiu a forma -- a Constituinte Congressional -- própria de um híbrido.

Daí também que, embora em princípio resolvida pela votação que aprovou o "ato convocatório", a questão dos limites de seus poderes seria recolocada, sob variadas formas e em diferentes oportunidades, ao longo dos dezenove meses de atividade da Assembléia Constituinte. E em todas essas ocasiões, ela foi chamada a decidir dentro de condições em que sua legitimidade ficava grandemente diminuída.

Contudo, a disputa sobre a questão formal da natureza e da competência da Assembléia Constituinte só adquire pleno sentido quando relacionada ao debate dos temas mais controversos de sua agenda substantiva. Nesse plano, também, as tendências supracitadas cedo iriam se perfilar, com posições bem definidas.

Os primeiros embates se deram já na *avant-premiere*, nessa espécie de "ensaio geral" que foi a Comissão Afonso Arinos. Por economia de tempo e espaço, transcrevemos um registro publicado na imprensa quando da conclusão de seus trabalhos.

"Em pelo menos um momento ficou nítida na comissão a divisão entre "progressistas" e conservadores". Foi quando se discutiu, no início de maio (1986), o modelo econômico que se queria para o país...O relatório final do grupo, defendido pelo advogado Alberto Venâncio Filho, previa um papel preponderante para a iniciativa privada na ordenação econômica do país. O texto foi completamente alterado em votações tensas no plenário e os chamados "conservadores" foram seguidamente derrotados. Voto vencido em pontos importantes como reforma agrária, monopólio da União, capital estrangeiro e dívida externa.... O texto final aprovado amplia o monopólio da Petrobrás, prevê a possibilidade

de desapropriação de empresas rurais para fins de reforma agrária, condiciona o direito à propriedade rural à sua função social, restringe investimentos de capital estrangeiro e afirma outros pontos que provocaram a crítica, por parte dos "conservadores", de "xenófobo", "intervencionista" e "socializante".³⁹

Como se sabe, os itens arrolados acima estiveram entre os mais renhidamente disputados na Assembléia Constituinte. Pelo significado maior do conjunto dessas questões, o estudo das clivagens por elas produzidas lançaria luz sobre aspectos centrais da política brasileira e daquela conjuntura. A esse respeito, em interessante artigo sobre o quadro partidário e a Constituinte, Maria D'Alva Kinzo desenvolve um exercício bastante instrutivo. Com base nas votações de alguns dos pontos mais polêmicos do projeto da Comissão de Sistematização, a autora constrói cinco escalas e atribui, em cada uma delas, valores (médias e medianas) aos partidos, em função do comportamento de cada um de seus integrantes (voto positivo ou negativo) face às questões escolhidas. As escalas correspondem às dimensões que se seguem: "governismo"; "conservadorismo"; "democratismo" - posição favorável à introdução de mecanismos de participação popular direta; "nacionalismo", e "oposicionismo ao sistema financeiro". Adiante, alguns dos principais resultados de sua análise.

- 1) Apesar da ocorrência ocasional de elevados índices de dispersão, as distâncias entre as bancadas acusam a existência, entre elas, de divisões significativas.
- 2) Com duas exceções apenas (o PMDB pós cisão e o PL), todos os partidos que assumiram posições governistas e conservadoras tenderam a se posicionar contra as medidas de cunho democratizante, nacionalista e anti-sistema financeiro, com destaque para o PDS e o PFL, só superados pelo Centrão.
- 3) Em termos regionais, a posição mais governista é apresentada pelo Norte, que, junto com o Centro-Oeste, registra também os mais altos índices de conservadorismo e os mais baixos de democratismo e nacionalismo. Sul e Sudeste são as regiões menos governistas e menos conservadoras; as que mais se destacam (em especial, a bancada do Sul) pela defesa de propostas nacionalistas e democratizantes.⁴⁰

³⁹ Cf. "A Comissão, sob fogo cruzado", Folha de São Paulo, 19-09-86.

⁴⁰ Maria D'Alva Kinzo, "O quadro partidário e a Constituinte", in Bolívar Lamounier (org.), De Geisel a Collor: o balanço da transição, São Paulo, Editora Sumaré/IDESP, 1990, pp. 105-

Trabalhando com dados de outra natureza -- os perfis ideológicos dos parlamentares-constituintes e as notas a estes conferidas, de acordo com seu desempenho em votações selecionadas, por entidades de classe (o DIAP e a FIESP) -- Bolivar Lamounier chegaria a resultados análogos, embora ressaltasse serem eles derivados em parte da ênfase atribuída ao confronto em torno de questões econômico-sociais. Não obstante esta reserva, vale a pena registrar sua conclusão geral.

"Visto em conjunto, o processo de elaboração da nova Carta parece ter tido um importante componente ideológico, ... na acepção clássica de polarização entre direita e esquerda. Antes mesmo do início dos trabalhos, já era possível discernir diferenças importantes, mas a análise ... sugere que a polarização foi em parte impulsionada pelos próprios debates constituintes, ou adquiriu maior densidade em função deles."⁴¹

Episódio destacado de um processo de transição o qual -- embora tenha desaguado em uma solução de compromisso em muito favorável às forças sociais e políticas historicamente identificadas com o autoritarismo -- acelerou-se de maneira imprevisível sob o impulso da mais ampla mobilização popular já havida no Brasil; convocada num momento em que o país parecia estar saindo de uma crise econômica e social sem precedente e depois de uma sequência traumatizante de frustrações -- a derrota das "Diretas Já", a morte de Tancredo Neves, a falência do Plano Cruzado -- , bem ou mal a Assembléia Nacional Constituinte trazia em si, como condição de sua existência e como condicionante de seu fazer, o imperativo da mudança.

"Muda Brasil", este o mote que estabeleceu a ponte entre a campanha por eleições diretas, no primeiro semestre de 84, e a adesão, no segundo, ao candidato opositor na disputa presidencial conforme as velhas regras. O que expressava esse slogan? Muitas coisas e, certamente, coisas muito contraditórias. Mas cremos ser possível discernir nos textos programáticos, na palavra dos tribunos, na fala fragmentária dos populares, claramente definido um núcleo significativo comum que se organizava em torno de algumas atitudes básicas: 1) rejeição das fórmulas autoritárias --

⁴¹ B. Lamounier, Partidos e Utopias: O Brasil no Limiar dos Anos 90. São Paulo, Edições Loyola, 1989, p. 84..

disposição negativa que em muitos setores se estendia além dos limites, alimentando uma profunda desconfiança em relação aos próprios mecanismos de representação; 2) impugnação da estrutura descomunamente desigualitária da sociedade brasileira; afirmação de "direitos sociais", exigência de incorporação de setores populares; demanda de mais efetiva atenção aos marginalizados e desassistidos; 3) reafirmação da "vontade nacional", aviltada nos últimos anos pela realidade dos constrangimentos externos, que a ingerência pouco discreta dos técnicos do FMI punha em realce. Esses conteúdos difusos eram contemplados na promessa da "Nova República" de instaurar a democracia, defender a soberania do país e criar as bases para um desenvolvimento econômico sustentado e socialmente mais justo.

Pagamento parcial desse compromisso e reiteração de que o mesmo seria integralmente honrado, o anteprojeto que alterava a legislação sobre conflitos de trabalho e, sobretudo, o projeto da reforma agrária, embora abortados, tiveram o efeito pedagógico de revelar o quanto havia de superficial no aparente consenso em torno daquelas metas, e de tornar evidente que sua tradução em medidas específicas implicava o risco de trazer de volta ao Brasil o espectro da conflagração armada. E' que mudar, no sentido acima referido, significava mexer em direitos de propriedade, alterar práticas, regras de conduta e comportamentos simbólicos institucionalizados, numa palavra, romper com uma herança arcaica à qual, embora talvez inadequada à realidade de um Brasil urbano e industrializado, o grosso das classes proprietárias e uma boa parte das classes médias continuavam fortemente aferradas. Como se sabe, as duas questões detonariam, já em 1985, um amplo processo de mobilização da opinião conservadora, do qual a UDR é apenas a expressão mais notável.

Mas não é só isso. A abertura dos trabalhos da Constituinte coincide com o naufragar do Plano Cruzado. Ocorre, pois, em um momento em que o consenso difuso antes aludido já não mais encontrava apoio em um programa articulado, num projeto convincente de reformas. Pelo contrário, quando a Constituinte se instala, o governo e muitos dos que lhe emprestaram apoio em passado próximo repudiavam a antiga plataforma, que ficava inteiramente exposta, assim, aos ataques de seus tradicionais adversários. Para uns e outros, também,urgia "mudar" -- só que em direção totalmente diversa. Para governo e elites empresariais, agora, "mudar" significava principalmente romper com o legado nacional-estatista que nos vinha de Vargas, reassegurar a figura do indivíduo proprietário e instituir o mercado como matriz organizadora da sociedade.

De um ângulo e de outro, a Constituinte trouxe para o centro do palco o debate da "crise constitucional" brasileira, no sentido sócio-político

profundo de que nos falava Fábio Wanderley Reis⁴². Só que além da questão primordial das "formas ou estruturas tradicionais de distribuição social do poder", esta crise põe em xeque o conjunto das "formas institucionais" que definem o tipo de capitalismo que tivemos.

Por tudo isso a Constituinte foi o foco privilegiado de mobilizações e contra-mobilizações intensas, que fizeram dela uma experiência inédita na história constitucional brasileira. Seria indispensável examinar cuidadosamente esse processo, pois é apenas contrapostas a ele que as clivagens no plenário da Assembléia assumem pleno significado. Na ausência de tal pesquisa, com base apenas em nossas informações fragmentárias e em alguns poucos estudos parciais, avançamos as seguintes hipóteses:

- 1) Um dos aspectos importantes das mobilizações e contra-mobilizações havidas é a configuração de redes vinculando grupos e organizações nos diferentes subuniversos sociais; a constituição de núcleos estrategicamente orientados, e a criação de organismos *ad hoc*, que passam a operar com o objetivo específico de harmonizar as manifestações públicas de grupos afins e de dotá-los dos meios necessários para intervir com máxima eficácia na decisão das grandes questões nacionais.
- 2) Embora esse processo de mobilização tenha tido como foco privilegiado as demandas particulares de grupos ou de movimentos de opinião (ecologia, por exemplo), pelo fato de expressarem as contradições de uma sociedade fortemente hierarquizada, pela teia de relações que interligavam os grupos mobilizados e pelos horizontes ideológicos em que estes se moviam, como no plenário da Assembléia, o debate constitucional produziu na sociedade organizada a configuração tendencial de "campos" diferenciados, com orientações gerais relativamente definidas.⁴³
- 3) Como sói acontecer no processo de constituição de alianças, no esforço para manter a coesão dos respectivos campos os interesses dos diferentes atores envolvidos no debate constituinte foram ao longo do tempo por vezes redefinidos. Evidência disso constitui o deslocamento que se verifica no desenrolar da discussão sobre o conceito de empresa nacional.

⁴² F.W. Reis, "Constituição, Pacto e Poder, ou de uma constituição a outra melhor, com engenho e sorte, Revista Brasileira de Ciências Sociais, jun., 1986, pp. 22-29.

⁴³ Dados sobre as mobilizações ocorridas nos dois "campos" podem ser obtidos em René Dreiffus, O Jogo da Direita na Nova República, Petrópolis, Vozes, 1989 e em Michiis et alli., Cidadão Constituinte - a Saga das Emendas Populares, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

Na fase inicial dos debates alguns segmentos empresariais (como a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base, ABDIB, por exemplo) ainda sustentavam a idéia de estabelecer na Carta a diferença entre empresa nacional e empresa brasileira, tal como essa última é definida no Código Civil e na Lei das Sociedades Anônimas: empresas brasileiras são todas aquelas constituídas e sediadas no Brasil, seja qual for a nacionalidade de seus controladores. Como já indicamos em outro capítulo, a disposição nesse sentido era antiga e chegou a se expressar em documento oficial de uma entidade tão pouco suspeita de xenofobia como a FIESP. O texto aprovado pela Comissão Afonso Arinos consagrava essa distinção; todo o problema para os empresários que a defendiam era o de delimitar de forma aceitável a noção de empresa nacional⁴⁴. Ao longo do processo, sob a pressão cruzada dos que insistiam em tomar como princípio, restritivamente definido, o poder efetivo de decisão, e de seus oponentes mais extremados, que jamais aceitaram o tratamento favorecido tradicionalmente assegurado por organismos governamentais (como o BNDES) às empresas nacionais⁴⁵, essa pretensão revelou-se impraticável. No final, eles abandonam o terreno, sua voz desaparecendo na gritaria geral contra o "nacionalismo atrasado" da Constituinte.⁴⁶

- 4) Com exceção talvez das questões do mandato presidencial e do sistema de governo, em relação aos tópicos mais polêmicos na agenda da Constituinte verifica-se uma notável convergência entre as posições defendidas pelos empresários e proprietários rurais, pela grande imprensa, e pelos partidos governistas.

Ora, se verdadeiras, essas hipóteses nos deixam às voltas com um intrigante paradoxo. Por mais de dois anos, o Congresso e, de maneira geral, os políticos profissionais foram bombardeados por uma intensa campanha de denúncia. Sem grande preocupação com nuances e sem o menor empenho em realçar aspectos eventualmente positivos, a imprensa

⁴⁴ A ABDIB, em particular, propunha que se adotasse uma definição minimalista, considerando "empresa nacional a pessoa jurídica com sede no país, cuja maioria simples do capital votante esteja sob a titularidade direta de pessoas físicas domiciliadas no Brasil ou por entidades de direito público interno."

⁴⁵ Objeto permanente de e queixa das multinacionais em sua interlocução com o governo, sob o efeito da crise e dos problemas cada vez mais graves do balanço de pagamentos desde o início da década de 80, a eliminação dessa desigualdade vinha sendo publicamente exigida pelas mesmas, que passaram a se fazer ouvir através de uma entidade significativamente denominada Associação de Empresas Brasileiras de Capital Estrangeiro.

⁴⁶ Essa evolução está claramente sinalizada na seqüência de artigos de Einar Kock, vice-presidente da Comissão de Política Industrial da CNI e representando histórico do setor de máquinas e equipamentos. Cf. "Empresa Nacional", *Folha de S. Paulo*, 27-07-87; "Empresa Nacional e Política Industrial" *id.*, 28-07-87; "A Empresa Nacional na Nova

saturou o público com informações sobre casos mais ou menos escabrosos de licenciosidade, corrupção, nepotismo. Com seus temas prontamente incorporados na fala de empresários representativos, essa campanha alimentou na população o velho preconceito contra "os políticos", a ponto de estigmatizar a prática essencial à democracia do acordo e do compromisso. As conseqüências nefastas desse discurso genérico, moralista e moralizante -- que se ocupa muito mais de invectivar o vício do que de premiar a virtude -- foram salientadas por Maria do Carmo C. de Souza, em uma análise arguta⁴⁷. Mas, em si mesma, nada há de paradoxal nesta manifestação de farisaísmo. O paradoxo só emerge quando cotejamos os dados e percebemos, então, que os responsáveis maiores pelas ações recriminadas, os campeões do absenteísmo, os apóstolos do "é dando que se recebe", os autores das grandes estrepulias encontram-se maciçamente no campo que, no entender dessa mesma crítica, "travou o bom combate" nas questões mais significativas.

Face a tal contradição, duas interpretações não excludentes são plausíveis. Na primeira, ela apareceria como expressão -- mais uma! -- da consciência inerentemente dilacerada de nossas elites, apegadas que elas sempre estiveram aos ideais civilizados do universalismo, da probidade e da democracia, mas recorrentemente compelidas, pela pressão de um meio social bárbaro e hostil, a depositar sua sorte nas mãos de arrivistas ou de profissionais especializados no emprego da violência física. Na segunda, ela surge como efeito de um cálculo: dadas as questões em jogo e as circunstâncias que cercavam a Constituinte, a probabilidade de um resultado indigesto não era desprezível. O precedente estava alí, o da Comissão Afonso Arinos, que dera a luz a um texto longo, detalhista, repleto de inconveniências. Agora, quando a tarefa ia ser assumida para valer por uma assembléia em grande medida ignota, sujeita a todo tipo de influências, não haveria o risco de ver essa experiência repetida? Na dúvida, melhor era eleger como modelo sabidamente inatingível (até mesmo porque inadequado ao problema posto e, ainda assim, oferecido sob uma versão distorcida) a Constituição americana, e por aí questionar de antemão a seriedade do resultado final da Constituinte. Sem desprezar a importância de fatores mais singelos -- a baixa qualidade, entre nós, da crítica política, o apelo fácil do sensacionalismo -- a campanha pode ser encarada nesta perspectiva: numa conjuntura fluida, de elevada incerteza, ela servia para minimizar o estrago futuro que se antecipava.

Constituição", id. 04-12-87.

⁴⁷ Cf. Maria do Carmo Campello de Souza, "A Nova República Brasileira: sob a espada de Damocles", in Alfred Stepan (org.), Democratizando o Brasil, Rio de Janeiro, PAz e Terra, 1988, pp. 563-627.

Para concluir esta parte, cabe assinalar uma consequência imprevista: à luz do que foi dito aqui, o governo Sarney, nesta segunda fase, ainda está a aguardar de seus críticos conservadores uma avaliação menos "injusta". Com efeito, ao lado de todos os fracassos e toda a mesquinha haveria que resgatar sua "obra" negativa: o serviço que, bem ou mal, ele prestou na Constituinte, e o trabalho de preparação de terreno para o programa liberal que desenvolveu ao aderir retoricamente a seus temas, ao dar início a inúmeras políticas que iam na direção preconizada.

IV

Além da indeterminação quanto às regras futuras do jogo introduzida pela Constituinte, um dos condicionantes primordiais do impasse político, da crise de autoridade que marcou a segunda fase do período Sarney foi a abertura da questão sucessória.

Em contextos tais que a Presidência da República acumule tantos recursos materiais e simbólicos de poder como no caso brasileiro, o fenômeno da sucessão tende a produzir esse efeito: dada a expectativa de descontinuidades mais ou menos drásticas em futuro breve, a autoridade do governo desfalece, a possibilidade de visar o longo prazo se esvai e o imediatismo ameaça invadir todas as iniciativas. A existência de um sistema partidário consolidado, com nítida predominância de um partido, ou de uma coalizão, em tempos normais pode atenuar esse efeito. Mas não era esta, evidentemente, no final dos anos 80 a situação no Brasil. Muito pelo contrário, aqui o impacto desorganizador do problema sucessório foi maximizado pela incerteza que pairava sobre o momento em que a disputa presidencial se daria. Não é de estranhar, assim, que muito precocemente esta questão -- sob a forma de debate constitucional em torno da duração do mandato presidencial -- tenha estado no centro da vida política brasileira.

Mas não é tudo, e ainda não é o mais importante. Acontecimento sem precedente em quase trinta anos; encontro por longo tempo adiado quando estivera já ao alcance da mão; ápice de um processo de mudança política exasperadamente lento; acerto de contas a se dar em meio a graves tensões econômicas e sociais -- da consciência difusa de sua natureza crítica advinha o enorme poder dissolvente desta eleição.

Eleição crítica. A noção foi introduzida na literatura americana, nos anos 50, para designar alguns episódios eleitorais incomuns que tiveram o condão de alterar equilíbrios há muito estabelecidos e de marcar com o seu timbre o sistema eleitoral-partidário por longo espaço de tempo. As eleições presidenciais de 1860, 1896 e 1932 são ilustrativas dessa classe de

fenômenos. Quais os seus traços distintivos? Em um livro de Walter Burnham encontramos a seguinte definição sintética dos realinhamentos que caracterizam esse tipo:

.... eras of critical realignments are marked by short, sharp reorganization of the mass coalitional bases of the major parties which occur at periodic intervals on the national level; are often preceded by major third-party revolts which reveal the incapacity of "politics as usual" to integrate, much less aggregate, emergent political demand; are closely associated with abnormal stress in the socioeconomic system; are marked by ideological polarizations and issue-distances between the major parties which are exceptionally large by normal standards; and have durable consequences as constituent acts which determine the outer boundaries of policy in general, though not necessarily of policies in detail.⁴⁸

Estamos cientes das dificuldades em transpor, pura e simplesmente, esta noção para a nossa realidade política -- não haveria, por exemplo, como falar entre nós de eleições "normais", ou "anômalas", pois em nossa conturbada história pós 30 elas não foram tantas, e não seria descabido argumentar que quase todas tiveram um caráter "crítico". Mas a alegação não se sustenta. Levá-la a sério implicaria em ignorar a nossa "estabilidade mínima possível" e equiparar as tensões, apesar de tudo assimiláveis, que acompanharam as eleições presidenciais de 50 e 55 aos deslocamentos sócio-políticos que pavimentaram o caminho para o autoritarismo. Com as modificações necessárias para torná-la operacional em um meio tão diverso de seu ambiente de origem, estamos convencidos de que a noção em causa pode contribuir grandemente para o esclarecimento de aspectos cruciais de nossa experiência política.

Voltemos à definição citada. O elemento mais problemático -- o pressuposto da continuidade -- já foi destacado. Caberia salientar agora um item que por sua importância para o argumento que estamos armando, merece ser olhado mais de perto. Burnham fala de realinhamentos críticos como "atos constitutivos", mas em termos exageradamente lacônicos. Em

⁴⁸ Walter Dean Burnham, Critical Elections and the Mainspring of American Politics, N.Y., W.W. Norton & Co., 1970, p. 10.

outra passagem, porém, a idéia é mais desenvolvida. Convém resgatá-la:

*... realignments are themselves constituents acts: they arise from emergent tensions in society which escalate to a flash point; they are issue-oriented phenomena, centrally associated with these tensions and more or less leading to resolution adjustments; they result in significant transformations in the general shape of policy; and they have relatively profound aftereffects on the rules played by institutional elites. They are involved with redefinitions of the universe of voters, political parties, and the broad boundaries of the politically possible.*⁴⁹

E' nessa ótica, a nosso ver, que a eleição presidencial de 89 deve ser entendida. No Brasil, vivemos a partir de meados de 1981 uma situação de toda anômala, que se definia pela decomposição do centro de gravidade político. A bomba do Rio Centro estilhaçou o governo Figueiredo; daí em diante o processo de transição avançou à revelia deste, que não tinha mais para o mesmo nenhum projeto. A Aliança Democrática, com Tancredo, poderia ter sido uma solução; com Sarney apenas repôs aquele vazio. E' difícil aquilatar até que ponto esta particular ausência estava a afetar a vida nacional: afastada a hipótese de iniciativas -- nesta ou naquela direção -- mais amplas e conseqüentemente perseguidas, o que se impunha era a força da inércia, a reprodução incessante dos parâmetros da crise e, logo, a reiteração obrigada das condutas meramente defensivas. No final do governo Sarney, este estado de coisas atingiu o ponto de saturação.

A memória desses tempos tormentosos ainda está bem viva; basta mencionar alguns dados para reanimá-la. Como o comportamento da inflação, que pula de 20,06% em agosto de 88 para 27,25% em outubro, chega a perto de 29% em dezembro, declinando em fevereiro de 89 em decorrência do congelamento decretado pelo Plano Verão, mas volta à marca de 25% em junho, arrancando daí para 35,95% em setembro e 53,55% no final do ano⁵⁰. Ou a amplitude sem precedente dos movimentos grevistas -- 259 paralizações, e cerca de 32 milhões de jornadas perdidas em setembro de 88; 672 greves, com perda de 72,5 milhões de jornadas em abril de 89⁵¹. Ou ainda o crescimento acelerado da dívida pública, cujo

⁴⁹ Id., *ibid.*, p. 10.

⁵⁰ Cf. Indicadores IBGE, v. 9, n. 1, jan., 1990, p. 20.

⁵¹ Dados não publicados gentilmente fornecidos por Eduardo Garuti Noronha, a quem

serviço, em 89, consumiria 6,06% do PIB, ficando próximo do gasto total em assistência e previdência social (7,5%) -- no tocante ao governo federal, essas duas rubricas praticamente se igualam (5,94 e 6,04% do PIB).⁵²

Não por acaso, partidos e personalidades a ele associadas foram de tal forma rejeitados. Sinais precursores desse movimento da opinião manifestaram-se inequivocamente nas eleições municipais de 88. E por mais de quatro meses a consciência conservadora foi atormentada pelo fantasma de uma eleição presidencial enviezada à esquerda, cabendo a Brizola e Lula o privilégio de disputar o segundo turno. A trajetória fulminante de Collor, já em maio apontado como favorito nas pesquisas, reaviva a confiança e desanuvia a atmosfera política. Os sobressaltos voltariam mais tarde. Mas, de qualquer forma, os dois campos estavam presentes na liça.

Sobre a eleição de 89 e as condições por ela estabelecidas ao exercício do poder pelo novo governo muito já se escreveu, e muita tinta ainda será gasta. No que vem a seguir, limitamo-nos a salientar alguns pontos que recuperam as indicações anteriores sobre o caráter "crítico" desse episódio.

Polarizada como foi, a disputa presidencial desencadeou um intenso debate que teve como pano de fundo alguns consensos negativos básicos:

- a) A clara noção de que a crise chegara no Brasil ao limite do suportável; a consciência nítida de que a continuidade do jogo, segundo as mesmas regras, era indesejável -- mesmo para os que ganhavam com este, dada a instabilidade e a ameaça de radicalização que ele ensejava.
- b) A percepção quase universal de que no centro da crise estava a questão do Estado. Nos últimos anos, a decomposição do sistema estatal chegara a tal ponto que a promessa de uma reforma profunda, capaz de reassegurar ao Estado um grau mínimo de coerência e autonomia era indispensável para dar credibilidade a qualquer proposta de mudança no quadro econômico e social. A unanimidade, porém, terminava aí: no diagnóstico e nas soluções apresentadas para o problema, as posições discrepavam.

Esquematizando ao extremo, na polêmica duas posições diametralmente opostas se confrontavam. No discurso dominante na mídia, entre os

agradecemos.

⁵² Cf. Renato Villela, "Crise e Ajuste Fiscal no Anos 80: Um problema de Política Econômica ou de Economia Política?". IPEA, Perspectivas da Economia Brasileira - 1992, Rio de Janeiro, 1991, pp. 36 e 37. (21-40)

empresários, na opinião conservadora em geral, a crise do Estado é endógena, interna, e se afigura como a razão principal das dificuldades que afligem nossa economia e nossa sociedade. O Estado vai mal porque gasta descontroladamente, porque intervém em excesso, porque é incapaz de gerir adequadamente suas atividades. Empreguismo, déficits, rigidez e incúria burocrática são termos de uso corrente para designar essas realidades. A uma avaliação tão simples correspondem soluções algo simplórias. A idéia básica é a de que o mercado é o lugar por excelência do dinamismo e da liberdade e que, por esse motivo, deve caber a ele o papel de organizar o conjunto da sociedade. Menos governo, menos miséria": austeridade, corte de gastos, desregulamentação, liberdade de iniciativa, transferência de funções ao setor privado. Para se contar com um Estado mais operativo e mais forte, é preciso ter um Estado menor.

No discurso de esquerda ou progressista, no campo popular diagnóstico e propostas são de outra ordem. Para começar, há a recusa de encarar o Estado como uma entidade discreta, separada, distante e acima da sociedade. Daí que a origem e a natureza de sua crise não podem ser buscadas no interior mesmo das instituições estatais, mas devem ser rastreadas nas relações que estas mantêm com as classes, frações de classe e grupos que compõem o tecido da sociedade. O Estado está em crise, mas na raiz desta estão comportamentos e estratégias difundidos entre os atores sociais. Por outro lado, para além das diferenças que possam existir na maneira de conceber o mercado, reconhece-se que ademais de um mecanismo de coordenação económica, ele é um espaço onde se nutrem relações de dominação e se cristalizam desigualdades. O mercado deve, portanto, ser socialmente regulado, e é preciso que o Estado tenha meios para desincumbir-se dessa tarefa. Nessa perspectiva, ao invés de reclamar menos governo e maior latitude para a realização dos interesses privados, o que se propõe é a recuperação, a reconstrução da esfera pública e a desprivatização do Estado.

- c) A compreensão mais ou menos generalizada de que, tendo na falência do Estado sua manifestação mais patente, a crise expressava o esgotamento do padrão que pautara a economia brasileira por muitas décadas. Em consequência disso, em direções distintas, as alternativas propostas por cada um dos campos rompiam com aspectos básicos daquele legado. Pela esquerda, impugnava-se o caráter excludente deste, a natureza autoritária das relações sociais em que se fundava, a garantia que nele encontravam as frações económica e socialmente mais retrógradas das classes dominantes de que sua voz seria sempre ouvida e seus privilégios respeitados. Pela direita, o que ficava posto em xeque era o ethos nacional-estatista da tradição republicana pós-Vargas; a noção de que o

poder público deveria imiscuir-se nos meandros das relações entre os atores privados, com o fim de aplacar/sufocar conflitos e assegurar o equilíbrio social; a idéia de que ao Estado caberia atuar, através de suas agências regulatórias e de suas empresas, como organizador e árbitro dos compromissos entre os grupos locais e o capital internacional.

As diferenças programáticas e ideológicas que separavam os dois finalistas em 89 eram enormes; mas elas não devem obscurecer este fato: em ambos, o que mais forte se manifestava era uma profunda rejeição do passado.

* *

As análises sobre o primeiro ano do governo Collor são dominadas pelo tema da autonomia do Executivo -- ou do "político" -- em relação aos interesses sociais organizados. A configuração de forças durante a campanha, a estratégia eleitoral do candidato vitorioso, a enorme expropriação de recursos econômicos e políticos representada pelo Plano Collor são fatores destacados em alguns dos mais sugestivos desses comentários⁵³. Eles deixam por esclarecer, contudo, muitos aspectos. Sumárias e imprecisas como são, acreditamos que as indicações avançadas até aqui agregam uma dimensão essencial à inteligência daquele resultado.

Caberia dizer uma palavra ainda sobre o "radicalismo" do governo Collor em seus primeiros momentos e sobre a reação de desconcerto, a paralisia, a ausência quase total de oposição que o beneficiou nessa fase.

A chave para esclarecer esses aspectos, a nosso ver, encontra-se na natureza da polarização que se verificou no pleito de 89. A eleição presidencial contrapôs, no segundo turno, forças que praticamente se equivaliam na arena do voto, mas cujas posições na estrutura de poder econômico e social eram profundamente desequilibradas. Dada essa defasagem entre os dois planos, a eleição assumia para os dois campos significados muito distintos. Para um deles, ela representava a oportunidade de se apropriar de probabilidades de mando no terreno que lhe era mais favorável para, a partir daí, tentar infletir as relações de poder em outras esferas; para o campo adversário, tratava-se de confirmar, exatamente ali onde ele era mais fraco, a supremacia que detinha no conjunto da

⁵³ Entre estes, Luciano Martins, "A Autonomia Política do governo Collor" in Clovis de Faro (org.), Plano Collor. Avaliações e Perspectivas. São Paulo, Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda., pp. 27-33; Luiz Werneck Vianna, De um Plano de Collor a Outro: Estudo de Conjuntura, Rio de Janeiro, Editora Revan Ltda., 1991, pp. 11-22; Luiz Eduardo Soarez, "Governo Collor: Autonomia da Conjuntura Política", in Cadernos de Conjuntura, n. 34/35, IUPERJ, 11/12, 1990, pp. 28-40/

sociedade. Perder significava, para quem se situava no primeiro campo, deixar escapar uma possibilidade excepcional, sem nenhuma garantia de tê-la novamente a seu alcance mais tarde; para seus oponentes, o significado da derrota era inteiramente diverso. Com suas posições protegidas por todo tipo de salvaguardas, recuperados do susto, se os constrangimentos "objetivos" implicados nas relações estruturais de poder não tivessem se mostrado suficientes para conter os arroubos das novas autoridades, restaria a eles seguir um roteiro bem conhecido para enquadrá-las e reconduzí-las à linha do bom-senso e da maturidade. Naturalmente, a aplicação prática do receituário poderia ser complicada por inúmeros imponderáveis; e ninguém poderia garantir de antemão que ele levaria ao resultado desejado. Mas, para atenuar essa hipótese, havia a certeza de contar com os instrumentos institucionais de coação ao seu lado.

"The significance of a defeat is not only ... that it punished people for revolt and sent the leadership to Siberia or Switzerland or New York; it is also that it extinguished the sense of possibility, that alternative possibility against which the constituted authorities looked bad."

A observação é de Stinchcombe, num comentário sobre a História da Revolução Russa, de Trotski⁵⁴. Mas ela se aplica *mutatis mutandi* ao nosso caso. Depois de um intervalo de quase trinta anos e das enormes mobilizações ocorridas durante a campanha pelas Diretas, a eleição presidencial adquiriu no contexto da transição brasileira uma significação quase mágica. Seria diferente se o processo no Brasil tivesse tomado outros rumos, com os inimigos do regime empenhando-se em estratégias de ação mais radicais. Não foi assim. Entre nós, desde os anos 70, esses caminhos foram cuidadosamente evitados por todos os atores relevantes da oposição. Desde 1974, pelo menos, todos eles estiveram empenhados em se impor na competição pacífica por posições institucionais de poder através do voto⁵⁵. E a exaltar a importância dela na luta por sua expansão a outras esferas. Não é difícil compreender, assim, que a oportunidade enfim alcançada de escolher o chefe de Estado num pleito de características plebiscitárias tenha tido, para muitos, o efeito de explodir a percepção do possível. Situação vivida por alguns como um sonho, por outros como uma perturbadora ameaça. Reações, essas, sem as quais não há como entender o interesse, a

⁵⁴ Arthur L. Stinchcombe, *Theoretical Methods in Social History*, New York Academic Press, 1978, p. 38.

⁵⁵ O caráter eminentemente "eleitoral" da abertura brasileira foi devidamente enfatizado por B. Lamounier, Cf. Op. cit., pp. 37-38 e 46.

excitação, o nervosismo, a imensa energia mobilizada naquele embate. Pois bem, a vitória de Collor vem abolir esse estado extraordinário no qual os limites do possível, cotidianamente reiterados na prática do social ainda que vicariamente são cancelados. O abatimento, a abulia que se seguiu a esse fato, entre os perdedores, não são de estranhar.

Mas este é apenas um lado da história. Para dar conta do outro é preciso incorporar mais um dado em nossa análise. Vimos como o texto constitucional de 88 foi objeto de intenso conflito no plenário que o aprovou e na sociedade. Restaria dizer que, a despeito das vitórias obtidas (como nos dispositivos referentes à reforma agrária) e das soluções de compromisso de que tal documento estava repleto, a opinião conservadora jamais o aceitou como um resultado definitivo. A plataforma eleitoral de Collor e a dos demais candidatos da direita tinham o ar de uma campanha não assumida pela revisão constitucional. Esse programa máximo, que não podia ser expresso publicamente antes do veredito das urnas por razões óbvias, saiu como um grito logo depois, na celebração da vitória. Na perspectiva das forças que se sagraram naquele 17 de dezembro, o que o pronunciamento popular transmitia não era um mandato "normal". Com o país imerso em uma crise de gravidade sem precedente, depois de uma eleição extraordinária, que tanta angústia havia gerado, o que se esperava do vencedor era que realizasse sua obra de "reconstrução", mesmo que para isso tivesse que romper algumas travas formais.

"No Brasil o fantasma da hiperinflação só poderá ser espantado com uma pancada forte, pois ele não dará ao eleito uma segunda oportunidade. As más notícias terão de ser dadas de uma só vez, num gigantesco pacote de medidas provisórias, a ser apreciado com urgência pelo Congresso.

Terá o presidente condições de fazer isso? Politicamente sim. Afinal, com o sistema de dois turnos, ele será eleito com 45/50 milhões de votos! Esse megacacife é suficiente para atuar no Congresso com mudanças de profundidade, inclusive na Constituição.⁵⁶

⁵⁶ José Pastore, "Eleição e Hiperinflação", *Folha de S. Paulo*, 18-08-89. Pela data em que foi redigido, o destinatário dessa mensagem pode ser tomado como incerto. A dúvida a esse respeito, contudo, talvez diminua com a leitura dos trechos do mesmo artigo que citamos a seguir: "... o desgaste e Brizola e Lula nas pesquisas, a subida de Collor e a reaparição de Maluf reduziram o medo das esquerdas e a apreensão em relação ao futuro da dívida

Essas palavras foram escritas durante a campanha eleitoral, num momento em que o resultado parecia de todo previsível. Elas nos dão um indício de quão próximo, em seu lance inicial, o governo Collor estava de certa parcela da opinião "esclarecida".

O bonapartismo de Collor em seu primeiro ano de governo só foi possível porque correspondia a uma forte demanda social. Dos "descamisados", certamente, que acreditaram até o último momento em suas bravatas; mas dos círculos dirigentes, também, que depois de sua vitória passaram a verbalizar freneticamente anseios cuja realização dependia do recurso a medidas excepcionais.

E que continuaram contraditoriamente a fazê-lo mesmo quando reagiam aos meios da política que desejavam. A tensão é gritante: ao mesmo tempo em que o governo era atacado por suas repetidas violações à legalidade, via-se condenado pelo não cumprimento de metas, como no caso da demissão em massa e indiscriminada de funcionários, só alcançáveis no contexto de um governo desembaraçado de entraves legais.

E' nessa atmosfera politicamente confusa e ideologicamente saturada que a mudança nos termos de debate público se dá. Ela é expressão de deslocamentos profundos. Mas não podemos entendê-la sem o concurso de fatores conjunturais.

interna. Pelo mesmo raciocínio, uma eventual disparada de Brizola, Lula ou Covas pode reacender a desconfiança nos papéis públicos... A partir de 15 de novembro, a psicologia do credor interno será dominada pela disputa do 2o. turno. A eventual presença de um candidato de esquerda poderá abalar a tranquilidade atual".

capítulo V

FRAGMENTOS DO NOVO: EMPRESARIADO E CRISE NO LIMIAR DOS 90*

Com ligeiras alterações, este capítulo reproduz texto da comunicação, com o mesmo título, apresentada no seminário Business. Elites and Democracy in Latin America, promovido pelo The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 3 e 4-05-91.

A despeito da opinião mal humorada dos positivistas, as metáforas desempenham um papel saliente no processo do conhecimento. Empregadas irrefletidamente, porém, elas fazem passar, com frequência, a figura pelo objeto -- que ela representa apenas sob este ou aquele aspecto. O que, por sua vez, induz a equívocos eventualmente graves. Riscos dessa natureza parecem rondar a imagem da "década perdida", que se tornou corrente para designar entre nós a década passada.

Razões para acolher tal imagem não faltam; um rápido cotejo com o desempenho da economia brasileira no decênio precedente será o bastante para nos convencer desse fato. Apesar dos abalos provocados pelo primeiro choque do petróleo e a crise internacional que a ele se seguiu, a economia brasileira nos anos 70 continuou a crescer a taxas invejáveis. Nesses dez anos, o PIB mais que dobrou, assegurando um aumento de cerca de 81% na renda per capita. Os dados referentes ao investimento global indicam eloqüentemente a intensidade do processo de acumulação que esses números expressam: depois de atingir o pico de 25,8%, em 1975, a formação bruta de capital fixo se mantém ao redor de 23% do PIB até o final da década. Naturalmente, tamanho dinamismo trazia em sua esteira desequilíbrios e tensões, que se manifestavam, entre outras coisas, no agravamento do quadro inflacionário. Mas, preocupantes como eram, os 110% de inflação em 1980 pareciam, bem ou mal, administráveis -- com efeito, no ano seguinte o índice caía para 95,2%.

Agora, o contraste. Atingida em cheio pelo segundo choque do petróleo e pela brutal elevação das taxas de juros no mercado internacional -- ambas, em 1979 -- o Brasil ingressa na década de 80 amargando uma experiência há muito olvidada: pela primeira vez desde o início da década de 40 a economia sofre, em termos absolutos, uma expressiva queda -- - 4,4%, em 1981; - 3,4%, dois anos mais tarde. É verdade -- puxada pelas exportações, primeiro, e depois pela reativação da demanda interna, ela voltaria a crescer logo a seguir; mas sem alcançar os níveis anteriores, e sem conseguir assentar esse crescimento em bases estáveis. Assim, entre 1980 e 1988, a expansão do PIB limita-se a magros 17,8%, o que, em média, tornava os brasileiros ligeiramente mais pobres (redução de 1% na renda per capita). Não dispomos de dados atualizados para os dois últimos anos do período, mas o que se passou então não melhora em nada o quadro aqui esboçado. Como se poderia imaginar, nesse período o investimento diminui significativamente -- cai para 16% do PIB, em 84; chega a 19%, em 86; mas volta a cair para 17% no último ano da série. Quanto à inflação, ela literalmente explode: com a marca impressionante de 84,32% ao mês, sua taxa anualizada vai a mais de 150.000% no final do governo Sarney, em março de 1990.

Somados a outros tantos dados sobre a espantosa degradação das condições sociais, esses números ajudam a entender porque o otimismo, a auto-satisfação -- traços tão característicos da atitude estereotípica dos brasileiros em relação ao seu país - vêm dando lugar ultimamente a manifestações generalizadas de desencanto, a um pessimismo corrosivo que tem levado um número crescente deles a buscar no estrangeiro a miragem de uma vida melhor. Economistas, sociólogos, intelectuais, podemos distinguir, nuançar. Para muitos dos que nele habitam e trabalham, contudo, os anos 80 no Brasil foram vividos como um tempo jogado fora. E a pergunta angustiante que permanece no ar é se, para o país igualmente, a perspectiva de futuro não ficou para trás.

Verdadeiras, embora, apreciações desse gênero não nos contam toda a verdade. Em particular, elas não nos preparam para a paisagem próspera, a pulsação nervosa que nos surpreendem quando viajamos pelo interior de um estado como São Paulo, ou por certas regiões do Brasil Central. Ilhas de dinamismo no lodaçal da estagnação? Como compatibilizar visões tão disparatadas?

Uma primeira desagregação dos dados globais sobre a evolução do produto real já nos fornece um início de resposta. Com efeito, esta simples manipulação nos permite constatar que a crise dos anos 80 foi, sobretudo, uma crise industrial. As informações contidas no quadro a seguir dão uma idéia de sua intensidade.

QUADRO I:

VARIAÇÃO ACUMULADA DO PRODUTO REAL (%)

	1970-80	1980-88
Total	128,98	17,83
Agropecuária	55,85	29,43
Indústria	143,41	9,46
Serviços	145,37	25,37

Fonte: "Contas Nacionais - revisão e atualização para 1988",
Conjuntura Econômica, jun., 1990. Elaboração própria.

Elas revelam ainda que, de todos, o setor agropecuário foi o menos afetado. Se levamos em conta a trajetória fulminante de certos produtos do complexo agro-alimentar (como os sucos cítricos, por exemplo, cujas exportações pulam de US\$ 281 milhões, em 1979, para US\$ 1.144 milhões dez anos depois), o enigma da prosperidade caipira se desfaz.

Mas podemos avançar um passo e indagar o que ocorreu no corpo da indústria. O Quadro II nos fornece sobre isso algumas informações.

QUADRO II:

VARIAÇÃO ACUMULADA DO PRODUTO REAL: SETORES SELECIONADOS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

	1980-88
Transformação	5,13
Metalúrgica	3,45
Mecânica	- 12,42
Material de transporte	- 9,97
Papel e papelão	30,13
Química	27,10
Produtos alimentares	11,79

Idem

Idem

Apesar de extremamente sumárias, as indicações acima nos levam a

relativizar, em certa medida, o diagnóstico original. A crise econômica atinge de forma quantitativa e qualitativamente distintas empresas, regiões e ramos de atividade. A diferença, no caso, não diz respeito apenas à intensidade dos movimentos, mas, algumas vezes, à direção mesma dos deslocamentos observados. A perspectiva macroscópica, no âmbito da qual encontra sentido a nossa metáfora, oculta essas particularidades e, nesse sentido, afasta a atenção das tendências emergentes, passíveis de se converterem, mais adiante, nas bases de uma nova etapa de prosperidade. Década perdida? Sim -- mas não inteiramente, e não para a totalidade das partes.

Fazer essa afirmativa agora, exatamente neste momento em que o país atravessa uma das fases mais críticas de sua história contemporânea, pode parecer um exercício edificante, cujo sentido único é o de diminuir a angústia e tornar mais suportável um estado de coisas que não está ao nosso alcance mudar. Mas não se trata disso, muito ao contrário. O que se objetiva com este preâmbulo é evitar a armadilha da conjuntura, a fim de interrogar a experiência brasileira numa perspectiva de longo prazo.

Olhar em perspectiva: isto é, buscar no presente o pretérito que se conserva nele , e o novo que ele prepara. E' nesse registro que se desenvolve o presente ensaio.

II

O Brasil viveu na década passada um período marcado por fortes deslocamentos econômicos, políticos e sociais que se traduziram, no universo empresarial, em mudanças importantes na ponderação de seus diferentes segmentos e em sensíveis redefinições estratégicas. E' com base nessa constatação que se formula com frequência a pergunta: caberia falar, para o Brasil, na emergência de um "novo empresariado"?

Conviria atacar a questão indutivamente, procurando inicialmente indícios do novo no contexto dos empresários. Ao tomar esse caminho as dificuldades que enfrentamos não advêm da escassez de evidências, mas de seu excesso, o que torna imperativo selecioná-las. Para não operar as escolhas arbitrariamente, devemos nos guiar por critérios sólidos, fundados em concepção bem articulada a respeito do objeto em causa. Incapaz de apresentá-los nos limites disponíveis de tempo e espaço, contudo, saltamos a preliminar e passo diretamente à exposição dos resultados.

Sobre a atividade política e associativa dos empresários brasileiros -- sobremaneira intensificada nessa quadra histórica -- limitamos-nos a indicar telegraficamente alguns fenômenos novos que nos parecem dotados

de significação especial.

- 1) O acirramento das tensões internas à estrutura tradicional de representação de interesses empresariais, que se expressa sob a forma de contestação da legitimidade das direções estabelecidas, da multiplicação de desafios eleitorais, e da criação de novas e mais homogêneas entidades como resposta de alguns segmentos à sua posição -- real e/ou percebida -- de marginalidade.¹
- 2) Em conexão próxima com o precedente -- o surgimento de propostas mobilizadoras endereçadas os empresários, como pessoas físicas, com o duplo propósito de veicular junto à opinião pública e às autoridades pontos de vistas subrepresentados nas estruturas organizativas institucionalizadas e de maximizar a influência de seus promotores no interior destas. O Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) -- movimento lançado por um grupo, predominantemente jovem, de pequenos e médios empresários, em 1987 -- é o exemplar mais acabado dessa classe.²
- 3) Em certo sentido, mais ameaçador -- a montagem de um organismo como o Sindicato das Micros e Pequenas Indústrias de São Paulo (SINPI), o qual, em linha de confrontação aberta com a FIESP, passa de imediato a reivindicar na Justiça seu reconhecimento, com todas as prerrogativas asseguradas em lei às organizações sindicais do patronato. O potencial disruptivo de tal iniciativa não advém apenas de se tratar de um esforço a mais para organizar um segmento do universo empresarial amplamente majoritário, porém -- no Brasil, muito mais do que em outros países -- de expressão política extremamente débil. Associações com esse propósito começaram a surgir entre nós desde as grandes mobilizações operárias no final dos anos 70³. O que o SINPI traz de novo é a disposição de romper formalmente com os dois princípios basilares -- um sindicato por categoria econômica; um, e apenas um, sindicato em cada base territorial - implantados na década e 30 e até hoje de pé como colunas mestras da estrutura sindical oficializada.

¹ Cf. João Carlos Leal, "Rachas no Empresariado", Senhor, n. 286, 09/09/86.

² Cf. Gilberto Y. Shiraishi, A Formação do "Pensamento Nacional das Bases Empresariais" (PNBE), DCS/UNICAMP, 1990 (mimeo.).

³ Cf. IUPERJ/CEBRAE, Ação Coletiva e Participação do Pequeno Empresário Nacional, Documento de Trabalho n. 2, agosto, 1980, e Maria Lúcia W. Vianna e Julio A. Salinas, "Ação Coletiva e Participação Política do Pequeno e Médio Empresário", Dados, v. 25, n. 1,

- 4) Em outro plano -- a emergência de um sem número de organismos *ad hoc*, que passam com a função de harmonizar as manifestações públicas da opinião empresarial de forma tal a garantir máxima eficácia à sua intervenção no debate e na decisão das grandes questões nacionais. Abrigando estruturas previamente estabelecidas, em alguns casos -- como o da União Brasileira de Empresários (UBE) -- reunindo, em outros, indivíduos -- caso do Fórum Informal do Empresariado -- essas "unidades táticas", verdadeiros órgãos de luta, tiveram seu grande momento entre 1987 e 1988, quando se travou no Brasil o embate da Constituinte.⁴
- 5) Na mesma conjuntura -- o surgimento de organizações permanentes de caráter diverso, que se orientam precipuamente para o trabalho de proselitismo e de formação de quadros. Atuando com referência a uma temporalidade longa e com vistas a influir em profundidade em seus públicos-alvos, esses "grupos de afinidade e pensamento"⁵ dos quais o mais importante parece ser a rede dos Institutos Liberais -- agregam comumente empresários e profissionais liberais, em organismos cuja dinâmica guarda certa analogia com aquela dos partidos ideológicos.⁶
- 6) Por fim -- algum tempo depois, já em outro contexto político -- a criação de uma entidade também classificável como "grupo de afinidade e pensamento", mas de corte inteiramente diverso. Com efeito, fundado em maio de 1989 por alguns dos mais importantes empresários industriais do país, o objetivo perseguido pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) não é o de galvanizar segmentos da opinião pública em torno de uma doutrina em particular, mas o de tematizar coletivamente os problemas da economia brasileira numa perspectiva de longo prazo. Encarado inicialmente por muitos como uma dissidência velada da FIESP, o IEDI se abstém de intervir no dia-a-dia do movimento empresarial -- opção exatamente oposta àquela de um grupamento como o PNBE. Membros titulares dos círculos mais seletos do empresariado nacional; seguros, portanto, de que em qualquer circunstância serão sempre ouvidos, a influência almejada por seus

1982.

⁴ Nem sempre vazado na interpretação mais convincente, farto material sobre esses grupos pode ser encontrado em René A. Dreifuss, O Jogo da Direita, Petrópolis, Editora Vozes, 1989.

⁵ Tomo emprestado o termo de Georges Lefranc, Les Organisations Patronales en France, Paris, Payot, 1976.

⁶ Cf. Denise Barbosa Gros, Empresariado e Atuação Política na Nova República: um Estudo de Caso das Novas Entidades Liberais no Rio Grande do Sul. Projeto de Pesquisa, Doutorado de Ciências Sociais/UNICAMP.

fundadores é de outra natureza. Mediante a promoção de um intercâmbio intenso entre empresários, acadêmicos e autoridades governamentais, a ambição do IEDI é a de formular uma proposta global para a crise passível de ser reconhecida como o ponto de vista próprio e autorizado da grande burguesia industrial brasileira.

Vencido esse breve desvio, passemos a examinar um pouco mais cuidadosamente algumas tendências que se esboçam no substrato das relações econômicas que dão substância ao empresariado. Aqui, o primeiro ponto a destacar diz respeito ao movimento de extroversão realizado no período pela indústria brasileira.⁷ Podemos formar uma idéia aproximada da amplitude deste mediante a simples leitura dos dados da balança comercial. E fato de todos conhecido que desde o início dos anos 80 o Brasil se vê constrangido a gerar saldos comerciais expressivos para fazer face aos custos da dívida externa. Embora tenham implicado uma compressão dramática das importações⁸, estes saldos foram obtidos, principalmente, através do aumento das exportações, que saltam de US\$ 20,132 bilhões, em 1980, para US\$ 34,392 bilhões em 1989. Menos conhecida é a contribuição relativa da indústria para a produção desse resultado: da diferença de 14,260 bilhões no valor, em dólares corrente, das exportações efetuadas nesses dois anos, 13,024 bilhões (ou seja, 91,33%) são explicados pelo incremento das exportações de produtos industrializados. Aprofunda-se enormemente, assim, a tendência de mudança na composição das exportações brasileiras, a qual, entretanto, já se fazia sentir desde a década anterior, como revelam as informações sintetizadas no quadro abaixo.

⁷ Faço uso aqui da noção sugerida por Francisco Oliveira, que ao tratar deste mesmo período fala em "internacionalização extrovertida" da economia brasileira. Cf. Inovações em Políticas Econômico-Sociais: o Caso do Brasil. Projeto PNUD-UNESCO-CLACSO, mimeo., São Paulo, CEBRAP, março de 1988.

⁸ De US\$ 23 bilhões, em 1980, elas caem para cerca de US\$ 15 bilhões, em 1983, patamar em que se mantêm até 1988, quando voltam a crescer, chegando a US\$ 18 bilhões um ano mais tarde.

QUADRO III:

PARTICIPAÇÃO NO VALOR TOTAL EXPORTADO (%)

	Prod. básicos	Industrial.	Manufaturados
1973	60,24	26,63	21,54
1978	47,22	47,41	40,15
1984	32,59	66,31	56,03
1989	27,91	70,94	54,06

Fonte: Conjuntura Economica/ag., 1988 e jun./1990. Elaboração própria.

O movimento em direção ao mercado externo é antigo, atingindo igualmente setores dominados por transnacionais -- como o de material de transporte⁹ -- e setores sob a liderança do capital nacional -- como o siderúrgico e de suco de laranja, por exemplo¹⁰. De acordo com dados apresentados em estudo recente, a participação das vendas externas atingia, já em 1984, percentuais bastante elevados do valor da produção em vários segmentos da indústria, como laminados de aço (25%); abate e preparação de aves (30%); óleos vegetais em bruto (59%); minerais não metálicos (34%); calçados (38%); celulose e pasta mecânica (40%) entre outros¹¹. Para o conjunto da indústria, embora seja difícil determinar com precisão, cremos que este coeficiente deve situar-se hoje próximo de 20%.

Esses números são expressivos, mas ainda assim não nos dizem tudo sobre o referido movimento de extroversão. Para alcançar uma visão mais abrangente desse processo, devemos nos interrogar a respeito das implicações mediatas da crescente importância assumida pelo mercado

⁹ Exportações no valor de US\$ 3,886 bilhões em 1989, contra US\$ 1,512 bilhões em 1980.

¹⁰ Respectivamente, com exportações de US\$ 4,058 e US\$ 1,019 bilhões em 1989, contra US\$ 625 e US\$ 339 milhões em 1980.

¹¹ José Tavares de Araújo Jr., Lia Haguenaer e João Bosco M. Machado, "Proteção, Competitividade e Desempenho Exportador da Economia Brasileira nos anos 80", Pensamento Iberoamericano, n. 17, jan./jun., 1990, pp. 13-38.

externo para a indústria brasileira.

Nesse sentido, pode ser útil tomar como ponto de partida a distinção entre mercados que operam com bens e serviços padronizados, de características estáveis e claramente definidas (tipicamente, **commodities**), e mercados que processam bens e serviços com atributos imprecisos e/ou de aferição difícil (bens de consumo duráveis, máquinas e equipamentos, tecnologia). Os primeiros tendem a se aproximar do tipo ideal do "mercado-leilão" (**auction market**), onde a comunicação requerida entre as partes é mínima, as transações são discretas e dispensam considerações sobre a eventualidade de contatos ulteriores; os segundos tendem a se definir como "mercados de clientela" (**customer markets**), onde o intercâmbio envolve comparações intertemporais -- pois a oferta passada condiciona as decisões de compra no presente, e estas embutem a probabilidade de novas aquisições no futuro -- a continuidade da relação entre os agentes é esperada, a comunicação e a confiança entre eles são exigidas¹².

Ainda que tosca, uma tal tipificação nos dá elementos para entender a mudança que se verifica no significado econômico das exportações quando um país passa a comercializar no mercado externo, em proporções importantes, produtos manufaturados, serviços industriais ou tecnologia. Com base na mesma, torna-se lícito esperar que a crescente relevância das exportações brasileiras nesses itens esteja a ensejar um processo, mais ou menos amplo, de diversificação e aprofundamento das atividades de empresas de capital local no exterior.

Um dos raros estudos já realizados sobre o tema admite a configuração de processo de tal natureza no que concerne às operações no exterior das grandes empresas de construção civil. Em relação à indústria de transformação, entretanto, ele é categórico ao negar que o mesmo se verifique. Duas razões básicas fundamentam o seu ceticismo: 1) a presença maciça de multinacionais no tecido industrial brasileiro, em posição de liderança nos segmentos mais significativos; 2) o comportamento tímido, passivo e caudatário das firmas nacionais no tocante à tecnologia.¹³

Esse trabalho cobre um período que se estende até 1982. Nessa altura, havia 123 indústrias manufatureiras com investimentos diretos no exterior, no valor total de US\$ 138 milhões. Destes, contudo, 66,2% correspondiam a

¹² Sigo de perto a caracterização apresentada por Carlos F. Diaz-Alejandro em "Delinking North and South: Unshackled or Unhinged?", in Albert Fishlow et. alii, Rich and Poor Nations in the World Economy, New York, McGraw-Hill, 1978, pp. 87-164.

¹³ Eduardo Augusto Guimarães, "The Activities of Brazilian Firms Abroad", Texto para Discussão n. 50, Instituto de Economia Industrial, jul., 1984, pp. 71 e segs.

três investidores, apenas. E o maior deles -- um produtor de açúcar -- respondia sozinho por 48% do total, com US\$ 65 milhões aplicados em uma trading-company no Caribe.

Mencionamos o dado, não com a idéia de sintetizar os achados dessa pesquisa, mas para sugerir o quanto o quadro terá se alterado desde sua conclusão. Embora não disponhamos de trabalho atualizado que possibilitasse uma confrontação sistemática com aqueles resultados, uma rápida inspeção pelo noticiário econômico recente nos autoriza a pensar que a mudança operada não foi desprezível. Com efeito, a lista de 16 investimentos de firmas industriais brasileiras nos últimos anos que coligimos inclui casos tão "interessantes" quanto a joint-venture da Hering -- segundo maior produtor têxtil do Brasil -- com um grupo português, para atender com produção local contrato de fornecimento com a Eurodisneylândia¹⁴; a aquisição, por US\$ 52 milhões, de uma siderúrgica no Canadá pelo grupo Gerdau, já detentor de subsidiária no Uruguai¹⁵; o centro avançado de pesquisa inaugurado em Ann Arbor, EUA, pela Metal Leve (autopeças), que possui ainda duas outras unidades neste país¹⁶; o projeto, orçado em US\$ 100 milhões, da COFAP (fabricante, também, de autopeças) em Mealhada, Portugal, com operação prevista para 1993.¹⁷

Na avaliação de um empresário influente a globalização da economia internacional, a exigência de proximidade maior dos centros produtores de tecnologia e a difusão de inovações organizacionais -- como o *just-in-time* --, entre outros fatores, estariam a empurrar as empresas brasileiras para fora do país¹⁸. Caberia, agora, falar do investimento industrial no exterior como "processo"? Qual sua exata dimensão? Desconhecemos respostas, mas estamos convencido que o tema merece toda atenção.

O segundo ponto a salientar refere-se à conformação na indústria brasileira de setores novos, dos quais a informática é o mais importante.

Sabe-se que a constituição desse setor se deu -- desde o início, em meados dos anos 70 -- sob os auspícios do Estado, cuja ação nesta área marcou uma ruptura na tradição da política industrial brasileira, pela ênfase conferida ao imperativo da capacitação tecnológica e pela afirmação do

¹⁴ "Hering terá unidade na Espanha com sócia portuguesa Comundo", Gazeta Mercantil, 29/09/1989.

¹⁵ Grupo Gerdau compra a canadense Courtice Steel por US\$ 52 milhões, Gazeta Mercantil, 19/09/1989

¹⁶ "Os investimentos da Metal Leve", Gazeta Mercantil, 21/06/1989.

¹⁷ "A fábrica portuguesa da Cofap", Gazeta Mercantil, 26/10/90.

¹⁸ Cf. Jorge Wahl, "As Novas Fronteiras", Revista da Indústria, fev., 1989, pp. 10-13.

princípio que condicionava a mesma ao estrito controle nacional da empresa¹⁹.

Amplamente conhecido, ademais, é o fato de que essa política -- consagrada em lei no final do regime militar, em outubro de 1984 -- foi alvo das mais duras críticas, no país e fora dele, cedo se convertendo no principal capítulo do denso contencioso Brasil-Estados Unidos.²⁰

Não é segredo, enfim, que a referida política foi expressamente repudiada pelo atual governo, que mesmo desamparado de sanção legislativa, vem alterando-a em seus aspectos mais significativos.

Até os mais ardorosos defensores da Política Nacional de Informática (PNI) reconhecem que ela era afetada por inúmeros problemas. Alguns de caráter conjuntural -- os efeitos sobre o comportamento empresarial da crise econômico-financeira, por exemplo; outros de caráter estrutural, associados à natureza mesma da indústria -- como os elevados requisitos de gastos em Pesquisa e Desenvolvimento para ciclos de produtos com frequência excessivamente curtos; outros ainda induzidos pela própria política -- como a exagerada pulverização do setor -- , ou a ela constitutivos -- sua baixa seletividade, sua insuficiente articulação com as políticas dos demais segmentos do complexo eletrônico²¹. Entretanto, nada disso deve ocultar o que de positivo ocorreu durante a vigência daqueles princípios. Os números que passamos a apresentar dão ao leitor uma vaga idéia dos avanços obtidos.

Em 1980, o mercado de informática era estimado em cerca de US\$ 700 milhões; oito anos depois, ele havia crescido mais de seis vezes: o faturamento bruto atingia, então, US\$ 4.428 milhões, assim distribuídos:

¹⁹ Com base nesse conceito, o instrumento clássico da reserva de mercado, sob o amparo do qual edificou-se quase toda a indústria no Brasil, foi estrategicamente redefinido: reserva para os produtos fabricados no país.

²⁰ Cf. Peter Evans, "Assertive Industrialization and Declining Hegemony: US-Brasílian Conflicts in the Computer Industry", op. cit.

²¹ Cf., entre outros, Guida Piani, "Informática no Brasil: a empresa nacional e o Estado", in Revista Brasileira de comércio Exterior, n. 16, mar./abr., pp. 12-17; Paulo Bastos Tigre, Indústria Brasileira de Computadores. Perspectivas até os anos 90, Rio de Janeiro, Editora Campus-IMPES/IPEA, 1987; Peter B. Evans e Paulo B. Tigre, "Brasil e Coréia: para além dos clones", Novos Estudos, n. 24, jul, 1989, pp. 110-130.

QUADRO IV:

FATURAMENTO BRUTO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS NO MERCADO INDUSTRIAL
DE INFORMÁTICA (1988)

Segmentos	US\$ 10 ⁶		
	EMPR. NAC.	EMPR. ESTR.	TOTAL
Proces.de dados	1509	956	2465
Teleinformática	715	289	1004
Automação indust.	309	-	309
Microeletrônica	210	138	348
Programas de computador	131	97	238
Instrumentação digital	74	-	74
Sub-Total	2948	1480	4428
Serviços Técnicos	n.d.	n.d.	1415
Total Geral	n.d.	n.d.	5843

Fonte: SEI. Panorama do Setor de Informática. Séries Estatísticas, v. 2, n. 1, Agosto, 1989, pp. 12/13.

Considerados os valores absolutos, a simples leitura dos dados referentes ao peso relativo do capital nacional e do capital estrangeiro nos diferentes segmentos de bens de informática nos diz bastante dos efeitos da política de reserva de mercado na organização da indústria. Aprendemos ainda um pouco mais sobre eles quando focalizamos um subsetor determinado -- como o de processamento de dados -- e acompanhamos sua evolução no período. Em 1988, as empresas nacionais predominam neste subsetor, com 61,2% do faturamento; em 1980, porém, sua participação não ia além de 32,5%. Em oito anos, as posições relativas das firmas nacionais e estrangeiras sofrem uma completa inversão, o que apenas reflete a diferença de suas taxas de crescimento de vendas -- 23,4%, contra 6,45%, respectivamente.

Naturalmente, tal desempenho não seria sequer imaginável caso as condições institucionais fossem menos propícias. Na controvérsia sobre a reserva de mercado, as implicações contraditórias desses resultados abastecem a argumentação de ambos os contendores. De um lado, os críticos têm sempre à mão evidências de atraso relativo e custo exagerado dos bens produzidos no país; de outro, menos favorecidos pela mídia, seus oponentes podem mobilizar a qualquer momento os dados não menos irretorquíveis atinentes aos ganhos já alcançados em capacitação tecnológica e à patente indisposição das empresas transnacionais de deslocar para o Brasil uma

fração sequer dos recursos que despendem em pesquisa e desenvolvimento²².

Não caberia sopesar aqui esses argumentos. Da perspectiva do presente estudo, importa reter tão somente a seguinte conclusão: seja qual for a idéia que se faça dos méritos da reserva de mercado na informática, ela gerou condições para a emergência de empresas nacionais suficientemente fortes e experientes para acalentar, sem prejuízo do realismo, a veleidade de firmar-se e crescer na indústria, mesmo em ambientes incomparavelmente mais competitivos.

III

Seria possível seguir com o inventário, mas cremos já dispor de indicações suficientes para abordar frontalmente a questão. Novidades no meio empresarial? Sim. Empresariado novo? Pelo que se viu até o momento, ainda não.

Podemos recorrer a um truísmo para apoiar esse julgamento. "Subversão contínua", "destruição criadora" -- o mote do capitalismo, aprendemos com os clássicos, é a revolução permanente das bases materiais e das relações sociais que organizam a produção e o consumo. Se fazemos uma sorte de fenomenologia do universo empresarial, vamos constatar com toda certeza, agora e sempre, a presença de formas organizacionais, relações, pautas de conduta emergentes -- isto é, que estavam ausentes no passado imediato, ainda quando um recuo maior no tempo nos conduza à descoberta de espécimes intrigantemente semelhantes ... Assim, a mera constatação de traços originais não é indicativo de que estamos em face de um animal novo, mas tão somente que o nosso velho animal é por natureza cambiante.

Contudo, o importante não é tanto isto. Mudanças existem de variadas espécies e, em princípio, nada há de objetável na idéia de uma mutação genuína no empresariado ou na classe capitalista, mais genericamente. O que faz problema é: 1) a dificuldade de distinguir com clareza, num momento dado, o efêmero do duradouro; 2) a incontornável heterogeneidade das manifestações fragmentárias que observamos. A questão que fica pendente é a seguinte: em que medida é possível tomá-las, a todas, como "aspectos" de um fenômeno global, que denominaríamos - "o novo"?

De nossa parte, pensamos que tal possibilidade não existe; mas reconhecemos que essa negativa não encerra a discussão. Cabe indagar ainda

²² De fato, o contraste é eloqüente: enquanto as empresas nacionais empregam 1.818 profissionais de nível superior em atividades de P&D, as estrangeiras não empregam mais que 213. Cf. Wilson Suzigan (coord.), Estratégia e Desenvolvimento de C & T nas Empresas Privadas Nacionais, UNICAMP, 1989, p. 216 e segs.

para onde ela nos conduz? Haveria que jogar fora a idéia mesma de um novo empresário? Se não, quais os critérios a seguir para que possamos operar com ela proficuamente? Atingido esse ponto, devemos retroceder um passo e nos interrogar sobre o conteúdo possível da categoria em exame.

Nesse sentido, a primeira coisa a fazer é registrar que estamos lidando com uma noção que habita o discurso dos agentes e que é impregnada de toda ordem de conotações. Com efeito, na retórica dos empresários/políticos hoje -- no Brasil, e alhures -- o bom, o certo, o interessante é o novo, no mínimo o renovado. Não por acaso, foi esse o termo escolhido para adjetivar coisas tão díspares, programas tão discrepantes quanto a "Nova República", do PMDB, em 1985, e cinco anos depois, em violenta reação à mesma, o "Brasil Novo" de Collor de Mello. Contudo, isto quer dizer apenas que o novo não é tanto algo que existe na realidade, mas antes a cristalização do resultado de lutas entre -- e pela estipulação do emprego justo de -- esquemas de classificação. A luta se trava em torno da questão de como nomear os conflitos e, no momento seguinte, como adjudicar as qualificações. As pessoas se batem pela definição do que é o novo, o moderno, e nestas lutas -- mesmo as que se ferem no âmbito do empresariado -- é absolutamente crucial o papel desempenhado pelos meios de comunicação.

Estabelecida a preliminar, é preciso avançar em direção a critérios um pouco mais "objetivos", a fim de evitar excessos de relativismo e poder assumir diante daquelas lutas uma determinada posição. Para esse fim, tomaremos como ponto de partida a crise profunda em que nossos países na América Latina se enredaram na década passada e da qual -- com a possível exceção do Chile -- ainda hoje não lograram se desvencilhar. Agora, pulando as etapas intermediárias, sugerimos que por "novo empresário" se entenda aquele cujo discurso e cujas estratégias sejam solidários com um processo de mudança tal que logre definir nessas economias um novo regime de acumulação. Onde regime de acumulação é um "conjunto de regularidades" que assegurem uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação de capital, ou seja, que permitam reabsorver ou diferir no tempo as distorções e desequilíbrios que nascem permanentemente desse processo".²³

Estamos ciente da dificuldade implícita nesta definição -- que ela partilha, aliás, com a abordagem regulacionista, em seu conjunto, de onde retira sua inspiração. Quando associamos a idéia de novo empresariado à superação da crise mediante o estabelecimento de um novo regime de

²³ Robert Boyer, La Théorie de la Régulation: un Analyse Critique, Paris, La Découverte, 1987, p. 46.

acumulação, estamos alçando o objeto para o plano da economia como um todo, assumindo como marco relevante para a análise o espaço da Nação. Ora, esse procedimento pode ser contestado de dois ângulos: a) com base no reconhecimento do avançado estágio de globalização da economia mundial, o qual, em conjugação com outras tendências igualmente importantes no capitalismo contemporâneo, estaria levando à fragmentação acentuada dos referidos espaços²⁴; b) a partir da constatação da importância crescente de um outro princípio de fracionamento, a saber, os setores e/ou ramos da produção.²⁵

Não é este o lugar adequado para examinar em detalhe os fundamentos e o alcance de tais objeções. Para efeitos do argumento que desenvolvemos agora basta registrar o desacordo possível e afirmar em defesa do ponto de vista aqui assumido que, em função das diferenças na dotação de recursos produtivos e no complexo de suas instituições, apesar de tudo as economias nacionais continuam a manter graus variáveis, mas significativos, de homogeneidade e de diferenciação.²⁶

Pomos assim, um tanto dogmaticamente, e passamos adiante. Novo empresariado na acepção que estamos emprestando ao termo é aquele que aparece como resultante de um processo bem sucedido de transição capitalista, que ele promove ativamente e que nele encontra sua mais acabada expressão.

A reestruturação, na dobra do século, do capitalismo americano ilustra paradigmaticamente o que temos em mente: na desembocadura de uma grande crise -- que atizou ao extremo o conflito social, pôs duramente à prova as estruturas políticas e manteve acesa por mais de vinte anos a disputa em torno de um dos parâmetros institucionais básicos de sua organização --, a economia americana completou o trânsito a uma nova etapa quando um compromisso jurídico/político, encerrando a controvérsia sobre o verdadeiro alcance da legislação anti-truste, à final veio consagrar as mudanças nas relações de propriedade e mercado associadas à

²⁴ Apresentação amplamente desenvolvida de tese nessa linha pode ser encontrada em Scott Lash & John Urry, The End of Organized Capitalism, Cambridge, Polity Press, 1988.

²⁵ Penso sobretudo em alguns escritos recentes de Philippe Schmitter, como a comunicação The Radiant Future of Capitalism: Organized or Disorganized?, apresentada no seminário Brasil: Século XXI, Campinas, UNICAMP, 05-07-88.

²⁶ Argumentação sólida nessa direção é exposta em Jacques Mistral, "Régime international et trajectoires nationales", in Robert Boyer (org.) Capitalisme Fin de Siècle. Paris, PUF, 1986, pp. . Insistir na pertinência da dimensão nacional não implica em desconsiderar a importância de outros princípios de fracionamento. Discutimos este tema, realçando a significação do corte em termos de ramos de produção no texto Elementos Teóricos para a Análise da Burguesia. Documento de trabalho FINEP/IUPERJ, Rio, setembro de 1979.

emergência da grande corporação. Ao fim e ao cabo, a política e a sociedade quedavam igualmente metamorfoseadas. Mas à frente e como emblema do processo em seu conjunto destacava-se a figura de um novo empresariado.²⁷

Desde então, esse empresariado e as relações nele subentendidas vão se afigurar como matrizes sociais, modelos que outras burguesias, nos pontos mais diferentes do globo, procurarão mimetizar. Mas não devemos exigir tanto de nossa definição, ou ficaremos restritos aos raros casos nacionais em que se pode constatar a produção genuína de pacotes integrados de inovações sociais. Além deles, caberia contemplar ainda o caso das burguesias que se demonstraram capazes de assimilar criativamente as inovações geradas em outras partes, adaptando-as com êxito às condições e circunstâncias próprias e, nesse sentido, deixando gravada nelas a sua marca.

A simples realidade renitente da crise é o bastante para excluir, quanto ao empresariado brasileiro, o uso adequado da noção tal como proposta. Com efeito, a par dos movimentos erráticos da conjuntura, um dos traços essenciais de uma grande crise como a que vivemos é a elevada indeterminação que se instila na economia no que tange às suas tendências de longo prazo. Abertura do leque dos futuros possíveis -- que passa a compreender, inclusive, os mais sombrios -- no contexto de aguda incerteza que caracteriza a crise, torna-se sumamente difícil distinguir, no conjunto das tendências observadas num momento dado, aquelas que a evolução do processo econômico tratará de anular logo a seguir destas que, pelo mesmo motivo, se verão confirmadas.

Mas não é tudo. Numa situação a tal ponto volátil, os empresários tendem a pautar sua conduta por estratégias marcadamente defensivas, que o distanciam mais do que nunca das qualidades fáusticas tradicionalmente associadas ao seu papel. Em detrimento do que possa ter tido destas um empresariado frágil, que desde a mais tenra infância teve de compartilhar seu território com parceiros internacionais incomparavelmente mais poderosos e que desenvolveu toda sorte de artimanhas para não ser por eles tragado, num empresariado assim a crise exacerba a prudência, o oportunismo, a astúcia típica do velho.

IV

Ao longo de quase toda a década passada, em contraponto às discussões

²⁷ Ao escrever este parágrafo, temos em vista principalmente o trabalho portentoso de Martin J. Sklar, The Corporate Reconstruction of American Capitalism, op. cit.

intermináveis sobre diferentes terapias para os problemas macroeconômicos, desenvolveu-se um debate intenso em torno de algumas das características centrais da economia brasileira. Manifestando refratariamente conflitos de interesses no âmbito do empresariado industrial, das demais frações do empresariado e de outros setores sociais, esse debate situou-se inicialmente em plano extremamente genérico e envolveu círculos relativamente restritos. Com o avançar da crise, porém, e do próprio calendário político ele atingiu um público maior e passou a ganhar conotação nitidamente política. O auge desse processo se deu no final de 1989, quando se produziu no país uma clara disjuntiva: de um lado, a esquerda, com um discurso que procurava articular o nacional com o resgate da esfera pública; de outro, uma ampla coalizão conservadora envolvendo praticamente a totalidade das classes proprietárias, cuja retórica aliava o apelo moral à promessa de bem-estar e de acesso à modernidade pelas virtudes do liberalismo. Como se sabe, a vitória coube a esta última. Desde então os temas da eficiência empresarial, da privatização, da integração internacional e da concorrência franca e desimpedida impuseram-se como pontos focais do consenso enfim alcançado, pelo menos no tocante à assim chamada "elite".

Esta harmonia, contudo, não deve nos enganar. Quando submetemos o referido consenso ao teste de questões um pouco mais específicas, rapidamente constatamos que ele não ultrapassa a superfície²⁸. E não poderia ser de outra forma. Pela "função" mesma que desempenhou recentemente como denominador comum ideológico de uma ampla aliança, esse discurso é demasiadamente genérico para que se possa inferir dele as diretivas indispensáveis para tornar operativo um novo projeto de desenvolvimento.

Importa frisar este ponto: o consenso não se desfaz quando lhe endereçamos perguntas mais precisas sobre o quê e como fazer devido apenas ao incontornável -- posto que universal e abstrato -- conflito entre interesses gerais de longo prazo, supostamente expressos no discurso programático e interesses "pequenos" e de curto prazo de indivíduos e/grupos. Sem dúvida, a importância deste é enorme, mormente em situações de crise como a nossa. Mas existe algo mais do que isso. Como o de qualquer outra classe, o universo ideológico dos empresários e de seus intelectuais é complexo e heterogêneo. Nele coexistem numa hierarquia

²⁸ Faço essa afirmação com base na análise de documentos escritos e na prolongada observação de pronunciamentos públicos de empresários e intelectuais de alguma forma ligados a esse meio. A partir de procedimento diverso, pesquisa realizada no primeiro semestre de 1990, pelo IDESP, conduz a conclusão similar. Cf. Bolívar Lamounier, "Antecedentes, riscos e possibilidade do governo Collor" in Lamounier et alli., De Geisel a Collor: o Balanço da Transição. São Paulo, Editora Sumaré, 1990.

móvel diversas matrizes discursivas, cada uma delas com sua história própria que se liga de maneira intrincada com as várias tradições do pensamento econômico, social e político. A convivência nesse universo dos temas do liberalismo econômico -- ou cosmopolitismo, como queria Lutz -- de um lado, e, de outro, os da intervenção estatal para defender a "economia nacional" e garantir o "desenvolvimento" é bastante ilustrativa.

Na fala da maioria dos empresários, usualmente indiferentes à exigência de rigor e coerência a que se sujeita o cultor da teoria, esses temas aparecem lado a lado, ou sucessivamente, de acordo com as circunstâncias do momento. Em alguns deles, o discurso será mais articulado e mais conseqüentemente assumido. Num e noutro caso, porém, as referidas matrizes são fundamentais, pois é por meio delas que, a partir de um conjunto de lugares comuns -- o terreno compartilhado que torna a comunicação possível -- interesses diferentes são "falados", isto é, formulados e publicamente defendidos.²⁹

Quanto ao discurso do empresariado brasileiro -- bem como o da *intelligentzia* econômica, dentro e fora do governo -- para além do núcleo consensual supra aludido, cremos ser possível reconhecer pelo menos três vertentes diversas:

1) um discurso propriamente liberal, que se apresenta sob duas versões:

1.1) o liberalismo puro e duro, que recusa a própria noção de estratégia e/ou projeto de desenvolvimento, advogando a idéia de que ao governo não deveria caber nada mais que a tarefa de estabelecer as condições externas para que o mercado operasse em toda sua plenitude;

1.2) o liberalismo moderado, o qual -- partindo do mesmo fundo doutrinário, reconhece a necessidade de "pactuar" com a realidade na definição da amplitude das reformas e no ritmo do processo.

2) a visão japonesa, ou coreana. Ênfase na autonomia nacional; competitividade sistêmica como noção reguladora e desenvolvimento tecnológico como imperativo; necessária concentração do capital como condição para o confronto exitoso com os conglomerados e cartéis que dominam os mais importantes ramos da indústria em escala mundial -- na mesma linha, integração acentuada entre bancos e indústria; importância crucial da educação; papel diretivo do Estado. Para este

²⁹ Sobre esse ponto, encontramos sugestivas indicações em Barry Hindess, "Analyzing Actor's Choices", *International Political Science Review*, v. V., n. , 1990.

grupo, a metáfora de base não é a impessoalidade do mercado de concorrência perfeita, mas o som e a fúria das batalhas na guerra comercial. A estes, poderíamos chamá-los também de neomercantilistas. Do ponto de vista teórico/doutrinário, a referência principal para esta vertente seria a concepção estratégica da concorrência.

- 3) Finalmente, uma visão ainda incipiente que, a título de provocação, vamos chamar de pós-social-democrata. O próprio deste "grupo" é a proposição fundamental de que o "lugar" da modernidade não está nos produtos, nem mesmos nos processos, mas na organização social da produção. E na relação capital-trabalho que o eficiente, o moderno, o competitivo se instaura -- ou não -- duravelmente com a propriedade de se estender para o conjunto do tecido social. A lógica dessa tomada de posição fica transparente nesta passagem:

"O trabalhador brasileiro é criativo e fonte inesgotável de cooperação. Aqueles que persistirem na rota da auto-suficiência perceberão que não são fortes o suficiente para enfrentar a concorrência, a intervenção do governo e ainda os seus próprios trabalhadores."

Ela foi extraída do discurso feito por um jovem empresário que se notabilizou pela propaganda dos padrões pouco ortodoxos de gestão adotados em sua empresa, na homenagem em que recebeu o título de "líder empresarial mais votado", num momento de aguda tensão entre empresários e governo.

A caracterização é sumária e a listagem está longe de exaustiva. Apesar disso, cremos ser indispensável incluí-las a título de ilustração porque a trajetória da economia brasileira será em alguma medida afetada pelas relações de forças que prevalecerem entre essas (e/outras) matrizes no futuro mediato, e porque -- no presente, assim como no passado próximo -- deve-se à mesma causa parte da incapacidade da política estatal de atacar com efetividade os problemas estruturais dessa economia .

V

Em São Paulo, a burguesia industrial sabe o que quer, apóia, protesta, participa, sempre defendendo seus próprios interesses. Por que não pode ocorrer o mesmo conosco?

Estas palavras foram ditas por Israel Mahler, líder da chapa "paulista", recentemente eleito presidente da União Industrial Argentina, contra

Gilberto Montagna, candidato à reeleição tido como "aberturista". Na mesma entrevista, outro dirigente da chapa vitoriosa detalhava as razões para olhar seus congêneres brasileiros como um exemplo a ser seguido. De acordo com o mesmo, devia-se à influência da FIESP a política cabial e a abertura econômica brasileira, dosadas, de modo geral, a não prejudicar o progresso industrial, ao contrário do que teria ocorrido em seu país. Por isso -- ele concluía -- no Brasil, a média da proteção alfandegária está em 25% e na Argentina em 9%. Lá, a FIESP é chamada a opinar, e quando não é chamada ela própria se apresenta. Aqui, nos últimos tempos, só o setor rural é ouvido".³⁰

Exageros à parte, a apreciação dos empresários argentinos coincide com a conclusão de inúmeros trabalhos acadêmicos, que atribuem ao peso econômico e aos recursos políticos da burguesia industrial brasileira uma particular resistência à implementação de políticas de austeridade, abertura e liberalização econômica as quais, contraindo a demanda e expondo o mercado interno à concorrência de produtos importados, afetariam de maneira eventualmente letal segmentos importantes da indústria³¹. Entre os determinantes básicos dessa atitude defensiva estão: 1) a dificuldade de deslocar recursos significativos para atividades novas e mais lucrativas pela importância do ativo fixo na composição do capital; 2) a dificuldade, para muitos setores da indústria, de encontrar no mercado externo uma saída viável para os seus produtos. Dadas essas condições, as alternativas não são muitas *Where they are weak politically -- concluem os autores de um dos textos citados -- , firms of this sort will adjust economically or fail. In countries where such firms are proeminent and can mobilize political resources through peak organizations, parties and the media, they will challenge the imposition of fiscal and monetary austerity. Unable to flee or circumvent the adverse consequences of stabilization, they stay and fight.*³²

O lamento dos empresários argentinos não é evocado para reiterar esse ponto por demais conhecido. Ele aparece aqui apenas como pretexto para a questão com a qual vamos terminar este texto. É que a consideração da capacidade de resistência a pacotes neoliberais ou ortodoxos nada nos diz sobre a orientação desta, nem sobre os méritos das políticas contra as quais ela se exercita.

³⁰ Paulo Totti, "FIESP, um modelo vitorioso na Argentina". *Gazeta Mercantil*, 03/05/91.

³¹ Cf., entre outros, Jeff Frieden, "Classes, Sectors, and Foreign Debt in Latin America, *Oct. 1988, pp. 1-20*; S. Haggard e R. Kaufman, "The Politics of Stabilization and Structural Adjustment", in Jeffrey D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt. Economic Performance*; Chicago/London. University of Chicago Press, 1989, pp. 209-254.

³² S. Haggard e R. Kaufman, op. cit., p. 222.

E' por aí, sobretudo, que as matrizes no discurso empresarial importam. Elementos significativos da situação, levá-las em conta é indispensável para que outros atores sociais, tendo em vista seus interesses materiais e ideais, possam fazer ponderadamente suas próprias apostas e brigar, não apenas em defesa de objetivos defensivos e imediatos, mas para que as próximas não venham a ser para eles, com ou sem aspas, outras tantas décadas perdidas.

capítulo VI

**UM FUTURO POSSÍVEL: CRISE E REDEFINIÇÃO
DE ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS**

Salvo engano, o discurso corrente, acadêmico ou leigo sobre as pautas de conduta predominantes entre os empresários e suas organizações põe em realce as seguintes características: a despreocupação com as conseqüências mediatas das posições assumidas, o autoreferenciamento, numa versão ou noutra, o oportunismo.

Com efeito, tornou-se já um lugar comum invectivar os empresários -- sobretudo os grandes -- pela volúpia com que demandam proteção, incentivos, isenções de toda espécie; pela pronta disposição para ajustar-se a qualquer pressão de custo através da majoração de seus preços; pela inclinação inversamente proporcional que demonstram para realizar os investimentos necessários a fim de melhorar a qualidade dos bens que produzem, assegurar ganhos de produtividade e, dessa forma, tornar mais competitivas as suas empresas. Traço dominante no comportamento dos empresários, esse padrão perverso seria comunicado às organizações que os representam. Carentes de autonomia, incapazes de exercer uma ação condutora -- ou mesmo moderadora -- sobre seus membros, as entidades de classe do patronato se restringiriam à mera advocacia de interesses localizados e limitadamente definidos, encobertos pelo manto de uma retórica marcada pela incoerência e a vacuidade.

Nesse mesmo discurso podemos encontrar sem dificuldade vários elementos para entender por que as coisas se passam dessa forma. Nele, o papel do vilão cabe às distorções advindas de uma estratégia de substituição de importações mutilada em suas ambições maiores pelos compromissos com os segmentos mais retrógrados das classes proprietárias que se impuseram para que ela se tornasse viável: veto à reforma agrária, delimitação de áreas, concessões, favores indiscriminados -- toda uma panóplia de mecanismos institucionalizados cujo sentido era o de garantir o equilíbrio nas relações entre as diferentes frações da burguesia local e desta com o capital internacional aqui implantado, assegurando àquela uma lucratividade pelo menos correspondente a de seus parceiros.

Nem sempre, contudo, os empresários no Brasil foram objetos de apreciações tão negativas. Outra era a percepção desses atores no início da abertura política, nos idos de 1977/78; outra era a visão que deles se fazia nos derradeiros momentos do regime autoritário e logo depois da constituição do governo civil. Muito pelo contrário, nessa quadra os empresários apareciam como entes virtuosos, figuras emblemáticas da "sociedade civil", finalmente vitoriosa em sua luta tenaz para liberar-se do jugo do autoritarismo. Foi com a exasperação da crise que a mudança veio a se operar. Frustradas as promessas reformistas da Nova República, rotundamente fracassados os esforços para debelar a inflação com terapias

não recessivas, estilhaçada a base de sustentação política do governo pelo efeito cruzado de seus reiterados insucessos e da polarização ideológica desencadeada pelo debate constituinte, nos dois últimos anos do período Sarney a política econômica foi quase inteiramente consumida pela gestão de instrumentos de curto prazo, na tentativa patética de protelar o advento tantas vezes anunciado da hiperinflação. Nesse contexto, de crise econômica aguda e avançada deterioração das instituições estatais, os empresários levaram ao extremos seus movimentos defensivos, cujos efeitos deletérios sobre a situação geral se tornavam cada vez mais claramente percebidos. E' então que as avaliações depreciativas sobre os mesmos ganham livre curso, incorporando-se ao senso comum a tal ponto que, no ápice da campanha presidencial de 1989, a simples alusão ao fato de que dado candidato era apoiado pelos empresários afigurava-se como uma acusação contundente, merecedora de vivo rechaço.

Desgraçadamente, uma e outra -- instabilidade econômica e fragilidade das instituições estatais -- permanecem como elementos essenciais de nossa realidade presente. Nem por isso devemos negar a mudança profunda que se operou no país nesses últimos anos. Por motivos vários cuja análise não caberia neste lugar, verificou-se no Brasil, com o desfecho das eleições presidenciais de 1989, um deslocamento significativo no campo de forças político-sociais que permitiu fossem rompidos muitos dos estrangulamentos responsáveis pela paralisia decisional característica do governo Sarney.

Realmente, sob a mesmice aparente -- mesma inflação, recessão e miséria acentuadas -- desde os primeiros dias o governo Collor tomou iniciativas de grande alcance que vêm alterando o quadro da crise no Brasil em alguns de seus dados de base. Para efeitos do argumento esboçado aqui, não é muito relevante que elas tenham sido mal concebidas, ou incorretamente implementadas (planos de estabilização, por exemplo); que elas tenham caráter principalmente negativo, ou que não tenham caminhado tão rápido, nem ido tão longe e tão fundo quanto, na opinião de alguns, seria desejável.

Abertura externa, desregulamentação, privatização, nova lei de informática, regime de propriedade industrial, programa nuclear, reposicionamento em fóruns internacionais -- dadas a quantidade e a escala das mudanças introduzidas desde então, seria possível prever a ocorrência de amplo processo de redefinição de estratégias nos mais diversos setores da sociedade, entre os quais, com destaque, os empresários. Caberia, então indagar: quais as tendências emergentes nesse universo? Na multiplicidade de comportamentos novos, como separar o circunstancial do

duradouro, o que responde a transformações de fundo e o que se prende a situações conjunturais? Quais as condições relevantes na determinação dos rumos desse processo de reposicionamento? Quais os seus desdobramentos prováveis?

Em si mesmas extremamente difíceis pela gama de fatores envolvidos e pela quantidade de informações necessárias para enfrentá-las, essas questões se tornam agora, (agosto de 1992) conceitual e subjetivamente, muito mais complicadas em virtude da enorme incerteza que paira sobre a vida política nacional. Com a Presidência da República soterrada numa avalanche de denúncias, ameaçado seu titular com um pedido a esta altura inevitável de impeachment, o qual, se acolhido, poderá arrastar-se por mais de um ano, nesse momento de comoção intensa conjecturar sobre o futuro remoto soa como uma temeridade.

A sensação de risco envolvida em tal exercício, contudo, pode ser até certo ponto neutralizada se levarmos em consideração uma peculiaridade aparentemente paradoxal desta crise, a saber, seu diminuto impacto no desempenho da economia. Com efeito, não obstante venha operando com taxas extremamente elevadas de inflação (cerca de 20% ao mês), até este instante a economia demonstra-se relativamente insensível aos efeitos do agravamento dramático do quadro político. Ao contrário do que seria razoável imaginar, não se observou até agora nenhuma reação mais nervosa por parte dos agentes econômicos, nenhum movimento especulativo de maior intensidade. E' verdade, houve quedas nas Bolsas e pequenos saltos na cotação do dólar. Mas nada que produzisse abalos significativos. Dois meses depois das denúncias que atingiram de morte a autoridade do presidente, a economia segue funcionando normalmente, ausentes oscilações maiores no comportamento dos preços e no ritmo de atividades.

Razões para que venha sendo assim não faltam, e os analistas, de maneira geral, coincidem ao apontá-las: 1) o controle exercido sobre a emissão da moeda; 2) a contenção do déficit fiscal; 3) a disponibilidade de reservas cambiais confortáveis; 4) a simples realidade da recessão, cujo efeito sobre o emprego sufoca as demandas salariais e deprime o consumo, inibindo a alta descontrolada dos preços; enfim, 5) a confiança transmitida pelos condutores da política econômica de que as regras do jogo não serão mais quebradas por medidas intempestivas que peguem os agentes despreparados. Este último dado é fundamental: depois de uma longa história de intervenções bruscas e pretensamente definitivas, que não debelaram a inflação mas desorganizaram a economia e provocaram prejuízos sérios, a garantia reiteradamente renovada de que não haverá mais recurso a truques, choques ou pacotes, para muitos, cai como um bálsamo.

Compreende-se, assim, a atitude de tantos empresários que vêem na "serenidade" do ministro Marcílio a condição que lhes permitiria planejar a médio e longo prazo.

Mas não é tudo. A política de estabilização é apenas uma das vertentes da política econômica. A outra é a sua dimensão estratégica: as reformas liberalizantes que, desde o início, constituem o cartão de visita do governo Collor. A crise assumiria de imediato outra natureza se o mesmo estivesse sob o assédio de forças hostis a esse programa, aglutinadas em torno de propostas alternativas que cindissem, de alto a baixo, o conjunto da sociedade. Tal não ocorre. Pelo contrário, a preocupação em todos é evidente: trata-se de circunscrever o raio da crise, isolar seus efeitos, assegurar que mesmo na hipótese limite, de que tenha por desfecho a substituição de Collor, ela não acarretará uma ruptura do processo em curso naquilo que ele tem de essencial, vale dizer, a abertura econômica e a redefinição do papel do Estado. E' só isso que permite entender a posição tomada por um representante tão conspícuo do conservadorismo brasileiro quanto o jornal O Estado de São Paulo, ao reclamar do Presidente da República este último gesto de desprendimento: a renúncia, como única forma de preservar o muito, que pelo seu esforço, já teria sido alcançado.

São essas e outras propriedades que nos facultam qualificar como crise de governo a conjuntura que estamos vivendo agora. Ela ocorre em um momento difícil, quando os problemas em outras esferas abundam, e não sabemos que consequências eles poderão gerar. Caberia falar em simultaneidade de crises. Mas, em contraste com o que sucedeu em outras ocasiões, elas não se superpõem, não se enlaçam, permanecem como que insuladas.

Até quando? Com esta pergunta tocamos no ponto nevrálgico. E' que, se em sua origem a crise não põe em questão a economia, os esforços de Collor para se manter no poder, contra tudo e contra todos, pode, sim, ter efeitos econômicos de proporções enormes. Pela tentação, que se revelará maior a cada dia, de ceder às conveniências dos políticos de cujo apoio depende para sobreviver no cargo, mesmo que para isso tenha que sacrificar o crédito, interno e externo, que a sua equipe econômica lhe empresta. Indicações de que este caminho será efetivamente trilhado já começam a se multiplicar. Os analistas desenham, para essa eventualidade, os cenários mais pessimistas: aceleração inflacionária, redobrada incerteza, aguda instabilidade. A indefinição aumenta quando adotamos uma perspectiva de tempo mais dilatada. Fixados no calendário político de 1993 o plebiscito sobre a forma de governo e o debate da revisão constitucional, a arena política será redesenhada pelos realinhamentos que as novas questões

incorporadas à agenda irão determinar. E logo estaremos lançados em eleições simultaneas para a Presidência, a Câmara, parte do Senado, e para todos os governos e Assembléias Legislativas estaduais. Com tanta coisa em jogo, é difícil imaginar que economia e política sigam em vias separadas. Se a instabilidade política perdura, a economia não ficará, certamente, bem comportada.

No que vem a seguir, com todas as reservas que o exposto acima recomenda, trabalharemos com uma hipótese forte: vamos supor que, não obstante os avatares da conjuntura, truncadas como provavelmente serão, as reformas em andamento terão continuidade. Enunciá-la desde já é preciso, porque é ela que estabelece as condições dentro das quais se torna plausível o cenário esboçado pelas proposições que alinhamos abaixo.

1) Apesar do radicalismo que marcou, num primeiro momento, o discurso das autoridades econômicas, a liberalização das importações vem se realizando no Brasil de forma relativamente ordenada. De saída foram eliminadas todas as restrições que incidiam sobre as importações, e anunciada a adoção próxima de uma reforma tarifária de grande envergadura. Divulgado com algum atraso depois de intenso processo de consulta a entidades empresariais, o cronograma original desta previa a redução, de 32,2 para 14,2% da alíquota média, e da dispersão das tarifas, de 0 a 40%, no prazo de quatro anos -- de 1991 a 1994. Mais tarde, já no início do ano corrente, o governo decidiu antecipar em seis meses a implementação da reforma. Os objetivos finais, contudo, foram preservados. Salvo a ocorrência de novas mudanças de rumo, o Brasil sairá do processo com níveis de proteção tarifária superiores aos vigentes hoje em alguns países da América Latina, como o Chile, a Argentina, ou o México.

Por outro lado, ao contrário do ocorrido em outras experiências no continente em passado não muito remoto, o duplo risco envolvido nos ensaios de liberalização do comércio exterior em contextos de desequilíbrios macroeconômicos graves -- a manipulação de alíquotas e câmbio para fins de controle inflacionário -- em geral foi evitado. Em certo momento -- segundo semestre de 1990 -- essa tentação parece ter sido grande. Mas não durou muito. Em resposta ao forte clamor do setor produtivo, e bem conhecidas as consequências daquela combinação desastrosa, o governo rapidamente evoluiu para uma política mais moderada: a defasagem cambial, em boa medida, foi corrigida e reiterados foram os protestos de que não se pretendia empregar discricionariamente as reduções tarifárias, como medidas retaliatórias.

Em consequência das circunstâncias acima, e da realidade palmar de

uma economia mergulhada em longa e profunda crise recessiva, não obstante o crescimento observado no período, as importações se mantêm até hoje em nível acentuadamente baixo, não chegando a afetar diretamente, de forma significativa, o desempenho da indústria, salvo em alguns setores específicos, dos quais o automobilístico é o que mais se destaca.

2) Já há algum tempo, as indicações vêm se acumulando de que as empresas têm adotado um conjunto de providências típicas para se ajustar às novas condições prevalentes na economia. Uma rápida inspeção no material editado pela imprensa de negócios e nos resultados das sondagens realizadas periodicamente por firmas de consultoria nos permite listar algumas delas: 1) **reorganização administrativa**: a) eliminação de níveis hierárquicos e esforço para envolver mais fortemente os empregados, através do redesenho dos sistemas de comunicação interna, da reorientação da política de treinamento e da redefinição de planos de carreira, entre outras medidas; b) concentração de recursos em torno das atividades essenciais da empresa e subcontratação de atividades acessórias, especialmente na área de prestação de serviços, como limpeza, alimentação, transporte e manutenção -- a chamada terceirização 2) **mudança de padrões operacionais**: a) redução geral de custos, com cortes de funcionários, controle estrito de despesas, diminuição de estoques e do endividamento; b) atenção maior à qualidade dos produtos 3) **especialização**: desativação de linhas, concentração na produção de itens com demanda claramente definida e nos quais a empresa disponha de vantagens competitivas -- decisão frequentemente associada à opção pela comercialização de itens importados; 4) **modalidades alternativas de financiamento**: a) créditos mútuos entre empresas a custo inferior aos de mercado; b) diversificação de fontes: captação externa, levantamento de recursos através de novas emissões de debentures e ações; 5) **recomposição societária**: recurso alternativo à consolidação ou à cisão de empresas, com vistas ao enxugamento da estrutura administrativa, à simplificação da contabilidade e à redução de despesas fiscais -- no caso das consolidações --, ou -- no movimento oposto -- para escoimar do patrimônio da empresa os investimentos típicos de pessoa física e separar as unidades lucrativas das deficitárias, a fim de facilitar novas chamadas de capital e melhorar a posição junto aos credores; 6) **estabelecimento de novas alianças**: fusão/associação de empresas para reforçar a posição conjunta face a concorrentes.

3) Eminentemente defensivos, a maior parte desses movimentos podem ser tidos como reações adaptativas às circunstâncias engendradas pela recessão¹. Mas nem todos, e não inteiramente. Eles refletem, igualmente,

¹ Estudo detalhado do processo de reestruturação em curso em setores selecionados da indústria

um fenômeno mais profundo, a saber: a reorganização levada a efeito pelas empresas com vistas à retomada do crescimento, o qual, em função da abertura econômica e das demais reformas liberalizantes em curso, se dará necessariamente em novas base.

Tal percepção era claramente manifestada, há quase dois anos, pelo dirigente de um dos maiores grupos têxteis do país, quando ele advogava a adoção, aqui, de um sistema de cotas de importação similar ao existente nos Estados Unidos, com base neste argumento: "Quando o mercado reaquecer, a importação poderá representar um perigo para as indústrias nacionais."

4) Com a afirmativa precedente somos remetidos a outra dimensão da resposta empresarial às mudanças que estamos considerando: a ação coletiva visando atenuar os seus efeitos negativos e/ou criar condições para que os seus aspectos positivos venham a ser plenamente aproveitados. Com efeito, embora tenha incorporado retoricamente muitos dos temas do neoliberalismo, os empresários industriais nunca se renderam completamente à ideologia do livre mercado. A atitude assumida face à liberalização do comércio exterior é bastante ilustrativa. Reivindicada por algumas de suas lideranças mais expressivas desde meados da década passada, a abertura não aparece a seus olhos como um fim em si mesmo, mas como uma medida transitiva, que se justifica pela necessidade de aumentar a competitividade da indústria nativa e reduzir a ameaça de sanções de parceiros comerciais, e a tais objetivos sua efetivação deve estar subordinada.

Essa posição era formulada com nitidez em importante documento programático datado de 1988, do qual extraímos o trecho abaixo: "A implementação da nova política industrial deve reconhecer que uma parte substancial da indústria brasileira opera hoje em condições resultantes do ambiente em que foi implantada. São ativos que devem ser ampliados e aperfeiçoados (grifado no texto). Uma mudança brusca das regras atuais causaria mais transtornos que benefícios."² A mudança é bem vinda e necessária. Mas deve ser feita cuidadosamente, de forma gradativa e diferenciada, a fim de que a indústria nacional, em seus diferentes setores, tenha tempo para se adaptar às novas condições e possa ganhar com elas.

brasileira pode ser encontrado em Fábio Erber e Roberto Vermulm, Ajuste Estrutural e Estratégias Empresariais - Um Estudo dos Setores Petroquímico e de Máquinas-Ferramenta no Brasil. BNDES/IPEA e FEA/USP, 1992.

² Confederação Nacional da Indústria, Grupo de Avaliação da Competitividade da Indústria Brasileira, Competitividade Industrial: Um Estratégia para o Brasil. Rio de Janeiro, maio, 1988, p. 11.

E' por não observar esses princípios que a reforma comercial tem sido frequentemente criticada. Já aludimos à desobediência a seu cronograma original. Mas não é só isso. As objeções atingem também, entre outros pontos, a inadequação do contexto macroeconômico, que milita poderosamente contra a competitividade do produtor nacional; a prática de reduzir tarifas por meio de decisões administrativas cujos critérios se mantêm opacos; a ausência de políticas complementares para os setores ameaçados pela liberalização, seja com o fim de assegurar a sua desejável reestruturação, seja para organizar a retirada; a inexistência, enfim, de articulações precisas entre a referida reforma e um projeto coerente de política industrial.

Expresso, muitas vezes tacitamente, nas demandas formuladas por empresários de diferentes setores e nos argumentos usados para apoiá-las, o ponto de vista que informa essas críticas aparece de maneira articulada no discurso de algumas entidades. Dentre estas se destaca o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), organização criada há três anos por alguns dos mais influentes empresários brasileiros com o fim específico de elaborar uma estratégia de desenvolvimento para a indústria, cujas concepções foram expostas em extenso documento recentemente divulgado.³ Carecemos de tempo e espaço para dedicar ao mesmo a atenção que ele merece. Restringimo-nos, pois, a avançar essa conclusão, que enunciamos assim, de forma um tanto dogmática: dois anos depois de deslanchado o turbilhão de mudanças que vêm sendo produzidas em nome de um programa liberal de modernização econômica, surge entre os empresários um discurso bem definido, que se inspira no exemplo do Japão, de Coréia e outras experiências nacionais bem sucedidas e as toma como caução de um projeto alternativo.

5) A literatura sobre o processo da política industrial registra como um fato corriqueiro a contradição entre a retórica que envolve essa política e o conteúdo efetivo de sua prática. O caso brasileiro não foge à regra. A despeito das proclamações altissonantes e dos artigos de fé solenemente proclamados, desde o primeiro momento foi possível identificar na política industrial do governo Collor uma nítida tensão entre sua vertente liberal e aquela, por assim dizer, neomercantilista. Ela manifestou-se, por exemplo, na reação escandalizada dos puristas aos Grupos Executivos de Produtividade (GEPS), organismos mistos -- públicos/privados -- criados na esfera da Secretaria Nacional de Economia com a incumbência de subsidiar a formulação de planos setoriais e encontrar soluções negociadas para os problemas enfrentados pelos respectivos setores na fase

³ IEDI, Mudar para Competir. Modernização Competitiva, Democracia e Justiça Social. São Paulo, junho, 1992.

de transição que a economia brasileira atravessava. O mesmo escândalo provocam hoje os acordos celebrados no âmbito das Câmaras Setoriais, que absorveram as atribuições daqueles organismos. Destes, o mais notável foi o acordo da indústria automobilística. O tema está em todas as manchetes, não é preciso que nos detenhamos nele. Basta dizer que em tal acordo o governo reduz impostos em troca de preços reais menores e garantia de emprego. E que, nesse arranjo, os governos estaduais e os trabalhadores sindicalizados comparecem na condição de protagonistas.

Esse fato encerra algumas novidades de grande significação histórica. A presença dos governos estaduais expressa a redistribuição de papéis que se opera entre as instâncias governamentais -- União, estados e municípios -- sob o efeito cruzado das mudanças introduzidas pela constituição de 88 e de transformações estruturais no plano da economia. A descentralização resultante vem convertendo os centros de poder regionais em atores relevantes na definição de políticas para a indústria. Ora, os deslocamentos induzidos pela abertura econômica são setorial e espacialmente específicos: da mesma forma que atingem diferencialmente os diversos segmentos da economia, sua incidência é desigual nas distintas regiões do país. E' natural, portanto, que as estruturas de poder das regiões negativamente mais afetadas pelas políticas que impulsionam tais deslocamentos afigurem-se como focos de resistência organizada e plataformas para a proposição de políticas alternativas. A análise não pode prescindir dessa mediação. A resposta política do empresariado às mudanças de que tratamos deve ser buscada, não apenas nas declarações de seus representantes autorizados ou nos documentos de suas organizações próprias, mas também em arenas tais como o Fórum de Desenvolvimento, patrocinado pelo governo paulista.

Quanto à participação dos trabalhadores no pacto da indústria automobilística, ela manifesta uma clara reorientação no plano das estratégias sindicais. Adstrita até bem pouco tempo atrás a uma ação intransigente pela preservação do salário real de seus representados, fortalece-se agora, no coração da CUT -- o sindicalismo metalúrgico do ABC paulista -- uma tendência nova, a qual, levando em conta a realidade da recessão e a reorganização produtiva em escala mundial, traz para o primeiro plano a defesa do emprego. E, em seu nome, passa a desenvolver uma política propositiva que incorpora necessariamente os dados da economia empresarial. Tendo consolidado previamente o seu poder numa dura trajetória de lutas e consciente das ameaças que pairam sobre ele nesta fase histórica, a vanguarda do sindicalismo industrial brasileiro detém os recursos e exhibe a disposição para se afirmar como interlocutora obrigada no processo de tomada de decisões sobre o futuro da indústria em nosso país.

6) A par de seu dinamismo econômico passado, o Brasil se destacou sempre por suas taras sociais. Estas -- todos sabemos -- explicam-se no essencial pelo fardo massacrante de nossa herança escravista e pela conservação de um estrutura agrária absurdamente concentrada. Ambos os fatores são incompreensíveis, contudo, se não integramos na análise um elemento adicional: a acomodação entre os dominantes, a aglutinação de todos eles, sempre que os interesses de alguma de suas frações foram seriamente ameaçados pelo desafio das classes subordinadas. Esse padrão de "solidariedade mecânica" dos dominantes foi incompatível com a democracia ontem, e não o será menos no futuro. Mas, ela foi favorecida por condições que no presente começam a não mais vigorar.

Com efeito, para trás ficou o modo de inserção do Brasil na economia internacional que tornava convergentes os interesses dos capitais locais -- dos mais modernos aos mais atrasados -- e do capital estrangeiro, associados, todos, na exploração de uma força de trabalho abundante e dócil, num mercado cuidadosamente protegido em expansão contínua e impressionantemente rápida. O processo de globalização que vem redesenhando a economia mundial induz a derrubada das barreiras que defendiam esse sistema e desnuda a sua intrínseca fragilidade. Mais do que simples rivalidade entre firmas, a competição global põe em confronto sistemas produtivos nacionais, com as estruturas políticas correspondentes, numa disputa onde a rede educacional, as instituições de pesquisa, o estoque de conhecimentos e as disposições incorporadas na força de trabalho, o grau de integração entre indústria e finanças e a qualidade do relacionamento entre o setor público e privado, numa palavra, a infra-estrutura social desempenha um papel decisivo. Nesse contexto, os compromissos que asseguraram sempre a reprodução do poder econômico e social das frações mais atrasadas do bloco dominante tendem a se revelar cada vez mais onerosos, e menos compensadores.

Por outro lado, em função dos deslocamentos sociais que acompanharam as profundas transformações econômicas das últimas décadas, e das mudanças nos padrões de ação coletiva a elas associadas, os setores populares, em suas expressões organizadas, fazem sentir pesadamente a sua presença na arena política, e afastam a hipótese de sua exclusão futura.

A combinação desses dois conjuntos de determinações delinea para os empresários uma situação dilemática: a reiteração de suas pautas tradicionais e dos alinhamentos que elas implicam pode garantir a conservação dos privilégios materiais e simbólicos que detêm como proprietários, mas os condena coletivamente ao declínio, como burguesia; a ruptura de tais padrões pode credenciá-los, nessa qualidade, para desempenhar um papel ativo na reordenação internacional em curso, mas além de envolver

mudanças culturais em muitos aspectos dolorosas, encerra todos os riscos que levam os homens a hesitar ao convite para uma grande aventura.

Que fazer? Que direção seguir? O mais provável é que essa questão gere respostas contraditórias, e que na maior parte dos casos leve à formulação de estratégias mistas. É impossível prever como os diferentes elementos vão se comportar em cada uma delas, e qual o peso relativo de cada uma. Mas podemos afirmar com segurança que da maneira como tal questão vier a ser enfrentada pelos empresários dependerá muito de nosso futuro econômico e político.