

# Relação entre Estado e empresariado industrial no Brasil durante 1990 a 2002

*Marina Lazarotto de Andrade<sup>1</sup>*

## **Introdução**

A pesquisa possui como eixo temático o relacionamento entre Estado e empresariado industrial para a promoção do desenvolvimento socioeconômico. Tendo em vista que o empresariado industrial foi, no Brasil, juntamente com o Estado, a base política do modelo Industrialização por Substituição de Importação (ISI), predominante de Vargas até o final dos Governos Militares, a sua nova concepção, guiada pelo neoliberalismo, afetou o relacionamento entre os dois atores. Posteriormente, passada a década de 1990, emerge uma nova onda de pensamento sobre as funções do Estado, o que também altera o padrão de relacionamento entre indústria e Estado. Desse modo, buscar-se-á responder como se alterou a relação entre Estado e empresariado no período entre 1990 a 2002, no Brasil.

Visando guiar a pesquisa, foram traçados objetivos. O objetivo geral procura compreender como se desenvolveu a interação entre o setor industrial brasileiro e o aparato estatal, desde o governo de Fernando Collor de Mello até o final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Diante disso, dois objetivos específicos se articulam para responder à pergunta. (i) Identificar a evolução da organização do empresariado industrial, principalmente através das entidades de representação de classe; ressaltando os principais segmentos industriais que influenciam o posicionamento do todo e as contradições dentro do setor. (ii) Identificar as mudanças ocorridas dentro da estrutura do governo, do poder Executivo.

O método utilizado no desenvolvimento do trabalho é o rastreamento de processos (*process tracing*). A fim de analisar o posicionamento do empresariado industrial e as ações governamentais, foram elencadas e estudadas algumas políticas-chave: política macroeconômica, industrial e de comércio exterior, e política externa. Também, foram utilizados documentos de instituições (CNI, IEDI, planos de políticas do governo, IPEA) e acervos de jornais (Folha de São Paulo e Valor Econômico) com depoimentos de personalidades do setor industrial e do governo.

O artigo está dividido em três seções. A primeira apresenta a literatura com a qual o trabalho dialoga. A segunda parte demonstra através do tempo as mudanças no

---

<sup>1</sup> Aluna de mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Bolsista CAPES.

relacionamento entre Estado e empresariado industrial encontradas na pesquisa. Finalmente as principais conclusões da pesquisa.

### **O Estado Desenvolvimentista**

Para os países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil, questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e inserção internacional sempre foram pontos sensíveis, principalmente após a consolidação das fronteiras nacionais (GUIMARÃES, 2006). Evans (1995) coloca que o desenvolvimento é definido pela relação entre a capacidade produtiva local e as atividades globais, isto é, a posição ocupada pelo país na divisão internacional do trabalho. Visando promover o desenvolvimento, o Estado tornou-se um ator central na promoção de transformações econômicas, modernização da agricultura, industrialização e na garantia de níveis básicos de bem-estar social (EVANS, 1992). Durante o século XX, o Estado envolveu-se diretamente, enquanto produtor, nos processos de acumulação de capital. Assim, a criação de riqueza não é apenas atribuição do mercado.

Todavia, a atuação econômica do Estado não está restrita à produção. Segundo, Evans (1995), a ação do Estado também está presente na construção de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva. Tal estrutura é diferente para cada tipo de Estado e ela permite a coordenação da ação privada e estatal sob um aparato de regras, de espaços de diálogo para a definição e execução de um projeto de desenvolvimento.

Os resultados, para Evans (1995), dependem não só da interação, mas da capacidade dos atores em executar as ações. Os Estados variam quanto às suas estruturas institucionais, isto é, não há um modelo institucional ótimo para o desenvolvimento. Dessa forma, o isomorfismo institucional, ou seja, as intervenções para o desenvolvimento que criaram incentivos para que países em desenvolvimento adotassem as “melhores práticas”, cuja forma é improvável que se enquadre em contextos específicos de países em desenvolvimento, levam os países à armadilha da capacidade: uma dinâmica na qual os governos constantemente adotam reformas para assegurar a continuidade dos fluxos de financiamento externo e legitimidade, mas nunca realmente melhoram (ANDREWS, PRICHNETT, WOOLCOCK, 2012, p. 2).

A partir da percepção de que os Estados não são genéricos, Evans (1995) construiu dois tipos extremos ideias de Estado com o objetivo de classificar as variações de estrutura estatal e relação Estado-sociedade. Dessa forma, o Estado Predador impede qualquer tentativa de desenvolvimento. Nesse tipo de Estado, existe laços individuais entre Estado e grupos favorecidos. Esta relação de maximização individual a despeito de resultados coletivos resulta na captura da burocracia.

Por outro lado, no Estado Desenvolvimentista, a burocracia possui os incentivos clássicos weberianos (recrutamento meritocrático, recompensa de carreira em longo prazo, criando senso de comprometimento e senso de coerência corporativa), conferindo autonomia. Contudo, a burocracia não é autônoma ou desconectada da sociedade, mas inserida (*embedded autonomy*). A burocracia possui autonomia de ação, mas ao mesmo tempo está vinculada à sociedade, mantendo a coerência entre as influências internas e externas (EVANS, 1995). Nesse sentido, reforça-se o caráter de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, já que as instituições criadas pelo Estado Desenvolvimentistas não estão alheias a qualquer influência, nem totalmente inseridas a ponto de evoluir ou para a corrupção generalizada nos órgãos do Estado (motivado pela maximização individual) ou para a condução voltada à renda dos aparelhos do Estado pelo setor privado.

A escolha de analisar o relacionamento entre o empresariado industrial e o Estado se justifica por três fatores. Primeiramente, cabe ao industrial a responsabilidade de produção e circulação de mercadorias. O segundo fator identifica os empresários industriais como atores fundamentais na configuração e sustentação de coalizões políticas e instauração de um novo modelo no cenário nacional (DINIZ; BOSCHI, 2007). Desse modo, para a construção de um Estado voltado à promoção do desenvolvimento no Brasil, é essencial a participação desse importante ator político nacional. Finalmente, o Estado é responsável pela implementação de políticas e estratégias. Ao Estado cabe articular-se a fim de transformar a estrutura potencial em ação efetiva. Segundo Diniz e Boschi (p.11, 2007)

[...] os casos bem-sucedidos de desenvolvimento capitalista nas fases mais recentes se explicam, fundamentalmente, pelo estabelecimento de arenas de negociação e articulação entre os setores público e privado sob formas adequadas de coordenação estatal.

Tendo em vista que os modelos de Estado são tipos ideais, eles não são reais. Através de tipos ideais, é possível estabelecer qual a função lógica e a estrutura dos conceitos com o qual escolhe-se trabalhar (WEBER, 1991, p. 100). O tipo ideal é construído através da acentuação unilateral de um ou vários pontos a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento. Eles não são a realidade, mas ferramentas para organizá-la logicamente. Nesse sentido, quanto mais um Estado real se aproxima do tipo ideal, mais provável os resultados.

As análises devem se concentrar em explicar a distância entre o real e o ideal. O Brasil é um país que exhibe parcialmente e imperfeitamente aproximações com as características da autonomia inserida. Essas estruturas e as mudanças institucionais que aproximam ou afastam o país do ideal desenvolvimentista serão destacadas na seção seguinte. Ainda, destaca-se a importância das políticas macroeconômica, industrial e de comércio exterior, e externa,

configurando-se um tríptico das políticas governamentais potenciais que visam transformar e efetivar as ações de promoção do desenvolvimento. O planejamento e a condução dessas políticas são influenciados pelo diálogo entre setor produtivo industrial e estrutura governamental.

Neste trabalho serão analisadas o que se denominou políticas de desenvolvimento -macroeconômica, industrial e de comércio exterior, e política externa-, visando compreender como se alteraram as relações entre Estado e empresariado industrial, entre 1990 e 2002.

### **Método e períodos**

A pesquisa propõe, a fim de explicar mudanças no relacionamento entre Estado e empresariado industrial, no período de 1990 até 2002, utilizar o método de rastreamento de processos (*process tracing*). A essência do método, para Beach e Pedersen (2013), está na necessidade ultrapassar a ideia de que explicação é apenas a correlação entre variável independente e resultados. As vantagens do *process tracing* perante outros métodos se encontram no tipo de explicação proposta cujo principal componente são os mecanismos causais subjacentes aos processos (FALLETI, 2016), os quais “permitem ao pesquisador fazer fortes inferências dentro de um caso sobre o processo causal pelo qual os resultados são produzidos” (BEACH, PEDERSEN, 2013, p.2).

A definição do método *process tracing* possui variações na Ciência Política cujas diferenças estão conectadas às formas com que os autores percebem o relacionamento entre teoria e método<sup>2</sup> (FALLETI, 2016, p.2). Dessa forma, utiliza-se o conceito de Falletti (2016) para o método de rastreamento de processos, definido pela autora como “guiados por teoria” (TGPT – *theory-guided process tracing*) capaz de unir as três funcionalidades -ilustrar, gerar e testar- do método. O TGPT possui dois tipos de processos causais e temporais: extensivo e intensivo. Enquanto os processos extensivos incluem a causa e o resultado de interesse e as variáveis intervenientes mediadoras, os processos intensivos mediam entre uma suposta causa e um resultado de interesse, mas não incluem a causa desencadeante ou o resultado (FALLETI, 2016). Nesse sentido, em processos intensivos, os mecanismos causais que conectam eventos e sequências explicam o como da causação.

---

<sup>2</sup> Beach e Pederson (2013) colocam três variantes: (i) *theory-testing process-tracing* deduz uma teoria de uma literatura existente e testa se as evidências mostram a presença dos mecanismos apresentados enquanto hipóteses; (ii) *theory-building process-tracing* busca construir uma explicação teórica generalizável a partir das evidências empíricas, inferindo a existência de mecanismos causais mais gerais a partir de fatos de um caso particular; (iii) *explaining-outcome process-tracing* tenta produzir uma explicação para um dado resultado de um caso específico. O objetivo não é construir ou testar uma teoria mais geral, mas explicar o resultado de um caso. Foi importante, durante a revisão sobre o método, aprender essas divisões, mas para o projeto considera-se fundamental apresentar os conceitos e o formato que serão utilizados.

A partir dessas definições, será utilizado o TGPT para processos intensivos, ou seja, buscando as sequências transformadoras de eventos que se originam após a causa inicial (insatisfação com as políticas públicas até então implementadas pelo Estado) e como as dinâmicas internas do caso ocorreram para produzir um dado resultado.

### **Abertura política e econômica: de Fernando Collor de Mello a Fernando Henrique Cardoso**

Evans (1992) descreve o papel do Estado para o desenvolvimento em três ondas. Durante a primeira onda, havia grande otimismo em relação à ação do Estado para acelerar a industrialização, modernizar a agricultura e fornecer infraestrutura necessária para a urbanização. A segunda onda, por outro lado, coloca o Estado enquanto problema e é resultado do fracasso das experiências modernizadoras e de mudanças no clima ideológico e intelectual internacionais. Esse clima intelectual questionava o papel econômico ativo do Estado e era ancorado em teorias minimalistas do Estado, período conhecido por neoliberalismo. Já a terceira onda, internacionalmente começa no final dos anos 80, recoloca o Estado enquanto ator central, mas destaca a necessidade de repensar os papéis do Estado em consonância com as novas dinâmicas da sociedade. Nesse artigo, aborda-se a transição entre a primeira e a segunda onda e os eventos da segunda onda.

A retirada do Estado acompanhou um movimento internacional de liberalização da economia que se aliou ao diagnóstico interno acerca do modelo de desenvolvimento ISI iniciado nos 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas, e foi levado a cabo pelos governos militares, até 1985. Assim, o surgimento do neoliberalismo encontrou suporte interno nos defensores da visão economicista da sociedade brasileira, adeptos à estratégia liberal moderna (GUIMARÃES, 2006). Nesse contexto, Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso são governos representantes da ideologia neoliberal no Brasil. Tendo como ponto de partida as sequelas deixadas pelo modelo ISI, a estabilidade tornou-se prioridade, ao passo que a indústria, apesar de estar com estrutura completa e integrada, deixava de acompanhar os avanços tecnológicos cuja propagação era rápida nas economias desenvolvidas (CASTRO, 2011).

Para alcançar a almejada estabilidade econômica e política, foram implantadas, ao longo da década de 1990, reformas. O programa econômico do primeiro presidente eleito democraticamente, em 1990, pós-ditadura militar, previa a conquista da estabilização e de reformas estruturais “centradas na abertura comercial, na redução do papel do Estado como produtor de bens e serviços e na reorganização da administração pública federal” (ABREU; WERNECK, p.313, 2014).

Dentre as principais ações dos governos Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), destacam-se a abertura comercial e o programa de privatizações, coordenados pela Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), de 1990, e intensificados no período FHC; a estabilização monetária, através do Plano Real, de 1994; e o redirecionamento da política externa, a partir dos anos 1990. Essas reformas não só afetaram o regime político em vigor, mas também modificaram o modelo econômico, o tipo de capitalismo, a modalidade de Estado, as características do sistema político e as relações Estado-sociedade (DINIZ, 2004).

A abertura comercial, durante o governo Collor, foi particularmente impactante na política de comércio exterior cuja utilização, durante o processo de ISI, visava controlar as importações. Acabaram, então, as principais formas de controle quantitativo de importações (listas de produtos, regimes especiais de importação), para dar espaço ao controle tarifário (alíquotas), as quais tinham um plano de redução (CASTRO, 2011).

Através da PICE, lançada em junho de 1990, a prioridade das políticas industriais e de comércio exterior deslocaram-se da expansão da capacidade e da substituição de importações, para o estímulo à competição e a busca da competitividade como objetivo empresarial básico (GUIMARÃES, 1997). Para a implementação da nova política, dois mecanismos foram criados: o Programa de Competitividade Industrial (PCI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). O primeiro era voltado para o desenvolvimento de setores de alta tecnologia aplicados à indústria, visando alcançar preços e qualidades internacionais; enquanto o segundo tinha como objetivo a difusão e o desenvolvimento de métodos modernos de gestão empresarial, capacitação e adequação da infraestrutura de serviços tecnológicos. Ambos mecanismos possuíam como pilares a abertura comercial, o incentivo à competição doméstica e o desestímulo às práticas monopolistas (GUERRA, 1997).

A gestão de Collor também foi responsável por uma ampla reforma administrativa a qual implicou mudanças no aparato institucional responsável pela formulação e execução da política industrial. Anteriormente, cabia ao Ministério da Indústria e Comércio (passou a ser Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio) a elaboração da política industrial e a administração das políticas de incentivos e das setoriais. Já ao Ministério da Fazenda cabia a administração da política de comércio exterior (o Conselho de Política Aduaneira, CPA, e a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, a Cacex) e os mecanismos de controle dos preços (CIP). A partir da reforma, o Ministério da Economia adquiriu responsabilidades pela formulação e execução da política industrial e da política de comércio exterior. Dentro do novo

ministério, havia o Departamento do Comércio Exterior (DECEX), que englobava a Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT), e a Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC) – que substituiu a Cacex (GUIMARÃES, 1997).

As reformas econômicas e políticas da década de 1990 são consideradas, pela literatura, como um marco na alteração do modo de relação entre empresário e Estado. Desde 1930, o sistema de representação do empresariado industrial foi bipartite, formado por organizações corporativas de um lado - como sindicatos, federações estaduais e a Confederação Nacional da Indústria (CNI)-; e as organizações civis de associações extracorporativa, de caráter voluntário, setorial e de amplitude nacional, do outro (DINIZ; BOSCHI, 2007). Desse modo, entre 1930 e 1980, a interação era feita entre os empresários e o poder Executivo, sendo caracterizada pelo corporativismo setorial e bipartite, isto é, empresários de diferentes setores possuíam representação junto aos técnicos governamentais em órgãos de consulta e deliberação dentro da burocracia estatal, como o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o Conselho de Política Aduaneira (CPA) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE).

A indústria, segundo Leopoldi (1999), foi o primeiro setor empresarial que adotou uma estrutura corporativa de três níveis: sindicatos locais, federação estadual eclética -reunindo todos os sindicatos-, e uma confederação nacional – agregando todas as federações atuais-. A CNI se consolidou, ao longo dos anos, a fim de corporificar uma vontade coletiva ou, segundo Rodrigues (1997), a hegemonia da visão de mundo da burguesia industrial, mesmo tendo que superar as divergências setoriais.

Durante a década de 1990, essa hegemonia foi fortemente abalada. A ausência de um consenso, como houvera anteriormente, acerca da necessidade de políticas industriais e da participação do Estado para transformações estruturais é substituída por um consenso acerca da necessidade de estabilidade política e econômica entre os industriais. As mudanças geradas pela troca de regime político, a abertura política e econômica, e o esgotamento do processo de ISI fazem surgir, inclusive, novas organizações empresariais como o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) e os Institutos Liberais (DINIZ; BOSCHI, 1993). Essas organizações surgem enquanto produtoras de ideias. Observa-se, portanto, o enfraquecimento da posição centralizadora da CNI em face às novas organizações. A ruptura do modelo setorial e bipartite abre espaço para a ascensão de um modelo híbrido e multipolar. A atuação dos empresários industriais, antes concentrada no Executivo, expandiu-se para o Legislativo através da generalização da prática de *lobby* junto ao Congresso, e para a prática de relações informais, restrita às elites empresariais.

Eli Diniz (2004) caracterizou o governo Collor enquanto burocraticamente insolado, com gestão predominantemente tecnocrata. Dessa forma, a criação do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento radicalizou a centralização do poder na cúpula tecnocrática e verificou-se o fechamento de diversas arenas corporativas tradicionais do período desenvolvimentista. Foram extintos o CDI, a CPA, o CIP e diversos outros conselhos e comissões cujas funções eram a formulação e implementação de políticas e de decisões na área de fomento à produção industrial.

Ainda assim, Collor criou, dentro de sua reforma administrativa, novos mecanismos de articulação e troca de informação entre o governo e as empresas. Foram construídos Grupos Executivos de Política Setorial (GEPS), cujos objetivos eram discutir as medidas relacionadas à aplicação das políticas industriais e submetê-las ao governo. Apesar de não ter prosperado, a tentativa do governo visava institucionalizar o diálogo entre empresário e governo, inaugurando um padrão tripartite de negociação, consagrado pelo corporativismo europeu (DINIZ, 2004). Assim, em contraposição ao modelo bipartite presente durante o processo de ISI, de caráter setorial das negociações entre empresários e Estado, trabalhadores passam a ser inseridos nas negociações como interlocutores legítimos.

As principais consequências da reforma administrativa promovida no governo Collor foram a ruptura com o modelo desenvolvimentista na condução da política comercial, através da extinção da Cacex e o fechamento de tradicionais fóruns de diálogo com o setor privado (FERNANDES, 2010). Apesar do fechamento de canais de diálogo, a atuação do empresariado na primeira metade da década dos anos 1990 foi de clara adesão à agenda neoliberal, guiada pelo diagnóstico em relação às externalidades negativas, geradas pelo modelo de ISI e pelo consenso acerca da necessidade de modernização e estabilidade no país. Essa posição é exemplificada em documentos como a publicação pela FIESP de 1990, “Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno”; “Rumo à estabilidade e ao crescimento”, de 1992; “Modernização das relações de trabalho”, de 1994; “Custo Brasil”, de 1996; e “Emprego e Indústria”, de 1997, da CNI. Apesar de haver grupos contrários à abertura, eles não se manifestavam publicamente (DINIZ, BOSCHI, 2007).

Apoiado pelo sucesso do Plano Real, cujo bom desempenho significou uma ruptura com a cultura inflacionária e com a crise fiscal (DINIZ, BOSCHI, 2007), Fernando Henrique assumiu a presidência em 1995 e governou sob forte consenso entre os atores políticos acerca da necessidade de preservação do equilíbrio macroeconômico como fundamento do crescimento.



Durante os primeiros anos de governo, o sucesso do Plano Real abriu espaço para novos problemas, como a deterioração fiscal, a necessidade de manter a inflação baixa e a política cambial. Receando promover mudanças radicais, como a aclamada desvalorização cambial e o inevitável ajuste fiscal, o governo permitiu que a deterioração das contas externas e públicas avançasse, deixando a economia brasileira vulnerável aos choques externos da segunda metade do mandato (WERNECK, 2014). Predominou, portanto, durante o primeiro mandato, uma política cambial rígida, a crescente dependência do financiamento externo e o desequilíbrio fiscal (GAMBIAGI, 2011).

No segundo mandato de Fernando Henrique, foi consolidado o tripé macroeconômico, institucionalizado em 2000 através da Lei de Responsabilidade Fiscal, composto pela combinação de metas de superávit primário (metas fiscais), câmbio flutuante e metas de inflação (ABREU, WERNECK, 2014). A Lei, ao estabelecer teto para as despesas dos poderes da Federação e ao implementar um rígido programa de ajuste fiscal, tinha como objetivo reduzir a relação da dívida pública/PIB, garantir a estabilidade da taxa de inflação e permitir que a política monetária fosse conduzida com vistas ao atendimento de objetivos domésticos ao invés de ser utilizada para ajustar o balanço de pagamentos (OREIRO, 2015).

Em 1995, mediante o Decreto 1.386 de fevereiro de 1995, foi criada a Câmara de Comércio Exterior (Camex). Visando superar o quadro de desorganização e sobreposição institucional pós-extinção da Cacex, em 1990, a Camex tinha como objetivo a formulação de políticas e a coordenação de atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, cabendo a Câmara a definição das diretrizes da política de comércio exterior (BRASIL, 1995). Apesar de não possuir poder executivo, a Camex criou mecanismos importantes que se consolidaram ao longo do tempo, entre eles a Agência de Promoção às Exportações (Apex).

A Camex foi a solução do primeiro mandato de Cardoso que visava organizar o comércio exterior após a extinção da Cacex. A solução foi limitada devido ao conflito burocrático entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Fazenda (FERNANDES, 2010). Em 1998, foi lançado pela Camex o Programa Especial de Exportações (PEE). A meta central do programa era de duplicar as exportações até 2002, visando reverter as dificuldades no balanço de pagamentos acentuadas pelo aumento das importações (quadro agravado pelas altas taxas de juros e valorização cambial da política monetária de combate à inflação). Todavia, o PEE perdeu força e suas metas se revelaram demasiadamente ambiciosas (VEIGA, INGLESIIAS, 2007).

Durante o período voltado para a estabilização, predominante no primeiro mandato de Fernando Henrique, havia sido conferida hegemonia ao Ministério da Fazenda nos debates

burocráticos. Porém, a necessidade e a demanda por crescimento de alguns setores internos, cuja representação encontrava-se no Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC), abalaram levemente essa hegemonia. O grupo de burocratas composto por José Mendonça de Barros (secretário-executivo da Camex), Luís Carlos Mendonça de Barros (ministro das Comunicações) e André Lara Resende (presidente do BNDES) estreitaram o contato com o presidente e ganharam força como representantes de uma equipe e proposta econômica alternativa à ortodoxia representada pela Fazenda (FERNANDES, 2010).

Durante o segundo mandato do governo, o consenso acerca da estabilidade não foi suficiente para manter alinhamento em todas as outras esferas da política econômica. Dessa forma, aumentou a tensão entre o núcleo duro do governo – composto por Ministério da Fazenda, Banco Central e Tesouro Nacional – e seus opositores dentro do governo, que clamavam por políticas que permitissem a retomada do crescimento, tais como políticas de promoção e financiamento produtivo e às exportações (FERNANDES, 2010).

A oposição identificada dentro das burocracias por Fernandes (2010), possuía respaldo em diversos atores foram do âmbito da burocracia estatal. Nesse sentido, passaram a demandar mudanças não só setores tradicionais da oposição – trabalhadores e intelectuais –, mas também outros setores que tornaram críticos à política econômica de Cardoso, entre eles, parte do empresariado.

Por conseguinte, a relação entre o empresariado e o governo de FHC pode ser dividida entre os dois mandatos. No primeiro, havia forte consenso quanto à necessidade de desmonte da estrutura estatal vigente no período de forte intervencionismo, às reformas de redução do custo Brasil e à conquista de estabilidade econômica. Para Eli Diniz e Renato Boschi (2007), as reformas de Collor e FHC colocaram fim ao capítulo do processo anterior de ISI, sendo elas irreversíveis. Já o segundo mandato foi marcado pela ruptura do pacto entre governo-empresários (DINIZ, BOSCHI, 2007). Nesse momento, um importante segmento do empresariado afastado do governo, sendo abertamente crítico às reformas – destaque para o posicionamento do IEDI-, fortaleceu a ascensão da oposição, representada pelo Partido dos Trabalhadores.

Anteriormente à abertura comercial, a articulação Estado-sociedade incorporou atores estratégicos ao sistema político, através do sistema de corporativismo estatal (organizações corporativas oficiais e extra-corporativas). Neste modelo, o empresariado é um ator político central para o desenvolvimento do país, visto que a política industrial estava no cerne do projeto de ISI (DINIZ, 2004).

Contudo, as reformas orientadas para o mercado “implicariam o desaparecimento da política industrial como objetivo legítimo da ação governamental” (DINIZ, 2004, p.9). Dessa forma, o empresariado industrial perdeu espaço enquanto ator político. Após os primeiros resultados da execução da agenda pró-mercado aparecerem, houve o esvaziamento e a omissão de entidades de classe como a FIESP e a CNI (DINIZ, BOSCHI, 2007).

A despolitização do setor industrial, promovida pelo desmonte da estrutura varguista de relação entre setor produtivo e Estado, levou Eli Diniz e Renato Boschi (2007) a classificarem o setor industrial enquanto um ator coletivo fraco. A fraqueza é explicada por dois principais motivos. O primeiro é a falta de uma organização de cúpula de caráter multissetorial, capaz de agir e de falar em nome do conjunto. Sendo assim, prevalece, dentro das organizações multissetoriais, a voz dos setores da indústria que são hegemônicos. O segundo refere-se à incapacidade histórica de formular plataformas de teor abrangente que incorporem demandas de outros setores, como os trabalhadores.

Ainda, durante o governo Collor e mais claramente durante os governos FHC, houve o “fechamento gradual das instâncias corporativas no interior da burocracia pública, essa estrutura foi desmontada, paralelamente ao reforço do estilo tecnocrático de gestão” (DINIZ, BOSCHI, 2007, p.48). Isso significou, para os empresários, cuja participação intensa no projeto neoliberal os levava a atuar pela retirada do Estado, redução de participação no espaço decisório. Logo, após uma década do projeto neoliberal, no âmbito federal, observou-se, simultaneamente, o aumento da autonomia do Estado em relação à sociedade e ao sistema representativo, e o estreitamento dos vínculos com a nova ordem internacional (DINIZ, 2000).

Durante o segundo mandato de Fernando Henrique, constituiu-se um núcleo crítico, composto pela Fiesp, pelo IEDI, pela Fiemg, Sindipeças e o Sinditêxtil, em oposição a um grupo favorável à condução econômica, representado pela CNI, pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia, pelo Sincicon (sindicato da construção pesada) e pela Abdib (infraestrutura e indústria de base). Havendo, portanto, um grupo de oposição, nas eleições de 2002, foi possível

a construção de uma nova coalizão com apoio de parte do empresariado nacional<sup>3</sup> e o Partido dos Trabalhadores<sup>4</sup>.

### **Inserção internacional: empresários e política externa**

As reformas da década de 1990, citadas anteriormente, alteraram as relações entre empresariado e Estado e a inserção econômica internacional do país. As principais consequências do novo modelo de Estado neoliberal foram a desistência de fazer política internacional própria, a aplicação das reformas do Consenso de Washington (CERVO, BUENO, 2014) e o “desmonte da Era Vargas”. Assim a rigidez fiscal, a retirada do Estado da esfera real da economia, as privatizações e a busca por transparência e confiança do sistema internacional, caracterizaram o governo Collor<sup>5</sup> e Fernando Henrique.

No que concerne a área de comércio exterior, no período FHC, pode-se destacar a mudança do tratamento em relação ao capital estrangeiro e à participação do país em fóruns internacionais e do regime internacional de comércio (GATT-OMC). A primeira mudança ocorreu através de uma Emenda Constitucional, a modificação de tratamento com o capital

---

<sup>3</sup> Em 2000, Cardoso recebeu suporte do empresariado através do Manifesto dos Empresários, que contava com a assinatura de diversos empresários como Lázaro Brandão (Bradesco), Olavo Setúbal (Itaú), Pedro Moreira Salels (Unibanco), Antônio Ermínio de Moraes (Grupo Votorantim), Max Feffer (Grupo Suzano), Emílio Odebrecht (Grupo Odebrecht), Jorge Gerdau (Gerdau), Cláudio Bardella (Bardella), Abram Szjaman (Serviço Social do Comércio-Sesc), Maurício Botelho (Embraer), Hermann Wever (Siemens), Eduardo Gouveia Vieira (Ipiranga). Contudo, em 2002, circulou outro manifesto de apoio a Lula. Nele, empresários como Antoninho Marmo Trevisor (consultor), José Pessoa de Queiroz Bisneto (setor de açúcar e álcool), Lawrence Pih (Moinho Pacífico), Oded Grajew (presidente do Instituto Ethos), Michael Haradom (Fersol), Hélio Cerqueira (Estapar), Paulo Feldman (Ernst & Young), Suely Solferini, entre outros micro e pequenos empresários que concordavam com a mudança de prioridades no país. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0108200001.htm>> e <<http://noticias.uol.com.br/inter/reuters/2002/07/29/ult27u24362.jhtm>>. Acesso em: 20/09/2016.

<sup>4</sup> É importante ressaltar que o PT, a fim de reduzir a incerteza e as desconfianças, passou por um processo de mudança interna que culminou na publicação do documento “Um outro Brasil é possível”. Segundo André Singer (2001), “Do lado conservador, argumenta-se que a ausência de compromissos com o equilíbrio fiscal, a estabilidade monetária e o cumprimento dos contratos cria uma situação de instabilidade econômica desastrosa. Pelo lado das correntes mais radicais do PT, há uma desconfiança de que a proposta ora lançada bloqueie mudanças fundamentais no modelo econômico do país. Ou seja, à direita acredita-se que o programa protege de menos os investidores e à esquerda, que os protege demais. Paradoxalmente, as duas críticas estão corretas. De fato, o documento preparado sob a orientação de Lula, que dirige o Instituto Cidadania, não oferece as garantias reclamadas pelos capitalistas, como gostariam Pedro Malan e Armínio Fraga, mas também não rompe com eles, como preferiria uma ala petista. A opção política implícita apresentada no documento é a de propor mudanças importantes, porém dentro de um diálogo com os empresários. Com isso, ao mesmo tempo que procura não abdicar do papel transformador que se auto atribui, o núcleo central do PT reconhece que não poderá governar sem negociações com a chamada ‘classe dominante’”.

<sup>5</sup> Dentre outras ações externas importantes do governo Collor destaca-se, dentro do campo de energia nuclear, o acordo Quadripartite com a Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a aderência ao Tratado de Tlatelolco. Na aproximação promovida pelo governo com os EUA, destaca-se o início das discussões acerca da Alca, na qual Collor acerta em firmar o acordo 4+1, permitindo a negociação do Brasil apenas junto com seus parceiros do Mercosul.

estrangeiro não só permitiu a este explorar os setores de mineração e energia nacionais, como também modificou o conceito de empresa nacional, isto é, firmas com sede no exterior passaram a dispor do mesmo tratamento que as empresas brasileiras (GAMBIAGI, 2011). O tripé de equilíbrio entre empresas estatais, nacionais e estrangeiras foi abalado da mesma forma que o pacto corporativo entre o Estado a burguesia nacional, cujo suporte à industrialização fora fundamental durante o processo de ISI.

O Plano Real de combate à inflação e a estabilidade monetária afetou o comércio exterior, principalmente devido à valorização cambial. Itamar assume em 1992 e nos dois anos de governo, implementa o Plano Real. O Plano foi um sucesso no controle da inflação. Contudo, a combinação proposta de câmbio apreciado e juros elevados criava uma trajetória de crescimento cada vez menor, com déficits crescentes no balanço de pagamentos e com a expansão da dívida pública. Dessa forma, apesar de conquistar a estabilidade dos preços, não implicou automaticamente a estabilidade no lado real da economia, o crescimento continuava a ser volátil e os investimentos eram baixos.

A pauta de exportações brasileiras tampouco registrou melhoria de qualidade com as inovações da combinação de câmbio valorizado e abertura econômica. Ainda nesse período, o governo brasileiro cedeu, no âmbito do GATT, às pressões dos países centrais e reconheceu o comércio dos serviços e da propriedade intelectual, aderindo aos TRIPs (Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio), em 1993, consolidado pela Lei de Patentes de 1996 (CERVO, BUENO, 2014).

Além disso, acompanhando a nova onda de regionalismo e acordos internacionais, quatro grandes eventos marcaram a atenção do empresariado para a necessidade de organização para enfrentar os novos desafios na década de 1990. O primeiro foi a consolidação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O segundo, o início das negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), em 1994. Terceiro, as negociações entre o Mercosul e a União Europeia para a criação de uma área de livre comércio, em 1995. Finalmente, no fórum multilateral, também em 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC) deu continuidade ao GATT, substituindo-o. Essas negociações exigiram mudança de comportamento por parte do setor privado, resultado em maior organização e na criação de fóruns de articulação multissetoriais para a formação de posicionamentos.

Visando ampliar a participação na definição dos rumos das decisões de política externa, o empresariado participou da criação do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul (FCES), em 1994, através do Protocolo de Ouro Preto. Vinculado ao Grupo Mercado

Comum (GMC), o FCES possui, como principais atribuições relevantes ao estudo, o empresariado organizou-se e criou o Fórum Empresarial do Mercosul, a Associação de Empresas Brasileiras para a Integração do Mercosul e, dentro das entidades representativas, surgiram secretarias específicas que estudam e auxiliam o acesso aos mercados do bloco.

Já bastante explorado pela literatura, as negociações para a formação de um bloco hemisférico, a Alca, inauguraram a organização do empresariado para lidar com assuntos internacionais cujos efeitos distributivos internos afetavam seus setores e, por isso, era necessário estudo do tema, articulação entre setores e segmentos, e participação ativa em fóruns de diálogo com o governo. Segundo Gonçalves, Canuto e Neves (2004), a iniciativa de criação da Alca não se concretizou, porém deixou como resultado de “economia política” da política comercial externa o empenho de diversos empresários e outros segmentos. Os exemplos mais bem-sucedidos a citar é a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) e a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip), de 1998.

Por iniciativa da CNI foi criada, em 1996, a CEB, visando responder às demandas do processo de negociação em curso. A CEB atuou na coordenação dos interesses do empresariado nas negociações em curso, como a Alca e, posteriormente, o acordo entre Mercosul e União Europeia. Dessa forma, coube à Coalizão receber as demandas de distintos setores produtivos, harmonizá-las e apresentar ao governo uma posição unificada em nome de todo o empresariado nacional (PIZETTA, 2005). A atuação da CEB se ampliou e, atualmente, acompanha as negociações dentro do Mercosul, entre o bloco e outros países ou blocos, na OMC e os acordos bilaterais.

É preciso destacar que, apesar da CEB emitir uma opinião que visa unificar a voz do empresariado nacional, os diversos segmentos produtivos fragmentam-se em seus posicionamentos e meios de ação. Durante a abertura, por exemplo, a reação não foi homogênea. Alguns setores buscaram internacionalizar-se (têxtil, calçadista, agronegócio); outros se manifestaram favoráveis ao retorno ou manutenção da proteção comercial via barreiras tarifárias (brinquedos); um terceiro grupo desejou um projeto de reestruturação industrial e a abertura gradual (autopeças, máquinas e equipamentos, têxtil e eletroeletrônicos) (OLIVEIRA, 2003). Além disso, alguns setores optaram pela participação mais ativa nas organizações extra corporativas ou criaram seus próprios fóruns de construção de posicionamento, como o setor agropecuário, por intermédio da CNA, Icone.

## **Conclusão**

A partir das mudanças apresentadas, é possível assinalar algumas conclusões. A política macroeconômica, consolidada através do tripé com metas de inflação, câmbio flutuante

e metas fiscais (superávit primário), foi priorizada pelos governos ante políticas industriais e voltadas à promoção do crescimento. A política externa representou o paradigma de desconfiança com o Estado, típico do período neoliberal, que dominou na década de 1990. Assim, era imprescindível a entrada do Estado brasileiro nos regimes multilaterais da nova ordem. Devido aos efeitos distributivos decorrentes da política externa, principalmente de seu vetor econômico, esta política politizou-se e passou a integrar os discursos e interesses políticos.

O empresariado industrial se viu diante de dois paradigmas de Estado: um intervencionista, que conduziu as políticas econômicas durante a maior parte do século XX; e outro enxugado em suas funções. Após o diagnóstico negativo acerca do intervencionismo, os exemplos internacionais indicando a retirada do Estado e o plano de estabilidade econômica seguindo as boas práticas internacionais, os industriais apoiaram o programa de estabilização. Contudo, com o fechamento dos canais de diálogo e necessidade de retorno do crescimento, este apoio deteriorou-se com a percepção pelo empresariado da necessidade de voltar a ser um ator político relevante na cena nacional, através do diálogo com os governos e da participação na formação de políticas econômicas e produtivas.

Dessa maneira, no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, parte dos industriais optou pela não continuidade. Mudanças no pensamento da esquerda brasileira e o descontentamento por parte do empresariado (pode-se destacar apoio direto de grandes figuras como Eugênio Staub, Josmar Avelino e José de Alencar) formaram uma janela de oportunidade de apoio a Luís Inácio Lula da Silva, candidato e vitorioso pelo Partido dos Trabalhadores às eleições presidenciais de 2002.

### **Referências bibliográficas**

ABREU, Marcelo de Paiva e WERNECK, Rogério L. F. Estabilização, Abertura e Privatização, 1990-1994. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. Cap. 15. p. 313-330.

CASTRO, Lavinia Barros de. Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 6. p. 131-164.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. 605 p.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato R. **A Difícil Rota do Desenvolvimento: empresários e a agenda**

DINIZ, Eli. **Democracia e Desenvolvimento: a relevância da dimensão político-institucional**. Rio de Janeiro, 2004.

DINIZ, Eli. Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento: Dilemas do Capitalismo Brasileiro. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, n.55-56, p. 241-262, 2002.

DINIZ, Eli. Entrevista concedida à Folha de São Paulo. **Folha de São Paulo**, 22/10/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u25925.shtml>>.

DINIZ, Eli. **Globalização, Governança e Reforma do Estado**. Textos Para Discussão, Rio de Janeiro, v. 391, p. 1-15, 1997.

EVANS, Peter B. **Embedded Autonomy: states and industrial transformation**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995. 323 p.

EVANS, Peter. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. In: HAGGART, Stephan e KAUFERNAN, Robert (org). **Politics of Economic Adjustment**. Princeton University Press, 1992.

FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. **Burocracia e Política: a Construção Institucional da Política Comercial Brasileira Pós-Abertura Econômica**. 2010. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 7. p. 165-195.

GIAMBIAGI, Fabio. Rompendo com a Ruptura: o governo Lula (2003-2010). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 8. p. 195-237.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 455 p.

LEOPOLDI, M. A. P.. Estratégias de ação empresarial em conjunturas de mudança política. In: Dulce Pandolfi. (Org.). **Repensando o Estado Novo**. 1ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999, v. 1, p. 115-133.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Estratégias e Modelos de Desenvolvimento. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 19-35.

MARCONI, Nelson. Estrutura produtiva e desenvolvimento econômico. In: BARBOSA, Nelson et al. **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. Cap. 2. p. 31-70.

OLIVEIRA, Ivan T. Machado e MILANI, Carlos R. S.. Atores não Estatais e Trade Policy-Making no Brasil: análises dos interesses e das estratégias da CEB e REBRIP. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 55, no 2, p.367 – 401, 2012.



OREIRO, José Luis. Muito além do tripé: proposta de um novo regime de política macroeconômica para dobrar a renda *per capita* em 20 anos. In: BARBOSA, Nelso et al. **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. Cap. 5. p. 121-152.

PIZETTA, Diego Eugenio. **A Coalizão Empresarial Brasileira nas Negociações da ALCA**. 2005. 169 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

pós-neoliberal. Belo Horizonte: Editora UFMG. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007. p. 185.

SINGER, André. **Os Sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WERNECK, Rogério L. F. Alternância Política, Redistribuição e Crescimento, 2003-2010. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. Cap. 17. p. 357-381.

WERNECK, Rogério L. F. Consolidação da Estabilização e Reconstrução Institucional, 1995-2002. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. Cap. 16. p. 331-356.