

Estado e Sociedade no Brasil:

a obra de
RENATO BOSCHI
e **ELI DINIZ**

José Szwako • Rafael Moura • Paulo D'Avila Filho
(Organizadores)



ideia 

Eli Diniz e Renato Boschi viram crescer uma parceria profissional e de amizade ao mesmo tempo em que acompanhavam com agudo senso analítico a evolução da composição e comportamento do empresariado brasileiro, particularmente industrial e bancário, nos últimos trinta anos. Às pesquisas conjuntas deve ser adicionada a tarefa didática da formação de mestres e doutores no antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), ora Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Foram muitas dezenas de aluno(a)s que se tornaram mestres e doutores sob a orientação direta de uma ou de outro, em qualquer caso expostos aos seminários por eles ministrados, e nos quais se iniciavam no aprendizado de um Brasil que buscava se organizar como democracia moderna, liberto dos 21 anos de ditadura militar. Renato Boschi ainda encontrou suficiente disposição para ocupar cargos de direção no Instituto sempre que solicitado, e com inalterada eficiência.

São oportunas e justas as homenagens materialmente preservadas, posto que a profissão de professor e de pesquisador se exerce sem que as contribuições pedagógicas e de conhecimento inovador obtenham imediato retorno, dispersas que são na memória dos estudantes e no aproveitamento silencioso de anônimos leitores. Testemunha permanente das incursões intelectuais de ambos, eu aproveitei não somente o resultado de seus trabalhos, alterando substancialmente

Estado e Sociedade no Brasil:

a obra de
**RENATO BOSCHI
e ELI DINIZ**

Copyright © 2016 dos autores

Todos os direitos desta edição reservados a
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas
Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED.

É proibida a reprodução total ou parcial, por quaisquer meios, sem autorização
prévia por escrito, dos organizadores.

Capa, projeto gráfico e produção editorial

Ideia D

Revisão e padronização editorial

Miriam Junghans

Foto de capa

Renato Perissinotto

Catálogo na Fonte – Débora Koshiyama CRB-15/284

E74

Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli
Diniz / organizado por José Szwako, Rafael Moura, Paulo
D'Avila Filho. – Rio de Janeiro : CNPq, FAPERJ, INCT/PPED,
Ideia D, 2016.
276 p. : il. ; 23 cm.

ISBN 978-85-5731-001-8

1. Brasil – Estado e Sociedade. 2. Renato Boschi. 3. Eli Diniz.
4. I. Szwako, José. II. Moura, Rafael. III. D'Avila Filho Paulo.
IV. Título. V. Título: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz

CDD – 320.981
CDU – 321(81)

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas
Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED

Rua da Matriz, 82 – Botafogo
22260-100 – Rio de Janeiro/RJ

Tel: (21) 2266-8300

<http://inctpped.ic.ufrj.br>

e-mail: inctpped.secretaria@gmail.com

Esta publicação contou com o apoio do CNPq e da Faperj

Estado e Sociedade no Brasil:

a obra de
RENATO BOSCHI
e **ELI DINIZ**

José Szwako • Rafael Moura • Paulo D'Avila Filho
(Organizadores)



Organizadores

José Szwako

Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp. Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Organizador do livro *Curso Livre de Teoria Política* (Ed. Appris).

Rafael Moura

Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Paulo Mesquita D'Avila Filho

Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Professor do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Créditos

BOSCHI, Renato.

Associativismo urbano e democratização: algumas reflexões teóricas. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v.12-13, n.1-2, p.107-120, 1981-1982.

BOSCHI, Renato.

A abertura e a nova classe média na política brasileira: 1977-1982. *Dados*, Rio de Janeiro, v.29, n.1, p.5-24, 1986.

BOSCHI, Renato.

Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, n.48, p.84-103, jan.-mar. 2010.

DINIZ, Eli.

Máquinas políticas e oposição: o MDB no Rio de Janeiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v.23, n.3, p.335-357, 1980.

DINIZ, Eli.

A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica de abertura. *Dados*, Rio de Janeiro, v.28, n.3, p.329-346, 1985.

DINIZ, Eli.

Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. *Dados*, Rio de Janeiro, v.34, n.3, p.349-377, 1991.

DINIZ, Eli.

Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, Rio de Janeiro, v.38, n.3, p.385-415, 1995.

DINIZ, Eli.

Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.21, n.47, p.9-20, 2013.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n.1, p.9-34, 1977.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Autonomia e dependência na representação de interesses industriais. *Dados*, Rio de Janeiro, n.22, p.25-48, 1979.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, v.5, p.48-81, 2002.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n.52, p.15-33, 2003.

Sumário

Prefácio	11
Apresentação	15
Agradecimentos	21
PARTE 1 – ESTADO & DESENVOLVIMENTO	
Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica <i>Eli Diniz, Renato Boschi</i>	25
Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90 <i>Eli Diniz</i>	47
Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI <i>Eli Diniz</i>	73
Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro <i>Renato Boschi</i>	93
PARTE 2 – EMPRESARIADO	
Autonomia e dependência na representação de interesses industriais <i>Eli Diniz, Renato Boschi</i>	111
Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80 <i>Eli Diniz</i>	133
Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista <i>Eli Diniz, Renato Boschi</i>	157
Empresariado e estratégias de desenvolvimento <i>Eli Diniz, Renato Boschi</i>	181
PARTE 3 – MOVIMENTOS SOCIAIS & ABERTURA DEMOCRÁTICA	
Máquinas políticas e Oposição: o MDB no Rio de Janeiro <i>Eli Diniz</i>	207
Associativismo urbano e democratização: algumas reflexões teóricas <i>Renato Boschi</i>	227
A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica de abertura <i>Eli Diniz</i>	239
A abertura e a nova classe média na política brasileira: 1977-1982 <i>Renato Boschi</i>	257

PREFÁCIO

Em setembro de 1977 recebi o convite de um professor do IUPERJ, que eu ainda não conhecia, para que fosse ao Rio falar sobre a transição democrática e os empresários. Ele provavelmente havia lido uma série de artigos meus na *Folha de S.Paulo*, nos quais eu anunciava que a transição democrática estava começando porque um fato novo – o conjunto de medidas autoritárias tomadas em abril daquele ano, que ficaram conhecidas pelo nome de Pacote de Abril, havia afinal levado a burguesia, que desde 1964 estava fechada com o regime militar, a iniciar a ruptura dessa aliança de classes. Quando terminei minha fala, percebi que o convite não havia partido apenas de Renato Boschi.

Uma bela jovem levantou-se e começou a apresentar objeções à minha tese segundo a qual o fato histórico novo que iria determinar a democratização do país era a mudança de posição dos empresários industriais, que haviam se associado à tecnoburocracia civil e militar para levar adiante a industrialização, mas já não se revelavam mais dispostos a aceitar sua tutela nesse empreendimento. Essa jovem era Eli Diniz.

Começava assim uma longa e profícua amizade e colaboração entre o economista que entende essa disciplina como economia política e os hoje ilustres cientistas políticos que sempre perceberam que é impossível separar radicalmente a ciência política da economia, o Estado do mercado. Dessa semelhança de pontos de vista resultou inclusive um artigo com Eli Diniz, “Empresariado industrial, democracia e poder político” (2009), no qual discutimos a possibilidade de uma nova coalizão de classes desenvolvimentista se formar no Brasil no quadro do governo Lula.

Foi assim com alegria que recebi dos organizadores deste livro – dedicados alunos de Eli e Renato – o convite para escrever este prefácio. E foi com prazer que me pus a ler e principalmente a reler os trabalhos que eles escreveram desde o final dos anos 1970 sobre as relações entre o Estado e a sociedade brasileira, e desta com os empresários industriais. Artigos que começam com uma notável *survey* da literatura brasileira e internacional sobre a relação Estado-sociedade, “Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica” (1977).

Nesse artigo já vemos qual seria o coração da abordagem de Diniz e Boschi. Ela é binária, mas nada simples. De um lado temos a abordagem pluralista, que pode também ser denominada de liberal. É a abordagem da ciência política americana e, portanto, a abordagem dominante. De outro lado, a abordagem corporativista, que também pode ser chamada de desenvolvimentista. De um lado a multiplicidade de grupos de interesse; de outro as classes sociais intermediadas pelo Estado. Em alguns momentos eles se sentem tentados a identificar o pluralismo com a democracia e

o corporativismo com o autoritarismo, como quer o pensamento dominante, mas não se deixam levar por essa artimanha. O pluralismo tem origem no liberalismo, que nasceu autoritário, militantemente contra a democracia; o corporativismo ou o desenvolvimentismo também nasceram autoritários, mas não estão condenados ao autoritarismo. Conforme nossos autores, a dicotomia entre sistema corporativo e sistema partidário expressaria uma polaridade equivocada, tendo em vista o fato do neocorporativismo representar, em essência, a resolução do conflito interclasses – acirrado em muito pelo poder do partido social-democrata – por meio de um acordo coletivo. Sobre tal falsa polaridade, discorrem: “a associação entre o corporativismo é uma herança do autoritarismo a ser superada... Do ponto de vista econômico, o corporativismo ensejou o aprofundamento de um modelo de desenvolvimento... Do ponto de vista político, ao abrir novos canais de participação, propiciou a incorporação política dos atores emergentes...” (Diniz, Boschi, 1991, p.26).

O Brasil desenvolveu-se enquanto foi desenvolvimentista – entre 1930 e 1980 – primeiro no quadro do modelo de industrialização substitutiva de importações e, a partir de 1967, através de um bem sucedido modelo de exportações de manufaturados. A estagnação dos anos 1980 foi causada pelo equívoco recorrente dos países em desenvolvimento de tentar crescer com endividamento externo. Desde 1980 a economia brasileira está semiestagnada, crescendo 1,1% ao ano *per capita*, enquanto entre 1930 e 1980, crescia 4,1%. Diniz e Boschi ainda não tinham esses números, mas já na segunda parte dos anos 1970 viam o país dominado pelos militares e a economia brasileira, depois do “milagre” de 1968-1973, perdendo dinamismo, e, em busca de explicações políticas para o autoritarismo e o baixo crescimento, voltaram suas vistas para o empresariado brasileiro, particularmente para os empresários industriais; e mais tarde, também para o problema da capacidade do Estado.

Inicialmente, ainda nos anos 1970, quando vivíamos em pleno regime militar, nossos dois autores se deram conta que, para entender a relação Estado-sociedade, não podiam simplesmente aceitar a tese que prevalecia na época do domínio do Estado sobre a sociedade. Mais do que simplesmente matizar essa abordagem que julgaram simplista, eles definiram como seu programa de pesquisa o empresariado, a partir da hipótese de que ele constituía um centro de autonomia potencial da sociedade em relação ao Estado. E através dos anos tornaram-se os grandes pesquisadores do empresariado brasileiro. Diniz e Boschi, porém, nunca apostaram suas fichas na burguesia brasileira. Não a tornaram adversária, mas a viram sempre com cautela. Conforme observaram, “o ideário liberal do empresariado não contempla um compromisso intrínseco com a democracia” (Diniz, Boschi, 2002, p.56). “Historicamente, a classe empresarial, como demonstramos em diferentes análises, notabilizou-se pela ausência de posições ideológicas claramente definidas, revelando um comportamento marcadamente pragmático no que se refere a questões de natureza político-institucional” (Diniz, Boschi, 2002, p.73).

Para que haja realmente desenvolvimento econômico e alcance dos padrões de vida dos países ricos não basta uma classe empresarial ativa; é necessário também um Estado capaz. Eli Diniz discutiu essa questão em “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no

Brasil dos anos 90” (1995). Ao invés de falar sobre a “governabilidade” teria sido talvez melhor que houvesse falado em “capacidade” do Estado, porque ela é crítica de Samuel Huntington, que definiu originalmente a expressão governabilidade, e porque se associa a James Malloy, Philippe Faucher e Peter Evans, para os quais a capacidade do Estado é central. Em outras palavras, porque sua contribuição é realmente nessa linha. Para ela, a capacidade do Estado se expressa em três dimensões: a primeira é a capacidade do governo para identificar problemas e formular as políticas apropriadas; a segunda diz respeito à capacidade de coordenar os interessados; a terceira, à capacidade de implementar a respectiva política pública. Perfeito. Mas ela entende que o problema principal está na segunda e na terceira dimensões. Para ela, a ingovernabilidade no Brasil não pode ser associada à incapacidade decisória. “O grande gargalo das políticas de estabilização e de ajuste não está no âmbito da formulação, mas no plano da implementação dos programas governamentais” (1995, p.394). A tese é atrativa, mas não creio que se sustente. A alta inflação inercial brasileira (1980-1994) poderia ter sido controlada em 1990, quando o governo se revelou com poder suficiente para realizar um grande ajuste fiscal e uma violenta compressão monetária, mas isto não aconteceu porque os formuladores do Plano Collor não conheciam a teoria da inflação inercial e desequilibraram gravemente os preços relativos no dia do congelamento de preços, o que tornou o reajuste dos preços e a volta da inflação inevitáveis. Desde 1990 o Brasil está semiestagnado porque, ao fazer a abertura cambial, desmontou o mecanismo de neutralização da doença holandesa expresso no chamado “confisco cambial”. Em consequência, as empresas industriais brasileiras passaram a ter uma grande desvantagem competitiva e o país entrou em grave e prematura desindustrialização.

Em 1990, enfraquecido pela grande crise da dívida externa e pela alta inflação inercial o Brasil rendeu-se ao liberalismo econômico e ao Ocidente que havia se tornado dominante nos dez anos anteriores. Estabilizou os preços, mas não voltou a crescer. A partir do segundo governo Lula, Eli Diniz e Renato Boschi, e eu também, apostamos na possibilidade de voltar a se formar um novo pacto popular-nacional e o país voltar a realizar o alcançamento. Enganamo-nos. Nem o governo do PT nem as elites empresariais se mostraram à altura do desafio representado pela definição de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento voltada para a exportação de manufaturados. Eu, além de apostar no projeto desenvolvimentista, tive oportunidade de, juntamente com um grupo crescente de amigos economistas e cientistas políticos, formular um novo quadro teórico – o novo desenvolvimentismo – em substituição ao desenvolvimentismo clássico. Mas até agora isso de nada serviu. Economistas, empresários industriais e lideranças sindicais estão presos a velhos esquemas e se revelam incapazes de pensar de maneira nova para enfrentar os novos desafios que o Brasil hoje – um país democrático de renda média – enfrenta. Meus dois queridos amigos deram sua contribuição para essa luta, mas foi em vão. Em 2015 o Brasil entrou em uma crise financeira e em profunda recessão da qual se aproveitaram elites políticas liberais dependentes e políticos oportunistas de centro para derrubar o governo e embarcar em uma aventura liberal radical visando reduzir o tamanho do Estado

e assim desmontar o Estado social que construímos desde a transição democrática e Constituição de 1988.

Para onde vai o Brasil hoje? Não sei; ninguém sabe. Este livro é uma homenagem de seus alunos à obra de dois notáveis cientistas políticos. Nele Eli Diniz e Renato Boschi mostraram de maneira admirável como ocorreram as relações entre a sociedade e o Estado desde os anos 1970. E como a ciência política internacional e nacional pensou essas relações e os auxiliou a pensar. Foram observadores rigorosos, mas não pretenderam ser “neutros”. Pensaram o Brasil de um ponto de vista social-democrático e desenvolvimentista, e de maneira independente e republicana.

Luiz Carlos Bresser-Pereira

BIBLIOGRAFIA

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli.

Empresariado industrial, democracia e poder político. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.84, p.83-99, 2009.

DINIZ, Eli.

Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, Rio de Janeiro, v.38, n.3, p.385-415, 1995.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n.1, p.9-34, 1977.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

O corporativismo na construção do espaço público. In: Boschi, Renato (Org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Luperj; Rio Fundo, 1991. p.11-29.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, v.5, p.48-81, 2002.

APRESENTAÇÃO

Eixos de uma sociologia política matizada

Não seria exagero dizer que o par Estado e sociedade ocupa lugar central na imaginação de nossas ciências sociais. Não raro, o uso de conceitos e categorias intermediárias perde vez para rotulações e adjetivações que carregam as paixões pré-científicas das e dos analistas projetadas sobre aquele par. Notadamente fora da ciência política, o Estado brasileiro foi, e continua sendo, qualificado em tom negativo: patrimonialista, centralizador, autoritário, deficitário, predatório, corrupto, ineficiente, moroso... Enquanto ao redor dele parece haver um consenso crítico, ela tende a receber tratamento mais ambivalente. Ao mesmo tempo em que é chamada de passiva, vazia, gelatinosa, desmobilizada, despolitizada, incivilizada, cooptada e dependente, a sociedade brasileira é também descrita como virtuosa, sábia, demiúrgica, opulenta e democrática. Como se vê, lógicas disjuntivas, maniqueísmos e polarizações infelizmente ainda marcam boa parte de nossas discussões, mas certamente não são esses os eixos que estruturam a reflexão de Eli Diniz e Renato Boschi.

Ambiguidade, tensões e conflito são as chaves cognitivas pelas quais Diniz e Boschi escolheram analisar as relações entre Estado e sociedade. Essa escolha, contudo, não espelha somente seu agudo senso intelectual. Ela se dá na trajetória de um exitoso amadurecimento das ciências sociais brasileiras, refletido seja em instituições como a Anpocs e o antigo Iuperj, atual Iesp-Uerj, seja em nossos periódicos, tais como a *Revista Brasileira de Ciências Sociais* e *Dados: Revista de Ciências Sociais*. A começar pela revisão das abordagens sobre “Estado e sociedade no Brasil” (p.25 deste volume), publicada na gênese mesma da *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, os textos e artigos aqui compilados dão testemunho eloquente desse crescimento, a um só tempo, coletivo e singular, de nossa sociologia política e da produção intelectual dos autores ora homenageados.

Como quem aproxima Tocqueville e Tilly, “A arte da associação” (Boschi, 1987) é exemplar do tipo matizado de análise exigida pelas dinâmicas de interação Estado/sociedade. Contra argumentos que queriam ver uma novidade inaugural na *performance* dos movimentos sociais no contexto da redemocratização brasileira, Renato Boschi desfez e criticou a polarização típica das análises de cunho anti-institucional. Ao invés de polarizar, ele escolheu reconhecer algo que é, quiçá até hoje, pouco aceito na literatura brasileira sobre movimentos sociais, a saber, a ideia segundo a qual “a dimensão institucional é parte integrante da lógica da ação coletiva” (Boschi, 1987, p.37). Ora, essa postura interpretativa coloca o analista no incômodo, porém necessário, terreno das ambiguidades: não há, de antemão, causa direta entre mobilização e efeito virtuoso, entre a ação de atores civis e efeitos necessariamente democratizantes. Simultaneamente, e visto por outro ângulo, tal postura remete a

análise “ao duplo caráter das instituições: a um tempo instrumentos de mudança social e estruturas que sancionam o *status quo*” (1987, p.15).

Se o associativismo das classes médias e populares atravessou eventualmente a obra de Diniz e Boschi, a parte mais expressiva de sua produção esteve dedicada ao empresariado brasileiro e ao desenvolvimento do país. Essa variedade de atores e temas lhes permitiu diagnósticos finos e complexos das transformações recentes, pós-1988, nos padrões de intermediação e representação de interesses entre Estado, de um lado, e, de outro, atores econômicos e societais.

Em seus aportes teóricos acerca da temática do desenvolvimento, Eli Diniz e Renato Boschi trazem importante contribuição para se entender os contornos do sistema político e a constante reformulação do comportamento dos atores sociais ao longo do tempo. No caso das análises de países periféricos ou de desenvolvimento tardio, o tom predominante nas interpretações tende a conferir centralidade, quando não exclusividade, à matriz estatal *qua* geradora dos processos sociais. Se tal preponderância do Estado é para os autores inquestionável, a mesma não pode escamotear os vetores autônomos de atuação dos diferentes grupos, também conformando distintas possibilidades e trajetórias de desenvolvimento socioeconômico. É, portanto, o conflito empiricamente verificável, ou seja, com foco na dinâmica de representação de interesses sob o prisma da luta por recursos de poder, que Diniz e Boschi perscrutam a influência direta ou indireta sobre o processo político decisório, assim como as opiniões, convicções e consensos no seio da elite dirigente ou em grupos de pressão.

Ao se pensar especificamente a realidade dos regimes produtivos latino-americanos deve-se ter em conta, no mínimo, dois fatores: primeiramente, a resiliência de práticas de intervencionismo estatal – ainda mais em contextos recém-democratizados nos quais é imperativa a correção das graves distorções estruturais acumuladas; e a importância crucial do Estado enquanto ator capaz de operar mudanças estruturais na economia política, ancorado num projeto desenvolvimentista arregimentando interesses tanto nacionais quanto regionais, de modo a regular assimetrias do mercado e garantir possibilidades de inclusão social (Diniz, p.73 deste volume). Daí a utilidade duma visão de *path dependence* em economia política, pois somente em uma chave temporal de médio e longo prazo seria possível avaliar concretamente processos de desenvolvimento e a eficácia de políticas públicas ou macroeconômicas.

Cientes da inadequação de fórmulas lineares para a constituição de Estados desenvolvimentistas, nossos autores, juntos ou separadamente, rechaçam transposições mecânicas de experiências históricas exitosas, de modo a destacar a importância da experimentação e aprendizado constante a partir das especificidades de cada caso e da comparação entre elas. Assim, viés frutífero para pensar o amálgama entre Estado e desenvolvimento seria um que prezasse a multidisciplinaridade, aliando contribuições do institucionalismo à moderna teoria do desenvolvimento e outros aportes.

Ao lado do desenvolvimento, a globalização se impôs como objeto de preocupação de ambos autores. Mais uma vez, foi a aproximação teórica entre uma economia política e uma leitura institucionalista, ou seja, uma leitura fundamentalmente

política das transformações e pressões econômicas, que balizou suas interpretações. Isto é especialmente verdadeiro para o caso brasileiro, onde, contrariamente ao que se poderia pensar, não seria o imobilismo a característica fundamental, mas sim o dinamismo e as mudanças engendradas, em um país que passou por um processo de abertura política e efervescência de novos atores compondo o jogo democrático junto da profunda inflexão trazida pela imersão na globalização. A concatenação de todos esses eventos tornaria mais fértil o terreno de oportunidades para se debater a formulação de estratégias alternativas de desenvolvimento conjugadas a uma política democrática de viés inclusivo (Boschi, 2011).

Aqui, no terreno das interpretações da globalização e de seus efeitos, a contribuição de Eli Diniz foi e segue fundamental. Contra teorizações globalistas centradas numa suposta perda de relevância dos Estados nacionais, ela enfatiza as tensões e mediações entre o interno e o externo para interpretar as mudanças no cenário brasileiro (cf. Diniz, 2009). Para ela, além de não obedecer cegamente a um automatismo do mercado, a integração econômica careceria de circunscrições institucionais determinadas pelas respectivas autoridades nacionais, no sentido de administrarem sua inserção externa conforme os próprios interesses. Desse modo, contra o senso comum globalista, a economia política matizada por uma sociologia política de corte institucionalista faz ver que, ao invés de reduzir, a globalização amplia a relevância do Estado (2009, p.92-93).

Por fim, tema dileto na produção de Diniz e Boschi foi o corporativismo (cf. Cawson, 1986; Schmitter, 1981). Como se sabe, é controverso o papel do Estado em processos de incorporação política na literatura sobre o corporativismo e neocorporativismo. Aí também as dicotomias dão o tom do debate: ou bem a integração aos processos decisórios vem “de baixo”, da organização e pressão espontâneas da sociedade, ou vem “de cima”, como cooptação política de Estado. As últimas décadas do século passado, entretanto, foram pródigas em contribuições que buscam destacar o papel do Estado. Esta reação, todavia, não levou a um equilíbrio, mas suscitou uma supervalorização em direção oposta. Oposição que colaborou para a cristalização da polarização entre formatos pluralistas e corporativistas.

A contribuição de Renato Boschi e Eli Diniz enriqueceu esse debate. Munidos de cuidadosas pesquisas empíricas e arguta análise e interpretação – seja em trabalhos de próprio punho, seja partir da organização de coletâneas de trabalhos de ponta no campo (Diniz, Boschi, 1991) – chamam a atenção de que a chave de entendimento dos limites e possibilidades da competição política não estaria nos conceitos, ou nas definições de corporativismo e pluralismo, mas no contexto social específico: desenvolvimento econômico, coalisões dominantes, estruturas mais ou menos democráticas ou autoritárias, que determinam a maior ou menor liberdade dos atores políticos.

Se é possível afirmar que o corporativismo tradicional é essencialmente pluralista e tende à difusão do poder e que nele as corporações se contrapõem ao Estado, então as diferenças entre as formas corporativas e pluralistas se reduzem consideravelmente. A conhecida distinção entre “associativismo controlado”, imputado ao primeiro e “associativismo livre”, relacionado ao segundo, desfaz-se no instante em

que é afirmada a possibilidade da contraposição ao Estado. Mais uma vez, tensão e conflitos ocupam o centro da análise. Mesmo em contexto autoritário, pesquisando a percepção das mediações de interesses por parte das elites empresariais nacionais, Boschi (1979) já chamava a atenção para a dupla utilização, por parte desses segmentos, dos canais oficiais e extracorporativos de acesso às decisões de políticas públicas.

Tendo analisado tantos atores e personagens centrais desde a redemocratização brasileira, e tendo se dedicado tão plenamente à nossa mutante realidade sociopolítica, Diniz e Boschi não deixaram de contribuir com um diagnóstico de peso sobre os vetores distintivos no jogo de forças entre Estado e sociedade. Os padrões de representação e intermediação de interesses, dizem eles, “não se encaminharão na direção da prevalência de tipos puros, sejam eles o modelo pluralista, corporativo de Estado ou neocorporativo” (Diniz, Boschi, 1989, p.60). Da observação das aproximações e tensões entre trabalhadores, empresários, movimentos e agentes estatais, emergiu uma aposta teórico-política que apontava para um “sistema híbrido” no qual “possivelmente o lado pluralista emergirá com certo vigor, o [lado] neocorporativo como uma alternativa nova e o corporativismo de Estado sairá bastante enfraquecido em relação à sua histórica vigência” (*idem*). Diagnóstico certeiro, que ganhou validade pela progressiva pluralização dos atores e interesses envolvidos nas dinâmicas de interação socioestatal, e que mais recentemente foi atualizado na expressão “corporativismo societal” (p.93 deste volume) – matriz sociopolítica que, se não instaurou uma social-democracia à brasileira, certamente fez de nossa realidade algo “menos selvagem”.

A todas e todos, uma ótima leitura.

José Szewako

Rafael Moura

Paulo D'Avila Filho

BIBLIOGRAFIA

- BOSCHI, Renato.
Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BOSCHI, Renato.
A arte da associação: política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Luperj, 1987.
- BOSCHI, Renato.
Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, n.48, p.84-103, jan.-mar. 2010.
- BOSCHI, Renato.
Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina. In: Boschi, Renato (Org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p.7-30.
- CAWSON, Alan.
Corporatism and political theory. Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- DINIZ, Eli.
Globalização, Estado e trajetórias nacionais: dilemas do desenvolvimento e o futuro do Brasil. In: Sicsú, João; Castelar, Armando. (Org.). *Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2009. p.91-98.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Luperj, 1989.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
O corporativismo na construção do espaço público. In: Boschi, Renato (Org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991. p.11-29.
- SCHMITTER, Philippe.
Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America. In: Berger, Suzanne (Org.) *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism and the transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981. p.287-327.

AGRADECIMENTOS

Queremos deixar expressa aqui nossa dívida com as pessoas e instituições que possibilitaram a confecção deste panorama da obra de Renato Boschi e Eli Diniz.

Agradecemos à Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais, em especial a Marcia Lima e Adrian Gurza Lavalle, pela autorização da reprodução de “Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica” e de “Empresariado e estratégias de desenvolvimento”, publicados original e respectivamente na *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* e na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*.

Os textos segundo, quinto, sexto, nono, décimo primeiro e último foram publicados originalmente em *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Agradecemos especialmente a Breno Bringel e Cláudia Boccia pela autorização da reprodução.

“Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista” foi artigo originalmente publicado em *Teoria e Sociedade*, a cuja editoria agradecemos. Somos gratos também à *Revista de Sociologia e Política*, na pessoa de Lucas Massimo, pela autorização da reprodução de “Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI”.

“Associativismo urbano e democratização” saiu primeiramente na *Revista de Ciências Sociais* (Fortaleza, UFC) e “Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro”, em *Insight Inteli-gência* – a cujos conselhos editoriais agradecemos igualmente.

Queremos agradecer ao pessoal do INCT/PPED, em especial pelo apoio e atenção de Sonia Lais da Rocha, Leticia Cordeiro Simões e Ana Carolina Vieira de Oliveira, que foram fundamentais na elaboração do livro.

A todos vocês nosso muito obrigado pela generosidade e coparticipação nesta homenagem.

Os organizadores



PARTE 1

ESTADO & DESENVOLVIMENTO

Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica¹

ELI DINIZ • RENATO BOSCHI

A temática das relações entre Estado e sociedade tem sido o ponto central de inúmeros estudos que tratam quer dos aspectos relativos ao desenvolvimento do sistema político através do tempo, quer das tentativas de caracterização da constituição e comportamento de grupos sociais específicos. Recentemente essa questão transparece de maneira mais clara na perspectiva analítica de alguns trabalhos empíricos sobre a estrutura do sistema social e político brasileiro, bem como em estudos de natureza teórica, o que lhe conferiu o *status* de problema a um tempo exaustivamente explorado e sempre polêmico.

O problema constitui-se, em última instância, na determinação do núcleo dinâmico de determinado sistema, a partir do qual se possa detectar as injunções de outros componentes a ele vinculados. Historicamente, a questão remonta ao próprio processo de formação dos Estados nacionais vistos como a constituição de um poder centralizado, em que teve preponderância ou uma camada burocrático-administrativa ou grupos sociais autônomos. Estudos hoje em dia clássicos, como o de Barrington Moore, mostram de maneira bastante clara as diferentes nuances desse processo que conduziram a distintas configurações do sistema político: em alguns casos, como o da democracia clássica, o núcleo dinâmico do sistema situa-se ao nível de um grupo social específico e suas alianças, no sentido de forjar um modelo “aberto” de participação política; em outros casos, tende a prevalecer a força do núcleo estatal como agente de mudança e equilíbrio entre diversas forças sociais em pugna, delineando-se o modelo alternativo de um sistema autoritário e fechado (Moore, 1975).

Se, para o caso dos países capitalistas de desenvolvimento clássico, conseguiu-se captar as referidas variações, no caso dos chamados países de desenvolvimento tardio parece-nos que a tentativa de captar a complexidade do processo político subjacente à consolidação do capitalismo industrial não se furtou a um certo viés, na medida em que, invariavelmente, salientou-se o papel determinante do Estado como matriz geradora dos processos sociais. Embora historicamente esta prepon-

¹ [Publicado originalmente em *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n.1, p.9-34, 1977.]

derância do Estado como núcleo vital do sistema seja inquestionável, questionável é, isto sim, o pequeno espaço que as análises conferiram à possibilidade de atuação autônoma de grupos sociais.

O presente trabalho é uma tentativa de avaliar os estudos empíricos mais recentes sobre a dinâmica dos processos sociais e políticos no Brasil, buscando explicitar a visão da questão teórica mais abrangente das relações Estado/sociedade. Na primeira parte, empreenderemos uma revisão suscinta dos principais autores, para então traçar os contornos do debate teórico que se empreende no cenário contemporâneo das ciências sociais no Brasil. Finalmente, procuraremos situar-nos nesta discussão com uma proposta de interpretação teórica que se afaste de posições polares.

Observe-se que adotaremos aqui uma perspectiva bastante seletiva no que diz respeito à inclusão dos textos a serem examinados, dada, obviamente, a natureza abrangente do tema em questão. Em quase todos os casos, tomamos apenas um trabalho significativo em função de um esquema organizativo que nos pareceu útil para a compreensão do material, ou seja, incluindo, em primeiro lugar, os trabalhos dentro de uma perspectiva do Estado e o processo global de mudança, para em seguida analisar a situação de setores sociais específicos frente aos primeiros. Desta forma, alguns estudos igualmente relevantes não serão aqui abordados senão por meio de referências bibliográficas.

Entre os estudos que tratam a problemática Estado/sociedade em termos de processos sociais em larga escala situam-se os de Simon Schwartzman (1970), Luciano Martins (1973) e Otávio Guilherme Velho (1976).

Em Schwartzman (1975), a questão aparece sob a forma de antinomia cooperação/representação, onde a relevância ou a preponderância de um dos termos é antes uma questão empírica do que um dado definível aprioristicamente. No caso do sistema político brasileiro, para esse autor, a visão dos processos sociais dar-se-ia por meio da perspectiva do Estado como polo ativo. Segundo Schwartzman, o Estado não seria meramente o polo aglutinador dos interesses sociais de grupos específicos e, portanto, a política não seria a simples tradução de demandas dominantes na sociedade em decisões e diretrizes concretas. Se assim o fora, questiona o autor, como explicar o fato de que historicamente verifica-se uma tendência a uma dissociação entre o eixo político e o eixo econômico no desenvolvimento do sistema político brasileiro?

A resposta a essa pergunta remete o autor a um detalhado apanhado histórico das relações de poder desde a Colônia até os nossos dias. Em resumo, deve-se atribuir importância à formação de um Estado patrimonial, cujas características básicas seriam um acentuado grau de autonomia, centralização e, portanto, dotado de uma relativa capacidade antecipatória na absorção e resolução de conflitos sociais. A possibilidade de se estabelecer um sistema fundado em mecanismos de representação estaria, evidentemente, condicionado à existência de grupos autônomos capazes

de formular seus interesses de maneira específica e canalizá-los institucionalmente ao aparato de Estado. Ora, no caso do Brasil, teríamos, ao contrário, a participação política de grupos sociais voltada prioritariamente para a conquista de posições de poder e prestígio dentro da esfera burocrático-administrativa. Isso não apenas fortalece o núcleo central de poder na medida em que se alcança o equilíbrio necessário entre interesses conflitantes, como também dá conta do fato de que a política brasileira tende a se revestir de contornos regionalistas por oposição a uma base de classe. Daí que partam de regiões como São Paulo, onde se localizam grupos sociais potencialmente autônomos, as pressões por um estilo representativo de participação política que, no entanto, não encontram guarida no esquema patrimonialista de poder. O que se verifica é antes o reforço de um estilo alternativo e permanente na política brasileira que o autor denomina de cooptação.

Introduzindo novos elementos a alguns esquemas clássicos de interpretação da política brasileira que colocam a problemática da centralização/descentralização como eixo da política através do tempo, o autor salienta que o confronto seria antes entre um sistema político representativo e um sistema real patrimonial e hierárquico de autoridade.

Dentro desse esquema, e este é um ponto que nos parece longe de ser inquestionável, a possibilidade de emergência de um sistema representativo não é mais que um vir a ser sempre contido pela ação antecipatória do Estado nos moldes cooptativos, ou seja, o Estado, nos termos em que é definido, tende a inibir os impulsos passíveis de gerar grupos autônomos fortes, capazes de impor formas alternativas de estruturação do poder.

Para Luciano Martins (1973), embora a política seja vista como intimamente vinculada ao jogo de interesses, distanciando-se, neste particular, da perspectiva de Schwartzman, a atuação dos grupos sociais é ainda colocada como elemento subordinado e dependente face à presença de um Estado ativo, concebido como campo privativo das elites. Embora os pressupostos teóricos dessa colocação não transpareçam com muita clareza, tudo indica que o autor tem uma concepção de poder público como sendo de alguma forma uma resultante das relações de força que se configuram na sociedade. Com isto não queremos dizer que Martins incorra no reducionismo de ver o Estado como um mero reflexo dos interesses de um grupo dominante, mas que a problemática das alianças entre setores de elite constitui um elemento central no entendimento das relações entre o Estado e a sociedade. Esse jogo de alianças se dá dentro dos parâmetros impostos pela preponderância da ação estatal. Tal concepção teórica torna-se mais evidente na utilização frequente que o autor faz da ideia de modernização conservadora como traço marcante da evolução do sistema político brasileiro.

Tanto quanto o emprego da noção de patrimonialismo em Schwartzman, a modernização conservadora, tal como utilizada por Martins, ganha o sentido de um atributo originário e permanente. Vale dizer, basicamente, existiria como que uma lógica imutável presidindo as relações entre Estado e sociedade, minimizando-se, portanto, a possibilidade de detectar especificidades relativas a diferentes estágios de evolução do sistema.

Ainda dentro de uma abordagem que chama a atenção para os aspectos mais gerais da evolução do sistema social e político brasileiro, pode-se situar o trabalho de Otávio Guilherme Velho (1976), cujo foco central é a análise do campesinato frente à expansão do modo de produção capitalista. A expressão “capitalismo autoritário”, cunhada pelo autor para designar a natureza dessa expansão no caso brasileiro, revela bastante bem a importância atribuída ao Estado como núcleo do processo de transformação, devido entre outras coisas ao papel que historicamente foi chamado a desempenhar tanto no que se refere à manutenção de formas repressivas de trabalho, quanto no que concerne à sua importância no processo de comercialização da agricultura.

Outro aspecto envolvido na colocação de Otávio Velho tem a ver com a preocupação de captar a simultaneidade do processo de mudança e permanência, lançando mão de certos aspectos contidos na análise de Barrington Moore acerca de um estilo de mudança que não implica rupturas radicais com o passado. Isso chama a atenção para um ponto recorrente na literatura, qual seja, o fato de que não apenas a atuação de uma determinada classe foi historicamente importante no sentido da instauração de sistemas abertos de participação, como também, nos países de industrialização tardia, a inexistência dessas condições configuraria uma situação de mudança gradual, em que elites emergentes e tradicionais coexistiriam por meio de um processo de acomodação. A ruptura abrupta e radical com o passado não parece ser a característica presente no caso brasileiro, onde em nenhum sentido poder-se-ia falar numa revolução burguesa. A ênfase recai, portanto, no aspecto da permanência das estruturas antigas, delineando-se um processo em que, para usar as palavras do autor, tem-se a colocação de “novos rótulos em velhas garrafas”.

Tanto em Martins quanto em Velho, a ênfase no papel do Estado parece coincidir com uma visão de que o aspecto da conservação tende a predominar sobre o da renovação. Em outras palavras, um esquema alternativo que deslocasse a perspectiva para o lado da atuação dos grupos sociais poderia conferir maior visibilidade aos aspectos da renovação, já que, por definição, cumpriria exatamente ao Estado a prerrogativa da manutenção e integração do sistema.

Focalizando a seguir as análises que destacam a atuação de setores sociais específicos frente ao Estado, observa-se que, mesmo nestes casos, a capacidade de iniciação que emana da sociedade é de certa forma minimizada pela presença de um Estado forte e ativo.

O trabalho de Aspásia Alcântara de Camargo (1974) focaliza a mobilização camponesa frente ao pacto populista após uma análise, nos mesmos moldes dos trabalhos até aqui revistos, da evolução histórica do sistema político brasileiro com especial ênfase no período republicano. Para esta autora, a questão das relações entre Estado e sociedade civil é equacionada em termos, não da presença de um Estado essencialmente forte por si mesmo, mas da existência de uma sociedade civil fraca e pouco organizada. A força do Estado reside mais no seu papel estratégico de mediação frente ao sistema internacional e como polo aglutinador das diversas forças heterogêneas presentes no cenário interno. Apesar das diversas mudanças verificadas no sistema político através do tempo pode-se, segundo a autora, extrair

uma tendência genérica a que o Estado se antecipe à ação potencialmente conflitiva de grupos e classes sociais, atendendo parcialmente às suas demandas, instaurando um formato que situa de antemão os parâmetros da participação desses grupos.

Tal foi o caso, por exemplo, da incorporação das ligas camponesas e dos sindicatos rurais ao pacto populista, configurando-se um estilo de movimento coletivo em que o papel do Estado como agente mobilizador assume o primeiro plano. Embora as bases desse movimento tivessem na sua gênese uma lógica própria de funcionamento, no sentido de sua organização interna, iniciação de demandas e alguns de seus componentes ideológicos, cumpriu ao Estado a incorporação da questão camponesa à própria dinâmica da política nacional. Em outras palavras, o reforço da posição do Estado reside, paradoxalmente, na sua capacidade de incorporar os conflitos como questão pertinente ao seu próprio âmbito, e não mais ao âmbito da sociedade.

Em artigo recente de Camargo (1976), esse aspecto do papel ativo do Estado torna-se ainda mais explícito no esforço da autora em demonstrar que as alterações fundamentais nas alianças políticas são desencadeadas e resolvidas por meio de mecanismos inerentes ao próprio funcionamento das estruturas políticas.

O que essa análise não permite qualificar, como de resto em geral os trabalhos até agora revistos, são os elementos propulsores irradiados a partir da sociedade civil, cuja evolução pode levar a uma situação de impasse para o sistema político, forçando uma redefinição de alianças e a busca de novas bases sociais de apoio.

Outro setor social que mereceu uma atenção específica por parte da literatura é a burguesia industrial. Tratada de maneira não sistemática numa série de trabalhos, sua atuação frente ao Estado, seu papel político e ideologia constituem, por outro lado, objeto de uma análise mais aprofundada em pesquisas empreendidas por Fernando Henrique Cardoso, Luciano Martins e, mais recentemente, pelos autores do presente trabalho (Cardoso, 1972; Martins, 1968; Cerqueira, 1976).

No estudo das relações entre sociedade e Estado, o papel da burguesia industrial é importante, dado que o formato político que se instaura nos países de desenvolvimento tardio é colocado em relação direta com a ausência de hegemonia burguesa. Tanto o estudo de Cardoso quanto o de Martins têm em comum o fato de tomarem como ponto de partida a visão da burguesia brasileira como um grupo não hegemônico, dotado de fraca capacidade de articulação e organização política. Embora a caracterização da burguesia como grupo não hegemônico tenha representado um importante passo no sentido de uma reflexão mais acurada sobre seu papel político nos países periféricos, por outro lado, consolidou-se a visão desse setor social como ator político de pouca relevância, o que de certa forma deslocou o foco de atenção, na produção das ciências sociais, para outros grupos tais como tecnocratas, militares e burocráticos (Martins, 1974; Campos Coelho, 1976; Stepan, 1971; Oliveira, 1976). Além disso, parece que a ênfase da literatura social e política na última década voltou-se predominantemente para uma preocupação com processos mais amplos de transformação, enfocando as alterações na ordem internacional e suas repercussões internas (Cardoso, 1970; 1971).

Recentemente, porém, a preocupação com o tema das relações entre Estado e sociedade foi retomada numa direção em que se torna crucial não apenas o levantamento de dados exaustivos sobre a natureza e estrutura da atividade estatal, mas também sobre os diferentes grupos que constituem os pilares da nova ordem política, tendo em vista a complexidade econômica e social crescente do desenvolvimento capitalista no país. Assim, o esforço de pesquisa tem se concentrado nos padrões de expansão e diferenciação da estrutura estatal, além de retomar o papel desempenhado pelas elites políticas, a própria burguesia e os grupos multinacionais.²

Esse tipo de preocupação é o que informa o trabalho que os autores vêm desenvolvendo sobre as relações entre o setor privado e o Estado no Brasil, cuja primeira parte consistiu num estudo sobre a elite industrial brasileira, procurando recuperar a importância da burguesia enquanto ator político (Cerqueira, 1976). Um dos pontos centrais desse trabalho é o de procurar captar o lado mais ativo da participação do empresariado industrial face ao processo de diversificação do aparelho estatal, aspecto esse que não foi adequadamente focado nos dois estudos anteriores sobre o tema. Nestes, apesar do esforço em situar a especificidade do contexto político da burguesia nacional, negando a validade de análises informadas pelas características da atuação desse grupo nos países centrais, reproduz-se a tendência que se pretendia refutar, da adoção de um modelo ideal de burguesia forte. Em outras palavras, o ponto de referência para a avaliação do comportamento político da burguesia brasileira segue sendo a burguesia organizada e participante dos países democráticos avançados.

A continuidade dessa linha de investigação é oportuna na medida em que se introduz uma nova forma de analisar a questão do crescimento da máquina estatal e a de intervenção crescente do Estado na economia, uma temática classicamente abordada pelos economistas, dentro de uma perspectiva que, no entanto, sistematicamente exclui a relevância da dimensão política. Esse aspecto permanece marginal até mesmo em estudos mais cuidadosos como o recente volume do grupo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre a participação do governo na economia, o qual, embora contendo estudos importantes para a definição dos limites da atuação estatal, deixa em segundo plano, pela ausência de referências, a contribuição da ciência política para o entendimento mais correto do problema (Rezende, 1976).

Entre os últimos trabalhos que se dedicam à questão do operariado dentro de uma perspectiva das relações entre Estado e sociedade civil pode-se mencionar o de Luiz Werneck Vianna (1976) e Almeida (1975), cuja novidade em relação aos estudos anteriores sobre o tema consiste na visualização da classe operária como dispendo de uma maior área de manobra frente ao Estado do que comumente é apresentado na literatura. Vianna realiza um apanhado histórico dos movimentos grevistas durante a República Velha, bem como a história da formação da estrutura sindical brasileira em suas inter-relações com o Estado e a burguesia industrial no processo de implantação da legislação trabalhista. O ponto central dessa análise

² Uma série de pesquisas sobre o tema vem sendo desenvolvida no IUPERJ enfocando elites políticas, padrão de expansão do Estado e relações de diversos grupos de elite com o Estado. Também na Finep existe substancial esforço empírico nessa direção.

histórica reside no tratamento dispensado ao movimento operário, que implica um rompimento com a visão tradicional de que se tratava basicamente de um movimento subordinado e dependente, tutelado pelo Estado, tal como se pode depreender da abundante literatura sobre populismo no Brasil. Um exemplo disso se expressa na colocação que o autor faz no que concerne à participação do operariado no esquema de sustentação do poder após o Estado Novo, com a progressiva transformação da estrutura corporativa num sentido menos rígido. A visão de Vianna sugere, dessa maneira, um entendimento das relações Estado/sociedade em que a primazia que se confere ao Estado não encobre necessariamente o papel dinâmico que uma determinada força social pode desempenhar. Sem embargo, o papel ativo conferido por Vianna ao operariado, no limite, conduz a um certo otimismo com relação às possibilidades de evolução do regime instaurado após 1964 em direção a um sistema mais aberto, o que não nos parece ser propriamente o caso. Para o autor, parece que as pressões por maior autonomização e competição, que emanam diretamente da lógica de funcionamento do mercado, configurariam uma ordem liberal a despeito do regime autoritário. Conforme bem o demonstrou Wanderley Guilherme dos Santos, antes de ser incompatível com a lógica de mercado, o regime autoritário historicamente se implantou para criar maiores condições à plena expansão em moldes capitalistas (Santos, 1975). Em outras palavras, o autoritarismo, na sua origem, se desenvolve, não para negar a ordem burguesa, mas para fortalecê-la.

No que se refere ao estudo dos militares, cabe salientar o trabalho de Edmundo Campos Coelho cuja colocação, além de um excelente apanhado histórico sobre a evolução da corporação militar, tem a vantagem de examinar o Exército como uma organização em seu próprio mérito. Vale dizer, as poucas e mal fundamentadas referências contidas na literatura sobre o papel dos militares na política tendem, segundo o autor, ou a ter como pressuposto básico uma visão implícita da “classe política”, segundo a qual o militar agiria comandado pelos interesses de grupos sociais, ou a incorrer no reducionismo de identificar a ideologia do militar como correspondendo a de uma classe social específica em vista das suas supostas origens de classe média. Segundo o autor, ambas perspectivas incorrem em juízos externos que não apenas colocam a corporação militar a reboque da sociedade civil, como também não desvendam o problema de sua atuação política (Campos Coelho, 1976).

Poder-se-ia afirmar que os militares constituem um grupo em relação ao qual facilmente poderiam surgir ambiguidades no caso da utilização de um esquema maniqueísta das relações Estado/sociedade. De fato, ou prevalece a tendência a reduzi-lo à sociedade civil, que é a vertente criticada por Coelho, ou prevalece a tendência a identificá-lo com o próprio Estado, agora que sua intervenção na vida política amadureceu e consubstanciou-se na vigência de uma série de regimes militares.

Talvez o principal mérito do trabalho de Coelho seja exatamente o de jogar por terra essa tendência que, de resto, como salienta o autor, leva a uma percepção quase que imutável do papel das diversas intervenções militares, além de redundar numa visão estática do aparelho de Estado. Fundado numa noção do Estado como organização na qual a política de clientela torna o seu controle um objeto de competição, lado a lado a uma concepção do exército como organização que progressivamente

se autonomiza frente às pressões da sociedade civil, o autor consegue captar tanto a dinâmica de evolução da corporação militar, quanto suas injunções no que diz respeito ao crescente controle de um aparelho de Estado também em mudança. Ao contrário do que poderia ser a suposição, é exatamente o enfoque sobre uma organização específica que permite que a análise se remeta às relações desta com seu meio ambiente.

Daí que o autor consiga com êxito situar a problemática da organização militar na política brasileira sem ter de recorrer a uma definição rígida de fronteiras entre Estado e sociedade civil.

Até este ponto vínhamos considerando os estudos referentes às relações de diferentes grupos sociais com o Estado. Interessa-nos a seguir examinar a questão da institucionalização das diferentes formas de acesso de vários grupos ao sistema político, como sejam as associações de interesse e os partidos.

Quanto às primeiras, cabe ressaltar o estudo de Schmitter que se constitui num dos mais sugestivos e abrangentes relativos à implantação, consolidação e condições de funcionamento da estrutura de representação de interesses no Brasil (Schmitter, 1971). Enquanto preocupado com a problemática do desenvolvimento político, o autor dá ênfase à questão da diferenciação e complexidade crescentes das diferentes estruturas organizacionais do setor público e do privado. Nesse sentido, avança bastante em termos da caracterização das formas alternativas de acesso ao poder desenvolvidas pelos diversos grupos, na tentativa de precisar o grau de influência e os recursos de poder possíveis de serem utilizados, apontando ainda a fase do processo decisório em que uma interferência por parte de grupos da sociedade civil pode ser eficaz. Por outro lado, um ponto que nos parece da maior relevância no sentido da compreensão dos mecanismos que vinculam os grupos de interesse ao Estado, qual seja o da interpenetração entre os processos de diferenciação das estruturas estatais e do setor privado, não foi levado em conta pelo autor, que os trata antes como processos paralelos.

Em artigo mais recente, Schmitter explora as implicações de sua análise anterior num veio de teorização sobre o corporativismo (Schmitter, 1974). Esse trabalho representa um avanço no sentido de tornar mais flexível o esquema clássico de corporativismo que tende a colocar a questão da especialização funcional dentro de um quadro hierárquico tutelado pelo Estado, na medida em que não apenas é empreendida uma revisão das teorias corporativas, como também sugere-se a sua aplicabilidade a contextos outros que não o autoritário. Este último ponto remete o autor a uma distinção entre corporativismo societal e corporativismo estatal que se constitui num importante elemento para a avaliação da capacidade de iniciativa e instauração de formatos institucionais emanando da própria sociedade.

Na verdade, em todo o trabalho de teorização desenvolvido nos últimos anos a partir da noção de corporativismo, essa distinção tem sido objeto de explorações mais profundas, ainda que, por enquanto, de caráter não empírico. O trabalho de Guillermo O'Donnell, por exemplo, apresenta sugestivas contribuições teóricas sobre o corporativismo como um entre vários possíveis estilos de estruturação da representação de interesses, com particular ênfase no contexto de sistemas políticos

autoritários. A ideia que nos parece mais profícua em termos das relações Estado/sociedade reside na exploração do que o autor chama de “caráter bifronte do corporativismo” (O’Donnell, 1976). Com isso o autor quer designar a simultaneidade do processo, por um lado, de penetração do Estado na sociedade pela conquista de organizações civis e, por outro, uma tendência inversa a que os interesses organizados da sociedade civil se apropriem de segmentos ou setores da atividade estatal. Ao contrário das sociedades democráticas onde a tendência privatista é a única que prevalece, a combinação das tendências privatizantes e estatizantes seria, segundo o autor, característica do chamado modelo de Estado burocrático-autoritário.

O que nos parece importante no tratamento da noção de corporativismo como um capítulo das relações que ora nos ocupam é o fato de que esse tipo especial de modelo de representação de interesses deva ser visto dentro de um quadro de permanentes transformações, além de se poder dar conta da sua gênese, que tem sido um aspecto não satisfatoriamente coberto na literatura. O’Donnell aponta teoricamente para algumas dessas transformações, particularmente quando, ao tratar o Estado burocrático-autoritário em termos dos processos de profundização e expansão, sugere como a penetração do Estado em diversas esferas da atividade econômica, por um lado, e da multiplicação horizontal de suas agências, por outro, resultou numa complexificação de toda a estrutura de canais de acesso da sociedade em direção ao Estado.

Cumpré, porém, recheiar empiricamente esses modelos verificando, por exemplo, no caso concreto do Brasil, em que medida a proliferação de canais de mediação altera, em primeiro lugar, as funções da estrutura corporativa clássica, presidida pelo Estado. Em segundo lugar, deve-se também levar em conta a maneira pela qual o surgimento de associações paralelas fraciona ainda mais o setor privado em sua capacidade organizativa. Por último, não se deve perder de vista o fato de que a complexidade crescente das estruturas de mediação tem um impacto sobre a capacidade de coordenação do próprio Estado, quer no sentido do estabelecimento de políticas globais, quer no sentido de decisões setoriais, já que a característica fundamental daquele processo tende a ser a da vinculação compartimentalizada entre esferas da burocracia estatal e setores específicos da atividade privada.³

Embora O’Donnell tenha ressaltado com acerto a questão da porosidade do esquema de dominação estatal à penetração de grupos privados, sua concepção do funcionamento do modelo corporativo no sistema burocrático-autoritário se ressentia ainda de um certo fechamento no que diz respeito à consideração dos setores populares no âmbito do modelo. Em outras palavras, conquanto efetivamente o corporativismo seja por definição um sistema elitista, não se pode restringir à burguesia nacional e ao setor multinacional as possibilidades de fazer face à excessiva manipulação e controle por parte do Estado, como o autor deixa entrever. Quando pouco, não podemos esquecer que, afinal de contas, as pressões para a transformação

³ Eli Diniz Cerqueira e Renato Raul Boschi exploram empiricamente esta questão em “Empresariado nacional: ideologia e atuação política nos anos 70” (1976) [Nota dos Editores: Publicado como *Empresariado nacional e Estado no Brasil* (Diniz, Boschi, 1978)].

do regime não passam apenas pela insatisfação circunstancial de setores da elite dominante com o sistema vigente.⁴

Uma vez que estamos apenas preocupados em ressaltar certas tendências básicas da literatura, não nos ocuparemos em maiores detalhes de outros trabalhos que abordam as relações Estado/sociedade pelo prisma da estrutura corporativa.⁵ Passaremos, a seguir, ao exame de um outro tipo relevante de vinculação entre Estado e sociedade, qual seja a estrutura partidária.

Nessa linha de preocupações, sobressai o recente trabalho de Maria do Carmo Campello de Souza que se constitui numa revisão crítica das análises mais correntes sobre a natureza do sistema partidário brasileiro entre 1945 e 1964.⁶ O primeiro aspecto que traduz uma inovação na maneira de visualizar a problemática tem a ver com uma compatibilização que a autora consegue realizar por meio de sua análise entre duas tendências geralmente tratadas como mutuamente excludentes.

Admitindo fatos amplamente conhecidos como a primazia do Estado na formação e estruturação do sistema partidário, a concentração de poderes no Executivo, o fechamento do processo decisório e também a ausência de função “governativa” por parte dos partidos no sentido da formulação de políticas, a autora procura, simultaneamente, apreender as afinidades da estrutura partidária com os interesses que ela se propõe representar. Essa visão se expressa particularmente no que diz respeito à sua interpretação do aumento dos votos dados às coligações e coalizões partidárias nas eleições legislativas, bem como do incremento dos votos em branco e nulos, não apenas como sinais de desagregação e esvaziamento da estrutura partidária, senão como indicadores de uma tendência ao realinhamento e evolução da estrutura partidária no sentido de alcançar caráter mais representativo. A partir dessa perspectiva, a autora rompe com estereótipos tão difundidos quanto empiricamente infundados, tais como a ideia de que a crise institucional brasileira consistiria basicamente na presença de um Legislativo conservador em contraposição a um Executivo modernizante e reformista. Ao contrário, segundo os dados analisados por Campello de Souza, observa-se-ia no Legislativo uma tendência no sentido do fortalecimento gradual da representação dos setores urbanos, paralelamente ao declínio da representação dos setores tradicionais, o que permite situar a crise institucional em termos de um Legislativo que eventualmente viria a exigir uma parcela maior de poder, incompatível com a amplitude das prerrogativas do Executivo. Em outras palavras, a crise não expressaria um sistema partidário agonizante mas sim uma revitalização a um tempo da estrutura partidária e do Legislativo, paralelamente ao fortalecimento do Estado, enquanto *locus* central do poder.

⁴ Reportamo-nos ao texto de Luiz Werneck Vianna, citado acima, onde o autor explora a questão da autonomização da classe operária como possível fonte de pressões liberalizantes.

⁵ A bibliografia sobre corporativismo atual já é bastante vasta. Ver principalmente os artigos reunidos em James Malloy (Ed.) (1976).

⁶ Maria do Carmo Capello de Souza (1976). Podemos ainda encontrar análises sugestivas sobre o tema nos trabalhos de Gláucio Ary Dillon Soares (1973) e Simon Schwartzman (1975).

Em termos das relações Estado/sociedade, essa perspectiva nos parece rica no sentido de que consegue detectar possibilidades de evolução autônoma em estruturas subordinadas a um Estado forte e altamente burocratizado.

O debate sobre Estado e sociedade no Brasil se revestiu de grande atualidade quando, ao se confrontarem as diversas perspectivas expostas em análises anteriores, um certo número de autores desenvolveram e especificaram seu ponto de vista, em discussão apresentada no n. 14 da revista *Dados*. Esse debate envolveu as colocações de Simon Schwartzman em resposta a críticas iniciais formuladas ao seu trabalho *São Paulo e o Estado nacional* (1973)⁷ no qual, ao mesmo tempo em que explicita suas posições, o autor critica certos pressupostos das análises de Fábio Wanderley Reis e Fernando Henrique Cardoso sobre aspectos do processo político brasileiro. Estes últimos autores, por sua vez, também prolongam o debate, respondendo às objeções e ampliando noções contidas em trabalhos anteriores. Os textos principais são Reis, (1974; 1976; 1975); Cardoso (1973; 1974; 1975a, b).⁸ Para efeito do nosso comentário, deixaremos de lado as discussões em torno das interpretações do processo eleitoral recente, para nos concentrarmos nas visões subjacentes acerca das relações Estado/sociedade propostas por cada autor.

Em Schwartzman, embora as colocações que aparecem no debate representem uma qualificação de proposições anteriormente definidas de forma menos flexível (e se assim não fora o debate não teria sentido, já que, de fato, ele representa avanço significativo), a dicotomia representação/cooptação permanece inserida num modelo analítico um tanto fechado, no sentido de ser informado por uma visão muito centrada no polo da primazia estatal. Na sua análise concreta em *São Paulo e o Estado nacional*, ficava bastante presente como técnica da argumentação o formato essencialmente patrimonialista do Estado brasileiro e seu correlato, a cooptação política, ofuscando em grande medida a força do poder privatista e das tendências representativas que o autor colocava em relação antinômica com as primeiras. A primazia do polo patrimonialista, visto como padrão dominante na formação histórica brasileira, em certa medida colocava em risco, tanto as pretensões do autor em empreender uma análise de cunho essencialmente histórico, quanto sua tentativa de descartar teoricamente um modelo que desse conta das diferenças entre formatos políticos ao longo de distintos sistemas, fundada na noção de cultura política. No artigo de *Dados*, o autor dá mais ênfase às possíveis tensões entre os núcleos patrimonialista e privatista, além de situar no plano da verificação empírica a questão do primado do Estado ou da sociedade. Ficou, porém, a descoberto, tanto a questão da abordagem

⁷ As análises de Simon Schwartzman em torno do tema representação/cooperação encontram-se principalmente no artigo "Representação e cooptação política no Brasil" (1970) e no livro *São Paulo e o Estado nacional*, citados acima.

⁸ A polêmica, sob o título genérico "As eleições e o problema institucional", aparece em *Dados* (n.14, 1977), compreendendo os trabalhos de Simon Schwartzman, *Estado e sociedade no Brasil* (p.164-184); Fábio Wanderley Reis, *A revolução é a geral cooptação* (p.185-200) e Fernando Henrique Cardoso, *Notas sobre Estado e sociedade* (p.201-206).

histórica, quanto a do caráter culturalista envolvido na noção do patrimonialismo como um traço perene e originário, aspectos esses retomados na crítica de F.W. Reis e F.H. Cardoso. O problema que nos fica, contudo, é o fato de que, apesar de encerrar o debate com um *rejoinder* sobre suas vantagens no sentido de iniciar a discussão contextualizada sobre os prospectos de abertura no sistema político brasileiro, a forma como as características de cooptação e suas implicações nos são apresentadas praticamente inviabilizam qualquer dose de otimismo que se possa ter quanto à institucionalização de um sistema de representação no país.

Tanto em Fábio Reis quanto em Cardoso, essa possibilidade é tratada como algo mais palpável. Para o primeiro, a visão polarizada da relação Estado/sociedade é rechaçada em nome da necessidade de se adotar uma visão integrada, onde o que se deve levar em conta é a possibilidade da coexistência de processos comumente vistos como antitéticos, além do peso de características específicas de estágios sucessivos de desenvolvimento político. Em outras palavras, a colocação de Fábio Reis prevê, como viemos enfatizando ao longo do presente artigo, a recuperação do dinamismo da sociedade civil, na medida em que o seu debilitamento pode corresponder a um determinado estágio de desenvolvimento político, passível de transformação em outras direções numa fase posterior.

Outro ponto bastante relevante na argumentação de Fábio Wanderley Reis diz respeito à sua defesa de uma postura analítica que permita conceber a simultaneidade de uma forte presença estatal e de formas de representação que expressem a vitalidade da sociedade civil. A contrapartida dessa postura, que consiste em visualizar o Estado forte dentro de um modelo no qual os seus diversos elementos estão solidária e necessariamente inter-relacionados, leva, no limite, a uma confusão aliás bastante recorrente, entre capacidade de penetração do Estado na sociedade (de que a intervenção do Estado na economia é apenas um exemplo) e tipos de regime político. Além de se constituir numa posição relativamente difundida na teoria, esse tipo de raciocínio aparece também no debate político nacional, tal como expresso na controvérsia recente estatismo *versus* privatismo, em que a expansão da intervenção do Estado na economia foi questionada como um obstáculo à constituição de um regime democrático.

O fato de aceitarmos os pressupostos da análise desenvolvida por Fábio Wanderley Reis naqueles aspectos que ressaltamos acima não implica, porém, uma defesa irrestrita do alcance dos estágios de desenvolvimento político propostos pelo autor no que diz respeito ao entendimento de processos sociais e políticos reais, crítica que Schwartzman também levanta no decorrer de sua argumentação.

Quando consideramos as colocações de Fernando Henrique Cardoso (1975c, em especial capítulos V e VI), um ponto fica desde logo evidente, qual seja o da ênfase conferida à importância de se adotar uma perspectiva que dê conta das relações Estado/sociedade, em primeiro lugar, sem desvinculá-las de seu contexto histórico e, em segundo, tomando-as como processos mutuamente implicados. Isso significa que, num determinado momento, ou mesmo como regra geral, deve-se ponderar os ganhos da atividade estatal nas suas relações com o setor privado, bem como,

por outro lado, as maneiras pelas quais este consegue fazer-se representar dentro dos parâmetros definidos pelo sistema.

É nesse sentido que a ideia de anéis burocráticos ganha relevo na análise do autor, não como uma novidade em termos da possibilidade de acesso de grupos privados ao Estado, mas como um canal privilegiado de negociação e influência dadas as características do sistema político num contexto autoritário, que implica um controle mais rígido sobre os recursos de representação.

É verdade que, historicamente, esse padrão de negociação direta entre grupos privados e setor público tem uma longa vigência, tendo sido implantado na década de 1930 e aperfeiçoado no Estado Novo. Porém, ao longo do tempo, com o desenvolvimento do capitalismo industrial, a expansão e diferenciação das estruturas de poder paralelamente à setorização da atividade privada tornam esse formato de articulação sociedade/Estado cada vez mais complexo e recorrente. O mesmo se pode dizer da estrutura corporativa implantada no Estado Novo e seus atuais contornos, no sentido de que a função precípua de controle estatal hierárquico sobre as formas de organização de grupos privados sofreu um processo de crescente atenuação, dado o surgimento de uma série de associações de interesse paralelas à estrutura sindical oficial, cuja força, em alguns casos, é bastante ponderável.

Com essa proposta de uma visão integrada, expressa, entre outras, por meio da noção de anéis burocráticos, o autor procura refutar toda uma linha de análise, que, visualizando as relações Estado/sociedade por meio de polaridades, acaba por explicar a força de um dos elementos pela fraqueza do outro, e vice-versa. Portanto, trata-se de mais um esforço de escapar às duas posições extremas de pensar o Estado ora como um aparelho controlado por um estamento burocrático, ora como reflexo do interesse de grupos dominantes na sociedade.

Finalmente, gostaríamos de situar de forma mais sistemática nossa própria perspectiva face a essa gama de colocações, que evidentemente não pretende ser uma argumentação conclusiva senão apenas a aceitação de um desafio que, como bem o lembrou Simon Schwartzman, é apenas de uma maneira de recomençar um debate cuja relevância consiste exatamente no fato de trazer a reflexão para o seio da problemática política brasileira atual e para os prospectos de sua evolução futura. Foi dentro de um veio sobre as relações entre Estado e sociedade que nos propusemos a investigar o papel e a atuação do empresariado brasileiro frente ao Estado em pesquisa por nós dirigida nos anos 1975-1976 no Iuperj.

Foi exatamente num contexto de reflexão sobre as perspectivas de abertura e fechamento do sistema político que se nos colocou o papel dos grupos industriais privados nacionais de vez que a equação comumente exposta na literatura situa a hegemonia burguesa como uma das condições precípua de formatos democráticos do sistema político. Cabe a pergunta: por que a burguesia e não outro grupo qualquer?

A resposta a essa pergunta nos remeteu a um paradoxo presente nas formulações que permeiam a literatura, Em certo sentido, a expectativa do encaminhamento do sistema em direção a formatos mais abertos de participação está calcada no

desdobramento de conflitos entre a burguesia e o Estado, sobre cuja centralidade não se tem muita base empírica de avaliação. Em outros termos, dado que o eixo do conflito pode estar localizado em torno da dinâmica de outros grupos, que dizer da possibilidade de reativação dos mecanismos da sociedade civil fundada, além do mais, na atuação de um grupo consensualmente apontado como fraco, desorganizado e com baixo poder de influência frente ao Estado?

Em vista da dúvida sobre a possibilidade de ser a burguesia o suporte de um novo modelo político, procuramos traçar, a partir de sua emergência no cenário político, o padrão de suas relações com o Estado e as características de sua formação, composição e atuação enquanto classe. Observe-se que procuramos nos situar dentro da perspectiva da própria burguesia, fugindo ao jargão do equacionamento da não hegemonia em termos de passividade política.

Indo além (ou aquém) da não hegemonia burguesa, não muito para nossa surpresa, os dados sugeriram uma tendência bastante diversa daquela apontada pela literatura. Foi-nos possível, dessa forma, detectar pelo menos um setor de elite dessa burguesia que revelou certa capacidade de formalização de demandas e de organização, não apenas explorando os recursos de poder disponíveis em dado momento, como também ampliando-os e criando formas alternativas de acesso. Em seu esforço de adaptação a um estilo restrito de participação definido pelo Estado, a burguesia foi capaz de criar um espaço político próprio, que, apesar de ter sofrido oscilações ao longo do tempo, na verdade, no mais das vezes, tendeu a reforçar o formato elitista e autoritário do sistema político. Houve casos, como o do recente fechamento do processo decisório no governo Geisel em que, em vista da contração desse espaço político, a insatisfação da burguesia (ou de setores dela) teve reflexos sobre a coalizção civil de apoio ao governo. Porém, sempre prevalece a possibilidade de recomposição em vista do atendimento de algumas demandas econômicas que frequentemente permanecem subjacentes às pressões por liberalização política.

A possibilidade de apreender mecanismos como esse está de alguma forma relacionada com uma maneira particular de conceber as relações Estado/sociedade. Em primeiro lugar, deve-se encarar os processos políticos e sociais em sua interdependência, ou seja, não se trata apenas de considerar que a primazia de um dos termos é algo a ser determinado empiricamente, senão que, em admitindo o papel ativo e preponderante do Estado num dado momento histórico, tentar preservar a identidade dos processos sociais, pelo menos em sua capacidade real ou potencial de iniciação de conflitos que possam evoluir numa direção não contida nos parâmetros do modelo original. Dessa forma, sem nos preocuparmos com a ideia de estágios sucessivos, ou mesmo com características inerentes à cultura política, pode-se ter uma medida dos ganhos, para um determinado setor social ou para a sociedade como um todo, em termos de arranjos institucionais e recursos políticos num dado momento. Em outras palavras, a questão que se coloca não é a de pensar a transformação do sistema em termos de ciclos alternativos caracterizados pela preponderância de um ou outro dos termos da relação, seja Estado/sociedade, cooptação/representação, centralização/descentralização, poder público/poder privado, patrimonialismo/

feudalismo etc. A questão é antes a de não se perder de vista a especificidade de cada um, ainda que o padrão envolvido possa ser o de subordinação de um dos polos.

Intimamente relacionada a esse tipo de visão deve-se situar a tentativa de captar a diferenciação do aparelho de Estado e do setor privado como processos interdependentes que, ainda não constitua novidade em termos analíticos, merece ser apontada como uma forma capaz de dar conta dos múltiplos formatos de vinculação possíveis de ocorrer, sem esgotar a visão dessas vinculações no âmbito do controle do Estado sobre o sistema social. Mesmo porque a prevalência de uma visão identificada unilateralmente com o Estado pode levar, na prática, a considerá-lo como um bloco unitário, caracterizado por um alto grau de coerência interna, perdendo-se de vista toda a riqueza de detalhes envolvida com aspectos como a competição interburocrática, superposição de esferas de competência, alianças entre setores e subsetores da burocracia envolvendo ou não grupos privados, conflitos entre as esferas de atuação empresarial e de competência administrativa do Estado etc.

Essa foi a orientação que presidiu a análise dos dados empíricos levantados em nosso trabalho de pesquisa. A partir dessa perspectiva, a questão da negociação entre setores privado e público dentro da burocracia estatal constituiu um dos aspectos centrais do nosso estudo. Tendo em vista a coerência com a perspectiva de incorporação na análise do dinamismo societal, a ideia de anéis burocráticos não foi utilizada com algumas das implicações que transparecem no trabalho citado de Fernando Henrique Cardoso (1975c, p.209) quais sejam, as de considerar a negociação do ângulo da cooptação do setor privado. A visão do processo de barganha via anéis burocráticos num estilo cooptativo tende a levar em conta apenas os ganhos para o setor público e as perdas para o setor privado, esquecendo que, com a fragmentação do aparelho de Estado e complexidade do processo decisório, a relação pode envolver ganhos e perdas para ambos os lados. Assim, se o Estado ganha em autonomia de decisão, perde em termos de sua capacidade de coordenação e de implementação da política econômica. No que diz respeito ao setor privado, por outro lado, os ganhos em termos da garantia de determinadas demandas setoriais são favorecidos, ao mesmo tempo em que a fragmentação implica uma dificuldade de acesso aos núcleos centrais de poder, além de tornar cada vez mais distante a possibilidade de ação concertada da classe empresarial como um todo. Observe-se a tendência de alguns estudos que tratam da formulação de política econômica no Brasil enfatizarem apenas este último aspecto.⁹

Outro ponto realçado em nosso estudo tem a ver com a trajetória das organizações de classe da burguesia cujo papel, a partir do Estado Novo, tem sido apresentado na literatura como relativamente constante. Embora tenha havido uma superposição de mecanismos representativos sobre o modelo corporativo anterior, tendo este, na verdade, sido preservado em suas grandes linhas, é possível, principalmente após 1964, identificar alterações substanciais em suas funções políticas face, por um lado, à perda de importância política de clientela via Legislativo e por outro, à busca de

⁹ Ver Nathaniel H. Leff (1968), principalmente cap. VII e Thomas E. Skidmore, *Politics and economic policy making in Authoritarian Brazil, 1937-71*, em Alfred Stepan (Ed.) (1973, p.3-46).

canais alternativos de acesso por parte dos setores mais dinâmicos do empresariado, na tentativa de fugir à rigidez da estrutura sindical. Pelo menos em três sentidos é possível atestar a complexidade crescente da estrutura empresarial de representação de interesses. Em primeiro lugar, restaura-se uma prática tradicional da política dos grupos de interesse, qual seja, a dos contatos diretos, porém revestida de um novo significado no contexto autoritário. Em segundo lugar, dentro da própria estrutura sindical observam-se mudanças no sentido da criação de sindicatos que se organizam em moldes nacionais, adquirindo força e autonomia próprias, o que leva a uma competição interna e até mesmo à quebra da estrutura hierárquica. Além disso, verifica-se que dentro da estrutura sindical certas associações passam a ocupar papel de destaque no sentido de favorecer a carreira política de suas lideranças. Por último, pode-se apontar a proliferação de associações paralelas a estrutura corporativa com funções complementares, em alguns casos, com poder de barganha superior ao dos órgãos de classe tradicionais. Disso resulta um relativo esvaziamento da estrutura sindical em seu formato original, o que equivale a dizer que pelo menos atenuaram-se os controles exercidos de forma tradicional pelo Estado, tendo a burguesia alcançado uma relativa margem de manobra na utilização de recurso de poder.

O que informa a análise de processos como os acima descritos é a ideia antiga, porém frequentemente relegada em análises empíricas, de que a capacidade de influência de um grupo não pode ser medida apenas pela correspondência biunívoca entre demandas e medidas políticas concretas, senão que se deve ponderar também a possibilidade de que essas demandas simplesmente contribuam para sedimentar informações e opções ao longo do tempo. Em outras palavras, uma perspectiva profícua nos parece ser a de focalizar a política da representação de interesses em termos da disputa por recursos de poder, que se traduz não só pela tentativa de influência direta sobre o processo decisório, mas também por procedimentos tão diversos e variados quanto tentar formar uma opinião dentro da elite dirigente (Leff, 1968), ou lançar campanhas amplas em torno de princípios gerais, porém com um apelo político bastante intenso, cujo objetivo é apenas revitalizar a posição relativa do grupo em questão.¹⁰ Além disso, em termos de interferência no processo decisório, o que também não constitui novidade, um grupo pode não ter nenhuma capacidade de iniciativa, porém ter poder de negociação ou de veto em fases posteriores do processo.

Em conclusão a estas notas, que poderiam se prolongar numa série de direções dada a complexidade e a riqueza do tema, cumpre salientar que os esforços empíricos e teóricos empreendidos em termos de reflexão sobre os caminhos futuros do sistema político e social brasileiro, seja por meio do debate que ora se trava, seja por meio de análises concretas, traduzem pelo menos uma visão mais conclusiva sobre os anseios de, sem descaracterizar o formato do sistema político, estarmos capacitados a perceber

¹⁰ A recente campanha contra a estatização da economia é um exemplo típico do procedimento a que nos referimos. Independente de medidas econômicas concretas, um ganho da campanha por parte do empresariado foi a conquista do direito de voz do empresário em questões políticas. A legitimidade da atuação política da classe vinha passando por um processo de esvaziamento crescente, que pode ser evidenciado, por exemplo, pela ênfase no caráter técnico (e não político) das atividades dos órgãos de classe, mesmo daqueles mais dinâmicos e representativos como a ABDIB.

a vitalidade dos processos sociais. A recente análise de Wanderley Guilherme dos Santos sobre o processo eleitoral brasileiro que culmina com as eleições de 1976, ilustra com bastante propriedade essa tendência, cuja validade procuramos enfatizar ao longo do presente texto.

Em termos de análise do processo eleitoral, o que o autor sugere como central é a possibilidade de ocorrência de um voto de oposição independentemente das formações partidárias existentes, o que certamente faz com que a antítese situação *versus* oposição deixe de ser meramente formal e passe a ter expressão nas formações sociais existentes (Santos, 1977).

O argumento central que permeou esta revisão crítica da literatura consubstancia-se na busca de uma perspectiva analítica integrada que possa captar simultaneamente aqueles processos sociais que de alguma forma são condicionados pela ação do Estado e os processos sociais que independam dos limites por ele traçados. Se na ação concreta o próprio Estado procura antecipar as tendências reais existentes dentro da sociedade, por outro lado atores sociais não só incorporam, em sua lógica de ação, alternativas que sejam diretamente dependentes da regulação do Estado, como também visualizam formas de ação que tenham como objetivo ou levar o Estado a uma redefinição de sua atuação em certas esferas, ou levá-lo a definir-se em áreas que até então escapavam de sua esfera de atuação. Um dos vícios da análise que privilegia o Estado consiste na ênfase dada às consequências, na sociedade, da ação estatal, na suposição de que o Estado é o *locus* de iniciação por excelência. Uma das vantagens da visão integrada que ora se propõe reside exatamente em se considerar o *locus* de iniciação não como um pressuposto da análise, mas como um objeto de investigação empírica.

BIBLIOGRAFIA

- CARDOSO, Fernando Henrique.
Política e desenvolvimento em sociedades dependentes. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- CARDOSO, Fernando Henrique.
Notas sobre Estado e dependência. *Cadernos Cebrap*, São Paulo, n.11, p.23-47. 1973.
- CARDOSO, Fernando Henrique.
As tradições do desenvolvimento associado. *Estudos Cebrap*, São Paulo, n.8, p.41-75, abr.-jun. 1974.
- CARDOSO, Fernando Henrique.
Partidos e deputados em São Paulo: o voto e a representação política. In: Lamounier, Bolívar; Cardoso, Fernando Henrique. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975a. p.45-75.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo.
Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Empresariado nacional: ideologia e atuação política nos anos 70. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1976. Mimeo. [Publicado como: *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.]
- MOORE, Barrington.
As origens sociais da ditadura e da democracia. Lisboa: Cosmos, 1975.
- REIS, Flávio Wanderley.
Brasil: Estado e sociedade em perspectiva. *Cadernos DCP*, Belo Horizonte, n.2, dez. 1974.
- REIS, Flávio Wanderley.
Eleições em Minas Gerais. In: Lamounier, Bolívar; Cardoso, Fernando Henrique. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- REIS, Flávio Wanderley.
O institucional e o constitucional. *Cadernos DCP*, Belo Horizonte, n.3, mar. 1976.
- REZENDE, Fernando *et al.*
Aspectos da participação do governo na economia. Rio: Ipea, 1976.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos.
Paradigma e história: a ordem burguesa na imaginação social brasileira. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1975. Mimeo. [Publicado em: Santos, Wanderley Guilherme dos. *Roteiro bibliográfico do pensamento político-social brasileiro, 1870-1965*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz. 2002.]
- SCHWARTZMAN, Simon.
Representação e cooptação política no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.7, p.9-41, 1970.

Bibliografia selecionada¹¹

Análise de transformação em larga escala dos sistemas político e social brasileiros

- ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de.
Transformação política: notas para teoria e mensuração. *Dados*, Rio de Janeiro, n.13, p.44-78, 1976.
- BALÁN, Jorge (Ed.).
Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro. São Paulo: Difel, 1974.
- CAMARGO, Aspásia Alcântara de.
Brésil Nord-Est: mouvements paysans et crise populiste. Tese (Doutorado em Sociologia) – Université Paris II, Paris, 1974.
- CAMARGO, Aspásia Alcântara de.
Autoritarismo e populismo: bipolaridade no sistema político brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, n.12, p.22-45, 1976.

¹¹ Foram incluídos apenas trabalhos mais recentes.

- LEFF, Nathaniel H.
Economic policy-making and development in Brazil. New York: John Wiley, 1968.
- MARTINS, Luciano.
Politique et développement économique: structure de pouvoir et système de décision au Brésil, 1930-1964. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Université Paris V, Paris, 1973.
- REIS, Fábio Wanderley.
Political development and social class: Brazilian authoritarianism in perspective. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Harvard University, Cambridge, 1974.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos.
Liberalism in Brazil: ideology and praxis. In: Blachman, Morris J.; Hellman, Ronald G. (Ed.). *Terms of conflict: ideology in Latin American politics*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977. p.1-38.
- SCHWARTZMAN, Simon.
São Paulo e o Estado nacional. São Paulo: Difel, 1973.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon.
Sociedade e política no Brasil. São Paulo: Difel, 1973.
- VELHO, Otávio Guilherme.
Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. São Paulo: Difel, 1976.

Autoritarismo, corporativismo e representação de interesses

- CARDOSO, Fernando Henrique.
Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975b.
- CARDOSO, Fernando Henrique.
O modelo político brasileiro. São Paulo: Difel, 1976.
- ERIKSON, Kenneth Paul.
Corporatism and labor in development. In: Rosenbaum, H.J.; Tyler, William G. (Ed.). *Contemporary Brazil: issues in economic and political development*. New York: Praeger, 1972. p.139-166.
- KAUFMAN, Robert R.
Authoritarianism and industrial change in Mexico, Argentina and Brazil. [s.l.]:[s.n.]. S.d. Mimeo. [Publicado em: Reyna, Jose Luis; Weinert, Richard S. (Ed.). *The State and society in Mexico*. Philadelphia: Institute for the Study of Social and Humanitarian Issues, 1977.]
- LINZ, Juan.
Authoritarian regimes. Trabalho apresentado na Conferência sobre História e Ciências Sociais, Campinas, maio 1975. Campinas, 1975.
- MALLOY, James M. (Ed.).
Authoritarianism and corporatism in Latin America. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1976.
- O'DONNELL, Guillermo.
Sobre o corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos DCP*, Belo Horizonte, v.3, n.3, mar. 1976.
- SCHMITTER, Phillippe C.
Interest conflict and political change in Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- SCHMITTER, Phillippe C.
Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, Cambridge, v.36, n.1, p.85-131, 1974.
- STEPAN, Alfred (Ed.).
Authoritarian Brazil: origins, policies, and future. New Haven: Yale University Press, 1973.

Atores sociais específicos frente ao Estado

- Empresariado

- CARDOSO, Fernando Henrique.
Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil. 2.ed., São Paulo: Difel, 1972.

CERQUEIRA, Eli Diniz; BOSCHI, Renato.

Empresariado nacional e Estado no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

FARIA, Vilmar.

Dépendance et idéologie des dirigeants industriels brésiliens. *Sociologie du Travail*, n.3, jul-set. 1971. p.264-281.

GUIMARÃES, César.

Empresariado, tipos de capitalismo e ordem política. *Dados*, Rio de Janeiro, n.14, p.34-47, 1977.

MARTINS, Luciano.

Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos.

Liberalism in Brazil: ideology and praxis. In: Blachman, Morris J.; Hellman, Ronald G. (Ed.). *Terms of conflict: ideology in Latin American politics*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977. p.1-38.

- Classes médias

PINHEIRO, Paulo Sérgio de Novaes Sarmento.

Classes médias urbanas: formação, natureza, intervenção na vida política. Campinas: Unicamp, jun., 1974. Mimeo. [Publicado em: Fausto, Boris; Holanda, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira*, t.3, v.9, 1977.]

- Militares e tecnocracia

COELHO, Edmundo Campos.

Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

MARTINS, Carlos Estevam.

Tecnocracia e capitalismo. São Paulo: Cebrap; Brasiliense, 1974.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de.

Forças Armadas: política e ideologia no Brasil, 1964-1969. Petrópolis: Vozes, 1976.

STEPAN, Alfred.

The military in politics: changing patterns in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 1971.

STEPAN, Alfred.

Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira. Tradução Italo Tronca. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

- Operariado e sindicato

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de.

O sindicato no Brasil: novos problemas, velhas estruturas. *Debate e Crítica*, São Paulo, n.6, p.49-74, 1975.

VIANNA, Luiz Werneck.

Liberalismo e sindicato no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

- Camponeses

CAMARGO, Aspásia Alcântara de.

Brésil Nord-Est: mouvements paysans et crise populiste. Tese (Doutorado em Sociologia) – Université Paris II, Paris, 1974.

CAMARGO, Aspásia Alcântara de.

Autoritarismo e populismo: bipolaridade no sistema político brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, n.12, p.22-45, 1976.

VELHO, Otávio Guilherme.

Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. São Paulo: Difel, 1976.

Transformações recentes no aparelho de Estado, processos eleitorais, partidos: a polêmica Estado e sociedade

ABRANCHES, Sérgio Henrique.

Governo, empresa estatal e política siderúrgica no Brasil. Rio de Janeiro: Finep, 1977. Mimeo. [Publicado em: Lima Jr., Olavo Brasil de; Abranches, Sérgio Henrique (Org.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Luperj; São Paulo: Vértice, 1987. p.158-213.]

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita.

O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

CARDOSO, Fernando Henrique.

A questão do Estado no Brasil. In: *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975c.

CARDOSO, Fernando Henrique.

Estatização e autoritarismo esclarecido: tendências e limites. *Estudos Cebrap*, São Paulo, n.15, p.5-24, fev.-mar. 1976.

LAFER, Celso.

O sistema político brasileiro. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAMOUNIER, Bolívar; CARDOSO, Fernando Henrique (Ed.).

Os partidos e as eleições no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

MARTINS, Carlos Estevam.

Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

REIS, Fábio Wanderley.

Brasil: "Estado e sociedade" em perspectiva. *Cadernos DCP*, Belo Horizonte, n.2, p.35-74, dez. 1974.

REZENDE, Fernando *et al.*

Aspectos de participação do governo na economia. Rio de Janeiro: Ipea, 1976. (Série Monográfica, n.26).

SANTOS, Wanderley Guilherme dos.

As eleições e a dinâmica do processo político brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v.14, 1977.

SCHWARTZMAN, Simon; REIS, Fábio Wanderley; CARDOSO, Fernando Henrique.

As eleições e o problema institucional. *Dados*, Rio de Janeiro, v.14, 1977.

SOARES, Gláucio Ary Dillon.

Sociedade e política no Brasil. São Paulo: Difel, 1973.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de.

Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964). São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

Pesquisas em andamento no Iuperj relacionadas à temática

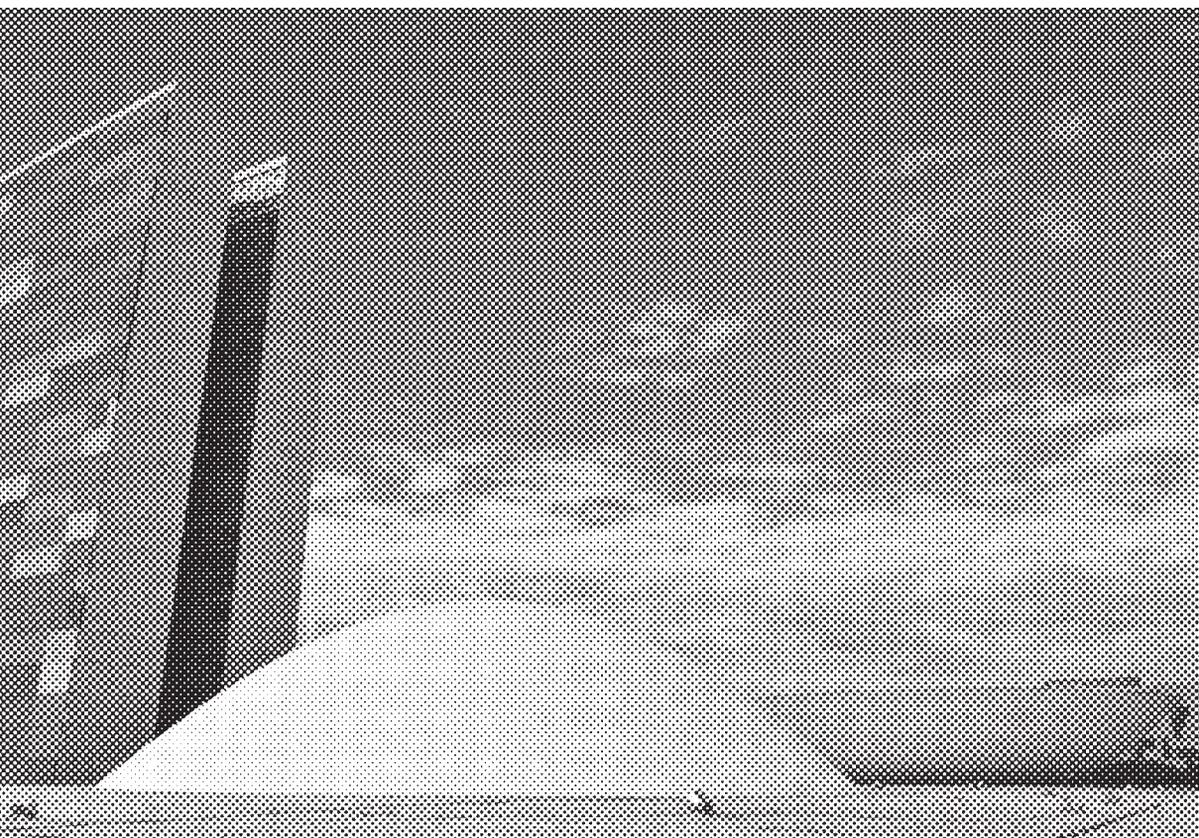
"Características estruturais das empresas e padrão de influência política do empresário", direção de Eli Diniz Cerqueira e Renato Raul Boschi.

"Caracterização dos administradores públicos de alto nível", direção de Renato Raul Boschi e Clea Sarmiento Garbayo.

"Circulação de elites, autonomia e poder diferencial de agências governamentais", direção de Wanderley Guilherme dos Santos.

"Expansão do Estado e articulação de interesses", direção de César Guimarães.

"Processamento e análise dos dados ao projeto elite administrativa e desenvolvimento no Brasil", direção de César Guimarães.



Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90¹

ELI DINIZ

A escala e intensidade dos problemas que atingiram a sociedade brasileira a partir do início dos anos 1980 configuram uma crise de múltiplas dimensões. A visibilidade de seus aspectos econômicos, que se manifestaram por altos índices de inflação, forte endividamento externo, recessão e desemprego, obscureceu a percepção de seus componentes políticos e institucionais, cuja principal expressão é a crise do Estado. Esta, quando reconhecida, foi detectada fundamentalmente sob o ângulo do esgotamento das condições de financiamento do antigo padrão de industrialização (Sola, 1993; 1994b).

Desequilíbrio fiscal, desordem das contas públicas, instabilidade monetária seriam identificados como os fatores propulsores do indispensável ajuste estrutural introduzido na agenda pública ao longo dos últimos dez anos.

Embora apontando para uma questão relevante, trata-se de uma visão parcial. A crise fiscal tem raízes profundas, razão pela qual não pode ser reduzida a um fenômeno conjuntural, embora seu agravamento esteja relacionado a dificuldades específicas do presente contexto internacional. Entre seus fundamentos estruturais, situa-se o lento desgaste da matriz político-institucional que moldou a ordem estatista sob cuja égide evoluiria a industrialização substitutiva de importações.

¹ [Publicado originalmente na revista *Dados*, v.38, n.3, p.385-415, 1995.] A primeira versão deste texto foi escrita no âmbito do projeto Global Urban Research Initiative (Guri), para o seminário regional realizado em Otavalo, no Equador, entre 17 e 20 de janeiro de 1995, sob a coordenação de Alfredo Rodriguez, do SUR (Corporación de Estudios Sociales y Educacion, Santiago, Chile). Agradeço à professora Licia Valladares, coordenadora do projeto no Brasil, o convite que me foi feito para participar dos trabalhos levados a efeito não só no seminário do Equador, como naquele que se realizou no Rio de Janeiro, em junho de 1994 (Seminário Governabilidade e Pobreza, Iuperj/Urbandata/Universidade de Toronto/Fundação Ford, 29 jun.-1 jul. 1994). Agradeço ainda a Magda Prates Coelho (Iuperj), Jorge Papadópulos (Ciesu), Pedro Pirez (Centro, Estudios Sociales y Ambientales) e Gustavo Riofrio (Descos) os comentários feitos durante a reunião de Otavalo. Finalmente, não poderia deixar de mencionar também a leitura atenta e as observações de Marcus André de Melo e Marcus Figueiredo. A versão atual, bastante modificada, serviu de base à conferência que proferi como parte dos requisitos do concurso público para professor titular do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Aos professores da banca (José Luiz Fiori, presidente; Carlos Nelson Coutinho, Fabio Wanderley Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Wanderley Guilherme dos Santos) agradeço as críticas e comentários valiosos, cuja relevância transcende os limites do presente artigo.

Eis por que a crise que o país enfrenta não pode ser vista apenas como resultado dos impasses associados aos sucessivos choques externos que marcaram a última década. A ênfase nos condicionamentos decorrentes da dinâmica do sistema internacional, tomados como variável determinante e exclusiva da explicação, conduz a análises reducionistas. De forma similar, as interpretações que privilegiam as causas internas, desconsiderando os requisitos da inserção na nova ordem mundial, dão origem a visões unilaterais, calcadas no pressuposto da autonomia de Estados nacionais, considerados enquanto entidades insuladas e, portanto, imunes aos efeitos da globalização. Em contraposição às abordagens dicotômicas, parece-me mais adequada uma perspectiva que integre os dois planos de análise. Assim, além da dimensão externa, é preciso levar em conta os fatores internos relacionados à corrosão da ordem progressa, dando o acirramento das tensões entre seus elementos constitutivos.

Tal desgaste atingiria as formas prevalentes de articulação Estado-sociedade, a dinâmica das relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e, sobretudo, a modalidade de relacionamento entre os setores público e privado. Sob o impacto do surto desenvolvimentista dos anos 1970, o país experimentaria mudanças profundas, resultando na estruturação de um sistema híbrido caracterizado pela coexistência de antigas e novas configurações organizacionais e institucionais, processo que já se encontrava em curso quando eclodiram os primeiros sinais da reversão de tendências na esfera internacional.² No contexto latino-americano, o caso brasileiro ilustra a extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e dotada de crescente densidade organizacional, razão pela qual o descompasso Estado-sociedade situa-se no cerne dos impasses presentes (Diniz, Boschi, 1994). A superposição das crises externa e interna colocaria em xeque a estratégia de industrialização por substituição de importações e o padrão de ação estatal que lhe deu sustentação (Diniz, 1991; 1993).

A complexidade dessa situação torna-se ainda maior se considerarmos os imperativos decorrentes da derrocada do regime autoritário, ao lado dos requisitos da consolidação de uma ordem democrática. Observou-se, portanto, o esgotamento simultâneo de um dado modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável por sua implementação, dentro de um quadro mais geral de reestruturação da ordem política. Dessa forma, a nova agenda inclui, entre seus objetivos prioritários, além da estabilização econômica e da reinserção internacional, a institucionalização da democracia.

A conciliação dessas metas não se revelou, porém, tarefa simples.³ A partir da instauração da Nova República, em 1985, a tentativa de conter a inflação se deu pelo privilegiamento de estratégias coercitivas, com sérias consequências para o

² Em alguns de seus trabalhos mais recentes Wanderley Guilherme dos Santos explorou o impacto de tais transformações na dinâmica social e política contemporânea no Brasil, caracterizando o que o autor denomina o híbrido institucional brasileiro. Ver, principalmente, Santos (1992; 1993).

³ Na vasta literatura sobre estabilização e reforma, alguns autores têm enfatizado as tensões entre os requerimentos econômicos da estabilização e os requisitos políticos da consolidação democrática. Ver, por exemplo, Whitehead (1989).

aprimoramento das instituições democráticas. De forma similar, as principais decisões associadas à execução das reformas liberalizantes foram confinadas aos círculos técnicos no interior da burocracia, reiterando a tendência histórica ao alijamento do Legislativo. A busca de maior eficácia e rapidez na administração da crise foi recorrentemente interpretada mediante o recurso ao estilo tecnocrático de gestão e ao enclausuramento burocrático das decisões, reforçando a centralização regulatória do Estado e acentuando o divórcio entre o Executivo e o sistema de representação. Assim, a tensão entre as formas de alcançar as metas reforça o confronto entre as prioridades da agenda, tornando-se parte constitutiva da crise do Estado, já que compromete as bases de sustentação política do governo. Reproduz-se um círculo vicioso de efeitos perversos. O enfrentamento da crise requer um Estado eficiente. Entretanto, a concepção dominante de eficiência estatal e a percepção dos meios para garantir a almejada eficácia recriam os antigos vícios da marginalização da política e da primazia dos governos tecnocráticos controlados por círculos de especialistas. Tal modalidade de gestão pública, por sua vez, tende a produzir o isolamento do Executivo, comprometendo a racionalidade governativa.

Um fator adicional agrava esse quadro de dificuldades. A prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos terminaram por esvaziar importantes itens da agenda pública, tais como as reformas sociais. Não só as possibilidades de crescimento, como as perspectivas de atenuação das desigualdades tornaram-se metas cada vez mais distantes. A urgência do controle da inflação se fez acompanhar do abandono dos projetos igualitários, que passaram a ser considerados primordialmente sob o ângulo de sua extemporaneidade. Dentro desse contexto, assumiria o primeiro plano a exigência de maior inflexibilidade na gestão dos recursos públicos, desaconselhando-se, em nome de um enfoque racional e não populista, qualquer postura favorável ao aumento dos gastos sociais. O resultado foi a ênfase em uma agenda minimalista, em franco descompasso com o alargamento da participação e a diversificação das demandas sociais.

O fracasso sucessivo dos oito programas de estabilização, executados pelos dois primeiros governos da Nova República (1985-1992), alargou o leque dos problemas não resolvidos, além de gerar grande desgaste de recursos e de credibilidade das instituições. A percepção da intratabilidade das questões mais prementes, como a inflação, a miséria e a violência, expressou-se por meio do desencanto e do sentimento de impotência política. Entre as consequências mais notáveis, cabe lembrar a volatilidade dos votos e a alta taxa de alienação eleitoral (Diniz, 1989b; Santos, 1992) nas eleições nacionais e estaduais, ao longo dos dez últimos anos, culminando na eleição de Fernando Collor, em 1989. Ganhou vulto a ideia de que os problemas seriam insolúveis, não havendo saída palpável, dadas as condições reais do país. Os escândalos envolvendo o funcionamento do Congresso acentuaram ainda mais a descrença generalizada na eficácia das instituições.

Governabilidade x ingovernabilidade: o desfecho de uma transição inconclusa

Sob o efeito das condições acima enfatizadas, a recém-instaurada democracia brasileira seria crescentemente percebida como ingovernável. Assim, o tema da governabilidade ascende ao primeiro plano do debate nacional, situando-se como central no diagnóstico da crise e na formulação das estratégias para seu enfrentamento. Capacidade de governo e eficácia na condução dos negócios públicos emergem como aspectos estreitamente interligados. Reintroduzido no vocabulário político brasileiro, o termo ingovernabilidade torna-se um símbolo da falta de competência do país para lidar com seus problemas, emitindo sinais de que nossos líderes e nossas instituições estariam aquém de nossas presentes necessidades.

Ao tornar-se item prioritário da agenda pública, porém, a questão da ingovernabilidade adquire diferentes conotações, significando ora pressão exagerada de participação e de demandas, ora poder excessivo do Congresso, ora ainda o excesso de prerrogativas da autoridade pública associado à escassez de mecanismos de controle, traduzindo-se pela síndrome clientelismo, corrupção e desperdício.⁴ A multiplicidade de interpretações foi incentivada pela politização das discussões, enfatizando-se um ou outro dos significados em função dos interesses envolvidos na disputa política. A diversidade de sentidos terminou por esvaziar o termo, descharacterizando seu teor explicativo. Impregnado ainda de conotações ideológicas de teor conservador por sua utilização no debate internacional, passou a ser visto como instrumento do jogo de poder que se desdobraria na esfera mundial.

A constatação da interferência de fatores ideológicos na formulação de diagnósticos e terapias para o enfrentamento da chamada crise de governabilidade deve, entretanto, ser relativizada, já que se trata de um dado inerente ao processo político. Não se pode descartar a pertinência do problema, em consequência do excesso de acepções conferidas pelas distintas posições em conflito. Eis o ponto que merece ser ressaltado.

A despeito da politização do debate, a importância da discussão teórica em torno da questão da governabilidade torna-se clara se considerarmos os paradoxos envolvidos na transição brasileira. Se, por um lado, esse processo pode ser considerado bem-sucedido, na medida em que conduziu a implantação de um regime democrático pleno consagrado pela Constituição de 1988, por outro, a construção da nova ordem não se fundamentou em uma ampla e profunda renovação político-institucional (Diniz, 1985). Como é sabido, essa transição caracterizou-se por um alto grau de continuidade no plano das elites e das instituições, persistindo traços do modelo estatista, entre os quais a hipertrofia do Executivo e a fragilidade do sistema partidário. Aspectos conjunturais ligados a modalidade de intervenção estatal tendo em vista o enfrentamento da crise exacerbariam a assimetria entre os Poderes, estreitando as margens para o exercício de uma ação autônoma por parte

⁴ No texto "Ingovernabilidade: desagregando o argumento", Marcus André B.C. de Melo (1994) discute de forma bastante exaustiva as várias significações atribuídas ao conceito de governabilidade no Brasil ao longo da última década.

do Legislativo. Por meio de uma dinâmica de realimentação recíproca, tal desequilíbrio contribuiria para a perda de credibilidade das instituições, reduzindo a legitimidade e a autoridade do governo em seu conjunto (Diniz, 1989a).

Finalmente, se se levar em conta a centralidade da solidez institucional do país para a criação das condições favoráveis a maior eficácia da ação governamental no tocante a busca de saídas para as atuais dificuldades e para a execução de uma nova estratégia de desenvolvimento, não se pode descartar a relevância de certas indagações sugeridas pelo debate acima. Cabe, portanto, retomar a discussão. O presente texto tem por objetivo aprofundar a reflexão sobre o conceito de governabilidade, seu sentido analítico, seus desdobramentos teóricos e a avaliação de sua utilidade no estudo da produção de políticas públicas nas esferas federal e local. Além desse esforço, procurar-se-á estabelecer as distinções entre governabilidade e *governance* como aspectos complementares de uma questão crucial, qual seja, a eficácia da ação estatal, tendo em vista os desafios gerados pelas mudanças que atingiram a sociedade brasileira nas duas últimas décadas.

O argumento central propõe-se a examinar a reforma do Estado em conexão com a problemática da consolidação democrática, procurando evitar as ciladas derivadas de duas das principais dicotomias que turvam as análises mais correntes. De um lado, a polaridade Estado-mercado, que contrapõe uma visão maximalista – presa ao paradigma estatista – a uma concepção minimalista, responsável pela idealização do mercado. De outro, a dicotomia entre racionalidade governativa e imperativos democráticos, aquela informada por uma lógica concentracionista e discricionária, em contraste com a dinâmica descentralizadora e competitiva do jogo democrático.

Governabilidade: gênese e construção do conceito

Governabilidade enquanto questão teórica ganha relevo na literatura política a partir de uma linha de reflexão aprofundada por Samuel Huntington entre as décadas de 1960 e 1970 (Huntington, 1968). Segundo o argumento do autor, existiriam condições ótimas de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las. O excesso de demandas em face da capacidade de resposta do governo manifestar-se-ia por um desequilíbrio que, no limite, produziria ingovernabilidade. Essa defasagem ocorreria primordialmente nas sociedades em desenvolvimento, caracterizadas por baixo grau de institucionalização política. Em tais sociedades, o alargamento da participação política e a rápida mobilização de novos grupos teriam precedido o pleno desenvolvimento das instituições políticas, gerando um foco permanente de instabilidade.

Posteriormente, analisando a crise de governabilidade nas democracias consolidadas, Huntington salienta que o funcionamento adequado desses sistemas políticos resultaria do equilíbrio entre as instituições de *input*, responsáveis pela agregação dos interesses, e as instituições governamentais de *output*, responsáveis pela formulação e implementação de políticas (Huntington, 1975). Focalizando o caso dos Estados Unidos, mostra que a vitalidade da democracia norte-americana nos anos 1950,

diversificando demandas e alargando o campo das pressões, teria levado, na década seguinte, ao descompasso entre o alto nível de expectativas e o desempenho efetivo do governo, gerando crescente insatisfação em parcelas significativas da população. A frustração das expectativas teria produzido um forte sentimento de ineficácia política, dando origem a uma situação de ingovernabilidade de novo tipo, não por falta, mas por excesso de democracia (Huntington, 1975, p.76-85).

Uma segunda vertente analítica, concentrando também sua atenção no estudo dos países capitalistas avançados, retoma o argumento da crise de governabilidade, associando-a às dificuldades da social-democracia europeia. De acordo com esse diagnóstico, os anos 1970 representariam um momento crítico na história desses países, dado o esgotamento das condições de viabilidade do *Welfare State*, cuja expansão teria ultrapassado as possibilidades de atendimento das demandas pelos governantes (Schmitter, Lembruch, 1979; Berger, 1981). Crise fiscal, instabilidade política e corrosão da autoridade seriam alguns dos componentes básicos desse processo (O'Connor, 1973). O peso das organizações corporativas tenderia a manifestar-se mediante demandas de coalizões distributivas de diferentes portes e conteúdos, gerando pressões de difícil compatibilização e tornando extremamente complexo o processo de gestão pública (Olson, 1982). Tais questões seriam examinadas exaustivamente, no decorrer dos anos 1980, pela literatura sobre a experiência do neocorporativismo europeu e o desenvolvimento de novos padrões de articulação entre os interesses organizados e o Estado, gerando formas e procedimentos peculiares de produção de políticas públicas (Lembruch, Schmitter, 1982; Cawson, 1985; 1986).

As diferentes nuances do conceito encontram-se bem analisadas na referida síntese feita por Melo (1994), em que o autor situa a controvérsia em torno da questão da governabilidade na literatura internacional e no debate político brasileiro. O que vale a pena ressaltar aqui é o elemento comum subjacente às formulações acima resumidas, qual seja, o potencial desestabilizador relacionado à expansão das franquias e direitos democráticos. Acima de um determinado ponto, o exercício desses direitos seria incompatível com o funcionamento eficaz do governo.⁵ Essa linha de argumentação cria problemas de difícil tratamento teórico, pois explosão de demandas e saturação da agenda expressariam um aspecto paradoxal da dinâmica democrática. Se a democracia implica extensão de direitos e alargamento da participação, tais prerrogativas, ao serem exercidas em sua plenitude, acarretariam erosão crescente da capacidade governativa, desencadeando, assim, uma lógica perversa de debilitamento das instituições democráticas. A saída seria a contenção de demandas e o reforço da autoridade estatal.

As diferentes concepções que enfatizam o descompasso entre quantidade de demandas e capacidade do governo para processá-las e a elas responder, mediante políticas públicas pertinentes, convergem para diagnósticos e soluções centrados na necessidade de conter a expansão da democracia. Esse tipo de enfoque imprime ao conceito de governabilidade um matiz basicamente restritivo. Igualização de direitos,

⁵ Esse ponto foi abordado por Wanderley Guilherme dos Santos em sua exposição "Governabilidade, sociedade civil e reforma do Estado", no seminário "Governabilidade e pobreza" (IUPERJ/UrbanData/Universidade de Toronto/Fundação Ford, 29 jun.-1 jul. 1994), na Seção I, em 29 jun. 1994.

livre manifestação das minorias, proliferação de organizações, multiplicidade de demandas deveriam ser combatidos por novos freios institucionais ou simplesmente mais autoridade.

O debate público no Brasil da Nova República viria a acentuar esse traço, ao reforçar a dimensão tecnicista embutida na noção de governabilidade, na linha de Huntington. A discussão que se travou nos últimos dez anos – a propósito da elaboração da Constituição de 1988, do plebiscito sobre a forma de governo mais apropriada ao país, que se traduziu no debate presidencialismo-parlamentarismo, e, mais recentemente, no decorrer da polêmica sobre a revisão constitucional – esteve marcada pela ênfase nos aspectos ligados a explosão de demandas e a sobrecarga da agenda governamental, percebidos como decorrência do excesso de pressões originárias do Congresso e/ou da sociedade (Lamounier, 1991; 1992). A liberação das demandas reprimidas pelos vinte anos de regime autoritário, a exaltação das expectativas e a radicalização das posições pelo aumento da competição política seriam interpretadas como fatores de agravamento das condições de ingovernabilidade do sistema político, contribuindo para a paralisia decisória do governo e sua crescente perda de credibilidade (Martins, 1994). A sugestão de estratégias restritivas para o enfrentamento desse tipo de dificuldades tornou-se progressivamente dominante. Refrear a sociedade, postergar direitos, combater o desequilíbrio fiscal decorrente da universalização da cobertura previdenciária, disciplinar o sistema parlamentar-partidário pela adoção de reformas como o voto distrital e a redução do número de partidos foram algumas das soluções encaminhadas. O Legislativo seria particularmente visado. Segundo esse enfoque, a fragmentação partidária e o excesso de poder conferido pela nova Constituição ao Congresso seriam percebidos sob a perspectiva da cristalização de uma lógica de veto, responsável pelo enfraquecimento da capacidade de ação do Estado. Assim, subjacente ao debate, estaria a tensão entre a eficiência na consecução das metas governamentais e os requisitos da democracia.

O argumento relativo à crise de governabilidade como decorrência dos excessos da democracia participativa ganhou novo alento em função das dificuldades de execução dos programas de estabilização econômica. O diagnóstico do fracasso dos sucessivos planos apontaria para a orientação populista dos políticos e a interferência de prioridades eleitorais como causas fundamentais do insucesso, comprometendo a coerência dos planos e a firmeza na administração de medidas impopulares.⁶ Em consonância com esse tipo de diagnóstico, a maioria das análises sobre as condições favoráveis ao êxito das políticas de estabilização e reformas, no Brasil e na América Latina em geral, enfatizaria a necessidade de se ter um Estado suficientemente forte e autônomo para sobrepor-se à pressão dos interesses organizados presentes na arena política (Kaufman, 1989; Haggard, Kaufman, 1993). Alguns chegariam ao ponto de estabelecer uma associação entre democracia e insucesso das estratégias de estabilização, em decorrência da suposta impossibilidade de o governo vencer as resistências e controlar os conflitos. Assim, quanto mais forte o regime, mais alta seria a probabilidade de êxito (Skidmore, 1977; Kaufman, 1985).

⁶ Em trabalhos anteriores, discuto este vezo presente nos diagnósticos mais correntes sobre o insucesso dos programas de estabilização do Brasil e em outros países latino-americanos (Diniz, 1991, 1993).

No Brasil, essa linha de reflexão teria conotações menos radicais, sugerindo-se, alternativamente, o reforço da capacidade decisória do Executivo como forma de evitar o bloqueio das forças sociais e/ou políticas. Prescreve-se o enclausuramento burocrático das decisões e o insulamento dos núcleos tecnocráticos na máquina governamental como fator de preservação da racionalidade das políticas formuladas. Tais argumentos são, porém, de difícil sustentação, já que as críticas ao excesso de interferência do Legislativo carecem de fundamento empírico. A experiência brasileira no âmbito das políticas recentes de controle da inflação revela a opção pelo reforço do estilo tecnocrático de gestão da economia. O que predominou foi uma concepção de autonomia do Estado em termos de concentração do poder decisório no Executivo associada a estratégias coercitivas de implementação. A tendência foi, portanto, reviver a ideia de Estado forte como antídoto contra os efeitos desagregadores do jogo político-partidário crescentemente percebido como ameaça ao bom desempenho do governo. Entre os anos 1980 e início dos 1990, as equipes técnicas dos vários ministros responsáveis pelos sucessivos programas de estabilização econômica gozaram de alto grau de insularidade burocrática, não se observando, em nenhum dos casos, obstrução significativa derivada da dinâmica parlamentar. Dessa forma, as evidências não corroboram o argumento que atribui o fracasso daqueles planos à resistência ou ao poder de veto do Congresso, a despeito do grau de fragmentação partidária existente em cada momento. Esse ponto tem sido, aliás, ressaltado por outros autores (Fiori, 1993, p.158; Figueiredo, Limongi, 1994).

Um balanço das concepções acima discutidas evidencia, portanto, a contaminação da distinção governabilidade-ingovernabilidade por um vezo elitista avesso às injunções da dinâmica participativa. Entretanto, essa não é a única nem a mais atualizada forma de conceber a questão da governabilidade. Distanciando-se da vertente marcada pelas formulações de Huntington, o conceito tem sido retrabalhado de diferentes maneiras. Assim, gostaria de contrapor à visão mais ortodoxa, dominante nos anos 1970, a contribuição de uma segunda geração de análises sobre as condições de sustentação das políticas de ajuste implementadas em reação à crise da década de 1980. Entre os autores que mais recentemente têm trabalhado sobre essa temática, sobressai a preocupação de analisar a administração da crise econômica em conexão com o problema da governabilidade em contextos democráticos, configurando-se como questão central a relação entre os principais grupos organizados e o processo de formação de políticas (Malloy, 1993; Faucher, 1993; Evans, 1989).

Em síntese, a contribuição desses autores coloca em evidência três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade. A primeira refere-se à capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento. A segunda diz respeito à capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação. Finalmente, em estreita conexão com este último aspecto, situa-se a capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas. A observação das diferentes nuances da noção de governabilidade, redefinida nos termos acima propostos, remete-nos a uma questão essencial para a explicação das causas do fracasso do governo brasileiro na administração das dificuldades que o país vem enfrentando

desde a última década. O grande gargalo das políticas de estabilização e de ajuste não está no âmbito da formulação, mas no plano da implementação dos programas governamentais. É nessa fase que têm surgido os obstáculos mais sérios, os vetos e as pressões inconciliáveis, que têm gerado distorções profundas, cujo efeito pode ser até mesmo a descaracterização de propostas tecnicamente bem concebidas.

A ruptura com a perspectiva reducionista da governabilidade permite enfrentar esse tipo de problema. De acordo com a nova interpretação de teor pluridimensional, o êxito das estratégias governamentais requer a mobilização não apenas dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros manejados pelo Estado, mas também dos meios políticos de execução. A questão da viabilidade política, por sua vez, envolve a capacidade de articular coalizões e alianças que deem sustentabilidade às políticas governamentais (Grindle, Thomas, 1991a; Silva, 1993). Na medida em que sustentação política não se produz de forma espontânea, nem decorre automaticamente da pertinência das decisões, a garantia dessa condição implica a constituição de arenas de negociação que forneçam o respaldo necessário às ações estatais. O consentimento dos grupos afetados positiva ou negativamente aparece como elemento crucial do sucesso e, portanto, da eficácia das políticas. Governabilidade passa a depender não apenas da clarividência de tecnocracias iluminadas, mas da articulação do aparato estatal com as instâncias da política democrática. Sob esse aspecto, a análise das novas formas de gestão, que alargam o universo dos atores participantes, pode trazer novos elementos para a compreensão das modalidades alternativas de intervenção pública. Em última instância, além das considerações de ordem técnica associadas à eficiência do Estado, a dimensão política adquire relevância.

Resumindo as considerações anteriores, o conceito de governabilidade, tal como vem sendo utilizado pelas análises citadas, nada tem de incompatível com o funcionamento de formas mais participativas do governo democrático. Ao contrário, nessa nova acepção, o que se requer é o aprofundamento da democracia pela difusão de instrumentos de poder capazes de expressar o dinamismo da sociedade civil. Esse aspecto, subutilizado no contexto da democracia brasileira, ao invés de uma dificuldade a ser suprimida, passa a ser encarado como alvo de estratégias de alianças voltadas para a incorporação política.

Outro traço da crise do Estado brasileiro, que pode ser coberto pelas formulações mais recentes relativas à noção de governabilidade, diz respeito às dificuldades para o exercício da autoridade estatal. Parte considerável das políticas torna-se inoperante porque o Estado não tem capacidade de fazer valer suas decisões. O governo não tem os meios necessários para executar suas políticas e, sobretudo, falta-lhe autoridade para obter aquiescência às suas determinações. Esse é um componente central da presente crise de governabilidade.

Sob esse aspecto, observa-se mais um equívoco nas análises correntes. Tem sido frequente a caracterização de ingovernabilidade, no caso brasileiro, em termos de paralisia decisória. Uma observação mais acurada da política nacional, ao longo da última década, revela, ao contrário, uma grande produção de decisões pela burocracia governamental. O centro do processo decisório continua deslocado para o

Executivo com a exclusão da instância parlamentar-partidária. Esta não tem poder governativo. A expansão das prerrogativas do Congresso após a Constituição de 1988 não se fez acompanhar do aumento de suas funções no âmbito da formulação de políticas. Estas se acham monopolizadas pelos altos escalões burocráticos, que têm usado amplamente tais prerrogativas. Sob a Nova República, aprofundou-se a tendência ao governo por decretos-leis, substituídos, a partir da promulgação da nova Constituição, pela figura da medida provisória (MP), concebida originalmente como instrumento a ser utilizado em situações excepcionais, mas cedo transformada em recurso rotineiro de governo.

Dessa forma, no âmbito da política econômica principalmente, o que se observa é a proliferação de decisões, que são tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, situando-se em instâncias enclausuradas, fora do controle político. Como falar em paralisia decisória em um país onde, desde o governo Sarney, os núcleos tecnocráticos já produziram nove programas de estabilização econômica, apoiados por um número prodigioso de decretos-leis e medidas provisórias? Especificando o argumento, entre 1985 e 1988, foram promulgados 376 decretos-leis, enquanto nos últimos 16 meses do governo Sarney e nos 11 meses iniciais do governo Collor, foram editadas 295 medidas provisórias (Pessanha, 1993). Levantamento mais recente, incluindo os cinco primeiros meses do governo Fernando Henrique Cardoso, mostra um total de 989 MPs, montante que ultrapassa mil decisões calçadas nesse instrumento unilateral de ação do Executivo, se acrescentarmos os decretos-leis do governo Sarney.⁷ Além disso, é bastante estreita a margem de atuação autônoma do Legislativo, dadas as normas institucionais que regulam a relação entre este e o Executivo. O Legislativo, ao contrário de constituir-se em obstáculo às ações do Executivo, tem aprovado sistematicamente os projetos e medidas oriundos da Presidência. Como salientam Figueiredo e Limongi (1994; 1995), o Executivo determina a agenda do Legislativo e o conteúdo da produção legal, além de ditar-lhe o ritmo de tramitação. Do total de leis aprovadas entre 1989 e 1993, 78% originaram-se da iniciativa do Executivo, no exercício de suas prerrogativas constitucionais (Figueiredo, Limongi, 1995, p.34). Em síntese, o que se tem verificado é a hiperatividade decisória em contraste com a falência executiva do governo. Tal desequilíbrio tem por base a hipertrofia da capacidade legislativa concentrada na alta burocracia governamental, cuja produção legal, entre agosto de 1994 e julho de 1995, foi cerca de seis vezes superior à produção média do Congresso nesse mesmo período (Monteiro, 1995c).

⁷ A questão da continuidade da tendência à transferência do poder decisório da legislatura para a burocracia, a partir da experiência do Plano Cruzado, é também enfatizada por Jorge Vianna Monteiro (1994). É deste autor (Monteiro, 1995d) o levantamento mais recente a que me refiro, incluindo desde o governo Sarney até os cinco primeiros meses do governo Fernando Henrique Cardoso, apresentando os seguintes totais de MPs: 1988 – 15; 1989 – 97; 1990 – 163; 1991 – 8; 1992 – 10; 1993 – 96; 1994 – 397; 1995 – 203 (janeiro, fevereiro, março, abril e maio). Agradeço ao autor o acesso a esses dados. Monteiro lembra ainda que os membros da legislatura estão limitados – ou virtualmente impedidos – de apresentar emendas às propostas do Executivo: quem for contrário, poderá apenas agir votando contra a MP – voto que terá elevado custo político, dadas as características desse instrumento legal, que já terá produzido efeitos avassaladores na sociedade, desde o seu primeiro dia de vigência (Monteiro, 1995a, p.7). Assim, após a Constituição de 1988, verificou-se substancial aumento da capacidade legislativa da Presidência da República, dificultando-se e mesmo inviabilizando-se, pelo grau de complexidade envolvido, a reversão de seus atos pela legislatura (Monteiro, 1995b).

Discrecionalidade, concentração decisória e autonomia do Executivo: paradoxos e efeitos perversos

Como vimos, o voluntarismo associado ao exercício da Presidência no Brasil tem se acentuado, sob o impacto da premência da crise e da prioridade atribuída às políticas de estabilização e reforma. Alguns autores, como O'Donnell, chegam a caracterizar o país como um caso de “democracia delegativa”, que se caracterizaria pela baixa densidade de suas instituições, pela hipertrofia da autoridade pessoal do presidente da República, ao lado da fragilidade dos partidos e do sistema representativo, incluindo o poder Legislativo (O'Donnell, 1991; 1993). Nas duas eleições presidenciais após o retorno do país ao regime democrático, ter-se-ia observado o reforço do teor plebiscitário típico dessa modalidade de democracia majoritária, em que se constitui uma forte maioria eleitoral interpretada como uma delegação total de poder ao presidente. Este se sente autorizado a governar ao seu alvitre, enquanto intérprete da nação, considerando sua autoridade incontestada, por expressar a vontade da maior parte da população (O'Donnell, 1991, p.30-31). E, mais ainda, a consagração nas urnas lhe conferiria o poder legítimo de definir os interesses nacionais, aspecto que, aliás, tem sido bastante enfatizado no discurso presidencial ao longo da última década.

A questão do aprofundamento da assimetria Executivo-Legislativo e do personalismo envolvido no funcionamento do presidencialismo brasileiro após a instauração da Nova República é reconhecida, por exemplo, por um ex-integrante da equipe econômica do governo Sarney, como se pode depreender do seguinte trecho da intervenção de André Lara Resende, durante o seminário “Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira”, realizado em São Paulo, em 30 e 31 de março de 1992:

[É] frequente atribuir à falta de vontade política a incapacidade de enfrentar o problema [do equacionamento da questão do *deficit* público]. Não é, entretanto, uma explicação satisfatória. Que é vontade política, e por que falta? Parece haver um divórcio entre o debate de políticas – no sentido de *policies* – e os canais formais de condução de tais políticas. Há um hiato entre as recomendações formuladas na esfera técnica, ainda que aí já tenham obtido um quase consenso, e a viabilidade política e institucional de implementá-las. O que é tecnicamente recomendado é politicamente inviável [...].

Se o debate do projeto nacional não é conduzido no Parlamento, não é de surpreender que o país viva entre duas alternativas distintas, mas igualmente ineficazes de condução de políticas (*policies*): ou o salvacionismo resultante de alianças fortuitas entre lideranças pessoais carismáticas e grupos tecnocráticos inexperientes, ou o imobilismo das grandes alianças parlamentares amorfas. A história tem mostrado que o personalismo não é capaz de executar seu projeto quando destituído de base partidária e de apoio parlamentar coerente, o que leva o Executivo a governar por decreto, com base na legitimidade da eleição presidencial de conotação plebiscitária. As propostas reformadoras das alianças entre lideranças personalistas e grupos tecnocráticos esbarram, mais

cedo ou mais tarde, na impossibilidade de governar democraticamente por cima das instituições (Resende *apud* Lamounier, Nohlen, 1993, p.66-67).

O depoimento acima é em si expressivo, embora certas observações refram-se mais especificamente ao governo Collor, em que as características apontadas foram exacerbadas. Mas os aspectos importantes para a argumentação aqui desenvolvida dizem respeito à preponderância do Executivo em face dos demais poderes, com o conseqüente desequilíbrio entre concepção e execução de políticas, bem como ao forte voluntarismo presente nas alianças entre lideranças personalistas e núcleos tecnocráticos, o que se traduz na continuidade da tendência à prática da reforma pelo alto, típica de regimes políticos fechados.

Igualmente ilustrativo é o pronunciamento do então deputado federal Nelson Jobim, no decorrer desse mesmo seminário, quando chama a atenção para a irresponsabilidade do Legislativo estimulada pelo alto grau de discricionariedade do Executivo:

[...] dentro de nosso sistema, produz-se uma rigorosa irresponsabilidade legislativa. A sobrevivência política de um parlamentar não depende dos resultados de suas articulações com o governo e sim do papel que ele venha a desempenhar perante seu eleitorado. Quantas vezes nós, parlamentares, recebemos pedidos de colegas. 'Jobim, espero que o PMDB tenha a responsabilidade de rejeitar meu projeto!' Porque esse projeto foi apresentado na rigorosa irresponsabilidade de não formulação e não participação na política nacional pelo Legislativo (Jobim *apud* Lamounier, Nohlen, 1993, p.108).

Além do incentivo ao comportamento irresponsável do Congresso e do reforço da tendência populista dos parlamentares, há ainda outras conseqüências negativas associadas ao voluntarismo da cúpula governamental. Refiro-me a um dos paradoxos básicos desse estilo de ação estatal no que se refere à credibilidade do governo. Com o objetivo de maximizar as condições de eficácia do Estado no enfrentamento da crise, adota-se a estratégia do insulamento e da concentração decisória no Executivo. A curtíssimo prazo, tal estratégia pode contribuir para aumentar a credibilidade governamental, permitindo decisões rápidas, facilitando intervenções drásticas e profundas, sem os estorvos e dificuldades que os mecanismos de consulta e negociação inevitavelmente acarretam. Entretanto, num prazo mais longo, a credibilidade tende a ser abalada, já que o excesso de discricionariedade abre o caminho para uma política errática, de avanços e recuos, ensaio e erro, mudanças bruscas nas regras do jogo, na tentativa de corrigir erros de percurso ou de enfrentar resistências sem os custos da negociação. Durante os dois primeiros governos da Nova República, voluntarismo e experimentação, levados às últimas conseqüências, combinaram-se produzindo efeitos perversos, responsáveis pelo agravamento da inflação após o insucesso de cada plano de estabilização.

Retomando minha argumentação, ingovernabilidade no Brasil não pode, portanto, ser associada à incapacidade decisória. O gargalo das políticas de ajuste está, como já foi ressaltado, no processo de implementação. Tal deficiência, por sua vez, acha-se ligada a três fatores. Em primeiro lugar, o Estado não dispõe

de instrumentos e condições operacionais satisfatórios. Em segundo, as estratégias de implementação formuladas pelas elites governamentais são inadequadas do ponto de vista da mobilização de apoios externos. O privilegiamento de estratégias coercitivas levou a que se desconsiderasse a criação de arenas de negociação e de redes articulando os principais interesses envolvidos, inviabilizando, dessa forma, qualquer tentativa de busca do consentimento ativo da população.⁸ Afinal, o êxito da persuasão requer o comprometimento dos interessados e não a sua exclusão. Por último, os fracassos sucessivos provocados pelos bloqueios na implementação, gerando a perda de credibilidade do governo, contribuíram para deslanchar a resistência passiva ao poder estatal. Fecha-se, assim, o círculo perverso responsável pela inoperância do Estado brasileiro. Este se vê diante de uma situação paradoxal: decide, legisla e regula em proporções consideráveis, mas é impotente na consecução de suas metas. A resistência passiva generalizada e fragmentária pode ter um efeito de bloqueio das decisões governamentais tão forte quanto o poder de veto de poderosas coalizões distributivas. Eis por que esse fator não pode ser desconsiderado.

Tais considerações colocam em evidência a necessidade de se definirem novas formas de gestão, mediante a criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação e a busca de consenso. Trata-se de uma mudança de enfoque, capaz de ampliar as condições de eficácia governamental. Esta não deve, como no passado ocorreu, ser entendida exclusivamente em termos de centralização e expansão do poder estatal. O que se requer não é um Estado forte, no antigo sentido do termo, qual seja, Estado com plenos poderes, insulado e dotado de força para tutelar a sociedade. Essa conotação, que se traduz em Estado onipotente e centralizador, está historicamente esgotada, dadas as grandes transformações ocorridas a partir do início da década de 1980.⁹ As novas condições pressupõem um Estado com maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções e transferir responsabilidades, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle.

A noção de fortalecimento da eficácia do Estado, em termos do aprimoramento da sua capacidade de ação, é um imperativo da reforma do Estado. Torna-se cada vez mais presente na agenda pública a proposta que preconiza a transformação do Estado, de forma a torná-lo capaz de implementar com êxito suas políticas e de fazer valer suas decisões. O bloqueio da ação estatal não decorre tanto do excesso de demandas, como ressaltamos, mas da erosão do Estado, processo que corroeu seus recursos administrativos e comprometeu sua capacidade de governo. Desde o governo Collor, quando, sob a inspiração de uma concepção minimalista, a reforma do Estado foi definida em termos de enxugamento da máquina burocrática, observou-se o desmantelamento do aparelho governamental, agravando-se a

⁸ A exceção está representada pela criação, em 1991, das câmaras setoriais, notadamente a do setor automotivo, em que um processo de transformações tripartites possibilitou o reerguimento e a reestruturação desse complexo industrial (Diniz, 1994). Entretanto, foi uma experiência localizada, que despertou forte resistência no interior da equipe econômica governamental. No que se refere à política macroeconômica, o que se observou foi o descompasso entre a ênfase nas diretrizes liberais no comando da economia, por um lado, e o alto grau de centralização e de fechamento do processo decisório, por outro.

⁹ A ênfase na importância do reforço da eficácia da ação estatal sem anular a ação dos mecanismos de controle público sobre o processo decisório governamental é também enfatizada por Fiori (1993).

situação de falência do setor público. Reverter a desarticulação do poder estatal é, pois, o principal desafio a ser considerado.

Governance: capacidade de governo e capacidade estatal

As sucessivas reformulações do conceito de governabilidade, nos termos indicados na seção anterior, ao eliminar os aspectos reducionistas e o vezo elitista que reduziam seu alcance, tornaram-no compatível com os imperativos do fortalecimento das instituições democráticas. Entretanto, as múltiplas significações que lhe foram atribuídas terminariam por afetar sua eficácia analítica. Além disso, na nova acepção, viria a confundir-se com o conceito de *governance*. Tal superposição é fruto da imprecisão conceitual que tem caracterizado a produção nessa área.

O termo *governance* foi introduzido no debate público internacional como resultado de uma reflexão conduzida principalmente pelo Banco Mundial, tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. Tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública. Em sentido amplo, capacidade governativa não mais seria avaliada em função apenas dos resultados das políticas governamentais, passando a significar a forma pela qual o governo exerce seu poder. Segundo a formulação do Banco Mundial, *governance* “is the process by which authority is exercised in the management of a country’s economic and social resources”, implicando ainda “the capacity of governments to design, formulate and implement policies and discharge functions”.¹⁰ Assim, a questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo como objeto de análise questões como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação das políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder (World Bank, 1992a).

Outra tendência das agências multilaterais foi o emprego do termo em um sentido mais normativo, referindo-se às expressões *good governance* ou *good government*, para enfatizar o bom desempenho do governo em termos de critérios como justiça, igualdade e direitos humanos. Na verdade, o que está implícito nessas formulações é a associação entre elevada capacidade governamental e democracia política. O pressuposto é a existência de uma estreita relação entre o regime democrático e as condições que garantem *good governance*. Sob esse aspecto, vale ressaltar, o conceito vê reduzir-se seu teor de abstração. Vários estudos têm demonstrado a ausência de fundamento empírico da pretensa relação entre regime político e êxito na implementação de políticas de ajuste ou de desenvolvimento (Remmer, 1986, 1990; Leftwich, 1993; Geddes, 1994; Maravall, 1994). Em outros termos, o que as análises mais recentes mostram é que não há evidências de que os casos de êxito ou de fracasso estejam associados ao regime político em vigor.

¹⁰ Tal formulação aparece no documento “Governance and development” (World Bank, 1992b, p.58).

Finalmente, a discussão atual em torno do conceito de *governance* ultrapassaria os aspectos estritamente ligados ao *modus operandi* das políticas, vindo a englobar questões mais amplas relativas a padrões de coordenação e de cooperação entre atores sociais e políticos (Melo, 1994). Segundo essa linha de análise, as condições de *governance* configuram um sistema que compreende a totalidade de arranjos institucionais, que coordenam e regulam as transações no interior e através das fronteiras de um sistema econômico (Hollingsworth, Schmitter, Streeck, 1993 *apud* Melo, 1994).

Tendo em vista as dificuldades assinaladas, parece-me importante recuperar algum grau de especificidade dos conceitos, marcando simultaneamente suas diferenças. Assim, cabe manter a referência à governabilidade para caracterizar as condições institucionais e sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como a forma de governo, as características dos sistemas partidário e eleitoral, entre outras. Não há fórmulas mágicas capazes de garantir governabilidade, que pode ser produzida a partir de diferentes combinações institucionais. Por outro lado, para analisar questões ligadas à capacidade de ação do Estado na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas, parece-me pertinente utilizar o termo *governance*, mais apropriado para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade brasileira, que se expandiu de forma considerável a partir dos anos 1970.

Como foi ressaltado diversas vezes, o diagnóstico acerca das dificuldades presentes no enfrentamento dos problemas críticos do país não pode deixar de lado a questão da crise do Estado. A vulnerabilidade deste tem como um de seus componentes básicos uma decrescente eficácia operacional e uma total incapacidade de fazer valer suas decisões. Hiperatividade decisória associada à impotência executiva e inoperância estatal caracterizam a falência do poder público no Brasil. Trata-se de um problema crucial que não pode ficar de fora das análises, sob pena de não se avançar no diagnóstico e na formulação das saídas para as atuais dificuldades. Sob esse aspecto, o cerne da reforma do Estado reside na recuperação da capacidade de governo, profundamente comprometida como reflexo de fatores de ordem histórico-estrutural e conjuntural.

Dentro dessa linha de reflexão, *governance* refere-se a três dimensões essenciais. A primeira é a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto internamente em face do conjunto da máquina estatal e da sociedade, como externamente *vis-à-vis* a inserção do país no sistema internacional. A segunda dimensão relevante é a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo. Finalmente, a capacidade de implementação é outro aspecto crucial, ressaltado, aliás, por várias análises como elemento essencial da crise do Estado em sua manifestação atual.¹¹

¹¹ Esse emprego da noção de *governance* tem pontos de contato com a análise de Leila L. Fritschak em dois textos recentes (1994a; 1994b). Agradeço à autora o acesso a esses textos, que apresentam uma discussão interessante dos conceitos de governabilidade e *governance* tal como tratados na literatura mais recente sobre ajuste e reforma.

A questão da capacidade de comando do governo não tem sido suficientemente analisada. Significa não só assumir a direção efetiva do processo de produção de políticas públicas realizado pelo conjunto da máquina estatal, como definir e ordenar prioridades, garantindo sua continuidade ao longo do tempo. Trata-se da capacidade de definir as estratégias gerais de ação, as grandes diretrizes que nortearão as decisões governamentais. A inexistência de uma direção geral que integre as várias fases do processo decisório a determinadas metas globais abre o caminho para uma atuação desarticulada e fragmentada, submetida à lógica de metas e interesses contraditórios.

De maneira complementar, a capacidade de coordenação do Estado refere-se à integração entre as diferentes áreas de governo, de forma a garantir a coerência e consistência das políticas governamentais. Implica ainda a capacidade de ajustamento entre programas focalizados e programas setoriais, por um lado, e políticas de maior alcance e abrangência, por outro. Finalmente, coordenação significa submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado capaz de compatibilizar as diferentes visões. Não se trata, pois, de eliminar o conflito, mas de administrá-lo de forma eficiente, vale dizer, de forma compatível com a racionalidade governativa, que é definida em função de um projeto coletivo.

Sob esse aspecto, nunca é demais enfatizar a importância de a ação do Estado estar afinada com um projeto global. No debate atual, existe uma tendência a entender eficiência estatal como decorrência do grau de clareza e precisão por meio do qual se definem as metas a serem alcançadas. Trata-se, na verdade, de uma concepção estreita e de difícil compatibilização com o funcionamento de uma ordem democrática. É preciso não esquecer que democracia envolve justamente a problematização do processo de constituição dos fins, necessariamente múltiplos e mesmo antagônicos, sobretudo em uma sociedade complexa e diferenciada como a brasileira.¹² Agregar e compatibilizar tais fins requer procedimentos contínuos de negociação. A visão aqui proposta contrapõe-se à perspectiva estatista e à noção de autonomia do Estado enquanto capacidade de situar-se acima das pressões, que implicaria, em última análise, a definição das metas pelas próprias elites estatais, dissociadas da esfera em que se manifestam sobretudo os interesses mais dispersos e menos organizados da sociedade.¹³ De forma similar, é preciso recuperar a ética do interesse público, questão crescentemente descartada como irrelevante pela proximidade que pode ter com a ideia de interesses nacionais, por sua vez percebida como incompatível com a agenda da modernidade dominada pela noção de globalização. Em contraste, para não ser uma expressão vazia ou puramente retórica, interesse público deve refletir a operação eficiente das instâncias de agregação nas quais se dá a compatibilização do leque diversificado e contraditório das demandas sociais. Em outros termos, traduz-se num projeto coletivo, que representa a capacidade de

¹² Esse aspecto é enfatizado por Reis em várias de suas análises sobre a questão da governabilidade em contextos democráticos (Reis, 1993; 1994a; 1994b; 1995).

¹³ Esse argumento encontra respaldo em uma linha teórica que ressalta os aspectos igualitários da noção de democracia associativa, a qual, por sua vez, situa as diferentes concepções de bem comum como um importante referencial do processo decisório numa ordem democrática (Cohen, Rogers, 1992).

o sistema político em geral e as elites governantes em particular conviverem com o dissenso e o conflito, não mediante o esforço de anulá-los, mas da disposição para a negociação e o compromisso.

Cabe ressaltar que a garantia da autonomia estatal em face de pressões clientelistas ou particularistas depende, em grande parte, do exercício da capacidade de coordenação e de liderança do Estado. Sem essa supervisão, o que tende a predominar é a dinâmica de soluções inspiradas na racionalidade de curto prazo ou na maximização de ganhos individuais. A desprivatização do setor público, evitando sua captura por interesses privados, requer o reforço da autonomia do Estado, sem, porém, eliminar o jogo democrático. Ao contrário, é sob condições de ausência de coordenação que a extensão da participação pode ameaçar a eficiência das políticas estatais.

Por último, a capacidade de implementação é outro aspecto crucial para a recuperação da eficácia da ação estatal. Para tanto, o Estado deve ser capaz de mobilizar os recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários à execução de suas decisões. Em primeiro lugar, é preciso que tais recursos estejam disponíveis; caso inexistam ou não sejam consistentes com as decisões, torna-se imprescindível criá-los. Em segundo lugar, deve-se considerar os recursos associados à competência técnica e excelência do quadro administrativo. Tais aspectos são fundamentais, pois a qualidade do pessoal administrativo, a existência de um corpo técnico de alto nível, o reforço do sistema meritocrático e das normas universalistas são condições para garantir o caráter público do Estado. O clientelismo e o particularismo são contraditórios com a noção de domínio público, já que esta pressupõe um tratamento igualitário, sem distinções, privilégios e regalias baseados em redes de relações e lealdades pessoais. Além disso, a existência de um acervo de informações, de uma base de dados armazenados de forma eficiente constitui também um componente necessário da eficiência operacional do Estado.

Embora importantes, os aspectos acima referidos não são, porém, suficientes para o êxito da implementação. É preciso ainda levar em consideração as condições de sustentação política das decisões. A natureza eminentemente política da implementação requer, portanto, uma estratégia que mantenha abertos os canais de comunicação com a sociedade e o sistema representativo, incluindo os partidos políticos cuja relevância não pode ser ignorada.

Finalmente, o enfoque exclusivamente técnico acerca das condições de sucesso das políticas estatais não é adequado ao exercício da capacidade de governo em um contexto democrático. Essa visão sempre predominou no país, levando a confundir eficácia operacional com concentração do poder decisório em agências-chave. Tal distorção, longe de garantir eficiência, levou, frequentemente, à perda de *accountability*. Ao contrário, a obrigação da prestação de contas ao público e às autoridades competentes, a existência de mecanismos de cobrança e de controles mútuos constituem um fator favorável ao êxito da execução, na medida em que permitem evitar a apropriação da máquina por interesses privados, o desperdício, bem como a alocação de recursos para fins não previstos. Enfim, a transparência dos processos de gestão e de execução é um requisito da ação do governo em um

regime democrático. Enquanto tal, esse fator não representa ameaça à consecução das políticas, senão que contribui para aumentar a eficácia governamental.

Concluindo, os pontos aqui discutidos apontam para a necessidade da reforma do Estado como condição para o enfrentamento da presente crise com que se defronta o país e para a exequibilidade de uma nova estratégia de desenvolvimento. Nesse sentido, certos aspectos da reforma institucional tornam-se relevantes tendo em vista alcançar simultaneamente as metas de reforço da eficiência do Estado e de aperfeiçoamento das instituições representativas. Para garantir o controle público sobre as decisões não basta o abandono de estratégias de ação coercitivas por parte da burocracia governamental e sua substituição por estratégias cooperativas. É preciso que se fortaleçam os partidos e o poder congressional. A persistência do divórcio entre Executivo e Legislativo na condução das políticas nacionais e na gestão administrativa pode conduzir à reprodução de negociações enclausuradas na burocracia, sem um sistema eficaz de controles mútuos.

Superar o atual impasse representado pela intratabilidade de problemas cruciais como a inflação, a desigualdade e a exclusão social requer a ruptura com o enfoque tecnocrático e com a postura neoliberal. O primeiro, ao privilegiar o insulamento das elites estatais e a primazia do saber técnico, conduz a uma despolitização artificial dos processos de formulação e execução de políticas. O segundo, ao enfatizar unilateralmente a redução do Estado, ignora a estreita relação entre a revitalização do aparelho estatal e o êxito de suas políticas. Contrapondo as virtudes do mercado aos vícios do Estado, a posição minimalista vê-se enrijecida por uma visão de jogo soma zero, incapaz de perceber a relevância do aperfeiçoamento da intervenção governamental para que o mercado funcione de forma eficiente e em benefício de um projeto coletivo. Superar os entraves ligados à dicotomia Estado-mercado implica, portanto, um novo padrão de gestão pública, no sentido da capacidade de executar uma estratégia de reformas em conexão com a dinâmica dos interesses sociais.¹⁴

Considerações finais

Ao longo deste artigo, procurei rever os conceitos de governabilidade e *governance*, explorando suas conexões com a reforma do Estado, sob condições de funcionamento do regime democrático. O núcleo da argumentação privilegiou a complexidade da agenda pública pós-derrocada do autoritarismo, em que se destacam duas prioridades básicas: a administração da crise econômica e a consolidação da ordem democrática.

A dificuldade de conciliação dessas metas revelou-se superior aos recursos e estratégias de ação dos principais atores em jogo, vindo a constituir-se em uma das razões do impasse com que o país se defronta no momento atual. Eficácia na administração da crise e revigoramento das instituições democráticas foram conduzidos

¹⁴ Para uma análise da relação entre o êxito das políticas de ajuste e distintos padrões de interação Estado-sociedade, ver Locke (1995).

como alvos contraditórios, perdendo-se a perspectiva de longo prazo, por meio da busca de ganhos imediatos na condução do cotidiano da vida política. A interpretação da eficiência estatal em termos de insulamento burocrático acentuou a tendência histórica à constituição de um Executivo forte, que não só concentra o poder decisório, como relega o Legislativo a uma posição periférica do ponto de vista da formulação das políticas públicas relevantes. Predominou a visão tecnocrática da gestão econômica, conferindo-se todo o poder ao chamado núcleo duro do Estado, constituído por uma elite de especialistas, informados por uma subcultura marcada pela primazia da racionalidade técnica, em que a desqualificação da política e da atividade partidária são a tônica. Percebida sistematicamente como fonte de irracionalidade e de pressões espúrias, a arena política é reduzida, na prática, a uma força a ser neutralizada, como tende a ocorrer quando uma dada relação é vista sob a perspectiva do jogo soma zero. Dessa maneira, a tensão entre as formas de realizar as prioridades da agenda é parte constitutiva da crise do Estado, já que, sob a perspectiva dominante, atender ao requisito da eficiência implica isolar o Executivo e comprometer as bases de sustentação política do governo.

Em estreita associação com essa problemática, situa-se o segundo aspecto central no diagnóstico da crise do Estado aqui proposto. A debilidade do poder estatal não reside em uma suposta paralisia decisória, mas no paradoxo de uma hiperatividade decisória em contraste com a falência executiva e a incapacidade de fazer valer as decisões tomadas. Longe de retrair-se, o Executivo exerceu ao máximo seu poder regulatório e interventor, definindo e monitorando a pauta do Legislativo e mesmo controlando o ritmo de tramitação dos projetos e propostas, impondo-se de fato como o principal centro de produção legal do país. O monopólio do poder de iniciativa e a supremacia do Executivo, mediante procedimentos como o uso indiscriminado de medidas provisórias, por sua vez, acentuam a debilidade histórica dos partidos e do Congresso, induzindo-os a formas de comportamento irresponsáveis.

Em contraposição, a capacidade de execução das decisões aprovadas pelos altos escalões burocráticos encontra-se seriamente comprometida. Os obstáculos à implementação, impondo fracassos parciais ou totais sucessivos aos programas governamentais, tendem a ser sistematicamente percebidos como o resultado da ação de forças externas desestabilizadoras. Tal interpretação inspira formas de reação que reforçam o poder discricionário do Executivo. As tentativas de contornar esse tipo de dificuldades e escapar do imobilismo associado ao *deficit* de execução recriam as condições de insulamento burocrático, reforçando as barreiras contra pressões indesejadas, em um processo de realimentação recíproca. O confinamento da tecnocracia em agências protegidas dos embates da política competitiva tem sido a terapia tradicionalmente concebida para lidar com essa ordem de problemas (Haggard, Kaufman, 1993; Sola, 1994a, p.157-159).

A incapacidade demonstrada pelos três primeiros governos da Nova República na administração da crise econômica e social do país levou a que a questão da crise de governabilidade assumisse o primeiro plano da agenda pública. A percepção da intratabilidade de problemas como a inflação, o *deficit* público, a desigualdade e a exclusão social, entre outros, gerou uma crescente perda de credibilidade do governo

e das instituições políticas em geral, corroendo os fatores capazes de garantir a legitimidade do sistema político.

As inúmeras análises e os sucessivos diagnósticos acerca do estado de ingovernabilidade detectado como o cerne de nossas dificuldades presentes incorreram, porém, em alguns equívocos básicos, responsáveis por seu insuficiente alcance explicativo. Três tipos de deficiências estreitamente interligadas tornaram-se relativamente recorrentes. Em primeiro lugar, observa-se de forma bastante difundida uma visão marcada por um vezo reducionista, que concentra a interpretação em um aspecto unidimensional, remetendo a explicação para uma causa determinada, qual seja, a sobrecarga de demandas. Um segundo tipo de enfoque está influenciado por um vezo tecnocrático, que define ingovernabilidade em termos de inércia decisória, sendo esta avaliada como consequência do excesso de pressões exógenas. Finalmente, pode-se notar a presença de uma perspectiva elitista, que centra seu diagnóstico nos efeitos perversos do ativismo social e no transbordamento da participação política para além dos limites definidos pela funcionalidade do sistema.

Subjacente a tais abordagens está a concepção tecnocrática de eficiência estatal, que situa a força e a autonomia do Estado como antídotos contra os desequilíbrios apontados, entendendo esses requisitos em termos de insulamento dos núcleos tecnoburocráticos, fechamento do círculo decisório e primazia do conhecimento técnico. A perspectiva centralizadora, por sua vez, reforça a falácia tecnocrática, baseada na suposição de que os conflitos em torno das políticas de teor mais polêmico podem ser resolvidos pelo ato de removê-las da instância política, confinando-as no interior da burocracia (Haggard, 1995; Ducatenzeiler, Oxhom, 1994). Além disso, as análises mencionadas convergem para o privilegiamento de soluções que implicam reduzir a competitividade do sistema político, preconizando artifícios de engenharia institucional, sobretudo mudanças nas legislações eleitoral e partidária, para corrigir as alegadas distorções no âmbito da participação e da representação. Expansão dos conflitos, sobrecarga de demandas, fragmentação partidária, exacerbação das expectativas, diversificação das pressões seriam os principais aspectos característicos de uma ordem social ingovernável.

Essa linha de argumentação desconsidera que no Brasil, apesar de se ter um sistema poliárquico, não se verificam as condições para uma cidadania plena, observando-se uma larga parcela da população vivendo sob condições de destituição social e política (O'Donnell, 1993; Santos, 1992), ou seja, a esfera poliárquica se sobrepõe a grandes espaços institucionalmente vazios, nos quais o que prevalece é a ausência de direitos e a falta de acesso à ordem legal, o que reduz ou mesmo inviabiliza o exercício da cidadania. Ademais, o raciocínio conduz a um impasse analítico, pois explosão de demandas e saturação da agenda seriam a resultante de um aspecto paradoxal da dinâmica democrática. Por um lado, como sabemos, democracia implica extensão de direitos e alargamento da participação. Por outro, o exercício pleno de tais prerrogativas acarretaria crescente erosão da capacidade de governo, deslançando efeitos perversos de debilitamento das instituições democráticas. O acionamento de mecanismos restritivos voltados para a contenção de demandas e redução da competição política seria a saída.

Segundo a perspectiva aqui desenvolvida, as crises de governabilidade e do Estado são indissociáveis e devem ser focalizadas em suas múltiplas dimensões. Aspectos conjunturais ligados aos efeitos econômicos e políticos da crise internacional associam-se à dinâmica interna de corrosão da ordem estatista sob a qual se deu a construção do capitalismo industrial no país, gerando um quadro complexo e multifacetado e tornando inócua a busca de explicações unicasais.

Em segundo lugar, as estratégias de enfrentamento de crises dessa natureza não podem perder de vista a meta da consolidação democrática. Sob esse aspecto, a pergunta central a que se procurou responder refere-se a como compatibilizar eficiência do Estado e aprimoramento da democracia. Paralelamente, a necessidade de refinamento da análise traduziu-se na ênfase na dimensão política, ao lado da dimensão técnica. A noção de eficácia do Estado foi trabalhada englobando não apenas questões ligadas à competência e eficiência da máquina estatal, mas também aspectos associados à sustentabilidade política das decisões e à legitimidade dos fins que se pretende alcançar por meio da ação governamental. Aumentar os graus de governabilidade de uma ordem democrática implica não apenas melhorar o desempenho da máquina burocrática, mas ampliar a responsabilidade do Estado em face das metas coletivas e das demandas sociais em presença. De modo similar, governabilidade foi examinada em seu teor pluridimensional, envolvendo os instrumentos institucionais, os recursos financeiros e os meios políticos de execução das políticas formuladas. Finalmente, a reforma do Estado foi tratada tendo em vista a meta de maximizar as condições de *governance* do sistema estatal, implicando a expansão da capacidade de comando, de coordenação e de implementação do Estado, o que, em última instância, requer uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais. Dessa forma, a sugestão de um novo paradigma para pensar a reforma do Estado impõe a redefinição do conceito dominante de autonomia estatal e do modelo de gestão pública a ele associado.

(Recebido para publicação em maio de 1995.)

BIBLIOGRAFIA

- BERGER, Susanne (Ed.).
Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism and the transformation of politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- CALLAGHY, Thomas M.
Toward State capability and embedded liberalism in the Third World: lessons for adjustment. In: Nelson, Joan M. (Org.). *Fragile coalitions: the politics of economic adjustment*. New Brunswick: Transactions Books, 1989.
- CAWSON, Alan (Ed.).
Organized interests and the State: studies in meso-corporatism. Londres: Sage, 1985.
- CAWSON, Alan.
Corporatism and political theory. Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- COHEN, Joshua; ROGERS, Joel.
Secondary associations and democratic governance. *Politics and Society*, v.20, n.4, 1992. (Número especial).
- CONAGHAN, Catherine M.; MALLOY, James M.
Unsettling statecraft: Democracy and neoliberalism in the Central Andes. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994.
- DINIZ, Eli.
A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. *Dados*, Rio de Janeiro, v.28, n.3, p.329-348, 1985.
- DINIZ, Eli.
Transição, partidos e regimes políticos: algumas considerações. In: Diniz, Eli; Camargo, Aspásia (Org.). *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1989a.
- DINIZ, Eli.
Crise política, eleições e dinâmica partidária no Brasil: um balanço histórico. *Dados*, Rio de Janeiro, v.32, n.3, p.323-340, 1989b.
- DINIZ, Eli.
Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. *Dados*, Rio de Janeiro, v.34, n.3, p.349-377, 1991.
- DINIZ, Eli.
Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 7, n.20, 1993.
- DINIZ, Eli.
Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: as câmaras setoriais como fórum de negociação. *Dados*, Rio de Janeiro, v.37, n.2, p.277-316, 1994.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Empresariado, crise do Estado e democracia no Brasil. Trabalho apresentado no seminário La Nueva Relación entre el Estado y la Burguesía en América Latina, Buenos Aires, 20-21 maio 1994. Buenos Aires, 1994.
- DUCATENZEILER, Graciela; OXHOM, Philip.
Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v.34, n.133, p.31-52, 1994.
- EVANS, Peter B.
Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the Third World State. *Sociological Forum*, v.4, n.4, p.561-587, 1989.
- FAUCHER, Philippe.
Políticas de ajuste ou erosão do Estado no Brasil? *Dados*, Rio de Janeiro, v.36, n.3, p.393-418, 1993.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando.
O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.38, p.3-38, 1994.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando.
Poderes legislativos e o poder do Congresso. *Monitor Público*, Rio de Janeiro, ano 2, n.5, 1995.

- FIORI, José Luís.
Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: Tavares, Maria da Conceição; Fiori, José Luís. *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- FRISCHTAK, Leila L.
Governance capacity and economic reform in developing countries. Washington: The World Bank, 1994a. (World Bank Technical Paper, n.254).
- FRISCHTAK, Leila L.
Governance and economic reform in Brazil. Trabalho apresentado no seminário O Brasil e o novo cenário mundial, 9-11 ago. 1994. Rio de Janeiro, 1994b.
- GEDDES, Barbara.
Challenging the conventional wisdom. *Journal of Democracy*, Washington, v.5, n.4, p.104-118, 1994.
- GRANOVETIER, Mark.
Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, Chicago, v.91, n.3, p.481-510, 1985.
- GRINDLE, Marilee S.; THOMAS, John W.
Policymakers, policy choices and policy outcomes: political economy of reform in developing countries. In: Perkins, Dwight H.; Roemer, Michael (Ed.). *Reforming economic systems in developing countries*. Boston: Harvard University Press, 1991a.
- GRINDLE, Marilee S.; THOMAS, John W.
Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991b.
- HAGGARD, Stephen.
A reforma do Estado na América Latina. Trabalho apresentado na Conferência Anual sobre Desenvolvimento na América Latina e Caribe, 12-13 jun. 1995. Rio de Janeiro, 1995.
- HAGGARD, Stephen; KAUFMAN, Robert R.
O Estado no processo de iniciação e de consolidação de reformas orientadas para o mercado. In: Sola, Lourdes (Org.). *Estado, mercado e democracia: política e economia comparada*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- HAGGARD, Stephen; KAUFMAN, Robert R.
The challenges of consolidation. *Journal of Democracy*, Washington, v.5, n.4, p.5-16, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel P.
Political order in changing societies. New Haven: Yale University Press, 1968.
- HUNTINGTON, Samuel P.
The United States. In: Crozier, Michel; Huntington, Samuel P.; Watanuki, Joji. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.
- KAUFMAN, Robert R.
Democratic and authoritarian responses to the debt issue: Argentina, Brazil and Mexico. *International Organization*, Cambridge, v.39, n.3, p.473-503, 1985.
- KAUFMAN, Robert R.
The politics of economic adjustment policy in Argentina, Brazil and Mexico: experiences in the 1980s and challenges for the future. *Policy Sciences*, [s.l.], v.22, n.3-4, p.395-414, 1989.
- LAMOUNIER, Bolívar.
Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor. São Paulo: Loyola, 1991.
- LAMOUNIER, Bolívar.
Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.
- LAMOUNIER, Bolívar; NOHLEN, Dieter (Org.).
Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira. São Paulo: Loyola; Idesp, 1993.
- LEFTWICH, Adrian.
Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, v.14, n.3, p.605-624, 1993.

LEMBRUCH, Gerhard; SCHMITTER, Philippe C. (Ed.).

Patterns of corporatist policy-making. Londres: Sage, 1982.

LOCKE, Richard M.

Remaking the Italian economy: policy failures and local successes in the contemporary polity. New York: Cornell University Press, 1995.

MALLOY, James M.

Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais. In: Sola, Lourdes (Org.). *Estado, mercado e democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

MARAVALL, José María.

The myth of the authoritarian advantage. *Journal of Democracy*, Washington, v.5, n.4, p.17-31, 1994.

MARTINS, Luciano.

Instabilidade política e governabilidade na construção democrática. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

MELO, Marcus André B.C. de.

Ingovernabilidade: desagregando o argumento. Trabalho apresentado no seminário Governabilidade e Pobreza, 29 jun.-jul. 1994. Rio de Janeiro, 1994.

MONTEIRO, Jorge Vianna.

Resultados versus processos. *Estratégia Macroeconômica*, v.2, n.36, 1994.

MONTEIRO, Jorge Vianna.

O poder de propor: ou, a economia das medidas provisórias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.29, n.3, p.59-72, 1995a.

MONTEIRO, Jorge Vianna.

Separação de poderes e estabilidade constitucional. Trabalho apresentado no 2. Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, 16-18 ago. 1995. São Paulo, 1995b.

MONTEIRO, Jorge Vianna.

Uma vez mais, está em pauta o sentido da Constituição. *Estratégia Macroeconômica*, v.3, n.62, 1995c.

MONTEIRO, Jorge Vianna.

Projeto de mecanismos institucionais. [s.l.]: [s.n.] 1995d.

O'CONNOR, James.

The fiscal crisis of the State. New York: St. Martin Press, 1973.

O'DONNELL, Guillermo.

Democracia delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.31, p.25-40, 1991.

O'DONNELL, Guillermo.

On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, New York, v.21, n.8, p.1355-1369, 1993.

OLSON, Mancur.

The rise and decline of nations. New Haven: Yale University Press, 1982.

PESSANHA, Charles.

Notas sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil: 1964-1992. Trabalho apresentado no Encontro Anual da Anpocs, 17., 22-25 out. 1993. Caxambu, 1993.

REIS, Fabio Wanderley.

Estado, economia, ética, interesses: para a construção democrática do Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n.1, p.33-35, jun. 1989.

REIS, Fabio Wanderley.

Estado liberal, projeto nacional, questão social. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n.9, p.145-168, jun. 1993.

REIS, Fabio Wanderley.

Notas sobre a reforma do Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 45, n.3, p.17-26, 1994a.

REIS, Fabio Wanderley.

Governabilidade e instituições políticas. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994b.

REIS, Fabio Wanderley.

Governabilidade, instituições e partidos. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.41, p.40-59, mar. 1995.

REMMER, Karen L.

The politics of economic stabilization: IMF stand by programs in Latin America, 1954-1984. *Comparative Politics*, New York, v.19, n.1, p.1-24, 1986.

REMMER, Karen L.

Democracy and economic crisis: the Latin America experience. *World Politics*, Cambridge, v.42, n.3, p.315-335, 1990.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos.

Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos.

Razões da desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos.

Democracia Contrafactual ou Estado Efetivo? In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

SCHMITTER, Philippe C.; LEMBRUCH, Gerhard (Ed.).

Trends toward corporatist intermediation. Londres: Sage, 1979.

SILVA, Eduardo.

Capitalist coalitions, the state and neoliberal economic restructuring, Chile 1973-88. *World Politics*, Cambridge, v.45, n.4, p.526-559, 1993.

SKIDMORE, Thomas.

The politics of economic stabilization in postwar Latin America. In: Malloy, James (Ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1977.

SOLA, Lourdes.

Estado, transformação econômica e democratização no Brasil. In: Sola, Lourdes (Org.). *Estado, mercado e democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

SOLA, Lourdes.

The state, structural reform and democratization in Brazil. In: Smith, William C.; Acuña, Carlos H.; Gamarra, Eduardo A. (Ed.). *Democracy, markets and structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*. Londres: Transaction Books, 1994a.

SOLA, Lourdes.

Estado, reforma fiscal e governabilidade democrática: qual Estado? *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v.38, p.189-205, mar. 1994b.

WHITEHEAD, Lawrence.

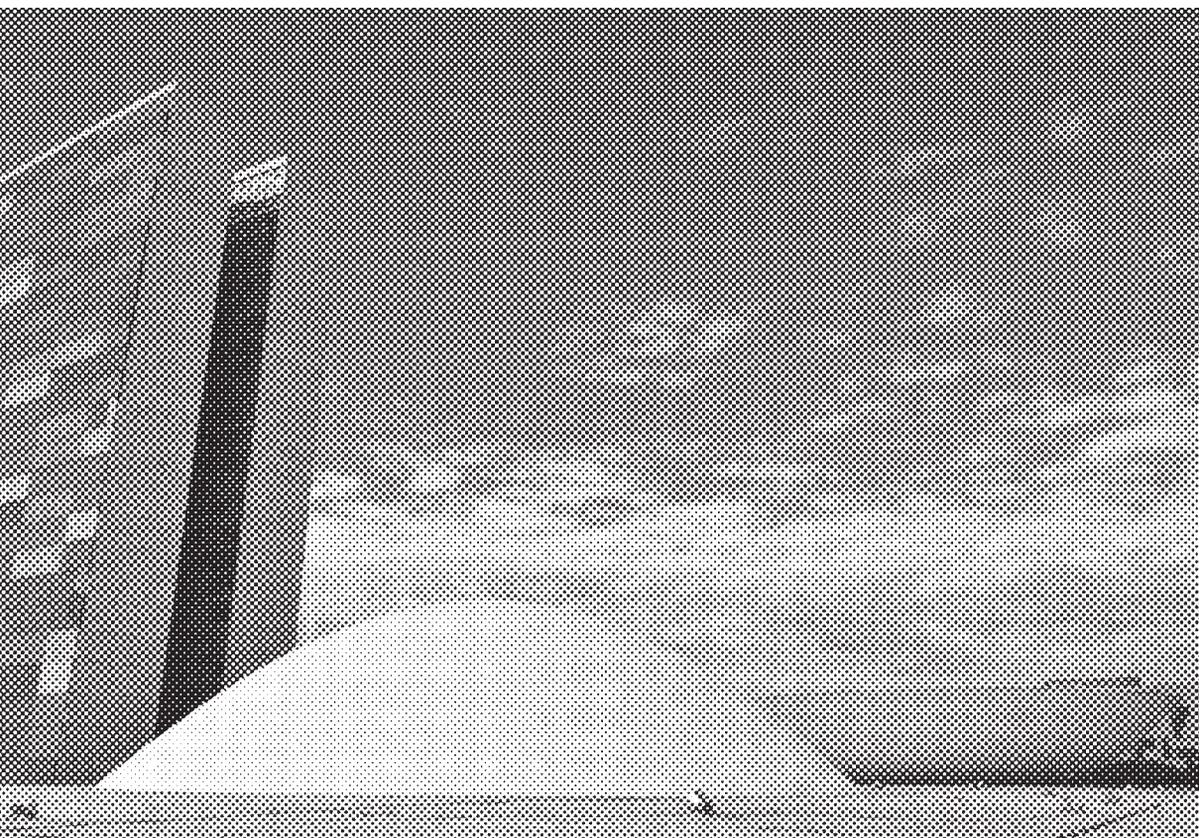
Democratic consolidation and desinflation: how linked, how attainable. In: Nelson, Joan M. (Org.). *Fragile coalitions: the politics of economic adjustment*. New Brunswick: Transaction Books, 1989.

WORLD BANK.

Adjustment lending and mobilization of private and public resources for growth (third report on adjustment lending). Washington: The World Bank, 1992a. (Policy and Research Series, n.22).

WORLD BANK.

Governance and development. Washington: The World Bank, 1992b.



Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI¹

ELI DINIZ

Tomando, como ponto de partida das reflexões a serem aqui desenvolvidas, as palavras de dois autores que integram uma importante coletânea sobre a África do Sul publicada recentemente, *Constructing a democratic developmental State in South Africa* (Edigheji, 2010). Peter Evans, logo no início de seu artigo (Evans, 2010, p.37), ressalta que nem os teóricos, nem os *policy makers* podem ignorar o papel crucial das instituições estatais para o êxito do desenvolvimento. Ao resumir seu argumento central, afirma que a história e a teoria do desenvolvimento apoiam a proposição de que sem Estado desenvolvimentista não há desenvolvimento. Mkandawire (2010, p.71), por sua vez, chama a atenção para o fato de que “desenvolvimento” é um processo altamente político, na medida em que requer distribuição intra e intertemporal de tarefas e recursos. Consequentemente, mesmo em contextos autoritários, requer coalizões desenvolvimentistas para alcançar sustentabilidade política. No caso de regimes democráticos, a amplitude e flexibilidade das alianças implicam parcerias com múltiplos interesses urbanos e rurais, entre os quais operários e trabalhadores rurais, interesses que se tornam coesos em torno de metas comuns, porém sem perda de autonomia do Estado.

Para a compreensão adequada de tais afirmativas, quatro pontos devem ser desde logo salientados. Em primeiro lugar, não há uma fórmula fixa universal para construir-se um Estado desenvolvimentista.

¹ [Publicado originalmente na *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.21, n.47, 9-20 set. 2013.] A primeira versão do presente texto foi produzida para a mesa do Painel III (Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia) como parte da programação da segunda Conferência do Desenvolvimento promovida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), realizada em Brasília em 23 de novembro de 2011. Posteriormente a palestra foi publicada no *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, Ipea, n.2, p.17-21, 2012. Agradeço a Alexandre de Ávila Gomide, diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, pelo convite para participar do referido evento. Em um segundo momento, o texto foi reformulado para a palestra que proferi na Mesa “Injunções políticas, econômicas e sociais do desenvolvimento”, como parte do oitavo Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, realizado em Curitiba entre os dias 29 e 31 de maio de 2012. Agradeço a Paulo Roberto Neves Costa pelo convite para participar da mesa e escrever sob a forma de artigo a referida palestra. Finalmente, o argumento central foi reformulado para atender aos objetivos do seminário internacional “A crise mundial e os desafios de um novo padrão de desenvolvimento”. Organizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) em colaboração com o Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), o seminário foi realizado nos dias 26 e 27 de setembro de 2012, no auditório Pedro Calmon do IE/UFRJ. Agradeço ao professor Mariano Laplane, presidente do CGEE, o convite para participar desse evento.

Transposições mecânicas a partir de estudos de caso bem-sucedidos ou de momentos históricos distintos estão fadadas ao fracasso. A construção de um Estado desenvolvimentista deriva de um processo de experimentação e aprendizado constantes, que pode beneficiar-se de análises comparativas, mas não pode deixar de levar em conta a trajetória de cada país e suas condições institucionais peculiares. Em segundo lugar, desenvolvimento e Estado desenvolvimentista estão estreitamente interligados no processo de produção de novas rotas desenvolvimentistas. Eis porque não podem ser analiticamente separados. Em terceiro lugar, somente uma abordagem multidisciplinar, capaz de conjugar os aportes da moderna teoria do desenvolvimento com as análises do papel das instituições e da política, pode responder aos desafios de interpretar essa nova construção. Finalmente, um Estado desenvolvimentista vai além de políticas governamentais pró-desenvolvimento; portanto não é redutível aos indicadores de êxito de suas políticas econômicas. Em uma linha convergente, como ressalta Weiss (2003), desenvolvimento e Estado desenvolvimentista são duas faces de um projeto transformativo amplamente compartilhado, não somente pelas elites políticas e governamentais, mas pelos diferentes atores econômicos e sociais. Eis porque a noção de convenção do desenvolvimento atende melhor aos imperativos de mudança de estratégias desenvolvimentistas na atual etapa do processo de globalização. Tal noção, à diferença da idéia de modelo, traz implícita a busca de adesão pelo compartilhamento não só de metas econômicas, mas de crenças, ideias e valores inovadores.

Embora a temática aqui proposta implique uma discussão teórico-conceitual de certo nível de abstração, tarefa que exigiria uma análise a partir de uma perspectiva comparada, dar-se-á ênfase aos dilemas e desafios enfrentados pelo Brasil para atingir as metas requeridas de forma a alcançar um novo patamar de desenvolvimento no decorrer das primeiras décadas do século XXI.

Desenvolvimento: a complexidade crescente do conceito

A principal questão desta seção pode ser sinteticamente formulada nos seguintes termos: ao término da primeira década do terceiro milênio, é possível dizer que existe um novo modelo de desenvolvimento no Brasil?

Uma resposta afirmativa a tal pergunta seria prematura. Podemos, sim, identificar nitidamente uma agenda pública mais complexa. Tal agenda está caracterizada pela coexistência de pontos de continuidade em relação à última década do século passado (sobretudo na esferada política macroeconômica) e pontos de mudança (representados pela ênfase em políticas de teor desenvolvimentista), o que pode ser constatado principalmente a partir do segundo mandato do presidente Lula, quando se dá uma inflexão mais claramente pró-desenvolvimento.

Porém, não se delineou um modelo desenvolvimentista no sentido forte desse termo. Em outras palavras, não é possível identificar um projeto de longo prazo aglutinando de maneira consistente as diversas dimensões de uma nova estratégia de desenvolvimento, com a complexidade que alcançou contemporaneamente esse conceito. Além do crescimento econômico sustentado, são igualmente relevantes,

nessa nova aceção, as dimensões de equidade, bem-estar dos vários segmentos da população, bem como o alargamento das oportunidades sociais.

Sob esse aspecto, cabe destacar a contribuição de Amartya Sen, vencedor do prêmio Nobel de Economia de 1998. Em dois de seus mais conhecidos livros, *On ethics and economics* (Sen, 1987) e *Development as freedom* (Sen, 1999), o autor rompe com uma visão unidimensional da economia, ao enfatizar a dimensão ética e política de problemas econômicos prementes de nosso tempo, colocando em xeque a concepção convencional de desenvolvimento. Efetivamente, as visões mais restritas de desenvolvimento – como crescimento do PIB, aprofundamento da industrialização ou expansão das exportações – passam ao largo da importante concepção de que liberdades substantivas, como a liberdade de participação política, a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica, estão entre os elementos constitutivos do desenvolvimento.² Segundo Sen, desenvolvimento deve ser interpretado como um processo de expansão das liberdades reais de que desfrutam os cidadãos de um país. Como tal requer, antes de tudo, que se removam as principais fontes de privação de liberdade, tais como a tirania e a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, a destituição social sistemática, a escassez da oferta de serviços públicos essenciais nas áreas de saúde, educação fundamental, saneamento básico, habitação e segurança pública. Tais direitos e oportunidades contribuem para promover a capacidade geral de cada pessoa.

O crescimento econômico constitui, sem dúvida, um componente importante, pois contribui não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Entretanto, é condição necessária, mas não suficiente. A contribuição do crescimento econômico tem que ser avaliada não apenas pelo aumento da renda, mas também e, sobretudo, pela expansão dos serviços sociais básicos que o crescimento pode viabilizar (Sen, 1999; especialmente cap. 2), tais como o acesso universal ao conhecimento e à saúde pública.³ Assim, a teoria da expansão das capacidades conecta efeitos agregados ao bem-estar individual. Os desafios éticos passam para o centro do debate sobre o desenvolvimento, não só aqueles ligados à equidade, como também aqueles relativos à institucionalização dos princípios republicanos, que dizem respeito à primazia do interesse público.

Finalmente, não se pode desconsiderar a dimensão da sustentabilidade, que, no Brasil, só muito recentemente entrou na agenda pública. Para tanto, a ação dos movimentos ambientalistas em escala mundial e a realização das várias reuniões de cúpula de desenvolvimento sustentável foram fundamentais para conscientizar a população de cada país e difundir tais valores entre as diferentes camadas da sociedade.

² Para uma interessante discussão sobre a argumentação de Sen no contexto do liberalismo igualitário, ver Vita (2008; especialmente cap. 3).

³ Nas palavras de Sen: "Talvez o impacto mais importante do tipo de êxito alcançado pelas economias do Leste Asiático [...] seja ter solapado esse preconceito tácito [o de que somente as economias ricas poderiam alcançar o Bem-Estar]. As economias asiáticas buscaram comparativamente mais cedo a expansão em massa da educação e, mais tarde, também dos serviços de saúde, e o fizeram, em muitos casos antes de romper os grilhões da pobreza generalizada" (Sen, 1999, p.58).

Por outro lado, como já ressaltado, no Brasil, na primeira década do século XXI, é possível detectar claramente a existência de uma agenda desenvolvimentista, cujas diretrizes delinham-se entre 2004 e 2006, ganhando força a partir do segundo mandato do presidente Lula. Tal agenda pautou-se por uma ênfase na inclusão social e por uma visão estratégica sobre a expansão do mercado interno de consumo de massas como elemento propulsor de uma nova modalidade de crescimento, tal como está expresso no Plano Plurianual (PPA/2004-2007).⁴ Um novo leque de políticas públicas, envolvendo expansão do crédito, aumento do salário mínimo, expansão do emprego formal, políticas sociais abrangentes – como o Programa de Transferência de Renda Condicionada, Bolsa Família – além do crédito consignado e da retomada de uma política industrial mais assertiva, são os aspectos que caracterizam essa nova agenda desenvolvimentista. Trata-se certamente de um novo conjunto de políticas públicas que se tornaram prioritárias entre os anos de 2004 e 2010.

Nesse sentido, segundo alguns analistas e elites da alta burocracia governamental (Diniz, Boschi, 2012) torna-se possível identificar, ao longo da última década, a configuração de uma nova perspectiva de desenvolvimento. Esta consiste na articulação do crescimento com distribuição de renda, destacando-se ainda a redução da vulnerabilidade externa, o equilíbrio macroeconômico, a democracia e a inserção internacional competitiva sob o primado de uma nova visão da soberania nacional.

Entretanto, não se trata propriamente de um novo modelo de desenvolvimento, capaz, por exemplo, de realizar uma ruptura com um padrão superado de expansão industrial capitaneado pelo fortalecimento da indústria automobilística, de efeitos nefastos para criar-se uma economia sustentável e metrópoles dotadas de infraestrutura eficiente de transporte coletivo e de níveis toleráveis de poluição. O que se tem é, ao contrário, o reforço de um paradigma produtivo do passado que deveria perder força paulatinamente com a mudança da matriz energética de acordo com as novas exigências de redução dos índices das emissões de CO₂ (dióxido de carbono).

O Estado desenvolvimentista no século XXI: criando novas capacidades

Cabe, a seguir, passar para uma segunda questão não menos relevante: “É possível afirmar-se que se tem um Estado desenvolvimentista no Brasil?” Entende-se que a resposta seja negativa. Entretanto, pode-se dizer que esse tipo de Estado está em construção. Suas bases foram lançadas como resultado do conjunto de políticas acima referido.

Quais são os fatores indicativos desse processo? Em primeiro lugar, a partir da Constituição Federal de 1988, observou-se no Brasil a construção da democracia

⁴Veja-se o seguinte trecho: “No longo prazo, objetiva-se com o PPA 2004-2007, inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. O modelo é viável, já que está inscrito na lógica de operação da economia brasileira: toda a vez que ocorre aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, o que se amplia é a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia [...]” (Brasil, 2003, p.19).

sustentada que se caracteriza fundamentalmente pela estabilidade do regime. A democracia fortaleceu-se, as regras do jogo democrático adquiriram primazia para os diferentes atores sociais, incluindo as elites econômicas, que passaram por um processo de socialização política no tocante à administração dos conflitos de interesse de acordo com as normas e princípios da democracia (Diniz, 2010, p.125-135). Além das liberdades clássicas de participação, de organização, de expressão e a universalização do direito de voto, o princípio da alternância do poder passou a ter vigência na democracia brasileira. Novas elites ascendem ao poder, apoiadas por um tipo de coalizão eleitoral de centro-esquerda, a qual se consolida em torno de forte aspiração por mudança no estado de coisas em vigor. Novas opções tornam-se possíveis, caracterizando uma inflexão política que daria vez à mudança nas escolhas de políticas públicas.

Além da mudança política, a construção do Estado desenvolvimentista requer, porém, outras condições de natureza institucional que ainda não estão dadas. Sob esse aspecto, torna-se necessário considerar as interconexões entre Estado, democracia e desenvolvimento.

Considerando-se a produção acadêmica contemporânea, observa-se pronunciada mudança no que se refere às concepções sobre o papel do Estado. Verificou-se o abandono do pressuposto neoclássico da ineficiência intrínseca da intervenção do Estado, vista essencialmente sob a perspectiva do incentivo à expansão das práticas de *rent-seeking*, corrupção e dilapidação dos recursos públicos. Segundo essa forma de análise, o que se enfatiza é a figura do burocrata típico como maximizador do interesse próprio (Krueger, 1974). Mais recentemente, esse tipo de interpretação tornou-se dominante. Entre meados da década de 1980 e durante toda a década de 1990, sob a primazia da visão liberal, reforçada com a vigência das reformas orientadas para o mercado, ganhou realce a noção de que a expansão do Estado constituiria aumento supérfluo do gasto público, com inchaço da burocracia e consequente desperdício de recursos.

As contribuições mais recentes

A abordagem liberal ortodoxa acima referida tem sido recentemente refutada à luz da contribuição de alguns autores que se destacam na produção acadêmica internacional. Entre eles, cabe mencionar Evans (1995; 1997; 2005; 2010), Weiss (2003; 2006; 2009⁵), Schmidt (2006) e Chang (2010), cujos trabalhos aprofundam alguns conceitos básicos que interessam ao argumento aqui desenvolvido. Entre tais concepções deve-se ressaltar a já clássica noção de “autonomia inserida” (Evans, 1995), cujo cerne é a inserção do Estado na sociedade, mantendo simultaneamente uma burocracia em moldes weberianos, centrada no mérito e no universalismo de procedimentos; o papel das instituições domésticas na mediação entre o contexto internacional e a realidade interna de cada país, além da relevância das capacidades

⁵ Outra versão do referido trabalho foi apresentada no Seminário Internacional INCT-PPED/Minds, “Reposicionamentos estratégicos, políticas e inovação em tempos de crise”, realizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, de 1 a 3 de setembro de 2009.

estatais para o sucesso de estratégias de inserção externa maximizando, ao mesmo tempo, as condições de desenvolvimento nacional são outros aspectos igualmente relevantes.⁶

Evans (1997) chama a atenção para os diferentes graus de *stateness*, característicos das trajetórias nacionais de desenvolvimento de economias de mercado. O termo *stateness*, que, utilizando um neologismo poderia ser traduzido por “estatalidade”, significa a centralidade institucional do Estado,⁷ a expansão de suas capacidades para atender às novas exigências da ordem internacional contemporânea. Segundo o argumento de Evans, a observação das diferentes trajetórias de crescimento regional, em escala mundial, ao longo dos últimos trinta anos, com destaque para os países do Leste Asiático (Japão, Coréia do Sul, Cingapura e Taiwan) e, mais recentemente, na Ásia Central, a República Popular da China, é reveladora do peso das instituições. Os estudos de caso demonstram que uma alta “estatalidade” pode ser fonte de vantagem institucional comparativa no percurso de um país para alcançar condições mais favoráveis no contexto internacional. Os países analisados empregaram distintas estratégias de desenvolvimento, mas, em todos os casos conhecidos, o Estado desempenhou papel fundamental para que se produzisse radical modificação de sua posição relativa na divisão internacional do trabalho, conquistando maior poder de barganha (*idem*, p.69).

Em artigo mais recente (Evans, 2005), o autor defende a abordagem ou perspectiva do hibridismo, que consiste em combinar três aspectos que devem ser mantidos em relativo equilíbrio. Em outros termos, a efetividade das instituições públicas dependeria do hibridismo institucional, um equilíbrio integrado entre os componentes do tripé em que se fundamenta a capacidade estatal. Em primeiro lugar, Evans põe em relevo a clássica capacidade burocrática weberiana, incluindo o recrutamento baseado no mérito, a prevalência de normas profissionais, expectativas de carreira definidas por regras claras, divisão racional do trabalho, primazia dos procedimentos universalistas, estruturas organizacionais coordenadas, enfim, uma armadura institucional que gere incentivos para o compromisso do servidor com os fins institucionais e capacite o Estado a perseguir metas coletivas. Em seguida, destaca o atributo de *responsividade* aos sinais de mercado, que fornece informações sobre custos e benefícios, facilita a alocação eficiente de recursos, proporcionando as bases para a disciplina fiscal (assegurando que os fins da administração sejam consistentes com os meios disponíveis). Em terceiro lugar, ressalta a participação democrática de base, que assegura que os fins administrativos reflitam as necessidades e as preferências dos cidadãos comuns. Os três referidos suportes contribuem para que o processo administrativo seja transparente e esteja submetido ao controle público, garantindo a eficácia dos procedimentos de *accountability* e de governança econômica.

⁶ Este último ponto é também enfatizado por Bresser-Pereira e Furquim (2012).

⁷ Ver Evans (1997). Este, além de vários outros artigos do autor, foram republicados em Evans (2007), importante obra de consulta para se acompanhar a evolução dos principais conceitos relativos ao papel do Estado no desenvolvimento das várias modalidades de capitalismo.

Na referida coletânea editada por Edigheji, Evans (2010), salienta que a discussão teórica recente estabelece o que o Estado do século XXI deve estar capacitado a fazer para alcançar o status *desenvolvimentista*. O cerne destes requisitos é simples: o Estado desenvolvimentista do século XXI deve ser um Estado aperfeiçoador de capacidades. Expandir as capacidades do cidadão, ressalta, é o fundamento do crescimento sustentado. A expansão de capacidades está estreitamente relacionada à eficiente provisão de bens coletivos, sobretudo nas áreas de saúde e educação. Garantir infraestrutura, como os serviços de abastecimento de água, intrinsecamente conectados com a questão da saúde, prover saneamento básico, transporte público eficiente, entre outros, são atributos e ao mesmo tempo indicadores da eficácia estatal. A capacidade administrativa para prover de forma eficiente bens coletivos e infraestrutura requer, por sua vez, fundamentos políticos. Finalmente, instituições democráticas ativas constituem a necessária fundação da ação econômica efetiva. Dessa forma, a teoria do desenvolvimento pode definir uma agenda, mas reconstruir aparatos administrativos é um processo político *path dependent*, mas também criativo (*idem*, p.38). Fortalecer e ampliar as estruturas do Estado e as relações Estado-sociedade são, portanto, desafios centrais.

Nessa linha de reflexão, cabe mencionar a contribuição de Weiss (2003, p.247-249), que ressalta o que considera os três ingredientes essenciais de qualquer Estado desenvolvimentista: a formulação de metas de transformação, a existência de uma agência piloto relativamente insulada, responsável pela execução do projeto transformador, além de relações institucionalizadas de cooperação entre governo e setor privado. A autora designa esse arranjo institucional por “interdependência governada”, propiciando um estilo negociado de formulação de políticas sob a direção de um Estado aberto à interlocução.

Focalizando o caso da África do Sul, em artigo sobre as possibilidades de construção do Estado desenvolvimentista capaz de enfrentar os desafios do século XXI, Chang (2010, p.82-96), começa por distinguir a definição restrita de Estado desenvolvimentista – que baseia sua legitimidade na consecução de altos índices de desenvolvimento econômico – da concepção ampla que envolve múltiplas dimensões e que pode ser aplicada a distintos países em diferentes graus de desenvolvimento. O autor parte dos estudos de caso do Leste Asiático e dos caminhos percorridos pelos países capitalistas avançados, no século passado, salientando as distintas variedades de Estado desenvolvimentista, para, em seguida, analisar as condições políticas, organizacionais e relativas aos recursos humanos subjacentes à construção do Estado desenvolvimentista no momento atual. No que se refere às condições políticas, a África do Sul, nas palavras do autor, dispõe de um forte partido de massa, o Congresso Nacional Africano, capaz de executar de forma cabal políticas desenvolvimentistas, desde que haja vontade política para gerar um projeto desse tipo. Autonomia do Estado, acatamento das regras do jogo democrático e habilidade de articular pactos sociais são condições favoráveis, que, porém, não são fixas, podendo flutuar de acordo com a conjuntura política. A África do Sul dispõe também de instrumentos organizacionais altamente desenvolvidos, capacitados a executar um projeto desenvolvimentista, tais como o Banco de Desenvolvimento da África do Sul (BDAS), a Corporação de Desenvolvimento Industrial (CDI) e fortes empresas estatais,

dotadas de capacidade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico de padrão internacional. Ademais, o Departamento de Comércio e Indústria tem condições de desempenhar o papel de agência piloto. Há também recursos financeiros e capacidades técnicas de análise no BDAS e na CDI. Portanto, segundo o autor, existiriam condições políticas, recursos financeiros e organizacionais, além de recursos humanos treinados em ações e iniciativas inovadoras. Trata-se de um potencial que pode ser útil para a construção de um Estado desenvolvimentista, em uma linha convergente com os demais autores aqui referidos. Por outro lado, esclarece Chang (*idem*), a dupla fragilidade das agências de promoção de P&D, bem como a força dos *lobbies* dos conglomerados de mineração e energia, constituem obstáculos a serem enfrentados.

Sintetizando as análises até aqui discutidas, é consensual a ênfase na competência da burocracia como aspecto essencial dos estados desenvolvimentistas: recrutamento baseado no mérito, um sistema claro de regras de ascensão na carreira, primazia dos procedimentos universalistas, enfim as características do tipo ideal weberiano correspondente à administração racional-legal. Outro fator fundamental é a existência de uma agência central de planejamento nos moldes do Departamento de Planejamento Econômico da Coreia do Sul, ou do Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, de Taiwan. Não menos crucial é o papel de uma agência piloto, capaz de liderar um projeto de desenvolvimento transformador. Uma vantagem de tais arranjos institucionais é que eles capacitam o Estado a ter os instrumentos para dar forma e conteúdo à visão de longo prazo de maneira a garantir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento. Finalmente, se é necessário preservar uma burocracia autônoma e de teor meritocrático para assegurar o alcance das metas de longo prazo, bem como a execução das políticas desenvolvimentistas, não menos relevante é a construção de sólidas conexões com os atores privados estratégicos e demais segmentos da sociedade civil de forma a garantir o respaldo social e político necessários para alcançar os objetivos almejados. Em outros termos, o Estado deve capacitar-se a ter uma agenda compartilhada, já que esta não é fruto do acaso, expressando, ao contrário, uma construção política.

Nesse ponto da argumentação cabe retomar o importante argumento de Evans (2010) sobre a indissociabilidade de desenvolvimento e Estado desenvolvimentista. O autor toma como ponto de partida as três vertentes da moderna teoria do desenvolvimento – a abordagem da expansão das capacidades de Sen (1999), a nova teoria do crescimento que enfatiza a centralidade do capital humano e das ideias, além das teorias institucionalistas que atribuem primazia aos efeitos deletérios da despossessão e/ou das diferentes formas de privação de capacidades como fatores fortemente inibidores do desenvolvimento. Mostra a seguir que, apesar de partirem de fundamentos teóricos e metodológicos distintos, as três correntes chegam a conclusões muito semelhantes no que se refere à construção do Estado desenvolvimentista do século XXI: a centralidade dos serviços coletivos, da expansão do conhecimento e habilidades humanas, do complexo de instituições, organizações e redes necessárias para gestar as novas habilidades. Além da expansão do acesso ao estoque de ideias existentes, gerar novos conhecimentos e ideias, de forma a difundir e tirar proveito desses ativos intangíveis. É interessante notar que Evans (2010) caracteriza o Estado desenvolvimentista do século XXI de forma convergente com os argumentos

ressaltados ao longo deste artigo. Em primeiro lugar, salienta que desenvolvimento não pode ser dissociado da produção do bem-estar dos cidadãos. Cabe ao Estado o papel central na provisão de bens públicos como saúde e educação. Sem burocracias públicas eficientes, coesas, coerentes e qualificadas, vale dizer, caracterizadas por recrutamento e sistema de promoção baseados no mérito, a provisão dos serviços públicos destinados à expansão das capacidades não se concretizará. O Estado desenvolvimentista do século XXI, além de burocracias estatais com alto desempenho, requer, ainda, novos tipos de capacidades, notadamente em termos da habilidade de promover formas mais abrangentes de enraizamento social ou parcerias com diversos segmentos da sociedade. Em outros termos, a utilidade da ação estatal depende da medida em que seus resultados correspondam às preferências coletivas das comunidades atendidas (*idem*, p.49). Para tanto, necessita de informação precisa sobre as prioridades coletivas na esfera comunitária. A relevância desse tipo de informação para a eficiência da ação estatal, por sua vez, requer o reforço das instituições deliberativas e participativas. Estas últimas, ao lado das instituições representativas, constituem as duas faces do fortalecimento do regime democrático, compondo a armadura institucional adequada ao novo momento histórico. Longe de serem aspectos antagônicos do processo democrático, são complementares. Assim, o engajamento dos atores sociais no processo de execução das políticas é crucial para as estratégias de expansão das capacidades implicadas na nova acepção de desenvolvimento.

Finalmente, a análise remete-nos à forte conexão entre projeto desenvolvimentista e a capacidade mobilizadora do Estado desenvolvimentista a que nos referimos na abertura deste trabalho. Trata-se da noção abrangente de compartilhamento de metas e crenças por parte de um amplo conjunto de atores, para além das elites governamentais e tecnocráticas, bem como dos agentes econômicos privados. A esse propósito cabe lembrar a linha de reflexão desenvolvida por Vivien Schmidt, em vários de seus trabalhos (Schmidt, 2006). Em suas palavras: “podemos dizer que a ação do Estado pode ser diferenciada por três aspectos: *policies, polity and politics*”. *Policy* remete às políticas públicas substantivas afetando as diferentes esferas da economia e da sociedade. *Polity* refere-se a como as políticas públicas, bem como as interações entre atores econômicos e políticos, são moldadas pelo contexto político institucional vigente e, finalmente, *politics* significa não somente as interações estratégicas entre atores políticos, mas também como as ideias substantivas dos atores políticos e as interações discursivas entre eles se dão. Trata-se da perspectiva do *institucionalismo discursivo*, cuja ênfase nas dimensões das ideias e discursos permite explicar a dinâmica da mudança na economia política.

Tensões e desafios para a construção do Estado desenvolvimentista no Brasil do século XXI

No Brasil, a visão alternativa que marcou o debate político na última década, posterior às reformas orientadas ao mercado, foi a ênfase na necessidade de reestruturar o Estado, com o recrutamento de novos quadros pela via do concurso público, bem como fortalecer a capacidade de intervenção estatal, de forma a viabilizar o enfrentamento das novas prioridades da agenda pública. Um exemplo, segundo dados

levantados por Souza (2010), refere-se ao número de servidores com nível superior de escolaridade, em que se verificou expressivo crescimento de 182.303, em 1997, para 223.404 em 2009, representando, assim, 45% dos servidores civis ativos da União (Souza, 2014, p.14). A ênfase desloca-se para a importância da coordenação estatal para administrar de maneira equilibrada o aumento do crescimento e da competitividade das economias nacionais no contexto atual do capitalismo crescentemente globalizado. Recupera-se, portanto, a legitimidade do ativismo estatal, destacando-se o papel de alguns órgãos que se revelaram capazes de exercer uma função estratégica na execução de uma rota desenvolvimentista, como o Ministério da Fazenda após a crise de 2005 e da substituição do ministro Antonio Palocci pelo ministro Guido Mantega –, a Casa Civil, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Este último destaca-se em função de seu papel indutor do desenvolvimento e formulador da política industrial, à semelhança das agências piloto dos países asiáticos dinâmicos. Esse é também o caso de algumas empresas estatais, como a Petrobras e a Embrapa. A capitalização de bancos públicos, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica, foi uma iniciativa importante, já que forneceu o respaldo necessário para a expansão de um modelo ancorado na formação de um forte mercado interno de consumo de massas. A centralidade das políticas sociais, como o Programa de Transferência Condicionada de Renda, o Benefício de Prestação Continuada, entre outros, manifestou-se desde o início do governo Lula, vindo a ocupar um espaço destacado, com a criação, em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS). Este apresentou uma trajetória ascendente com o crescimento absoluto e relativo de seus servidores: entre 2004 e 2009, houve um aumento de 78% de seu quadro funcional. Ressalte-se ainda que o BNDES e o Itamaraty reafirmam-se como agências de excelência dentro do aparato estatal, responsáveis que foram pela condução e articulação de dois importantes pilares da agenda desenvolvimentista do governo, quais sejam, os planos interno e externo, reforçando-se mutuamente na busca de viabilizar um projeto de país dotado de uma estratégia de inserção internacional mais assertiva. Por outro lado, não se observou um processo coerente de reforma e reestruturação da máquina estatal. Esse esforço de qualificação e de profissionalização não se estendeu ao conjunto da burocracia pública. Ainda existem expressivas lacunas que dificultam a ação coesa, coordenada e consistente do aparato governamental no que se refere a setores primordiais das políticas públicas, nas esferas econômicas, sociais e ambientais. Ademais, não se pode dizer que temos um Estado forte, a despeito da amplitude dos poderes concentrados no Executivo e da recuperação da capacidade intervencionista estatal.

A debilidade histórica do poder infraestrutural do Estado e suas implicações

Neste ponto da argumentação, cabe destacar um importante desafio que ainda persiste a despeito das várias experiências de reforma do Estado levadas a efeito ao longo das diferentes fases do antigo nacional-desenvolvimentismo. Refiro-me à debilidade crônica do poder infraestrutural do Estado, no sentido de Mann (1986).

Aqui é preciso fazer a distinção entre solidez da democracia e capacidade do Estado. Trata-se de processos interligados, porém distintos. Frequentemente tal distinção é obscurecida dada a dificuldade de perceber-se a diferenciação de fronteiras teóricas entre regime político e natureza do Estado, o que trouxe a implicação de que quanto mais sólida a democracia, maior o vigor do Estado. Entretanto, deve-se salientar que democracia não se traduz automaticamente em maior capacidade do Estado. Não há dúvida de que o aperfeiçoamento da democracia é fundamental para a construção de um Estado desenvolvimentista no sentido aqui explicitado. Entretanto, pode haver, e ocorre com frequência, um descompasso entre, por um lado, o robustecimento da democracia, e por outro, a debilidade do Estado como instituição pública capaz de prover e universalizar o acesso a bens públicos essenciais, nas áreas de segurança pública, saúde, educação, habitação e saneamento básico, o que se traduz em baixo poder infraestrutural do Estado.⁸

Cabe aprofundar esse tópico, já que converge com a concepção de desenvolvimento proposta por Amartya Sen (1999) ressaltada anteriormente, cujo cerne é, como se viu, a consecução das metas de liberdade e bem-estar. Em seu percurso histórico, o Estado brasileiro apresenta um *deficit* pronunciado em termos de seu poder infraestrutural, traço que se agravou durante a primazia da agenda neoliberal na década de 1990. Segundo Mann, o poder infraestrutural traduz-se pela capacidade do Estado de penetrar na sociedade e implementar logisticamente suas decisões, abarcando, em seu âmbito de ação, todo o território nacional e os diferentes segmentos da população que se quer beneficiar com a execução das políticas públicas. Tal objetivo requer que os Estados tenham infraestruturas que penetrem universalmente em toda a sociedade civil, de modo a que as elites políticas possam extrair recursos e fornecer serviços para todos os cidadãos que fazem parte do território nacional. Logística significa, para Mann, a existência de técnicas e recursos que permitam ao Estado penetrar na sociedade e exercer o seu poder, reforçando a capacidade de formulação e de execução de políticas. Traduz-se, enfim, pelo alcance territorial da ação do Estado, o que, por sua vez, fundamenta a sua habilidade de persuadir os jogadores-chave a aderir à sua agenda desenvolvimentista. Portanto, pode-se dizer que modernizar o Estado implica, em parte, o aumento de seu poder infraestrutural.⁹ Esse aspecto não pode ser menosprezado, já que é indispensável para viabilizar a concepção multidimensional do desenvolvimento aqui salientada, indo muito além dos indicadores econômicos e abarcando de forma interligada as dimensões da equidade, da ética (no sentido de atender ao interesse público) e da sustentabilidade. De forma similar, pode-se argumentar que um dos legados mais inibidores de uma concepção de Estado social abrangente e público foi exatamente

⁸ Aplicando à América Latina sua já clássica distinção entre os poderes despótico e infraestrutural do Estado, Mann destaca: "*Poder despótico* é a capacidade das elites do Estado de tomar decisões sem uma rotineira negociação com os grupos da sociedade civil. Em princípio, democracia não envolve nenhuma forma de poder despótico, embora no mundo real todos os Estados de alguma forma o pratiquem. *Poder infraestrutural* é a capacidade do Estado de efetivamente implementar decisões em todo seu território, não importa quem tome as decisões. Isso também pode ser chamado de 'capacidade ou eficiência do Estado'" (Mann, 2006, p.166-167; grifos no original).

⁹ Esse argumento converge com a visão de Souza (2010).

essa debilidade do poder estrutural na formação do Estado-nação não só no Brasil, mas na América Latina em geral.

Analisando a trajetória desse processo na região latino-americana, Mann (2006, p.165-166) ressaltou que os mais eficazes dos estados modernos são aqueles caracterizados por sociedades suficientemente igualitárias, de modo a permitir o desenvolvimento de um senso comum de cidadania nacional, o que, por sua vez, permitiria aos Estados desenvolverem poderes infraestruturais efetivos para mobilizar recursos e, assim, promoverem o desenvolvimento. Em longo prazo, esses Estados tenderiam a implantar regimes democráticos. Entretanto, adverte, somente os Estados com infraestruturas eficientes alcançarão a plenitude democrática. Sob esse aspecto, os Estados latino-americanos apresentam grandes lacunas, o que configuraria a crise estrutural dos Estados-nação do continente.

Em outro veio analítico, O'Donnell também enfatizou as peculiaridades da formação histórica das novas democracias, no período pós-autoritário, aí incluindo o Brasil, o que gerou uma fragilidade institucional que sobreviveria às tentativas de mudança ao longo do tempo (O'Donnell, 1993; 1998; 1999; 2002). Entre tais debilidades, o autor destaca: a incompletude do processo de constituição da cidadania, resultando importantes lacunas quanto aos direitos civis e sociais (cidadania de baixa intensidade), o estreitamento dos espaços públicos, além de sérias deficiências quanto à efetividade da lei. Esta estende-se de forma pronunciadamente irregular sobre o conjunto do território nacional e sobre as diferentes camadas da população, resultando um amplo contingente que se situa fora da cobertura legal e do alcance das políticas públicas em diferentes áreas. Nas novas democracias, regiões inteiras permanecem à margem do sistema legal sancionado pelo Estado, não apenas nas áreas rurais, mas também nas periferias das grandes metrópoles. Além disso, no caso de certos setores sociais discriminados, em todas as regiões, mesmo nas mais desenvolvidas, a legalidade estatal é também pouco efetiva. Tal particularidade traduz-se na ampliação das chamadas “áreas marrons”, onde a capacidade de penetração do Estado é muito baixa ou quase nula (O'Donnell, 1993, p.129-130). A fragilidade do sistema legal tem ainda outras consequências que não podem ser minimizadas. A dimensão republicana, que se refere à credibilidade do Estado como instituição que opera em nome do interesse público e que é essencial para a preservação da confiabilidade da democracia, torna-se extremamente debilitada. Em contraposição, um Estado forte caracterizar-se-ia pela capacidade de estabelecer a legalidade por todo o seu território e de formular políticas de teor universalista para o conjunto dos cidadãos da comunidade nacional.

Considerando o caso brasileiro, pode-se constatar que, nas duas últimas décadas, houve avanços no que se refere às políticas públicas voltadas para direitos sociais constitucionalizados (artigo 6º da Constituição Federal de 1988), como a educação fundamental, a saúde básica e assistência aos segmentos mais desvalidos da população. Assim, alargou-se substancialmente o alcance territorial das políticas relativas à educação e saúde básicas com a universalização do acesso dos diferentes segmentos da população em todo o território nacional ao ensino fundamental e à rede pública de saúde. De forma similar, é vasto o alcance territorial das políticas de

transferência de renda condicionada, como o programa Bolsa Família, atingindo, segundo dados de 2010 do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), 12,4 milhões de famílias, perfazendo o total de 49 milhões de beneficiados.

Entretanto, se houve, indubitavelmente, substancial aumento dos níveis de escolaridade do ensino público fundamental, observou-se paralelamente uma forte deterioração de sua qualidade, aumentando a proporção de analfabetos funcionais (alcançando cerca de 20,3% dos que terminaram o ensino fundamental, segundo dados de 2010).¹⁰ O mesmo acontece com a qualidade do atendimento à saúde, apesar do aumento do percentual destinado à atenção básica que passou de 10,82% em 1995 para 18,34% em 2004 (Souza, 2010, p.11). De forma ainda mais pronunciada, nas áreas de habitação, saneamento básico e segurança pública, o que se observa é a persistência de uma grande lacuna no que diz respeito à ação do Estado. Nessas áreas predominam a omissão, ineficiência e ineficácia das políticas públicas. Assim, segundo dados extraídos do Censo 2010, a proporção da população sem acesso à rede de esgoto ou de drenagem pluvial é de 47,2% (IBGE, 2010). Segundo o *Atlas de Saneamento 2011* (IBGE, 2011), apenas 19% das residências têm o esgoto tratado. De acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico do Ministério das Cidades, 54% da população brasileira ainda não tem serviço de coleta de esgoto. Ademais, apenas cerca de 40% do esgoto coletado no país é tratado (*idem*).

Democracia, governança, *accountability* e *responsiveness*

Nesse contexto, torna-se relevante discutir também a questão de que o Estado desenvolvimentista a ser construído necessita levar em conta as condições de um regime caracterizado pela democracia sustentada, vale dizer, um regime que alcançou a capacidade de consolidação de seus princípios básicos, inclusive o da alternância do poder, mas ainda necessita aumentar a eficácia de alguns importantes mecanismos. Nesse sentido, três aspectos da construção de um regime democrático pleno devem ser ressaltados. Refiro-me à articulação entre as dimensões de *accountability*, governança e *responsiveness*.

O termo *accountability* não tem tradução exata para o português. Refere-se ao conjunto de mecanismos e de instituições de cobrança e de prestação de contas. Permite viabilizar a responsabilização pública dos ocupantes de cargos governamentais, quer sejam eleitos, nomeados ou efetivos. Desse ponto de vista, houve, nas duas últimas décadas, avanços dignos de nota no Brasil. A *accountability* vertical fortaleceu-se com a consolidação do processo eleitoral a partir da queda do regime militar. Quanto à *accountability* horizontal, observou-se o aprimoramento do controle externo e interno da administração pública. Antigas instituições foram reformadas e profissionalizadas, como os Tribunais de Conta da União e dos estados e a Polícia

¹⁰ Segundo a Síntese dos indicadores sociais (IBGE, 2010). Existem dados mais recentes do Instituto Paulo Montenegro, que estima em 27% a taxa de analfabetos funcionais entre 15 e 60 anos de idade, para o ano de 2011. Para mais detalhes, cf. Lima (2011).

Federal; outras foram fortalecidas, como a Secretaria do Tesouro Nacional; outras ainda foram criadas, como a Controladoria Geral da União (CGU) e, finalmente, outras, como o Ministério Público Federal e os estaduais, tiveram seu papel ampliado.

Governança, por outro lado, admite diferentes interpretações. Como utilizo o conceito, refiro-me às formas de gestão caracterizadas pela capacidade de construir instâncias de interlocução com a sociedade, voltadas para definir as prioridades da agenda pública, abrindo espaço para a consecução das metas coletivas e a sustentação política das decisões tomadas. Dessa forma, governabilidade e governança são consideradas do ponto de vista analítico como aspectos distintos e complementares que configuram a ação estatal. Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais, sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade. Nesse sentido, as variações nos graus de governabilidade sofrem o impacto das características do sistema político, tais como a forma de governo – se parlamentarismo ou presidencialismo –, as relações entre os poderes – maior ou menor assimetria, maior ou menor autonomia, por exemplo –, o tipo de sistema partidário – multipartidarismo ou bipartidarismo –, o sistema de intermediação de interesses – se corporativista ou pluralista –, entre outros traços relevantes. Em outros termos, governabilidade é compatível com distintos arcabouços institucionais. Governança, como salientado acima, refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de conexão e de administração do complexo jogo de interesses de uma sociedade moderna. Dessa forma, cabe viabilizar a inserção do Estado na sociedade, sem enfraquecer a autoridade estatal e seus meios de coordenação e de execução das políticas (Diniz, 1994; 1995a; 1995b; 1998).

Entre 2003 e 2010, foram criados ou fortalecidos, no Brasil, inúmeros conselhos comunitários e fóruns de participação, como o orçamento participativo, instituído pela primeira vez, em 1989, em Porto Alegre, expandindo-se posteriormente por várias cidades do país, além dos conselhos de participação social gradualmente criados em todos os ministérios. Ademais foram realizadas inúmeras conferências nacionais de políticas públicas.¹¹

Igualmente de difícil tradução, *responsiveness* é a capacidade dos governos de responder às preferências dos cidadãos por meio das políticas públicas postas em prática. Nos termos de Dahl (1972; especialmente cap. 1, 2 e 3), uma característica da democracia é a contínua *responsividade* do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, embora nenhum sistema real corresponda a esse ideal. Em seu já clássico livro, *Poliarquia* (*idem*), o autor salienta que reserva o termo “democracia” para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, *responsivo* a todos os seus cidadãos, o que requer que todos os cidadãos tenham oportunidades plenas de formular suas preferências, de expressá-las livremente por meio da ação individual ou coletiva e de ter a garantia de que suas preferências sejam igualmente

¹¹ Para uma análise aprofundada do significado das conferências nacionais de políticas públicas no Brasil contemporâneo, ver Pogrebinschi e Santos (2011).

consideradas na conduta do governo. Em síntese, tal requisito implica a diversificação dos mecanismos de vocalização e de transmissão das demandas. Sob esse aspecto, tivemos também avanços expressivos com o aprofundamento da democratização da sociedade, bem como do sistema político brasileiro, por meio da complexidade crescente de seu aparato institucional.

Considerações finais

Em conclusão, podemos considerar que, no sentido forte do termo, não temos ainda um Estado desenvolvimentista, no Brasil na primeira década do século XXI. Entretanto, apesar das lacunas apontadas, o balanço é positivo. Podemos considerar que estamos em um processo de transição. Os alicerces foram lançados, tanto no sentido do aperfeiçoamento do regime democrático, com a crescente aceitação das regras do jogo, quanto no que se refere à elaboração de uma nova agenda desenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2007; Diniz, 2011).

Sob esse aspecto, apesar dos óbices referidos, observa-se o avanço de políticas que reforçam a tendência à construção do Estado desenvolvimentista do século XXI, tal como problematizado pela literatura internacional, rompendo com o legado do passado típico da construção do capitalismo industrial no Brasil. Trata-se de um modelo distinto do nacional-desenvolvimentismo do passado (que não tinha preocupação com equidade e sustentabilidade), bem como em relação ao desenvolvimentismo ligado à doutrina da segurança nacional imposto pelo Estado fortemente coercitivo dos governos militares. Distingue-se também, cabe lembrar, do modelo calcado na dicotomia Estado-mercado, baseado na primazia do paradigma neoclássico, dominante nas décadas de 1980 e 1990 do século passado.

Entretanto, retomando o argumento central deste artigo, um dos grandes desafios, ainda presentes, refere-se ao descompasso entre o revigoramento da democracia, de um lado, e a debilidade crônica do poder infraestrutural do Estado brasileiro. Nesse particular, os avanços revelaram-se muito aquém do que seria necessário para alcançar as metas de desenvolvimento associado à conquista de maior bem-estar para amplas camadas da população brasileira, excluídas do acesso a bens públicos essenciais, nas áreas de educação, saúde, segurança e habitação.

Outra dificuldade igualmente relevante diz respeito à perspectiva de formação de uma ampla coalizão de sustentação em torno de um novo projeto desenvolvimentista, envolvendo alianças entre empresários e trabalhadores dos diferentes setores da economia. Como ressaltado em trabalho anterior (Diniz, 2010), nas duas últimas décadas, considerando-se o empresariado industrial, observou-se uma importante mudança com relação ao período nacional-desenvolvimentista: seu processo de socialização política no tocante às regras do jogo democrático. Os empresários industriais aperfeiçoaram seus mecanismos de participação no Congresso e suas relações com as instâncias de representação política. A prática do *lobby* assumiu uma dimensão até então inusitada. Ademais, retomaram a prática da interlocução institucionalizada com importantes segmentos das elites da alta burocracia governamental. Por outro lado, a visão do empresariado em geral acerca da política econômica permaneceu

essencialmente pragmática, fechada em torno de questões diretamente ligadas aos seus próprios interesses. Este representa certamente outro fator inibidor, na medida em que constitui desincentivo à definição de uma proposta de concertação voltada para uma nova convenção desenvolvimentista.

BIBLIOGRAFIA

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.
Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. In: DINIZ, Eli (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; FURQUIM, Lilian T.
Estado desenvolvimentista, nacionalismo e liberalismo. Trabalho apresentado no Encontro da Sociedade Brasileira de Ciência Política, 8., 5-7 ago. 2012. Gramado, 2012.
- CHANG, Ha-Joon.
How to 'do' a developmental state: political and human resource requirements for the developmental state. In: Edigheji, Omano (Ed.). *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges*. Cape Town: Human Sciences Research Council, 2010.
- DAHL, Robert A.
Polyarchy: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1972.
- DINIZ, Eli.
Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: as câmaras setoriais como fórum de negociação. *Dados*, Rio de Janeiro, v.37, n.2, p.277-315, 1994.
- DINIZ, Eli.
Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, Rio de Janeiro, v.38, n.3, p.385-415, 1995a. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003. Acesso em: 1 ago. 2013.
- DINIZ, Eli.
Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.120, n.2, p.5-21, 1995b.
- DINIZ, Eli.
Governabilidade e democracia. In: Rua, Maria das Graças; Carvalho, Maria Izabel Valladão de (Org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- DINIZ, Eli.
Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v.9, n.17, p.101-139, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/15675/14196>. Acesso em: 25 jul. 2013.
- DINIZ, Eli.
O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000-2010). *Dados*, Rio de Janeiro, v.54, n.4, p.493-531, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n4/01.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2013.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Brasil, uma nova estratégia de desenvolvimento? A percepção das elites do Estado (2003-2010). Trabalho apresentado no International Congress of the Latin American Studies Association, 30., 23-26 maio 2012. San Francisco, 2012.
- EDIGHEJI, Omano (Ed.).
Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges. Cape Town: Human Sciences Research Council, 2010.
- EVANS, Peter.
Embedded autonomy: state and industrial transformation. Princeton: Princeton University. 1995.
- EVANS, Peter.
The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization. *World Politics*, Baltimore, v.50, n.1, p.62-87, 1997.
- EVANS, Peter.
Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation. In: Lange, Matthew; Rueschemeyer, Dietrich (Ed.). *States and development: historical antecedents of stagnation and advance*. New York: Palgrave Macmillan. 2005.

EVANS, Peter.

Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls. *In: Edigheji, Omano (Ed.). Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges.* Cape Town: Human Sciences Research Council, 2010.

KRUEGER, Anne O.

The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, Pittsburgh, v.64, n.3, p.291-303, 1974.

LIMA, Ana Lúcia (Coord.).

Inaf Brasil 2011. Indicador de Alfabetismo Funcional: principais resultados. São Paulo: Inaf, 2011. Disponível em: http://www.ipm.org.br/download/informe_resultados_inaf2011_versao%20final_12072012b.pdf. Acesso em: 25 jul. 2013.

MANN, Michael.

The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *In: Hall, John (Ed.). States in history.* Oxford: Blackwell, 1986.

MANN, Michael.

A crise do Estado-nação latino-americano. *In: Domingues, José Maurício; Maneiro, Maria (Org.). América Latina hoje: conceitos e interpretações.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MKANDAWIRE, Thandika.

From maladjusted states to democratic developmental states in Africa. *In: Edigheji, Omano (Ed.). Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges.* Cape Town: Human Sciences Research Council, 2010.

O'DONNELL, Guillermo.

Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.36, p.123-145, 1993. Disponível em: http://www.novos estudos.com.br/v1/fi/s/upl o a d s / c o n t e n t s / 7 0 / 2 0 0 8 0 6 2 5 _ s o b r e _ o _ e s t a d o . p d f. Acesso em: 25 jul 2013.

O'DONNELL, Guillermo.

Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n.44, p.27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2013.

O'DONNELL, Guillermo.

Teoria democrática e política comparada. *Dados*, Rio de Janeiro, v.42, n.4, p.655-690, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581999000400001&script=sci_arttext. Acesso em: 25 jul. 2013.

O'DONNELL, Guillermo.

Las poliarquías y la (in)efectividad dela ley en América Latina. *In: Méndez, Juan E.; O'Donnell, Guillermo; Pinheiro, Paulo Sérgio (Coord.). La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina.* Buenos Aires: Paidós, 2002.

SCHMIDT, Vivien A.

Bringing the state back into the varieties of capitalism and discourse back into the explanation of change. Trabalho apresentado no American Political Science Association Annual Meeting, 31 ago.-3 set. 2006. Philadelphia, 2006.

SEN, Amartya.

On ethics and economics. Oxford: Blackwell, 1987.

SEN, Amartya.

Development as freedom. New York: Alfred Knopf, 1999.

SOUZA, Celina Maria de.

Modernização e democratização do Estado. *In: Machado, Ana Flávia (Coord.). Estado: gestão e ações integradas de promoção e garantia de direitos.* Belo Horizonte: UFMG; Cedeplar, 2010. (Projeto de pesquisa).

VITA, Alvaro de.

O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

WEISS, Linda (Ed.).

States in the global economy: bringing domestic institutions back. Cambridge: University of Cambridge, 2003.

WEISS, Linda (Ed.).

Infrastructural power, economic transformation and globalization. *In*: Hall, John A.; Schroeder, Ralph (Ed.). *An anatomy of power: the social theory of Michael Mann*. Cambridge: Cambridge University, 2006.

WEISS, Linda (Ed.).

The state in the economy: neoliberal or neoactivist? *In*: Morgan, Glenn et al.; *Oxford handbook of comparative institutional analysis*. Oxford: University of Oxford, 2009.

Outras fontes

BRASIL.

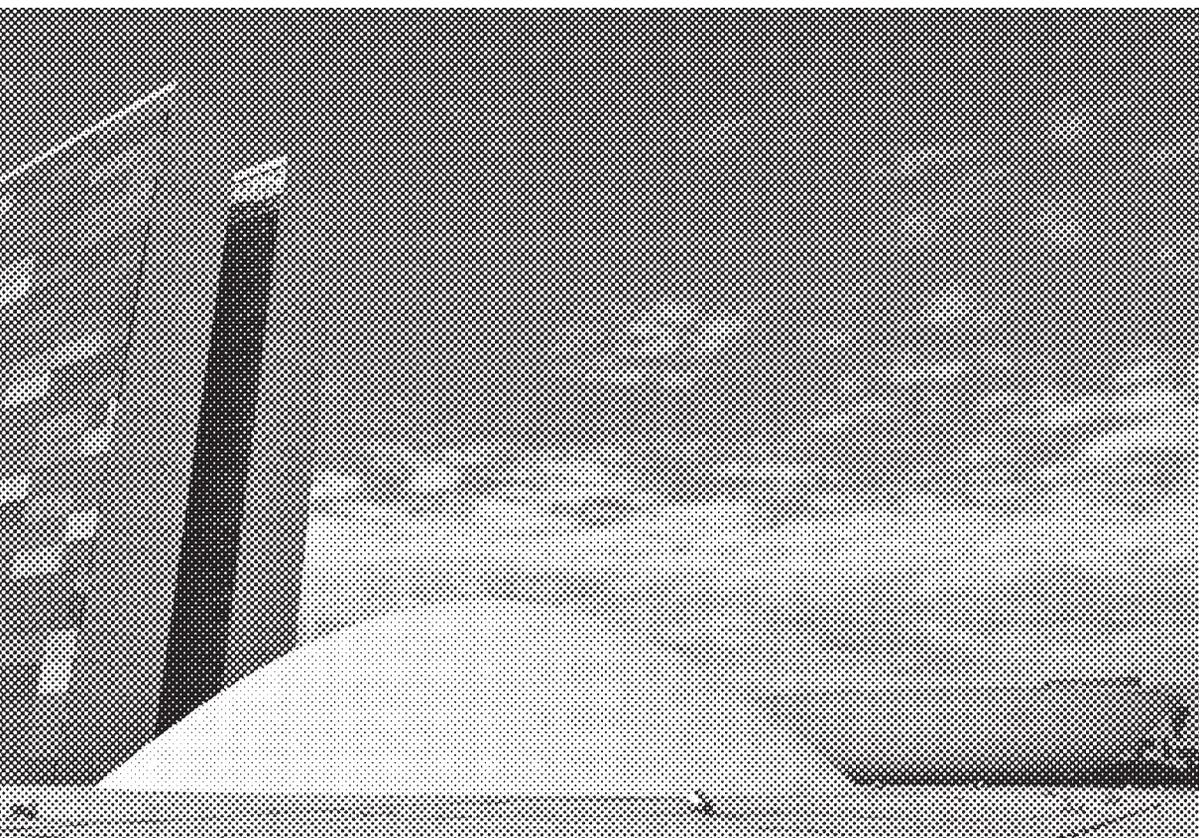
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano plurianual, 2003-2007*. Brasília: MPOG, 2003.

IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf. Acesso em: 25 jul. 2013.

IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Atlas de saneamento 2011*. Brasília: IBGE, 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/atlas_saneamento/default_zip.shtm. Acesso em: 15 dez. 2016.



Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro¹

RENATO BOSCHI

As transformações levadas a cabo por ocasião das reformas da década de 1990 enfraqueceram o corporativismo estatal como forma predominante de intermediação de interesses e, em consequência, alterando a formulação de políticas de cunho regulatório. Nesse período, teria ocorrido um esvaziamento da representação corporativa que se efetivava por meio de conselhos ligados à esfera do Executivo, com consequências marcantes no que diz respeito ao acesso da sociedade civil ao Estado por intermédio de outros canais institucionais, sobretudo o Legislativo.

O legado corporativo subsistiu, porém, em termos da estrutura de representação que se reporta aos anos 1930 e da prática política, como uma base sobre a qual se erigiram as novas modalidades de regulação. A criação de agências com estrutura burocrática específica e natureza jurídica de autarquia especial, em princípio independente da política do Executivo, teria ocasionado também o redimensionamento da relação entre os poderes, bem como de novas interfaces entre a burocracia estatal, os setores regulados e os consumidores. Com a retomada de um papel mais central por parte do Estado na coordenação econômica a partir de 2003, a tendência ao reforço do Executivo teria ressurgido. Como consequência, houve uma acomodação do contexto regulatório, inicialmente com a tentativa de enfraquecimento do papel das agências, em seguida com a manutenção de um papel mitigado desse modelo de regulação supostamente calcado na autonomia dos entes reguladores e, por fim, com a criação de instâncias de interlocução público/privada de nova linhagem. Trata-se de uma série de iniciativas voltadas à incorporação da sociedade civil no âmbito da discussão de prioridades e formulação de políticas públicas que em nada replicam o modelo de corporativismo da era Vargas, embora se fundem nessa tradição. Com isso, conquanto o Legislativo ainda se constitua numa arena para o encaminhamento de demandas por parte de interesses organizados, os pontos da interface público/privada teriam se multiplicado e se diversificado, inaugurando uma tendência completamente nova de uma possível ocupação do Estado por segmentos da sociedade até então excluídos de acesso formal a esse âmbito.

¹ [Publicado originalmente em *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, n.48, p.84-103, jan.-mar. 2010.]

Um novo corporativismo?

É notória a centralidade do poder Executivo na engenharia institucional republicana no Brasil, particularmente a partir dos anos 1930, quando se estabelece um modelo de desenvolvimento econômico centrado no eixo urbano-industrial e marcado por forte intervencionismo estatal.² De fato, se é possível identificar uma linha de continuidade na atuação e no papel de Estado no caso brasileiro, esta residiria nessa preponderância do Executivo ao longo das diversas fases do processo de desenvolvimento a partir dos anos 1930, passando pela crise do modelo protecionista estatizante, o período das reformas neoliberais que levaram à retração do Estado, até a atual fase, caracterizada pelo reforço do intervencionismo estatal frente ao mercado e pela inserção do país nos circuitos globalizados.

Tal reconhecimento não deve obscurecer, contudo, o papel dos atores sociais na configuração de arranjos institucionais e tampouco a dinâmica de relacionamento variável entre os poderes, especialmente em termos das relações Executivo/Legislativo ao longo do tempo, dependendo de certas características conjunturais. No contexto da redemocratização e no período das reformas finais do século XX, o Legislativo adquiriu protagonismo (Diniz, Boschi, 2004), como uma tendência geral afirmada pela literatura, a despeito da reconhecida supremacia do Executivo frente aos outros poderes (Figueiredo, 2001; Figueiredo, Limongi, 1999).

Uma forte associação do Estado com o poder Executivo enseja, na literatura, debates relacionados quer à instabilidade das instituições da democracia representativa, quer à debilidade da sociedade civil. A uma visão que reduz o Estado ao poder Executivo tenderia a corresponder uma interpretação da parca institucionalização dos partidos políticos, da atuação do poder Legislativo como arena dotada de baixo grau de autonomia, da submissão e da baixa capacidade de iniciativa de diferentes segmentos da sociedade civil, do controle puro e simples dos setores subalternos e, finalmente, da essência mesma do processo de produção de políticas públicas a partir do isolamento de esferas decisórias da burocracia ligada ao Executivo.

Em última análise, a burocracia vinculada ao Executivo, juntamente com a Presidência da República, constituir-se-ia no cerne do Estado, visto como entidade e núcleo de todo o processo político, sobretudo a partir de 1930. O período é marcado pelo privilégio concedido a um modelo de desenvolvimento industrial voltado à superação do atraso econômico e da implantação do corporativismo como forma de ordenação das relações público/privadas.

O corporativismo como arranjo institucional que prevaleceu ao longo do período desenvolvimentista pode ser visto como um tipo de ordenamento público/privado que se instaura a partir da interação entre a prática dos grupos organizados – e, portanto, diretamente proporcional à sua capacidade de empreender a ação cole-

² Estudos comparativos recentes sobre os padrões de desenvolvimento no Brasil têm reiterado essa tendência como um fator positivo na industrialização (Kohli, 2004).

tiva – e a ação estatal, antes que como um desígnio do Estado no intento de submeter a sociedade e garantir o processo de crescimento econômico.³

Por certo, em termos da preponderância de um dos dois polos do binômio Estado/sociedade, no início do ciclo que se inaugura com os anos 1930, faz-se mais presente a atuação do Estado, sem que, no entanto, se exclua a capacidade diferencial de iniciativa dos grupos privados. Mas, em outros momentos, como ao redor dos anos 1980, a tônica é dada pela atuação da sociedade civil e a dinâmica de democratização, em um quadro de crise progressiva das políticas públicas que davam sustentação ao modelo de desenvolvimento e, em consequência, das possibilidades em aberto de construção institucional (Boschi, 1987, 1990).

Dessa forma, se com ela não se opera uma ruptura radical, a herança corporativa do período desenvolvimentista fornece pelo menos um quadro no âmbito do qual novas relações são engendradas, sendo este precisamente o caso da estrutura de representação de interesses do patronato e do operariado no cenário pós-reformas (Diniz, Boschi, 2000, 2004, 2007).

Assim, nas suas características mais gerais, a estrutura que se montou ao longo do tempo foi adquirindo contornos, por um lado, em função dos diferenciais de recursos quanto à ação coletiva entre os atores sociais, em termos de uma assimetria nos arranjos entre as classes, e, por outro, tendo em vista o controle exercido pelo Estado por meio do monopólio da representação e do imposto sindical, no que diz respeito a uma lógica que induzia à sua expansão com a fragmentação e a diferenciação crescentes no interior de cada uma das classes.

No caso do operariado prevaleceram o controle e a impossibilidade de organização fora da estrutura oficial, levando a uma multiplicidade de sindicatos de bases locais e a uma fragmentação dos órgãos de cúpula quando esse controle se atenua no âmbito da organização das centrais sindicais. No caso do empresariado, a fragmentação se expressou na criação de associações paralelas à estrutura oficial em um ritmo crescente desde o início do ciclo, o qual se intensifica durante os anos 1950 e, particularmente, entre os anos 1970 e 1980. Esse movimento gerou reflexos no topo da estrutura que se traduzem na ausência de uma entidade hegemônica capaz de representar a classe como um todo (Diniz, Boschi, 1979, 1991, 2000, 2004; Boschi, 1994; Diniz, 1992).

Além disso, no que tange ao acesso ao aparelho de Estado, a fragmentação impõe uma multiplicidade de estratégias em distintas esferas da burocracia ligada ao Executivo, em diferentes estágios do processo de tomada de decisões e em diversas áreas de política econômica. Esse processo caracterizou, como salientado em inúmeros estudos, uma modalidade excludente de corporativismo que foi denominado de

³ Para além dos reparos que pudessem ser feitos à interpretação do período, uma breve revisitação ao corporativismo da era desenvolvimentista seria útil também para se entender o espaço institucional sobre o qual a nova ordem urbano-industrial se erige no Brasil pós-1930. Alguns trabalhos discutiram a herança corporativa da fase desenvolvimentista em termos da superação ou não dos padrões preexistentes de relacionamento Estado/sociedade, se perguntando sobre o fim da era Vargas (Almeida, 1994; Tápia, 1994; Cardoso, 1999; Diniz, Boschi, 2000).

bifronte ou estatal, por contraste ao neocorporativismo de cunho societal que teria se implantado na Europa, sobretudo com a ascensão da social-democracia.⁴

É assim também que, ao final do período desenvolvimentista e, particularmente, no contexto que se segue às reformas orientadas para o mercado, a lógica de atuação dos atores, bem como a reconfiguração da estrutura de representação de interesses, vão ser ainda pautadas pelos eixos da assimetria interclasses e da fragmentação intra-classe, mas em um movimento adaptativo aos incentivos institucionais da nova ordem.

Fortemente marcado pela trajetória institucional do velho corporativismo, o novo ambiente se caracteriza, assim, pela emergência de alguns novos parâmetros, como, por exemplo, um marco voluntário de ação coletiva que se sobrepõe ao da filiação compulsória típica da velha estrutura, os quais redefinem a posição estratégica dos diferentes atores entre si. Nessa alteração relativa de papéis, sobressai a mudança da posição estratégica do Estado em face dos atores domésticos como o elemento central da nova ordem.

O corporativismo implantado nos anos 1930 pode ser interpretado como uma síntese institucional, delimitando a fronteira entre o espaço público e o privado, ainda que encobrendo as apropriações do público pelo privado que se operam por intermédio de contatos pessoais, vínculos clientelistas, estabelecimento de redes, enfim, no espaço cinzento entre as duas esferas. por outro lado, embora replicando desigualdades sociais básicas – na literatura, vistas apenas pelo ângulo do controle das classes subalternas pelo Estado –, o corporativismo significou mobilização e organização das classes sociais pela via da representação de interesses.

Seja do ponto de vista da intervenção do Estado na área de política econômica (Diniz, 1978), seja da perspectiva da formulação da política social mediante a regulação das relações de trabalho e definição de direitos sociais (Vianna, 1999; Gomes, 1988; Santos, 1979), o Estado, como poder Executivo, se constrói a partir de sua capacidade de intervenção. Em cada uma dessas duas áreas, o aspecto “expansivo” da presença do Estado se faz notar, de um lado, estabelecendo pela intervenção crescente no domínio produtivo as bases para o crescimento econômico e a criação de um ambiente doméstico para os atores econômicos estatais e privados; de outro, gerando, a partir da regulação das relações de trabalho, as condições para a mobilização de setores populares e seu ingresso na política.

Essa breve revisão é útil no sentido de marcar certos traços fundamentais da dinâmica Estado/sociedade no período desenvolvimentista. Em primeiro lugar, a possibilidade de participação no processo decisório relativo à formulação de política econômica não apenas encaminha para o âmbito do Executivo a ação organizada dos grupos privados nos múltiplos conselhos e esferas burocráticas a que tinham acesso, como também estabelece um padrão de relacionamento público/privado em que a mobilização dos últimos passa a ser induzida pelos graus de autonomia

⁴ A ideia de um corporativismo bifronte, expressa nas assimetrias entre as estruturas de representação de interesses da classe patronal por contraste à classe trabalhadora, é bem salientada na literatura que identifica a existência de uma estrutura oficial de representação e uma estrutura paralela para o caso da classe patronal (Diniz, Boschi, 1989a; 1993; 2000; Leopoldi, 2000).

relativa dos primeiros. Em segundo lugar, o fato de que o eixo da política social, com tendência ascendente a partir da implantação das leis trabalhistas dos anos 1930 e 1940, tem implicações do ponto de vista da mobilização social, particularmente em virtude de que o mesmo entra em sinergia com o processo de crescimento econômico, urbanização e industrialização. Conquanto limitada, a abrangência da política social, no sentido da inclusão progressiva de categorias sociais no âmbito da “cidadania regulada”, bem como em termos do alcance e das áreas de proteção, atinge o ápice com a universalização dos direitos sociais na letra da Carta de 1988.

No auge do ciclo desenvolvimentista, por ocasião do “milagre econômico” dos anos 1970, e por volta da sua inflexão numa direção de crise nos anos 1980, a mobilização ensejada pelo eixo da política social, bem como pelas transformações estruturais operadas por intermédio do eixo da política econômica, vem à tona em termos de um fortalecimento do polo social *vis-à-vis* o polo estatal, com a emergência de uma sociedade civil mais organizada e dotada de vigor associativo (Boschi, 1987; Santos, 1985).

A conjuntura do final do ciclo desenvolvimentista, por volta de meados dos anos 1980, quando o aprofundamento do modelo fundado na industrialização substitutiva se mostra inviável a partir da instalação de uma crise com determinantes internos e externos, caracteriza-se, ao contrário daquela que presidiu o seu surgimento, por um processo de desconstrução que põe em xeque o próprio Estado. O imperativo da estabilização macroeconômica no *front* interno, somado à necessidade de competitividade da economia e integração do país nos circuitos globalizados no *front* externo, instaura uma lógica, desta feita restritiva, quanto à atuação do Estado. Tem início um processo de desconstrução da ordem pregressa em todos os seus pilares, a começar pela própria reforma do Estado, na medida em que a expansão estatal, nos mais diversos domínios, revelava-se em si mesma um componente da crise.

A conjunção dos três eixos referida anteriormente para o momento constitutivo – os eixos da política econômica, da política social e o da participação política – é praticamente o seu reverso: severas restrições à possibilidade de crescimento econômico, declínio do eixo da política social e impossibilidade de fazer valer a letra constitucional na esfera dos direitos sociais recém-concedidos e daqueles anteriormente adquiridos, e, finalmente, tendência ascendente no eixo da participação política.

O impacto das reformas operadas ao longo dos anos 1990 no Brasil é, por vezes, subestimado por avaliações apressadas que tendem a sugerir uma substituição do Estado pelo mercado. Embora possa ter ocorrido um enfraquecimento do Estado, no caso brasileiro é surpreendente a recomposição que se opera, tanto no plano das iniciativas estatais quanto no da resposta dos atores privados em termos de readaptação e reconstrução da representação dos interesses privados.

Uma das alterações fundamentais consistiu precisamente no fato de que a lógica de atuação do Estado, anteriormente pautada pelos limites de uma economia fechada e pela expansão de seu domínio em face do mercado, vê-se agora atravessada pela lógica do mercado. Nesse processo, o Estado se reequipa em função da possibilidade de implementação da política econômica, eixo que subordina todas as demais dimensões de sua atuação em outros domínios, inclusive a própria dinâmica da

política. O Executivo emerge como o cerne de toda a reordenação que se opera no ambiente institucional, cuja característica central é a redefinição do papel estratégico do Estado diante dos atores organizados e destes entre si.

Essa reconfiguração do papel relativo do Estado e dos atores sociais, em suma, tem a sua dinâmica marcada pelo fato de que, a partir do eixo preponderante da política econômica, se redefinem as modalidades de intervenção, interpondo-se o mercado como o fundamento das relações no interior do próprio aparelho estatal, deste com relação à sociedade e entre os principais atores organizados.

São dois os pilares da nova modalidade de intervencionismo estatal nos anos 1990: abertura comercial e privatização, vinculados pelo eixo da estabilização econômica que, por seu turno, lhes confere sentido. De um lado, a abertura da economia, em função da dinâmica da competitividade seletiva, leva a uma reconfiguração do capitalismo doméstico, sobretudo no âmbito industrial, com o influxo de capital estrangeiro, o deslocamento de atividades e a reestruturação da propriedade em vários setores por meio de um processo extremamente intenso de fusões e aquisições. De outro lado, a privatização opera como um vetor para a apropriação do patrimônio público pelos circuitos globalizados do capital, sobretudo em segmentos que demandam fortes investimentos e o componente tecnológico de ponta é elemento essencial. Ambos os pilares proveem os insumos para a política de estabilização levada a cabo pelo Executivo, propiciando a este último um papel de mediação estratégica que se materializa, em última análise, na política regulatória.

No cenário de desconstrução da era Vargas que coincide com um processo expansivo de direitos políticos e sociais consagrados pela Constituição de 1988 e, simultaneamente, de crise do Estado, a estrutura corporativa se afigura talvez como a mais durável e estável das instituições republicanas, em função mesmo de sua capacidade de adaptação flexível. Situa-se, portanto, como uma espécie de matriz institucional para as reformas, na dinâmica da mudança/permanência que tende a caracterizar os processos de transição no Brasil.

Novas interfaces público/privadas

Três aspectos chamam a atenção em relação às novas características do Estado e suas relações com a sociedade no período mais recente que corresponde à chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores com a eleição do presidente Lula: em primeiro lugar, a criação ou a reativação de fóruns voltados à formulação de diretrizes de políticas em diferentes âmbitos com participação de segmentos da sociedade, aí incluídos aqueles ligados aos setores produtivos privados; em segundo lugar, uma aparente ocupação de posições de destaque no âmbito das elites dirigentes estatais por contingentes oriundos do sindicalismo; finalmente, o fato mesmo de os setores sindicais terem se tornado sócios do modelo de capitalismo em virtude do papel cada vez mais central que os fundos de pensão sindicais jogam na dinâmica financeira e no suporte a atividades de fomento ao desenvolvimento.

Essas tendências indicariam, de um lado, um movimento na democratização do acesso ao aparelho de Estado em diversas de suas instâncias e, de outro, uma

possível inclusão dos interesses do trabalho no funcionamento do regime produtivo do país.

Na primeira das vertentes acima apontadas, cumpre salientar os núcleos voltados à participação da sociedade civil na identificação de prioridades de políticas públicas e formulação de diretrizes em diversas áreas. Nessa direção, podem ser mencionadas as instâncias mais fortemente institucionalizadas desde o início do governo do PT, por vezes confundidas como o retorno a práticas de corte autoritário, mas que em nada replicam a modalidade de arranjos corporativos instaurados durante o Estado Novo, embora se reportem à tradição consultiva que estava na base do corporativismo do período Vargas.

Essas iniciativas se somariam ao papel central desempenhado pela própria estrutura de representação de interesses do empresariado ao longo do tempo na direção do exercício da coordenação econômica. De outro lado, mais situada na vertente de espaços de participação inaugurados pelo PT com a criação dos orçamentos participativos, estaria a reativação de um mecanismo, também existente desde os anos 1940, de realização das conferências de políticas públicas.

Dessa forma, numa linha de criação de vantagens institucionais comparativas em termos da articulação entre o Estado e o setor privado, mas fruto de uma iniciativa do primeiro e refletindo a necessidade de modalidades mais amplas de interlocução com a sociedade civil como um todo no novo modelo desenvolvimentista, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Longe de replicar fórmulas antigas e supostamente autoritárias características do período em que a estrutura corporativa oficial foi implantada, esse núcleo tem funcionado como um órgão de natureza consultiva para a formulação de diretrizes para as políticas de desenvolvimento. Além do CDES, foi criado também, em abril de 2004, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), órgão encarregado da implementação dos principais pontos da Agenda de Desenvolvimento.

O CNDI é apresentado como um órgão consultivo que é responsável por determinar as diretrizes do desenvolvimento industrial do país, ao qual cabe subsidiar a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial, às atividades de infraestrutura, à normalização de medidas que permitam maior competitividade das empresas e ao financiamento das atividades empreendedoras. Entre os aspectos da atuação do CNDI voltados à coordenação do desenvolvimento figura um plano para investimento e inovação sistêmica em indústrias de bens de consumo durável, além do estabelecimento de vínculos entre agências governamentais, universidades e instituições de pesquisa para parcerias com a utilização dos fundos setoriais do ministério da Ciência e Tecnologia.

Finalmente, em dezembro de 2004 foi criada também uma agência executiva – a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDi) – voltada à implementação das políticas na área em questão. A agência tem por finalidade “executar e articular ações e estratégias da política industrial por meio do apoio ao desenvolvimento do processo de inovação e do fomento à competitividade do setor produtivo”.

Assim, no âmbito das atividades de desenvolvimento, além das iniciativas de apoio ao setor privado, pode-se apontar a preocupação com a criação de condições institucionais a longo prazo, sobretudo aquelas relativas ao estabelecimento de relações com o setor privado, centradas nas atividades de coordenação e concertação. Observa-se a retomada, no cenário pós-reformas, de uma trajetória específica de desenvolvimento fundada numa modalidade de intervencionismo estatal que inova, mas que tem uma linha de continuidade com o desenvolvimentismo estatal do século XX. Em resumo, a transição imposta pelas reformas parece se consolidar em termos de um arranjo institucional flexível quanto às relações Estado/setor privado, com novos fóruns de concertação e uma estrutura associativa mais moderna, calcada nas estruturas corporativas do período desenvolvimentista.

As conferências nacionais de políticas públicas aparecem como um segundo tipo de articulação do Estado com a sociedade civil, tanto no sentido de se constituir um canal de participação corretivo das limitações da democracia representativa nos interstícios eleitorais produzindo consensos e prioridades substantivas quanto em termos do próprio nexos entre as propostas surgidas desses fóruns e a atividade legislativa. Dados preliminares de pesquisa em curso dão conta de algumas das novas tendências, já confirmadas quanto à incidência e ao papel das conferências nos períodos recentes que correspondem aos governos do PT, embora ainda por se verificar no que diz respeito ao nexos entre estas e a produção legislativa (Santos, Pogrebinschi, 2009).

Assim, segundo a referida pesquisa, as conferências nacionais de políticas públicas constituem um mecanismo de mobilização da sociedade civil voltado ao estímulo à participação e à deliberação no sentido de fornecer diretrizes para a formulação de políticas públicas. Precedidas por várias etapas nos níveis municipais, estaduais e regionais, as conferências nacionais agregariam as deliberações precedentes, produzindo, num documento final, as diretrizes em determinadas áreas de políticas. Acionadas pela primeira vez em 1941 e editadas 12 vezes até 1988, apenas a partir de então ganham expressão, com um número de oitenta conferências realizadas até 2008, das quais, efetivamente, 73 foram de fato deliberativas e normativas. A saúde foi o tema pioneiro e mais frequente nas conferências realizadas até 1988, mas correspondem a apenas 27% do total das conferências até o presente. A partir de 1988, ganham expressão a temática dos direitos humanos (com 11 conferências, representando 15% do total), das minorias (oito conferências), meio ambiente (cinco), economia e desenvolvimento (quatro) e educação (duas).

Importante salientar que, do total das 73 conferências realizadas a partir de 1988, 64% ocorreram após o governo Lula, secundado por 25% no governo Fernando Henrique. Do conjunto de temas tratados nas diferentes conferências de todo o período, 97% foram abordados nos seis anos de governo Lula. O mais expressivo, resumindo de maneira bastante apressada os resultados preliminares da pesquisa no campo da produção legislativa, é o fato de que os dados revelam uma tendência a um aumento sem precedentes, a partir do exercício da presidência Luís Inácio Lula da Silva, tanto do número de projetos que tiveram tramitação iniciada na Câmara (1.523) quanto no Senado (510). Houve ainda 170 PECs (projetos de emenda

constitucional), 177 leis (aprovadas) e seis emendas constitucionais (aprovadas), todas relacionadas aos temas tratados nas conferências.

Apresentando por comparação os dados relativos aos governos anteriores, com certa expressão apenas no período de Fernando Henrique Cardoso em temas ligados, sobretudo, à saúde, o estudo sugere a importância das práticas participativas e deliberativas no funcionamento contemporâneo da democracia brasileira.

Num outro veio, estudos recentes (D'Araujo, 2009) sugerem uma progressiva ocupação do aparelho de Estado por setores do sindicalismo em cargos de alto nível. Argumentam ainda no sentido da importância dos fundos de pensão na nova dinâmica do capitalismo brasileiro, tanto do ponto de vista de recursos com os quais o Estado passa a contar para o investimento em atividades produtivas e de desenvolvimento (Santana, jan. 2008; ago. 2008) quanto no sentido de tornar os setores sindicais sócios da dinâmica financeira (Jardim, 2009). A se basear nos dados dessas pesquisas, isso corresponderia à constatação de uma tendência à maior democratização do Estado mediante a efetiva incorporação da perna sindical que fora alijada, em termos reais, quando da criação de um corporativismo de cunho bifronte nos anos 1930 e 1940.

A pesquisa realizada por D'Araujo revela informações bastante significativas sobre o que a autora denomina de “dirigentes públicos” no âmbito da burocracia do Estado. A principal constatação é a alta proporção de sindicalizados vinculados à CUT e filiados ao PT nos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) de mais alto nível. Os dados têm sido apresentados, sobretudo em debates de cunho jornalístico, como uma evidência acerca dos perigos da partidarização do aparelho do Estado após a instauração do governo do PT na esfera federal, principalmente pelo fato de que o governo Lula teria centralizado na Casa Civil o suprimento dos cargos DAS 5 e 6, função anteriormente mais delegada aos ministérios.

Mas, independentemente da centralização e do fato de a presidência ser ocupada por um petista, o estudo sugere tratar-se de um processo de mais longo prazo que foi se consolidando a partir de uma relação histórica da CUT com o funcionalismo público e que tenderia a se estabilizar qualquer que fosse o partido no governo. Assim, vista em perspectiva, sugiro que essa tendência poderia ser antes interpretada na direção de uma possível compensação na composição tradicional das elites dirigentes, mais fortemente marcadas, ao longo do tempo, pela presença de setores oriundos das oligarquias regionais e pelos interesses ligados ao patronato ou aos setores rurais.

As informações mais relevantes deste estudo se referem, por exemplo, ao fato de que esses funcionários são altamente qualificados e estariam longe de se constituir em redutos clientelistas, sendo majoritariamente recrutados dentro do próprio serviço público federal (65%). Trata-se de indivíduos com alto nível de escolaridade, experiência profissional diversificada e que, além disso, fizeram carreira acumulando posições anteriores de DAS. Na direção aqui apontada de uma democratização das relações Estado/sociedade ou de um adensamento das relações com setores organizados da sociedade civil, o estudo de D'Araujo revela que os membros dessa elite

dirigente têm alto engajamento cívico e participação: mais de 40% do grupo têm filiação sindical (45%) e envolvimento com movimentos sociais (46%) e cerca de 30% têm participação em conselhos profissionais e de gestão (D'Araujo, 2009, p.53).

A pesquisa focalizou separadamente um grupo de dirigentes de fundos de pensão com o intuito de qualificar a presença de sindicalistas e filiados a sindicatos entre tais funcionários. O foco foi a composição da diretoria executiva e do conselho fiscal dos três maiores fundos de pensão: Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras) e Funcef (Caixa Econômica Federal). Os dados de fato revelam que, se a presença de sindicalizados na gestão desses fundos sempre foi alta, ela teria aumentado no governo Lula, situando-se em mais de 50% no caso dos dois primeiros fundos. Seria expressiva também a taxa de filiação a partidos (27%), no caso ao PT (D'Araujo, 2009, p.74-76).

Outro trabalho recente se debruça mais detalhadamente no estudo da dinâmica dos sindicatos e dos fundos de pensão no regime produtivo brasileiro, indicando que estes teriam um papel central na domesticação da modalidade de capitalismo vigente no país (Jardim, 2009). A pesquisa de Jardim também apresenta informações relevantes que, somadas às constatações antes apresentadas, conferem um novo significado à natureza do modelo de capitalismo que se observa no Brasil. Em poucas palavras, os dados apresentados por esta pesquisa indicam a tendência a uma efetiva incorporação dos interesses dos sindicatos na dinâmica financeira do novo modelo mediante a atuação dos fundos de pensão.

Assim, em seguida a um movimento inicial empreendido em 1996 pelo sindicato dos empregados do Banco do Brasil, a partir dos anos 2000, observa-se que os empregados da telefonia, do setor petrolífero, bem como os dirigentes das principais centrais sindicais (CUT, CGT e FS), pressionam na direção da criação de fundos de pensão para seus afiliados, reivindicando também participação nos conselhos dessas instituições.

O estudo sugere como, ao longo do tempo, foram sendo firmados interesses comuns entre os líderes do PT, os dirigentes sindicalistas e os setores financeiro e industrial. Os sindicalistas teriam passado por um processo de reconversão, levando-os a participar da governança corporativa de maneira tal a controlar a ação desenfreada dos financistas e rentistas, as centrais sindicais investiram na formação de gestores de fundos de pensão, além de estabelecerem redes com universidades, centros de pesquisa, consultorias e instituições do mercado financeiro (Jardim, 2009; cap. II e III).

Lado a lado à atuação dos sindicalistas, a ação de Lula, principalmente após a sua eleição e já à frente do governo em 2003, foi no sentido de uma maior aproximação com o setor financeiro. Esse movimento se iniciou com a Carta aos Brasileiros no período eleitoral e uma histórica visita à Bolsa de Valores de São Paulo, ainda em 2002. Em seguida, houve uma série de medidas, tais como o Projeto Parceria Público/Privada, Programa Nacional do Microcrédito, a criação do Banco Popular, a participação dos trabalhadores no mercado acionário e outras ações voltadas à inclusão social pela via do mercado e, mais especificamente, ao que a autora denominou de “bancarização das classes populares” (Jardim, 2009, cap. V).

Finalmente, num interessante quadro acerca da evolução do pensamento sindical sobre fundos de pensão, a autora mostra como as posições passaram de um simples favorecimento à seguridade social nos anos 1970, a partir de uma postura extremamente crítica aos fundos de pensão criados em 1980, para outra visão mais amena. Nesse caso, surgiu a visão de que os fundos poderiam se constituir num campo de atuação dos sindicatos no primeiro governo Fernando Henrique. Da mesma forma, há ainda a visão sobre a necessidade de se ampliar o mercado de fundos de pensão com a gestão via sindicatos no segundo governo FHC, até chegar, no primeiro governo Lula, à posição mais claramente identificada com uma visão dos fundos como instrumento de inclusão social e luta contra uma modalidade desregulada de financeirização (Jardim, 2009, p.150).

Pode-se estabelecer um paralelo entre o movimento acima apontado para o caso dos sindicatos brasileiros e as alterações nas bandeiras de luta da social-democracia a partir de sua aceitação da competição eleitoral como instrumento de inclusão. Assim como na social-democracia europeia, a inclusão dos sindicatos na dinâmica parlamentar ditou a lógica do movimento e as prioridades que tiveram como consequência, a longo prazo, a criação do Estado de Bem-Estar, no Brasil, a opção por ingressar na dinâmica financeira pela via dos fundos de pensão teria redefinido as bandeiras de luta dos sindicatos. Teria também beneficiado uma visão e práticas favoráveis à inclusão social nesse âmbito, lado a lado às políticas sociais voltadas especificamente para o combate à pobreza e redução de desigualdades sociais.

Considerações finais

Este trabalho procurou avaliar as alterações na natureza do Estado brasileiro e de suas relações com a sociedade, comparando o cenário do período desenvolvimentista com o ambiente institucional pós-reformas. O que teria mudado, por um lado, nas relações Estado/sociedade e, por outro, nas relações entre os poderes, com a tentativa de desconstrução dos arranjos corporativos da era Vargas? Mais recentemente, com a retomada de um papel mais intervencionista do Estado no cenário pós-neoliberal, que adaptações teria sofrido o modelo instaurado por aquelas reformas e, fundamentalmente, que tipo de alterações na estrutura do Estado e nas relações deste com a sociedade teriam ocorrido com a entrada em cena de um governo de orientação mais à esquerda baseado num partido de bases sindicais como o PT?

Em ambos os momentos, ressalta-se a face demiúrgica da atividade regulatória do Executivo que se sobrepõe a um legado institucional, gerando consequências não antecipadas pelos artífices institucionais. Conquanto se possa observar um movimento de exteriorização da ação regulatória em direção às arenas pública e política, incluindo o Legislativo, calcada na consecução de maior transparência e eliminação de práticas clientelistas, a preponderância do Executivo sobre os interesses privados e o mercado, bem como sobre os demais poderes, subsiste como um traço marcante de continuidade entre os dois momentos examinados.

No que diz respeito às relações verticais Estado/sociedade, deve-se ressaltar que os arranjos corporativos tradicionais permanecem como estrutura de representação de interesses e mecanismo para a ação coletiva, ainda que predominantemente referidos à classe patronal. No que diz respeito às relações horizontais entre os poderes, no novo regime regulatório persiste o papel preponderante do Executivo *vis-à-vis* as agências independentes, sem que se tenha constituído ainda um sistema robusto de fiscalização e prestação de contas horizontal.

As reformas orientadas ao mercado implementadas nos anos 1990, porém, não foram capazes de apagar, como pretendiam, o legado da era Vargas em alguns aspectos fundamentais para a configuração do capitalismo brasileiro atualmente. Esses aspectos se referem principalmente à persistência de uma matriz institucional, instaurada naquela fase, que se mostrou capaz de articular os interesses do setor privado e inaugurar formatos de interlocução entre este e o Estado, de um lado, e, de outro, na prevalência de uma legislação trabalhista que não se flexibilizou e é ainda responsável pela manutenção de direitos para os setores sindicalizados da economia formal.

Por outro lado, a continuidade de trajetória se expressa também na presença ativa de agências criadas durante o segundo governo Vargas, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que tem desempenhado papel fundamental no fomento às atividades produtivas e de desenvolvimento no país e, mais recentemente, vem expandindo seu raio de ação para a esfera regional.

Nesse novo contexto, pode-se dizer que o capitalismo brasileiro, por meio da dimensão da política e do acesso ao aparelho de Estado de um partido e grupos de origem sindical pela via eleitoral, adquire finalmente uma faceta mais social-democrata. Por outro lado, a democratização da vida política mediante a prática de consultas e a criação de fóruns incluindo segmentos da sociedade civil atestam na direção da instauração de um corporativismo societal, em contraposição ao corporativismo estatal que teria prevalecido durante o período desenvolvimentista até finais dos anos 1980. As reformas orientadas ao mercado introduziram novos atores e novas modalidades e instâncias de regulação com a criação de agências fundadas no princípio da autonomia, mas não foram capazes de apagar a herança anterior de um Estado intervencionista e de um Executivo forte. Pelo contrário, as novas instituições se sobrepuseram às anteriores, operando atualmente num ambiente mais denso de instâncias de cunho regulatório, como as que foram criadas na esfera da política econômica e se verificam também em outras áreas de formulação de diretrizes de políticas públicas.

Assim, ao temor de uma possível “estalinização” do aparelho de Estado que algumas dessas tendências expressariam, segundo uma visão conservadora, pode-se contrapor uma visão mais otimista de correção de rota nos rumos das relações do Estado com a sociedade civil no Brasil. Apenas quando se adota um olhar temporal mais de longo prazo, menos colado na conjuntura, é possível fazer sentido das novas tendências. É nesse sentido que sugerimos um processo de democratização das relações Estado/sociedade marcado pela multiplicação das práticas de consulta e

participação da sociedade civil, pela ocupação progressiva do Estado por segmentos de elites do movimento sindical e, finalmente, pela incorporação de seus interesses na dinâmica do regime produtivo por meio dos fundos de pensão, o que seria responsável por conferir uma faceta, senão social-democrata, menos selvagem e excludente ao capitalismo brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de.
O corporativismo em declínio? In: Dagnino, Evelina (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BOSCHI, Renato.
Elites industriais e democracia. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BOSCHI, Renato.
A arte da associação: política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Luperj, 1987.
- BOSCHI, Renato.
Social movements, party system and democratic consolidation: Brazil, Uruguay, and Argentina. In: Ethier, Diane (Ed.). *Democratic transition and consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. Londres: Macmillan, 1990.
- BOSCHI, Renato.
Democratización y reestructuración del sector privado en América Latina. *Síntesis*, Madrid, n.22, p.131-165, 1994.
- BOSCHI, Renato.
Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil. In: Melo, Marcus André B.C. de (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Massangana, 1999.
- BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano.
Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- BOSCHI, Renato; LIMA, Maria Regina Soares de.
O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: Vianna, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- CARDOSO, Adalberto Moreira.
Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a era Vargas acabou? Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.
- COSTA, Vanda Ribeiro.
A armadilha do Leviatã: a construção do corporativismo no Brasil. Rio de Janeiro: Eduerj, 1999.
- D'ARAUJO, Maria Celina.
A elite dirigente do governo Lula. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getúlio Vargas, 2009.
- DINIZ, Eli.
Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n.1, p.9-34. 1977.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Empresariado nacional e Estado no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Autonomia e dependência na representação de interesses industriais. *Dados*, Rio de Janeiro, n.22, p.25-48, 1979.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: Diniz, Eli; Boschi, Renato; Lessa, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. Rio de Janeiro: Luperj; São Paulo: Vértice, 1989a.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Empresários e Constituinte: continuidades e rupturas no modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil. In: Camargo, Aspásia; Diniz, Eli (Org.). *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. Rio de Janeiro: Luperj; São Paulo: Vértice, 1989b.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
O corporativismo na construção do espaço público. In: Boschi, Renato (Org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Luperj; Rio Fundo, 1991. p.11-29.

- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 7, n.20, p.31-46, 1992.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Brasil: um novo empresariado? Balanço de tendências recentes. In: Diniz, Eli (Org.). *Empresários e modernização econômica*: Brasil anos 90. Florianópolis: Editora da UFSC/Idacon, 1993.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Estabilização e reformas econômicas no Brasil: a visão das elites empresariais e sindicais. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n.1, p.105-125, 1997.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. *Locus*, Juiz de Fora, v.5, n.1, p.7-32, 1999.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do estado desenvolvimentista. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n.5, p.48-81, 2000.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Luperj, 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina C.
Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v.44, n.4, p.689-727, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando.
Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.
- GOMES, Angela de Castro.
A invenção do trabalho. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Luperj, 1988.
- JARDIM, Maria A. Chaves.
Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. São Paulo: Annablume, 2009.
- KOHLI, Atul.
State-directed development: political power and industrialization in the global periphery. New York: Cambridge University Press, 2004.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P.
Política e interesses: as associações industriais, a política econômica e o Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- SANTANA, Carlos Henrique Vieira.
BNDES e fundos de pensão à procura do estado da arte. *Custo Brasil*, Rio de Janeiro, n.12, p.33-41, jan. 2008.
- SANTANA, Carlos Henrique Vieira.
BNDES e fundos de pensão: inserção externa das empresas brasileiras e graus de coordenação. *Ponto de Vista*, Rio de Janeiro, n.1, p.1-19, ago. 2008.
- SANTOS, Fabiano; POGREBINSCHI, Thamy.
Conferências nacionais e processo legislativo: participação, deliberação e representação na política brasileira. Trabalho apresentado no 33. Encontro Anual da Anpocs, 2009. Caxambú, 2009.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos.
Cidadania e justiça. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos.
A pós-revolução brasileira. In: Jaguaribe, Hélio et al. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.
- TÁPIA, Jorge Rubem Biton.
Corporativismo societal no Brasil: uma transição incompleta? In: Dagnino, Evelina (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- VIANNA, Luiz Werneck.
Liberalismo e sindicato no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.



PARTE 2

EMPRESARIADO

Autonomia e dependência na representação de interesses industriais¹

ELI DINIZ • RENATO BOSCHI

A estrutura de representação de interesses da indústria no Brasil se caracteriza, como é sabido, por duas modalidades de organizações. A primeira delas, instituída pela legislação sindical dos anos 1930, tem como característica o fato de ter sido criada no contexto das reformas políticas de natureza corporativa do primeiro governo Vargas. Neste caso, a representação é regida por um mecanismo restritivo que determina que a afiliação obedeça aos critérios da localização regional e da categoria industrial em questão. Desta forma, resulta um sistema articulado em três níveis hierárquicos: sindicatos (representando um dado setor industrial por afiliação de empresas individuais), federações (representando o conjunto da atividade industrial em cada estado) e a Confederação Nacional da Indústria (representando indiretamente os interesses industriais do país, via federações). Embora a afiliação aos sindicatos não seja compulsória, a legislação estipula a obrigatoriedade do pagamento do imposto sindical. Além disso, a legislação atribui às entidades sindicais uma função consultiva para cujo exercício o Estado lhes confere o monopólio da representação em suas respectivas categorias. A contrapartida dessa prerrogativa é o controle que o Estado pode exercer sobre a seleção de lideranças, a destinação de verbas e, finalmente, pela possibilidade de intervenção e mesmo suspensão das atividades do sindicato, lado a lado a outras medidas de caráter punitivo.²

A segunda das modalidades de representação existente está integrada pelas organizações que se desenvolveram à margem da estrutura anteriormente descrita, que convencionamos denominar de estrutura extracorporativa. Esta acha-se constituída

¹ [Publicado originalmente na revista *Dados*, Rio de Janeiro, n.22, p.25-48, 1979.] O presente trabalho baseia-se em informações obtidas ao longo do ano de 1978 em projeto de pesquisa dirigido pelos autores no IUPERJ e financiado pelo Cebrae. Os dados aqui reportados referem-se a uma parte do projeto que teve por objetivo um levantamento das características gerais da estrutura oficial de representação de interesses industriais, abordando-se, de um lado, as entidades da estrutura corporativa e, de outro, as entidades civis operando paralelamente às primeiras. Após proceder-se a um levantamento exaustivo de todas as entidades de representação em ambas estruturas acima mencionadas, foram enviados questionários cobrindo os aspectos básicos de estrutura e funcionamento de cada tipo de entidade. Em resumo, do universo estimado de 21 federações industriais nos diferentes estados, 12 responderam ao questionário (57%). Quanto às associações civis, do universo estimado de 65, obteve-se 41 questionários (63%). Finalmente, de um universo estimado de 482 sindicatos industriais em vários ramos da produção nos diversos estados, obteve-se um total de 209 questionários respondidos (43%).

² Para uma análise das características da legislação sindical instituída pelo governo Vargas, ver, por exemplo Moraes Filho (1952) e Schmitter (1971), especialmente cap. 5.

pelas associações civis criadas paralelamente às entidades oficiais, o que corresponde a uma maior mobilidade na intermediação dos interesses, dado que a dinâmica de representação escapa ao controle direto pelo Estado. Nesse sentido, a gênese dessa estrutura está relacionada a um processo mais espontâneo de articulação de interesses, expressando, por parte do empresariado industrial, a procura de formas mais autônomas de organização e representação de seus interesses. Em contraste com as restrições impostas pela legislação sindical, as associações não estão ordenadas hierarquicamente, podendo representar os interesses de determinado setor industrial em âmbito nacional.

Um primeiro aspecto que ressalta da observação dos dados por nós levantados tem a ver com o fato de que a estrutura geral de representação de interesses do setor industrial congrega uma proporção bastante baixa das empresas efetivamente existentes no país. Assim, de um total de 160.887 empresas industriais listadas pelo censo de 1970, apenas cerca de 10% encontram-se afiliadas aos diversos sindicatos existentes no país e cerca de 6% às associações extracorporativas. Isto sugere uma estrutura piramidal e progressivamente restritiva de afiliações às entidades de classe, se se pensa num contínuo que vai do universo de membros potenciais pagando o imposto sindical de caráter compulsório, passando pelo universo de afiliados, cuja participação na estrutura sindical, embora não obrigatória, a ela se dirige como o canal natural, até o universo de associações que se constitui num núcleo onde a dinâmica de afiliação e participação tem como móvel fatores de natureza mobilizacional.

O caráter seletivo desta estrutura piramidal fica tanto mais claro quando se tem em conta o fato de que um número possivelmente muito grande de empresas afiliadas às associações também o são aos sindicatos, além da ressalva de que a afiliação, tanto aos sindicatos quanto as associações, não necessariamente implica na participação efetiva nas atividades dos órgãos de classe.

Tabela 1
Comparação da afiliação à estrutura de representação dos
interesses com o universo das empresas industriais no Brasil

	N. de empresas afiliadas	% universo real de empresas	% do universo real coberto pela amostra (3)
Associações	9.309**	6%	65%
Sindicatos	15.500	10%	44%
160.887	Universo das empresas industriais no país		

* Dados obtidos na amostra do *survey*.

** O total exclui três associações voltadas à prestação de serviços à indústria, portanto, não vinculadas à produção, com respectivamente 63, 70 e 2.941 membros associados.

As verificações acima nos remetem a duas ordens de considerações: uma, de cunho teórico, sugerida pelas hipóteses gerais na literatura sobre mediação de interesses, e outra sobre a dinâmica da representação de interesses industriais no caso brasileiro.

Grande parte da discussão teórica sobre a dinâmica de articulação e representação de interesses se volta para a explicação dos custos e benefícios envolvidos na

interação social, particularmente no que diz respeito ao envolvimento de atores individuais em comportamentos coletivos de natureza espontânea ou organizada. Em trabalho que já assumiu o *status* de um clássico nas ciências sociais, Olson sustenta, nesse veio de teorização, que o envolvimento em organizações coletivas estaria informado por dois tipos de incentivos ou móveis a participação, do ponto de vista de um ator individual tomado como referência: incentivos de natureza coletiva e incentivos seletivos. Os primeiros dizem respeito a todo o tipo de benefícios que revertem a indivíduos ou grupos de indivíduos independente de custos ou do dispêndio de esforços adicionais para sua obtenção. Os segundos se referem aos benefícios particulares que advêm, para certos indivíduos, do dispêndio de recursos diferenciais na participação, em comparação com outros membros da coletividade. Essa distinção entre bens públicos e bens privados, no contexto de uma noção econômica de racionalidade, estaria subjacente à resposta a dois tipos de questões relacionados à dinâmica de grupos de interesses: como chegam a se formar esses grupos e por que membros potenciais se afiliam a determinado grupo. Argumenta o autor que, por reverterem à coletividade como um todo, as atividades de pressão sobre o governo por si sós não chegariam a se constituir num incentivo positivo a participação de membros potenciais. Assim, apenas em se agregando a um incentivo coletivo outro de natureza seletiva podem os grupos de interesse atrair membros potenciais dispostos a assumir os ônus da atividade de pressionar. Daí que um grupo de interesse exclusivamente voltado à atividade política não se sustente enquanto tal, já que, de acordo com o autor, ele teria de estar organizado para algum outro tipo de propósito envolvendo incentivos seletivos, sejam positivos (serviços, por exemplo), sejam negativos (coerção) (Olson, 1965, p.132-141).

Embora seja necessária a qualificação do argumento de Olson para uma série de aspectos mais específicos que serão objeto de nossa análise mais adiante, a defasagem entre o universo de membros potenciais e o número de afiliados às entidades de classe oficiais sugere que o mecanismo dos incentivos coletivos estaria operando no sentido de desestimular a afiliação e a própria participação das empresas nas atividades de mediação de seus interesses.

No caso específico da estrutura sindical oficial, da maneira como prevista na legislação, os fatores de natureza coercitiva voltados para a compulsoriedade da participação, embora pensados como incentivos seletivos, na verdade operam num sentido inverso. Os efeitos associados à obrigatoriedade de pagamento do imposto sindical e ao princípio do monopólio da representação ilustram esse ponto. É assim que, no primeiro caso, de vez que o pagamento do imposto implica alcançar o *status* de um quase membro com acesso garantido aos benefícios oriundos da atividade sindical, o automatismo do processo tende a desestimular a afiliação e a participação ativa no sindicato. No segundo caso, de vez que o monopólio da representação elimina mediação política, institucionalizando a negociação direta de grupos específicos com o Estado; legitima-se a entidade como porta-voz de um setor sem que haja um processo de competição prévia para o desempenho de tal papel. Neste sentido, para usar a linguagem de Olson, transforma-se em coletivo um bem a princípio disputável como privado. Além disso, a rotinização da atividade de pressionar o Estado via acesso direto pelo arranjo corporativo tende a colocar em

segundo plano outros tipos de incentivos de natureza não eminentemente política, tais como a prestação de serviços diversos, que também, em princípio, compõem as atividades dos sindicatos. Em outras palavras, conquanto o esquema corporativo inaugurado nos anos 1930 tenha sido concebido com o intuito de colocar a atividade de competição de interesses sob a tutela do Estado, a efetiva consecução dessa meta implicou na neutralização do dinamismo que, sob outras condições, é peculiar à mediação de interesses privados.

No que diz respeito às associações, cujo surgimento e proliferação estão de alguma forma vinculados a uma tentativa de contornar a rigidez da estrutura oficial, pode-se supor a especificação do argumento geral de Olson em função de certos traços peculiares ao caso brasileiro. Tal especificação diz respeito ao possível peso diferencial de incentivos seletivos operando favoravelmente ao maior dinamismo da mecânica de representação no caso das associações em comparação com a estrutura sindical.

Como situar-se-ia a afiliação a associações em termos do argumento dos incentivos seletivos? Funcionariam os incentivos seletivos à participação em associações? Se sim, como explicar a baixa taxa de afiliação?

A resposta a essas perguntas nos remete à consideração do impacto diferencial dos incentivos seletivos de acordo com distintas características dos membros que compõem uma coletividade organizada. Assim, por exemplo, um estudo empírico para o caso da Confederation of British Industry (CBI) qualifica a hipótese geral de Olson, salientando que os incentivos seletivos funcionam diferentemente para distintas categorias de empresas, de acordo com o tamanho. Segundo o autor desse trabalho, os incentivos seletivos parecem, na maioria dos casos, ser de importância marginal, principalmente no que se refere às grandes empresas. Para estas, os serviços providos pela confederação são supérfluos, enquanto para as pequenas e médias empresas, tais serviços preenchem necessidades que por si sós tais empresas seriam incapazes de satisfazer. Os serviços seriam, assim, um dos principais móveis para a adesão à CBI (March, 1976, p.261-263).

Para o caso das associações paralelas no Brasil, os efeitos dos incentivos seletivos parecem ter também um impacto diferencial, de acordo com o tamanho das empresas, embora num sentido inverso ao verificado no caso inglês. Desta forma, é para as grandes empresas as quais, na tentativa de escapar ao cerceamento da estrutura oficial congregam-se nas associações, que os serviços por estas prestados parecem exercer maior atrativo.

Se, porém, tais incentivos têm um impacto mobilizador no que diz respeito à participação nas associações, como explicar, por outro lado, o caráter restrito da afiliação a essa estrutura de representação de interesses? Como procuraremos mostrar no decorrer desta análise, o baixo índice de incorporação parece estar relacionado com os critérios de constituição deste tipo de entidade que refletem quer a mobilização de interesses em ramos muito específicos da indústria, quer o peso de setores de ponta da economia ou de um conjunto de empresas que têm uma posição estratégica em determinadas faixas do mercado.

Cumpra ainda ressaltar que, a despeito da articulação existente entre a estrutura oficial e a estrutura extracorporativa no sentido da dupla representação de um determinado conjunto de empresas, tudo indica que, em geral, as associações se constituem em áreas de atividades complementares, mas não necessariamente superpostas às dos sindicatos correspondentes. As associações cumpriam, basicamente, na maioria dos casos, o papel de um instrumento para maximizar a capacidade de organização e o poder de barganha de setores ou grupos de empresas que já estariam representados na estrutura oficial. É neste sentido que o maior dinamismo ou a maior autonomia dessas organizações não necessariamente significariam um grau mais alto de representatividade no sentido da incorporação de setores relativamente marginalizados ou sub-representados na estrutura tradicional. Assim é que a complexidade crescente da estrutura de representação de interesses, por meio da expansão, quer da estrutura sindical quer das associações paralelas, tende a coexistir com um estilo de representação de caráter fechado. Em outros termos, a diversificação da estrutura de representação de interesses se fez, não no sentido de torná-la cada vez mais abrangente em termos dos interesses a serem representados mas, ao contrário, tudo indica que essa expansão obedeceu a uma dinâmica seletiva e excludente.

Com relação a essa dinâmica seletiva e excludente, um outro aspecto que, numa primeira aproximação, nossos dados sugerem, tem a ver com o fato de que a estrutura de representação de interesses do setor industrial tende a refletir certos traços do padrão de crescimento industrial caracterizado por desequilíbrios regionais e setoriais marcantes.

Dados gerais sobre o padrão de industrialização recente revelam que houve uma tendência a se acentuar a desigualdade regional da distribuição da renda, de vez que a maioria das novas indústrias situa-se nas regiões mais desenvolvidas. Simultaneamente, os setores líderes do processo de desenvolvimento industrial em suas fases mais recentes, representados pelas indústrias em áreas mais dinâmicas, como bens de capital, e eletroeletrônica, alcançaram taxas de crescimento superiores àquelas verificadas para os setores tradicionais.³ No que diz respeito à representação dos interesses industriais, um paralelo a essa situação pode ser estabelecido a partir dos nossos dados.

Examinando em primeiro lugar a estrutura sindical oficial, observa-se que existem 518 entidades sindicais no país das quais 21% (109) localizam-se no setor de produtos alimentares, 8% (43) no setor de vestuário, calçados e artefatos de tecidos, 7% (37) no setor de produtos de minerais não metálicos e 6% (31) no setor de madeira. Em termos de distribuição por estados da federação, observa-se que 21% dessas entidades estão localizadas em São Paulo, 19% no estado do Rio de Janeiro e 11% no Rio Grande do Sul. Observa-se também que o padrão de representação sindical tende a ser tanto mais diversificado quanto mais industrializado o estado.

³ Segundo dados apresentados por Baer, a economia brasileira entra numa fase de crescimento acelerado a partir de 1968, tendo sido a indústria o setor que liderou esse processo, expandindo-se a taxas anuais de 12,7%. Dentro do setor manufatureiro, as taxas de crescimento mais elevadas foram alcançadas pelos setores de equipamentos de transporte, máquinas e equipamentos elétricos, enquanto os setores tradicionais experimentaram taxas sensivelmente menores. Ver Baer (1978, p.72-74).

Assim, por exemplo, enquanto em São Paulo e no Rio de Janeiro, à exceção de um, todos os setores classificados pelo censo estão representados por pelo menos uma entidade sindical, em estados menos industrializados menos da metade dos 22 setores é que estão representados por entidades sindicais. Nesses últimos, observa-se também que o padrão é a existência de apenas uma entidade nos setores representados.

Resumindo as informações relativas ao universo das entidades sindicais, observa-se que, apesar da relativa concentração dos sindicatos em setores tradicionais da indústria (69%), nos estados altamente industrializados a porcentagem de entidades no setor moderno é proporcionalmente mais alta. Por outro lado, nos estados menos industrializados existe uma tendência a que os setores tradicionais estejam comparativamente mais representados (ver Tabela 2).

Observando-se a seguir os dados relativos à distribuição regional e setorial das empresas afiliadas à estrutura extracorporativa, verifica-se que uma proporção significativamente mais alta das empresas associadas localizam-se nos estados mais industrializados (63% nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo e 37% no restante dos estados). Dessa forma, embora a base de representação das associações seja de âmbito nacional, de fato tais entidades constituem uma arena típica das empresas dos estados mais desenvolvidos. Além disso, tais entidades reúnem, caracteristicamente, empresas dos setores modernos da indústria. Assim é que do total das empresas afiliadas às associações, 77% pertencem ao setor moderno, contrastando com 23% do setor tradicional. Comparando-se a distribuição das afiliadas às associações do

Tabela 2
Universo das entidades sindicais brasileiras por setor de atividade industrial e grau de industrialização dos estados

Setor*	Tradicional	Moderno	Total
Grau de industrialização**			
Menos industrializados	25% (78)	14% (20)	22% (98)
Mediamente industrializados	45% (139)	34% (47)	41% (186)
Altamente industrializados	30% (94)	52% (72)	37% (166)
Total	100% (n= 311)	100% (n= 139)	100% (n= 450)***

* Setores do Censo assim classificados:

Tradicional – madeira, mobiliário, papel e papelão, borracha, couros, perfumaria, sabões e velas, têxtil, vestuário, calçados, alimentos, bebidas, fumo, editorial e gráfica.

Moderno – não metálicos, metalurgia, mecânica, material elétrico, material de transporte, química, produtos farmacêuticos.

** Estados da federação classificados por valor da produção industrial: menos industrializados (AM, PA, MA, PI, CE, RN, PB, AL, SE, GO, DF, ES); mediamente industrializados (RS, SC, PR, MG, PE, BA) e altamente industrializados (SP, RJ). Foram excluídos os estados em que não há federações da indústria. Os cortes forma feitos nos seguintes valores: alto: 17.414-65.362 (milhões de cruzeiros); médio 1.931-8.401; baixo: 11-1.073.

*** Do universo real de 518 entidades forma excluídas as classificadas em *diversos*.

setor moderno e tradicional pelo grau de industrialização dos estados, verifica-se que em ambos os setores, a concentração de empresas é maior nos estados mais industrializados com uma significativa diferença, ao contrário do que se poderia esperar, a favor das associações do setor tradicional. Enquanto 80% das empresas afiliadas às associações do setor tradicional concentram-se nos estados altamente industrializados, esta proporção é de 58% para o caso das associações do setor moderno. Ocorre, porém, que a distribuição das empresas afiliadas às associações do setor moderno está afetada por alto número de casos de empresas localizadas nos estados menos industrializados, o que se deve à inclusão, na tabela, de uma associação atípica – a Associação Brasileira de Metais – que não somente congrega um número de empresas afiliadas muito superior à média, como também tais membros acham-se dispersos por vários estados da federação. Eliminando-se do cômputo a referida associação, verifica-se que a proporção de empresas afiliadas às entidades do setor moderno nos estados mais industrializados passa para 77% (Tabela 3).

Tabela 3

Distribuição percentual do número de empresas afiliadas às associações da indústria por setor e nível de industrialização dos estados*

Setor* \ Estados	Tradicional	Moderno	N.	%
Menos industrializados	20	42	(3.384)	37
Mais industrializados	80	58	(5.823)	63
Total	100% (2.185)	100% (7.022)	(9.207)	100%

* Dados relativos à amostra. Foram excluídas as associações de setores diversos e de prestação de serviços à indústria.

Resumindo as informações acima sistematizadas acerca dos dois tipos de estruturas de representação de interesses, pode-se sugerir que, enquanto os sindicatos congregam de maneira mais típica os setores tradicionais da indústria distribuídos, em sua maior parte, pelo conjunto dos estados menos desenvolvidos, as associações constituem um núcleo mais delimitado ao redor dos setores modernos em áreas mais industrializadas do país. Essa afirmação deve ser entendida como uma primeira aproximação à realidade, visto que, pelos próprios critérios que regem a constituição de um e outro tipo de entidade, a mecânica de afiliação é distinta: num caso, a base de representação é estadual e, no outro, é nacional. Essa distinção levou-nos a analisar a distribuição regional dos sindicatos tomando por base o número de entidades, em distintos setores, localizadas nos diferentes estados, enquanto que, no caso das associações, tomou-se por base a localização estadual das empresas associadas.

As estruturas corporativa e extracorporativa de representação de interesse: gênese, expansão e perspectiva

A dinâmica do sistema de representação dos interesses industriais no Brasil pode ser compreendida no contexto de dois processos genéricos, porém interligados,

relativos à progressiva complexidade e diferenciação da estrutura de classes e do aparelho de Estado. A inter-relação entre os dois processos como um fator explicativo da gênese da estrutura de representação é importante na medida em que se tem em conta o fato de que a estrutura corporativa dos anos 1930 surgiu em meio à tentativa de se contornar os conflitos entre segmentos dos grupos dominantes, transferindo a negociação de interesses para o interior do aparelho de Estado.

Se bem que para o caso da gênese da estrutura corporativa o tipo de colocação acima não traduza nenhuma novidade ao que já foi explorado na literatura, torna-se importante qualificar os efeitos específicos desse tipo particular de relação entre o Estado e a sociedade para compreender uma peculiaridade da evolução da estrutura de representação de interesses industriais no Brasil, particularmente em anos recentes, que é o seu progressivo direcionamento para formatos mais pluralistas, mas, ao mesmo tempo, reproduzindo um estilo de funcionamento em bases clientelísticas. Em outras palavras, conquanto o surgimento de uma estrutura extracorporativa possa ser interpretado no veio de uma resposta ao relativo congelamento e paralisação da estrutura oficial, o formato alternativo encontrado para contornar as dificuldades advindas de um excessivo controle estatal sobre as atividades de representação na prática reproduz, em seu padrão de funcionamento, o estilo de negociação definido e imposto pelo Estado ao longo de todo o processo de institucionalização dos mecanismos de representação de interesses.

As colocações desenvolvidas recentemente sobre a problemática de mediação de interesses dão bastante ênfase à comparação de formatos alternativos de representação procurando contrapor entre si as características dos diversos modelos existentes. Embora procurando privilegiar uma abordagem em que o processo de mudança seja incorporado à análise de diferentes modelos estruturados de intermediação, as referidas colocações acabam por tratar os distintos sistemas de representação como realidades estanques, perdendo de vista a interpenetração possível de ocorrer entre eles.⁴

Particularmente no caso brasileiro, nosso argumento é o de que a ênfase na articulação entre as duas modalidades de estruturas existentes para o setor industrial é crucial para a compreensão de sua gênese, lógica de funcionamento e tendências futuras. Nesse contexto, a pergunta que se coloca é até que ponto a inovação representada pela emergência da estrutura extracorporativa permite antever a possibilidade da instauração de um novo formato, cujo padrão de funcionamento se dê em bases essencialmente pluralistas.

A vertente clássica das teorias sobre grupos de interesse, expressa particularmente nos trabalhos de Bentley e Truman, dirige-se primordialmente para a análise do surgimento, crescimento ou declínio, estruturas internas de ação e o papel no processo político de associações formais.⁵ Embora mais voltadas para a elaboração de uma “teoria grupal da política” e não para uma “teoria dos grupos de interesse”,

⁴ Ver particularmente Schmitter (1977, p.7-38).

⁵ Para uma síntese e revisão das teorias sobre grupos de interesse, ver Olson (1970) e Zeigler (1964).

pode-se abstrair das referidas abordagens um núcleo básico de proposições visando a explicação da dinâmica da representação de interesses enquanto desvinculada de uma das suas facetas centrais, qual seja, a do resultado em termos de políticas concretas da ação dos grupos de interesse.

De acordo com Salisbury (1970, p.32-67), tais proposições se resumem ao que ele denomina de hipótese da proliferação e hipótese do mecanismo homeostático, cuja ênfase é a de considerar processos econômicos e sociais externos aos próprios grupos como a variável independente na explicação de seu surgimento e expansão. De acordo com a primeira hipótese, os grupos de interesse surgem como uma consequência da especialização de funções sociais derivada de vários processos de diferenciação, particularmente aqueles ligados à mudança tecnológica. A tendência ao longo do tempo seria a de que, na medida mesma da especialização e diversificação dos interesses, novos grupos especializados surgiriam na arena política em virtude da alteração nos valores individuais provocada por esse processo de diferenciação.

De acordo com a hipótese do mecanismo homeostático, não seria tanto o processo de diferenciação que comandaria a geração de novos interesses e sim, tomando por suposto uma certa diferenciação, a tentativa de se alcançar um equilíbrio entre grupos sociais, equilíbrio esse que teria sido afetado pela atuação de fatores disruptivos (tais como inovação tecnológica, guerra, mudanças nas comunicações, movimentos populacionais etc.). Na busca pela restauração de um equilíbrio viável, os indivíduos se reuniriam em associações formais, de modo a fortalecer relações numa base de interação de apoio mútuo. Todavia, o novo equilíbrio pode inspirar a contra-organização entre grupos rivais num tipo de processo dialético que levaria a novas configurações de interesses. Por essa razão, como observa Truman, a formação de associações tende a ocorrer em ondas e, nesse sentido, a hipótese do mecanismo homeostático difere da hipótese da proliferação, já que a última implicaria no desenvolvimento contínuo de novos interesses e, portanto, de novas associações.

Vários outros aspectos podem ser introduzidos numa avaliação das colocações clássicas sobre a gênese dos grupos de interesse. Um primeiro aspecto que pode ser deduzido da hipótese do equilíbrio e que, no entanto, não é levado em conta, tem a ver com o fato de que a proliferação encontra seus limites na própria lógica da competição intercapitalista. Essa lógica constituiria um freio ao processo de proliferação que, levado às últimas consequências, geraria um processo de pulverização e atomização polarizando assim as rivalidades entre os distintos segmentos do empresariado, e colocando em risco a unidade da classe dominante.

Outra especificação diz respeito à possibilidade de que essa proliferação não se dê necessariamente no sentido de se restringir aos limites da estrutura existente. Assim, a criação de novas associações pode escapar ou até mesmo negar o formato tradicional da representação de interesses existente, gerando novas modalidades de articulação.

Finalmente, um aspecto adicional que pode interferir na dinâmica de expansão e reprodução de entidades de interesse organizadas, refere-se ao tipo de intervenção do Estado sobre o processo econômico. Essa tem a ver com o grau crescente de autonomia alcançado pelo Estado capitalista, tanto nas áreas centrais como periféricas,

assim determinando que o processo político não seja um mero reflexo de pressões organizadas por parte de grupos da sociedade civil. A direção que o Estado pode imprimir ao desenvolvimento industrial, de maneira mais ou menos autônoma, é um fator crucial na determinação da criação e proliferação de grupos de interesses. Esse aspecto é negligenciado tanto na vertente marxista ortodoxa, quanto na vertente clássica sobre grupos de interesse que acabamos de revisar, dado que ambas situam o resultado de políticas e a influência sobre a atuação do Estado como o fim da ação de grupos organizados. Assim, o próprio grau de autonomia do Estado pode ser um fator condicionante da evolução de um dado sistema de representação de interesses segundo linhas que não podem ser diretamente dedutíveis do processo de diferenciação econômica e social.

A análise do desenvolvimento da estrutura de representação dos interesses industriais no Brasil coloca em evidência a atuação de algumas das variáveis anteriormente referidas. Observando-se os dados referentes à amostra de sindicatos e associações por nós pesquisados quanto aos períodos de surgimento de interesses organizados de um e outro tipo, sobressaem diferenças marcantes em termos dos respectivos padrões evolutivos. A Tabela 4 indica, *grasso modo*, algumas dessas diferenças.

Como se pode observar, enquanto os sindicatos apresentam um padrão de surgimento significativamente bem distribuído ao longo das fases iniciais do processo de industrialização, com um nítido decréscimo a partir de 1964, as associações começam a aparecer, em proporção ponderável, apenas a partir de fins da década de 1940, alcançando acentuada concentração no período mais recente.

Tais dados sugerem linhas de evolução nitidamente distintas. No caso da estrutura sindical, a brusca redução do ritmo de expansão indicaria certo congelamento da proliferação de entidades desse tipo. Por outro lado, a alta proporção de associações criadas a partir da segunda metade da década de 1960 sugere que a diferenciação típica das fases mais recentes do processo de industrialização tende a se expressar por meio da montagem de uma nova estrutura de representação de interesses.

Tabela 4
Distribuição percentual de sindicatos e associações por datas de fundação

Entidade	Sindicatos	Associações	Total
Data de fundação			
De 1917 a 1937	25% (n= 54)	7% (n= 3)	23% (n= 57)
De 1938 a 1945	24% (n= 51)	5% (n= 2)	21% (n= 53)
De 1936 a 1963	32% (n= 66)	23% (n= 9)	30% (n= 75)
De 1964 a 1978	18% (n= 37)	65% (n= 26)	26% (n= 63)
Total	100% (n= 208)	100% (n= 40)	100% (n= 248)

É a partir de uma visão de conjunto que permita captar a articulação entre as duas estruturas num contexto de mudança que se pode inferir, a um tempo, que o processo de proliferação não necessariamente segue os parâmetros de uma estrutura já consolidada e que a reestruturação do sistema de representação de interesses pela estabilização do esquema tradicional e pelo surgimento de novas modalidades de articulação não expressa uma dinâmica unidirecional e excludente. Assim é que, no caso brasileiro, há indícios de que o acelerado ritmo de expansão e diversificação da estrutura industrial nos últimos anos tenderia a se traduzir num processo de diversificação crescente da estrutura de representação de interesses, porém, não pela revitalização do sistema oficial de representação e sim pela proliferação das associações extracorporativas. O surgimento de grupos organizados impulsionado pela diferenciação econômica e social transfere-se, assim, para o âmbito de uma estrutura definida em novos moldes.

Nessa linha de considerações, cabe indagar quais os fatores que estariam associados à proliferação das entidades de classe extracorporativas.

Um primeiro aspecto, já ressaltado, chama a atenção para a nova dinâmica do processo de industrialização, impulsionada pelo acelerado ritmo de crescimento dos setores mais modernos da indústria. Nesse processo, articulam-se novos interesses que, por sua especificidade e centralidade na fase de desenvolvimento em curso, chocam-se contra a heterogeneidade e rigidez da estrutura corporativa, pressionando por novas formas de organização. Embora, tal como afirmado na hipótese do mecanismo homeostático, a articulação desses novos interesses não se dê no bojo de um processo de contra-organização face aos grupos existentes na medida em que as duas estruturas existentes admitem certa complementariedade, pode-se supor que a saída extracorporativa signifique o esforço por alcançar um equilíbrio que circunscreveria a competição intercapitalista dentro de limites definidos, sob a liderança dos setores de ponta constituídos pelas grandes unidades industriais nacionais e estrangeiras. Outra especificação à referida hipótese que emerge da observação do caso brasileiro refere-se ao fato de que a dinâmica de reestruturação do sistema de representação parece ocorrer num contexto em geral caracterizado por crescimento econômico e expansão dos setores de ponta, não como resposta a crises, como quer a teoria.⁶

Um segundo aspecto diz respeito aos condicionamentos ligados às novas formas do intervencionismo estatal que vem assumindo proporções crescentes no período pós-64. Como implicação dessa tendência, o processo de alocação de recursos, e, portanto, de direcionamento dos investimentos passa a refletir antes o resultado de políticas governamentais do que o jogo das forças do mercado. Daí que seja difícil avaliar o impacto da atuação dos grupos de interesse sobre o processo político

⁶ As repercussões internas da crise mundial do petróleo acentuaram, como é sabido, a ênfase no desenvolvimento dos setores de ponta, dada a necessidade de substituir importações na área de bens de capital, que constituía o segundo item na pauta de importações do país. Além disso, entre as associações da nossa amostra fundadas a partir de 1964, 65% o foram antes de 1974, ano em que se passa a sentir internamente os efeitos da crise. Em seu trabalho, Salisbury chama a atenção para esse mesmo tipo de especificação da hipótese da homeostase, com exemplos do caso americano, explicando que, em períodos de prosperidade, a capacidade organizacional aumenta. Ver Salisbury (1970, p.40-41).

exclusivamente em termos da formulação de políticas concretas. Por outro lado, o reforço da capacidade de intervenção do Estado no domínio econômico do ponto de vista regulatório e produtivo atrai a atividade dos grupos organizados para o âmbito da burocracia governamental, no sentido de aprofundar as interconexões setor privado/público. Nesse sentido, o fato de se tornar mais complexa a rede de relações formais e informais entre os grupos organizados do setor privado e o aparelho de Estado passa a se constituir num móvel da atuação das associações de interesse.⁷

As considerações acima feitas nos remetem a uma análise mais particularizada dos dados no tocante às relações entre os períodos de surgimento de grupos organizados em ambas as estruturas de representação existentes em função da sua localização regional e dos setores da atividade industrial.

Conforme se pode observar pelos dados da Tabela 5, o padrão de surgimento dos sindicatos não se altera substancialmente comparando-se o setor tradicional com o moderno. Ao longo de ambos os setores há uma tendência crescente ao surgimento de novas entidades nos três primeiros períodos, observando-se um acentuado decréscimo a partir da década de 1960.

Tabela 5
Distribuição percentual de sindicatos e associações por
datas de fundação e setor da atividade econômica

Setor	Tradicional	Moderno	Total
Data de fundação			
De 1917 a 1937	28% (n= 33)	23% (n= 14)	26% (n= 47)
De 1938 a 1945	26% (n= 31)	26% (n= 16)	26% (n= 47)
De 1936 a 1963	31% (n= 36)	32% (n= 21)	32% (n= 57)
De 1964 a 1978	15% (n= 18)	18% (n= 11)	16% (n= 29)
Total	100% (n= 118)	100% (n= 62)	100% (n= 180)*

* Foram excluídos do total os sindicatos classificáveis sob *diversos*.

O mesmo padrão de surgimento constatado para o caso anterior não se verifica ao se controlar a distribuição das associações ao longo do tempo por setores da atividade industrial. Como indica a Tabela 6, enquanto uma proporção significativamente maior das associações representativas dos setores industriais modernos surgem no período pós-64 (68%), a maior parte das associações do setor tradicional (56%) foram criadas no período anterior a 1964. Se considerarmos o conjunto das

⁷ Uma análise desta linha de evolução no sentido do reforço do clientelismo pelo fato da ação dos grupos organizados embutir-se na burocracia encontra-se em Boschi (1978), especialmente no cap. 5.

associações criadas em ambos os setores após 1964, enquanto 19% destas entidades congregam empresas do setor tradicional, 81% representam indústrias do setor moderno. Tais dados reforçam a ideia inicial de que a proliferação das associações em anos recentes expressa um processo de diferenciação baseado na expansão dos setores industriais modernos.

O confronto entre os dois padrões de surgimento de entidades sugere que, de fato, o processo de proliferação calcado na diferenciação econômico-social desloca-se, a partir de anos recentes, do âmbito dos sindicatos para as associações.

Outro fator associado ao deslocamento acima referido e que também especifica a hipótese da proliferação refere-se à análise do surgimento de sindicatos e associações de acordo com o grau de desenvolvimento das regiões do país. Assim, entre as empresas que no período pós-64 se congregaram em associações, 80% (2.181 empresas) situam-se nos estados altamente industrializados (São Paulo e Rio), contra apenas 20% no restante dos estados da federação.⁸ Em contraste com essa verificação, a Tabela 7 mostra como se comportou a distribuição dos sindicatos por períodos de fundação e estados da federação classificados pelo grau de desenvolvimento industrial.

Como se pode observar, independente do grau de industrialização dos estados, decresce significativamente a proporção de sindicatos criados a partir de 1964. Não obstante, esse decréscimo é mais acentuado no caso dos sindicatos localizados em estados mais industrializados (11% contra 24%). Isso sugere que é nos estados menos industrializados que a diversificação industrial tende a se refletir na formação de novas entidades de classe no âmbito da estrutura corporativa.

Tabela 6
Distribuição percentual das associações extra-corporativas por data de fundação e setor de atividade econômica

Setor \ Data de fundação	Tradicional	Moderno	Total
De 1917 a 1937	12% (n= 1)	8% (n= 2)	9% (n= 3)
De 1938 a 1945	0% (n= 0)	4% (n= 1)	3% (n= 1)
De 1946 a 1963	44% (n= 4)	20% (n= 5)	26% (n= 9)
De 1964 a 1978	44% (n= 4)	68% (n= 17)	62% (n= 21)
Total	100% (n= 9)	100% (n= 25)	100% (n= 34)*

* Foram excluídas sete associações classificáveis sob *diversos*.

⁸ A informação refere-se apenas ao período pós-64 por não se poder discriminar a partir dos nossos dados a data de afiliação das empresas às associações, apesar de contarmos com dados acerca do ano de criação das entidades. Por outro lado, a distribuição desse tipo de entidade por estados da federação não tem sentido, já que o critério de afiliação não é regional e sim nacional.

Tabela 7

Distribuição percentual dos sindicatos por data de fundação e estados classificado segundo o grau de desenvolvimento industrial

Data de fundação \ Estados	Menos industrializados	Mais industrializados
De 1917 a 1937	21% (n= 23)	31% (n= 31)
De 1938 a 1945	24% (n= 26)	25% (n= 25)
De 1946 a 1963	31% (n= 33)	33% (n= 33)
De 1964 a 1978	24% (n= 26)	11% (n= 11)
Total	100% (n= 108)	100% (n= 100)

Até esse ponto da análise, qualificamos a hipótese clássica da proliferação mostrando que houve uma tendência à sedimentação da estrutura sindical e à expansão da estrutura extracorporativa no período mais recente do processo de industrialização, no que diz respeito ao surgimento das entidades. Porém, a hipótese da proliferação não se limita a prever o aumento do número de entidades, mas também refere-se à probabilidade do aumento da adesão como decorrência desse processo.

Embora nossos dados não permitam o exame do padrão de adesão ao longo do tempo, é possível comparar-se, para o período pós-64, as taxas de afiliação na estrutura oficial com a das associações paralelas. Tal como já ressaltamos anteriormente, em geral, a taxa de afiliação às organizações de classe é baixa para o país como um todo. Porém, ao especificarmos essa informação pela comparação da adesão entre os dois tipos de entidades, observamos que entre as associações fundadas recentemente é mais alta a proporção de entidades com um número mais alto de membros enquanto entre os sindicatos uma proporção muito maior das novas entidades congregam não mais que cinquenta membros.

Como se pode observar, portanto, as associações, em período mais recente tendem a congregar, proporcionalmente, um número maior de afiliados, o que sugere um certo congelamento da adesão aos sindicatos e o rompimento do equilíbrio na representação de interesses industriais que a estrutura corporativa representou ao longo de cinco décadas de existência. Tal rompimento traduzir-se-ia pela quebra do monopólio da representação imposto pelo Estado.

Qual o significado e o alcance dessas mudanças provocadas pelo surgimento de uma estrutura alternativa de representação de interesses? A resposta a esse tipo de pergunta suscita uma análise mais particularizada da estrutura extracorporativa em seus traços fundamentais.

Como já tivemos oportunidade de apontar, as associações representam preponderantemente os setores modernos da indústria, particularmente a área de bens de capital (na qual alguns dos sub-ramos representados são os de máquinas e equipa-

mentos, material de transportes, metais e metalurgia), a área de eletroeletrônica (tanto na parte de bens de consumo duráveis quanto de equipamentos elétricos), a área de química, além de associações congregando empresas de consultoria ligadas ao desenvolvimento desses setores.

Como indicam os dados da Tabela 9, enquanto a maior parte dos sindicatos pertence ao setor tradicional (57%), a grande proporção das associações localiza-se no setor moderno (63%).

Outra característica dessa estrutura extracorporativa é o fato de que ela se compõe de uma proporção mais alta de entidades congregando maior número de afiliados em comparação com a estrutura sindical. Desta forma, enquanto entre os sindicatos observa-se o predomínio de entidades congregando um número menor de afiliados (63%), entre as associações observa-se uma distribuição mais equilibrada entre entidades grandes e pequenas (49 e 51%).

Se não existe diferença entre as duas estruturas em termos da proporção de entidades de menor porte, o mesmo não ocorre em relação à proporção de entidades de maior tamanho, ou seja, nesta última categoria situam-se 30% das associações contra 20% dos sindicatos.

Além de apresentar maior porcentagem de entidades grandes, a estrutura extracorporativa compõe-se predominantemente de organizações que congregam, entre seus membros, uma alta proporção de grandes empresas. Assim, se 70% dos sindicatos congregam, entre os seus associados, mais de metade de empresas de menor porte, entre as associações, observa-se uma proporção significativamente mais alta de entidades que em sua composição apresentam mais de 50% de grandes empresas⁹ (Tabela 11).

Dessa forma, as associações são mais caracteristicamente entidades representativas da grande empresa, informação que fica mais evidenciada se se leva em conta que 54% dos sindicatos têm apenas entre uma e dez grandes empresas no seu quadro de afiliados, contrastando com 46% das associações que têm mais de 25 grandes empresas entre os seus membros.

Tabela 8
Distribuição percentual das entidades de classe criadas
no período pós-64 por número de empresas afiliadas

N. de empresas afiliadas \ Tipo de entidade	Sindicatos	Associações
Entre 4 e 50 empresas	76% (n= 28)	54% (n= 14)
Mais de 50 empresas	24% (n= 9)	46% (n= 12)
Total	100% (n= 37)	100% (n= 26)

⁹ A proporção de grandes empresas em cada entidade foi calculada com base em informação fornecida pelos entrevistados acerca do número de empresas grandes entre as empresas associadas a cada órgão de classe, incluindo-se nessa categoria as empresas com mais de cem operários na produção.

Tabela 9
Distribuição percentual das entidades de classe por setor de atividade industrial

Entidades	Sindicatos	Associações
Setores		
Tradicional	57% (n= 119)	22% (n= 9)
Moderno	30% (n= 62)	63% (n= 26)
Outros	13% (n= 28)	15% (n= 6)
Total	100% (n= 209)	100% (n= 41) (n= 250)

Tabela 10
Distribuição percentual das entidades de classe por setor de empresas afiliadas

Entidades	Sindicatos	Associações
N. de empresas afiliadas		
Até 20	30% (n= 63)	32% (n= 13)
de 21 a 50	33% (n= 68)	19% (n= 8)
de 51 a 100	17% (n= 35)	19% (n= 8)
mais de 100	20% (n= 41)	30% (n= 12)
Total	100% (n= 207)	100% (n= 41) (n= 248)

Tabela 11
Distribuição percentual das entidades de classe segundo a proporção de grandes empresas na sua composição

Entidades	Sindicatos	Associações
Proporção de grandes empresas		
Até 50%	70% (n= 100)	28% (n= 11)
50% ou mais	30% (n= 43)	72% (n= 28)
Total	100% (n= 143)	100% (n= 39) (n= 182)

Apenas no sentido de suplementar informação já apresentada anteriormente na caracterização do universo das entidades de classe, é útil lembrar que um traço adicional da estrutura extracorporativa refere-se ao fato de que a sua base de representação está concentrada nos estados mais industrializados. Assim, do conjunto das empresas afiliadas às associações, quase a metade localiza-se no estado de São Paulo (47%), vindo a seguir os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro com uma proporção semelhante (19 e 17% respectivamente). A proporção de empresas afiliadas localizadas no restante dos estados é extremamente reduzida.

Quanto à presença de empresas estrangeiras na estrutura de representação de interesses, observa-se que tanto nos sindicatos quanto nas associações a proporção de empresas estrangeiras é baixa. Embora nossos dados se limitem a um número muito restrito de respostas nesta variável, podemos verificar que entre as associações a proporção de entidades com mais de dez empresas estrangeiras é superior a essa mesma proporção entre os sindicatos (Tabela 12).

Pela análise das características das associações que acabamos de discutir, podemos constatar que a reestruturação do sistema de representação de interesses industriais no Brasil pela proliferação desse tipo de entidades se faz no sentido da especialização crescente circunscrevendo setores da atividade industrial (sobressaindo os setores de ponta) e os estados com mais alto grau de industrialização, além de traduzir mais tipicamente os interesses da grande empresa. Tais aspectos sugerem uma dinâmica seletiva por meio da qual os segmentos mais destacados da classe empresarial buscam um curso alternativo aos seus instrumentos de representação pela criação de organizações próprias e mais autônomas.

Tabela 12
Distribuição percentual das entidades de classe por número de empresas afiliadas

N. de empresas estrangeiras \ Entidades	Sindicatos	Associações
de 1 a 10	81% (n= 35)	61% (n= 14)
mais de 10	19% (n= 8)	39% (n= 9)
Total	100% (n= 43)	100% (n= 23) (n= 66)

Nossos dados sugerem, ademais, que essa reestruturação opera no sentido de uma maior modernização dos formatos organizacionais dirigidos à intermediação dos interesses industriais. Nesse sentido, observa-se, por exemplo, que as novas entidades tendem a apresentar um padrão interno de organização mais complexo. Tomando como indicadores de complexidade a composição da diretoria em termos do número de cargos existente e o número de níveis hierárquicos da organização como um todo, observa-se as seguintes distribuições (Tabelas 13 e 14):

Tabela 13
Distribuição percentual das entidades de classe por número de cargos na diretoria

N. de cargos na diretoria \ Entidades	Sindicatos	Associações
Até 3	49% (n= 96)	7% (n= 3)
4 ou mais	51% (n= 102)	93% (n= 38)
Total	100% (n= 198)	100% (n= 41) (n= 239)

Tabela 14
Distribuição percentual das entidades de classe por número de níveis hierárquicos

N. de níveis hierárquicos \ Entidades	Sindicatos	Associações
Até 3	47% (n= 65)	34% (n= 12)
Mais de 3	53% (n= 72)	66% (n= 23)
Total	100% (n= 137)	100% (n= 35) (n= 172)

Enquanto entre os sindicatos uma proporção semelhante de casos se distribui pelas duas categorias de complexidade, entre as associações quase a totalidade (93%) se concentra na faixa de maior complexidade. Na tentativa de especificar que atributos estariam associados a essa maior complexidade da estrutura da diretoria de associações, controlou-se a relação inicial pelo setor da atividade econômica na expectativa de uma variação positiva no caso do setor moderno. Verificou-se, contudo, que o setor da atividade econômica não afeta a relação, observando-se iguais proporções de associações mais complexas ao longo dos setores tradicional e moderno.

Esses dados confirmam a suposição de que as associações de fato apresentam uma estrutura interna mais complexa, na medida em que entre elas a proporção de entidades com maior número de níveis hierárquicos é significativamente maior do que no caso dos sindicatos.

Considerações finais

Sintetizando o argumento central da análise aqui empreendida, podemos alinhar as conclusões sugeridas em torno de três considerações básicas na literatura sobre mediação de interesses. A primeira tem a ver com a especificação dos mecanismos implícitos na diferença entre incentivos seletivos e coletivos proposta por Olson.

A segunda é a qualificação da explicação clássica de Bentley sobre a proliferação e surgimento de grupos de interesse organizados. Por fim, buscou-se especificar também a hipótese de Truman sobre o mecanismo do equilíbrio no processo evolutivo de organização de interesses. As principais verificações foram então arroladas no sentido de interpretar as tendências e perspectivas da reestruturação do sistema de representação de interesses industriais ora em curso, contrastando nossas verificações com as derivações mais correntes na literatura sobre modelos de intermediação, no contexto de relações entre o Estado e a sociedade e o processo de mudança.

Nosso ponto de partida foi a constatação da complexidade e diferenciação crescentes da estrutura de representação de interesses dada a existência de dois formatos claramente distintos cujo significado, em termos de sua representatividade face aos interesses do setor empresarial ou ainda em termos de sua eficácia como instrumento de pressão, parecia-nos pouco claro.

Uma primeira verificação a partir dos dados mostrou-nos que a dinâmica subjacente ao funcionamento dessas duas estruturas apontava no sentido do caráter seletivo e restritivo da afiliação aos grupos de interesse. Observou-se que tanto para os sindicatos quanto para as associações o índice de afiliação era bastante baixo em relação ao universo das empresas industriais existentes nos diferentes setores industriais. Isso suscitou-nos, então, a questão acerca dos fatores que estariam interferindo na configuração desse padrão de adesão.

Partindo da colocação de Olson sobre a atuação dos incentivos coletivos e seletivos na participação individual em comportamentos coletivos organizados, um primeiro aspecto que nos pareceu relevante refere-se ao provável efeito dos primeiros no sentido de desestimular a afiliação à estrutura sindical oficial, em virtude das prerrogativas conferidas pelo Estado garantindo-lhe o acesso automático às instâncias deliberativas. Esse monopólio da representação conferido pelo Estado tende a esvaziar a competição implícita ao jogo de interesses colocando em segundo plano a própria mobilização de apoio para a adesão de novos membros. Além disso, os custos impostos à participação, excetuando-se o potencial coercitivo que a qualquer momento cabe ao Estado implementar, ficam minimizados face aos benefícios, em termos das obrigações formais dos membros afiliados, dado o papel exercido pela compulsoriedade de pagamento do imposto sindical e a limitação em bases regionais da representação.

Dessa forma, a atuação de incentivos seletivos fica muito restrita ao âmbito das associações paralelas, para cujos membros a adesão é voluntária e expressa a iniciativa dos próprios grupos interessados. Isso significa que as associações já são formadas dentro de um princípio mobilizacional que tende a se incorporar à sua própria mecânica de funcionamento.

A maior dinamização da estrutura extracorporativa, lado a lado ao relativo imobilismo da estrutura oficial, sugere, ao contrário do que é afirmado pela hipótese de Olson, que os incentivos seletivos atuam diferencialmente em função de múltiplas variáveis, entre as quais as diferenças entre o tipo de empresas representadas, sua localização regional e o setor da atividade industrial em que se situam.

Nesse sentido, é para as grandes empresas industriais de setores de ponta da economia e localizadas nos estados mais industrializados, cuja incorporação à estrutura extracorporativa surge no contexto da tentativa de contornar a rigidez da estrutura oficial, que as atividades desenvolvidas pelas associações parecem exercer maior apelo.

A partir dessas verificações preliminares procurou-se especificar, então, as características do padrão evolutivo da estrutura de representação de interesses industriais no país comparando-se as duas estruturas em termos de seu processo de formação, consolidação e mudança ao longo do tempo. Essa comparação sugeriu-nos a qualificação de um outro veio teórico presente na literatura, que vem a ser a hipótese da proliferação de grupos organizados em função do processo de diferenciação econômica e social sugerida por Bentley. Esta qualificação se fez no sentido de apreciar as mudanças ocorridas no sistema de representação como um todo, cuja direção não segue um padrão nem uniforme – isto é, que lido se dá pela reprodução apenas da estrutura existente – e nem excludente, na medida em que os dois formatos de certa forma se articulam.

No âmbito da qualificação da hipótese de Bentley, observamos, paralelamente ao congelamento da estrutura oficial, a proliferação das entidades extraoficiais como um fenômeno típico das fases mais recentes do processo de industrialização, por sua vez caracterizado por um alto grau de concentração regional e setorial. Assim, a estrutura extracorporativa tenderia a replicar, em termos da sua estrutura de membros, os traços marcantes do referido processo, uma vez que a reestruturação do sistema de representação ocorre preponderantemente pela expansão das entidades representativas dos segmentos empresariais que se constituem nos setores líderes da nova fase do processo de industrialização.

A hipótese do mecanismo homeostático introduz qualificações à interpretação do fenômeno da proliferação de grupos organizados como se dando apenas em resposta à crescente diversificação do processo produtivo. Indo além, a hipótese do equilíbrio sustenta que o surgimento de grupos de interesse se pautaria por um processo dialético de busca da estabilidade e após situações de crise, seguida pela criação de contra-organizações uma vez que o equilíbrio é alcançado. Realmente nossos dados indicaram períodos marcantes na formação de entidades, observando-se a proliferação das associações subsequentemente à defasagem entre o estancamento da estrutura oficial e o dinamismo da fase mais recente da industrialização. Os dados revelam, por exemplo, que no período recente o surgimento de novas entidades paralelas se dá predominantemente nos setores mais modernos, num momento, portanto, em que os mesmos se encontravam em fase de crescimento acelerado. O novo equilíbrio se daria dentro de uma lógica pautada pelos princípios da competição intercapitalista expressando a tentativa de consolidação de uma nova liderança aglutinando o processo global de rearticulação do sistema de representação como um todo.

Procedemos, a partir daí, a um exame das diferenças entre as duas estruturas, o que nos levou a identificar peculiaridades acerca do sistema extracorporativo no sentido, por exemplo, de uma certa modernização do formato organizacional.

Efetivamente, há indícios de que a nova modalidade de representação expressaria a procura de formas mais autônomas de organização e a tentativa de alcançar maior flexibilidade na dinâmica de intermediação dos interesses industriais.

Em vista desse conjunto de verificações, cabe indagar o significado e o alcance das mudanças acima referidas.

Até que ponto a emergência de um sistema extracorporativo implicaria uma ruptura com os formatos tradicionais de representação? Até que ponto é possível prever a instauração de um padrão novo em moldes mais competitivos?

A resposta a essas perguntas põe em evidência a questão da articulação entre as duas modalidades de representação, antes que a substituição do padrão tradicional pelo sistema mais moderno corporificado nas associações. Realmente tende a haver certa complementariedade entre os dois formatos de representação, de tal forma que se em relação a aspectos estruturais como os setores representados, o tamanho das entidades, o tipo de empresas representadas, complexidade organizacional, seus limites são claramente diferenciáveis, tal como mostraram nossos dados, em outros aspectos, tais limites tornam-se mais difusos. Estes últimos dizem respeito ao padrão de funcionamento dessas novas unidades que, essencialmente, reproduz práticas tradicionais e um estilo de negociação voltados para o controle de arenas decisórias dentro do aparelho de Estado. Esse estilo de atuação tem por base a montagem de uma extensa rede de contatos formais e informais com segmentos da burocracia e a estruturação de uma teia de interconexões que em si mesmos são valorizados como o cerne da atuação grupal.

A dificuldade com esse tipo de atuação é que, por meio do privilegiamento de vínculos clientelísticos inseridos na lógica de funcionamento interna à burocracia pública, criam-se obstáculos ao encaminhamento dessa nova modalidade de representação numa direção mais pluralista. Dessa forma, a atividade do estabelecimento e consolidação das redes de relação com a burocracia constitui-se no móvel para a ação dos grupos de interesse que transcendem a mera influência sobre o processo decisório.

Nesse sentido, a participação nas associações, estimulada que é pela tentativa de se assegurar posições dentro desta rede, acaba por enfatizar os meios em detrimento dos fins. Essa situação difere bastante daquela descrita por Olson para as atividades de *lobbying* em que, não apenas se tem a combinação de formatos alternativos para o acesso ou o exercício da influência sobre diversas esferas do aparelho de Estado, como também a negociação não fica circunscrita a um modelo fechado em si mesmo. Assim, a ideia de que um grupo organizado não se sustentaria enquanto tal, dado que a atividade de *lobby* não constituiria um incentivo seletivo aos membros, pode ser particularizada para a situação dos grupos de interesse que ora emergem no cenário brasileiro, no sentido de que a própria influência sobre o processo político traz, latente, a vantagem do reforço da posição de determinados grupos nas redes de relações estabelecidas junto ao setor público.

(Recebido para publicação em junho de 1979)

BIBLIOGRAFIA

BAER, Werner.

O crescimento brasileiro e a experiência do desenvolvimento: 1964-1975. In: Roett, Riordan (Org.). *O Brasil na década de 70*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

BOSCHI, Renato.

National industrial elites and the state in post-1964 Brazil: institutional mediations and political change. Tese (Doutorado em Ciência Política) – The University of Michigan, Ann Arbor, 1978.

MARCH, David.

On joining interest groups: an empirical consideration on the work of Mancur Olson Jr. *British Journal of Political Science*, Cambridge, v.6, n.3, p.257-271, 1976.

MORAES FILHO, Evaristo de.

O problema do sindicato único no Brasil. Rio de Janeiro: Editora A Noite, 1952.

OLSON, Mancur.

The logic of collective action. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OLSON, Mancur.

Orthodox theories of pressure groups. In: Salisbury, Robert H. (Ed.). *Interest group politics in América*. New York: Harper and Row, 1970.

SALISBURY, Robert H.

An exchange theory of interest groups. In: Salisbury, Robert H. (Ed.). *Interest group politics in América*. New York: Harper and Row, 1970. p.32-67.

SCHMITTER, Philippe C.

Interest conflict and political change in Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1971.

SCHMITTER, Philippe C.

Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe. *Comparative Political Studies*, [s.l.], v.10, n.1, p.7-38, 1977.

ZEIGLER, Harmon.

Interest groups in American society. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1964.

Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80¹

ELI DINIZ

A década de 1990 abre-se com a perspectiva de mudanças de grande alcance e profundidade. Um novo ordenamento do sistema internacional se delinea com o processo de liberalização que atinge o Leste Europeu e a ruptura da polaridade que contrapôs, no passado, os sistemas capitalista e socialista. A redefinição de posições hegemônicas entre as grandes potências, a atenuação das barreiras ideológicas, ao lado do predomínio da tendência à formação de blocos integrando mercados em função de interesses econômicos e comerciais impõem, sobretudo às nações periféricas, um grande esforço no sentido de buscar novas formas de inserção no cenário internacional.

É nesse contexto que se deve situar a crise que ora afeta os países da América Latina. Sob condições externas adversas, grande parte desses países defrontam-se, em maior ou menor grau, com o desafio da retomada do crescimento econômico num momento de transição para uma nova configuração da economia mundial.² Um dos traços marcantes da ordem internacional que se reestrutura é a crescente interdependência econômica entre os diferentes países, abalando os pressupostos dos antigos esquemas nacionalistas, centrados na ideia de mercados isolados em fronteiras nacionais. Com o desdobramento desse processo, sob o impacto de sucessivos choques externos, observou-se a crise do modelo de desenvolvimento que presidiu à constituição do capitalismo industrial nos países latino-americanos, fortemente calcado no dinamismo do setor estatal. Efetivamente, a industrialização por substituição de importações, respaldada pelas formulações da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), foi conduzida por elites governamentais identificadas com o

¹ [Publicado originalmente na revista *Dados*, Rio de Janeiro, v.34, n.3, p.349-377, 1991.] *Paper* apresentado durante o 14º Encontro Anual da Associação Nacional da Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), como parte dos trabalhos do seminário temático "América Latina na década de 90", coordenado por Ayrton Fausto e Lia Zanota Machado. Em sua primeira versão, este texto foi apresentado no 12º congresso da International Sociological Association (ISA), Madri, 9-13 de julho de 1990. Gostaria de agradecer aos colegas que leram e comentaram essa primeira versão, especialmente Elisa Reis e Antônio Carlos Peixoto, cujas críticas fecundas ajudaram a superar algumas das deficiências iniciais.

² Cabe notar as exceções do México, do Chile e da Venezuela, que já ingressaram numa fase de retomada do crescimento, embora seja ainda prematuro avaliar se tais sucessos configuraram uma tendência mais permanente.

intervencionismo estatal, considerado a via mais adequada para a superação do atraso e a implementação de projetos de modernização. Esse modelo não só consagrou a presença do Estado como condutor do desenvolvimento, como exaltou sua eficácia na correção de distorções e atenuação de desigualdades. A ideologia estatista, por sua vez, legitimou essa via de desenvolvimento, projetando a imagem do Estado como garantidor da subordinação do egoísmo privado ao interesse maior da coletividade. A crise dos anos 1980 mostraria, porém, o caráter falacioso dessa visão.

A procura de resposta aos desafios daí decorrentes levou à formulação de uma estratégia neoliberal, igualmente idealizada em seu potencial inovador. Essa nova via é crescentemente apresentada como solução para todos os males, simbolizando a luta da modernização contra o atraso, tal como o estatismo, ao longo das décadas de 1930, 1940 e 1950, representara o instrumento por excelência da renovação. Trata-se de uma tendência que não é específica de uma ou outra nação, mas assumiu proporções mais amplas, ganhando uma aceitação generalizada entre os países da área. Temas como a desestatização, a abertura da economia e a desregulamentação passaram à ordem do dia. A reformulação da via de desenvolvimento numa direção neoliberal, deslocando a centralidade do Estado para o mercado, naturalmente colocou em destaque a questão dos atores primordiais desse processo de mudança. Entre estes sobressai o empresariado, sobretudo em sua fração industrial, tendo em vista o papel que lhe cabe desempenhar num modelo cuja eficácia depende do dinamismo do mercado.

A observação do comportamento da classe empresarial nos principais países da América Latina ao longo da última década revela fortes similaridades, sobretudo no que diz respeito à orientação ideológica dominante. Em primeiro lugar, deve ser salientada a contribuição desse segmento social para a inclusão do tema da privatização na pauta política dos anos 1990. Trata-se atualmente de um tema comum à maioria dos países latino-americanos, a despeito das diferenças estruturais que os separam, sobretudo quanto à complexidade e profundidade em cada caso alcançadas pelo processo de industrialização. Evidentemente, a adesão do empresariado à plataforma neoliberal não foi unânime. Dada a sua heterogeneidade interna e a diversidade de seus interesses, persistem divergências importantes. Entretanto, a postura antiestatista tornou-se preponderante, de tal forma que, do ponto de vista ideológico, observa-se certamente uma ruptura em relação às fases anteriores da modernização capitalista.

Por outro lado, se tiveram um papel decisivo na rejeição do modelo consagrado da presença estatal, os empresários revelaram-se incapazes de exercer a liderança do processo de mudança em direção à nova concepção de desenvolvimento. Em grande parte, a posição favorável ao mercado e à desestatização não chegou a configurar-se como um projeto alternativo consistentemente integrado em torno de determinadas propostas básicas. Assim, por exemplo, a demanda pelo recuo do Estado no plano da regulamentação da economia e da produção de bens industriais coexistiria com a expectativa da persistência da proteção estatal para amparar o setor privado, ajudando-o a superar suas dificuldades e deficiências. Tais ambiguidades não são casuais, mas refletem as características do processo histórico de formação do

empresariado latino-americano. Comparando as características da classe empresarial como ator político no Brasil, Argentina, Uruguai e México, o presente artigo tem por objetivo sugerir algumas linhas de interpretação acerca das dificuldades que se antepõem à ascensão dessa classe à condição de agente estratégico de um novo surto modernizante.

Brasil

Como procurei ressaltar em trabalhos anteriores, o primeiro aspecto que chama a atenção quando se analisa a atuação do empresariado industrial brasileiro nos anos 1980 é o fortalecimento de sua capacidade de organização e a diversificação de seus recursos de poder, com a expansão correlata de seus instrumentos de influência política. O setor modernizou-se, aperfeiçoou seus mecanismos de representação e renovou seus quadros dirigentes, desalojando lideranças tradicionais e substituindo-as pelos líderes dos segmentos mais dinâmicos, identificados com uma proposta de revitalização do capitalismo brasileiro. A instauração da Nova República, em 1985, veio reforçar a visibilidade política desses atores, que assumiram um papel crescentemente ativo junto às elites políticas e governamentais.³

Como consequência, observou-se o estreitamento dos vínculos das lideranças empresariais com segmentos da nova tecnocracia, possibilitando àquelas ocupar um espaço cada vez maior em órgãos estratégicos para a formulação da política econômica do país. Simultaneamente, a elite empresarial logrou garantir sua participação direta nos negócios do Estado, tanto pela via eleitoral, com um grande número de empresários concorrendo a cargos para o Legislativo e Executivo estaduais, como pela via burocrática, mediante o recrutamento de empresários para cargos de alto nível na administração pública. Além disso, deve-se destacar a expressiva presença do empresariado no Congresso Constituinte eleito em 1986 (Diniz, Boschi, 1989a, p.29-30).

Cabe ressaltar, porém, que esse processo de modernização não implicou uma ruptura com o padrão de organização anterior. Não houve a substituição das antigas pelas novas estruturas de representação de interesses. O que se observou foi a articulação entre ambas, com o desenvolvimento de um padrão de atuação complementar, baseado numa complexa divisão do trabalho em suas respectivas esferas de atuação. Paralelamente à flexibilização da estrutura corporativa tradicional, revigorada com a modernização da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), o reforço de sua representatividade junto às bases empresariais e a consequente expansão de seu poder de mobilização, verificou-se a proliferação das associações paralelas, que se tornaram uma arena decisiva para a representação dos interesses empresariais. Não houve, portanto, uma evolução para uma forma de organização incompatível com o legado corporativo. Consolidou-se, assim, na última década, o modelo dual de representação de interesses implantado nos anos 1930 e reforçado nas fases subsequentes do processo de industrialização. Esse modelo caracteriza-se pela

³ Esse aspecto foi analisado em trabalhos anteriores. Ver, por exemplo, Diniz (1988) e Diniz, Boschi (1989a).

coexistência não antagônica das organizações corporativas formalmente vinculadas ao Estado – cujas peças centrais são os sindicatos, as federações e a confederação de escopo nacional – e das associações civis como a Associação Brasileira das Indústrias de Base (ABDIB), a Associação Brasileira das Indústrias Eletroeletrônicas (Abinee) e a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos (Abia), dotadas de maior autonomia face à autoridade estatal (Diniz, Boschi, 1979, p.25-48).

A experiência recente do empresariado na esfera organizacional, a partir da qual foi possível recuperar seus antigos canais de participação e acoplá-los a um sistema mais flexível e dinâmico, permitiu a diversificação dos recursos de poder à disposição dos seus diferentes segmentos e a subversão, na prática, da rigidez dos princípios corporativos. Isso ocorreu, em grande parte, mediante o já aludido processo de criação de associações paralelas, dotadas de autonomia em relação à estrutura oficial regida pela legislação corporativa. Um segundo fator que produziu impacto semelhante foi a difusão, sobretudo nos setores industriais de ponta, da prática das negociações diretas e descentralizadas entre empresários e trabalhadores, levando à proliferação das greves por empresas. Dispensando a intervenção do Estado e a primazia das entidades sindicais na condução de acordos salariais, esse estilo de negociação neutralizou princípios corporativos básicos, tornando-os de fato inoperantes para uma série de setores.

Um outro aspecto a ser destacado é a tendência à revitalização do padrão de negociações diretas entre setores empresariais e segmentos da burocracia estatal, por meio da demanda pela institucionalização de arenas neocorporativas, sobretudo em órgãos-chave para a defesa de interesses empresariais. Nas diferentes propostas formuladas pelo empresariado como subsídio à Constituinte encontram-se sugestões no sentido da criação de conselhos e órgãos de regulação econômica e de política industrial com representação paritária de empresários, trabalhadores e funcionários do Estado. Portanto, ao lado da plena utilização das instituições representativas, tendo em vista o fortalecimento de sua atuação na instância parlamentar, os empresários revelaram a preocupação em reativar as formas de participação direta no processo decisório pela difusão das práticas neocorporativas. Não se trata simplesmente de reeditar o princípio consagrado pelo corporativismo de Estado instaurado nos anos 1930, que prescreve a negociação compartimentalizada entre setores público e privado sob a tutela estatal. No momento atual, a demanda é pela redução do poder burocrático em prol de formas mais autônomas de relacionamento com o Estado. O desencadeamento dessas tendências aponta na direção de novas modalidades de articulação Estado-sociedade.⁴

Apesar da heterogeneidade do setor empresarial e de suas divergências internas, observa-se, no que se refere à dimensão ideológica, certa confluência em torno de princípios neoliberais. Dessa forma, na primeira fase da Constituinte, as principais lideranças empresariais convergiram na rejeição de qualquer formulação capaz de conduzir ao reforço do papel do Estado. Em diferentes oportunidades, revelaram suas preferências por um modelo capaz de conferir primazia ao setor privado,

⁴ Ver Diniz (1988).

definido como elemento propulsor do crescimento econômico. Sob esse aspecto, observa-se uma diferença básica em relação aos momentos anteriores do processo de industrialização. Até os anos 1950, os empresários defendiam um modelo de desenvolvimento centrado na industrialização com forte participação estatal. No momento atual, verifica-se uma radicalização dos valores liberais, com ênfase em sua dimensão política, preconizando-se a revitalização do mercado como freio ao potencial opressivo do Estado. Retraimento do Estado e realização da liberdade aparecem, portanto, como aspectos estreitamente associados. Por outro lado, a postura empresarial ressalta também a necessidade de maior previsibilidade e coerência na condução da política industrial, enfatizando a necessidade de se desenvolver o planejamento econômico, com a participação do empresariado nos órgãos pertinentes (Diniz, Boschi, 1989b).

Se há acordo quanto às linhas mais gerais do modelo, se há consenso em torno da ideia de que a empresa privada deve assumir o papel de motor e líder do processo de crescimento, o mesmo não ocorre quando se considera o plano das especificações e detalhamentos, ou a definição das políticas relativas às diferentes áreas. Nesse momento, vêm à tona as divergências setoriais e os desencontros entre discurso e prática política. Assim, apesar do prevaecimento da posição de abertura ao capital estrangeiro, é possível detectar variações que oscilam do liberalismo mais radical à defesa da reserva de mercado. Coexistindo com a crítica ao capitalismo cartorial, observou-se, no decorrer do debate público em torno da desregulamentação, considerável resistência, no meio empresarial, à proposta do Estado de eliminar as intervenções para salvar empresas à beira da falência. Ao lado da demanda generalizada pela contenção dos gastos públicos e redução do *deficit*, considerados como causa fundamental da inflação, não foram infrequentes as ações de oposição sistemática às tentativas de cortar subsídios e rever a política de incentivos. Em alguns casos, chegou-se mesmo a solicitar o aumento dos subsídios. Em entrevista à *Folha de S. Paulo*, publicada em sua edição de 26 de dezembro de 1987, o deputado José Serra afirmou que fora derrotada no plenário da Comissão de Sistematização da Constituinte uma proposta sua para cortar as funções de fomento do Banco Central, transferindo-as para o Tesouro. Feita a transferência, só a Fazenda poderia liberar os recursos para os bancos fornecerem o crédito subsidiado. Como os recursos da Fazenda estão previstos no orçamento, o Congresso poderia, assim, controlar os subsídios, rompendo com a sistemática de autonomia do Executivo nesta área. A pressão dos deputados do “Centrão”, grupo de nítidas conexões empresariais, impediu, porém, a aprovação da proposta. José Serra salientou ainda que, somente naquele ano, o Banco Central forneceu o equivalente a US\$ 6 bilhões em subsídios, quantia próxima ao orçamento do estado de São Paulo.

Em sua edição de 15 de abril de 1987, a revista *Exame* publicou os resultados de uma pesquisa empreendida junto a empresários de vários setores e tamanhos diversos, mostrando a posição dos entrevistados acerca de diferentes aspectos da política econômica do governo. De forma coincidente com os dados levantados por outras sondagens, havia unanimidade na solicitação pelo controle dos gastos, mas a grande maioria revelou-se contrária à extinção dos subsídios. Tais divergências traduziram-se, na segunda fase dos trabalhos da Constituinte, na forte resistência de um núcleo empresarial significativo, representado pelas empresas de pequeno e médio

porte voltadas para o mercado interno, às propostas neoliberais. A ambiguidade reflete o apego à postura relativamente generalizada entre os setores empresariais de encarar o Estado como responsável pela sorte do setor privado, cabendo-lhe o dever de socorrer empresas em dificuldades, postura que foi estimulada pelo próprio paternalismo estatal vigente ao longo do processo de substituição de importações.

A falta, por parte dos principais porta-vozes do empresariado, de um projeto de longo prazo, dotado de consistência e coerência internas, contendo as especificações necessárias em torno de propostas para as diferentes áreas de problemas, determina grande diversidade de conflitos quando da implementação de programas globais que afetam o conjunto da economia. Foi o que ocorreu, por exemplo, durante a execução do Plano Cruzado. Naquele momento, a prevalência de uma perspectiva essencialmente corporativa e de uma tática de veto traduziu-se na dispersão dos conflitos e gerou um clima de pressões desordenadas, introduzindo distorções que se tornaram incontroláveis, dada a incapacidade do governo de administrar a execução do Plano.

Finalmente, no que se refere à organização sindical e direitos trabalhistas, o comportamento do empresariado, ao longo da última década, revela também algumas ambiguidades. No primeiro caso, a despeito das declarações favoráveis à liberdade sindical, tanto no âmbito da Constituinte, quanto na esfera do Ministério do Trabalho, os empresários opuseram-se sistematicamente às tentativas de desmantelamento da estrutura corporativa oficial. Por intermédio, principalmente, da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e de inúmeros sindicatos regionais, em diferentes momentos o empresariado defendeu a unicidade da estrutura sindical e a obrigatoriedade da contribuição dos associados, peças essenciais à manutenção da tutela estatal. Como ressaltei anteriormente, a introdução de inovações se fez paralelamente à preservação da estrutura corporativa tradicional.

No segundo caso, um dos principais alvos da atuação dos empresários na Constituinte foi a derrota dos princípios defendidos pelas principais centrais sindicais – Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Central Geral dos Trabalhadores (CGT) –, que foram aprovados na Subcomissão dos Direitos Trabalhistas e confirmados pela Comissão de Sistematização da Constituinte. Medidas consideradas imprescindíveis pelas lideranças sindicais, como o direito irrestrito de greve, a redução da jornada de trabalho, a estabilidade no emprego, o pagamento em dobro de horas extras, a extensão da licença à gestante, foram duramente combatidas pelo empresariado, constituindo uma de suas preocupações centrais a tentativa de derrotá-las na fase final da Constituinte.

Considerando-se as relações empresários-trabalhadores, a dificuldade de definir uma plataforma comum contribuiu para inviabilizar as tentativas de pacto social levadas a efeito pelo primeiro governo da Nova República. Num segundo momento, porém, surgiram alguns sinais de aproximação. O acirramento da competição na cúpula do movimento sindical com a emergência de uma nova tendência, o chamado neosindicalismo, agiu nesta direção. Essa corrente, também chamada sindicalismo de resultados, defenderia uma postura que apresenta certa convergência com as posições empresariais, sobretudo no que diz respeito à demanda pelo refluxo do

Estado, à defesa da negociação livre e direta entre capital e trabalho e à crítica à politização dos sindicatos. Na Constituinte, os representantes desse setor sindical levaram a efeito negociações com as elites empresariais com o objetivo de encontrar fórmulas conciliatórias no campo dos direitos trabalhistas.

Entre 1987 e 1989, a unidade na oposição ao governo Sarney constituiu outro fator de aproximação. A incompetência revelada pelo governo na administração da crise tornou-se um ponto comum nas críticas formuladas pelas lideranças empresariais e trabalhadoras. A ingovernabilidade alcançou um ponto crítico. Ao fracasso na implementação dos sucessivos planos de estabilização econômica sobreveio uma descrença generalizada nas autoridades governamentais, nas equipes econômicas, aí incluindo a geração dos novos economistas, e nas elites políticas. Nesse contexto, um entendimento direto entre empresários e segmentos do movimento sindical, sem a interferência do governo, foi apontado como possível saída para a busca de novas diretrizes. Dessa forma, é possível detectar a presença de segmentos favoráveis à formação de uma ampla coalizão, integrando setores do empresariado, da tecnoburocracia e do movimento sindical, em torno da definição de um novo tipo de modernização capitalista, centrado na livre empresa e na revitalização do mercado.

Mudanças recentes na estrutura da representação dos interesses industriais apontam nessa direção. Como ressaltai anteriormente, desde o início dos anos 1980, verificou-se a ruptura do relativo monolitismo que, sob a liderança das entidades de cúpula da estrutura corporativa tutelada pelo Estado, consagrou a industrialização substitutiva de importações. Um primeiro fator de mudança foi o desencadeamento de um movimento de renovação das lideranças de entidades de peso do setor, que entre os anos 1950 e 1970 haviam atuado como peças de uma engrenagem corporativo-clientelista comandada pelo Estado. Como é sabido, desde a sua criação nos anos 1930, os sindicatos e federações patronais passaram por um gradual esvaziamento, tornando-se instrumentos de legitimação das relações paternalistas que marcaram historicamente a articulação do Estado com as classes empresariais. O esforço renovador dos anos 1980 resultou na modernização e revitalização da Fiesp, bem como de outras federações, como a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs), atingindo também a própria CNI.

A novidade da década que se inicia refere-se ao aprofundamento da diferenciação e complexidade das entidades empresariais, com o surgimento de novas organizações como o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) e o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). Os novos grupos preconizam não só a maior autonomia e independência da representação empresarial, como a necessidade de formular propostas mais globais que permitam o descolamento de visões setoriais e de perspectivas imediatistas.

Por sua vez, o maior pluralismo da estrutura de representação dos interesses empresariais, gerando o aumento da competição entre formas distintas de conceber o papel e a atuação do empresariado, tende a desencadear um novo surto modernizador, pela busca de maior eficácia na defesa das posições relativas da classe. Assim, as mudanças estão em curso e, se ainda não é possível detectar com clareza a formação de um novo empresariado, por outro lado, rompeu-se a rigidez da estrutura legada

pelo velho estilo de industrialização tributária do Estado, delineando-se novas configurações no sentido de maior abertura e maior intercâmbio com atores externos, aí incluindo segmentos do sindicalismo operário.⁵

Argentina

Em contraste com o Brasil, a hegemonia do setor agroexportador na Argentina nunca foi seriamente ameaçada, não chegando a desenvolver-se, nesse país, um empresariado industrial dinâmico e expressivo. A partir dos anos 1970, essa debilidade industrial foi mesmo agravada por políticas de efeito desindustrializante.

Entre 1976 e 1983, durante o regime militar, o predomínio da orientação liberal ortodoxa, se não teve a adesão da classe empresarial, também não despertou uma oposição consistente desse setor. Apesar de seus efeitos negativos, implicando a drástica redução do ritmo de crescimento econômico e a desestruturação do parque industrial argentino, as metas políticas dos governos militares obtiveram forte aprovação dos meios empresariais. Efetivamente, o desmantelamento do peronismo, a desarticulação dos modos de intervenção do Estado e o enfraquecimento do movimento sindical, estabelecidos como objetivos prioritários pelo regime autoritário, foram bem recebidos pelo conjunto das elites, unidas no temor ao peso político crescente que os sindicatos vinham adquirindo sob o peronismo. Assim, a tradição anti-intervencionista do empresariado argentino desenvolveu-se em contraposição ao projeto peronista, marcado pelo fortalecimento das funções reguladoras e assistencialistas do Estado.⁶

No decorrer do primeiro governo democrático que sucedeu à queda da ditadura militar (1983-1989), a ideologia liberal ganhou novo alento sob o estímulo da prática política do grande empresariado. O cerne dessa ideologia é a crítica ao intervencionismo do Estado, insistentemente apontado como causa dos graves problemas econômicos enfrentados pelo país. Restringindo o livre desenvolvimento das forças do mercado, o Estado intervencionista teria provocado a retração da livre iniciativa, tolhendo as inversões e o fluxo dos recursos financeiros, gerando a presente situação de estancamento da produção e debilitamento dos níveis de consumo.

Nessa linha de argumentação, as principais organizações empresariais fizeram da demanda por menos Estado o eixo central de sua nova agenda de prioridades. O refluxo do Estado seria a chave para a saída da crise e solução de todos os males, constituindo, portanto, condição para a recuperação do dinamismo da economia. Em contraposição, a insistência no modelo estatista levaria ao agravamento da crise, conduzindo o país a um impasse. Dessa forma, não só os interesses particulares do empresariado seriam afetados, mas o conjunto dos grupos e classes sociais seria prejudicado.

⁵ Está em curso uma pesquisa, que dirijo com Renato Boschi, que nos permitirá traçar a trajetória e analisar o estilo de atuação dessas novas organizações empresariais. Um levantamento das mudanças recentes na estrutura de representação dos interesses industriais encontra-se em Diniz e Boschi (1988).

⁶ Essa questão é analisada por Sidicaro (1981).

Um traço essencial da ideologia antiestatista no momento atual é, portanto, a formulação de um conjunto de proposições dirigidas a um universo diversificado de interesses, extrapolando os limites do empresariado, em seus diferentes segmentos. Como ressalta Sidicaro (1988), a ideologia liberal interpela um amplo público, incluindo os contribuintes, os usuários de bens e serviços públicos e as vítimas da inflação em geral, delimitando um campo comum de ação diante de um mesmo adversário: o Estado onipotente e onipresente. Assim, enquanto usuários de bens e serviços públicos, todos seriam atingidos pela ineficiência do Estado no provimento daqueles bens. Enquanto contribuintes, a excessiva pressão fiscal prejudicaria também amplos setores, limitando sua capacidade de inversão e de consumo. Finalmente, a ineficiência e o gigantismo do Estado gerariam um *deficit* impossível de suprir, tendo em vista a tradicional baixa capacidade arrecadadora da máquina estatal. Produzindo pressões pela emissão constante de moeda para fazer face às despesas crescentes, o expansionismo estatal alimentaria a espiral inflacionária, tornando-a incontrolável e prejudicando toda a população.

A amplitude do discurso empresarial explica, parcialmente, sua penetração em distintas camadas da sociedade. Entretanto, a aceitação do ideário liberal não decorre apenas de seu poder de persuasão. O repúdio do Estado foi, em grande parte, alimentado pela perda de prestígio e de credibilidade do governo de Alfonsín após o fracasso do Plano Austral e dos sucessivos esforços voltados para debelar a crise econômica e social. Nos seus dois últimos anos, o governo revelou sua absoluta impotência diante da hiperinflação e dos graves problemas econômicos, tornando-se visível sua incapacidade de implementar qualquer política comum mínimo de coerência e eficácia. Esse insucesso atingiu não somente a elite governamental e o partido governista, corroendo também a confiabilidade da classe política e das elites dirigentes. O naufrágio do governo radical significou também o fracasso dos esforços de construção de uma alternativa à matriz econômica e política que veio sendo implementada ao longo de várias décadas a partir de 1930 e que entrou em crise nos anos 1970.⁷ A eficácia de uma proposta de política econômica fortemente intervencionista, conduzida por uma equipe tecnocrata respaldada por um saber eminentemente técnico e por uma nova visão do papel diretivo do Estado, foi posta em questão de uma forma radical. Nesse contexto, surgiram condições favoráveis ao reforço do modelo que enaltece as virtudes do mercado, cujo objetivo é a re dinamização do capitalismo argentino com base na abertura econômica ao exterior, na privatização da economia e na racionalização do aparato estatal.

O êxito da ideologia liberal esbarra, entretanto, em alguns obstáculos que dificultam sua transformação em projeto hegemônico. Uma primeira dificuldade é de natureza estrutural e diz respeito à debilidade do capitalismo industrial argentino. Em consequência, não se desenvolveu um segmento empresarial de peso capaz de efetivamente implementar um projeto de crescimento calcado na primazia do mercado e no vigor da livre iniciativa. Sob tais circunstâncias, não se observou, ao contrário do Brasil, a formação de um pensamento industrialista capaz de persuadir

⁷ Ver Cavarozzi e Grossi (1989b) e Cavarozzi (1991).

os diferentes segmentos de elite das virtualidades do desenvolvimento da indústria. O padrão de expansão capitalista e as vias de desenvolvimento que se consolidaram historicamente levaram ao surgimento de uma visão empresarial pouco agressiva e pouco empreendedora, contida em seu ímpeto expansionista pela baixa confiança no potencial da classe.

Além disso, o modelo de desenvolvimento privilegiado pela ditadura militar, ao favorecer a grande empresa, debilitou os setores de menor porte voltados à produção para o mercado interno. Quanto ao grande empresariado, sua tendência nas últimas décadas foi o favorecimento de práticas especulativas sobre as inversões produtivas. Dessa forma, a ausência de um empresariado empreendedor e dinâmico, capaz de levar adiante uma prática de inversões em larga escala, de criação de novos empregos e de abertura de novas perspectivas de produção e consumo, constitui um sério entrave à reversão do modelo econômico de teor estatista consagrado nas fases iniciais de desenvolvimento capitalista na América Latina. Essa situação foi substancialmente agravada no início do governo Menem, dado o fracasso dos sucessivos planos elaborados pela equipe governamental para debelar a crise econômica. Essa assumiu proporções incontroláveis, enfraquecendo ainda mais o parque industrial argentino e o já combalido segmento empresarial.

A segunda limitação é de natureza ideológica. O ideário liberal propugnado pelas elites empresariais baseia-se fundamentalmente no anti-intervencionismo estatal. Nesse sentido, trata-se de uma ideologia de natureza reativa, que se afirma pela negação de um dado modelo, enfatizando o que não deve ser feito sem indicar um projeto societário alternativo. Falta-lhe, portanto, consistência interna e uma concepção global da sociedade e do Estado, condição essencial à sua transformação em uma proposta convincente de reorganização econômica e social.

México

No caso do México, a proposta liberal adquiriu, ao longo dos anos 1980, efetiva primazia, no bojo de um processo de reversão do modelo de base protecionista e estatista sob cujo signo verificou-se o desenvolvimento da economia mexicana dos anos 1930 aos anos 1970. Sob o impacto da crise externa, observou-se a quebra do antigo padrão de acumulação que permitira o desenvolvimento da industrialização substitutiva, sendo lançadas as bases de um novo padrão de acumulação, desencadeando-se mudanças drásticas na composição e na posição relativa dos atores no jogo econômico (Garrido, 1988).

O esgotamento e a quebra do padrão tradicional foram, portanto, impulsionados por fatores exógenos, no contexto de mudanças substanciais na economia mundial. As novas condições internacionais pressionaram no sentido da redefinição do tipo de inserção do país no mercado internacional, inviabilizando a persistência do antigo padrão de industrialização, predominantemente voltado para o mercado interno. Desenvolvendo-se sob forte protecionismo estatal, tributário de um núcleo exportador relativamente diversificado e dependente de uma maciça presença do Estado na economia, tanto no âmbito da regulação como no da

produção, o modelo exauriu-se, desestruturando-se ainda o pacto que lhe dera suporte. O aumento acelerado da dívida externa, exigindo crescente exportação de capitais, constituiu um fator adicional de pressão no sentido de um esforço de reconversão da economia. Passou-se a estimular um novo estilo de desenvolvimento, calcado na melhoria do desempenho das exportações, a fim de gerar as divisas necessárias para o reequilíbrio do setor externo (Garrido, Quintana, 1988).

Por outro lado, as mudanças ocorridas não foram o resultado automático de impasses externos. Entre 1982 e 1988, a resposta à crise foi conduzida por políticas governamentais voltadas para a reestruturação do padrão de acumulação. De teor privatizante e exportador, tais políticas levaram a efeito um programa de reconversão das atividades produtivas, em benefício de um maior dinamismo do mercado. A melhoria do desempenho do setor exportador, tanto em termos quantitativos, pelo aumento do volume dos produtos exportados e de seu peso no conjunto da produção do país, quanto em termos qualitativos, pela diversificação da pauta de exportações, representou o resultado de uma política deliberada de redefinição de prioridades e realocação de recursos.

As novas diretrizes implementadas pelo governo De la Madrid, consubstanciadas no Plano Nacional de Desenvolvimento, provocaram mudanças significativas no âmbito da economia, com repercussões também não desprezíveis na estruturação das classes, sua composição e suas relações internas. Paralelamente à nova configuração do processo produtivo, verificou-se a redefinição do bloco hegemônico, consagrando a preponderância das frações mais concentradas do grande capital nacional e estrangeiro. A convergência entre a visão desse segmento empresarial e a estratégia de enfrentamento da crise traduziu-se na formação de uma coalizão reunindo os setores privado e governamental, responsável pela reorientação privatista-exportadora. Um dos efeitos dessa reorientação foi a reformulação do sistema de preços relativos, mediante a compressão dos salários, tendo em vista o aumento da competitividade internacional da produção mexicana. Dessa forma, a melhoria da rentabilidade das exportações implicou a deterioração dos níveis salariais e o estreitamento do mercado interno (Garrido, 1988). O predomínio da perspectiva anti-intervencionista-privatizante foi, portanto, associado a uma clara opção pelo fortalecimento do complexo exportador-financeiro, sobretudo do setor transnacional, canalizando-se para este polo os principais recursos e incentivos.

A prevalência da ideologia liberal, embora respaldada por um processo efetivo de reorganização da economia, encontra, também no caso mexicano, alguns limites para converter-se em projeto hegemônico. A dinâmica expansionista do setor exportador e a retração do mercado interno, obedecendo a lógicas conflitantes e que se realimentam, comprometem a estabilidade do novo padrão de acumulação. Trata-se de um modelo calcado na incompatibilidade de interesses entre o bloco dominante, constituído pelo grande capital nacional e estrangeiro, e a massa dos trabalhadores, que se sentem prejudicados pela reorientação da política econômica.

A estreiteza do horizonte ideológico da burguesia mexicana constitui um segundo fator de entrave. A visão autorreferida desse segmento das classes dominantes levou-o a formular uma proposta de natureza excludente e elitista, destituída da

maleabilidade necessária para contemplar os interesses das classes menos favorecidas, tal como se manifestam, por exemplo, na reivindicação da premência da questão social. Tal proposta conflita com o processo de democratização ora em curso, já que esse implica, ao lado da incorporação de parcelas crescentes da população ao sistema político, a inclusão de novas demandas na agenda pública.

A diversificação dos conflitos desencadeados pelo processo de reconversão da economia gerou pressões difíceis de administrar, tendo em vista a persistência do aparato político-institucional que se estruturou após a vitória da Revolução Mexicana. Sob a vigência do modelo de substituição de importações, o pacto entre a classe empresarial e as organizações populares do campo e da cidade, assegurado pela hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI) na política mexicana, conferiu legitimidade ao sistema político, permitindo eficácia na administração dos conflitos (Kaufman, 1990a; Stevens, 1977). Por meio do PRI, o Estado arbitrava as principais dissensões, mantendo a estabilidade do regime. A complexidade crescente da economia mexicana levou ao desenvolvimento, no norte do país, de um empresariado moderno que se fortaleceu de forma relativamente independente do Estado. Esse segmento defende também, à semelhança de outros setores empresariais, um projeto claramente neoliberal. Por outro lado, procurando um caminho próprio, questiona a tutela do PRI, fornecendo suporte para a ruptura da estrutura partidária monolítica historicamente associada à modernização industrial mexicana. Tais dissidências contribuíram para a criação e o fortalecimento do Partido de Ação Nacional (PAN). A despeito de sua pujança econômica, porém, essa fração compartilha com as demais parcelas do empresariado uma reduzida sensibilidade para as propostas reformistas de alcance mais geral e de teor pluriclassista.

Uruguai

No Uruguai, o reforço da ideologia neoliberal está associado à proposta de reerguimento econômico do país face à crise do modelo nacionalista-estatista, hegemônico durante o período democrático anterior à ditadura militar. Como em outros países latino-americanos, a busca de saída para a atual estagnação tende a fortalecer o ideário liberal, na medida em que a revitalização do mercado e o revigoramento da iniciativa privada são percebidos como o caminho mais adequado para superar as dificuldades presentes. A ideia da necessidade da criação de um novo padrão de acumulação e de um novo modelo de crescimento, mais aberto e integrado ao exterior, adquire visibilidade crescente, tornando-se relativamente consensual entre os grupos dominantes. Dadas as limitações do parque industrial uruguaio, o projeto privatizante está ligado às possibilidades de instauração do modelo de “país serviço”, com ênfase nas exportações (Sierra, 1988b).

Essa visão não expressa apenas os valores defendidos pela parcela hegemônica do empresariado – grande capital, nacional, estrangeiro e associado – senão que encontra correspondência na orientação do governo que assumiu o poder em 1985, após a queda da ditadura militar. As elites dirigentes e o partido governista (Partido Colorado) manteriam vínculos estreitos com os setores empresariais dominantes,

observando-se bastante convergência ideológica entre esses segmentos do setor privado e a elite que passaria a ter o controle do governo (Sierra, 1988a, p.588-589). Uma particularidade do caso uruguaio comparativamente a outros países da América Latina consiste exatamente nessa forma de articulação do empresariado com os centros de poder. Em outros termos, os setores estratégicos do empresariado, além da participação direta no aparelho burocrático, estão representados pelos grandes partidos nacionais, contando, portanto, com uma expressiva base de apoio eleitoral.

Por outro lado, para afirmar-se como ideologia hegemônica, a proposta neoliberal necessita alcançar maior legitimidade, o que requer um esforço de descolamento em relação aos interesses dos grandes grupos econômicos. Inúmeras dificuldades se antepõem a esse processo.

Em primeiro lugar, as limitações estruturais da economia uruguaia constituem um sério obstáculo para o êxito das políticas econômicas que se propõem a recuperar o crescimento pelo dinamismo do mercado e retirada do Estado. A falta de unidade de atuação por parte do empresariado uruguaio representa uma dificuldade adicional. Uma das características da estrutura da representação dos interesses empresariais no Uruguai é o pluralismo organizacional. A proliferação de câmaras industriais e mercantis e a ausência de centralização dos interesses empresariais em uma única organização coletiva dificultam a formulação de estratégias globais. Essa diversidade de arenas de representação é acentuada pela superposição parcial ou total de áreas de interesse entre organizações. Tal superposição se estende às unidades menores e associações de primeiro e segundo grau, tornando frequente a múltipla afiliação. Assim, a rede organizacional oferece a seus membros uma variedade de opções para a maximização de utilidades individuais (Filgueira, 1988, p.488-489).

Além disso, as corporações empresariais caracterizam-se por uma grande heterogeneidade de interesses, que não decorre apenas das diferenças entre ramos e setores produtivos. Grande parte dessa heterogeneidade resultou da forma de implementação do modelo de substituição de importações e do protecionismo estatal. Por meio do manejo de instrumentos como política fiscal, cambial, tarifária, isenções, subsídios e incentivos introduziu-se um sistema de tratamento diferencial, responsável por uma série de especificidades e uma grande diversidade de situações. Com a abertura à exportação iniciada pelo regime militar e seguida pelo primeiro governo civil, adicionaram-se novos fatores de diferenciação. Dessa maneira, as formas de organização e de articulação dos interesses empresariais, bem como o estilo de atuação prevalente, não favorecem a formulação de projetos e estratégias comuns, integradas a uma plataforma centralizada e sustentada por uma ideologia de amplo alcance. Sob tais condições, torna-se problemático romper o isolamento e elaborar propostas abrangentes, capazes de realizar a unidade empresarial e integrar outros segmentos da sociedade, sobretudo as classes subalternas.

Estado, intermediação de interesses e processo decisório

A observação dos casos aqui analisados coloca em evidência semelhanças marcantes quanto às formas dominantes de percepção das alternativas para a retomada do

crescimento e recuperação da vitalidade nas sociedades latino-americanas, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1980.

Em primeiro lugar, tornou-se relativamente generalizada a crença de que a saída para a crise de amplas proporções em que essas sociedades estão mergulhadas reside no rompimento com as práticas desenvolvimentistas do passado, fortemente tributárias da intervenção do Estado nos diferentes domínios da vida econômica e social. De agente promotor do desenvolvimento, o Estado passa a ser encarado como o principal entrave para a continuidade da modernização, em franco estancamento desde o início dos anos 1980. Dado o esgotamento do modelo baseado no intervencionismo estatal inaugurado na década de 1930, a recuperação da matriz liberal é apontada como a solução para os impasses do presente e para a construção de uma nova sociedade nas próximas décadas.

O processo de adesão crescente ao ideário neoliberal contou, como procurei mostrar, com a participação ativa da classe empresarial que, embora nem sempre tenha tomado a iniciativa, desencadeou ampla discussão em torno da necessidade da privatização e do retorno à economia de mercado. Entretanto, se o empresariado esteve presente no debate, contribuindo para a busca de uma nova estratégia de desenvolvimento, a mera manifestação ideológica em torno de uma escala de prioridades de teor liberal não foi suficiente para possibilitar formas de atuação congruentes com a nova orientação. Em nenhum dos países analisados, aí incluindo os que alcançaram estágios superiores de desenvolvimento econômico, o empresariado revelou-se capaz de exercer a liderança das transformações necessárias à primazia do novo modelo. Incapazes de articular as críticas tópicas e de integrá-las a um projeto alternativo de ordenação econômica e social, presos a posições ambíguas sobre suas responsabilidades quanto ao reordenamento econômico e tolhidos por uma visão restrita de seus interesses, os empresários persistiram em seu isolamento histórico, obstaculizando a articulação de pactos e acordos envolvendo outros atores e interesses. Essa talvez seja sua principal debilidade perante as tentativas de estabilização econômica levadas a efeito, ao longo dos anos 1980, pelos governos dos países analisados. A reduzida sensibilidade para articular alianças, associada ao predomínio de uma visão estreita e de um comportamento particularista, alimentaram, por sua vez, a cristalização de imagens negativas do empresariado latino-americano, crescentemente percebido como um setor ineficiente e avesso à mudança.

Trata-se de uma dificuldade que não é apenas conjuntural, tendo raízes mais profundas. É claro que o agravamento da crise que marcou a última década teve um impacto não desprezível sobre a capacidade de cada segmento social significativo de formular alternativas viáveis. Assim, por exemplo, uma primeira limitação está ligada às condições estruturais adversas que afetam principalmente países como a Argentina e o Uruguai, submetidos, sob a vigência do regime autoritário, a um processo de desindustrialização de sérias consequências, não só econômicas como sociais. Com uma estrutura industrial débil e pouco diversificada, altamente vulnerável à retração de capitais, e um setor privado sem dinamismo, criaram-se nesses países condições desfavoráveis à eventual primazia de uma redefinição de rumos centrada na vitalidade da livre iniciativa. Ademais, o retorno ao regime democrá-

tico não trouxe alívio à crise, não permitindo, portanto, a reversão de tais tendências. No caso da Argentina, o quadro revelou-se particularmente problemático, dada a deterioração da situação econômica, associada a um alto grau de ingovernabilidade no final do governo Alfonsín. A progressiva desarticulação do processo produtivo se fez acompanhar do aguçamento das tensões sociais e da fluidez do sistema partidário, gerando uma situação de alto risco para a continuidade democrática. Em contraste, o México pôde contar com uma vantagem em relação aos demais países: a sua ligação histórica à economia norte-americana, aprofundada nos anos 1980 com a integração da economia mexicana ao mercado comum constituído pelos Estados Unidos e Canadá. Tais condições favoreceram o projeto liberal implementado sob o governo De la Madrid, baseado na privatização e na expansão das exportações.

Um segundo aspecto importante refere-se às condições político-institucionais prevalentes em cada caso e suas implicações para a eficácia das políticas de administração da crise econômica. Nesse sentido, não se pode ignorar o insucesso dos sucessivos programas de estabilização econômica experimentados ao longo dos anos 1980. Nem a estratégia ortodoxa do México sob De la Madrid, nem os planos heterodoxos da Argentina e do Brasil sob Alfonsín e Sarney tiveram êxito, seja no sentido de possibilitar a recuperação da economia, seja no de promover uma via de crescimento sustentado. Os alívios momentâneos no combate à inflação foram seguidos do agravamento do *deficit* público e da retomada do surto inflacionário nas fases subsequentes, retornando-se à situação crítica inicial, com o desgaste da credibilidade dos governos encarregados da execução dos diferentes planos. Uma dificuldade comum consistiu na incompetência na implementação das propostas. Em todos os casos analisados, a incapacidade de executar as medidas e de alcançar as metas estabelecidas gerou situações de ingovernabilidade, erodindo a autoridade pública e realimentando as causas da crise. Tal dificuldade não é nem casual, nem meramente circunstancial, senão que reflete processos históricos ligados à constituição do Estado e à estruturação dos mecanismos de articulação entre a instância do poder e a sociedade.

Apesar das especificidades do desenvolvimento histórico de cada país, ao desencadear-se o processo de modernização capitalista, a estratégia seguida pela maioria das sociedades latino-americanas levou ao prevaletimento de formas de intervencionismo estatal de escopo abrangente, alto poder de ingerência e regulamentação, porém sem a criação de uma sólida estrutura operacional. A engenharia político-institucional que presidiu a reordenação econômica dos anos 1930 e 1940 propiciou a criação de um tipo de Estado marcado por profunda tensão interna. Para garantir-lhe a autonomia em relação aos interesses das classes dominantes, optou-se pelo modelo do Estado forte, no sentido do poder decisório que concentra, das prerrogativas que acumula e do montante de recursos estratégicos que controla. A contrapartida da centralização burocrática das decisões foi, porém, uma frágil capacidade de implementação de políticas, em consequência do padrão de expansão do Estado que se tornou dominante. O crescimento desordenado, sob forte pressão clientelista, levou à proliferação de agências e à superposição de jurisdições, acarretando dispersão do poder, fragmentação da autoridade estatal e formas selváticas

de competição interburocrática, além de uma extrema vulnerabilidade à pressão de clientelas específicas.⁸

Além do tipo de intervencionismo estatal que se institucionalizou, outro aspecto crucial refere-se à análise dos formatos institucionais que presidiram à incorporação dos novos atores ao sistema político, cabendo ainda uma atenção particular aos mecanismos de articulação entre o mundo dos interesses e o Estado. Sob esse aspecto, prevaleceram as estruturas hierárquicas de controle do Estado sobre a sociedade, difundindo-se o recurso ao modelo corporativo de intermediação de interesses. Subordinando a organização dos grupos emergentes à tutela estatal, a incorporação política pela via do corporativismo estatal significou o esvaziamento dos partidos quanto a algumas de suas funções essenciais. Restringindo seu âmbito de atuação à organização da competição eleitoral, os partidos latino-americanos descaracterizaram-se enquanto canal primordial de acesso dos grupos organizados à esfera política, esvaziando-se ainda em seu papel de agregar demandas e transmiti-las às instâncias de formulação de políticas. Inseridos em sistemas políticos marcados por alto grau de centralização e pelo monopólio burocrático sobre as decisões, os partidos políticos tornaram-se tributários do poder estatal, destituídos que foram de funções governativas e, portanto, da capacidade efetiva de influir no processo decisório. Esse é um ponto crucial. Sob as condições institucionais prevalentes na América Latina, os partidos desenvolveram-se como organizações dependentes do Estado, subutilizando seu potencial agregador. Assim, tornaram-se particularmente frágeis em sua capacidade de compatibilizar demandas e inseri-las em plataformas mais abrangentes, convertendo-as em propostas suscetíveis de serem absorvidas pelas políticas públicas. Em outros termos, revelaram-se incapazes de funcionar como instância de universalização e racionalização das demandas básicas da sociedade. Essas fluem diretamente da ordem econômica, emergindo do mercado em seu estado bruto e assim tendem a alcançar o sistema político, insinuando-se no aparelho estatal sob a ação de organizações específicas, mas sem a mediação partidária.

Esse traço foi acentuado pelo tipo de presidencialismo que se implantou na América Latina, fortemente concentrador das prerrogativas da autoridade presidencial, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo sobredimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes. Historicamente, o Executivo não hesitou em exercer poderes ditatoriais sempre que levantes populares, crises econômicas ou conflitos entre elites civis e militares puseram em risco a sobrevivência do governo em exercício. A falta de limites e de mecanismos de controle exacerbou o arbítrio do Executivo, transformando-se num dos componentes da instabilidade institucional que afeta os países da região (Lijphart, 1990, p.68-84).

Em todos os casos considerados, observou-se a evolução para um padrão decisório que marginalizou os partidos e a arena parlamentar, consolidando-se a prática

⁸ No caso do Brasil, por exemplo, inúmeros estudos têm chamado a atenção para o contraste entre a centralização do poder no Executivo e a fragmentação do aparelho de Estado, com a proliferação de agências burocráticas, cada uma responsável por aspectos específicos das várias áreas de política econômica. Ver, por exemplo, os artigos reunidos na coletânea organizada por Lima Jr. e Abranches (1987). Ver também Santos (1987).

do enclausuramento burocrático da gestão governamental, que opera sem consulta às lideranças partidárias ou aos grupos de interesse. Se as políticas são formuladas sem a participação dos partidos, estes também foram destituídos de papel relevante no processo de formação de identidades coletivas dos novos atores que se desenvolveram no decorrer dos vários surtos modernizantes, deflagrados a partir dos anos 1930. A montagem de estruturas verticais e hierárquicas de representação de interesses, fortemente submetidas ao controle da burocracia estatal, deslocou aquele processo para o interior do aparelho governamental, mais uma vez passando ao largo das organizações partidárias.

Assim, no México, o sistema de partido único, com alta capacidade de penetração na sociedade, viabilizou a um só tempo a concentração do poder no Executivo e o controle sobre os principais segmentos sociais (Kaufman, 1989, p.395-414; 1990b). Desde Lázaro Cárdenas, as organizações da classe trabalhadora urbana e do campesinato transformaram-se nos pilares do PRI, enquanto os interesses do empresariado industrial e comercial foram agrupados compulsoriamente em câmaras patronais, ligadas diretamente à burocracia. A inserção das lideranças empresariais em agências específicas do aparelho governamental se fez pelo reforço de seu caráter acessório em relação às autoridades centrais, em detrimento de sua independência como representantes de setores organizados do mundo dos negócios.⁹ A combinação entre o estilo desagregado do processo decisório e uma estrutura personalista de autoridade resultou na institucionalização de um padrão de demandas tópicas em torno da concessão de privilégios especiais, licenças de importações, isenções, incentivos e subsídios, distribuídos de forma altamente fragmentada pelo poder público (Purcell, Purcell, 1977). Historicamente, o que prevaleceu foi uma forma estreita de intercâmbio, baseada na articulação dos setores público e privado tendo em vista a adoção de medidas de caráter restrito voltadas para o atendimento de interesses imediatos. Embora o alto grau de centralização da estrutura de representação de interesses – situando, no topo do sistema, organizações de caráter abrangente e englobando, de um lado, os diferentes segmentos empresariais, de outro, os vários setores da classe trabalhadora – represente um formato organizacional favorável à solução negociada do conflito distributivo, tal não ocorreu. Ao contrário, generalizou-se um estilo fragmentado de demandas, em detrimento da defesa de interesses mais gerais. O prevalecimento desse padrão explica-se, em grande parte, pela instauração de um modelo institucional de administração dos conflitos que maximiza o potencial de controle de um Estado intervencionista, acoplado a um sistema de partido hegemônico com forte capacidade de penetração social.

Na Argentina, vários fatores contribuíram para desestimular formas negociadas de solução dos conflitos. Uma das características de seu processo de formação histórica foi a prevalência de situações de empate social, no sentido da capacidade mútua de veto entre grandes blocos de interesses, organizados em corporações rivais. Diante de estruturas partidárias frágeis, essas corporações fortaleceram-se segundo uma lógica autônoma, escapando ao controle de um Estado crescentemente asse-

⁹ Ver, por exemplo, Kaufman (1977) e Susan Purcell (jan. 1973, p.301-312; out 1973, p.28-54).

diado por demandas conflitantes. Sob o governo peronista, o Estado foi “invadido pela sociedade civil”, como salientam alguns analistas (Sidicaro, 1981), tomando-se incapaz de filtrar demandas de caráter contraditório e de compatibilizá-las entre si. A adoção de políticas de renda abertas às demandas operárias, porém desvinculadas de surtos expansionistas e de aumentos de produtividade, agravou a vulnerabilidade relativa da economia argentina e imprimiu ao conflito distributivo uma dinâmica de jogo soma zero.

Os sindicatos, base do movimento peronista, foram articulados ao Partido Justicialista, de estrutura débil e incapaz de exercer uma liderança política autônoma, o que contribuiu para situar as organizações sindicais no cerne da política argentina. Dessa forma, consolidou-se um sistema marcado pela primazia das lideranças sindicais e subordinação das elites partidárias no interior do peronismo. Dispensando a intermediação partidária, o aparato sindical fez do Estado seu principal interlocutor. Dada a fragilidade institucional de um Estado confrontado por corporações fortes,¹⁰ foram frequentes as situações de bloqueio à gestão governamental, como ocorreu recentemente durante a implementação do Plano Austral (Cavarozzi, Grossi, 1989a, 1989b; Smith, 1988). A clivagem básica, polarizadora dos conflitos, contrapõe peronistas e antiterroristas, numa dinâmica tensa, marcada pelo entrelaço de forças inconciliáveis de profundas raízes históricas. Não só no que diz respeito às demandas econômicas, mas também no que se refere à luta política mais geral, o que se observa é o prevailecimento da lógica do confronto. Esse traço é reforçado pelas especificidades da estrutura parlamentar e partidária. Apesar da estabilidade e longevidade do sistema partidário argentino, é baixa a institucionalização dos mecanismos representativos e procedimentos eleitorais, resultando uma cultura e prática políticas caracterizadas pela baixa tolerância da diversidade e pela dificuldade de convivência dos contrários. O opositor tende a ser encarado como adversário ou mesmo inimigo e a luta política transforma-se num jogo em que o alvo é a destruição do adversário (Cavarozzi, 1983). Assim, o predomínio de formas corporativas de articulação de demandas, associadas a estruturas partidárias débeis, criou bloqueios institucionais à formulação de plataformas de escopo abrangente. A corporação sindical, agindo em simbiose com o Justicialismo, daria origem a um verdadeiro partido político dos trabalhadores. A corporação empresarial, por sua vez, incapaz de unificar-se em torno de um partido político, privilegiaria formas de atuação avessas à parceria social. A atitude pouco propícia à negociação foi reforçada pela longa experiência de aliança da classe empresarial com os militares (Di Tella, 1990, p.85-97). Em consequência, observa-se o predomínio da perspectiva dos interesses particulares e da prática dos vetos corporativos recíprocos, numa dinâmica de enfrentamento em que a lógica cooperativa torna-se pouco provável (Cavarozzi, 1988).¹¹

À semelhança da Argentina, o Uruguai também conta com um fator adverso para a implementação de um projeto de reerguimento econômico pela revitalização do mercado, segundo o modelo neoliberal. Tal desvantagem reside na fragilidade

¹⁰ Ver Sikking (1988).

¹¹ Ver também, na mesma coletânea, Acuna e Golbert (1988).

de uma economia capitalista pouco diversificada, dotada de reduzido dinamismo e destituída de uma classe empresarial expressiva. O regime militar uruguaio implementou, a partir de 1973, um projeto econômico ortodoxo que privilegiou a expansão do setor exportador e o fortalecimento do capital financeiro, resultando na contração do mercado interno e no debilitamento do setor industrial. Sob o autoritarismo, a constelação dos interesses dominantes seria constituída pelos setores financeiro, comercial e exportador do empresariado em aliança com os militares (Lichtensztein, 1981, p.72-77). Com a redemocratização do país, não se observou uma reversão dessas tendências, persistindo os obstáculos estruturais à recuperação econômica nacional, agravados pela continuidade da crise que afeta o conjunto dos países latino-americanos.

À debilidade estrutural da classe empresarial uruguaia deve-se acrescentar a dificuldade representada pelo seu fracionamento interno, gerando formas de atuação marcadas pela falta de unidade e de coesão. Ao contrário dos demais casos analisados, a estrutura de representação dos interesses empresariais no Uruguai caracteriza-se, como vimos, pelo pluralismo organizacional. A proliferação de arenas de representação de base setorial, aliada à ausência de uma organização de cúpula de caráter mais abrangente, dificultam a formulação de estratégias globais.

Finalmente, no caso do Brasil, entre os anos 1930 e 1950, a modernização capitalista que conduziu à industrialização por substituição de importações se fez paralelamente a uma ampla reforma político-institucional que culminou no fortalecimento dos mecanismos de centralização do Estado, com o enfraquecimento da instância parlamentar-partidária e a montagem da estrutura corporativa de articulação Estado-sociedade. Foi por meio dessa estrutura que se procedeu a incorporação dos trabalhadores e empresários industriais, atores emergentes e protagonistas da ordem urbano-industrial em formação, ao sistema político. A opção pelo corporativismo estatal implicou a integração das organizações patronais e sindicais a uma estrutura vertical, hierárquica e centralizada, tendo no ápice organizações de cúpula diretamente ligadas ao Estado.¹² A subordinação à tutela estatal tornou-se mais nítida com a instauração do regime ditatorial do Estado Novo, entre 1937 e 1945. No decorrer do tempo, a estrutura corporativa transformou-se na via preponderante de incorporação política dos setores empresariais e operários. Dessa forma, nenhum dos atores básicos da ordem industrial formou sua identidade coletiva pela mediação dos partidos políticos, sendo o conflito de interesses canalizado diretamente para o interior do Estado.

Cabe ressaltar que os efeitos desse processo não foram os mesmos para os dois segmentos em questão. Enquanto as associações espontâneas criadas pelos operários ao longo das duas primeiras décadas do século XX foram destruídas, o mesmo não ocorreu com as associações empresariais que, embora tendo de adaptar-se ao novo formato imposto pelo governo Vargas, mantiveram parte considerável da estrutura montada previamente. O sistema corporativo de intermediação de interesses representou, assim, a abertura de novos espaços políticos para a classe empresarial

¹² Ver, por exemplo, O'Donnell (1977); Schmitter (1971); Diniz (1978) e Buchanan (1989, p.75-124).

em formação, permitindo-lhe uma inserção direta no aparelho estatal. A partir de então, inaugurou-se a prática da negociação compartimentalizada entre os grupos econômicos e o Estado, transformando-se o Executivo na arena privilegiada para o encaminhamento das demandas empresariais (Diniz, 1978). Nessa instância, os conflitos seriam processados protegidos de ingerências externas, segundo uma lógica individualizante. Essa lógica tem uma especificidade, já que opera no sentido de impedir o alargamento do escopo do conflito e seu desdobramento para fora do âmbito dos grupos diretamente envolvidos. Trata-se de uma sistemática que mantém os conflitos localizados, fora do escrutínio do grande público, o que implica restringir sua visibilidade e seu poder de contágio. Dessa forma, frustra-se o mecanismo democrático crucial da socialização do conflito, cuja dinâmica tende a favorecer os grupos mais fracos pela possibilidade de alargar e diversificar alianças e alterar a relação interna de forças (Schattschneider, 1960). Esse é um aspecto comum às várias modalidades de corporativismo, mas, no Brasil, verificou-se uma exacerbação dessa tendência, culminando na constituição de núcleos solidários de interesses envolvendo os setores público e privado no interior de agências governamentais específicas. Tal dinâmica deu origem ao processo de privatização do Estado, com profundas consequências para a implementação de políticas.

Longe de favorecer acordos interclasses, a tradição corporativa do Brasil está centrada na setorização dos interesses, favorecendo o privilegiamento de táticas restritivas e perspectivas imediatistas, bem como a adoção de perspectivas particularistas na defesa das posições relativas no jogo econômico (Diniz, 1989a). O que se consagrou foi a representação corporativa de interesses no interior do aparelho de Estado, limitada, porém, a setores específicos da política econômica – como a definição de medidas protecionistas, incentivos e subsídios – e a estágios específicos do processo decisório, principalmente a consulta e implementação. Deve-se ressaltar a exclusão dos trabalhadores como parceiros dos acordos corporativos, já que se institucionalizou um estilo de negociação bipartite, envolvendo representantes empresariais e funcionários governamentais. Dessa forma, as diferentes frações empresariais evoluíram para um padrão altamente diferenciado e setORIZADO de demandas, inviabilizando a formulação de um programa de ação integrado, capaz de unificar os vários setores em torno de uma plataforma comum (Diniz, 1989b; Diniz, Boschi, 1989b).

Considerações finais

A comparação dos casos aqui focalizados coloca em evidência um aspecto comum à experiência recente dos principais países latino-americanos em sua estratégia de enfrentamento da crise dos anos 1980. Tornou-se crescentemente consensual o questionamento do Estado intervencionista, responsável pela implementação do modelo desenvolvimentista, em vigor desde a década de 1930. Apontado como ineficiente e corrupto, o Estado hipertrofiado e centralizador passou a ser encarado como o principal obstáculo à superação dos impasses presentes e à implementação de uma política bem-sucedida de recuperação econômica.

A visão alternativa que enfatiza a superioridade da via neoliberal ampliou seu teor de aceitação. Um dos principais atores responsáveis pela difusão dessa proposta foi o empresariado, sobretudo em sua fração industrial. Por outro lado, a formação de uma coalizão capaz de sustentar a implementação de um projeto liberal revelou-se muito pouco viável.

A explicação dessa dificuldade chama a atenção para um conjunto de fatores externos e internos. Entre os primeiros, destaca-se a questão da existência ou não de condições favoráveis à definição de novas formas de inserção das economias nacionais no sistema internacional. A possibilidade de integração a um dos blocos de mercado que se estruturam no contexto mundial aparece como um aspecto crucial.

Quanto aos fatores internos, uma primeira condição favorável refere-se às características estruturais de cada país. Sob esse aspecto, experiências prévias que levaram à desindustrialização e ao debilitamento econômico, como ocorreu com a Argentina e o Uruguai sob o regime autoritário dos anos 1970, constituem uma séria dificuldade para o êxito de estratégias de soerguimento econômico pela revitalização do mercado.

Um segundo fator relevante diz respeito às características político-institucionais historicamente consolidadas. O padrão de formação do Estado, a engenharia responsável pela articulação entre o aparato estatal-burocrático e a sociedade, bem como os mecanismos de incorporação e exclusão políticas dos atores em presença constituem elementos decisivos. Em todos os casos considerados, não se chegou a formular um projeto neoliberal capaz de mobilizar o apoio do conjunto da sociedade. As propostas nessa direção não estão integradas a plataformas de teor abrangente, que possam contemplar os interesses dos principais segmentos sociais. Sobressai, nesse contexto, a incapacidade do setor empresarial de assumir a liderança desse processo, dada a estreiteza de seu universo ideológico, calcado na defesa de interesses particularistas. Autocentrados e autorreferidos, os grupos empresariais desenvolveram-se à margem dos partidos políticos e à sombra do protecionismo estatal, sem definir formas de identidade coletiva de caráter abrangente e suprapartidário. A ausência de qualquer tipo de mecanismo efetivo de agregação e a falta de tradição de formas negociadas de resolução do conflito distributivo levaram à prevalência do estilo clientelista no relacionamento dos setores empresariais com o Estado, bem como à ênfase em formas predatórias de relações interclasse. Caracterizando-se pela maximização de demandas corporativas e pela desconsideração dos interesses gerais, esse estilo traduziu-se pela recusa em partilhar os custos dos programas de estabilização implementados no decorrer da última década.

Finalmente, a análise aqui empreendida chama a atenção para a necessidade de pensar o conjunto do sistema político de maneira integrada, aí inserindo o estudo de atores estratégicos em sua conexão com a estrutura de intermediação de interesses, os partidos e o Estado.

(Recebido para publicação em junho de 1991)

BIBLIOGRAFIA

ACUNA, Carlos H.; GOLBERT, Laura.

Los empresarios y sus organizaciones: actitudes y reacciones en reacción al Plan Austral y su interacción con el mercado de trabajo. In: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo. *Estabilización y respuesta social*. Santiago: Prealc/OIT, 1988.

BUCHANAN, Paul G.

"Plus ça change?": a administração nacional do trabalho e a democracia no Brasil, 1985-1987. *Dados*, Rio de Janeiro, v.32, n.1, p.75-124, 1989.

CAVAROZZI, Marcelo.

Autoritarismo y democracia, 1955-1983. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1983.

CAVAROZZI, Marcelo

Sindicatos, Estado y política en la Argentina, 1986-1987. In: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo. *Estabilización y respuesta social*. Santiago: Prealc/OIT, 1988.

CAVAROZZI, Marcelo.

Beyond transitions to democracy in Latin America. Trabalho apresentado no 16º Congresso da Latin American Studies Association (Lasa), 4-6 abr. 1991. Washington, 1991.

CAVAROZZI, Marcelo; GROSSI, Maria.

De la reinención democrática al reflujo político y la hiperinflación. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1989a. (Documento de Trabajo, n.12).

CAVAROZZI, Marcelo; GROSSI, Maria.

Los años de Alfonsín: la frustrante experiencia de los partidos en el manejo de la transición. In: Fundación de Cultura Universitaria; Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (Org.). *Los partidos políticos de cara al 90*. Montevideo: FCU/Fesur, 1989b.

DAHL, Robert.

Polyarchy: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1971. p.132-140.

DINIZ, Eli.

Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DINIZ, Eli.

Empresariado, sindicatos y política económica en la Nueva República: Brasil, 1985-1987. In: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo. *Estabilización y respuesta social*. Santiago: Prealc/OIT, 1988.

DINIZ, Eli.

The post-1930 industrial elite. In: Conniff, Michael L.; MacCann, Frank D. *Modern Brazil: elites and masses in historical perspective*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1989a. p.103-120.

DINIZ, Eli.

Transição, partidos e regime político: algumas considerações. In: Diniz, Eli; Camargo, Aspásia (Org.). *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1989b.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Autonomia e dependência na representação de interesses industriais. *Dados*, Rio de Janeiro, n.22, p.25-48, 1979.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Interesses industriais e democratização: novas configurações. Trabalho apresentado no 17º Congresso Latino-Americano de Sociologia, 1-6 dez. 1988. Montevideo, 1988.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: Diniz, Eli; Boschi, Renato; Lessa, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1989a.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Empresários e constituinte: continuidades e rupturas no modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil. In: Diniz, Eli; Camargo, Aspásia (Org.). *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1989b.

DI TELLA, Torcuato S.

Menem's Argentina. *Government and Opposition*, Cambridge, v.25, n.1, p.85-97, 1990.

FILGUEIRA, Carlos.

Organizaciones sindicales y empresariales ante las políticas de estabilización: Uruguay 1985-1987. In: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo. *Estabilización y respuesta social*. Santiago: Prealc/OIT, 1988. p.488-489.

GARRIDO, Celso N.

El nuevo patrón 'privatista, transnacionalizante y exportador' para la acumulación de capital en México. Trabalho apresentado no 17º Congresso Latino-Americano de Sociologia, 1-6 dez. 1988. Montevideu, 1988.

GARRIDO, Celso N.; QUINTANA, Enrique.

Crisis del patrón de acumulación y modernización conservadora del capitalismo en México. In: Garrido, Celso N. (Coord.). *Empresarios y Estado en América Latina*. México: Fundación Friedrich Ebert, 1988.

KAUFMAN, Robert R.

Corporatism, clientelism and partisan conflict: a study of seven Latin American countries. In: Malloy, James M. (Ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1977.

KAUFMAN, Robert R.

The politics of economic adjustment policy in Argentina, Brazil and Mexico: experiences in the 1980s and challenges for the future. *Policy Sciences*, [s.l.], v.22, n.3-4, p.395-414, 1989.

KAUFMAN, Robert R.

How societies change developmental models or keep them: reflections on Latin American experience in the 1930 and the postwar world. In: Gereffi, Gary; Wyman, Donald L. (Ed.). *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press, 1990a.

KAUFMAN, Robert R.

Stabilization and adjustment in Argentina, Brazil and Mexico. In: Nelson, Joan M. *Economic crisis and policy choice: the politics of adjustment in the third world*, Princeton: Princeton University Press, 1990b.

LICHTENSZTEJN, Samuel.

Le bloc financier dominant en Uruguay. *Amérique Latine*, [s.l.], n.5, p.72-77, 1981.

LIJPHART, Arend.

The southern European examples of democratization: six lessons for Latin America. *Government and opposition*, Cambridge, v.25, n.1, p.68-84, 1990.

LIMA JR., Olavo Brasil de; ABRANCHES, Sérgio Henrique (Org.).

As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Luperj, 1987.

O'DONNELL, Guillermo.

Corporatism and the question of the state. In: Malloy, James M. (Ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1977.

PURCELL, Susan Kaufman.

Authoritarianism. *Journal of Comparative Politics*, New York, n.5, p.301-312, jan. 1973.

PURCELL, Susan Kaufman.

Decision-making in an authoritarian regime: theoretical implications from a Mexican case study. *World Politics*, Cambridge, n.26, p.28-54, out. 1973.

PURCELL, John F.H.; PURCELL, Susan Kaufman.

Mexican business and public policy. In: Malloy, James M. (Ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1977.

SANTOS, Maria Helena de Castro.

Fragmentação e informalismo na tomada de decisão: o caso da política do álcool combustível no Brasil autoritário pós-64. *Dados*, Rio de Janeiro, v.30, n.1, p.73-94, 1987.

SIDICARO, Ricardo.

Bourgeoisie et autoritarisme en Argentine. *Amérique Latine*, [s.l.], n.5, p.27-35, 1981.

SIDICARO, Ricardo.

Los grandes empresarios argentinos contra el Estado. Trabalho apresentado no 17º Congresso Latino-Americano de Sociologia, 1-6 dez. 1988. Montevidéo, 1988.

SIERRA, Gerónimo de.

Estado y empresarios en el Uruguay postdictadura. In: Garrido, Celso N. (Coord.). *Empresarios y Estado en América Latina*. México: Fundación Friedrich Ebert, 1988a. p.588-589.

SIERRA, Gerónimo de.

Los problemas de la democratización: hacia dónde vamos? Montevidéo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (Ciedur), 1988b.

SIKKING, Kathryn.

The 'new institutionalism' and economic policy making in Latin America: State autonomy and developmentalist policy making in Argentina and Brazil. Trabalho apresentado no 33º congresso da Latin American Studies Association (Lasa), 17-19 mar. 1988. New Orleans, 1988.

SCHATTSCHEIDT, Elmer E.

The semisovereign people: a realist's view of democracy in America. New York : Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SCHMITTER, Philippe C.

Interest conflict and political change in Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1971.

SMITH, William C.

Heterodox shocks and the political economy of democratic transition in Argentina and Brazil. Trabalho apresentado no 46º International Congress of Americanists, 4-8 jul. 1988. Amsterdã, 1988.

STEVENS, Evelyn P.

Mexico's PRI: the institutionalization of corporatism? In: Malloy, James M. (Ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1977.

Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista¹

ELI DINIZ • RENATO BOSCHI

O presente trabalho tem por objetivo reavaliar a trajetória do empresariado enquanto ator político, especulando acerca dos rumos de sua dinâmica associativa no cenário de retirada e desconstrução do legado desenvolvimentista. À luz de formulações teóricas na literatura internacional sobre a produção da ação coletiva e seus impactos institucionais, trataremos de recuperar o eixo central de interpretação sugerido em análises por nós empreendidas anteriormente sobre o empresariado brasileiro e seu padrão de relacionamento com o Estado.

Nesse veio analítico, sem perder de vista a dimensão ativa de seu comportamento e sua capacidade de iniciativa, um primeiro aspecto refere-se ao papel central do Estado como indutor da ação coletiva e das práticas associativas do empresariado. Essa é uma interpretação que perpassa todas as análises que realizamos sobre o empresariado desde a sua constituição como ator político nos primórdios da industrialização até as fases mais recentes deste processo, correspondendo de perto às formulações de Tilly (1975, 1990) sobre a ação coletiva e o processo de formação dos estados nacionais. No seu trabalho, Tilly argumenta que a produção de ação coletiva decorre do enfrentamento de externalidades negativas ao longo do próprio processo constitutivo do Estado a partir das atividades bélicas.

Um segundo aspecto refere-se aos resultados macroinstitucionais da dinâmica associativa do empresariado, principalmente no que diz respeito às características do regime político e à natureza da democracia. Nesse sentido, nosso argumento central ao longo de vários textos é o de que o empresariado brasileiro, tendo-se constituído à sombra do Estado, não foi o porta-voz de uma ideologia liberal *strictu sensu*, sendo suas manifestações de favorecimento a um regime político aberto e competitivo sobredeterminadas por alterações relativas nos espaços estrategicamente ocupados frente ao Estado. A adoção de uma postura favorável à democracia como aspecto de um ideário liberal mais estruturado só vai ganhar forma com a própria mudança de rumos da política econômica numa direção pró-mercado. Esse tipo de interpretação reedita de perto um veio da perspectiva institucionalista da escolha racional que mostra como certas características do contexto político conformam

¹ [Publicado originalmente em *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, v.5, p.48-81, 2002.]

as estratégias dos atores e se aglutinam em arranjos mais ou menos democráticos dependendo dos tipos de políticas em questão e de certas características organizacionais. Como aparece num trabalho inicial de Lowi (1964) e, posteriormente, nas análises que, trazendo de volta o Estado como um ingrediente da política (Evans, Rueschmeyer, Skocpol, 1985) deslocam o referente empírico focalizando o desenvolvimento industrial europeu, a formação do Estado de bem-estar e os padrões organizacionais de relacionamento dos atores privados em moldes neocorporativos, o pluralismo contrasta com estes últimos por resultar de uma modalidade de estratégia política mais típica das arenas regulatória e distributiva. Na arena redistributiva, tenderia a se instaurar uma dinâmica mais cooperativa configurando organizações de interesse piramidais, centralizadas e abrangentes como um modelo contrastante com o pluralismo mas não necessariamente menos democrático.

Finalmente, um terceiro aspecto diz respeito às diferentes estratégias de atuação do empresariado em função do horizonte temporal e da natureza das políticas econômicas ao longo de sua trajetória como ator político. Nossas análises mostram que, de um quadro de incentivos positivos à formação de suas organizações de interesse e de ação mais coordenada nos momentos iniciais do processo de industrialização conduzida pelo Estado, por meio de políticas industriais formuladas com meios de médio e longo prazo, passa-se progressivamente a um quadro de diversificação, diferenciação e fragmentação da estrutura de representação, inviabilizando-se qualquer ação coordenada com o encurtamento do horizonte temporal, a crescente instabilidade macroeconômica e a ausência de políticas industriais. Novamente fazendo eco à literatura institucionalista, esse tipo de visão sugere, como em alguns trabalhos recentes (Pierson, 1995), que o efeito de políticas pgressas é um determinante fundamental das escolhas estratégicas dos atores, bem como configura o peso relativo dos grupos de interesses, conforme se tenha um quadro de construção ou desconstrução como perspectiva para políticas futuras. Assim, no que se refere ao empresariado brasileiro, suas práticas associativas estariam marcadas pela herança corporativa, que se aprofunda, se adapta às novas condições e persiste como um marco da atuação da classe a partir das reformas que substituíram progressivamente o Estado pelo mercado.

A crise dos anos 1980 determinou um profundo questionamento da trajetória da industrialização por substituição de importações, da forma do Estado que presidiu essa trajetória, bem como da modalidade de inserção do país no sistema internacional. O reconhecimento do caráter multidimensional dessa crise e do alcance de seu impacto colocou no centro dos debates a necessidade de se formular um modelo alternativo de ordenação do capitalismo nacional. A proposta dominante, fortemente influenciada pela ideologia neoliberal, consistiu em derivar da crise uma necessidade de desmantelamento do legado da fase desenvolvimentista em seus diferentes aspectos. A partir dessa perspectiva, cumpriria reformar o Estado, por meio do seu “enxugamento”, desestruturar o padrão de representação de interesses e as formas de articulação Estado/sociedade historicamente instauradas, implicando, em suma, uma drástica redefinição institucional no país. Em outros termos, segundo essa visão, somente uma ruptura radical com o passado poderia criar condições para a eficácia no enfrentamento dos dilemas de desenvolvimento econômico e inserção

competitiva do país no cenário da globalização. Em grande parte, aquela proposta, ao privilegiar vias não negociadas de implementação, reeditaria a antiga tradição de reforma pelo alto, implicando, na prática, a tentativa de ajustar a sociedade real a um conjunto ideal de instituições.

A despeito de aparentemente alinhar-se com uma postura inovadora, a formulação da institucionalidade ideal como solução encerra um conteúdo conservador, posto que induziria de fato a uma nova modalidade de aprisionamento da sociedade civil pelo Estado.² Ademais, os resultados das mudanças institucionais nem sempre se configuram da maneira esperada, na medida em que os desenhos propostos são implementados num contexto fortemente carregado pela trajetória institucional anterior que influencia até mesmo a direção do processo.

É assim que, no presente trabalho, estaremos aquilatando o impacto do legado corporativo nos rumos das reformas que estão sendo efetivamente implementadas. Até que ponto a herança do Estado desenvolvimentista constituiria a base para as escolhas dos atores como uma adaptação às mudanças induzidas pelo Estado? Nosso argumento central, retomando o veio analítico já desenvolvido em trabalhos anteriores, cobrindo o período de criação e expansão do capitalismo industrial no Brasil (Diniz, 1978, 1992; Boschi, 1979; Diniz, Boschi, 1978, 1979, 1989a, 1991, 1993b), é o de que no contexto atual, fortemente marcado pelo cenário de desconstrução do Estado desenvolvimentista, as estratégias, o próprio padrão de atuação do empresariado e as novas conformações da estrutura de representação dos seus interesses ocorrem sob o impacto do arcabouço institucional corporativo e das sucessivas mudanças nele introduzidas pelos próprios empresários ao longo do tempo. Cumpre examinar, portanto, as maneiras pelas quais o impacto das políticas anteriores e do padrão historicamente consolidado colocam limites à inovação institucional pretendida.

O que se vai explorar, em suma, é a possibilidade de que os estímulos que partem do Estado como um vetor da atuação do empresariado e da reestruturação de suas organizações de interesses, no cenário pós-reformas de abertura da economia e da globalização, contenham um alto grau de incerteza quanto aos seus resultados. Contrastando com o momento anterior de criação e expansão do Estado desenvolvimentista – período em que foi gestada e se moldou a partir do Estado e de políticas industriais bem definidas toda a estrutura de representação de interesses das classes fundamentais – o período em curso de desconstrução e reformas, iniciado a partir do governo Collor e intensificado nos governos Fernando Henrique Cardoso, não se caracterizaria pela geração de incentivos e por uma lógica incorporadora, senão que induziria a atuação do empresariado pela retirada e encolhimento do

² Os cenários pós-Estado desenvolvimentista, quanto às relações com a sociedade, sugerem situações diferenciadas. Uma das possibilidades é aquela em que o Estado mantém sua força relativa na contenção da sociedade civil: os setores emergentes ou são reprimidos ou extravasam a institucionalidade vigente (México). Outra situação é ainda a de um Estado que estanca o processo de destituição de uma sociedade civil anteriormente madura (Argentina). Finalmente, o caso brasileiro ilustra a imposição do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e dotada de crescente densidade organizacional.

Estado mediante a centralização no Executivo do processo decisório na área de políticas econômicas, a ausência de uma política industrial, a subordinação do Legislativo e, finalmente, a inobservância de preceitos institucionais, o que alça o Judiciário a uma posição de destaque no cenário das estratégias de ação dos diferentes atores.³

Nessa mesma linha de considerações, nossos estudos anteriores sugerem um diagnóstico que contrasta com as propostas que preconizam, por um lado, o desmonte do aparato institucional da era Vargas e, por outro, o represamento da sociedade civil como maneira de reduzir a pressão das demandas políticas e sociais (Diniz, Boschi, 1989a, 1989b, 1991). Segundo nossa perspectiva, o cenário institucional que se delineia no tocante à representação de interesses está marcado pelo descompasso Estado/sociedade, dada a complexidade crescente da estrutura social e o processo de densidade organizacional desencadeado a partir dos anos 1970. Em decorrência do avanço do capitalismo industrial no Brasil, instaurou-se um sistema híbrido de representação de interesses, por meio do qual a sociedade extravasou do Estado, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre a sociedade. Dessa forma, longe de significar um sinal de desagregação ou de decadência da sociedade, a configuração desse sistema híbrido – que combina formatos corporativos, clientelistas e pluralistas, ou ainda, estilos predatórios e universalistas – é a expressão de um profundo processo de reordenamento que ainda não esgotou suas potencialidades.

Tais considerações remetem a uma outra particularidade do enfoque que estamos propondo e que diz respeito à forma de conceber a questão da governabilidade bem como os processos de desenho e mudança institucional. As interpretações correntes acerca das conjunturas de crises de governabilidade preconizam como saída para os impasses daí decorrentes uma ampla e drástica mudança institucional, envolvendo desde o sistema de governo, o sistema partidário, o regime eleitoral e os formatos de representação de interesse, até a redefinição do pacto federativo. Na verdade, as crises de governabilidade tendem a ser vistas como decorrência da proliferação de atores políticos, na conhecida vertente de que o excesso de política é prejudicial à eficiência governamental e ao próprio crescimento econômico.

Como se pode constatar, a visão acima descrita atribui a necessidade de mudanças institucionais de caráter restritivo e drástico a fatores exógenos ao aparelho de Estado. Em contraposição, gostaríamos de ressaltar que as sucessivas manifestações de crise não podem ser explicadas sem levar em conta as especificidades do processo de constituição do Estado brasileiro (Diniz, 1992). Sob esse ponto de vista, a ênfase deve ser deslocada para aspectos intrínsecos ao funcionamento do poder executivo e às características da burocracia governamental. Uma vertente de interpretação institucionalista, ao contrário, tende a privilegiar mudanças relativas à engenharia partidário-eleitoral e à relação entre o Legislativo e o Executivo como corretivo à

³ A ideia de que o contexto de desconstrução gera incentivos específicos à atuação dos atores coletivos a partir do impacto de políticas prévias (*policy feedback*) aparece no trabalho de Pierson (1995), no qual o autor distingue as políticas de retirada do Estado (*retrenchment*) comparando o contexto das reformas de Reagan e Thatcher. Em relação à noção de que políticas de reformas mais bem sucedidas são aquelas que levam em conta o legado institucional e o contexto social no qual elas se desenvolvem, ver Stark (1998) e Evans (1992).

fragmentação e dispersão da representação, vistas como efeito perverso da expansão desordenada da participação eleitoral.⁴

A ênfase no processo de constituição do Estado adquire significado se considerarmos que a profunda reforma político institucional nos anos 1930 foi em grande parte uma tentativa de dotar o poder público de condições para lidar com os problemas da incorporação política dos atores emergentes gestados no início do processo de industrialização. A consecução de tais metas se fez por meio da montagem do sistema corporativo e da antecipação de políticas sociais. Dessa forma, por intermédio do controle do Estado sobre a sociedade, procurou-se viabilizar um novo pacto de poder capaz de dar sustentação à ordem industrial. Conquanto esse esquema tenha sido eficaz no sentido de garantir a instauração e expansão do capitalismo industrial no país, o aprofundamento da industrialização nos anos 1970 acarretou expressivas mudanças na estrutura social, de maneira tal que o Estado tornou-se incapaz de fazer face ao decorrente processo de adensamento da sociedade civil. Como decorrência da modernização econômico-social, a sociedade terminou por extravasar dos limites institucionais definidos pelo Estado, por meio da formação de uma série de canais alternativos de participação e de mecanismos adicionais de vocalização dos seus interesses. Não se trata apenas de mudanças de natureza quantitativa traduzidas pela proliferação de grupos, mas do aumento dos graus de organização e de autonomia de uma série de segmentos, aí incluindo a classe trabalhadora. É nesse sentido que se pode argumentar que a sociedade civil extravasou do Estado, reeditando a incapacidade deste de atuar eficazmente, particularmente no que se refere à garantia de direitos sociais básicos. Do ponto de vista do funcionamento do sistema representativo, em contraposição, as mudanças introduzidas com a Constituição de 1988 traduziram-se numa dinâmica partidário-eleitoral capaz de expressar o pluralismo e a crescente complexidade da sociedade (Boschi, 1994).

A crise do modelo exportador nos anos 1930 se fez acompanhar de um amplo processo de reordenação institucional que culminou na constituição de um Estado altamente centralizado, dotado de amplos poderes de intervenção nas esferas econômica e social, bem como de forte capacidade de controle sobre os grupos emergentes por meio da montagem do sistema corporativo. Assim, foi possível trazer a representação de interesses para o interior do Estado, frear a organização autônoma dos principais grupos e subordinar à tutela estatal o processo de formação das identidades coletivas dos atores básicos da ordem industrial nascente sem a mediação de partidos políticos. Ademais, o corporativismo estatal implicou em arranjos setoriais bipartites, instaurando-se no interior do aparelho burocrático a prática da negociação compartimentada entre elites técnicas e empresariais, com a exclusão de representantes dos trabalhadores. Estimulou-se, ao longo do tempo, um padrão fragmentado de

⁴ A compreensão dos impasses que afetam a continuidade das políticas governamentais e a capacidade operacional do Estado, reatualizando as crises de governabilidade, requereria uma análise do processo de formação do Estado brasileiro, ao longo de várias fases de industrialização substitutiva de importações. Em grande parte, a recorrência das crises pode ser examinada em sua conexão com um conjunto de processos históricos interdependentes, ligados à já referida constituição do poder estatal, à estruturação dos mecanismos de articulação entre Estado e sociedade, às formas de incorporação dos atores ao sistema político e, mais particularmente, à formação do empresariado como ator coletivo.

demandas, um estilo tópico de decisões e a prevalência de negociações de caráter particularista, levando à segmentação e à privatização de partes do aparelho estatal (Diniz, 1992, 1994a). Esse padrão de expansão do Estado foi reforçado ao longo das várias fases da industrialização substitutiva, sobrevivendo às várias mudanças de regime político e, principalmente, ganhando alento sob o autoritarismo militar.

Os governos militares acentuaram o modelo estatista, expandindo a máquina burocrática, aprofundando a penetração do Estado no setor produtivo e, sobretudo, reforçando o processo de privatização da esfera pública. Como é sabido, o financiamento do surto econômico no Brasil dos anos 1970 se fez pela utilização de recursos externos, destinados, principalmente, à acumulação e reprodução do capital privado. Tal procedimento elevou expressivamente a dívida externa. O último governo militar, por meio do ajuste externo que pôs em prática, procedeu à internalização da dívida, transformando em pública uma dívida originada de empréstimos ao setor privado. Dessa forma, o regime autoritário gerou um *deficit* público considerável, agravando o debilitamento do Estado, que em decorrência, perde capacidade de autofinanciamento.

A Nova República não teve êxito em implementar uma reforma do Estado capaz de reverter essas tendências. Ao contrário, o governo Collor agravou-as ao empreender um processo de centralização e concentração de poderes na instância econômica do executivo, desencadeando uma reforma de teor destrutivo. Assim é que provocou o desmantelamento do Estado, com a eliminação indiscriminada de agências, a fusão de ministérios e a redução arbitrária das atribuições de inúmeros órgãos sem qualquer compromisso com critérios de racionalidade e eficiência. Em consequência, reduziu-se drasticamente a capacidade de planejamento e gestão governamental. Dessa forma, as sucessivas crises ingovernabilidade do período, longe de expressarem o excesso de demandas sociais, refletiriam distorções e irracionalidades que marcaram o padrão de expansão do Estado ao longo do tempo, provocando a erosão dos instrumentos de ação do governo, o esgotamento de seus recursos e exponenciando a ineficácia do conjunto da máquina burocrática.

O restabelecimento da democracia no Brasil no período pós-85 colocou em evidência a necessidade da formação de alianças como um imperativo para a consecução de uma ordem democrática plena. Essa ênfase é importante na medida em que o elemento novo colocado pela situação de transição à democracia foi a presença do operariado, enquanto ator organizado em bases autônomas frente ao Estado e por meio de um partido político próprio.

Tal realidade contrasta com a situação que vigorou em momentos anteriores – durante o período democrático dos anos 1950, durante o regime autoritário e nas fases iniciais do processo de abertura – quando o empresariado como um ator coletivo enfrentava uma classe operária domada pelo corporativismo estatal. No decorrer dessas fases, nossas análises anteriores, focalizando o empresariado e as implicações de seu comportamento em relação à democracia (Diniz, Boschi, 1978), enfatizaram o aspecto pragmático da atuação desse ator, seja pelo apoio à instauração do regime militar, seja, a seguir, em reação à excessiva regulação estatal, pela adesão ao processo de abertura política.

A transição política dos anos 1980, implicando a emergência do operariado como um ator autônomo, lado a lado a um concomitante processo de organização de outros segmentos sociais e de revivescência da sociedade civil, viria a exigir a necessidade do estabelecimento de alianças. Esse movimento para fora do aparelho de Estado tornaria cada vez mais premente o reconhecimento desses atores por parte do empresariado, ainda que, na prática, a atuação da classe não tenha se pautado por uma estratégia de alianças. Em face desse imperativo, um cenário possível seria um esforço de adaptação ativa às regras do jogo democrático.

Dessa forma, o ideário liberal do empresariado não contempla um compromisso intrínseco com a democracia. As análises que trataram do problema na literatura brasileira, seja as que admitiam a hipótese da revolução burguesa, ou aquelas que a negavam, convergiam para uma ênfase no papel dinâmico que o empresariado poderia cumprir no sentido da instauração da ordem democrática (Bresser-Pereira, 1978). O enfoque aqui sugerido desloca a ênfase para a centralidade das alianças, o comportamento estratégico e pragmático do empresariado em face das mudanças na atuação do Estado e a obtenção de um equilíbrio entre as forças organizadas como o cerne da construção de uma ordem democrática.⁵

Considerando a literatura internacional, a perspectiva que privilegiamos insere-se no cerne da discussão contemporânea em torno dos problemas ligados à relação ação coletiva/ordem democrática. Por um lado, defronta-se com o legado teórico das teorias da ação coletiva que enfatizam os efeitos perversos da lógica das coalizões distributivas e da dinâmica de defesa de interesses corporativos por grupos organizados da sociedade, impacto esse desfavorável tanto para a consolidação da democracia, quanto para a preservação do interesse público (Olson, 1965, 1982). Por outro lado, alinha-se com teorizações mais recentes que ressaltam o efeito positivo dos mecanismos organizacionais e institucionais que estimulam ações cooperativas e perspectivas aglutinadoras, definindo parâmetros mais universalistas e diretrizes mais abrangentes para o jogo dos interesses e a prática de alianças (Lembruch, 1985; Gourevitch, 1986; Scharpf, 1991). Ao salientar a importância do contexto institucional, ademais, a interpretação que oferecemos desloca a ideologia do empresariado como o vetor da explicação para determinados resultados no sentido da democracia. Como reiterado por estudos posteriores sobre o empresariado brasileiro que retomam o veio analítico por nós indicado (Payne, 1994; Schneider, 1997, 1998), o comportamento do empresário é pragmático e circunscrito pelos incentivos positivos ou negativos da atuação do Estado. Daí também que, em se abandonando uma perspectiva unilinear dos impactos da ação de grupos de interesse sobre a natureza do regime político, se possa dar conta, alternadamente, de seus efeitos regressivos e progressivos como sugerido em recente tentativa de sistematização teórica das relações entre interesses organizados e a ordem política (Fernández-Castro, 1997).

⁵ Os resultados institucionais de diferentes coalizões estratégicas são enfatizados em várias perspectivas teóricas, desde as análises mais clássicas sobre as origens da democracia, até as mais recentes focalizando o Estado de bem-estar. Para uma sistematização, ver Rueschmeyer *et al.* (1992).

Contextualizando o empresariado como ator político

As considerações anteriores sugerem uma reflexão sobre o rendimento analítico das matrizes teóricas subjacentes às interpretações acerca da capacidade das sociedades latino-americanas no enfrentamento de crises de governabilidade e na construção de uma ordem democrática plena. A despeito de suas especificidades, entre as análises mais correntes, as abordagens pluralista, elitista e marxista coincidem na formulação de uma visão instrumentalista do Estado em suas relações com a sociedade civil.

Na vertente pluralista, o Estado não é encarado como um ator em si mesmo, dotado de ação independente, cabendo-lhe, ao contrário, agir em resposta às pressões que irradiam do mercado. O empresariado, nesse contexto, tenderia a expressar suas demandas por meio de uma série de grupos de interesse dotados de recursos diferenciais de poder, tendo como suposto uma ordem democrática em pleno funcionamento (Berenson, 1975, *apud* Viguera, 1994). Este tipo de enfoque foi, na verdade, pouco utilizado nas análises sobre o papel do empresariado no sistema político brasileiro. Porém, não se pode descartar a atualidade e pertinência dessa matriz no sentido de dar conta de tendências recentes que se expressaram, por meio da ativação da sociedade civil em múltiplos formatos organizacionais, à margem da tutela estatal.

De forma similar, segundo as duas outras vertentes, o impulso para a ação estatal derivaria de uma força que lhe é exterior. Na perspectiva do marxismo, ao ocupar uma posição privilegiada na esfera da produção, a burguesia caberia um papel decisivo na sustentação da ordem capitalista, daí decorrendo sua ascendência sobre o Estado. Paradoxalmente, se essas são as formulações mais gerais dessa visão, no caso específico do Brasil, a burguesia, analisada por essa perspectiva, foi recorrentemente tratada como um ator passivo, fraco e incapaz de fazer prevalecer um projeto hegemônico que se consubstanciasse numa ordem democrática (Cardoso, 1972a).

Por outro lado, a expectativa de construção de um regime democrático estável esteve calcada no pressuposto da presença de uma burguesia forte que cumprisse seu destino histórico. Na falta dessa condição, ter-se-ia o fortalecimento das tendências autoritárias ligadas à prevalência dos militares como ator político estratégico. Uma variante dessa visão salientaria que, mesmo na ausência de um empresariado forte e politicamente ativo, o Estado, independente do regime político em vigor, teria tido êxito na instauração de uma ordem burguesa no Brasil, efetivando a revolução que a burguesia não fora capaz de realizar de forma autônoma. Nesta última versão, a instrumentalidade do Estado é levada ao extremo, na medida em que, a despeito da força política específica do ator empresarial, o Estado, submetido que está à lógica do capital, realizaria o projeto da classe dominante por meio da modernização industrial (Fernandes, 1975).

A vertente elitista aparece, principalmente, sob a forma das interpretações acerca do populismo em contextos de sociedades de massas sem intermediações fortes, isto é, sem uma sociedade civil organizada por meio de associações autônomas e de um sistema partidário socialmente enraizado. Sob tais condições, o poder seria controlado por um círculo restrito que teria substituído, após a revolução de 1930,

o monopólio das elites agrárias pelo domínio de um núcleo mais diversificado, integrado pelas elites urbanas emergentes, entre elas o empresariado industrial (Lipset, Solari, 1967). Uma derivação dessa argumentação seria a ênfase na privatização do Estado pelos interesses dominantes, dada a impermeabilidade das estruturas de poder aos setores desorganizados, em contraste com o aprofundamento dos nexos com as elites econômicas. As relações clientelistas calcadas na troca de apoio político por benefícios constituiriam um aspecto central do funcionamento desse sistema. A despeito do vezo instrumentalista anteriormente referido, tais análises chamaram a atenção para o impacto das relações clientelistas no processo de incorporação de segmentos antes excluídos.

Em contraposição, as teorizações sobre o corporativismo, em suas diferentes modalidades, distanciam-se das análises dicotômicas da relação Estado/sociedade, ressaltando que não se trata de uma articulação do tipo jogo de soma zero. Ao contrário, os vínculos entre os setores público e privado assumiriam múltiplas formas, delineando-se não só a possibilidade de dinâmicas conflitivas, como de práticas cooperativas. Dentro dessa perspectiva, em sua vertente mais recente, a viabilidade da democracia estaria a depender de um certo equilíbrio de forças baseado na negociação entre atores dotados de racionalidade própria. Dessa forma, perde o sentido o pressuposto da passividade do empresariado, assumindo o primeiro plano sua relevância enquanto agente de uma estratégia de desenvolvimento capitalista compatível com seus interesses (Diniz, Boschi, 1977). Tais considerações convergem com as conclusões de pesquisas levadas a efeito nas últimas décadas, abordando diferentes sociedades latino-americanas.

Nossos estudos anteriores levaram-nos a desenvolver uma linha de argumentação que, rompendo de uma forma mais radical com as abordagens dicotômicas, apontou para a relevância de uma visão integrada das relações Estado/sociedade, na qual o grau de complexidade envolvido não permitiria uma definição *a priori* do sentido e do caráter daquelas relações. O seu sentido não seria nem redutível ao peso de uma determinada classe, nem pré-determinado quanto à supremacia necessária de um setor (Diniz, Boschi, 1989a). Por conseguinte, abre-se a perspectiva para a consideração de alianças e coalizões articulando setores de uma mesma classe ou de classes distintas e segmentos do aparelho de Estado.

Retomando a caracterização que fizemos sobre a convivência, no Brasil contemporâneo, de diversas modalidades de recortes Estado/sociedade, configurando de fato um modelo híbrido que combina traços dos padrões clientelista, pluralista, corporativista e até mesmo práticas de *rent-seeking*, tornam-se claras as deficiências de cada um dos paradigmas acima referidos, tornados isoladamente, em dar conta dessa complexidade. Se nenhum deles esgota as diferentes modalidades de acesso ao Estado, isso não invalida, porém, o fato de que cada uma das matrizes teóricas discutidas aponte para dimensões da realidade que efetivamente vieram a coexistir, ao longo das últimas décadas. Assim, se por um lado a sociedade civil apresenta maior adensamento, por outro, é possível afirmar também que ela se tomou mais fragmentada. No âmbito do próprio empresariado, observou-se uma tendência similar a uma maior densidade organizacional acompanhada do aumento da fragmentação interna.

Cabe ressaltar finalmente a centralidade da matriz corporativista na explicação da constituição do Estado brasileiro, do processo de construção das identidades coletivas dos principais atores da ordem capitalista e da própria modernização industrial do país. Essa perspectiva revela-se ainda pertinente para se avaliar as mudanças que marcaram a transição democrática dos anos 1980, detectando as potencialidades e as limitações da ação do empresariado como ator político quanto à configuração de uma ordem política competitiva fundada na burguesia industrial como um de seus pilares. Esse veio de interpretação ilumina aspectos importantes do processo de reordenamento institucional que está em curso, tais como a possibilidade de constituição de instâncias de agregação e integração capazes de criar bases para acordos mínimos essenciais ao funcionamento da democracia.

Contrariando a expectativa das análises que focalizaram o papel central da burguesia no favorecimento de uma ordem democrática, gostaríamos de chamar a atenção para a relevância das alianças e do papel da incorporação do operariado como um ator organizado. Seguindo perspectivas de análises mais recentes, a democracia poderia ser vista como um resultado do equilíbrio instável entre as forças sociais relevantes e o Estado, em que nem a organização do operariado seja vista como uma ameaça aos interesses do capital, nem a burguesia seja capaz de romper as regras do jogo da competição política dada a fraqueza da classe operária (Rueschmeyer *et al.*, 1992; Przeworski, 1991). A análise que vamos empreender das principais características do empresariado industrial brasileiro, ao longo de sua trajetória, a partir do desencadeamento da industrialização substitutiva até a crise mais recente desse modelo, está voltada para uma avaliação das possibilidades de que se operem condições para a constituição do empresariado como um interlocutor capaz de articular alianças com outros setores organizados, aspecto fundamental para a consolidação do processo democrático. O primeiro passo será a reconstituição do processo evolutivo da estrutura de representação de interesses do empresariado.

Estrutura de representação dos interesses industriais: caracterização e trajetória

A observação do sistema de representação dos interesses do empresariado industrial revela, desde o seu movimento constitutivo até o presente, a existência de uma estrutura dual, que passou por um processo adaptativo segundo as exigências das várias fases da industrialização substitutiva de importações e as diferentes conjunturas políticas (Diniz, Boschi, 1979, 1991, 1993b). A característica básica dessa estrutura é a convivência entre um formato corporativo instaurado e supervisionado pelo Estado e uma rede de associações paralelas, funcionando à margem do sistema oficial.

A estrutura corporativa, organizada em moldes funcionais e hierárquicos sob a tutela do Estado, implantada nos anos 1930, é integrada por sindicatos locais segundo ramos da produção industrial, federações de âmbito regional circunscritas aos estados e uma organização de cúpula de caráter nacional, a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Obedecendo aos requisitos de uma legislação específica, seu funcionamento se pauta pela garantia do monopólio da representação,

pelo princípio da unicidade sindical e, fundamentalmente, pela obrigatoriedade da contribuição financeira, independente da afiliação. O baixo grau de centralização e de concentração dessa estrutura corporativa, marcada pela dispersão territorial das unidades de representação local e pela proibição da formação de entidades de quarto grau – como as câmaras empresariais que, na modalidade europeia, englobam empresários dos setores industrial, agrícola, comercial e financeiro, organizados em todo o território nacional – resultou, no caso brasileiro, na consolidação de um corporativismo setorial de caráter fragmentário. Seu eixo seria constituído pelos sindicatos de ramos industriais específicos, de base municipal ou estadual, caracterizando uma estrutura segmentada dominada por uma lógica de defesa de interesses restritos.

As associações extracorporativas, organizadas em âmbito nacional e de forma autônoma, reúnem empresas de um determinado setor ou de setores afins, sendo a afiliação e a contribuição de caráter voluntário (Diniz, Boschi, 1979). Tendo resultado de um processo espontâneo de organização, suas origens remontam aos primórdios da industrialização brasileira. Englobando empresas dos setores tradicionais e modernos, como a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (Abia), a Associação Brasileira das Indústrias de Fundação (Abifa), a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), a Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica (Abinee), a Associação Brasileira das Indústrias de Base (ABDIB) ou ainda a Associação Brasileira das Indústrias de Computadores (Abicomp), tais associações assumiram importância crescente com a modernização do parque industrial brasileiro. Embora de expressão nacional, a capacidade de aglutinação dessas organizações é limitada, na medida em que estão também organizadas setorialmente.

O caráter dual da estrutura acima referida manifesta-se por meio de certa simetria quanto ao funcionamento de suas componentes. Em primeiro lugar, no sentido de que pode-se constatar um grau significativo de especialização por ramo da produção industrial, sendo bastante frequente a dupla filiação, ou seja, as empresas tendem a pertencer simultaneamente ao sindicato e à associação que representam o seu setor. Assim, uma empresa do setor de máquinas tende a pertencer ao Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Sindimaq) e à Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), fazendo-se representar por meio das duas organizações. Um segundo aspecto digno de nota é a interconexão estreita entre as duas estruturas, que se manifesta por um sistema de circulação das elites dirigentes e pela existência de lideranças comuns. Quanto ao padrão de atuação, a dualidade pode assumir um caráter complementar ou conflitivo, dependendo do problema em pauta.

Em síntese, trata-se de uma estrutura altamente complexa e diversificada, compreendendo múltiplos canais de participação, destituída, porém, de uma instância aglutinadora, capaz de articular interesses suprasetoriais. Em outros termos, inexistente uma ampla câmara empresarial dotada de alto grau de abrangência e de representatividade, capaz de estimular processos agregadores. Em consequência, como ressaltamos, a fragmentação tornou-se, ao longo do tempo, um traço marcante da representação empresarial.

Merece ainda destaque o contraste entre as formas de inserção do empresariado e do operariado nesse complexo organizacional, cujas origens remontam aos anos 1930. No que concerne ao empresariado, por meio da consolidação da estrutura dual integrada pelas organizações corporativas e pelas associações paralelas, preservou-se a rede de associações espontaneamente criadas pelas lideranças empresariais no decorrer das duas primeiras décadas desse século. Além disso, no contexto das reformas político-institucionais dos anos 1930, abriram-se canais para a representação dos interesses de seus vários segmentos no interior do aparelho de Estado (Diniz, 1978). Em contrapartida, a inserção do operariado na estrutura sindical corporativa foi precedida pelo desmantelamento das formas autônomas de organização que existiam anteriormente. Tal mecanismo consagrou modalidades diferenciais de relacionamento com o Estado, permitindo ao empresariado, em contraste com a classe trabalhadora, maiores margens de manobra para sua atuação enquanto ator coletivo (Leopoldi, 1984; Ribeiro Costa, 1992).

Essas considerações levam-nos a ressaltar um importante traço dessa estrutura historicamente configurada, que tem a ver com a flexibilidade que tais arranjos permitem do ponto de vista da capacidade de adaptação do empresariado frente aos imperativos de natureza econômica e política. Assim sendo, é possível observar alterações na estrutura de representação dos interesses empresariais, no decorrer do processo de industrialização substitutiva de importações presidido pelo Estado. Essas alterações manifestaram-se por meio do acionamento alternativo dos sindicatos ou das associações de acordo com a questão em pauta, bem como da possibilidade de emergência de novas entidades em diferentes conjunturas, num processo adaptativo que terminou por reforçar alguns dos traços originais da estrutura à época de sua implantação. Essa maleabilidade foi certamente um dos fatores responsáveis pela sobrevivência da estrutura corporativa oficial, ao longo das sucessivas etapas do processo de industrialização, culminando na montagem de um parque industrial complexo e diversificado. Assim, ao contrário das visões correntes que tendem a avaliar as características da estrutura corporativa exclusivamente por seus aspectos negativos associados à questão do controle estatal, é possível salientar as virtualidades da estrutura em seu conjunto, no que se refere à capacidade de criar canais alternativos de participação e de expressão de interesses múltiplos e diferenciados.

As condições políticas sob as quais essas diferentes etapas foram conduzidas sofreram variações significativas no que se refere à natureza do regime político, tendo-se observado, ademais, diferentes graus de abertura quanto às possibilidades de acesso ao Estado e à natureza do processo decisório concernente à política econômica. Também aqui, a flexibilidade da estrutura de representação dos interesses empresariais em seu conjunto favoreceu o trânsito de um a outro estilo de atuação, envolvendo, em maior ou menor grau, as organizações corporativas, as associações civis e os vínculos clientelistas. Dessa forma, os empresários industriais conseguiram maximizar seus recursos de poder em sua articulação com o Estado (Diniz, Boschi, 1978; Boschi, 1979).

À capacidade de sobrevivência dessa estrutura, deve-se acrescentar a centralidade que assumiu no decorrer das várias décadas correspondentes à consolidação

do capitalismo industrial no Brasil. Independente do regime político em vigor, a atuação do empresariado desenvolveu-se por meio do privilegiamento das organizações representativas de seus interesses e do acesso direto ao aparelho burocrático estatal. Historicamente, os partidos políticos desempenharam um papel secundário no que se refere à estratégia empresarial de relacionamento com o Estado (Diniz, Boschi, 1991).

As características acima apontadas permitem qualificar afirmativas amplamente difundidas acerca das relações entre a natureza do regime político e a vida associativa. Em primeiro lugar, cabe salientar que não há uma relação necessária entre autoritarismo e supressão da dinâmica associativa. Em segundo lugar, cabe ressaltar também que a organização dos interesses responde de perto às características do processo decisório, independente da natureza do regime político (Boschi, 1987). Finalmente, quando o que está em jogo é a democratização do país, torna-se crucial a análise da intermediação de interesses, além das considerações acerca da estrutura partidária.

Um último aspecto a ser considerado diz respeito às diferentes fases do processo de industrialização em sua conexão com a atuação dos principais segmentos empresariais. A observação da evolução histórica do empresariado brasileiro permite-nos destacar quatro momentos básicos, que, no seu percurso, indicam uma progressiva diferenciação e o fortalecimento de seu papel enquanto ator político (Diniz, Boschi, 1989a).

O primeiro momento, que corresponde às fases iniciais do processo de redefinição da sociedade brasileira numa direção urbano-industrial, estendendo-se ao longo do período 1930-1945, caracteriza-se por um amplo processo de diferenciação do empresariado industrial em face dos segmentos agroexportadores. É então que o setor industrial define sua identidade enquanto segmento econômico com interesses próprios, procurando paralelamente conquistar seu espaço político.

A incorporação do setor empresarial ao sistema político se deu por meio de sua participação no esquema corporativo tutelado pelo Estado, mantendo-se simultaneamente as associações paralelas (Diniz, 1978; Leopoldi, 1984). Data desse período a implantação do corporativismo setorial bipartite até hoje em vigor, que se caracterizou pela redução da participação dos sindicatos de trabalhadores nas arenas decisórias governamentais, ao mesmo tempo em que ampliou e consolidou mecanismos de representação direta dos interesses empresariais nas agências estatais. As principais arenas onde se daria a articulação entre elites técnicas e empresariais foram os conselhos econômicos, amplamente criados pelo primeiro governo Vargas (1930/1945), tais como o Conselho Técnico de Economia e Finanças, o Conselho Federal de Comércio Exterior e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (Diniz, 1978). Por um lado, tal arranjo permitiu aos setores empresariais o acesso a arenas estratégicas para a defesa de seus interesses e para a criação de condições favoráveis à acumulação capitalista. Por outro lado, a centralidade assumida pelo sistema corporativo nesse período situou o conjunto da classe empresarial numa situação de dependência frente ao Estado.

O momento seguinte, correspondente à década de 1950, está marcado pela projeção nacional da principal entidade de classe do setor industrial – a Federação das

Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) – cujo papel adquire mais centralidade do que o atribuído formalmente à Confederação Nacional da Indústria (CNI). Ademais, observou-se nessa fase o amadurecimento das propostas do empresariado, com a formulação de um projeto industrializante que veio a integrar a matriz ideológica desenvolvimentista do governo Kubitschek. Dessa forma, ao incorporar-se à ampla coalizão que deu suporte a essa estratégia de desenvolvimento, o empresariado exerceu um papel ativo na montagem do modelo. Observou-se, ainda, o reforço da tendência anterior à representação direta dos interesses empresariais no aparelho burocrático com a criação dos grupos executivos, nos quais os próceres da iniciativa privada teriam participação, ao lado das elites técnicas.

Com a instauração do regime militar de 1964 implementou-se, como é sabido, um projeto de aprofundamento do capitalismo brasileiro, o qual contou com substancial suporte do empresariado. Com o novo regime, inaugura-se o terceiro momento no processo de constituição do empresariado brasileiro enquanto ator político. O conjunto desse período pode ser subdividido em três fases. A primeira dessas fases correspondeu a um momento de forte repressão política e de execução de políticas ortodoxas de estabilização econômica com efeitos recessivos sobre o conjunto das atividades industriais, observando-se um declínio da capacidade associativa. Na segunda delas, verificou-se um marcante aperfeiçoamento da capacidade organizacional do empresariado industrial com a consolidação do sistema de dupla representação de interesses verificando-se considerável aumento das associações paralelas. Essa expansão se dá particularmente nos setores industriais de ponta, configurando-se um processo de diferenciação marcado pela emergência de um segmento moderno e bem articulado com esferas decisórias governamentais na área de política econômica. Há, portanto, um aumento da presença dos interesses industriais na esfera do Estado, com a criação de novas arenas de negociação entre os setores público e privado (Malloy, 1977; O'Donnell, 1982; 1988a, 1988b), destacando-se, entre os conselhos econômicos, o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Conselho Interministerial de Preços (CIP) e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) (Boschi, 1979; Diniz, Boschi, 1987).

Em contraposição, a terceira fase caracteriza-se por um fechamento crescente do processo decisório, que levou a uma progressiva exclusão dos empresários de instâncias estratégicas para a definição das grandes diretrizes da política econômica. Por essa época, já se faziam sentir os efeitos de um ciclo econômico declinante, que se seguiu ao período expansionista da fase do chamado “milagre brasileiro” do início dos anos 1970. A insatisfação crescente do empresariado manifestou-se por meio da campanha contra a estatização da economia, culminando com a retirada de apoio, por parte do setor industrial, ao regime autoritário. Essa retirada foi fator relevante no processo de erosão do regime autoritário, embora não tenha se constituído no fator determinante da liberalização e subsequente abertura política.

Com o advento da Nova República a partir de 1985, o empresariado industrial torna-se mais visível em sua atuação política, assumindo um papel mais ativo, quer por meio de suas lideranças, quer por meio de suas entidades de cúpula – como a Fiesp – a qual já vinha sofrendo um processo de reestruturação, desde o início dos

anos 1980, com a substituição das antigas por novas lideranças identificadas com a face mais moderna do empresariado brasileiro. Paralelamente, verifica-se um estreitamento dos vínculos empresariais com segmentos de uma nova tecnocracia, que passa a ocupar posições centrais no aparelho de Estado, particularmente durante o governo Sarney. Trata-se de uma associação calcada em torno de interesses ligados à modernização capitalista do país, os quais, no entanto, não chegariam a configurar um projeto de reconstrução nacional. Além do reforço dos vínculos com a burocracia governamental, observou-se a revalorização da atuação na arena parlamentar com a eleição de inúmeros representantes das classes empresariais para postos legislativos e a ativação da prática de lobbies durante o funcionamento do Congresso Constituinte, entre 1986/1988 (Diniz, Boschi, 1989b).

Cabe ressaltar, porém, que a modernização e o fortalecimento do papel político dos empresários no período de transição democrática não conduziu a uma ruptura de seu padrão histórico de comportamento. Do ponto de vista da organização de interesses do grupo, as modificações referidas levaram a uma flexibilização da estrutura corporativa pela criação de canais alternativos dotados de maior autonomia, mas não à eliminação da estrutura tradicional. Houve, antes, um tipo de atuação complementar, que tenderia a conter a evolução do conjunto do sistema de representação de interesses em direção a um pluralismo pleno. O que se observou, como tivemos oportunidade de ressaltar, foi a montagem de um sistema híbrido, marcado pela sobrevivência das organizações corporativas, no interior de uma estrutura global cada vez mais complexa e diversificada, processo cujo cerne seria o fortalecimento da estrutura dual ao longo do tempo.

Na medida em que os industriais garantiram, desde a oficialização da estrutura corporativa na década de 1930, a não obrigatoriedade de afiliação, puderam contornar, por meio da estrutura dual, o conhecido problema do *free-rider* em relação ao consumo de bens públicos. Assim, como salientam alguns trabalhos (Santos, 1988; Ribeiro Costa, 1992), os empresários não teriam perdido a capacidade de controlar seus próprios *free-riders*, na medida em que lutaram contra a proposta governamental de se oficializar apenas a estrutura corporativa caracterizada pela afiliação compulsória (Leopoldi, 1984). Dotado da prerrogativa de criar associações paralelas setoriais, o empresariado pode, assim, aumentar sua capacidade retaliatória em relação àqueles que potencialmente pudessem extrair benefícios derivados das atividades das organizações empresariais sem arcar com os custos da participação.

Além disso, a dupla representação fornece uma saída, pela via das associações, aos critérios restritivos impostos pela legislação corporativa, tais como, entre outros, a base territorial, a representatividade regional e a hierarquização. Assim, em consequência da maleabilidade conferida à estrutura de representação dos interesses empresariais em seu conjunto, esse padrão dual ajuda certamente a explicar a sobrevivência da estrutura corporativa tradicional numa etapa do processo de democratização que se caracterizou pela expectativa de profundas reformas institucionais e mesmo a despeito dos protestos que surgiram em inúmeros setores da sociedade contra a manutenção do legado corporativo pela nova Constituição.

Em estudos anteriores, analisando dados referentes à estrutura da representação dos interesses industriais dos anos 1930 até fins dos anos 1980 em termos do surgimento e expansão de sindicatos e associações paralelas (Diniz, Boschi, 1979, 1993a), verificamos a afinidade entre os sindicatos e as fases iniciais do processo de industrialização, em contraste com as associações, típicas de fases mais recentes. Por outro lado, observamos também que a estrutura corporativa oficial persistiu como um canal de participação importante. Na medida em que essa permanência dos sindicatos ocorreu principalmente nos setores tradicionais, enquanto o surto de criação de associações se deu de maneira mais acentuada nos setores modernos, pode-se especular que está em curso certa especialização entre os dois tipos de organizações. Embora o padrão dual seja uma característica da estrutura de representação de interesses do empresariado industrial, desde os primórdios da industrialização, as associações paralelas ou extracorporativas constituem o canal preferencial dos setores mais modernos e dinâmicos, contribuindo para manter a funcionalidade do conjunto do sistema e, dessa forma, para a sobrevivência da estrutura corporativa. Esta experimentou mesmo uma revitalização nas décadas de 1970 e 1980.

Nossas análises apontaram ainda que o processo de criação de organizações de interesse do setor industrial esteve, *grosso modo*, vinculado às fases da industrialização e à natureza do regime político. Como parte de um projeto específico de crescimento industrial, os sindicatos corporativos deram suporte às fases iniciais da industrialização substitutiva de importações, configurando um modelo específico de relações Estado-sociedade, que perdurou ao longo do tempo. É interessante observar que a criação de entidades empresariais não sofreu solução de continuidade durante a vigência do regime autoritário. Na tentativa de detectar o impacto diferencial dos fatores econômicos e políticos, procuramos analisar as diferenças entre o período correspondente ao “milagre econômico” entre 1969 e 1978 e a abertura política, entre 1979 e 1984. O que se observou foi uma retomada do processo associativo no período de expansão da atividade econômica correspondente aos anos do “milagre”, particularmente no caso das associações extracorporativas. Além disso, verificou-se um aumento do associativismo empresarial entre os anos de 1979 e 1984, que correspondem à abertura política. Nessa fase, mantém-se expressiva a porcentagem de novos sindicatos e aumenta de forma ainda mais acentuada a porcentagem de novas associações. Assim, embora sob o autoritarismo não tenha havido uma supressão do associativismo dos setores empresariais, o fato digno de nota é que a abertura teve possivelmente um impacto sobre a capacidade organizacional da classe, estimulando especialmente a criação de canais de articulação de interesses fora da estrutura oficial.

O ritmo de crescimento das associações ao longo do tempo, partindo de uma pequena proporção nas fases iniciais da industrialização, passando por um aumento considerável durante o surto de industrialização acelerada que vai de 1968 a 1978 e atingindo seu ponto mais alto no período de 1979 a 1987, reforça o argumento anterior. Significativamente, esse período corresponde ao declínio econômico provocado pelo agravamento da crise, lado a lado ao progressivo aprofundamento do processo de democratização. Sob esse aspecto, enquanto, na esfera dos partidos, o impacto da crise parece ter favorecido certo desgaste e atomização, no plano associativo esse efeito não se observou, já que foi alta a proliferação de associações

nessa fase. O aspecto que parece estar subjacente tanto ao elemento de crise no sistema econômico, quanto ao avanço da democratização, é a meta da redução da incerteza como motor do impulso associativo. Este tende a aumentar como uma estratégia de preservar espaços e assegurar uma margem mais previsível de ganhos. No que concerne à democratização, o estímulo ao associativismo, ao contrário do que comumente se enfatiza, não resultou apenas da liberalização e da eliminação das restrições legais anteriormente em vigor, mas também da dinâmica competitiva entre as próprias associações. É nesse sentido que a capacidade de renovação da trama associativa e seu teor de resistência às crises são tão centrais à consolidação de uma ordem democrática (Offe, 1983; Panitch, 1979; Schmitter, 1982, 1983; Rueschmeyer *et al.*, 1992; Boschi, 1990).

Tais considerações sugerem cautela quanto ao estabelecimento de uma relação direta entre abertura ou fechamento do sistema político e a dinâmica associativa. É quase senso comum que, sob a vigência de regimes autoritários, dado o alto grau de coerção, a vida associativa tenderia a retrair-se. A observação do processo associativo brasileiro durante o regime militar como um todo fornece evidências contrárias a essa suposição. Tal como ressaltado em alguns estudos, verificou-se, principalmente a partir dos anos 1970, um surto associativo de amplas proporções, não só entre empresários e trabalhadores industriais, mas também nos setores médios e outros segmentos sociais (Boschi, 1987).

Finalmente, nossos estudos mostram ainda a existência de um alto grau de especialização da estrutura de representação dos interesses industriais. Todos os setores da produção industrial acham-se representados quer por meio de uma associação, quer por meio de um sindicato ou de ambos. Como ressaltamos, é bastante frequente a dupla afiliação, ou seja, uma empresa pertencer simultaneamente ao sindicato e à associação que representam o seu setor, como ocorre com as empresas de bens de capital, indústria química, material de transportes, entre outras, que se encontram ligadas, respectivamente, aos seguintes pares de organização: Abimaq/Sindimaq (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos e Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas e Equipamentos); Abiquim/Sindiquim (Associação Brasileira da Indústria Química e Sindicato Nacional da Indústria Química); Anfavea/Sinfavea (Associação Nacional de Veículos Automotores e Sindicato Nacional de Veículos Automotores) e Abipeças/Sindipeças (Associação Brasileira da Indústria de Autopeças e Sindicato Nacional da indústria de Autopeças).

Em síntese, os traços apontados anteriormente permitem caracterizar o corporativismo que se desenvolveu no Brasil como um caso de corporativismo setorial, no qual predominam as organizações mais especializadas, inexistindo uma organização de cúpula capaz de representar a totalidade da categoria empresarial na definição de estratégias globais de ação coletiva. A centralidade que, na estrutura corporativa brasileira, alcançam as organizações de base restrita em face da reduzida expressão das organizações de caráter mais abrangente está relacionada a duas ordens de fatores. De um lado, ao próprio padrão de atuação do Estado, de outro, à predominância de uma tática de atuação empresarial que se caracteriza pela maximização de benefícios particularistas.

Nos anos 1980, as mudanças ocorridas levaram ao aprofundamento da diferenciação e da complexidade crescentes das entidades de representação dos interesses dos vários segmentos industriais. Assim, surgiram novas organizações como o Iedi (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial), o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) e os Institutos Liberais, como os do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. Os novos núcleos abriram canais alternativos de participação, à margem da estrutura oficial. Suas lideranças afirmaram-se por meio do questionamento das entidades corporativas tradicionais e da defesa de um maior grau de autonomia e de independência da representação industrial (Diniz, Boschi, 1993a, 1993b).

O surgimento dessas novas organizações expressou algumas clivagens, dissidências que, conquanto não tenham rompido a supremacia da Fiesp, representaram uma importante fonte de pressão no sentido da mudança e da reorientação ideológica do empresariado. Assim, por exemplo, o PNBE resultou de uma cisão no interior da Fiesp liderada por um grupo de pequenos e médios empresários que não se sentiam representados naquela organização e dela se afastaram denunciando o seu caráter oligárquico e fechado. Além disso, o PNBE expressou um corte geracional, já que seus integrantes foram recrutados entre jovens empresários que revelavam uma visão mais flexível quanto à composição de alianças e à aproximação com a classe trabalhadora. Dessa forma, esse segmento mais jovem do empresariado teria-se liberado do peso de uma socialização política muito marcada pela experiência da tutela estatal. Por outro lado, o Iedi foi formado por iniciativa de um pequeno núcleo de grandes empresários ligados a setores da grande indústria nacional (eletroeletrônica, bens de capital, mecânica, metalurgia, cimento, papel e celulose), enfim, setores que seriam mais afetados com as políticas de abertura da economia e privatização das estatais, seus clientes preferenciais. Destacam-se como segmentos preocupados com a preservação da capacidade industrial instalada no país e com a defesa de uma estratégia mais gradualista de implementação das reformas liberais (Diniz, Boschi, 1993b).

O empresariado em face das transformações recentes: perspectivas do reordenamento político e econômico

Durante o regime militar, como é sabido, o Brasil passou por mudanças estruturais que afetaram drasticamente seu perfil de sociedade agrária, transformando-o numa sociedade essencialmente urbana e industrial. No decorrer desse processo, o empresariado adquiriu peso considerável na economia do país, tendo o aprofundamento do processo de industrialização substitutiva gerado um patamar mais elevado caracterizado por grande complexidade da estrutura produtiva. Com o advento da Nova República, a partir de 1985, o empresariado industrial assumiu maior visibilidade em sua atuação política, participando do processo político democrático de uma forma direta, tendo desempenhado um papel de destaque na Constituinte e mesmo concorrido a cargos executivos (Diniz, Boschi, 1989a; 1989b).

A despeito do vigor demonstrado, observou-se o prevalecimento de uma forte discrepância entre a pujança econômica e a debilidade política, que se expressaria

principalmente pela dificuldade de formulação de plataformas abrangentes. Dessa forma, o empresariado não chegou a se constituir num interlocutor capaz de expressar seus interesses coletivos e falar em nome do conjunto da classe, frente ao Estado e a outros atores relevantes da sociedade. Outro aspecto importante refere-se ao reduzido espaço que uma estratégia de alianças sempre ocupou na prática política do empresariado. Nesse sentido, a parceria com o operariado revelou-se particularmente ausente da prática empresarial. Finalmente, os empresários brasileiros carecem de vinculações orgânicas com os partidos políticos. Longe de investir no apoio a um determinado partido de maneira concentrada, ao longo do tempo, os empresários optaram por diversificar seu apoio, emprestando-o a diferentes partidos de expressão nacional ou regional. Essa tática está afinada com o pragmatismo típico do empresariado brasileiro, ao longo de seu processo de afirmação de identidade coletiva.

Historicamente, a classe empresarial, como demonstramos em diferentes análises, notabilizou-se pela ausência de posições ideológicas claramente definidas, revelando um comportamento marcadamente pragmático no que se refere a questões de natureza político-institucional. Dessa forma, em diferentes momentos, os empresários apoiaram regimes autoritários, como nos anos 1930 e, mais recentemente, durante a vigência do regime militar de 1964. Nesse último caso, a classe empresarial teve mesmo um papel ativo no golpe que instaurou a ditadura no país. Mas, logo adiante, após a crise dos anos 1970, os empresários tiveram uma participação no desencadeamento do processo de abertura, rompendo o pacto autoritário por meio de uma maciça campanha pela desestatização da economia. Razões econômicas e sobretudo de natureza política, ligadas à perda de influência do empresariado sobre o processo decisório, informariam essa postura de retirada de apoio ao regime (Diniz, Boschi, 1989a).

Uma segunda ambiguidade bastante marcante na orientação política do empresariado manifesta-se no contraste entre a convergência na adesão genérica à plataforma neoliberal e cisões pronunciadas em torno da implementação de aspectos específicos desta agenda. Diferentes segmentos da classe revelaram posições divergentes quanto à privatização, desregulamentação, reconversão industrial e abertura da economia, a despeito da concordância básica quanto à necessidade das reformas como um todo.

As implicações dos dois tipos de discrepâncias referidos anteriormente dizem respeito a que a fragmentação que se produziu no seio do empresariado brasileiro, para além da diferenciação estrutural que tenderia a ocorrer em qualquer contexto, traduziu-se pela constituição de núcleos de poder concorrentes, dificultando a formação de coalizões de sustentação das reformas. Essas discrepâncias tenderiam a informar também a suposta lentidão com que o Brasil teria ingressado no caminho das reformas econômicas voltadas ao mercado.

Dessa realidade segmentada que caracteriza o perfil atual do empresariado brasileiro não se deve concluir numa direção necessariamente catastrófica frente à possibilidade de definição de uma nova estratégia de desenvolvimento e de consolidação da democracia. Uma das consequências da diversidade é a quebra de uma posição monolítica em torno de uma perspectiva conservadora, quer seja quanto à

dimensão organizacional, ou quanto à dimensão política. No primeiro caso, como ressaltamos ao longo de todo o trabalho, há várias décadas a estrutura corporativa oficial já não é mais capaz de conter o conjunto do empresariado, observando-se a formação de múltiplas arenas de participação e de manifestação do conflito. No segundo caso, a diversidade interna possibilitou o questionamento crescente das entidades tradicionais e o surgimento de forças de oposição à hegemonia da Fiesp. Uma das possibilidades é a expansão de perspectivas mais abertas a um diálogo com outros setores da sociedade, incluindo a classe trabalhadora, permitindo, assim, maior flexibilidade no tratamento dos conflitos. Por outro lado, tais possibilidades são fortemente condicionadas pelas mudanças da conjuntura política e dos ciclos econômicos. Instabilidade do sistema financeiro internacional, aumento da incerteza, recessão, desemprego, crises de governabilidade são situações propiciadoras do reforço de táticas de curto prazo.

Dessa forma, em função do legado histórico e das características político-institucionais acima referidas, efetivamente inexistem, no país, as condições de viabilidade de pactos de ampla envergadura. Em primeiro lugar, verificou-se a ausência de uma engenharia institucional capaz de conferir incentivos a uma ação aglutinadora (estrutura corporativa de representação de interesses de caráter setorial e disperso, ao lado de uma estrutura partidária com baixo grau de enraizamento social). Em segundo lugar, do ponto de vista da prática dos atores quanto à consecução de ação coletiva, a predominância de formas particularistas de atuação e de perspectivas restritivas contribuiriam também para dificultar ações cooperativas voltadas à concertação de interesses.

Nem por isso estaria descartada a hipótese de estratégias de alianças em torno de questões de caráter menos abrangente. A prática dos acordos mais localizados revelou-se viável em diferentes momentos, destacando-se, mais recentemente, a experiência das câmaras setoriais, que se configuraram como arenas de negociação de caráter tripartite que, no interior do aparelho de Estado viabilizaram a articulação de consenso para a solução de conflitos e produção de políticas industriais (Diniz, 1994c).

Como a análise aqui empreendida deixa entrever, instaurou-se um quadro bastante matizado no que tange ao empresariado e suas relações com a sociedade e o Estado no Brasil. Qualquer saída que implique a contenção dos traços bastante diversificados dessa realidade dentro de um modelo exclusivo traduz uma visão normativa que replicaria uma antiga tradição de impor saídas institucionais pelo alto. Estratégias desse tipo teriam efeitos perversos, tolhendo a evolução da estrutura de representação de interesses do empresariado e bloqueando os focos autônomos de mudança.

BIBLIOGRAFIA

- BOSCHI, Renato.
Elites industriais e democracia. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BOSCHI, Renato.
A arte da associação: política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Luperj, 1987.
- BOSCHI, Renato.
Social movements, party system and democratic consolidation: Brasil, Uruguay, and Argentina. In: Ethier, Dianne (Ed.). *Democratic transition and consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. London: Macmillan, 1990.
- BOSCHI, Renato.
Conversão econômica e problemas da institucionalidade democrática no Brasil. Trabalho apresentado no 4º Simpósio de Estudos sobre o Mundo Andino, 20-22 de abril de 1994. Villa de Leyva (Colômbia). 1994.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.
O colapso de uma aliança de classe. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- CARDOSO, Fernando Henrique.
Empresariado industrial e desenvolvimento econômico no Brasil. São Paulo: Difel, 1972a.
- CARDOSO, Fernando Henrique.
O modelo político brasileiro. São Paulo: Difel, 1972b.
- CARDOSO, Fernando Henrique.
Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO, Fernando Henrique.
Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina. In: Collier, David (Org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- CAWSON, Alan.
Introduction: Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of intermediation. In: Cawson, Alan (Org.). *Organized interest and the State: studies in meso-corporatism*. London: Sage, 1985.
- CAWSON, Alan.
Corporatism and political theory. Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- COSTA, Vanda Maria Ribeiro.
A armadilha do Leviatã. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro, 1992.
- DINIZ, Eli.
Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DINIZ, Eli.
The post-1930 industrial elite. In: Conniff, Michael L.; MacCann, Frank D. *Modern Brazil: elites and masses in historical perspective*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1989a. p.103-120.
- DINIZ, Eli.
Transição, partidos e regimes políticos: algumas considerações. In: Camargo, Aspásia; Diniz, Eli (Org.). *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Luperj, 1989b.
- DINIZ, Eli.
Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. *Dados*, Rio de Janeiro, v.34, n.3, p.349-377, 1991.
- DINIZ, Eli.
Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.20, n.7, p.31-46, 1992.
- DINIZ, Eli.
Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista. In: Soares, Gláucio Ary Dillon; D'Araújo, Maria Celina (Org.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1994a.

DINIZ, Eli.

Estratégias empresariais, crise e reformas liberais: uma análise comparada da América Latina no limiar dos anos 90. *Arché*, Colima, ano 3, n.7, p.67-94, 1994b.

DINIZ, Eli.

Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: as câmaras setoriais como fórum de negociação. *Dados*, Rio de Janeiro, v.37, n.2, p.277-315, 1994c.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n.1, p.9-34, 1977.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Empresariado nacional e Estado no Brasil. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Autonomia e dependência na representação de interesses industriais. *Dados*, Rio de Janeiro, n.22, p.25-48, 1979.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços. In: Lima Jr., Olavo Brasil de; Abranches, Sérgio (Coord.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Luperj, 1987.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: Diniz, Eli; Boschi, Renato; Lessa, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Luperj, 1989a.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Empresários e Constituinte: continuidades e rupturas no modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil. In: Camargo, Aspásia; Diniz, Eli (Org.). *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Luperj, 1989b.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

O corporativismo na construção do espaço público. In: Boschi, Renato (Org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Luperj; Rio Fundo, 1991. p.11-29.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Brasil: um novo empresariado? Balanço de tendências recentes. In: Diniz, Eli (Org.) *Empresários e modernização econômica: Brasil anos 90*. Florianópolis: Editora da UFSC; Itacon, 1993a.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.8, n.23, p.101-119, 1993b.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Empresariado, crise do Estado e democracia no Brasil. Trabalho apresentado no seminário La Nueva Relación entre el Estado y la Burguesia en América Latina, do Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), 20-21 maio 1994. Buenos Aires. 1994.

DINIZ, Eli; LIMA Jr., Olavo Brasil de.

Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia. Brasília: Ipea; Cepal, 1986.

EVANS, Peter.

The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. In: Haggard, Stephan; Kaufman, Robert R. (Ed.). *The politics of economic adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.).

Bringing the State back. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FERNANDES, Florestan.

A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERNÁNDEZ-CASTRO, Joaquín.

The dynamic non-linear model of the political system: unions, business associations and political change in comparative perspective. Trabalho apresentado no 27º World Congress of the International Political Science Association, 17-21 ago. 1997. Seoul. 1997.

GOUREVITCH, Peter.

Politics in hard times. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

LEFF, Nathaniel H

Economic policy-making and development in Brazil, 1947-1964. New York: John Wiley, 1968.

LEHMBRUCH, Gerhard.

Concertation and the structure of corporatist networks. In: Goldthorpe, John H. (Ed.). *Order and conflict in contemporary capitalism: studies in political economy of western European nations*. Oxford: Clarendon Press, 1985.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P.

Industrial association and politics in contemporary Brazil. Tese (Doutorado em Ciência Política) – St. Anthony's College, Oxford, 1984.

LIPSET, Seymour M.; SOLARI, Aldo (Ed.).

Elites in Latin America. New York: Oxford University Press, 1967.

MALLOY, James M. (Ed.).

Authoritarianism and corporatism in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.

O'DONNELL, Guillermo.

Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. In: Collier, David (Org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

O'DONNELL, Guillermo.

Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: Reis, Fábio Wanderley; O'Donnell, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988a.

O'DONNELL, Guillermo.

Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: Reis, Fábio Wanderley; O'Donnell, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988b.

OFFE, Claus.

Societal preconditions of corporatism and some current dilemmas of democratic theory. Trabalho apresentado na conferência Issues on Democracy and Democratization: North and South, 1983. South Bend (EUA). 1983.

OLSON, Mancur.

The logic of collective action. New York: Schocken, 1965.

OLSON, Mancur.

The rise and decline of nations. New Haven: Yale University Press, 1982.

OLSON, Mancur.

A theory of incentives facing political organizations: neocorporatism and the hegemonic State. *International Political Science Review*, [s.l.], v.7, n.2, p.165-189, 1986.

PANITCH, Leo.

The development of corporatism in liberal democracies. In: Shmitter, Philippe C.; Lembruch, Gerhard (Ed.). *Trends toward corporatist intermediation*. London: Sage, 1979.

PAYNE, Leigh A.

Brazilian industrialists and democratic change. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

PIERSON, Paul.

Dismantling the Welfare State? Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

PRZEWORSKI, Adam.

Capitalism and social democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

PRZEWORSKI, Adam.

Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America. New York: Cambridge University Press, 1991.

RUESCHMEYER, Dietrich *et al.*

Capitalist development and democracy. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos.

A pós-revolução brasileira. In: Jaguaribe, Hélio *et al.* *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos.

Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.20, 1988. p.112.

SCHARPF, Fritz.

Crisis and choice in European social democracy. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SCHMITTER, Philippe C.

Interest conflict and political change in Brasil. Stanford: Stanford University Press, 1971.

SCHMITTER, Philippe C.

Reflection on where the theory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going. In: Lembruch, Gerhard; Schmitter, Philippe C. (Ed.). *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage, 1982.

SCHMITTER, Philippe C.

Democratic theory and neo-corporatist practice. Trabalho apresentado na conferência Issues on Democracy and Democratization: North and South, 1983. South Bend (EUA). 1983.

SCHNEIDER, Ben Ross.

Helpless giants: big business and constitutional reform in Brazil. Trabalho apresentado na conferência Power Structure, Interest Intermediation and Policy Making. 13-14 fev. 1997. Londres. 1997.

SCHNEIDER, Ben Ross.

Organized business politics in democratic Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, [s.l.], v.39, n.4, p.95-127, 1998.

VIGUERA, Aníbal.

Los empresarios, la política y las políticas en América Latina: una propuesta de análisis comparado. In: Tirado, Ricardo (Coord.). *Los empresarios ante la globalización*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas; Instituto de Investigaciones Sociales/Unam, 1994.

Empresariado e estratégias de desenvolvimento¹

ELI DINIZ • RENATO BOSCHI

O presente trabalho tem por objetivo analisar as estratégias de desenvolvimento e a retomada do crescimento após as reformas orientadas para o mercado, segundo a percepção de correntes representativas do empresariado industrial, tendo em vista a redefinição do papel dos atores econômicos ante o Estado e o contexto internacional. A primeira parte focaliza os principais aspectos das mudanças que afetaram a estrutura produtiva brasileira, sobretudo a natureza e o volume das transações que alteraram o peso relativo dos investimentos estrangeiros em face do capital doméstico. Em outras palavras, trata-se de identificar a reconfiguração ocorrida no plano das relações produtivas entre os principais segmentos da indústria e suas consequências em termos da posição relativa dos atores e suas relações estratégicas.

Outro aspecto estrutural, destacado na segunda parte, consiste na reconfiguração da estrutura de representação de interesses e na alteração de sua lógica de funcionamento, cuja dinâmica passou a ser pautada, sobretudo, pelo princípio da adesão voluntária e da operação de incentivos seletivos, em vez da compulsoriedade predominante do momento anterior.

Finalmente, a terceira parte concentra-se nas propostas acerca de vias alternativas de desenvolvimento por parte das lideranças empresariais. A análise procura detectar a maneira pela qual os empresários industriais percebem o debate sobre a retomada do crescimento econômico a longo prazo e as perspectivas do capitalismo no Brasil, definidas por cenários alternativos de inserção do país no sistema internacional. Isso implicou o aprofundamento do atual modelo ou a correção de rota com ênfase nas possibilidades de um maior equilíbrio entre os fatores de atração externa e a indução interna.

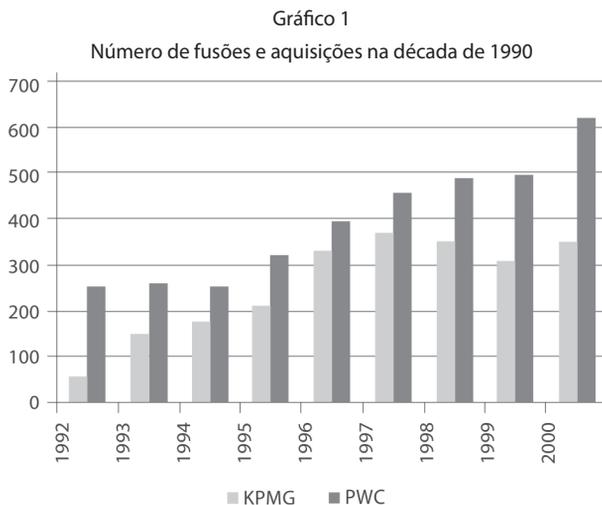
¹ [Publicado originalmente na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n.52, p.15-33, 2003.] Trabalho apresentado no 26º Encontro Anual da Anpocs, GT "Empresariado e ação coletiva", Caxambu, 23-26 out. 2002. Agradecemos ao assistente César Zucco Jr., durante a primeira fase da pesquisa, pelo trabalho de coleta, elaboração de tabelas e gráficos e análise preliminar dos dados. Também a Leonardo Andrada e Sérgio Mastrangelo, assistentes na fase atual, que fizeram levantamentos e sistematizaram as informações utilizadas. Este trabalho faz parte do projeto de pesquisa "Globalização, elites empresariais e reconfiguração do setor privado no Brasil dos anos 90", coordenado por nós com verba da Faperj e bolsa de pesquisa do CNPq.

Reformas econômicas e reestruturação industrial nos anos 1990

A década de 1990 foi marcante do ponto de vista de reformas e mudanças estruturais na economia, que afetaram as bases do capitalismo industrial no Brasil, a participação e o papel dos diferentes atores econômicos. A crise do modelo nacional desenvolvimentista e a transição para um modelo centrado no mercado constituíram a tônica desse período. Essas mudanças atingiram também os diferentes ramos da atividade industrial, com impactos significativos no desempenho da indústria no conjunto da economia. Além disso, as reformas e seus impactos influenciaram sobremaneira o plano de composição e de estratégias de ação coletiva das elites empresariais.

Como já foi bastante discutido, entre os fatores que impulsionaram essas mudanças sobressaem a abertura comercial e o programa de privatizações, implementados a partir do final dos anos de 1980 e intensificados no final da década seguinte. As consequências dessas reformas no plano macroeconômico foram analisadas exaustivamente, o que não se deu em relação aos impactos que elas causaram no âmbito político, sobretudo no que diz respeito à reconfiguração dos atores, à recomposição dos interesses e à organização de suas estratégias de representação.

Examinaremos em primeiro lugar os efeitos da abertura comercial sobre a recomposição da propriedade das empresas, expressa no grande número de falências, fusões e aquisições, que levou a um deslocamento cada vez maior do capital doméstico em favor do capital estrangeiro. Como se pode observar no Gráfico 1, é significativo o volume de fusões e aquisições na década de 1990, segundo dois relatórios especializados (KPMG, 2001; Prince, Waterhouse e Coopers, 2001, respectivamente). Embora com certa discrepância entre as fontes, constata-se uma tendência de crescimento no volume dessas transações ao longo da década, sobretudo a partir de 1997, período em que se intensificam as privatizações. Em 2000, de acordo com Prince, Waterhouse e Coopers, o aumento do número de fusões e aquisições atingiu o seu ponto máximo.



Segundo o relatório da KPMG, é possível se identificar três períodos caracterizados por diferentes formas de atuação do governo. O primeiro, até 1993, refere-se aos efeitos iniciais da abertura da economia, em que ocorreu grande número de fusões em setores como produtos químicos, petroquímicos, metalurgia e siderurgia. O segundo, de 1994 a 1997, corresponde à implementação do Plano Real e à estabilização da economia, o que estimulou novas transações, sobretudo nos segmentos financeiro e eletroeletrônico para além dos já mencionados. Finalmente, no terceiro período (1998-2000) o avanço das privatizações teria propiciado um grande número de transações nos setores de telecomunicações e tecnologia da informação (Tabela 1).

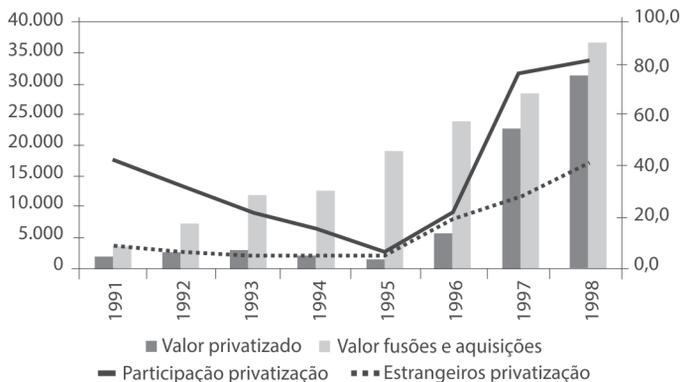
Cabe destacar nesse conjunto de transformações o papel das privatizações como o segundo vetor da reestruturação produtiva em curso nos anos de 1990. O Gráfico 2 permite avaliar o peso das privatizações no total das fusões e das aquisições na economia, assim como o grau de participação do capital estrangeiro. A intensificação da presença desse capital foi, em grande medida, ensejada pelo próprio programa de privatizações, como sugere o crescimento simultâneo de ambas tendências a partir de 1995.

Tabela 1
Fusões e aquisições na década de 1990

Principais setores	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Alimentos, bebidas e fumo	12	28	21	24	38	49	36	26	36	270
Financeiro	4	8	15	20	31	36	28	16	18	176
Químico e petroquímico	4	18	14	13	18	22	25	2	12	128
Metalurgia e siderurgia	11	13	11	9	17	18	23	9	11	122
Elétrico e eletrônico	2	7	5	14	15	19	9	5	5	81
Telecomunicações	1	7	5	8	5	14	31	47	26	144
Tecnologia da informação	nd	nd	8	7	11	8	8	28	57	136
Outros	24	69	99	116	204	204	204	157	219	1.296
Total de fusões	58	150	175	212	328	372	351	309	353	2.353

Fonte: KPMG (2001).

Gráfico 2
Valor das privatizações no total de fusões e aquisições e participação estrangeira em milhões de US\$



Fonte: Siefert Filho e Silva (1999) e KPMG (2001).

O montante das privatizações a partir de 1991 foi bastante expressivo, como se pode observar nos dados da Tabela 2, onde estão computadas as receitas das privatizações no âmbito do PND (Programa Nacional de Desestatização, criado em 1990), nas esferas federal e estadual e no setor de telecomunicações, tratado separadamente.

A privatização do setor de telecomunicações teve início em 1997 e constituiu o mais significativo dos segmentos desse programa, respondendo por 44% da receita do governo federal proveniente das privatizações (Gráfico 3). Apenas os setores de mineração e siderurgia têm expressividade por si próprios no conjunto das receitas federais com privatização.

Qual teria sido, do ponto de vista das reconfigurações no âmbito das empresas, o impacto das reformas orientadas para o mercado, que foram levadas a cabo durante a década de 1990? Segundo dados apresentados por Siefert Filho e Silva (1999), um aspecto saliente da reestruturação produtiva foi a alteração na estrutura da propriedade das maiores empresas brasileiras, com grande redução no número de empresas estatais, crescimento do número de empresas de propriedade estrangeira, além do aumento do número de empresas de propriedade dominante minoritária. A participação das empresas estrangeiras no total das receitas geradas pelas cem maiores empresas teve um aumento significativo na década de 1990. As empresas de propriedade familiar mantiveram-se em número estável ao longo da década, mas sua participação na receita decresceu de 23 para 17% (Tabela 3).

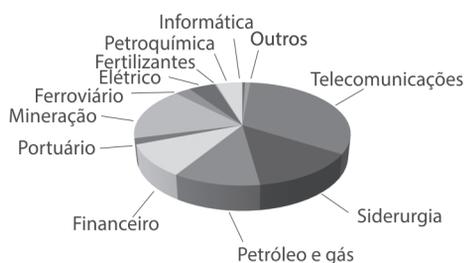
Tabela 2
Receita das privatizações

Programa de privatizações	Receita*
Total federal	65.718
PND	36.615
Telecomunicações	29.103
Total estadual	34.670
Total geral	100.388

* Em bilhões de dólares.

Fonte: BNDES (www.bndes.gov.br).

Gráfico 3
Receita das privatizações federais por setor



Fonte: www.bndes.gov.br

Tabela 3
Estrutura de propriedade das 100 maiores empresas brasileiras

Tipo de propriedade	Número de empresas				% de receita			
	1990	1995	1997	1998	1990	1995	1997	1998
Dispensa	1	3	3	4	0	2	2	3
Dominante minoritária	5	15	19	23	4	11	12	19
Familiar	27	26	23	26	23	17	16	17
Governamental	38	23	21	12	44	30	32	21
Estrangeira	27	31	33	34	26	38	37	40
Cooperativas	2	2	1	1	2	2	0	0

Fonte: Siefert Filho e Silva (1999).

Uma visão mais específica das tendências de alteração no padrão de propriedade das maiores empresas brasileiras ao longo da década pode ser obtida a partir dos dados publicados pelo “Balanço anual” da revista *Exame*. Comparando-se a lista das quarenta maiores empresas classificadas pela origem do capital nos anos de 1989 e 1999, observa-se que a parcela controlada pelo capital estrangeiro aumentou de 37,5% para 45%, enquanto a participação do Estado foi reduzida substancialmente. Entre essas empresas, no final dos anos de 1980, 14 eram estatais, das quais restavam apenas oito em 1999. Entre as dez maiores empresas, se em 1989 havia seis estatais, ao final da década de 1990 apenas três figuravam na lista.

Como se pode observar na Tabela 4, das companhias brasileiras privadas que obtiveram melhor faturamento em 2000, a maior delas (Ambev) é fruto de uma fusão, quatro (Telemar, Telesp e Vale do Rio Doce e Embratel) são resultantes de privatização, e apenas três (Pão de Açúcar, Gerdau e Souza Cruz) são genuinamente do setor privado.

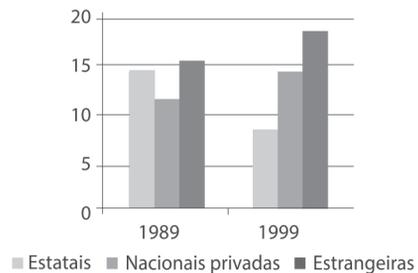
Tabela 4
Companhias brasileiras privadas
e não financeiras com maior
faturamento em 2000

Empresas	Faturamento*
Ambev	11.282
Telemar	10.852
Telesp Operacional	9.821
Vale do Rio Doce	9.820
Pão de Açúcar	9.052
Embratel	8.955
Gerdau	6.226
Souza Cruz	5.337

* Em bilhões de R\$.

Fonte: *Valor Econômico*, 13/3/2001.

Gráfico 4
As quarenta maiores empresas brasileiras
por origem de capital

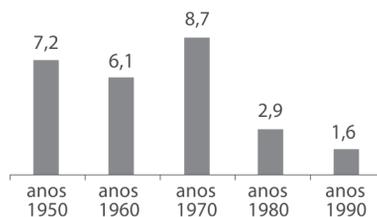


Fonte: “Balanço Anual”, revista *Exame*, 1989 e 1999.

Esse quadro contrasta com os baixos índices de desempenho da economia durante toda a década de 1990. Revertendo a tendência de taxas de crescimento estáveis durante o período da industrialização substitutiva, os anos de 1990 apresentaram uma queda ainda mais acentuada do PIB do que a verificada na década anterior. Houve alguns momentos de expansão entre 1993 e 1994 e entre 1999 e 2000, porém sem recuperação de um ritmo mais constante de crescimento do PIB. O Gráfico 5 mostra o fraco desempenho da economia brasileira nas duas últimas décadas do século XX a partir das taxas médias de variação anual do PIB.

É de se destacar as características do desempenho do setor industrial no quadro descrito de declínio marcante nos índices de crescimento do PIB. Tal desempenho oscilou bastante entre quedas acentuadas (1990, 1992, 1998 e 1999) e períodos de recuperação (1993, 1994, 1997 e 2000). Neste último ano, não apenas se verifica uma forte recuperação, como também a liderança do setor industrial no crescimento do PIB (Tabela 5).

Gráfico 5
Taxa média de variação anual do PIB



Fonte: Iedi (2000).

Tabela 5
Variação do PIB na década de 1990

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB real em %	-5,05	1,25	-0,30	4,43	5,85	4,22	2,66	3,27	0,22	1,21	3,95
Indústria	-8,73	0,26	-4,21	7,01	6,73	1,91	3,28	4,65	-1,41	-1,60	4,79
Serviços	-1,15	0,34	0,30	1,76	1,80	1,29	2,27	2,55	1,10	1,89	3,61
Agropecuária	-2,76	1,37	4,84	-0,07	5,45	4,08	3,11	-0,83	1,84	7,41	2,90
PIB (US\$ bilhões)	439	406	387	430	543	705	775	802	776	557	580*
Renda <i>per capita</i>	3.243	2.771	2.605	2.847	3.546	4.542	4.924	5.022	4.793	3.402	n.d.

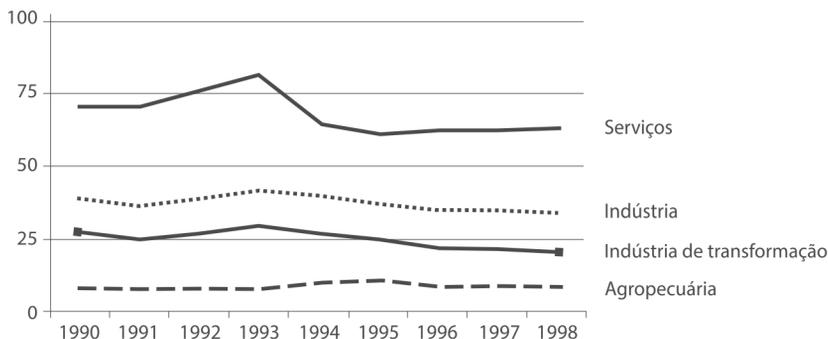
* Dados preliminares

Fonte: "Conjuntura estatística", *Conjuntura Econômica*, v.55, n.3, p.XIX, abr. 2001; *O Globo*, 15/2/2001.

Considerando-se a participação relativa dos diferentes setores no PIB, observa-se uma tendência à estabilização na participação de cada um a partir de 1994, após um declínio verificado nesse ano em relação a 1993. No entanto, a indústria de transformação teve uma participação relativa, na faixa de apenas 25%, com um declínio muito ligeiro (Gráfico 6).

Os dados apresentados na Tabela 6 permitem uma avaliação mais precisa sobre o desempenho relativo da indústria. Na indústria como um todo, houve um

Gráfico 6
Participação dos setores no PIB



Fonte: IBGE, *Sistema de contas nacionais*.

declínio de sua participação relativa no PIB de 38,68%, em 1990, para 33,95%, em 1998. Esse declínio foi um pouco mais elevado em relação à indústria de transformação: de 26,54% para 20,29%, após expressivo aumento em 1993 para a faixa de 29,06%. Em contrapartida, a indústria da construção civil aumentou significativamente sua participação no PIB, constituindo-se o setor que, no conjunto, apresentou melhor desempenho gradativo ao longo da década.

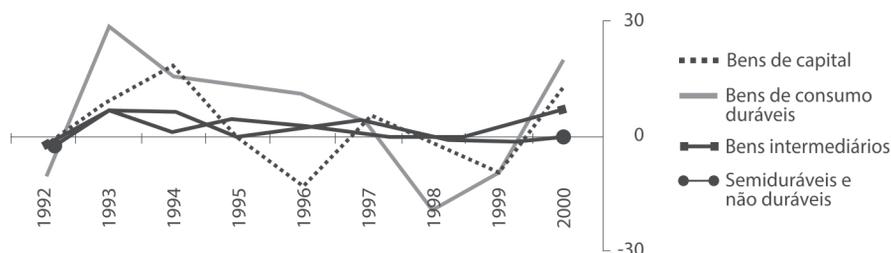
Tabela 6
Participação no PIB

Setores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Agropecuária	8,09	7,78	7,71	7,56	9,85	10,11	7,67	7,87	8,41
Indústria	38,68	36,16	38,69	41,61	40	36,67	34,7	34,84	33,95
Extrativa mineral	1,7	1,62	1,61	1,17	1,03	0,86	0,95	0,89	0,64
Ind. transformação	26,54	24,86	26,42	29,06	26,78	23,91	21,48	21,29	20,29
Serviços ind. de utilidade pública	2,67	2,56	3,03	3,11	3,02	2,67	2,74	2,65	2,7-4
Construção civil	7,76	7,11	7,62	8,26	9,15	9,21	9,51	10	10,26
Serviços	70,34	68,92	77,5	81,81	64,25	60,71	62,31	62,41	62,79
Subtotal	117,12	112,87	123,92	130,99	114,1	106,39	105,33	105,13	105,15
Dummy financeiro	-17,12	-12,87	-23,92	-30,99	-14,1	-6,39	-5,33	-5,13	-5,16
PIB – Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE, *Sistema de Contas Nacionais*.

Cumpra ainda examinar as variações nas principais categorias da produção industrial classificadas segundo a natureza dos bens produzidos. Observa-se nesse caso uma flutuação significativa em seu desempenho, muito embora o sentido geral tenha sido a tendência ao declínio a partir de 1993/1994, particularmente expressivo nos setores de bens de consumo duráveis e bens de capital. Nas categorias de bens intermediários, semiduráveis e não duráveis, as taxas são mais indicativas de um padrão estável ao longo do período. Já entre 1999 e 2000, observa-se uma sensível recuperação nas taxas de crescimento dos bens de capital e dos bens de consumo duráveis (Gráfico 7).

Gráfico 7
Taxas de crescimento da produção por categoria de uso



Fonte: IBGE, Sidra, 2000.

Como interpretar o desempenho da indústria no contexto do novo modelo em função dos dados apresentados? Não é possível visualizar nenhuma tendência clara de estabilização no desempenho da indústria brasileira no período abrangido pela presente pesquisa.² Ao contrário, a década na qual foram instituídas as reformas econômicas se caracterizou por uma grande instabilidade. A oscilação nos índices de desempenho é indicativa de variações conjunturais às quais a economia, num contexto de abertura de mercado, foi submetida – operação de mecanismos seletivos, ausência de políticas industriais ou de projeto de desenvolvimento. No entanto, comparado a contextos onde o baixo desempenho industrial foi resultado de processos de conversão ao mercado, o caso brasileiro, numa leitura mais positiva, talvez se caracterize por uma “depuração seletiva”, que não chegou a comprometer o parque industrial como um todo. É evidente, contudo, que vários setores da indústria sofreram regressão, entre os quais os setores de material elétrico, equipamentos eletrônicos, calçados, vestuário e têxtil apresentaram retração superior a 40% (Anexo I).

Mudanças na estrutura de representação de interesses

A reconfiguração que se observou no âmbito da estrutura produtiva brasileira a partir das reformas que alteraram o papel relativo da indústria no conjunto das atividades econômicas e redefiniram o perfil e a composição dos atores econômicos refletiu-se também na sua organização para a ação coletiva. Dessa forma, a estrutura de representação de interesses passou a ter uma nova configuração para poder se adaptar a um contexto mais competitivo dos circuitos globalizados e à expansão da presença do capital estrangeiro no cenário doméstico. Com a ausência do apoio incondicional do Estado aos interesses da indústria doméstica e com o deslocamento potencial, esse cenário contribuiu para aumentar as incertezas no meio industrial como um todo e, em particular, em alguns setores específicos.

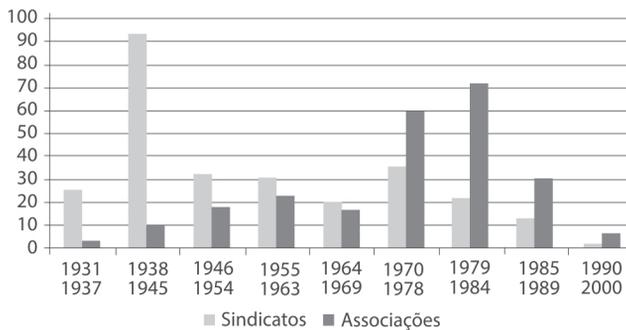
Analisaremos os aspectos mais recentes dessas transformações estruturais, dando continuidade a trabalhos anteriores (Diniz, Boschi, 2000), em que outras dimensões da trajetória dos interesses organizados foram estudadas em detalhe. É importante ressaltar primeiramente a ideia de uma alteração profunda no marco da ação coletiva dos interesses organizados da indústria em função da abertura de mercado e da privatização: de um cenário no qual predominava o mercado protegido com uma estrutura oficial de organização dos interesses de caráter compulsório, vislumbra-se atualmente um quadro de abertura pautado pela competição e por um marco voluntário na organização da ação coletiva, o que alterou a busca de eficiência e a ênfase no desempenho organizacional, como incentivos seletivos para garantir a adesão de seus membros. A centralidade relativa da estrutura corporativa oficial depende da reestruturação das organizações no sentido de promover serviços

² De fato, dados divulgados para a imprensa para o ano de 2001 e a projeção para 2002 revelaram uma queda acentuada da produção industrial e do PIB em 2001 em relação a 2000. A produção industrial apresentou queda de 6,64 para 1,41 na variação percentual anual, com projeção de declínio para 2002. No caso do PIB, a queda foi de 4,36% para 1,51% com a projeção de crescimento para 2002 não superior a 2,1% (*Folha de S. Paulo*, 18/05/2002).

especializados, evitando assim seu esvaziamento, e ao mesmo tempo as associações independentes da indústria estão voltadas tanto para a consecução de níveis crescentes de profissionalização, como para a redefinição de sua base de atuação, num esforço de controlar os *free-riders* potenciais.

Esta pesquisa baseou-se numa recente atualização de um banco de dados sobre as organizações de representação de interesse do empresariado industrial para avaliar as principais tendências dos interesses organizados. Um primeiro aspecto refere-se à evolução da estrutura dual de representação a partir dos anos de 1930 (Gráfico 8). Enquanto o pico da criação de entidades oficiais (sindicatos) ocorreu na fase inicial do processo de industrialização, sobretudo entre 1938 e 1945, com uma retomada nos anos de 1970, o período típico de criação das associações extracorporativas (associações independentes) deu-se entre os anos de 1970 e 1980. A década seguinte – período das reformas orientadas para o mercado e das baixas taxas de crescimento econômico – caracterizou-se por um estancamento no ritmo de criação dos dois tipos de entidade, embora se possa observar mais recentemente um pequeno aumento no número de novas associações.

Gráfico 8
Sindicatos e associações por data de fundação



Ainda que de maneira não sistemática, a pesquisa revelou por meio de diferentes indicadores a adoção por parte de várias entidades de um novo modelo profissional de gestão. Cada vez mais, as entidades parecem adotar um formato de prestadoras de serviços, pautando sua atuação em moldes empresariais e procurando oferecer soluções para problemas cotidianos das empresas.

A Abiquim (Associação Brasileira da Indústria Química) é um caso exemplar, embora não seja exceção. A direção da entidade é totalmente profissionalizada: há um conselho superior composto por empresários, ao qual o presidente executivo responde em última instância. Esse tem, no entanto, total autoridade, representando a entidade para todos os fins, inclusive junto ao governo e à opinião pública. Essa associação realiza uma série de atividades que, anteriormente, eram desempenhadas por cada empresa de forma independente. Isso ocorreu devido à necessidade de reestruturação das empresas em face da abertura econômica e tornou a entidade uma verdadeira empresa prestadora de serviços. Desde a manutenção de uma

central de atendimento a clientes, até o oferecimento de MBA's específicos para a área, a Abiquim realiza uma miríade de funções que certamente ultrapassa a mera representação de interesses.

Muitas são as entidades que possuem diretores executivos, mas o grau de profissionalização varia bastante. Há casos, como o da Abifarma (Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica) e o da já mencionada Abiquim, em que os presidentes são verdadeiros executivos que desempenham até mesmo as atividades políticas da entidade. O IBS (Instituto Brasileiro de Siderurgia) constitui um caso em que o coordenador executivo tem visibilidade similar à de diretores empresários. Na Abinee (Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica), não obstante o presidente ser empresário, as funções de caráter administrativo são da responsabilidade do vice-presidente executivo, e, ao contrário do que ocorre no IBS, o cargo técnico tem menos autonomia e visibilidade do que a liderança empresarial propriamente dita.

Essas características são típicas de associações extracorporativas, mas passaram também a constituir o perfil das principais entidades oficiais. A própria Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), apesar das resistências internas, tem buscado separar as funções técnicas das de direção, e criou recentemente o cargo de diretor executivo: profissional em nível de diretoria remunerado para o exercício da função. A CNI também apresenta essa duplicidade de funções. Além do vasto corpo técnico, que atua em diversas comissões temáticas, essa entidade apresenta em seu organograma três diretores executivos.

Outra importante dimensão da profissionalização diz respeito às relações das entidades com o governo. Com a importância que o poder legislativo vem adquirindo no contexto das decisões políticas nacionais, diversas entidades mantêm escritórios próprios ou contratados para desempenhar funções de *lobby*, comumente denominadas de “relações governamentais”. Quase toda a atividade de *lobby* é realizada por equipes de profissionais. Essa nova realidade tem contribuído, inclusive, para a consolidação de uma nova categoria profissional: lobista dos interesses da indústria.

A centralidade alcançada pela arena congressual causou impacto em inúmeras iniciativas do empresariado no sentido de modernizar e adaptar sua estrutura de representação às mudanças do perfil institucional do país. Movimentos importantes como a Ação Empresarial, diversas entidades de classe como a CNI, a Fiesp e a ABDIB, entre outras, voltaram suas atividades para o Congresso, com o qual passaram a manter um intercâmbio permanente, acompanhando a tramitação dos projetos de interesse para o setor empresarial. Dentro dessa linha evolutiva, alguns fatos merecem destaque.

O primeiro diz respeito à criação da Ação Empresarial, em 1991, para acompanhar no Congresso a tramitação da lei de modernização dos portos. Destituída de uma organização formal, a Ação Empresarial caracterizou-se desde o início como um movimento dotado de muita flexibilidade e liberdade de ação, englobando um amplo leque de interesses e atuando em momentos estratégicos para a defesa de aspectos gerais da pauta empresarial. Além da nova legislação portuária, atuou intensamente durante a revisão constitucional de 1995 e, mais recentemente, vem concentrando sua atividade em torno da tramitação da reforma tributária no

Congresso. Mantém uma conexão mais estreita com a CNI e com o IBS (Instituto Brasileiro de Siderurgia), os quais lhe fornecem suporte organizacional, além de ter também vínculos com um grande número de organizações empresariais, o que lhe dá um grande poder de mobilização. Na avaliação das lideranças empresariais, a defesa de interesses abrangentes, que afetam o conjunto do empresariado, foi uma experiência nova e bem-sucedida no âmbito da estrutura de representação de interesses do empresariado brasileiro.

Outra inovação associada à centralidade da atividade parlamentar foi a criação da Coal (Coordenadoria de Assuntos Legislativos) dentro da CNI. Trata-se de uma assessoria para assuntos legislativos que tem por objetivo o acompanhamento dos trabalhos legislativos de interesse para o empresariado industrial, fornecendo informações para as diferentes entidades de classe acerca dos principais projetos e, ao mesmo tempo, encaminhando aos parlamentares não apenas dados, mas também sugestões formuladas pelas organizações empresariais. Há cinco anos, a Coal edita e faz circular no meio empresarial a agenda legislativa, que divulga informações sobre os vários projetos em tramitação, explicitando a posição das entidades de classe e suas principais propostas.

A criação da Coal não é o único resultado do esforço modernizador que vem alterando a forma de atuação da CNI. No decorrer da última década, a tradicional entidade de cúpula do empresariado industrial passou por uma revitalização que, se não pode ser entendida como uma transformação radical, deu-lhe maior dinamismo e representatividade. Por exemplo, reestruturação e ampliação dos conselhos temáticos, que passaram a formular propostas para diferentes áreas, tais como política industrial, desenvolvimento tecnológico, relações de trabalho, integração internacional, comércio exterior, meio ambiente, além de assuntos legislativos. Houve também uma importante mudança na composição desses conselhos, que passaram a incorporar, ao lado das organizações corporativas, as associações setoriais nacionais, como a ABDIB, a Abiquim, a Abinee, a Anfavea, entre outras. Outro aspecto da modernização da CNI foi a expansão e o aperfeiçoamento de seus quadros técnicos, bem como o reforço de suas funções de assessoria em diferentes campos, além da produção e divulgação de informações relevantes sobre questões econômicas e políticas de interesse de seus associados. Em seu departamento de pesquisa, passou a promover estudos para avaliar o impacto das políticas governamentais sobre os diferentes setores industriais, realizando ainda consultas sistemáticas sobre as opiniões dos empresários acerca dos rumos da economia e outros assuntos relevantes da pauta empresarial.

O terceiro fato indicativo do processo de adaptação das organizações empresariais ao novo contexto foi a criação da Onip (Organização Nacional da Indústria do Petróleo). Caracterizando-se como uma organização não governamental de caráter mobilizador, a Onip reúne os interesses da cadeia produtiva do petróleo em operação no país. Propõe-se a atuar como um espaço de articulação e cooperação envolvendo os principais atores – Petrobrás, empresas privadas, entidades de classe e órgãos governamentais – na busca de estratégias comuns para a expansão e o fortalecimento da cadeia produtiva como um todo. Em outros termos, busca-se chegar a um consenso em torno de interesses comuns, para além das diferenças setoriais.

Ao contrário das organizações anteriores, o alvo da atuação da Onip é o poder Executivo, destacando-se a ANP (Agência Nacional do Petróleo), o Banco Central, o BNDES, os ministérios da Fazenda, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento e outros. Entre as entidades de classe, estão incluídos sindicatos e federações patronais integrantes da estrutura corporativa ao lado das associações setoriais nacionais ligadas à cadeia do petróleo. A articulação com o governo se dá por meio da montagem de uma rede de conexões que envolve os diferentes atores, segundo um padrão informal, não havendo canais e arenas institucionalizadas de negociação e de acesso.³

Estratégias de desenvolvimento: alternativas e perspectivas

Em trabalho anterior (Diniz, Boschi, 2001), analisamos a avaliação das principais lideranças empresariais acerca do impacto das políticas macroeconômicas executadas ao longo dos anos de 1990 na estrutura produtiva e nos rumos da economia do país. Como ressaltamos, houve consenso em torno da importância da estabilização econômica, percebida pela totalidade dos entrevistados como um ganho do governo Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, com relação às reformas orientadas para o mercado, o que predominou foi uma atitude crítica quanto ao ritmo e à forma de implementação dessas reformas. Os erros de execução foram causados, segundo os empresários, pelas dificuldades enfrentadas pelas empresas brasileiras, submetidas a uma profunda reestruturação sem o respaldo de políticas governamentais eficientes, capazes de conduzir a uma adaptação equilibrada e gradual. Essa lacuna explicaria o impacto destrutivo sobre o setor industrial, o qual se manifestou por inúmeros indicadores. Fechamento de empresas, falências, associações e fusões com empresas estrangeiras, queda substancial do nível de emprego na indústria, desarticulação de cadeias produtivas já consolidadas (como a cadeia eletroeletrônica), ampla desnacionalização da economia, tudo isso foi apontado como as principais consequências da abertura descontrolada e do aumento da vulnerabilidade externa da economia, principalmente entre 1995 e 1998, sobressaindo entre os setores mais afetados as indústrias têxtil, de máquinas e equipamentos, de autopeças e de produtos eletrônicos. Essa avaliação negativa não ocasionou, entretanto, um movimento de resistência organizado. Ao contrário, as principais entidades empresariais, representadas nas declarações e nas ações de suas lideranças mais expressivas, mantiveram o apoio à agenda governamental. O êxito do Plano Real garantiu a unidade do conjunto da classe em torno da estabilidade econômica, a despeito do sacrifício imposto a alguns setores, desencorajando manifestações de dissidência e isolando os mais descontentes.

Esse quadro alterou-se no final da década de 1990, quando surgiram os primeiros indícios de ruptura do consenso, o qual, certamente, foi a base de sustentação do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. As divergências na coalizão dominante manifestaram-se em diferentes níveis. No círculo governamental, a corrente liberal-desenvolvimentista fortaleceu-se sob a liderança de figuras de peso, como o ministro Luiz Carlos Mendonça de Barros. Para além da burocracia

³ Ver a lista de membros da Onip no Anexo 2.

governamental, no meio empresarial, observou-se também uma importante fissura no apoio do conjunto da classe às políticas liberais.

Essa cisão veio a público durante o ano eleitoral de 1998, numa conjuntura marcada pela proposta de reeleição do presidente em exercício e pelo debate em torno da necessidade de uma redefinição de rumos. A postura crítica foi liderada por duas importantes organizações empresariais – Fiesp e Iedi (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) – e por um grupo recém-constituído, integrado por oito organizações empresariais – Movimento Compete Brasil –, delineando-se pela primeira vez um esforço de resistência conjunta. A despeito das diferenças de cada um desses segmentos, havia convergência de opinião quanto à redefinição de prioridades a favor da retomada do desenvolvimento e à adoção de uma política industrial que ajudasse a revitalizar a indústria brasileira.

Uma nova conjuntura estava então se formando, cujo cerne era a ideia de que a estabilidade econômica não bastava, seria preciso uma reorientação drástica na política econômica, tendo em vista um projeto de mais longo prazo. Abertura indiscriminada, juros altos e sobrevalorização da moeda teriam criado um ambiente muito favorável aos interesses financeiros em detrimento dos interesses industriais, privilegiando ainda o capital estrangeiro em detrimento do doméstico, o que também teve implicações negativas para o conjunto da economia ao gerar estagnação e altas taxas de desemprego. Dessa perspectiva, estariam esgotadas as condições para a permanência da política de estabilização como prioridade exclusiva e absoluta do governo. A preocupação unilateral com o controle da inflação, associada ao ajuste fiscal a qualquer custo, conduziram o país a um impasse, pois estagnaram o crescimento e inviabilizaram de fato uma estratégia de desenvolvimento sustentado. Além disso, não existia no governo um espaço institucional onde essas propostas pudessem ser discutidas e que se configurasse como centro de confluência das expectativas de mudanças.

Nesse contexto surgiu a proposta de criação do Ministério da Produção, ideia essa que não foi levada a cabo, mas que, posteriormente, deu origem ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Isso sinalizou a intenção de se construir um espaço de discussão para as questões ligadas à expansão da base produtiva e à retomada do desenvolvimento. Fatores externos vinculados à crise internacional decorrente da moratória da Rússia e ao novo acordo com o FMI (pelo qual se negociou um pacote de US\$ 41 bilhões nas vésperas da reeleição do presidente), ao lado de problemas internos relacionados às suspeitas de irregularidades no programa de privatizações, provocaram uma mudança expressiva da política econômica. Entre as principais inovações, destacam-se a elevação do *superavit* primário para 3,75%, a substituição do regime de câmbio fixo pela liberdade cambial e o reforço da austeridade fiscal com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Após a reeleição, o presidente Fernando Henrique substituiu Gustavo Franco na presidência do Banco Central pelo economista Armínio Fraga, deflagrando uma nova fase a partir de 1999, que arrefeceu as condições inibidoras do dinamismo da economia e possibilitou a ocorrência de surtos espasmódicos de crescimento quando as condições internacionais se tornaram

menos restritivas. Sob tais condições, verificou-se o restabelecimento do consenso em torno da prioridade da preservação dos fundamentos macroeconômicos.

Estabilidade de preços, austeridade fiscal e equilíbrio das contas públicas assumiram mais uma vez o *status* de primeiro lugar na agenda governamental, determinando um refluxo das demandas em prol da ênfase desenvolvimentista. Observou-se ainda o restabelecimento da hegemonia do Ministério da Fazenda e do Banco Central na orientação da política econômica, relegando o Ministério do Desenvolvimento a uma posição subordinada. Por outro lado, apesar de contida, a demanda pela revisão do modelo econômico não desapareceu. Entre os críticos da rigidez fiscal, algumas lideranças empresariais, em diferentes momentos ao longo do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, defenderam a redefinição de prioridades a favor do fortalecimento do parque produtivo nacional, da expansão das exportações e de uma política mais agressiva de comércio exterior.⁴ Assim, a constância da meta do desenvolvimento foi um fator importante para a reativação do debate em torno da busca de uma nova estratégia econômica para o país.⁵

Nesse sentido, a proposta de criação da Alca (Área de Livre Comércio das Américas), ao mesmo tempo em que foi percebida como uma oportunidade a longo prazo de estimular o desenvolvimento pela expansão do comércio exterior, suscitou críticas do empresariado em função das condicionalidades impostas pelos Estados Unidos durante o processo de negociação do novo bloco comercial. Dessa forma, expressas em documentos da CNI e do Iedi, essas críticas se dirigiram, fundamentalmente, às barreiras tarifárias e não tarifárias que incidem sobre produtos de exportação, onde o Brasil é competitivo, de forma a reverter as condições de assimetria avaliadas como prejudiciais aos interesses do país e da indústria nacional. Além disso, a opção pela Alca reduziria as vantagens comparativas que o Brasil atualmente desfruta nas áreas de comércio latino-americanas, como a Aladi (Associação Latino-americana de Integração) e, principalmente, o Mercosul.

As posturas do empresariado são, aliás, congruentes com o questionamento da forma pela qual foi realizado o processo de liberalização comercial, assim como com a ideia de que é essencial para a definição de uma nova estratégia de desenvolvimento a capacidade de exportação. Cumpre salientar também, na perspectiva de avaliação do significado da Alca, a necessidade de reforma tributária e a redução do chamado custo Brasil como possibilidade de alavancar as exportações em setores em que o país possa ser competitivo.

⁴ A esse respeito ver, por exemplo, Coalizão Empresarial (1999, 2000) e Iedi (2002).

⁵ Como parte desta pesquisa realizamos um levantamento nos jornais *Folha de S. Paulo*, para o período de 1994 a 1998, e *O Globo*, para os anos de 1998 e 2002, com o objetivo de apreender as conjunturas eleitorais. Apuramos a constância do tema da política industrial quando anunciado pelas principais entidades do empresariado nesse período. Em relação à Fiesp, a demanda por política industrial constituiu, em ambos os jornais, cerca de 20 a 24% do total das matérias veiculadas sobre a entidade. No caso da CNI e do Iedi, embora as matérias publicadas contivessem em sua maioria críticas à política econômica do governo, a demanda por política industrial também constituiu um conjunto expressivo, com cerca de 17 a 18% das matérias voltadas para esse tema.

A conjuntura eleitoral de 2002 reacendeu o debate em torno da retomada do desenvolvimento, num processo em que a convergência das propostas das principais entidades empresariais foi considerada o elemento central. Reitera-se, nesse sentido, a noção de que a alternativa para a retomada do desenvolvimento residiria em corretivos ao processo de abertura indiscriminada da economia, instaurado durante a década de 1990. Assim a ênfase de três propostas formuladas pela CNI, Fiesp e pelo Iedi no primeiro semestre de 2002 centrou-se na urgência da adoção de uma política industrial consistente de estímulo às exportações e à substituição competitiva de importações, de forma a reduzir o *deficit* da balança comercial, com uma série de efeitos em cadeia, como a criação de capacidade tecnológica, produção de bens de alto valor agregado, aumento de produtividade e expansão do emprego na indústria.⁶ A ideia central comum às três propostas é a recuperação do dinamismo da economia e a consecução de metas de crescimento econômico que, segundo a Fiesp, deveria alcançar um nível próximo a 5% ao ano. Também o crescimento do emprego constitui-se um importante vetor dos documentos, assim como a reversão no processo de informalização do mercado de trabalho. Por fim, a reforma tributária foi apresentada como um objetivo estratégico para viabilizar o processo de desenvolvimento, reduzindo o chamado custo Brasil pela eliminação de impostos cumulativos e pela racionalização da carga fiscal. Quanto aos aspectos mais específicos das propostas, é possível organizar as sugestões em duas dimensões, quais sejam, a política industrial propriamente dita e as condições institucionais para a sua viabilização.

O programa de desenvolvimento industrial sugerido pela CNI articula-se em torno de três eixos: política de comércio exterior e de negociações comerciais internacionais, política de inovação tecnológica e política de desenvolvimento e integração nacional voltada para a redução de disparidades regionais. No interior destes, destacam-se itens como a ideia de fortalecer a Câmara de Comércio Exterior e de formular um plano estratégico de desenvolvimento de exportações, além do apoio a projetos de substituição competitiva de exportações. São apontados ainda os desafios a serem vencidos dentro desse campo, a maior parte dos quais concernem à correção de distorções introduzidas pelo processo de abertura comercial indiscriminada.

Um aspecto bastante diferenciado do documento da CNI diz respeito aos desafios na área de inovação tecnológica. As propostas discutem não apenas a questão da capacitação tecnológica comumente suscitada para o campo de pesquisa e desenvolvimento, mas também a necessidade de financiamento às diversas atividades de inovação, assim como o tratamento tributário adequado e o incremento à formação de redes e parcerias. Paralelamente a esse debate, foi realizado um importante trabalho que resultou na criação, em fevereiro de 2002, da Protec (Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica), por ocasião de uma reunião na Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq). Esse projeto contou com o apoio de associações de indústrias e das federações, no sentido de mobilizar o setor produtivo e a sociedade em geral para a criação e o aprimoramento de políticas de

⁶ Cf. Iedi (2002), Fiesp/Ciesp (2002) e CNI (2002).

incentivo à inovação tecnológica, as quais garantiriam ao país uma maior competitividade.⁷ Foi também realizado, em julho de 2002, o primeiro Encontro Nacional da Inovação Tecnológica para Exportação e Competitividade (Enitec).

O aspecto peculiar das propostas desenvolvidas na Fiesp enfatiza a constituição de grupos empresariais brasileiros de porte mundial, no sentido de fortalecer e ampliar a inserção do país no cenário internacional. É com relação ao estabelecimento de um novo marco regulatório, contudo, que a proposta da Fiesp mais se diferencia. O documento considera a criação de instituições reguladoras fortes e desburocratização do Estado imperativos ao aumento de competitividade da indústria brasileira.

Para a viabilização dessas propostas, sobretudo nos documentos da CNI e da Fiesp foi dada muita ênfase ao ambiente político institucional. A garantia de condições de governabilidade é vista pelo prisma da reforma política, englobando nesse sentido mecanismos de fortalecimento dos partidos políticos, fidelidade partidária e transparência do processo eleitoral, inclusive no que diz respeito às regras de financiamento de campanhas, além do aperfeiçoamento do processo legislativo. Ademais, o papel do Judiciário foi considerado condição essencial para o funcionamento eficiente do mercado, reiterando, basicamente, a garantia de contratos e o respeito à propriedade. A reforma poderia se dar seja por meio do aprimoramento das regras relativas ao processo judiciário, seja dotando o poder Judiciário de maior autonomia, como explicitado no documento da CNI.

Considerações finais

O presente trabalho procurou avaliar o impacto das políticas governamentais ao longo dos anos de 1990 – notadamente a estabilização econômica e as reformas orientadas para o mercado – na estrutura produtiva do país, na organização dos interesses do empresariado industrial, assim como na percepção das lideranças empresariais acerca dos desafios e das perspectivas apresentadas ao país.

⁷ O Conselho Deliberativo da Protec tem, como membros titulares, os presidentes das quinze entidades fundadoras. A presidência está a cargo de Luiz Carlos Delben Leite, presidente da Abimaq; integram também a diretoria, José Miguel Chaddad, diretor da Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia de Novas Empresas Inovadoras (Anpei), e Nelson Brasil de Oliveira, diretor da Associação Brasileira da Indústria de Química Fina e Biotecnologia (Abifina), a qual sediará a Protec no Rio de Janeiro. A entidade também realizará reuniões regulares em São Paulo. Como vice-presidentes, Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, presidente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan); Horácio Lafer Piva, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp); José Carlos Gomes Carvalho, presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep); José Fernando Faraco, presidente da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc); e Robson Braga de Andrade, presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg). Como conselheiros, Carlos Paiva Lopes, da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee); Celso Antonio Barbosa, da Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (Anpei); Dante Alário Júnior, da Associação dos Laboratórios Nacionais (Alanac); Fernando Sandroni, do Centro das Indústrias do Rio de Janeiro (Cirj); José Augusto Marques, da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib); Luiz Carlos Baeta Vieira, do Centro de Integração de Tecnologia do Paraná (Citpar); Luiz Cezar Auvray Guedes, da Associação Brasileira da Indústria de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (Abifina); Mário Bernardini, do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp); e Sérgio Moreira, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Os empresários apresentaram a Protec para Fernando Henrique Cardoso em 05/03/2002 (cf. <http://www.brasilnews.com.br>).

Observou-se em primeiro lugar uma profunda reestruturação econômica do país, alterando-se os fundamentos do capitalismo industrial herdados da estratégia desenvolvimentista. O modelo do tripé, consolidado no regime militar, que se caracterizava por certo equilíbrio entre os setores estatal, privado nacional e privado estrangeiro, alterou-se de forma substancial pelo refluxo do Estado-empresário, pelas privatizações, pela influência cada vez maior de grupos transnacionais e, ainda, pelo drástico estreitamento do espaço das empresas nacionais. A desnacionalização da economia alcançou proporções até então inéditas, delineando-se uma nova ordem econômica, marcada pela primazia do capital internacional. Além disso, a prioridade absoluta atribuída às metas de estabilização econômica, à austeridade fiscal e ao equilíbrio das contas públicas traduziu-se no baixo desempenho da economia. Oscilou-se entre a estagnação econômica e momentos de surtos episódicos de crescimento, os quais eram revertidos sempre que as condições externas se tornavam adversas. Baixas taxas de crescimento, redução da produção industrial, aumento do desemprego e expansão do setor informal, altas taxas de juros e escassez do crédito, redução das exportações e aumento das importações, tudo isso manteve a produção doméstica sob limites particularmente rígidos, manifestados pelo grande número de concordatas, falências, fusões e reestruturação patrimonial.

A despeito das dificuldades, das incertezas e da insatisfação de segmentos expressivos do empresariado, não se observou nenhuma ação de resistência organizada. Ao contrário, predominaram o apoio à agenda neoliberal e a adesão ao consenso criado pelo êxito do Plano Real. Este, além de ser um marco no controle do processo inflacionário, representou um importante capital político, garantindo a legitimidade da agenda governamental. Em contrapartida, no final da década de 1990, a eclosão de sucessivas crises no cenário internacional levou a um acirramento das posições em relação às potencialidades do modelo econômico. A crítica à política econômica centrava no eixo da sobrevalorização cambial e nas altas taxas de juros que já se faziam presentes na agenda do empresariado, e o debate chegou a um razoável consenso acerca da necessidade de se retomar o crescimento por meio de uma política industrial consistente, centrada no aumento das exportações e na inserção competitiva do país no cenário internacional.

Num quadro de progressiva fragmentação da dinâmica dos interesses organizados e sua evolução para uma direção mais competitiva, é interessante ressaltar a convergência entre as propostas das principais entidades porta-vozes do empresariado, como a CNI, a Fiesp e o Iedi, no que diz respeito a uma expressiva reorientação da política econômica, ou seja, a necessidade de se priorizar a meta do desenvolvimento com capacitação tecnológica e geração de empregos.

No novo ambiente institucional, foi fundamental o fato de a ação coletiva ter começado a se pautar pela lógica da competitividade, isto é, pela operação de incentivos seletivos como o mecanismo principal da lógica de associação. Em outras palavras, a desconstrução do antigo corporativismo, somada ao próprio processo gradual de transformação e adaptação da estrutura de representação de interesses, sobretudo nas décadas mais recentes, romperam com os parâmetros de atuação dos interesses organizados, quais sejam, a prevalência do monopólio da representação

e a obrigatoriedade de filiação. O caráter voluntário passou a ser o motor da organização coletiva.

Entretanto, poderia estar se desenhando uma assimetria na capacidade de organização dos interesses entre as classes, ainda maior do que aquela observada no âmbito do velho corporativismo. A desmobilização do sindicalismo, as altas taxas de desemprego e o declínio da política social contribuíram para a intensificação dessa desigualdade estrutural, sobretudo no plano das relações com o Estado em que a ação coletiva vem sendo reestruturada.

O quadro de fragmentação dos interesses privados e sua lógica de atuação pautada pela competição, somados aos novos padrões de acesso ao setor público pela via de lobbies, autorizam a qualificar o conjunto desses processos como uma certa “americanização” das relações público/privado. A esse respeito, cumpre ressaltar como algo positivo a capacidade de recomposição e a flexibilidade de adaptação da representação dos interesses, que possui um rico potencial de se institucionalizar nas mais diferentes direções. Em contrapartida, de maneira não tão positiva, destaca-se a capacidade dos interesses privados, que são mais organizados, em se apropriar do espaço público.

Na estrutura de representação de interesses do empresariado industrial, podem ser detectados pontos de continuidade e de ruptura. Quanto aos primeiros, a estrutura formal permaneceu destituída de uma organização de cúpula abrangente capaz de dar forma e expressão a interesses multissetoriais. Por outro lado, como resultado do processo adaptativo da última década, surgiram novas organizações voltadas para a articulação e a mobilização de setores da produção industrial ou mesmo do conjunto do empresariado para a negociação junto ao Executivo ou ao Legislativo, tendo em vista a defesa de políticas de interesse da classe empresarial em seu conjunto ou de alguns segmentos mais expressivos. Este é, como foi analisado, o caso da Onip, que representa os interesses da cadeia produtiva do petróleo, e o da Ação Empresarial, movimento integrado por mais de cinquenta entidades empresariais para acompanhar e influir na aprovação de leis que afetam o funcionamento do mercado brasileiro, como a nova lei dos portos e das patentes, além da reforma tributária. Outro exemplo nessa mesma direção é o da criação da Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica (Protec), fundada por quinze entidades empresariais com o objetivo de desenvolver uma política industrial de fomento direto à geração de novas tecnologias, componente fundamental da agregação de valor e competitividade da produção nacional. Trata-se de iniciativas inovadoras que tendem a tornar mais dinâmico o complexo organizacional do empresariado industrial. Buscam formas de ação capazes de contornar a heterogeneidade, as clivagens e as divisões internas, mobilizando interesses mais gerais e procurando articular formas concertadas de atuação.

Finalmente, é possível apontar mudanças importantes em curso no que diz respeito aos rumos do capitalismo no país e sua inserção na nova ordem internacional. Verifica-se, em primeiro lugar, que as reformas econômicas e a consequente reestruturação produtiva ocasionaram alterações nas relações estratégicas entre os atores. Estas, por sua vez, influenciaram o padrão de atuação coletiva e de organização dos interesses do empresariado. Sob esse ponto de vista, o que ocorreu de mais

significativo foi a tendência a contrabalançar a dispersão por meio da construção de plataformas mais aglutinadoras, ainda que provenientes de organizações mais específicas, voltadas para objetivos delimitados. Por outro lado, os programas e as alternativas propostos pelas entidades de caráter mais abrangente têm se encaminhado na direção de uma perspectiva mais afinada com a viabilidade de alternativas comprometidas com uma estratégia de desenvolvimento de mais longo prazo, capaz de superar as limitações impostas por um contexto internacional extremamente restritivo. Essa estratégia implica, segundo a visão desses atores, a correção seletiva do processo de abertura da economia e a revisão de pontos fundamentais da política econômica, embora mantenha o compromisso com a preservação da estabilidade econômica. Resta saber como compatibilizar essas metas, ou seja, como ampliar a liberdade na administração das condicionalidades externas e articular internamente uma coalizão capaz de sustentar essa via alternativa.

Anexo 1

Participação na indústria de transformação no PIB*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Var. %
Indústria de transformação	26,54	24,86	26,42	29,06	26,78	23,91	21,48	21,29	20,29	-23,55
Indústria do café	0,16	0,18	0,15	0,24	0,31	0,24	0,21	0,17	0,24	50,00
Óleos vegetais	0,28	0,33	0,52	0,37	0,38	0,29	0,29	0,39	0,39	39,29
Farmacêutica e perfumaria	0,72	0,54	0,79	0,97	0,84	0,77	0,73	0,84	0,90	25,00
Laticínios	0,26	0,24	0,25	0,24	0,22	0,27	0,29	0,27	0,30	15,38
Outros produtos alimentares	1,05	1,18	1,33	1,31	1,25	1,20	1,19	1,18	1,20	14,29
Automóveis, caminhões e ônibus	0,59	0,65	0,62	0,75	0,83	0,95	0,88	0,97	0,65	10,17
Refino de petróleo	2,85	2,25	3,49	5,01	3,80	2,74	2,22	2,45	3,00	5,26
Abate de animais	0,50	0,51	0,51	0,65	0,60	0,59	0,58	0,50	0,49	-2,00
Elementos químicos	0,79	0,93	1,00	1,34	1,13	0,82	0,74	0,87	0,76	-3,80
Benef. de produtos vegetais	0,78	0,91	1,06	1,02	0,91	0,73	0,74	0,79	0,72	-7,69
Minerais não metálicos	1,31	1,37	1,27	1,23	1,29	1,14	0,97	1,06	1,11	-15,27
Máquinas e tratores	2,33	1,96	2,37	2,76	2,53	2,14	1,97	1,87	1,80	-22,75
Outros metalúrgicos	1,43	1,42	1,25	1,38	1,44	1,29	1,17	1,20	1,06	-25,87
Papel e gráfica	1,19	1,46	1,16	0,91	0,91	1,11	0,98	0,89	0,83	-30,25
Siderurgia	0,96	1,04	1,29	1,23	1,08	0,96	0,80	0,76	0,65	-32,29
Madeira e mobiliário	0,99	0,91	0,77	0,92	0,95	0,89	0,79	0,75	0,67	-32,32
Metalurgia dos não ferrosos	0,53	0,52	0,46	0,39	0,50	0,48	0,41	0,37	0,35	-33,96
Borracha	0,41	0,39	0,41	0,42	0,40	0,37	0,32	0,33	0,27	-34,15
Artigos de plástico	0,80	0,66	0,58	0,67	0,56	0,58	0,60	0,57	0,52	-35,00
Outros veículos e peças	1,15	0,97	1,07	1,20	1,23	1,13	0,95	0,88	0,71	-38,26
Químicos diversos	1,24	1,28	1,14	1,09	0,94	0,79	0,81	0,80	0,75	-39,52
Material elétrico	0,92	0,78	0,84	0,75	0,71	0,72	0,59	0,56	0,55	-40,22
Indústrias diversas	0,70	0,67	0,65	0,72	0,69	0,57	0,48	0,44	0,40	-42,86
Açúcar	0,23	0,23	0,23	0,24	0,24	0,18	0,15	0,14	0,13	-43,48
Equipamentos eletrônicos	1,16	0,95	0,77	0,84	0,94	1,04	0,94	0,76	0,56	-51,72
Fabricação de calçados	0,44	0,41	0,50	0,51	0,40	0,32	0,30	0,27	0,19	-56,82
Artigos do vestuário	1,07	0,77	0,73	0,69	0,64	0,60	0,55	0,47	0,44	-58,88
Indústria têxtil	1,56	1,20	1,08	1,09	0,93	0,84	0,73	0,63	0,53	-66,03

* Por ordem de variação relativa.

Fonte: IBGE, *Sistema de Contas Nacionais*.

Anexo 2
Sócios da Onip

ABCE	Associação Brasileira dos Consultores de Engenharia
ABDAN	Associação Brasileira para Desenvolvimento de Atividades Nucleares
ABDIB	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
Abeam	Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo
Abegás	Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado
Abemi	Associação Brasileira de Engenharia Industrial
Abimaq	Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos
Abinee	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
Abitam	Associação Brasileira das Indústrias de Tubos e Acessórios de Metal
Abrapet	Associação Brasileira de Perfuradores de Petróleo
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Fieam	Federação das Indústrias do Estado do Amazonas
Fieb	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
Fiemg	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Findes	Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
Firjan	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
GES	Governo do Estado do Espírito Santo
GRJ	Governo do Estado do Rio de Janeiro
GRN	Governo do Estado do Rio Grande do Norte
IBP	Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PM	Prefeitura de Macaé
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sobena	Sociedade Brasileira de Engenharia Naval
Simme	Sindicato das Indústrias Mecânicas e de Material Elétrico do Município do RJ
Sinaval	Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore
Sindical	Sindicato da Indústria de Condutores Elétricos, Trefilação e Laminação de Metais Não Ferrosos do Estado de São Paulo

Fonte: www.onip.org.br, 2001.

BIBLIOGRAFIA

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Globalização, herança corporativa e representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Conrad Adenauer, p.15-88, 2000.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Reconfiguração do mundo empresarial: associações de representação de interesses, lideranças e ação política. Trabalho apresentado no 25. Encontro Anual da Anpocs, 16-20 nov. 2001. Caxambu. 2001.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.

Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, v.5, p.48-81, 2002.

ZUCCO JR., César.

Análise sobre a indústria brasileira na década de 1990. Rio de Janeiro: Iuperj. 2001. Relatório de pesquisa.

Documentos e fontes

BNDES.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Privatizações*. 2000. Disponível em: www.bndes.gov.br/pnd1000.

COALIZÃO EMPRESARIAL.

Contribuição do setor empresarial brasileiro para negociações da Alca. Rio de Janeiro: CNI. 1999.

COALIZÃO EMPRESARIAL.

A visão da coalizão empresarial brasileira sobre o processo de negociações da Alca. Rio de Janeiro: CNI, 2000.

CNI.

Confederação Nacional da Indústria. *A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento*. Brasília: CNI, 2002.

FIESP/CIESP.

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo/Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. *O Brasil de todos nós* (proposta da Fiesp/Ciesp para discussão com a sociedade). São Paulo: Fiesp/Ciesp, jan. 2002.

IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema IBGE de recuperação automática de dados – Sidra, 2000. Disponível em: www.sidra.ibge.gov.br. Acesso em: 25 jan. 2017.

IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema de contas nacionais. S.d. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=48. Acesso em: 25 jan. 2017.

IEDI.

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *Indústria e desenvolvimento: uma análise dos anos 90 e uma agenda política de desenvolvimento industrial para a nova década*. São Paulo: Iedi. 2000.

IEDI.

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *A política de desenvolvimento industrial: o que é e o que representa para o Brasil*. São Paulo: Iedi. 2002.

KPMG Corporate Finance.

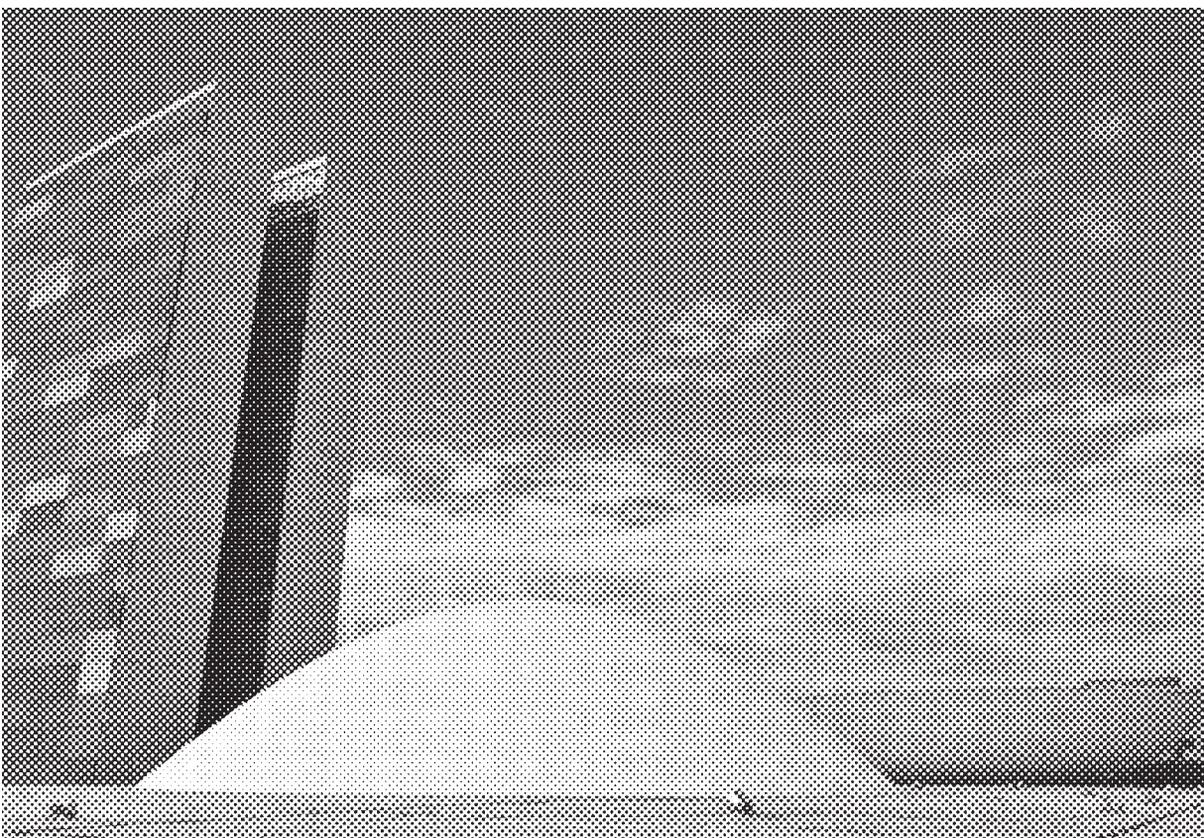
Fusões e aquisições no Brasil: análise dos anos 90. [s.l.]: [s.n.]. 2000.

PRICE, WATERHOUSE & COOPERS.

Fusões e aquisições no Brasil. [s.l.]: [s.n.]. 2001.

SIFFERT FILHO, Nelson; SILVA, Carla Sousa.

As grandes empresas nos anos 90: respostas estratégicas a um cenário de mudanças. In: BNDES. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES. 1999.





PARTE 3

**MOVIMENTOS SOCIAIS &
ABERTURA DEMOCRÁTICA**

Máquinas políticas e oposição: o MDB no Rio de Janeiro¹

ELI DINIZ

O presente estudo tem por objetivo a análise da dinâmica interna do MDB fluminense, em termos do confronto entre as principais correntes que, ao longo do tempo, caracterizaram a evolução do partido opositor no atual estado do Rio de Janeiro, durante a vigência do bipartidarismo.

Neste estado, a luta interna, no âmbito do partido da oposição, assume conotações específicas. Em primeiro lugar, podemos observar que a facção hegemônica, representada pela corrente aglutinada em torno da liderança do atual governador Chagas Freitas, conhecida como grupo chaguista, distingue-se por sua expressão eminentemente estadual e isso num duplo sentido. Por um lado, por seu peso relativamente reduzido e por seu prestígio relativamente baixo no âmbito da correlação de forças dominantes no plano nacional do partido. Assim, a composição do MDB nacional reflete o predomínio de outras alas e tendências, articuladas basicamente em torno de lideranças de projeção nacional, não tendo o grupo chaguista maior expressão política a esse nível de organização do partido. De outro lado, esse caráter estadual se traduz também pela própria composição do grupo, integrado por políticos representantes de um único estado da federação, à diferença de outras correntes, como o chamado grupo autêntico, entre outros, que, por contarem com representantes em vários estados do país, definiam-se, sob esse aspecto, como tendências que transcendiam os limites da política estadual. Além disso, em termos ideológicos, a facção dominante do MDB fluminense, identificada, à luz da contenda partidária, como uma corrente situacionista incrustada no partido da oposição, distanciava-se da coalizão hegemônica nacional. cujas divisões internas acomodaram-se numa configuração de teor nitidamente opositor face ao governo federal. Esse tipo de contraste, reafirmado ao longo dos principais momentos do conflito intrapartidário, definiria perfis ideológicos distintos, polarizando as várias tendências existentes em nível estadual em torno de dois grandes grupos, quais sejam, chaguistas

¹ [Publicado originalmente na revista *Dados*, Rio de Janeiro, v.23, n.3, p.335-357, 1980.] O presente estudo faz parte do projeto de pesquisa "Trajetória política do MDB fluminense", que ora dirijo no IUPERJ. Gostaria de agradecer a Sílvia Victoria Gerschman, assistente do referido projeto, pelo criterioso trabalho de levantamento e sistematização dos dados eleitorais aqui analisados. Não poderia deixar também de agradecer a Olavo Brasil de Lima Junior, cujas sugestões, em diferentes momentos de elaboração deste trabalho, revelaram-se extremamente úteis.

e não chaguistas. Esta última designação refere-se, assim, a todos aqueles, autênticos, independentes ou amaralistas, que, não se identificando com a liderança do governador Chagas Freitas, atuariam como oposição na dinâmica interna do MDB fluminense. O pertencimento ao grupo não chaguista adquiriria, em termos do referido confronto intrapartidário, uma conotação antigovernista tanto em relação ao governo estadual, quanto ao federal, ou seja, tal pertencimento, forjado no decorrer da própria competição política no interior da organização partidária, iria aos poucos adquirindo contornos de uma postura contrária não só à situação dominante na política estadual, como também à descaracterização do teor oposicionista do MDB fluminense. Os integrantes dessa corrente enfatizariam crescentemente sua condição de representantes da autenticidade da oposição, de defensores de uma postura mais coerente com a orientação da direção nacional do partido, em contraposição à imagem adesista associada à corrente contrária. Nos momentos de aguçamento do conflito, a linha divisória seria aprofundada, alcançando maior realce e nitidez a diferenciação bipolar que marcaria a trajetória do MDB no atual estado do Rio. Dessa forma, o não chaguismo, apesar de sua heterogeneidade interna, expressaria uma postura de teor mais ideológico, sobretudo por meio de uma parte de seus integrantes, o chamado grupo autêntico, em contraposição ao chaguismo, de caráter nitidamente clientelista.

Tendo em vista essas considerações, aglutinamos as várias tendências existentes no partido em torno das categorias acima referidas, chaguistas e não chaguistas, observando a evolução de cada uma delas ao longo do tempo, em termos de sua força política. O centro da análise será a reconstituição do processo pelo qual o grupo chaguista se torna preponderante, num primeiro momento, afirmando-se como facção dominante do MDB do antigo estado da Guanabara e, num segundo momento, transbordando os limites da máquina partidária urbana circunscrita à cidade do Rio de Janeiro para projetar-se como a principal força política do MDB do novo estado do Rio. Esse extravasamento de suas fronteiras originais se observa a partir de 1975, com a fusão dos antigos estados do Rio e da Guanabara, o que determinaria um processo de reorganização partidária de forma a adaptar a estrutura dos partidos à nova realidade. A trajetória da corrente chaguista, nesses dois momentos, seu processo de fortalecimento em relação às demais correntes e à expansão do MDB como um todo constituem nossa preocupação básica. Mais especificamente, procuraremos detectar, na competição interna pela conquista e ampliação de espaço político no âmbito da organização partidária, a força eleitoral representada pelo grupo chaguista, na medida em que a mobilização eleitoral constitui, além de um elemento fundamental da luta partidária em geral, um dos aspectos centrais da estratégia do grupo em seu movimento ascensional.

A força eleitoral da corrente chaguista ao longo do tempo

Como já tivemos oportunidade de ressaltar, a corrente chaguista tem sua origem na política do antigo estado da Guanabara, onde o grupo constituiu-se e consolidou-se basicamente a partir de 1964, já na vigência, portanto, do bipartidarismo. Seu líder, o atual governador do estado do Rio, Antônio de Pádua Chagas

Freitas, começou sua carreira política no PSP, Partido Social Progressista, fundado por Adhemar de Barros em junho de 1946.

Como é sabido, o PSP caracterizava-se por ser um partido essencialmente estadual, cuja força política alcançava expressão apenas no estado de São Paulo. Nos demais estados, sua penetração era bastante restrita, sendo a Guanabara uma das poucas unidades da federação onde o partido conseguiu ter algum peso, atuando no espaço criado pelas cisões entre os partidos dominantes locais.² Tendo sido um dos principais articuladores do PSP no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, Chagas Freitas concorreu nas eleições de 1950 para deputado federal, juntamente com Benjamim Farah, ambos pelo PSP, legenda que, a partir desse ano, passaria a participar das eleições cariocas. Somente este último conseguiu ser eleito, ficando Chagas Freitas como primeiro suplente do partido. Nas eleições de 1954 e de 1958, ainda pela legenda do PSP, Chagas Freitas seria eleito para a Câmara Federal, o mesmo ocorrendo nas eleições de 1962, desta vez como candidato da Frente Popular, expressão da coligação PSD-PST. Portanto, antes da implantação do bipartidarismo, em 1965, o futuro líder da facção chaguista do MDB carioca havia sido eleito três vezes consecutivas para a Câmara Federal, tendo sido em 1958 e em 1962, respectivamente, o segundo e o terceiro deputado federal mais votado do Rio de Janeiro,³ apesar de vinculado, de 1950 a 1960, como vimos, a um dos pequenos partidos que, na arena política carioca, disputavam espaços nos limites definidos pela competição entre os grandes partidos.

Dessa forma, se é verdade que o chaguismo, enquanto grupo politicamente expressivo, articulado em torno da liderança de Chagas Freitas, só irá emergir num momento posterior, no interior do partido oposicionista criado pelo regime pós-64, por outro lado, a montagem da máquina política local, cujos alicerces seriam parcialmente preservados e forneceriam algum suporte à evolução subsequente, remonta à fase anterior, a partir de meados dos anos 1950.

Entre 1954 e 1960, o desempenho eleitoral do PSP no Rio alcança sua fase expressiva, elegendo para a Câmara Federal, em 1954, dois deputados e, em 1958, dobrando essa representação, sendo que, em número de votos, a legenda obteve, em 1958, mais de cinco vezes a votação anterior, para tanto contribuindo principalmente o peso da votação do próprio Chagas Freitas, que, nesse último ano, foi o candidato mais votado de seu partido.⁴ Assim, de 1950 a 1958, a legenda pessepista preenche, respectivamente, 5,9%, 11,8% e 23,5% das vagas para deputado federal pelo Rio de Janeiro, situando-se em 1958, logo abaixo da UDN (35,2% das vagas)

² Um estudo do PSP, sua origem, trajetória política, organização e dinâmica de funcionamento pode ser encontrado em Sampaio (1979).

³ Em 1958, Chagas Freitas obteve 94.999 votos, ou seja, 48.013 votos a menos que o primeiro colocado, Carlos Lacerda, da UDN, com 143.012 votos. Em 1962, sua votação cai para 56.657 votos, ficando em terceiro lugar, depois de Leonel Brizola, candidato da Aliança Socialista Trabalhista, que obteve 269.384 votos, e Amaral Neto, da UDN, que obteve 123.383 votos (TRE-RJ, 1958, 1962).

⁴ Em 1958, Chagas Freitas obteve, como vimos, 94.999 votos, superando a soma da votação dos três outros candidatos eleitos pelo PSP: Angelo Mendes de Moraes (36.729 votos), Benjamin Farah (16.099 votos) e Francisco Gurgel do Amaral Valente (7.407 votos).

e do PTB (29,4% das vagas). Quanto à representação na Câmara de Vereadores do Rio, o PSP manteve uma posição relativamente estável, em torno de 10% das vagas, nas três eleições realizadas entre 1950 e 1958, figurando em quarto lugar, logo depois da UDN, do PTB e PSD, em termos de número de representantes eleitos. Entre os vereadores então eleitos pelo PSP, sete constituiriam o núcleo original de um grupo vinculado de forma mais nítida à liderança de Chagas. Desses sete, cinco seriam identificados, em 1966, como pertencentes à corrente chaguista, no interior do MDB carioca, partido pelo qual, nesse ano, seriam eleitos para a Assembleia Legislativa do Estado da Guanabara: Telêmaco Gonçalves Maia, Miécimo da Silva, Ubaldo de Oliveira, Nelson Salim e Átila Nunes.⁵

A partir de 1958, observa-se um esvaziamento do PSP no Rio de Janeiro, correspondendo à ruptura entre Chagas Freitas e Adhemar de Barros. Assim, em 1962, Chagas lançaria sua candidatura a deputado federal pela Frente Popular, enquanto o núcleo pessepista a ele ligado, tradicionalmente vinculado ao legislativo local, inicialmente à Câmara de Vereadores e, no momento posterior, à Assembleia estadual, lançar-se-ia, a partir de 1958, por diferentes partidos sem maior expressão como o PR (Partido Republicano) e o PRT (Partido Rural Trabalhista), embora alguns tenham concorrido pela legenda do PSD.

Além da projeção alcançada dentro do PSP, partido no qual se destacaria, em 1958, como deputado federal mais votado, Chagas Freitas já nessa época detinha considerável poder de penetração junto às camadas populares por meio dos jornais *O Dia* e *A Notícia*. Dessa forma, poderíamos dizer que a existência de uma base política atuando em nível local, ao lado de uma máquina jornalística já consolidada, voltada para um vasto segmento do público urbano não alcançado pela grande imprensa, constituiriam os alicerces do esquema político articulado no período pós-64 sob a liderança de Chagas Freitas.

A extinção dos antigos partidos e a criação do bipartidarismo, em fins de 1965, determinariam todo um processo de rearticulação política e de realinhamento de lideranças, tendo em vista a acomodação à nova estrutura partidária.

No estado da Guanabara, os integrantes dos dois partidos eleitoralmente mais fortes, a UDN e o PTB, tomariam rumos distintos. Os políticos da UDN dirigir-se-iam, em sua maioria, para a Arena, embora alguns tenham ido para o partido não

⁵ A trajetória política desses cinco políticos ligados à história do PSP carioca é a seguinte:

Anos	Telêmaco Maia	Miécimo da Silva	Ubaldo de Oliveira	Nelson José Salim	Átila Nunes
1950	Vereador PSP	Vereador PSP	–	–	–
1954	Vereador PSP	Vereador PSP	–	–	–
1958	Vereador PR	Vereador PSP	Vereador PSP	Vereador PSP	–
1960	–	Deputado constituinte PRT	–	–	Deputado constituinte PSP
1962	Deputado estadual PR	–	Deputado estadual PSD	Deputado estadual PSD	–

governista. Os egressos do PTB tenderiam a integrar-se ao MDB. A sigla oposicionista contaria ainda com a adesão de políticos egressos de outros partidos, como o PSD, o PSP e o PSB, principalmente.

Nas primeiras eleições realizadas sob a égide do novo regime partidário, em 1966, entre os deputados federais eleitos pelo estado da Guanabara, predominariam os de origem pessedista, seguidos de udenistas e petebistas, além daqueles que ingressaram na vida política por meio do próprio MDB. Entre os deputados estaduais, teríamos a predominância de ex-integrantes do PSD e do PTB, mais ou menos na mesma proporção, observando-se ainda uma participação expressiva de políticos originários do antigo PSP.⁶

Nessas eleições, Chagas Freitas concorreria a deputado federal pelo MDB, tendo obtido votação significativa, ou seja, mais do que o dobro do número de votos do segundo deputado federal mais votado do MDB, o deputado Raul Brunini, de origem udenista. Para se avaliar, em sua real dimensão, o comportamento do eleitorado carioca, tal como se expressa pela distribuição de votos entre os dois candidatos mais votados do MDB, em 1966, é preciso lembrar que o ciclo punitivo que se seguiu à queda do governo João Goulart atingiria as lideranças mais expressivas da corrente que tradicionalmente atraía o voto de esquerda do eleitorado do Rio. Entre 1964 e 1965, as punições dentro do Congresso Nacional afetariam os deputados e senadores mais ligados ao governo deposto, além daqueles mais comprometidos com uma linha ideológica preconizadora de reformas estruturais de conteúdo popular, como os integrantes da Frente Parlamentar Nacionalista.⁷ Nesse período, embora a Câmara Federal tenha representado o principal alvo da legislação coercitiva, no estado da Guanabara, a Assembleia Legislativa seria bastante atingida, sobretudo os deputados eleitos pelo antigo PTB.

Em termos do confronto entre as diferentes correntes – representadas no MDB da Guanabara, nessa primeira fase de sua existência política, podemos observar, em primeiro lugar, clivagens em torno das antigas siglas, ainda muito presentes num eleitorado cuja composição não havia sofrido mudanças significativas. Entre estas, predominariam, como vimos, os antigos PSD e PTB, que contariam com um maior número de representantes entre os deputados federais e estaduais eleitos pelo MDB da Guanabara, o que daria à seção carioca do novo partido uma conotação de centro-esquerda, em termos da classificação abrangente associada às diferentes tendências que se acomodariam nos partidos recém-criados. Além disso, expressivos nomes da UDN carioca ingressariam no MDB, tendo tido maior peso entre os representantes do partido no Congresso Nacional.

Não obstante, para além da diferenciação interna representada pela origem ligada aos extintos partidos, observaríamos, já nesse momento, uma clivagem básica

⁶ Foram os seguintes os deputados estaduais eleitos em 1966 que antes de 1964 pertenceram, em algum momento, aos quadros do PSP da Guanabara: Nelson José Salim, Miécimo da Silva, Ubaldo de Oliveira, Telêmaco Gonçalves Maia, Átila Nunes, Levy Neves e Índio do Brasil.

⁷ Marcus Figueiredo apresenta uma sugestiva análise dos diferentes ciclos punitivos, entre 1964 e 1974, em Klein e Figueiredo (1978).

entre uma ala caracterizada como governista e uma outra, cujo traço distintivo seria uma postura de oposição ao regime instaurado em 1964. O núcleo básico desta ala oposicionista estaria constituído por um grupo que se atribuía um papel renovador face à situação dominante imposta ao país, cuja legitimidade tinha como suporte a Arena, além do setor do MDB caracterizado por uma postura não combativa. Tratava-se de um grupo heterogêneo, constituído inclusive por ex-udenistas, entre os quais se distinguiria o senador Mário Martins pela posição de liderança que assumiu ao lado de alguns deputados federais. Tais diferenças internas seriam, porém, atenuadas em função da defesa de uma posição de independência ou mesmo de crítica em relação ao governo militar. Contando com cerca de 33% da bancada do MDB carioca na Câmara Federal e cerca de 25% da bancada emedebista da Assembleia Legislativa, a ala oposicionista teria uma atuação mais intensa entre 1966 e 1968, quando o AI-5 determinaria novas cassações, atingindo basicamente os integrantes dessa facção.

Dessa forma, a linha divisória em termos da dinâmica interna do MDB carioca, nessa fase de formação, seria uma postura de apoio ou de combate ao regime. A ala de apoio ao sistema seria integrada por deputados federais e estaduais caracterizados, à luz do conflito interno ao MDB, como políticos governistas, adesistas ou simplesmente populistas.⁸

É dentro desse quadro que podemos situar o embrião do chaguismo, que, na legislatura seguinte, 1970/1974, já se apresentaria como a principal corrente do MDB do antigo estado da Guanabara. No período 1966/1968, o chaguismo era um grupo ainda minoritário, constituído essencialmente de um núcleo representado na Assembleia Legislativa estadual. Na Câmara Federal, o único representado do grupo era seu líder, o então deputado Chagas Freitas. Apesar de ter, no plano estadual, algum peso político, esse núcleo inicial do chaguismo não tinha ainda visibilidade como força política autônoma, ficando relativamente diluído no interior da referida ala designada genericamente como governista-populista, que, na época, representava a maioria dos deputados do MDB carioca. A indiferenciação no interior desta ala mais ampla seria facilitada pelas semelhanças entre esta e o grupo já identificado como chaguista, em termos de adesão ao regime pós-64, ou seja, pelo fato de ambos os segmentos representarem uma linha de composição com o governo federal embutida no interior do MDB. Por outro lado, a especificidade do chaguismo iria adquirindo maior nitidez, à medida em que se afirmava a liderança de Chagas Freitas, ocupando essa liderança um espaço cada vez maior no interior da máquina partidária oposicionista e na política da Guanabara. Tal processo diluiria a possibilidade de consolidação de segmentos independentes e não alinhados face à clivagem que se tornaria dominante entre chaguismo e não chaguismo.

Tendo em vista nosso interesse em caracterizar o processo pelo qual esse tipo de polarização se delinaria, no contexto dos conflitos entre as diferentes tendências incorporadas no MDB carioca, agruparemos os deputados eleitos em 1966 pelo partido oposicionista do antigo estado da Guanabara nas duas referidas categorias,

⁸ Esta distinção entre duas alas básicas foi elaborada com base numa série de entrevistas realizadas com ex-deputados representantes das diferentes tendências que coexistiram no interior do MDB carioca, na época considerada.

em função, portanto, da distinção entre chaguistas e não chaguistas, embora, como acabamos de ressaltar, essa cisão ainda não constituísse a clivagem principal no interior do partido.⁹

O desempenho eleitoral de cada uma das correntes, em termos do número de representantes eleitos e da votação global obtida pelos deputados de cada uma delas, pode ser ilustrado pelos dados da Tabela 1.¹⁰

Tabela 1
Porcentagem de cadeiras e de votos obtidos pela
corrente chaguista nas eleições parlamentares de 1966

Eleições	Cadeiras			Votação		
	%	N.	Total	%	N.	Total
Câmara Federal	7	1	15	29	157.774	551.119
Assembleia Estadual	25	10	40	32	136.013	432.472

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. *Dados Estatísticos*, 8º volume, Departamento de Imprensa Nacional, 1971.

Como se pode observar, na legislatura 1966/1970, a corrente chaguista tinha alguma expressão em nível do legislativo estadual, onde detinha 25% dos representantes do MDB, ao passo que, na Câmara Federal, contava apenas com um representante, ficando 93% da representação da bancada oposicionista carioca com os deputados pertencentes à corrente não chaguista. Não obstante, em termos de número de votos, o representante chaguista obteve 29% da votação alcançada pela sigla oposicionista para a Câmara Federal, não diferindo muito da votação obtida pelo conjunto dos dez deputados estaduais da corrente, que tiveram 32% da votação do MDB.

Nesse período, portanto, o grupo chaguista tinha um significado político relativamente restrito, não se destacando ainda como núcleo aglutinador de forças no interior do MDB.

⁹ A classificação nessas duas categorias para as diferentes eleições (1966, 1970, 1974 e 1978) foi feita mediante uma série de entrevistas realizadas com deputados federais e estaduais eleitos pelo MDB carioca ao longo do período 1966/1978. Para cada entrevistado foi submetida uma lista com a relação dos deputados emedebistas eleitos para cada legislatura, devendo o entrevistado identificar a corrente a que cada parlamentar pertencia na época de sua eleição. Foram entrevistados de seis a oito deputados para a identificação das facções a que estariam filiados os parlamentares eleitos para cada uma das três legislaturas consideradas. A classificação final foi feita em função da média das opiniões dos entrevistados. Ainda assim, há, é claro, certa margem de erro na caracterização dos componentes de cada facção, uma vez que, se a maioria dos deputados foi consensualmente classificada como chaguista ou não chaguista, houve casos em que a discordância entre os vários entrevistados foi bastante grande. Além disso, algumas alianças só se consolidaram no período pós-eleitoral ou mesmo no decorrer de cada legislatura, no desdobramento da atividade parlamentar, alterando, portanto, o peso numérico de cada facção, tal como definido no período imediatamente anterior às eleições.

¹⁰ Para as eleições de 1966, a identificação dos deputados pertencentes ao grupo chaguista foi feita não só por meio das entrevistas com seis deputados, dos quais três foram eleitos para a legislatura 1966/1970, mas também pela consulta ao jornal *O Dia* no período pré-eleitoral (setembro, outubro e novembro de 1966). Foram os seguintes os deputados estaduais cujos nomes apareceram no *O Dia*, em geral apresentados como "candidatos populares" pela propaganda difundida pelo jornal: Edna Lott, José Salim, Miécimo da Silva, Ubaldo de Oliveira, Telêmaco Maia, Alfredo Tranjan e Frota Aguiar.

Entre os não chaguistas, a heterogeneidade era bastante grande, sobressaindo um grupo caracterizado, no âmbito da luta intrapartidária, como renovador. Esse grupo, que procuraria definir sua identidade em torno de uma proposta de oposição ao regime, representaria cerca da terça parte e da metade dos não chaguistas eleitos respectivamente para os legislativos federal e estadual. O acionamento da legislação de exceção, representada sobretudo pelo Al-5, determinaria inúmeras cassações que atingiriam parte dos integrantes desse núcleo, inclusive sua liderança. Seriam cassados, entre outros, o senador Mário Martins e seu suplente Marcelo Alencar, os deputados federais Márcio Moreira Alves e Hermano Alves, além de alguns deputados estaduais.¹¹ Assim, a representação parlamentar do MDB na Guanabara sofreria um processo de esvaziamento que, além de reduzir sua força em termos quantitativos, do ponto de vista qualitativo significaria o retraimento daquele setor que procuraria definir sua identidade em termos de sua autonomia face ao governo federal. Paralelamente, no que diz respeito à luta intrapartidária, observaríamos a perda de espaço do grupo que propunha como meta manter a orientação do MDB numa linha nitidamente oposicionista.

Nas duas eleições seguintes, realizadas em 1970 e em 1974, a força relativa de cada corrente apresenta diferenças marcantes em relação a 1966, tal como se pode observar pelos dados da Tabela 2.

Tabela 2
Porcentagem de cadeiras e de votos obtidos pela
corrente chaguista nas eleições parlamentares de 1970 a 1974

Resultados obtidos pela corrente chaguista	1970						1974					
	Câmara Federal			Assembleia Estadual			Câmara Federal			Assembleia Estadual		
	%	N.	Total	%	N.	Total	%	N.	Total	%	N.	Total
Cadeiras	54	7	13	85	29	34	50	9	18	78	28	36
Votação	63	279.889	447.709	90	364.362	405.544	60	576.629	960.928	79	657.381	836.135

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. *Dados Estatísticos*, 9º volume, Departamento de Imprensa Nacional, 1973. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. *Dados comparativos das Eleições Gerais no extinto Estado da Guanabara nos anos de 1966, 1970 e 1974*. Rio de Janeiro, 1977.

¹¹ Na legislatura 1966/1970, foram cassados os seguintes representantes do MDB da Guanabara no Congresso Nacional: o senador Mário Martins (363.072 votos), cassado juntamente com o suplente Marcelo Alencar, os deputados federais Márcio Moreira Alves (18.506 votos), Hermano Alves (13.809 votos), Raul Brunini (59.025 votos), Jamil Amiden (16.386 votos), Waldir Simões (23.661 votos) e Breno Silveira (21.783 votos).

Nas eleições de 1970 e 1974, para os legislativos federal e estadual, a corrente chaguista alcança a maioria em termos do número de representantes eleitos e do número de votos obtidos pelos candidatos. Persiste a tendência da corrente a ter uma representação mais expressiva no âmbito do legislativo estadual, embora a conquista de espaço na Câmara Federal tenha sido significativa.

Se compararmos os três momentos eleitorais, isto é, 1966, 1970 e 1974, verificaremos, porém, que o salto no movimento ascensional do grupo chaguista situa-se no ano de 1970, quando adquire o controle da bancada do MDB na Assembleia estadual e elege a maioria dos representantes para a Câmara Federal, onde anteriormente sua representação era muito pouco expressiva.¹² Em 1974, a maioria é mantida, porém, em termos relativos, o grupo perde espaço, enquanto a corrente não chaguista ganha algum espaço sobretudo quanto à votação para o legislativo estadual, já que obteve 21% da votação emedebista contra os 10% obtidos nas eleições anteriores.

Logo depois das eleições de 1974, houve a fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, o que determinaria todo um processo de realinhamento político entre os deputados estaduais da bancada emedebista, na Assembleia Constituinte e na Assembleia Legislativa do novo estado.¹³ Paralelamente, no que diz respeito à luta intrapartidária, a fusão desencadearia um remanejamento das forças oposicionistas dos dois Estados, dada a necessidade de reestruturar o MDB e eleger um novo Diretório Regional, introduzindo-se na disputa interna pelo poder, no âmbito da máquina partidária, uma terceira facção representada pelo amaralismo, que tinha raízes no antigo estado do Rio, dada a projeção da liderança do senador Amaral Peixoto. O conflito se desdobraria nas esferas parlamentar e partidária, resultando do confronto o reforço da corrente chaguista. A escolha de Chagas Freitas como o provável governador do novo estado do Rio aumentaria o poder de barganha do grupo, de tal forma que, aproximando-se as eleições de 1978, a cisão chaguismo-não chaguismo seria reafirmada como fator de polarização, em diferentes momentos, desde a fase da composição de chapas até a definição dos rumos da campanha eleitoral.

Nas eleições de 1978, como se pode depreender da observação da Tabela 3, a corrente chaguista aumenta um pouco sua representação na Assembleia estadual, porém acentua-se a sua perda de espaço em relação aos não chaguistas, na composição da Câmara Federal, recuperando esses últimos a posição majoritária na bancada oposicionista, em termos do número de parlamentares eleitos.

¹² O ano da ascensão do chaguismo coincide com a escolha de Chagas Freitas para governador do estado da Guanabara, tendo ocorrido, no ano anterior, o controle do MDB carioca pela facção chaguista, estabelecendo-se o seu domínio tanto no Diretório Regional quanto nos Diretórios Zonais. Foi nesse ano também que o voto nulo e o voto em branco assumiram grandes proporções, em seguida ao período de recrudescimento das punições e reforço do fechamento do sistema político.

¹³ Assim, entre os anos 1975 e 1976, operar-se-ia significativa mudança na composição das duas correntes que estamos analisando observando-se o esvaziamento do amaralismo, cuja força no antigo estado do Rio era grande, tendo havido uma adesão de parte dos amaralistas ao grupo chaguista, que já havia, como vimos, consolidado o seu domínio na antiga Assembleia da Guanabara. Entretanto, o que estamos acompanhando é o desempenho eleitoral das facções chaguista e não chaguista ao longo do tempo, razão pela qual estamos concentrando a atenção nos resultados eleitorais e não nas mudanças ao longo de cada legislatura.

Tabela 3

Porcentagem de cadeiras e de votos obtidos pela corrente chaguista na Câmara Federal e Assembleia Estadual. Estado do Rio de Janeiro – Eleições de 1978

Resultados obtidos pela corrente chaguista	Câmara Federal			Assembleia Estadual		
	%	N.	Total	%	N.	Total
Cadeiras	34	12	35	81	42	52
Votação	54	1.060.851	1.956.237	78	1.300.339	1.667.667

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. *Eleições de 15 de novembro de 1978*, Rio de Janeiro, 1979.

Tendo em vista os dados até aqui analisados, uma visão mais precisa acerca da força eleitoral da corrente chaguista face às outras tendências que disputaram a votação oposicionista requer um exame do ritmo de crescimento do chaguismo em relação ao ritmo de crescimento do MDB como um todo, bem como em relação ao aumento do eleitorado, ao longo das eleições consideradas, pelo menos no âmbito do antigo estado da Guanabara.

Para tanto utilizaremos um índice¹⁴ que permite verificar o avanço da corrente chaguista num dado ano em relação às eleições anteriores, em comparação com o acréscimo da votação do MDB. O mesmo índice será utilizado para verificar o crescimento do MDB, no município do Rio de Janeiro, em comparação com o aumento do número de eleitores, tomado como proporção do eleitorado nas eleições anteriores. E finalmente será verificado o avanço do chaguismo em relação ao crescimento do eleitorado. Todas essas relações serão analisadas, observando-se o desempenho eleitoral das correntes chaguista e não chaguista apenas no atual município do Rio de Janeiro, antigo estado da Guanabara. O índice seria dado pela seguinte expressão:

$$I_a (\text{índice de avanço}) = \frac{V_t - V_{t-1} / V_{t-1}}{V'_t - V'_{t-1} / V'_{t-1}}$$

V_t indica o número de votos da corrente chaguista no tempo t considerado (por exemplo, nas eleições de 1970) e o número de votos do MDB no mesmo tempo V'_t . No caso da preocupação estar voltada para a relação do ritmo de crescimento da corrente ou do partido face à expansão do eleitorado, no denominador teremos o número de eleitores no tempo t considerado. Um resultado maior que um indica um crescimento mais que proporcional da corrente em relação ao crescimento do partido ou do número de eleitores. Um resultado menor que um significa um crescimento menos que proporcional. Um resultado negativo revelaria um decréscimo proporcional.

Aplicando-se o índice para as eleições realizadas de 1966 a 1978, os resultados foram os seguintes:

¹⁴ O referido índice (índice de avanço) foi elaborado por Wanderley Guilherme dos Santos, tendo sido utilizado em seu artigo "As eleições e a dinâmica do processo político brasileiro" (Santos, 1977).

Tabela 4

	Crescimento chaguismo/ Crescimento MDB			Crescimento MDB/ Crescimento eleitorado			Crescimento chaguismo/ Crescimento eleitorado		
	70/66	74/70	78/74	70/76	74/70	78/74	70/66	74/70	78/74
Câmara Federal	7,73	2,05	0,95	0,47	1,74	1,50	3,64	3,57	1,43
Assembleia Estadual	11,80	1,64	3,54	5,21	1,70	1,45	7,53	2,80	5,01

Como se pode observar, o ritmo de crescimento da votação chaguista em relação ao aumento da votação dada ao MDB para a Câmara Federal é decrescente, sendo que, nas eleições de 1978, o aumento da votação chaguista é menos que proporcional ao aumento da votação emedebista, no município do Rio de Janeiro.

Isso significa uma desvantagem relativa dessa corrente em relação ao segmento não chaguista no que diz respeito ao seu poder de atração do voto oposicionista para o legislativo federal. Quanto às eleições para a Assembleia estadual, o crescimento eleitoral do chaguismo é sempre proporcionalmente superior ao crescimento do MDB, porém, não num sentido contínuo de 1966 a 1978. O mais alto índice foi alcançado nas eleições de 1970 em relação às eleições de 1966, declinando bastante o índice de crescimento chaguista no ano de 1974 em relação a 1970, para recuperar-se parcialmente no momento seguinte.

Comparemos agora o índice de avanço do MDB como um todo em relação ao crescimento do eleitorado carioca com o índice de avanço do chaguismo face ao aumento desse mesmo eleitorado.

Para a Câmara Federal, o índice de crescimento chaguista em relação ao aumento do eleitorado é declinante. Já a votação do MDB cresce menos que o eleitorado nas eleições de 1970 em relação a 1966, porém de 1974 em diante o aumento da votação emedebista é mais que proporcional ao aumento do eleitorado, embora com um ligeiro declínio do índice de 1978/1974 em relação ao de 1974/1970. Portanto, temos uma confirmação da tendência anteriormente assinalada, qual seja, a de que o crescimento do eleitorado a partir de 1974 tem favorecido proporcionalmente mais a corrente emedebista não chaguista, nas eleições para a Câmara Federal. No caso da Assembleia estadual, verifica-se o inverso. O índice de crescimento do MDB em relação ao aumento do eleitorado é sistematicamente declinante, enquanto o índice de crescimento do chaguismo é bastante alto em relação ao aumento do eleitorado em 1970/1966, decresce nas eleições de 1974 em relação a 1970, voltando a aumentar expressivamente em 1978. Além disso, os vários índices de avanço da corrente chaguista (de 1966 a 1978) são sempre bastante superiores aos índices de crescimento do MDB em relação ao aumento do número de eleitores. Tais dados revelam que, no âmbito estadual, a corrente chaguista tem absorvido relativamente mais que os demais segmentos oposicionistas a expansão do eleitorado, consolidando-se, portanto, como força política local.

Caracterização da votação chaguista na capital e nos municípios do interior

Nas eleições de 1978, com a junção dos colégios eleitorais dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, observa-se, como vimos, a penetração da corrente chaguista no eleitorado do antigo estado do Rio. Comparando-se o comportamento do eleitorado da capital e dos demais municípios, observamos que, na capital, a cidade do Rio de Janeiro, a proporção de votos dados à corrente chaguista foi bastante alta tanto para os candidatos à Câmara Federal quanto para os candidatos ao legislativo estadual, embora significativamente maior neste último caso. Nos demais municípios, por outro lado, a corrente chaguista obteve alta porcentagem de votos para a Assembleia estadual, enquanto para a Câmara Federal os integrantes da facção oposta obtiveram a maior proporção de votos.

Observando-se a seguir os nove municípios do antigo estado do Rio onde o MDB obteve maior votação, coincidentemente os de maior densidade populacional e de maior contingente eleitoral, verificamos que a votação para deputado federal favoreceu amplamente a corrente não chaguista, que obteve a maioria dos votos em seis desses municípios. Inversamente, a votação para a Assembleia estadual favoreceu os candidatos da corrente chaguista, que obtiveram expressiva maioria em sete desses municípios, perdendo para a corrente contrária apenas em Nova Iguaçu e Campos (Tabela 6).

A expressiva votação chaguista, sobretudo nas eleições para o legislativo estadual, nos municípios da Baixada Fluminense, além de Niterói e São Gonçalo, pode ser em parte explicada pelo perfil sócio-econômico da população desses municípios, que guarda certas semelhanças com as características das zonas suburbanas cariocas, onde o chaguismo sempre manteve um bom desempenho eleitoral. Também à semelhança dos moradores dos subúrbios do Rio, a população daqueles municípios é bastante sensível à imprensa chaguista. Mas, outro fator ponderável tem a ver com a tática eleitoral do grupo em relação ao antigo estado do Rio, privilegiando em termos de alianças e composições eleitorais os municípios de maior expressão eleitoral. Dessa forma, a adesão à corrente chaguista de políticos originários dessas regiões, com profundas raízes na política local, certamente constituiu um fator decisivo do êxito eleitoral alcançado. Assim é que, nas eleições de 1978, entre os 18 deputados estaduais oriundos do antigo estado do Rio então identificados como pertencentes à corrente chaguista, oito, ou seja, quase a metade, têm bases políticas na Baixada. Em alguns casos, observa-se mais de um deputado pelo mesmo município, como Caxias, com três deputados, São João de Meriti e Nova Iguaçu cada um com dois deputados. Além da Baixada, Niterói, São Gonçalo e Campos são também municípios eleitoralmente expressivos, onde a corrente apoiou candidatos ao legislativo estadual. Foi esse núcleo de políticos, que antes de 1975 pertenciam a outras tendências no interior do MDB fluminense e que, a partir desse período, incorporaram-se ao chaguismo, o fator catalisador dos votos do eleitorado do interior do novo estado formado com a fusão.

Tabela 5
 Porcentagem da votação obtida pela corrente chaguista na capital
 e no interior do estado do Rio de Janeiro – Eleições de 1978

Eleições parlamentares	Capital			Interior		
	%	N.	Total	%	N.	Total
Câmara Federal	64	729.822	1.136.866	40	331.029	819.371
Assembleia Estadual	79	764.876	968.359	77	535.463	699.308

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. *Eleições de 15 de novembro de 1978*, Rio de Janeiro, 1979.

Tabela 6
 Porcentagem de votos para as principais correntes do MDB nos municípios de maior votação
 emedebista, Câmara Federal e Assembleia Legislativa – Eleições de 1978

Correntes	Nova Iguaçu		Duque de Caxias		São Gonçalo		Niterói		São João de Meriti		Campos		Petrópolis		Nilópolis		Volta Redonda	
	CF	AL	CF	AL	CF	AL	CF	AL	CF	AL	CF	AL	CF	AL	CF	AL	CF	AL
Chaguista	28%	48%	29%	71%	28%	51%	42%	55%	71%	90%	22%	42%	62%	62%	54%	91%	39%	71%
Não chaguista	72%	52%	71%	29%	72%	49%	58%	45%	29%	10%	78%	58%	38%	38%	46%	9%	61%	29%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. *Eleições de 15 de novembro de 1978*, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa, Rio de Janeiro, 1979.

A importância das negociações e alianças com candidatos de base local torna-se mais evidente se considerarmos que a política no antigo estado do Rio apresenta um forte componente municipalista. A votação de cada município tende a se concentrar nos candidatos com tradição de atuação política no próprio local. Uma prática comum, em época de eleições, era a divisão de áreas de influência entre as várias lideranças municipais mediante um acordo tácito segundo o qual, para efeito de campanha eleitoral e propaganda, cada candidato respeitava as bases dos demais. Nas eleições de 1978, o padrão se manteve, embora não de maneira tão acentuada, dada a fusão dos colégios eleitorais dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Os políticos originários da cidade do Rio de Janeiro introduziram uma nova modalidade de comportamento, procurando legitimar uma competição mais livre por bases eleitorais. Ainda assim, se considerarmos a corrente chaguista como um todo, observamos que sua votação concentrou-se no município do Rio de Janeiro, principalmente nas eleições para a Câmara Federal (69% contra 31% de votos no interior

do estado).¹⁵ À exceção de Marcelo Medeiros, que obteve 41% de sua votação nos municípios do antigo estado do Rio, e de Erasmo Martins Pedro, que teve 33% de votos fora da capital, os demais deputados federais da corrente chaguista, oriundos da Guanabara, obtiveram mais de 75% de seus votos no próprio município do Rio de Janeiro. Quanto às eleições para a Assembleia estadual, a corrente chaguista obteve também maior proporção de votos (59%) na capital, ou seja, no município do Rio de Janeiro, porém a distribuição de votos entre capital e interior é bem mais equilibrada, além de bastante semelhante à da corrente contrária. Não obstante, os deputados originários da antiga Guanabara tiveram uma votação bastante inexpressiva fora da capital. Apenas quatro, entre os quais dois colonistas do *O Dia*, Sandra Salim e Átila Nunes, tiveram alguma penetração eleitoral nos municípios do interior. Mesmo assim nenhum deles teve menos do que 74% de sua votação concentrada na própria capital.

Considerando-se agora a votação chaguista no município do Rio de Janeiro, observamos que, nas zonas eleitorais de maior votação do MDB, a distribuição dos votos entre as duas correntes que estamos considerando favorece amplamente os candidatos chaguistas, tal como se pode depreender da Tabela 7.

Embora a votação chaguista nessas cinco zonas seja bastante expressiva tanto para o legislativo federal quanto para o legislativo estadual, neste último caso é ainda mais acentuado o desequilíbrio em relação aos não chaguistas, já que, em nenhuma dessas zonas, a votação dos deputados estaduais da corrente chaguista foi inferior a 84%. É preciso chamar a atenção para o fato de que tais zonas englobam parte significativa dos subúrbios do Rio, além da 25^a, que compreende Campo Grande, Santa Cruz, Pedra de Guaratiba, Barra de Guaratiba, integrantes da região metropolitana do Rio. São ainda zonas eleitorais onde a votação do MDB é sistematicamente muito alta (quase sempre superior a 75% dos votos), desde as eleições de 1966, embora não destoem muito, sob esse aspecto, das demais zonas eleitorais do Rio, pois, em todas, em geral o MDB é mais votado do que a Arena.

Tais dados sugerem que o eleitorado das zonas suburbanas constitui a base eleitoral fundamental do grupo chaguista no município do Rio de Janeiro. A fim de obtermos informações mais precisas acerca dessa questão, apresentamos na Tabela 8

Tabela 7

Porcentagem de votos obtidos pela corrente chaguista nas zonas eleitorais do Rio de Janeiro onde o MDB obteve maior votação. Câmara Federal e Assembleia Legislativa – Eleições de 1978

	22ª Zona	25ª Zona	12ª Zona	24ª Zona	21ª Zona
Câmara Federal	60%	87%	75%	72%	73%
Assembleia Estadual	87%	93%	85%	90%	84%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. *Dados Estatísticos*, 8º volume, Departamento de Imprensa Nacional, 1971.

¹⁵ Todos os dados relativos às eleições de 1978 foram extraídos do volume publicado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ), *Eleições de 15 de novembro de 1978*. Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa.

a proporção de votos dos deputados identificados como pertencentes ao grupo chaguista, bem como dos chamados autênticos nas diferentes zonas eleitorais do Rio, agrupadas em seis categorias de forma a isolar os subúrbios.

Tabela 8
Porcentagem de votos dos deputados federais chaguistas e autênticos por zonas eleitorais no município do Rio de Janeiro – Eleições de 1978

Correntes	Zona Sul	Zona Norte	Centro e Ilhas	Subúrbios da Central	Subúrbios da Leopoldina	24 ^a e 25 ^a Zonas	
Chaguistas							
Miro Teixeira*	14,4%	20,4%	6,9%	31,1%	17,2%	10,9%	100%
Marcelo Medeiros	22,9%	19,6%	6,4%	21,1%	13,1%	10,9%	100%
Erasmu M. Pedro	15,6%	26,3%	6,0%	25,6%	12,7%	13,8%	100%
Leo Simões	12,5%	14,4%	4,2%	27,8%	36,0%	5,1%	100%
Daniel Silva	4,9%	8,5%	2,2%	17,0%	7,4%	60,0%	100%
Joel Vivas	6,5%	8,9%	4,2%	13,9%	64,1%	2,4%	100%
Alcir Pimenta	2,5%	4,1%	1,0%	7,2%	2,1%	82,5%	100%
Benjamim Farah	23,3%	27,0%	8,0%	25,2%	11,0%	5,6%	100%
Pedro A. Faria	6,6%	13,5%	15,1%	51,8%	9,5%	3,5%	100%
Autênticos							
Modesto da Silveira	47,4%	21,6%	4,5%	13,7%	7,7%	4,6%	100%
Edson Kahir	36,4%	25,3%	6,4%	16,9%	10,7%	4,2%	100%
Marcelo Cerqueira	34,5%	26,9%	5,8%	16,3%	10,8%	5,7%	100%
Walter da Silva	36,4%	21,3%	7,0%	16,1%	12,8%	6,4%	100%
José Frejat	38,8%	23,3%	5,8%	15,9%	10,9%	5,3%	100%
Délio dos Santos	29,4%	32,8%	4,6%	14,7%	12,5%	6,0%	100%

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. *Eleições de 15 de novembro de 1978*, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa, Rio de Janeiro, 1979.

* Foram excluídos três deputados da corrente chaguista por serem políticos originários do antigo estado do Rio de Janeiro.

** A 24^a zona engloba: Padre Miguel, Bangu, Senador Camará, Santíssimo, Augusto Vasconcelos (parte), e a 25^a zona compreende: Campo Grande, Inhaúma, Cosmos, Paciência, Santa Cruz, Pedra de Guaratiba, Ilha de Guaratiba, Barra de Guaratiba e Sepetiba.

Os deputados federais pertencentes ao grupo chaguista concentram sua votação na metade posterior da tabela, onde estão discriminadas as zonas eleitorais que compreendem os subúrbios da Central e da Leopoldina, além da 24^a e 25^a zonas eleitorais. À exceção de Benjamim Farah, todos os demais obtiveram mais de 50% de sua votação nessas zonas eleitorais, chegando alguns a concentrar aí mais de 80% de seus votos (Daniel Silva, 84%; Joel Vivas, 80%, e Alcir Pimenta, 92%). Por outro lado, os integrantes do grupo autêntico obtiveram mais de 58% de seus votos nas zonas Sul e Norte da cidade do Rio de Janeiro.

Com relação aos deputados estaduais, a distribuição dos votos está apresentada na Tabela 9. Estão incluídos apenas os 12 deputados estaduais chaguistas mais votados, originários da antiga Guanabara. Além disso, foram excluídos os deputados autênticos oriundos do antigo estado do Rio.

Embora a maioria desses 12 deputados estaduais chaguistas tenha forte base eleitoral nos subúrbios, pois oito deles obtiveram nessas zonas mais de 50% de seus

votos, três apresentaram uma alta votação na Zona Norte da cidade e um, na Zona Sul. Os dois deputados com maior concentração na Zona Norte foram, porém, mais votados na parte mais proletarizada desta região: Hilza da Fonseca, na 8ª zona, que compreende, entre outros bairros, Mangueira, Benfica, Jacarezinho, Engenho Novo (parte) e Maria da Graça (parte); José Pinto, na 9ª zona, que engloba parte de São Cristóvão e de Benfica e o Caju. Cabe ainda notar que alguns desses deputados têm um perfil de votação bastante concentrado, em termos de zonas mais específicas. Assim, Mesquita Bráulio obteve 47% de sua votação na 13ª zona eleitoral (na qual se inclui Jacarepaguá), Pedro Fernandes obteve 57% de seus votos na 22ª zona (Irajá, Vista Alegre, Cordovil, entre outros subúrbios), Dilson Alvarenga teve 67% de votos na 25ª zona (Campo Grande, Santa Cruz) e Ubaldo de Oliveira, que apresenta uma concentração de 56% de votos na 24ª zona (Bangu e Padre Miguel principalmente).

Contrastando com o grupo chaguista, os integrantes do grupo autêntico apresentam uma votação bastante concentrada nas zonas Sul e Norte, mais de 60% de seus votos.

Tabela 9

Porcentagem de votos obtidos por deputados estaduais pertencentes aos grupos chaguista e autêntico nas diferentes zonas eleitorais do Rio de Janeiro – Eleições de 1978

Correntes	Zona Sul	Zona Norte	Centro e Ilhas	Subúrbios da Central	Subúrbios da Leopoldina	24ª e 25ª Zonas	
Chaguistas							
Sandra Salim	15,4%	20,0%	7,4%	27,6%	20,6%	9,0%	100%
Átila Nunes	17,2%	21,1%	7,0%	27,5%	20,9%	6,3%	100%
Aloysio Teixeira	35,9%	15,4%	4,7%	19,5%	18,8%	5,7%	100%
Jorge Leite	6,8%	18,7%	5,3%	60,5%	6,0%	2,7%	100%
Mesquita Bráulio	6,8%	11,5%	2,6%	66,8%	9,6%	2,7%	100%
Romualdo Carrasco	16,6%	35,6%	5,7%	24,7%	12,4%	5,0%	100%
Pedro Fernandes	4,0%	6,3%	2,8%	17,5%	68,0%	1,4%	100%
Josias Menezes	17,9%	12,5%	4,8%	29,8%	18,2%	16,9%	100%
Hilza da Fonseca	4,7%	46,6%	2,4%	30,3%	12,7%	3,3%	100%
José Pinto	18,6%	41,9%	5,3%	17,6%	12,1%	4,4%	100%
Dilson Alvarenga	6,4%	5,5%	1,3%	8,6%	2,4%	75,8%	100%
Ubaldo de Oliveira	5,5%	6,3%	2,2%	18,7%	5,2%	62,1%	100%
Autênticos							
Raimundo de Oliveira	39,2%	24,8%	5,5%	16,3%	9,1%	5,1%	100%
Heloneida S. Urban	51,4%	24,1%	4,5%	11,3%	6,4%	2,2%	100%
Eudes Freitas	42,0%	21,9%	6,0%	15,8%	10,5%	3,7%	100%

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. *Eleições de 15 de novembro de 1978*, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa.

Considerações finais

Os dados aqui analisados permitem, ainda que de forma preliminar, avançarmos algumas conclusões acerca da força eleitoral da facção chaguista em relação às demais tendências que, ao longo do tempo, se defrontaram no interior do MDB fluminense.

Considerando-se o conjunto do período, que se estende das primeiras eleições realizadas sob o regime bipartidário até as eleições de 1978, podemos dividir a trajetória do grupo chaguista em seu movimento ascensional em dois momentos básicos, cujo marco está representado pela fusão unindo os antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975.

Até então, o grupo se definiria, dadas as características do antigo estado da Guanabara, como uma força política de caráter essencialmente urbano, tanto no sentido da dimensão e estrutura da máquina política em que se apoiava, quanto no sentido da problemática em torno da qual se fundamentaria a capacidade mobilizacional do grupo, representada por problemas típicos de uma grande metrópole, com uma alta taxa de crescimento dos segmentos de baixa renda.

Nessa primeira fase, o grupo chaguista emerge das eleições proporcionais para os legislativos federal e estadual, em 1966, como um setor cujo peso, enquanto núcleo articulado em torno de uma liderança específica, estaria circunscrito à Assembleia Legislativa estadual. Dessa forma, os limites de sua força parlamentar estavam contidos no âmbito da política estadual. Mesmo nesse plano, o grupo tinha uma baixa visibilidade, representando um segmento minoritário da bancada do MDB na Assembleia estadual.

No decorrer da legislatura 1966/1970, paralelamente ao fechamento do sistema político e ao recrudescimento de seu teor coercitivo, processo que atinge seu ponto máximo em 1968, a facção chaguista amplia seu espaço político, consolidando algumas posições e conquistando outras, mediante uma ação simultânea em três esferas: a parlamentar, a partidária e a esfera do executivo estadual.

Em termos de ação parlamentar, observa-se uma tática de reforço da posição dos representantes do grupo no interior da chamada ala governista do MDB carioca, mediante uma política de boa convivência com o governo estadual. Na Câmara Federal, o líder do grupo inauguraria um estilo, que se tornaria posteriormente o modelo seguido pela representação chaguista no Congresso, qual seja o não enfrentamento com o governo federal, sem, ao mesmo tempo, entrar em conflito com a direção nacional do partido. Tal diretriz se consubstanciaria numa prática de omissão e não participação no debate parlamentar. Esse tipo de procedimento seria, aliás, bastante coerente com a meta de afirmar-se como força preponderante no plano da política estadual. O retraimento face à discussão dos grandes temas nacionais revelar-se-ia uma tática favorável ao controle do poder nesse plano, além de corresponder ao teor essencialmente pragmático do comportamento político do grupo.

Na esfera da ação partidária, a partir de 1969, o vazio de liderança criado pelo afastamento de uma série de políticos opositoristas de várias tendências determinaria uma eliminação artificial da competição interna pelo poder, o que favoreceria a ascensão de Chagas Freitas ao controle do partido sem enfrentar qualquer oposição. Dessa forma, o grupo chaguista se tornaria dominante no âmbito das várias instâncias de direção do partido, desde os diretórios zonais até o diretório regional.

Finalmente, uma vez substituída a diferenciação interna da fase de formação do MDB por uma situação de homogeneidade e falta de oposição, a apresentação

de nomes à sucessão do governador Negrão de Lima se faria de forma consensual no interior do partido, que tinha, como é sabido, uma posição amplamente majoritária na Assembleia Legislativa. É preciso lembrar que, em 1966, o MDB elegeu quarenta deputados estaduais na Guanabara contra 15 da Arena. Em outubro de 1970, tendo sido anteriormente redefinidas as regras de escolha dos governos estaduais, Chagas Freitas e Erasmo Martins Pedro seriam eleitos por via indireta respectivamente para os cargos de governador e vice-governador da Guanabara. A ascensão de seu líder à direção do executivo estadual completaria o quadro das mudanças que desequilibrariam a correlação de forças, no âmbito da política do estado, a favor da corrente chaguista. É então que o MDB carioca se torna o partido situacionista no âmbito estadual, aguçando-se o contraste com a cúpula partidária nacional.

É a partir desse momento que se verifica o salto na trajetória ascensional do grupo. Nas eleições de 1970, o chaguismo aparece configurado, a um tempo, como força política específica e cerne da disputa intrapartidária. Em termos de representação parlamentar, assume o controle do legislativo estadual e alcança posição expressiva na bancada do MDB na Câmara Federal. O forte peso no legislativo federal revelar-se-ia fundamental para consolidar a posição dominante da corrente chaguista na política estadual, aumentando seu poder de barganha na instância nacional do partido e servindo como um instrumento de defesa contra tentativas de intervenção da direção nacional ou qualquer outro tipo de ação contrária aos interesses hegemônicos do grupo face às facções locais adversárias.

Nas eleições seguintes, o grupo chaguista persiste, embora não de forma tão pronunciada, como força preponderante na Assembleia Legislativa da Guanabara, porém não manteve a posição expressivamente vantajosa conquistada anteriormente no legislativo federal, tanto em termos da proporção de votos obtidos pela corrente, quanto em termos do número de representantes eleitos.

Finalmente, após a fusão, com a criação do novo estado do Rio, observa-se, entre 1975 e 1976, um realinhamento das diferentes facções políticas no interior do partido oposicionista e de sua bancada na Assembleia estadual. A corrente chaguista, após um período de aguçamento do conflito intrapartidário, adquiriu o controle do MDB do novo estado, reforçando paralelamente sua representação parlamentar na Assembleia Legislativa. A escolha de Chagas Freitas como governador do novo estado do Rio, em 1978, aumentou o poder de barganha e a força aglutinadora do grupo.

Nas últimas eleições, acentuou-se a tendência da facção chaguista à perda relativa de espaço no interior da bancada do MDB fluminense na Câmara Federal. Por outro lado, consolida-se sua posição como facção hegemônica, no âmbito do legislativo estadual.

As últimas tendências assinaladas tornam-se mais claras quando se compara o ritmo de crescimento do chaguismo, ao longo do tempo, em relação ao crescimento do MDB como um todo, bem como em relação à expansão do eleitorado, no âmbito do atual município do Rio de Janeiro.

No que diz respeito à votação para o legislativo federal, o ritmo de crescimento do chaguismo é declinante, quer em relação ao crescimento do eleitorado, quer em

relação ao aumento da força eleitoral do MDB. Portanto, as demais tendências no interior do partido revelaram maior propensão a absorver parcelas crescentes dos novos contingentes eleitorais, apesar de terem permanecido como facção minoritária.

O mesmo não ocorre com o desempenho eleitoral da corrente chaguista, nas eleições para a Assembleia estadual. Nesse caso, apesar do declínio no ritmo de crescimento do chaguismo de 1974 em relação a 1970, a corrente chaguista revelou um crescimento mais que proporcional à expansão do MDB e do eleitorado. Esse tipo de constatação sugere que o apelo eleitoral do chaguismo é particularmente forte no âmbito da política estadual e da política local, já que a composição da Câmara de Vereadores do Rio, eleita em 1976, é também francamente chaguista. Um aspecto que pode explicar parcialmente essa tendência é a dissonância do voto para a Câmara Federal e para a Assembleia Legislativa. O eleitor pode ter posição contrária ao governo federal, preferindo eleger para o Congresso um representante mais claramente identificado com uma linha oposicionista e votar num candidato chaguista nos planos estadual e municipal. Na escolha de representantes locais, o peso de considerações de ordem particularista no direcionamento do voto é mais acentuado, observando-se maior interferência das relações primárias, bem como de vínculos clientelistas, na escolha do candidato. É, portanto, nesse plano que o peso proporcionalmente maior do voto clientelista face ao voto ideológico, na votação do MDB fluminense, adquiriu maior expressão, ao longo das várias eleições sob o regime bipartidário.

(Recebido para publicação em março de 1980)

BIBLIOGRAFIA

KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus.

Legitimidade e coação no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

TRE-RJ.

Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. *Eleições federais e estaduais*. Rio de Janeiro: TRE-RJ, 1958.

TRE-RJ.

Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. *Eleições federais e estaduais*. Rio de Janeiro: TRE-RJ, 1962.

TRE-RJ.

Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. *Eleições de 15 de novembro de 1978*. Rio de Janeiro: TRE-RJ, 1978.

SAMPAIO, Regina Maria Pereira.

O Partido Progressista em São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos.

As eleições e a dinâmica do processo político brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, n.14, p.211-239, 1977.

Associativismo urbano e democratização: algumas reflexões teóricas¹

RENATO BOSCHI

O objetivo deste trabalho é especificar algumas das condições que presidem a lógica de funcionamento de organizações voluntárias em termos de suas implicações para a consolidação de uma ordem democrática. Trata-se de um esforço teórico preliminar de se pensar o papel do novo associativismo em áreas urbanas – mais especificamente da participação popular – frente à conjuntura de abertura política que ora se atravessa no âmbito da sociedade brasileira.

A importância de se focalizar o novo associativismo nesta perspectiva particular se prende a dois tipos de razões: o primeiro de ordem empírica e o segundo de ordem teórica.

Do ponto de vista empírico é inegável a visibilidade que vem assumindo a emergência de formatos associativos oriundos e vinculados ao realinhamento das forças da sociedade civil nos últimos anos. Longe de se expressar apenas no âmbito da reorganização partidária acionada no bojo do próprio estado autoritário, tal realinhamento se manifesta no âmbito da ativação do movimento sindical, da busca por alternativas organizacionais para expressão e canalização de interesses mais imediatos, perpassando classes sociais, distintos segmentos ocupacionais, até mesmo áreas geográficas dentro e fora do contexto urbano. Dessa forma, além do movimento associacional diretamente ligado a produção, observa-se o surgimento crescente de associações voluntárias centradas em interesses de cunho profissional, religioso, de lazer e até mesmo aquelas centradas no interesse de influenciar a formulação e implementação de políticas públicas na área de serviços e bens coletivos no meio urbano. Lado a lado ao surgimento de tais organizações, observa-se também o despontar de movimentos mais amplos fundados em algum critério de identidade de base – como sexo e cor – além de movimentos ligados à preservação da natureza e afins.

Conquanto todo esse ímpeto associacional não seja exclusivo do contexto brasileiro e, muito menos, em alguns casos sequer exclusivo da conjuntura de

¹ [Publicado originalmente na *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v.12-13, n.1-2, p.107-120, 1981-1982.] Este trabalho faz parte de uma pesquisa sobre o tema, ora em realização no IUPERJ sob a direção do autor, tendo como pesquisador associado Sérgio José Pechmann e como pesquisador-assistente Wilson Cruz, a quem agradeço. Agradeço também a Elisa Reis e Eli Diniz – interlocutores de plantão – e a Edmundo Campos, por valiosas sugestões bibliográficas.

redemocratização, pode-se afirmar que a sua existência tem sido um dos ingredientes fundamentais do pluralismo em sociedades com alto grau de institucionalização da ordem democrática, além de ter sido decisivo na superação de regimes autoritários, como ilustram os casos da Espanha e Portugal.

Dada a constatação empírica, a questão teórica que se coloca é de dupla natureza: (a) em que medida o novo associativismo expressa e pode vir a consolidar a faceta pluralista do sistema político no Brasil e (b) sem perder de vista a especificidade de que um caso da periferia capitalista possa se revestir, qual o tipo de questões que o fenômeno coloca do ponto de vista do estatuto teórico do liberalismo como o quadro mais geral em que tal problemática se insere?

Dada a complexidade envolvida nos problemas acima apontados, tratar-se-á de apontar apenas preliminarmente – como é de praxe – caminhos possíveis para se pensar, do ponto de vista teórico, a relação entre associativismo urbano e ordem liberal.

O ponto de partida para a presente consideração, retomado aqui de reflexão anterior sobre o tema (Boschi, 1979), situa-se num exame da relação proposta no liberalismo – ou pelo menos num de seus veios, o pluralista – entre participação e representação política. Segundo esse veio, como é sabido, a participação e constituição de múltiplos grupos de interesse autônomos compensaria, de certa forma, os efeitos restritivos e excludentes da representação, entendida esta particularmente em termos da dimensão partidário-congressual.

Crítica ao funcionamento da democracia em termos da relação participação/representação são tão antigas quanto o próprio conceito clássico surgido na *polis* grega. Recentemente, após a disputa teórica entre elitistas e pluralistas que caracterizou mais de uma década da produção em Ciência Política, novamente se questionam as potencialidades do modelo pluralista de dar conta, seja pela via da representação, seja pela via da pressão de grupos organizados, da expressão e tradução em termos de políticas concretas dos interesses de múltiplas coletividades.

Assim, por exemplo, aponta-se a questão de que o interesse privado tem tendido a substituir o esforço pela implementação de metas coletivas. O individualismo possessivo, fruto de crescentes níveis de mobilização social e autoconsciência, tenderia a estimular a representação organizada de interesses que, por sua vez, na medida em que se burocratiza, levaria ao declínio da vida cívica no processo de tomada de decisões, ao desenvolvimento de lideranças associativas profissionais e, finalmente, a um aumento no volume e variedade de demandas impostas ao sistema político. Consequentemente, o ambiente organizacional tenderia a ficar saturado e os interesses que mais necessitariam expressão associacional formal seriam os menos capazes de obtê-la, ao passo que os interesses que mais facilmente encontrariam saídas organizacionais coletivas, os que delas menos careceriam. Um resultado possível desse dilema, definido como “o paradoxo da associabilidade liberal” seria o corporativismo societal (Schmitter, 1979).

Outra solução frequentemente apontada como alternativa às restrições do mecanismo representativo e que tem adquirido voga tanto no âmbito de pensadores

liberais quanto no seio da esquerda (que também aponta as limitações do socialismo no tocante à participação) consiste em especulações sobre a democracia direta ou participatória (por exemplo, MacPherson, 1977; Bobbio, 1979). Experiências históricas houve no âmbito desse experimento, o caso suíço talvez tipificando a utilização do *referendum* popular ou plebiscitarismo numa escala mais ampla. Contudo, a vigência de experimentos de ampla participação se restringiu a períodos de vazios jurídico-institucionais como instrumentos para legitimação e consenso para novos regimes constitucionais. No mais das vezes, a viabilidade de uma democracia participatória se restringe ao âmbito micro, sendo impossível se eliminar de cena mecanismos representativos, como faz crer a própria proposta do modelo hierárquico e piramidal de democracia participatória sugerido por MacPherson (1977).

Experiências de democracia participatória têm surgido, no entanto, no âmbito interno a determinadas organizações, as quais se caracterizam por rejeitar modelos burocrático-rationais e, por isso mesmo, situando-se como alternativas ao provimento de bens e serviços coletivos fora do âmbito da política pública.

Em recente artigo sobre esse tipo de organização, Rothschild-Whitt (1979) aponta as principais características do modelo de organização coletivista a partir de um estudo empírico de várias dessas experiências nos Estados Unidos. Segundo o autor, ao passo que para três dos tipos de ação social delineados por Weber – a tradicional, afetiva e racional instrumental – corresponderiam modelos concretos de organização política, o quarto tipo, a ação racional valorativa, não encontraria contrapartida teórica no plano organizacional.

Tal contrapartida seria o que o autor denomina de organização democrático-coletivista, cujas características, ao longo de algumas dimensões definidas por contraste ao modelo burocrático privilegiado por Weber seriam, de maneira sucinta, as seguintes: (1) a ausência de um princípio de autoridade fundada no indivíduo em função do desempenho do cargo; a autoridade reside, antes, na coletividade como um todo e a obtenção do consenso, sempre fluido e aberto à negociação, seria seu fundamento. (2) A organização coletivista prevê um mínimo de regras estipuladas, as decisões sendo *ad hoc* e baseadas num cálculo da ética substantiva envolvida na situação. (3) Os controles sociais são baseados em apelos moralísticos e personalistas e na seleção de pessoal homogêneo. (4) Em termos de relações sociais, prevalece o ideal da comunidade na base das relações pessoais. (5) Ausência de posições hierárquicas e emprego baseado em critérios de amizade com avaliação informal de conhecimentos e habilidades. (6) A estrutura de incentivos, ao invés de privilegiar os de tipo remunerativo, confere primazia aos incentivos normativos e de solidariedade. (7) Não há distribuição isomórfica de prestígio, privilégio e poder e as recompensas diferenciais são limitadas à comunidade. (8) Por fim, há uma mínima divisão do trabalho, particularmente reduzida ao longo da dimensão intelectual/manual e uma desmistificação do critério de especialização por meio da rotatividade de tarefas e funções.

Obviamente, o tipo de dificuldade que o modelo democrático-coletivista de organização enfrenta, além da garantia do consenso como um componente interno do seu funcionamento, é o de sua inserção num ambiente organizacional capitalista e

burocrático, o que dificulta as suas tarefas de manutenção e sobrevivência. Contudo, é importante reter que esse tipo de modelo organizacional – como salienta o autor – não representa um fracasso na tentativa de se criar organizações burocráticas, mas um modelo alternativo baseado em outro tipo de valores, que basicamente supriria lacunas não satisfeitas pelo modelo de organização complexa característico da democracia representativa.

É dentro desta linha de argumentação, ou seja – a de que a dialética participação/representação não pode ser reduzida a uma dicotomia de termos excludentes como fazem supor algumas colocações que ou privilegiam a participação de massas como um fim em si mesmo, ou exaltam as virtudes essenciais do mecanismo representativo – que eu gostaria de abordar a questão do papel de associações voluntárias emergentes no contexto da redemocratização. Basicamente, meu argumento é o de que tais associações podem significar uma alternativa à via representativa partidário-congressual mas que, como alternativas, elas podem ser complementares e, ainda, para que o novo associativismo tenha um impacto de longo alcance no que diz respeito à consolidação de uma ordem democrática tais organizações teriam eventualmente que instaurar formatos representativos em seu próprio âmbito.

Com toda certeza, esse tipo de proposta padece de uma delimitação clara de fronteiras entre o que se pode deduzir a partir de um exame empírico do funcionamento das associações voluntárias e um aspecto normativo acerca de sua evolução provável ou esperada. No entanto, pelas vicissitudes mesmas dentro das quais se opera o processo de consolidação de uma ordem democrática em países ditos da periferia capitalista, tal esforço de raciocínio numa linha de engenharia política é antes produtivo do que abstrato no mau sentido da palavra. Enquanto nos países avançados a própria consolidação da democracia liberal sugere imperfeições no seu funcionamento e estimula a crítica e a busca de novas alternativas de transformação, no nosso caso, enfrenta-se o duplo problema de sequer ter-se vivenciado um período mais longo e estável de vigência da ordem liberal, lado a lado com a tentativa de superação de um regime autoritário bastante sedimentado ao longo de 16 anos e forte o suficiente para não eliminar do cenário de considerações o espectro de retrocessos. Dentro de tal contexto, explorar a viabilidade institucional de novos formatos organizacionais e, sob essa perspectiva estrita, encarar a questão da participação (no caso presente – a participação extrassindical e extrapartidária em áreas urbanas) torna-se um exercício de fundamental relevância.

Ao se explorar as potencialidades e limitações de novo tipo de associativismo, é necessário ter em conta a gama de variações no que se refere ao processo de surgimento das associações, sua composição interna e estrutura de membros, propósitos e metas a serem implementadas e o tipo de vínculos externos que se estabelecem no contexto sócio-político (ou ambiente organizacional) em que operam. Tais variações são importantes na medida mesma em que definem os parâmetros dos estilos, taxas e graus de participação e, em consequência, impactos diferenciais do ponto de vista político. Daí que, ao se conceber tais associações do ponto de vista de instrumentos organizacionais que viabilizam a participação, não se esteja valorizando a participação como um fim em si mesmo substitutivo dos mecanismos representativos, e

sim procurando-se identificar os arranjos estruturais passíveis de institucionalização ao longo do tempo.

Para se delimitar o foco de atenção apenas aos movimentos sociais urbanos que ocorrem fora da área da produção – no caso as associações de moradores e amigos de bairro – uma série de diferenças sensíveis, com implicações diretas no que tange à participação e por acréscimo a possibilidade de institucionalização, emergem à primeira vista. Não é necessário ir muito longe para se constatar que uma teoria que resgate a categoria “movimentos sociais urbanos” sob um rótulo comum é altamente inadequada. Como salientam Machado da Silva e Ziccardi (1979), a produção teórica que dê conta de tais especificidades é ainda rarefeita, pautando-se por uma produção essencialmente europeia por um lado, e, por outro, muito fundada no estudo de casos ainda dispersos.

Assim, num plano mais abrangente, há que se levar em consideração diferenças marcantes no processo de urbanização entre o caso de países europeus e latino-americanos pelo fato mesmo de que, nos primeiros, a extensão de bens e serviços coletivos a diferentes camadas da população tenha se dado num contexto de maior previsibilidade e planejamento, ao passo que, nos últimos, este mesmo processo tenha ocorrido, num grau muito mais elevado, ao sabor dos interesses de grupos dominantes e de maneira mais casuística.

Outra diferença importante a ser sistematizada concerne o próprio âmbito das classes sociais que constituem esses movimentos. Enquanto no caso das classes populares da periferia as demandas se centram primordialmente sobre a questão da posse da terra e são demandas complementares àquelas efetivadas por meio do sindicato (e, portanto, diretamente vinculadas à reprodução da força de trabalho), no caso das classes médias, elas se dirigem mais primordialmente a benefícios marginais na qualidade dos bens e serviços públicos aos quais estas camadas, no mais das vezes, já tem acesso.

Em outras palavras, uma distinção importante entre associativismo das camadas populares da periferia urbana e de favelas e associativismo das camadas médias se refere ao fato de que o primeiro tem uma pauta de demanda muito mais diretamente voltada à arena redistributiva, enquanto o segundo se insere primordialmente na arena distributiva. Ademais, para situar o discurso neste campo de teorização sobre políticas públicas (Salisbury 1970), o padrão de demandas do primeiro tende a ser mais fragmentado, enquanto no segundo há uma tendência a que ele seja mais integrado, como se pode deduzir a partir do próprio paradoxo da associabilidade liberal anteriormente aludido e como, de resto, alguns trabalhos na própria linha de movimentos sociais urbanos sugerem (por exemplo Berlinck, Hogan, 1971).

Se é verdade que os recursos organizacionais são diferenciais ao longo das classes, pode-se também pensar que as relações com o meio ambiente estabelecidas por distintas associações também o serão no caso de associações de moradores de favelas e no caso de associações de moradores de bairro. Uma implicação imediata nesta linha de raciocínio tem a ver com o próprio grau de autonomia que as diferentes associações desfrutam. Dessa forma, enquanto as primeiras estariam mais sujeitas a um controle direto pelo aparato do Estado e, principalmente, mais expostas a

manipulações dentro de arranjos clientelistas, as segundas podem gozar de major autonomia inclusive pela utilização de outros recursos de poder, entre os quais pode-se destacar o acesso a canais de informação.

Outra variação importante, e que se segue dessa colocação sobre graus diferenciais de autonomia entre o associativismo de classes populares e classes médias, refere-se à maneira pela qual as associações se inserem numa estrutura organizacional mais ampla de tipo federativo. Enquanto nas primeiras tal inserção é quase um imperativo de sobrevivência das associações e de reforço na implementação de metas, nas segundas a inserção numa estrutura federativa pode ser mais facultada aos interesses internos de determinadas associações.

Em resumo, poder-se-ia afirmar que o associativismo das classes médias urbanas se dá quase que de maneira oposta aos movimentos sociais da classe operária habitando na periferia das grandes cidades. Embora não se queira afirmar que essas variações intraclasses impeçam uma teorização mais ampla sobre o problema dos movimentos sociais urbanos, tal esforço ainda está por ser empreendido.

Contudo, para que tal esforço seja profícuo – particularmente se se tem em vista qualificar o problema da participação e sua implicação no contexto da redemocratização – é necessário proceder um exame das especificidades do novo associativismo no plano de um mesmo segmento social.

A esta altura seria útil qualificar o atributo “novo” que vem sendo empregado no decorrer deste trabalho para remeter o raciocínio a outra ordem de considerações dentro da linha até aqui empreendida: o padrão de surgimento de associações voluntárias e sua institucionalização ao longo do tempo. Como já se teve oportunidade de salientar, o associativismo não constitui novidade empírica e muito menos teórica no contexto do liberalismo. O novo se referiria, portanto, ao fato de que esse associativismo expressa, por um lado, mudanças recentes na estrutura social brasileira – até agora pouco estudadas e que corresponderiam ao padrão de desenvolvimento capitalista verificado na última década.

Como é sabido, esse padrão favoreceu a concentração da renda e a acumulação se tornou possível, não apenas pelas altas taxas de mais valia extraídas num contexto de supressão política da classe operária, mas também – e este aspecto tende a não ser enfatizado – pela ampliação do mercado de consumo para setores de classe média. Em outras palavras, para não entrar numa ordem de considerações muito longínqua aos propósitos imediatos do presente trabalho, a novidade do padrão de desenvolvimento foi a expansão da classe média urbana e novo pode ser o impacto de tal expansão sobre o processo político, no sentido de dar conta de altas taxas de mobilização social que emergem em tal contexto.

Daí o interesse em se focalizar os setores médios urbanos em termos dos formatos organizacionais políticos que lhe são próprios e que não se esgotam na via partidária, como indicam dados preliminares de pesquisa que o autor vem realizando sobre o tema. Para além de uma preocupação em deslocar o foco do estudo de movimentos sociais urbanos de sua ênfase (conquanto não menos relevante) nos setores favelados e de classe operária, os dados de um levantamento prévio levado

a efeito no âmbito da referida pesquisa – ainda em fase inicial – sugerem a magnitude do sentimento associativo típico de classe média na área do Rio de Janeiro. Foram computadas, até o momento, associações voluntárias nos seguintes setores: dez ligadas a ecologia e defesa do meio ambiente, 24 ligadas a identidade de base (das quais nove de diferentes etnias, cinco de negros, oito de mulheres e duas de homossexuais) e 32 associações de moradores e amigos de bairro (excluídas as de favela e da periferia). Além disso, foram arroladas 160 associações beneficentes, 270 associações profissionais extrassindicais, 17 associações recreativas e de lazer, 45 religiosas e outras trinta não classificadas. Não foi ainda possível identificar e classificar o período de surgimento dessas diferentes organizações, mas pelo menos no primeiro grupo sabe-se que a maioria é de formação recente ou então foram reativadas em período recente. No que se refere às associações de moradores – foco central de interesse da pesquisa – 50% se concentra na Zona Sul (o que é significativo se se tem em conta, comparativamente ao restante do município, a área e população aí envolvidos, além da concentração de bens e serviços públicos urbanos nesta área).

Para se avaliar o importe político desse ímpeto associacional não é suficiente postular, pela via de uma negativa, que sua ocorrência se dá por oposição (ou como um substantivo) à falência dos formatos representativos partidário-congressuais. No que pesem as críticas a esse modelo e o caráter realmente alternativo que a participação em associações voluntárias expressa, é necessário entender que o surgimento de tais organizações se dá num contexto de íntima vinculação com o sistema político e algumas de suas características conjunturais.

As teorias que procuram dar conta da lógica da ação coletiva – particularmente num veio utilitarista muito em voga em anos recentes (Olson, 1965, 1970, por exemplo) – voltam-se mais à explicação do porquê as organizações coletivas se sustentam na base da participação individual e de como esse envolvimento ocorre. Contudo, dedicam pouca atenção ao surgimento de organizações voluntárias e, quando o fazem, procuram situar a explicação no âmbito de estruturas grupais, como é o caso dos enfoques grupais sobre a política expresso em teorizações como as de Bentley e Truman (Zeigler, 1964). Nesse veio, a proliferação de grupos de interesse tende a ser situada como uma resposta ao processo crescente de diferenciação social e divisão do trabalho, à situação de crise e incerteza que, em última análise, condicionariam o caráter cíclico que esse processo de formação de organizações assume em diferentes sociedades.

Alguns trabalhos recentes têm procurado dar conta das lacunas apontadas nas vertentes utilitarista e grupal sobre ação coletiva. O trabalho de Wilson (1973) situar-se-ia nesta perspectiva de integrar os aspectos aparentemente conflitantes nas duas abordagens, chamando atenção para os aspectos internos do funcionamento de diferentes organizações políticas de cunho voluntário (basicamente a função de manutenção) e como esses se relacionam com os aspectos externos (basicamente a função de implementação de metas). A relação entre aspectos internos e externos, especificada para diferentes tipos de organizações políticas (partidos, sindicatos, grupos de interesse, movimentos cívicos etc.) permitiria avaliar diferenças no processo de institucionalização de coletividades organizadas. Grande ênfase é conferida a

um exame da estrutura de incentivos (materiais, solidários e *purposive*) e ao papel do executivo organizacional – o empresário que resume a organização e trata de implementar suas metas e garantir a adesão e participação dos seus membros individuais.

No que diz respeito ao contexto político, Wilson salienta que quanto mais centralizada a estrutura política, tanto menos provável será a emergência de associações voluntárias. Outra proposição importante é a de quanto mais alta a posição de classe, tanto maior a chance do envolvimento individual em associações voluntárias – aspecto já ressaltado em outras colocações sobre o fenômeno associativo. A junção dessas duas proposições ajuda a compreensão do aparente paradoxo sobre a constatação da emergência de grupos de interesse burgueses num contexto de alta centralização e presença de uma estrutura corporativa (Diniz, Boschi, 1979), o contrário se dando para o caso de associações voluntárias da classe média e classes populares. Em outras palavras, ao passo que para as classes empresariais, dotadas de maiores recursos organizacionais, a centralização opera no sentido de incentivar a busca por metas de tipo remunerativo, para outros segmentos, a descentralização passa a ser um componente adicional de sua carência de recursos organizacionais.

Para se voltar à realidade empírica dos movimentos sociais urbanos de classe média no Rio de Janeiro, observa-se que o processo de constituição de algumas associações foi altamente favorecido por um incremento dos recursos organizacionais desses segmentos que o processo de descentralização política acarretou, eliminando o isolamento individual no âmbito das comunidades locais e estimulando a percepção de que demandas impostas ao sistema político poderiam ter viabilidade prática. O papel de executivos organizacionais, nesse contexto, foi de importância decisiva na mobilização para a ação coletiva.

Conquanto a incidência de incentivos remunerativos (materiais) tenha estado presente no processo de constituição de algumas dessas associações, esses não estariam subjacentes, por si sós, à criação das organizações. Funcionam também incentivos de tipo solidário que, nesse tipo de organização “primária” são de extrema importância, na medida em que podem ser responsáveis pela sustentação de taxas de participação que de outra forma não ocorreriam, pela tendência a prevalecer o mecanismo dos benefícios coletivos apontados por Olson.

Como sugere Pizzorno (1978), o pressuposto utilitarista de um cálculo racional em função de benefícios com a ação coletiva só tenderia a prevalecer em condições de perfeita informação. Dessa forma, haveria uma relação entre a implementação de interesses e a criação de uma identidade coletiva que minimiza o cálculo em termos de custo e benefícios, dado que os indivíduos não teriam ainda os critérios com os quais avaliá-los, pelo menos a longo prazo.

Ora, no caso das associações voluntárias em questão, a criação de uma identidade coletiva está flagrantemente presente. Um dos elementos centrais de incentivo à participação nessa fase constitutiva dos movimentos é precisamente a criação de uma identidade coletiva, mais visível no caso de movimentos que apelam para etnia ou sexo como fator básico para o estabelecimento de uma comunalidade de interesses, porém também presente no caso das associações de moradores que encontram no

espaço geograficamente delimitado da área onde habitam os indivíduos a base para tal comunalidade. A quebra do isolamento individual, a eliminação da ignorância pluralística quanto à possibilidade de se atuar coletivamente para a canalização ao setor público de demandas comuns e mesmo o ideal de uma volta a valores comunitários num contexto urbano caracterizado pela atomização e impessoalidade são todos incentivos à sustentação de taxas significativas de participação.

Nesse sentido, para se retornar ao modelo democrático-coletivista anteriormente descrito, é possível afirmar que, com graus variados de aproximação ao tipo ideal, segundo o tipo de associação em questão, todas expressam, em alguma medida, um elemento de contraorganização e a tentativa de transferir para o âmbito interno a realização de princípios associativos democráticos. Grande ênfase é conferida nas reuniões de associações de moradores ao fato de que os ganhos marginais com a participação se expressariam no esforço de um aprendizado democrático retomado após o longo período autoritário ou, nas palavras de um dos líderes locais, no “exercício da cidadania”.

Os graus variados em que as diferentes associações replicam o modelo ideal democrático-coletivista têm implicações no tocante à sua manutenção e aos níveis de participação institucionalizados ao longo do tempo. Dessa forma, associações com uma base muito homogênea e delimitadas geograficamente a áreas circunscritas tenderiam a se aproximar mais do modelo de democracia interna e a se organizar numa base mais comunitária para a provisão de bens e serviços. O mesmo não tenderia a ocorrer no caso de associações com uma base de composição muito heterogênea e com uma carga de demandas realizáveis primordialmente por meio de pressão organizada junto ao setor público. Outros fatores mantidos constantes, pode-se pensar, paradoxalmente, que as primeiras tenderiam a se revestir de maior viabilidade institucional no sentido da sua manutenção, dada a possibilidade de adaptação das metas e um fluxo contínuo de envolvimento individual de amplos setores da comunidade na provisão desses bens e serviços. No outro lado do contínuo, a institucionalização ficaria a depender de uma transferência progressiva das demandas, da arena distributiva para a arena regulatória, com a conseqüente busca pela institucionalização de formatos viabilizando a participação legítima de membros das diferentes comunidades em organismos de decisão pública no âmbito municipal.

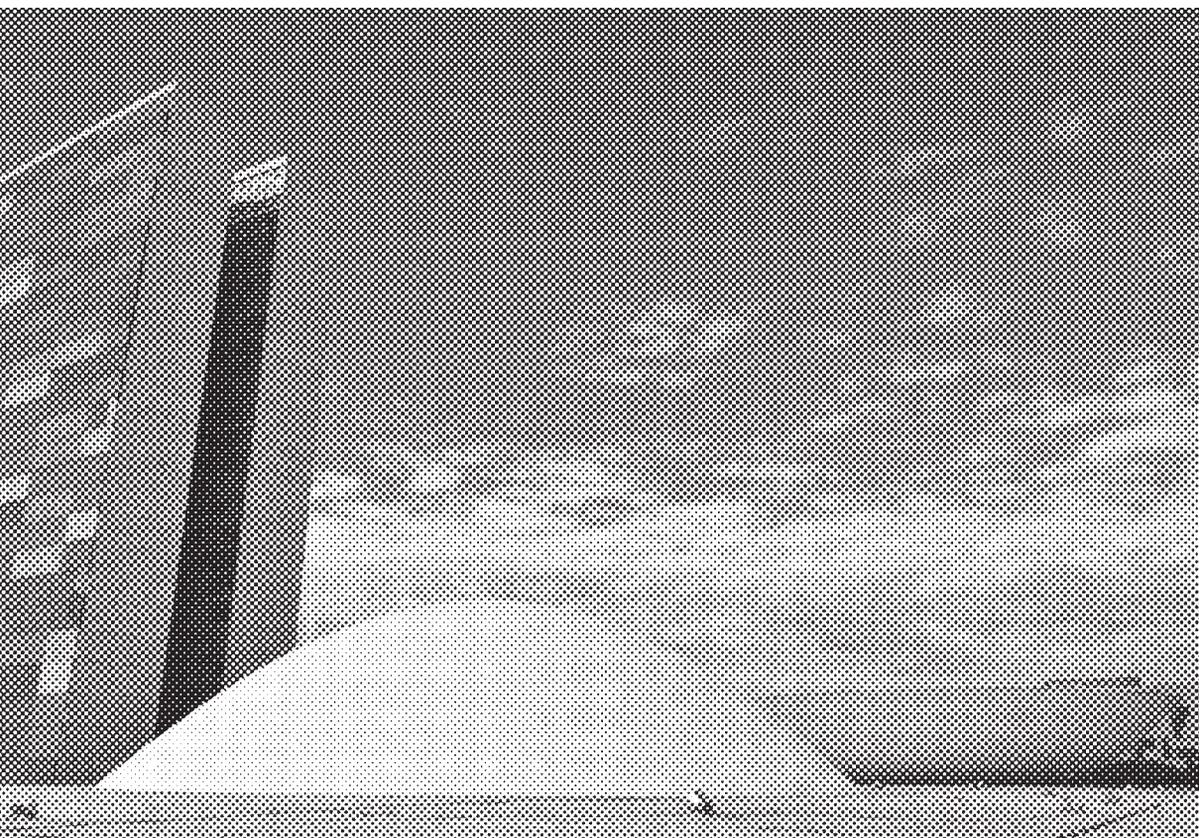
A discussão de alternativas políticas nessadireção é de altíssima relevância para o sucesso dessas experiências associativas e, portanto, para a consolidação de uma ordem democrática. Ainda que instaurando formatos corporativos societais com a criação de conselhos urbanos, sugestões preliminares nessa direção poderiam ser exploradas. Um exame das potencialidades e limitações do formato federativo que a organização das comunidades de bairro tendem a assumir no plano mais amplo da agregação de seus interesses corresponderia a uma outra alternativa para a efetivação do ideal de democracia interna e sua transposição ao plano societal. Por fim, cumpre examinar, também, para o âmbito dessas associações, sugestões como a de Reis (1979) sobre os anéis burocráticos no âmbito social (ou *countervailing rings*) que consiste na replicação de um mecanismo apontado por Cardoso para as classes dominantes em termos do acesso privado a diferentes órgãos de decisão, para o caso de outros segmentos sociais.

Nesse sentido, retorna-se à questão sobre a relação entre participação e representação postulada no início do trabalho. Repetindo, embora a via partidário-congressual não signifique uma alternativa excludente à participação pela via associacional local, sua relação com os movimentos urbanos deve ser pensada com extrema cautela. Na medida em que se tratam de organizações *purposive*, onde o componente ideológico se faz presente, a tentativa de se sobrepor as estruturas partidárias às organizações de âmbito local poderia estimular a tendência por um decréscimo nas taxas de participação que são vitais ao funcionamento das últimas.

Na especificação do mecanismo do *free-rider* olsoniano, Pizzorno (1978) chama atenção para o fato de que, a longo prazo, a redefinição do incentivo simbólico em termos de uma racionalidade substantiva pautada por parâmetros de redução da incerteza constitui-se numa possibilidade palpável. Nesse contexto, o papel da militância tende a ser ressaltado num mesmo veio das propostas que enfatizam a ideia de executivos organizacionais, como um fator de sustentação das entidades coletivas. Se essa militância se caracteriza pelo radicalismo ou por ideologização excessiva das demandas comunitárias, correr-se-ia o risco de minar o novo associativismo como um campo fértil no qual a proposta de consolidação de uma ordem democrática encontra expressão.

BIBLIOGRAFIA

- BERLINCK, Manoel T.; HOGAN, Daniel J.
Associações voluntárias canais de comunicação de massa, informação e adaptação urbana entre classes populares na cidade de São Paulo. São Paulo: [s.n.], 1971. Mimeo.
- BOSCHI, Renato.
Notas sobre a participação e o reforço do Legislativo. Trabalho apresentado no 3. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 17-19 out. 1979. Belo Horizonte. 1979.
- CASTELLS, Manuel.
City, class and power. London: Macmillan, 1978.
- DE LUQUE, Luis Aguiar.
Democracia directa y Estado constitucional. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1977.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato.
Autonomia e dependência na representação de interesses industriais. *Dados*, Rio de Janeiro, n.22, p.25-48, 1979.
- MACPHERSON, Crawford B.
A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- MOISÉS, José Álvaro.
Experiência de mobilização popular em São Paulo. Trabalho apresentado na 27. Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 9-16 jul. 1975. Belo Horizonte. 1975.
- O'DONNELL, Guillermo.
Notas para el estudio de procesos de democratización a partir del Estado burocrático-autoritário. [s.l.]: [s.n.], 1979.
- OLSON, Mancur.
The logic of collective action. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- OLSON, Mancur.
Orthodox theories of pressure groups. In: Salisbury, Robert H. (Ed.). *Interest group politics in América*. New York: Harper and Row, 1970.
- PIZZORNO, Alessandro.
Identity and interest. Princeton: [s.n.], 1978. Mimeo.
- REIS, Fabio Wanderley.
Autoritarismo, intervencionismo estatal e controle do Executivo. Trabalho apresentado no 3. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 17-19 out. 1979. Belo Horizonte. 1979.
- ROTHSCHILD-WHITT, Joyce.
The collectivist organization: an alternative to rational-bureaucratic models. *American Sociological Review*, [s.l.], v.44, n.4, p.509-527, 1979.
- SALISBURY, Robert H.
An exchange theory of interest groups. In: Salisbury, Robert H. (Ed.). *Interest group politics in América*. New York: Harper and Row, 1970.
- SCHMITTER, Philippe C.
Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe. *Comparative Political Studies*, [s.l.], v.10, n.1, p.7-38, 1977.
- SCHMITTER, Philippe C.
On organizing interests: speculative explorations in the political economy of modern associability. Chicago: University of Chicago, 1979. Mimeo.
- SILVA, Luis Antônio Machado; ZICCARDI, Alicia.
Notas para uma discussão sobre movimentos populares urbanos. Trabalho apresentado no 3. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 17-19 out. 1979. Belo Horizonte. 1979.
- WILSON, James Q.
Political organizations. New York: Basic Books, 1973.
- ZEIGLER, Harmon.
Interest groups in American society. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1964.



A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica de abertura¹

ELI DINIZ

Um dos aspectos característicos dos processos de transição política é a permanente tensão entre continuidade e mudança, cujos desdobramentos definem os diferentes ritmos e o alcance das transformações. Dessa forma, tais processos são necessariamente ambíguos, marcados pelo entrechoque de pressões, contraditórias algumas, convergentes outras e pela confluência de tendências que reforçam quer os elementos de continuidade, quer os de descontinuidade na dinâmica do regime. Aos conflitos desencadeados pela necessidade de responder aos desafios imediatos, somam-se os desajustamentos e desequilíbrios de origem estrutural que se vão acumulando no tempo, sobrevivendo muitas das vezes à mudança de regime. Embora amalgamáveis em alguns casos, tais aspectos são irreduzíveis, em sua especificidade. Dentro desse quadro, sobressai a questão do peso a ser atribuído aos diferentes fatores e seu impacto no grau e intensidade das mudanças que desencadeiam. Naturalmente, entre rupturas profundas e reformas superficiais, entre o desmantelamento do regime precedente e a mera introdução de modificações moderadas em seus mecanismos de funcionamento, há toda uma gradação de soluções intermediárias, cujas fronteiras não são claramente discerníveis. Quando o que está em jogo é a transformação de regimes autoritários em direção a uma ordem política democrática, a controvérsia em torno do grau de continuidade ou de ruptura assume a forma de um esforço para determinar o *quantum* de sobrevivência das regras autoritárias ou, inversamente, de sua destruição, ocorrerá no processo de implantação da nova ordem.

No caso do Brasil, desde que, sob o governo Geisel, iniciou-se o processo de “distensão lenta e gradual”, vive-se uma das mais longas fases de transição de que se tem notícia, em que o aludido confronto entre as forças da conservação e as da renovação adquire particular significado. Ao longo do tempo, esse confronto seria ora atenuado, ora exacerbado pelo movimento cíclico de uma liberalização controlada pela elite dirigente, comprometida antes de tudo com a contenção do ritmo de mudança dentro de limites toleráveis pelo sistema. Após as eleições de 1982,

¹ [Publicado originalmente na revista *Dados*, Rio de Janeiro, v.28, n.3, p.329-346, 1985.] Versão em português do trabalho apresentado ao 13º congresso mundial da International Political Science Association (Ipsa), na sessão “La vie politique dans les sociétés en cours de redémocratisation”, Paris, 15-20 jul. 1985.

a estratégia da abertura, concebida como um processo de concessões graduais às forças democratizantes dentro dos marcos da preservação do regime, alcançaria um ponto crítico, cuja essência seria o aguçamento do conflito entre os fatores de obstrução e de aceleração da mudança. Até 1980, as elites autoritárias tiveram êxito no sentido de garantir a predominância das forças conservadoras. Porém, nos últimos anos, aguçou-se aquela situação de equilíbrio instável, ameaçando a permanência do controle do conjunto do processo de transição pela coalizão conservadora identificada com a continuidade do regime. Entretanto, a preservação desse controle constituía elemento essencial do padrão de transição controlada pelo alto, típico do caso brasileiro.

A transição para a democracia: as principais abordagens

Tendo em vista as considerações até aqui desenvolvidas, gostaria de relembrar sucintamente os principais enfoques acerca dos vários tipos de trajetória que regimes autoritários podem seguir para alcançar a democracia. Minha preocupação não é a de fazer um levantamento exaustivo da literatura mais geral sobre processos de transição, discutindo as questões teóricas suscitadas ou as tipologias formuladas para lidar com os estudos de caso, numa perspectiva comparada. O que me interessa é, antes de tudo, situar, nesse debate mais amplo, as análises especificamente voltadas para a transição no Brasil, a fim de que possa definir com maior clareza minha própria perspectiva.

Na discussão da abertura política no Brasil, as posições assumidas pelos diferentes autores refletem em geral orientações bastante distintas e, em alguns casos, antagônicas. A despeito, porém, das nuances, podemos agrupar as diferentes abordagens em três categorias básicas, em função do tipo de explicação que propõem. Em primeiro lugar, é possível distinguir duas perspectivas polares, que focalizam a transição política do país em termos da dicotomia pressão social ou iniciativa do Estado.

Do lado das interpretações que enfatizam as pressões que emanam da sociedade como elemento propulsor da mudança, o argumento econômico é um dos mais difundidos. Sob esse aspecto, a erosão do regime autoritário seria determinada principalmente pelos efeitos de contradições econômicas, aguçadas ou não por conjunturas de crise. As tensões a partir daí geradas, suas repercussões sobre a posição dos diferentes atores, o aumento da insatisfação social e as dissensões daí resultantes seriam os elementos principais no solapamento das bases de sustentação do regime. Analisando os casos de Portugal, Grécia e Espanha, Poulantzas ressalta esse tipo de associação entre crise econômica e transição (Poulantzas, 1975). Entre as análises que focalizam a erosão de regimes autoritários na América Latina, também se observa o privilegiamento da variável econômica. Assim, por exemplo, um recente estudo sobre o autoritarismo nos países do Cone Sul ressalta a importância do desempenho econômico para a preservação da legitimidade do regime político. Haveria, assim, uma clara relação entre o apoio ao regime militar e a situação econômica do país. Uma deterioração dessas condições comprometeria a continuidade do regime, sobretudo por provocar a oposição das elites econômicas, transformando-as de aliadas em adversárias do sistema (Caviedes, 1984). Esse tipo de explicação apresenta, porém,

uma ambiguidade básica. A existência de uma situação de crise, recessão, ou estagnação pode gerar dois tipos de resposta por parte das elites dirigentes de um regime autoritário: um esforço de redemocratização em busca de maior suporte popular ou um movimento na direção inversa, acompanhando as medidas de austeridade pelo reforço do controle autoritário sobre a vida política. No Brasil, é importante ressaltar, embora os fatores econômicos tenham tido impacto não desprezível em diferentes momentos do processo de abertura, não me parece apropriado atribuir o desencadeamento da distensão aos efeitos da crise econômica. Na verdade, a política distensionista teve início antes que os efeitos da crise se tornassem plenamente visíveis, quando as elites econômicas e as autoridades governamentais ainda estavam influenciadas pelo clima de otimismo gerado pela “era do milagre”. Embora os índices de crescimento econômico durante o governo Geisel fossem inferiores aos do seu antecessor, ainda eram relativamente altos. Como é sabido, sob Médici, a taxa média de crescimento foi de 10,1% ao ano, enquanto em 1974, o primeiro ano da administração Geisel, o índice de crescimento do PIB foi de 9,5%.²

Ainda dentro da perspectiva da mudança como resposta a pressões da base social, podemos encontrar os argumentos que enfatizam as alterações estruturais recentes da sociedade brasileira, ligadas à modernização industrial e ao acelerado surto de desenvolvimento urbano. As dificuldades reveladas pelo regime para lidar com os problemas gerados pela maior complexidade e pela expansão acelerada das demandas sociais e políticas da população gerariam focos de tensão e de protesto. A crise econômica agravaria o quadro, levando ao aguçamento dos conflitos. Tais conflitos, por sua vez, traduzir-se-iam na revitalização dos movimentos sociais. Os principais protagonistas da reação da sociedade civil seriam ora a classe operária, ora os setores populares urbanos ou rurais, ou ainda uma combinação de ações de resistência. O que há de comum entre esses enfoques é a ênfase nas inter-relações entre as forças sociais e o regime como fonte da mudança.³ Finalmente, alguns analistas atribuem peso decisivo ao comportamento de determinados atores, cujo inconformismo seria o elemento detonador da transição. Um destes atores é o empresariado industrial. Assim, por exemplo, para Bresser-Pereira, a redemocratização do país expressaria um projeto da burguesia, em busca de um regime político mais adequado à satisfação de seus interesses de classe. A ruptura da aliança desse setor com o Estado autoritário esgotaria as condições de legitimidade do regime, impondo a reorientação.⁴ Como já tive oportunidade de ressaltar em outros trabalhos (Diniz, 1982, 1984, dez. 1984), embora a atitude de protesto do setor empresarial tenha contribuído para aprofundar as fontes de contestação do regime, a retirada desse setor da coalizão que sustentou os governos autoritários não pode ser entendida como uma cisão radical. Num

² A análise da evolução da economia brasileira durante esse período pode ser encontrada, entre outros, nos seguintes autores: Suzigan *et al.* (1974); Baer (1983).

³ Esse tipo de interpretação é dominante entre os partidos e grupos políticos ligados à oposição ao regime pós-64. Nos meios acadêmicos, alguns autores sustentam também esse ponto de vista. Ver, por exemplo, alguns dos argumentos reunidos em recente publicação sobre o processo de liberalização política em curso no país, especialmente a posição de Luiz Carlos Bresser-Pereira (1981, p.15-18).

⁴ Bresser-Pereira (1978), ou ainda Bresser-Pereira (1982), especialmente p.294-298.

primeiro momento, a atuação da elite empresarial se pautaria pelo desenvolvimento de uma postura crítica, mantendo paralelamente a possibilidade de recomposição com o regime. Num segundo momento, as divergências seriam acirradas, porém tolhidas em seu ímpeto renovador, dada a heterogeneidade do setor e ausência de uma plataforma comum entre os vários grupos empresariais.

Contrapondo-se a essa linha de argumentação, pode-se apontar as explicações que enfatizam a autonomia do núcleo dirigente e sua capacidade de assumir a iniciativa das mudanças, antecipando-se às pressões da sociedade. Neste caso, o jogo político entre as elites situadas nas altas esferas do poder seria a matriz dos impulsos transformadores. Conflitos e contradições, cisões e alianças no interior do próprio regime seriam os fatores determinantes do processo de liberalização. Tanto em suas origens, como em seus sucessivos desdobramentos, esse processo evoluiria segundo uma lógica própria, situando-se fora do âmbito de controle dos partidos e da sociedade civil. A abertura brasileira refletiria, portanto, um ato de escolha de segmentos da cúpula dirigente, que seriam os formuladores da trajetória a ser seguida por aquele processo, impondo-lhe limites e traçando-lhe a direção (Martins, 1983). Entre os autores que se situam nessa perspectiva, observa-se o privilegiamento do papel de elites estratégicas. Entre estas, os militares assumem frequentemente o primeiro plano, sendo apontados como artífices da transição. A partir de um determinado momento, o envolvimento direto com as atividades políticas tornar-se-ia disfuncional para a corporação militar, ameaçando sua coesão e unidade internas. Dessa forma, para reagir contra os efeitos desagregadores decorrentes da politização das Forças Armadas, um de seus segmentos proporia a estratégia da distensão.⁵ Esse tipo de enfoque é também utilizado por alguns analistas que procuram explicar as diferentes modalidades de transição de regimes autoritários para democráticos, numa perspectiva comparada. Assim, num recente trabalho, Mainwaring e Viola, discutindo as diferentes vias de transição para a democracia, incluem o processo de liberalização do Brasil na categoria de “transição pelo alto”. Esta espécie de transição distingue-se da “transição por colapso” e da “transição por retirada” pelo grau de controle que as elites autoritárias exercem sobre o processo de liberalização. Segundo os autores, a abertura brasileira decorreu de uma decisão das elites do regime, motivadas por um projeto de construção de uma ordem política compatível com o desenvolvimento já alcançado em outras esferas da sociedade. Os êxitos alcançados nas fases precedentes dariam origem a uma visão otimista das condições para a implementação da estratégia distensionista. O prevaecimento no país de uma cultura política autoritária, bem como de uma tradição de resolução de conflitos por acordos e conciliação entre elites, permitiriam a viabilidade da transição conduzida pelo alto (Viola, Mainwaring, 1984). Apesar da relevância da análise desenvolvida pelos autores para a compreensão das diferenças e semelhanças entre as várias modalidades de transição, parece-me insuficiente para a interpretação em profundidade de casos específicos de liberalização política. Assim, a ênfase no controle das elites autoritárias sobre o processo de abertura no Brasil superestima os aspectos voluntaristas envolvidos na mudança do regime e reforça uma visão unilateral de seus principais mecanismos.

⁵ Ver, por exemplo, Góes (1982).

Entre as posições polares acima resumidas, situa-se uma terceira modalidade de interpretação. Segundo seus formuladores, a explicação da abertura reside na confluência de duas dinâmicas básicas: uma dinâmica de negociação e pacto conduzida pelas elites e uma dinâmica de pressões e demandas irradiadas da sociedade, articuladas por meio de movimentos sociais e traduzidas por organizações políticas.⁶ Particularmente elucidativos acerca da capacidade de expressão e de vocalização do protesto dos diferentes segmentos da população são os estudos eleitorais, que têm revelado as principais tendências do eleitorado brasileiro, ao longo dos últimos dez anos. Entre essas tendências, avulta a do crescimento acelerado do voto de oposição, atestando um significativo poder de resistência de amplos setores do eleitorado à manipulação pelos estrategistas da abertura.⁷ Dentro dessa linha de reflexão, vários autores têm ressaltado a necessidade de levar em conta tanto os esforços inovadores das elites dirigentes para a preservação de seu poder, quanto a capacidade de resistência da sociedade civil, quando se pretende alcançar uma explicação satisfatória para o processo de mudança política. Assim, para Celso Lafer,

(...) é no jogo entre, de um lado, a resistência *ex parte populi*, e o esforço, *ex parte principis*, de manter o poder através de novos modelos de comportamento, que reside a explicação para as modificações que ocorreram nas regras, procedimentos e mecanismos do sistema político brasileiro, que exprimem, nesse sentido, a interação entre governantes e governados (Lafer, 1984, p.184).⁸

Essa me parece ser a perspectiva mais adequada. Segundo meu ponto de vista, a abertura deve ser focalizada como um projeto de mudança política concebido pelos mentores do regime autoritário como forma de recompor suas bases de apoio, desgastadas pelo longo período de restrições políticas imposto ao país pelos governos pós-64 e particularmente pelo ciclo repressivo de 1968-1973. A estratégia de distensão, formulada sob a presidência do general Geisel, propunha uma liberalização lenta, gradual e de alcance limitado, cabendo ao governo fixar o ritmo, a extensão e a direção das mudanças assimiláveis pelo regime. Essencial para a eficácia desse tipo de proposta seria que o governo não perdesse a iniciativa da ação para os grupos opositores, cujo poder de pressão deveria por isso mesmo ser mantido sob permanente controle. Por outro lado, porém, a meta da distensão não obedeceu a um programa previamente formulado, contendo indicações sobre suas várias etapas. Tais fases não foram previstas e delineadas *a priori*. Ao contrário, segundo meu ponto de vista, a estratégia distensionista foi sendo gradualmente elaborada e redefinida em função das pressões e resistências enfrentadas pelos governos encarregados de implementá-la. Tendo em vista tais considerações, parece-me pertinente distinguir o projeto de abertura do processo de abertura, tal como sugerido por Werneck Vianna

⁶ Ver, por exemplo, Maravall (1982), ou ainda Huneeus (1984).

⁷ Ver Lamounier e Cardoso (1975), Reis (1978), Lamounier (1980) e Soares (1984).

⁸ Ilustrativos de uma posição teórica semelhante são os seguintes textos: Santos (1982), Abranches (1982) e Vianna (1983b).

(1983a, p.166). O primeiro corresponde, como vimos, a uma proposta do governo, tendo em vista atenuar o grau de autoritarismo do sistema político para preservar a continuidade do regime. O processo de abertura, porém, extrapolando as intenções da elite governamental, sofreria o impacto permanente do conjunto das forças sociais e políticas. Daí a não linearidade de sua evolução, marcada por avanços e recuos, por movimentos contraditórios e oscilações nem sempre previsíveis. Os vários passos que definiriam a abertura política seriam impulsionados por um complexo jogo de pressões e contrapressões, originárias quer do interior do próprio regime, quer de seu ambiente externo. Nesse sentido, não se trata de um processo cujos rumos teriam sido decididos de forma autônoma e apriorística, imune ao movimento da sociedade. Por um lado, o governo deteve o controle das regras do jogo político, reformulando-as sucessivamente para tolher o ímpeto reformista de diferentes setores da sociedade. Por outro lado, o detalhamento da agenda da transição para um formato político mais aberto e competitivo transcenderia os estreitos limites do círculo palaciano, resultado de fato de uma contínua transação entre governo e forças oposicionistas.⁹ Assim, qualquer que tenha sido o grau de clarividência política das elites dirigentes durante o governo Geisel, a distensão foi em grande parte uma resposta à oposição sistemática e contínua enfrentada pelo regime.

A estratégia da transição: principais características

O processo de abertura implementado ao longo dos governos dos generais Geisel e Figueiredo pode ser caracterizado pelo jogo entre dois movimentos contraditórios. De um lado, observou-se um movimento de reformulação da estrutura legal do governo como objetivo de eliminar gradualmente a legislação de exceção. O principal aspecto dessas mudanças seriam as reformas eleitorais. O governo pretendia elevar o nível da representação política e abrir maior espaço para o exercício das atividades partidárias e legislativas. Dada a falta de expressão do partido oposicionista (o MDB) até as eleições de 1970, havia indícios suficientes para que os estrategistas do regime avaliassem favoravelmente as condições políticas gerais. A perspectiva de alcançar maior legitimidade pelo fortalecimento eleitoral assumiu, portanto, importância crucial nos cálculos dos governantes. Na verdade, ao contrário do que ocorreu em outras experiências de regime autoritário, como a da Argentina, a preservação dos mecanismos eleitorais sempre constituiu preocupação das elites dirigentes do período pós-64. Uma das particularidades do regime autoritário brasileiro, como é sabido, consistiria exatamente na ausência de uma ruptura com a fase precedente, mantendo-se, embora sob estrito controle, as instituições representativas e os procedimentos eleitorais. A partir de 1974, porém, observa-se uma diferença quanto ao significado de tais instituições. Até então, o governo procurou legitimar-se, quer por meio do combate à subversão, respaldado pela ideologia anti-comunista, quer por meio do êxito de sua política econômica. Uma vez eliminados

⁹ Também Maria Helena Moreira Alves ressalta a importância da interação governo e oposição no processo de abertura, embora, diferindo da minha perspectiva, atribua um peso decisivo à capacidade de controle do regime. Ver Alves (1984).

os focos de oposição radical e esgotadas as condições que permitiram o “milagre” econômico, o governo ver-se-ia na contingência de buscar novas fontes de legitimidade. Estas se consubstanciariam na meta do retorno à normalidade constitucional com o restabelecimento gradual do jogo democrático e o fortalecimento do partido situacionista, a Arena.

De outro lado, a abertura caracterizou-se por um movimento inverso marcado pela criação de instrumentos legais coercitivos com o objetivo de manter a liberalização sob controle para garantir e expandir o espaço das forças situacionistas. Quanto aos setores contrários ao sistema, o alvo das sucessivas mudanças nas regras do jogo eleitoral e partidário seria o seu enquadramento nos limites da chamada oposição construtiva e responsável.¹⁰ Isso significaria preservar o poder de iniciativa do governo, impedindo que os avanços das forças oposicionistas viessem a permitir-lhes o controle das regras do jogo político. A eliminação dos instrumentos legais de exceção deveria ser dosada de modo a impossibilitar a reversão da assimetria entre as forças pró e antissistema.

Dessa forma, o governo Geisel adotou, previamente às eleições de 1974, um conjunto de medidas liberalizantes, entre estas o aumento da representação da Câmara dos Deputados, de 310 para 364 cadeiras, associado à manutenção do eleitorado como base para o cálculo da representação estadual, assegurando, ainda, o acesso amplo de todos os candidatos à propaganda pela rede nacional de televisão e a proibição da sublegenda.

Os resultados das eleições legislativas de 1974 foram além das expectativas, tendo o partido oposicionista, o MDB, ampliado consideravelmente sua votação: elegeu 16 senadores entre 22 vagas em disputa com 60% do voto popular, aumentou sua bancada na Câmara de 28% para 44%, elegendo ainda maiorias em seis assembleias estaduais. Tratava-se de uma melhoria significativa em comparação com as eleições de 1970, quando o partido governista alcançara 72% das cadeiras da Câmara e 89% do Senado, o que levou grande parte da liderança do MDB a pensar na autodissolução do partido. Chegou-se a admitir a evolução do país para um sistema semelhante ao do México, onde um grande partido ocupa posição dominante no cenário político nacional (Fleischer, 1984b).

O governo reagiu com a chamada Lei Falcão, que impôs severas restrições ao uso dos meios de comunicação pelos candidatos a cargos eletivos. Foi sob tais restrições que se realizaram as eleições municipais de 1976. Apesar da vantagem global obtida pela Arena, reafirmou-se o melhor desempenho do MDB nas cidades maiores. Os prognósticos para as eleições de 1978 não eram favoráveis ao governo. Segundo as projeções então feitas, se o MDB repetisse, em 1978, o seu desempenho de 1974, a oposição alcançaria uma maioria de dois terços no Senado, o que lhe permitiria derrubar vetos presidenciais, além de uma maioria absoluta na Câmara (Fleischer, 1984a, p.20). Os estrategistas do governo resolveram empreender novas mudanças na legislação para impedir a possível vitória oposicionista em 1978.

¹⁰ A cronologia da abertura e as sucessivas mudanças na legislação político-eleitoral acompanhando os dois movimentos indicados encontram-se em vários estudos. Ver, por exemplo, Cruz e Martins (1983), Fleischer (1983, 1984), Flynn (1978) e Alves (1984).

Usando os poderes do Ato Institucional n.5, o AI-5, o presidente Geisel decretou o recesso do Congresso na primeira quinzena de abril de 1977 e promulgou um conjunto de mudanças constitucionais, conhecido como o Pacote de Abril. A eleição indireta dos governadores foi mantida para 1978, porém por um Colégio Eleitoral, submetido a procedimentos que privilegiavam a representação municipal em detrimento da representação estadual. Como a Arena controlava a maioria dos governos municipais, com este artifício legal esvaziavam-se as maiorias do MDB nas assembleias estaduais. Para garantir o controle do Senado pela Arena, o governo instituiu a eleição indireta de 1/3 dos senadores pelo mesmo Colégio Eleitoral que escolheria os governadores. O outro 1/3 seria escolhido por eleição direta, admitindo-se o sistema de sublegenda para facilitar à Arena aglutinar os votos de suas facções internas. A eleição para a Câmara, cuja composição aumentou de 364 para 420 deputados, voltou a ser proporcional à população dos estados e não mais ao tamanho do eleitorado, como nas eleições de 1970 e 1974. Tais mudanças visavam aumentar a representação dos estados do Norte e do Nordeste, onde a Arena tinha força eleitoral, pois tais estados têm contingentes populacionais proporcionalmente maiores do que seus respectivos eleitorados, sujeitos aos efeitos de altas taxas de analfabetismo e mortalidade infantil. Reduziu-se o *quorum* constitucional de 2/3 para maioria simples para impedir o MDB de vetar emendas à Constituição. Finalmente, foi mantida a Lei Falcão proibindo o acesso livre dos candidatos à televisão.

Com a ajuda das novas reformas, a Arena obteve no Senado uma confortável maioria de 42 cadeiras contra 25 do MDB. Conseguiu ainda eleger governadores nos estados politicamente estratégicos. Entretanto, como salienta Fleischer, o Pacote de Abril não surtiu nenhum efeito sobre os resultados para a Câmara dos Deputados, tendo o MDB eleito 45% dos deputados (Fleischer, 1984a, p.24-25).

Apesar de alguns reveses, até as eleições de 1982 essa estratégia de liberalização e coerção permitiu ao governo preservar o poder, mantendo uma certa margem de vantagem sobre a oposição. Não obstante, se trouxe benefícios, seus custos foram muito altos. Em primeiro lugar, a tática do governo de procurar legitimar-se pela revitalização do processo eleitoral sem, porém, aceitar a alternância do poder, levá-lo-ia a lançar mão de instrumentos legais impostos, identificados como expressão do poder arbitrário do Estado. Em outros termos, o governo avançava na abertura pela implementação de uma ordem jurídica ilegítima, o que, a longo prazo, comprometeria seriamente a credibilidade de seus propósitos liberalizantes. Dessa forma, o almejado equilíbrio entre a reconstrução da legalidade do regime e a renovação de suas fontes de legitimidade jamais seria alcançado, ponto sobre o qual voltarei a insistir adiante.

Em segundo lugar, a estratégia eleitoral do governo, voltada para manter o poder a qualquer preço, não conseguiria realizar plenamente seu objetivo, qual seja, o de expandir sua base eleitoral, transformando o partido situacionista numa organização moderna e efetivamente representativa. A partir das eleições de 1974, a tendência ao enfraquecimento da Arena, paralelamente ao fortalecimento do MDB, tornou-se irreversível. Tratava-se, aliás, da retomada de uma tendência histórica ao declínio do voto de direita no Brasil, que já se havia delineado no período anterior a

1964. Apesar da manipulação das leis eleitorais, o governo não teve êxito no sentido de reverter estas tendências, conseguindo apenas tolher-lhes o ritmo de expansão. Em um livro recentemente publicado, Soares analisa os resultados das eleições a partir de 1945 até 1982, concluindo que, ao contrário do que os estereótipos prevaletentes sugerem, o eleitorado brasileiro apresenta excepcional constância e coerência ao longo do tempo. Os resultados das eleições, nesses 38 anos, revelam alta previsibilidade e uma série de relações estruturais que resistiram às mais variadas tentativas feitas pelas elites governantes de alterar a expressão eleitoral da opinião política por meio de constantes mudanças das instituições representativas e partidárias. Essa evolução traduziu-se na aludida tendência ao declínio da direita (Soares, 1984, especialmente p.44-45). Durante o período de vigência do bipartidarismo, entre 1965 e 1979, observou-se um declínio sistemático da Arena em termos do número de votos recebidos nas quatro eleições então realizadas. Assim, o partido governista recebeu, em 1966, 50,5% dos votos, 48,4% em 1970, 40,9% em 1974 e 40% em 1978. Pelos resultados da análise de regressão, a Arena perdeu, anualmente, quase um por cento dos votos válidos totais (Soares, p.51).

Finalmente, a estratégia partidária do governo também teve efeitos perversos para os objetivos de seus mentores intelectuais. Assim, o sistema bipartidário imposto por decreto, em 1965, para dar ao regime uma forte base de sustentação eleitoral, acabaria evoluindo para uma disputa polarizada entre as forças favoráveis e contrárias ao regime. A partir de 1974, as eleições teriam crescentemente um caráter plebiscitário. O voto no MDB viria a ter o significado de um voto de protesto contra a natureza do regime, atraindo para esse partido um grande número de eleitores, situados num amplo espectro ideológico e unidos pelo sentimento comum de insatisfação com o sistema dominante.

Percebendo que esse tipo de evolução traria sérios prejuízos eleitorais para a situação, as elites dirigentes optaram por introduzir uma nova reforma partidária. Após as eleições de 1978, estudos realizados pelo Serviço Nacional de Informações (SNI) mostravam que, a despeito da nova legislação eleitoral, a oposição poderia vir a ganhar o controle do Congresso Nacional, de várias assembleias estaduais e até mesmo de muitos governos municipais, nas eleições seguintes (Alves, 1984, p.269-278). Tal perspectiva seria particularmente preocupante, considerando-se que as eleições legislativas de 1982 (federais e estaduais) forneceriam a base para a composição do futuro Colégio Eleitoral que elegeria o presidente da República. A nova Lei Orgânica dos Partidos, de 1979, extinguiu o bipartidarismo e instituiu o pluripartidarismo, com o objetivo de fragmentar as oposições.¹¹ A reforma partidária, porém, ultrapassou as expectativas do governo. Em primeiro lugar, o espectro partidário adquiriu um teor ideológico inesperado com a criação do Partido dos Trabalhadores, que se posicionaria à esquerda dos demais partidos oposicionistas, vindo a ter um impacto significativo sobre o debate político nacional. Em segundo lugar, um dos objetivos do governo era a formação de um novo partido de centro,

¹¹ Lei n.6.767, de 20 de dezembro de 1979. O objetivo de fragmentar a oposição foi abertamente defendido pelo general Golbery do Couto e Silva, na época o principal ideólogo do regime e um dos estrategistas da abertura. Ver Silva (1981).

reunindo os moderados do MDB e os dissidentes da Arena. Esperava-se que esse partido funcionasse, em nível nacional, como um aliado do governo e, no plano estadual, constituísse um forte concorrente oposicionista, acentuando a fragmentação das oposições. Entretanto, um número maior do que o previsto de dissidentes da ex-Arena foi atraído para o partido de centro (Partido Popular), recém-criado (Fleischer, 1984). Além disso, esse partido desenvolveria uma posição relativamente independente do governo, adquirindo uma coloração oposicionista. A idéia de esvaziar o MDB teve êxito, tendo esse partido perdido a metade de seus 189 deputados eleitos em 1978. Por outro lado, o PDS, partido governista, sucessor da Arena, sofreria ao longo dos anos de 1980 e 1981 uma erosão gradual. Pesquisas realizadas pelo SNI mostravam que a posição do PDS nos diferentes estados enfraquecia-se progressivamente. Todos esses fatos despertaram nos estrategistas da abertura o receio de perdas significativas para o governo, nas eleições de 1982.

Em resposta a essa situação, o governo imporia um novo conjunto de reformas eleitorais, em novembro de 1981, o Pacote de Novembro. As principais medidas instituídas foram a proibição de coalizões eleitorais para evitar a aliança entre partidos de oposição nas eleições de 1982, a obrigatoriedade de cada partido apresentar seus próprios candidatos em todos os níveis eleitorais e a vinculação de votos, um sistema pelo qual o eleitor é forçado a escolher candidatos do mesmo partido para todos e cada um dos níveis de representação, de vereador a governador. Em reação a tais medidas, os dois maiores partidos de oposição, o PMDB e o PP, resolveram fundir-se, sendo o segundo incorporado pelo primeiro. Essa tática levou a que, na prática, o bipartidarismo fosse recriado na maioria dos estados brasileiros.

Apesar de todos os artifícios utilizados pelo governo, as eleições de 1982 trouxeram ganhos consideráveis para a oposição. É verdade que o partido governista, o PDS, manteve o controle do Colégio Eleitoral, responsável pela escolha, em janeiro de 1985, do presidente que sucederia ao general Figueiredo. Manteve também o controle do Senado, na medida em que somente um terço das cadeiras foi disputado. Na Câmara dos Deputados, porém, embora o PDS tenha conseguido eleger o maior número de deputados (235), os partidos de oposição, em seu conjunto, conquistaram a maioria (245 deputados).¹² A perda da maioria absoluta na Câmara Federal colocou para o governo a necessidade de negociar com a oposição para conseguir a aprovação de medidas de seu interesse. Em termos do número de votos, o PDS obteve 36,7%, confirmando-se a já aludida tendência ao esvaziamento eleitoral do partido situacionista. A análise dos resultados das eleições para o Legislativo, entre 1966 e 1982, mostra que as mudanças nas regras do jogo político impostas de cima tiveram um certo efeito sobre a capacidade do partido do governo angariar votos em 1966, mas esse efeito foi sendo atenuado progressivamente, tornando-se nulo em 1982, quando limitou-se a alterar a distribuição dos votos oposicionistas (Soares, 1984, p.55). Confirmou-se ainda a tendência dos partidos oposicionistas expandirem suas bases eleitorais nos estados e regiões mais populosos, mais industrializados e mais urbanizados. E, nessas regiões, o voto oposicionista seria maior nos

¹² As cadeiras são assim distribuídas entre os partidos de oposição: PMDB, 200; PDT, 24; PTB, 13; PT, 8; total, 245.

grandes centros e entre as classes trabalhadoras. Dessa forma, ficou evidenciado que o desempenho eleitoral do governo tornou-se cada vez mais dependente dos estados menos desenvolvidos do Norte e do Nordeste do país, onde a política clientelista tradicional ainda predomina. Além disso, nas eleições de 1982, a oposição elegeu dez dos 23 governadores.

Esse quadro de preservação do monopólio do poder com custos políticos crescentes agravou-se, observando-se o estreitamento progressivo da área de manobra do governo, na arena político-parlamentar. Entre 1979 e 1981, o projeto de conseguir uma base de apoio, estimulando a criação de um partido de centro, o Partido Popular (PP), foi, como foi visto, inviabilizado pela própria dinâmica da abertura. Em primeiro lugar, o PP, para definir uma imagem nítida e assegurar o seu espaço, evoluiria para uma postura independente, configurando-se como um partido de oposição moderada. Em segundo lugar, o pacote eleitoral de novembro levou à autodissolução do PP e sua incorporação ao PMDB, fortalecendo consideravelmente a posição deste último, como teve oportunidade de demonstrar.

Além disso, a perspectiva de, dividindo a oposição, criar condições para a formação de um partido de massas moderno por meio do PDS, ficou bastante esvaziada em função dos resultados das eleições de 1982. Como o seu predecessor, o novo partido permaneceria com sua sorte atrelada ao eleitorado dos estados caracterizados por taxas declinantes de crescimento demográfico, enquanto os setores mais modernos e populosos do eleitorado persistiriam mais sensíveis ao apelo oposicionista.

Finalmente, a partir de 1983, acelerou-se o processo de erosão do regime. Em outubro de 1983, o PDS contribuiu para a recusa de uma série de propostas de aumento salarial formuladas pelo governo. Essa derrota teve uma repercussão importante porque um número considerável de líderes do PDS votou contra o governo. Entre fins de 1983 e início de 1984, o movimento da oposição a favor das eleições diretas para presidente adquiriu força crescente. Os partidos de oposição revelaram grande capacidade de mobilizar apoio popular, tendo a campanha assumido proporções inesperadas. A defesa das eleições indiretas transformou-se numa posição sem nenhum respaldo social, contribuindo para o isolamento de seus adeptos. Tais fatos aprofundariam as cisões internas no partido governista. Já em fins de 1983, vários governadores do PDS anunciaram seu apoio às eleições diretas. Paralelamente, o presidente Figueiredo renunciou à coordenação da sucessão presidencial, agravando a crise de autoridade no interior do governo. Além disso, surgiram três candidatos do regime à sucessão do general Figueiredo, dispostos a disputar a preferência do partido situacionista. Apesar da origem partidária comum, apresentavam diferenças significativas, particularmente com relação à questão das eleições diretas para presidente, postura defendida pelo vice-presidente Aureliano Chaves, candidato da corrente mais reformista do PDS. A insistência do chefe do governo nas eleições indiretas acentuou as dissidências. O processo de fragmentação do partido situacionista acabou por assumir proporções incontroláveis, culminando na saída de sua facção mais liberal, liderada pelo vice-presidente Aureliano Chaves, que se

associou à frente oposicionista na campanha sucessória.¹³ Dessa forma, delineou-se a possibilidade de que o governo viesse a ser derrotado no próprio Colégio Eleitoral cuidadosamente preparado, por meio de toda sorte de artifícios legais, para garantir a vitória de seu candidato.¹⁴ Os resultados eleitorais a partir de 1974 e a recente campanha pelas eleições diretas revelam o potencial de autonomia do movimento da sociedade, cujo teor inovador ultrapassou os estreitos limites do ordenamento legal definido pelo regime. Assim é que as eleições funcionariam como um efetivo mecanismo de mudança e o movimento das forças sociais repercutiria no cenário político, aprofundando as dissensões entre as elites dirigentes e aguçando as crises conjunturais. A partir das eleições de 1982, observa-se, portanto, o agravamento da crise institucional, com o esgotamento crescente da credibilidade do governo como condutor do processo de redemocratização do país.

A dinâmica do processo de abertura: uma reinterpretação

Resumindo a argumentação anterior, entre meados de 1984 e início do corrente ano [1985], inviabilizou-se o projeto do regime de realizar a transição para um governo civil por meio de uma candidatura do governo, impondo-se, ao contrário, a transição via oposição. Esse desfecho está, a meu ver, relacionado às características da dinâmica do processo de abertura, desde o seu desencadeamento pelo presidente Geisel, em 1974. Ao longo de todo o período, observa-se uma dissociação entre o projeto e o processo de abertura. Em outros termos, a relação entre esses dois termos do processo de transição refletiria o entrelaçamento de duas lógicas relativamente independentes. O caráter conflitante e divergente desses dois movimentos foi, senão mais, pelo menos tão expressivo e significativo quanto seus momentos de convergência. Daí o teor ambíguo da liberalização comandada pelo governo, sempre marcada por avanços e recuos na sua ação liberalizante. A cada conquista da oposição, a cada demonstração de autonomia e independência correspondia um passo atrás, representado pelo acionamento de novos mecanismos restritivos para conter as ousadias das forças oposicionistas e impedir que seus desafios ultrapassassem os limites do tolerável tais como definidos pelos mentores militares e civis “do reformismo conservador”. De tal forma que a abertura brasileira não consistiu jamais num movimento unívoco e unidirecional de redução gradual dos instrumentos legais autoritários, considerados ilegítimos. A abertura nunca fluiu de forma unilinear em direção à meta da redemocratização, mas foi sempre um movimento essencialmente contraditório, consistindo não apenas na eliminação de alguns dos instrumentos mais repressivos, mas também na criação permanente de novos casuísmos para reprimir os avanços oposicionistas e refrear os impulsos democratizantes.

Em outros termos, a reconstrução da legalidade do sistema de poder passava pela recriação de sua face ilegítima, ao mesmo tempo que avançava no caminho do Estado de Direito. Assim, o processo seria necessariamente muito longo, porque,

¹³ O processo de fragmentação do partido situacionista e de erosão do regime ao longo da crise sucessória é analisado com particular acurácia em Góes e Camargo (1984).

¹⁴ Sobre a composição do Colégio Eleitoral, ver Soares (1984, p.92-105).

além de ser definida aprioristicamente como lenta e gradual, a estratégia da distensão-abertura levantaria sempre novos percalços à afirmação das forças democratizadoras. A contenção dessas viria pelo recurso a peças do arsenal repressivo, cuja validade era negada pela retórica da normalização da vida política, pela qual o governo buscava novas fontes de legitimidade. Nesse sentido, cada ganho alcançado pelo regime, em termos da revitalização de sua legalidade, era contrabalançado por perdas e desgastes provocados pelos recuos táticos por meio da criação de novos mecanismos ilegítimos.¹⁵ Do ponto de vista do sistema, cada passo seria marcado por ganhos e perdas, benefícios e custos, em termos da credibilidade de seus propósitos liberalizantes. Da mesma maneira, para as forças da oposição, a participação no processo implicaria ganhos e perdas. Ganhos, em virtude do alargamento de seu espaço político e do seu reconhecimento como ator legítimo da transição. Perdas, em virtude de seu envolvimento num processo marcado pela superioridade institucional das forças situacionistas e pelo predomínio dos fatores de contenção do ritmo de expansão, bem como da capacidade de autoafirmação dos segmentos antissistema.

Parece-me, portanto, que sempre houve uma defasagem entre a intenção liberalizante do sistema e sua prática, por um lado, bem como entre ambas e as metas e pressões da vertente oposicionista, por outro, de tal forma que o movimento real da mudança, resultante da confluência dessas várias forças, teria um caráter essencialmente contraditório. Das tensões e antagonismos, tanto quanto das convergências e coincidências, emergiriam as forças propulsoras da transição. Esses aspectos de heterogeneidade, tensões e incongruências expressar-se-iam, por sua vez, nas dificuldades enfrentadas pelo governo no sentido de alcançar um equilíbrio entre o transformismo jurídico implementado e controlado pelo alto e a legitimação da ordem política pela participação dos diferentes atores (governistas e oposicionistas) no jogo eleitoral tutelado pelo governo. O movimento da abertura evoluiria segundo uma lógica não linear, caracterizando-se por uma articulação problemática entre o reordenamento legal do sistema e sua legitimidade, gerando-se um equilíbrio permanentemente instável.

Considerações finais

A estratégia do regime no sentido de garantir a continuidade de algumas de suas instituições básicas, numa transição sem rupturas, teve êxito no sentido de reduzir o ritmo de avanço das forças oposicionistas. Entretanto, o movimento da sociedade nunca foi totalmente contido pelo sistema político. Ao contrário, esse movimento evoluiria seguindo uma lógica própria, que não se deixaria facilmente aprisionar dentro dos limites que se lhe procuraria impor. Aliás, as tensões entre as dinâmicas política e social remontam ao período anterior à abertura política, manifestando-se nos ciclos de liberalização e fechamento típicos do período 1964-1974. Teríamos,

¹⁵ Nesse sentido, distancio-me, por exemplo, da posição de Bolívar Lamounier que, em uma interessante análise sobre a transição política no Brasil, considera a primeira fase da abertura (de 1974-1982) como essencialmente marcada por um equilíbrio entre o transformismo jurídico governamental e os efeitos legitimadores da participação das forças oposicionistas no processo político-eleitoral. Ver Lamounier (1984).

assim, duas lógicas relativamente independentes, cujos momentos de convergências se alternariam com os desencontros, gerando-se focos permanentes de tensão, bem como fontes diferenciadas de imprevisibilidade. Ajustar o ritmo dessas duas lógicas conflitantes foi o desafio que o regime procurou enfrentar por meio dos sucessivos desdobramentos da abertura política.

Ao longo do período de estabilidade do regime autoritário, a sociedade passaria por mudanças bastante expressivas, não só em virtude de seu processo espontâneo de crescimento, mas também, e sobretudo, em consequência das políticas implementadas pelos governos militares. A partir de 1968, isso seria tanto mais visível pelo fato do regime ter definido desde logo uma plataforma de modernização acelerada, procurando legitimar-se pelo projeto de construir uma grande nação. Nos seus primeiros dez anos, o regime estimulou o crescimento econômico, pela criação e desenvolvimento de grandes projetos industriais, acelerando-se os processos de diferenciação social, de complexidade organizacional e de formação de novas arenas de articulação de interesses. No bojo deste processo, dois novos contendores ganharam progressivamente autonomia, assumindo posturas independentes, embora com teores distintos de contestação: os setores mais dinâmicos do empresariado industrial e a chamada nova classe operária. O intenso processo de urbanização redefiniu a estrutura demográfica do país, desequilibrando a distribuição da população, crescentemente concentrada em grandes centros urbanos. Nesses núcleos, expandiram-se os bolsões de pobreza e as áreas de marginalidade, multiplicando-se os focos de inquietação. A assimetria entre o político e o social assumiu proporções consideráveis durante o período do “milagre” econômico do governo Médici. De um lado, essa separação foi fruto do próprio insulamento do sistema político, dado o alto grau de fechamento e repressão típicos daquele momento. De outro lado, a distância da política em relação à sociedade foi acentuada pelo caráter elitista e excludente do modelo de desenvolvimento econômico que levaria ao privilegiamento da acumulação em detrimento da equidade. A partir de um certo momento, a deserção da burguesia da coalizão conservadora de sustentação do regime e o novo sindicalismo, pressionando pelo exercício de uma livre cidadania, criariam desafios novos, recriando os fatores de instabilidade do regime.

A tentativa de lidar com esses fatores de erosão por meio da abertura controlada pelo alto não conseguiu assegurar o equilíbrio entre o reordenamento legal gradualista e a revitalização da legitimidade do sistema. Não obstante, os desajustamentos e a assimetria das forças em confronto não se refletiriam numa situação de impasse e paralisia. Ao contrário, a resultante seria um movimento em direção a um sistema político mais aberto, em que se alternariam as metas de institucionalização do regime autoritário, liberalização política e democratização. O que chamo de projeto de abertura corresponde à tentativa do governo de impor sua própria concepção de transformismo político. Tal esforço traduziu-se numa proposta das elites dirigentes objetivando a atenuação do autoritarismo do sistema político a fim de preservar a continuidade do regime. Esse projeto expressou a consciência por parte daquelas elites de que a estrutura legal construída pelo autoritarismo estava cada vez mais defasada em relação ao movimento real da sociedade. Daí a decisão de iniciar um movimento em direção a um regime menos coercitivo. O projeto tinha, porém, limites

claros. O que se pretendia era mitigar o autoritarismo pela eliminação gradual de seus aspectos mais arbitrários e pela preservação dos instrumentos de controle do processo de mudança. Nesse sentido, não havia lugar para a plena democratização da vida política, já que essa implicaria a realização de dois princípios essenciais ao seu funcionamento, porém contrários aos interesses dos estrategistas da abertura: a alternância do poder e a responsabilidade pública das ações dos governantes. Em consequência, a lógica do projeto de abertura traduzir-se-ia numa tática a um tempo liberalizante e restritiva, marcada por avanços e recuos, nem sempre claramente formulados. Essa tática de lances contraditórios não foi o resultado de um modelo concebido *a priori*, expressando um cálculo racional de seus custos e benefícios. Na verdade, os estrategistas do regime seriam frequentemente surpreendidos pelo alcance e pelas consequências de suas decisões. Apesar dos esforços para conter a dinâmica social, as pressões daí irradiadas interfeririam no processo de abertura, insinuando-se no movimento de concessões e restrições mediante o qual o projeto das elites seria posto em prática. Dessa forma, como procuro mostrar, para manter sua estratégia de transformismo conservador, o governo foi compelido a recriar continuamente aspectos da legislação repressiva. Tal procedimento, entretanto, se lhe garantiu a curto prazo algum grau de controle sobre os rumos da mudança, acarretaria um progressivo desgaste, minando a credibilidade de seu projeto de liberalização. Em outros termos, a transição pelo alto evoluiria com custos políticos crescentes. Após as eleições de 1982, com a desintegração acelerada do partido situacionista e a perda do controle do processo sucessório pelo governo, observase a inviabilidade desse projeto de mudança administrado pelas elites dirigentes. Em consequência, ocorreria um drástico estreitamento do leque de alternativas capazes de assegurar-lhe a sobrevivência. Sob tais condições, o regime não teria outro recurso para garantir sua reprodução senão um retorno às suas origens, por meio da reedição de uma intervenção militar. Entretanto, isso significaria o reconhecimento de sua derrota política pela negação da meta do transformismo.

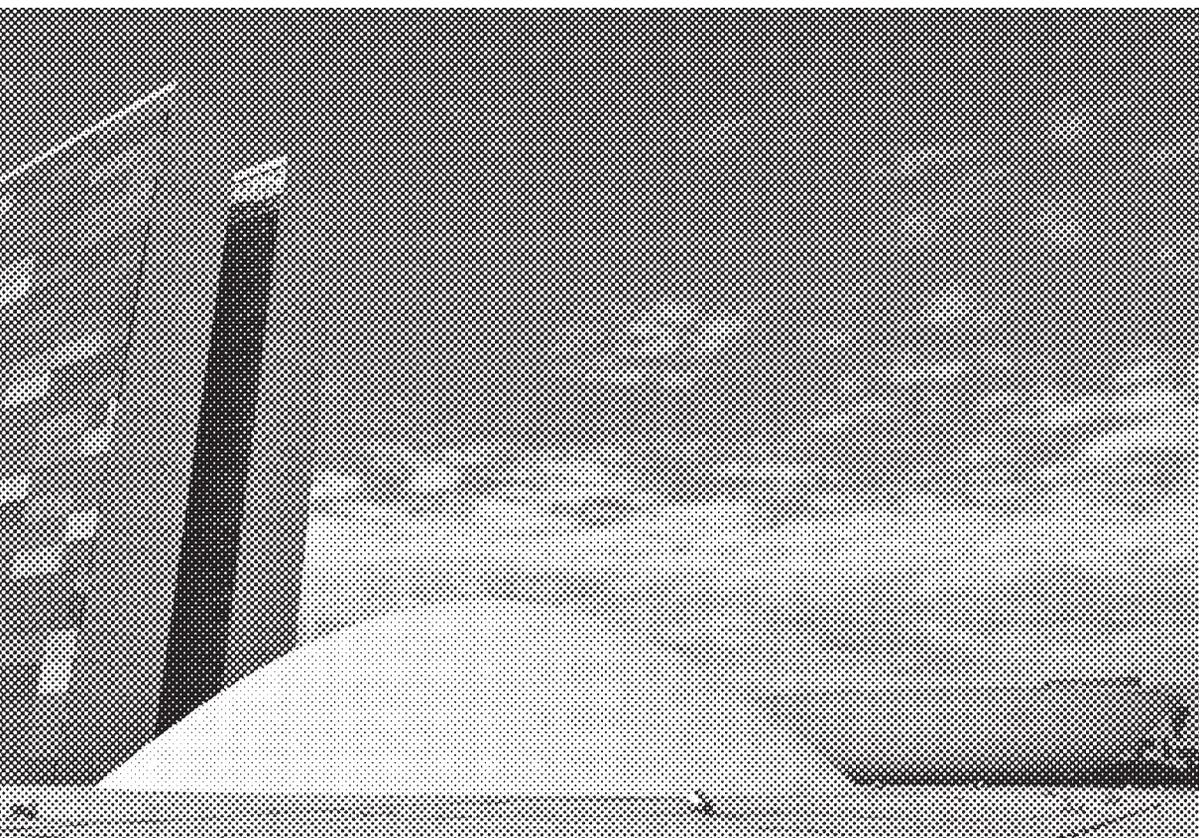
Assim, a única saída capaz de superar a crise de legalidade e de legitimidade do sistema de poder seria a que levasse a uma solução de não retrocesso, baseada numa negociação com as forças oposicionistas e simultaneamente capaz de gerar respaldo popular. Além disso, para não ser uma solução superficial, teria que contemplar a nova realidade brasileira, crescentemente marcada pela generalização das demandas por políticas redistributivas. Um cenário impermeável às aspirações da sociedade por mudanças substantivas aprofundaria a crise de credibilidade do sistema e o fosso entre a ordem política e a dinâmica social. O desfecho da sucessão, com a eleição do candidato das forças oposicionistas, evitou tais riscos. Entretanto, para além da inauguração de um novo regime, persistem os desafios ligados à necessidade de institucionalizar a ordem democrática no país paralelamente às injunções relacionadas ao alcance e profundidade das reformas a serem implementadas.

(Recebido para publicação em abril de 1985)

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique.
Crise e transição: uma interpretação do momento político nacional. *Dados*, Rio de Janeiro, v.25, n.3, p.307-330, 1982.
- ALVES, Maria Helena Moreira.
Estado e oposição no Brasil, 1964-1984. Petrópolis: Vozes, 1984.
- BAER, Werner.
The Brazilian economy: growth and development. Nova York: Praeger, 1983.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.
O colapso de uma aliança de classes. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.
In: Lamounier, Bolívar; Faria, José Eduardo Faria (Org.). O futuro da abertura: um debate. São Paulo: Cortez, 1981. p.15-18.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.
Seis interpretações sobre o Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.25, n.3, p.269-306, 1982.
- CAVIEDES, Cesar N.
The Southern Cone: realities of the authoritarian State. Totowa: Rowman and Allanheld, 1984.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e; MARTINS, Carlos Estevam.
De Castelo a Figueiredo: uma incursão na pré-história da abertura. *In: Sorj, Bernardo; Almeida, Maria Hermínia Tavares de (Org.). Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DINIZ, Eli.
O empresariado e a nova conjuntura. *In: Trindade, Héglio (Org.). Brasil em perspectiva: dilemas da abertura política*. Porto Alegre: Sulina, 1982.
- DINIZ, Eli.
Empresariado e transição política no Brasil: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984. (Série Estudos, n.22)
- DINIZ, Eli.
Empresariado, Estado e regime autoritário: padrões de relacionamento e estilo de ação. Rio de Janeiro: IUPERJ, dez. 1984. Mimeo.
- FLEISCHER, David V.
Political engineering in South America: Brazil in comparative perspective. *In: Grofman, Bernard; Lijphart, Arend (Ed.). Electoral laws and their political consequences*. Nova York: Agathon, 1983.
- FLEISCHER, David V.
Constitutional and electoral engineering in Brazil: a double-edged sword, 1964-1982. *Journal of Inter-American Economic Affairs*, Washington, v.37, p.3-36, 1984a.
- FLEISCHER, David V.
Governabilidade e abertura política: as desvantagens da engenharia política no Brasil, 1964-1984. Trabalho preparado para o Seminário Comparativo Brasil e Itália: Condições e Mecanismos de Governabilidade, 22-23 out. 1984b. São Paulo. 1984b.
- FLYNN, Peter.
Brazil: a political analysis. Boulder: Westview, 1978.
- GÓES, Walder de.
Sobre a gênese da abertura política. Trabalho apresentado no 6. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, out. 1982. Friburgo. 1982.
- GÓES, Walder de; CAMARGO, Aspásia.
O drama da sucessão e a crise do regime. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.
- HUNEEUS, Carlos.
La transición a la democracia en España: implicancias para América Latina. Trabalho apresentado na conferência internacional The Spanish Election of 1982 and its Implications, Institute of Latin American Studies, 22-26 maio 1983. Chapel Hill. 1983. [Publicado em Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984. (Série Estudos, n.33)]

- LAFER, Celso.
The Brazilian political system: trends and perspectives. *Government and Opposition*, Cambridge, v.19, n.2, p.178-187, 1984.
- LAMOUNIER, Bolívar.
Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1980.
- LAMOUNIER, Bolívar.
Impasses e alternativas: o Brasil diante da crise. São Paulo: Idesp, 1984.
- LAMOUNIER, Bolívar; CARDOSO, Fernando Henrique.
Os partidos e as eleições no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- MARAVALL, José Antonio.
The transition to democracy in Spain. New York: St. Martin's, 1982.
- MARTINS, Luciano.
Le régime autoritaire brésilien et la libéralisation politique. *Problèmes d'Amérique Latine*, Paris, n.65, 3. trimestre, p.9-36, 1983.
- POULANTZAS, Nicos.
La crise des dictatures: Portugal, Grèce, Espagne. Paris: Maspéro, 1975.
- REIS, Fábio Wanderley.
Os partidos e o regime. São Paulo: Símbolo, 1978.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos.
Autoritarismo e após: convergências e divergências entre Brasil e Chile. *Dados*, Rio de Janeiro, v.25, n.2, p.151-163, 1982.
- SILVA, Golbery do Couto e.
Conjuntura política nacional: o Poder Executivo e geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon.
Colégio Eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas. Petrópolis: Vozes, 1984.
- SUZIGAN, Wilson *et al.*
Crescimento industrial no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 1974.
- VIANNA, Luiz Werneck.
A classe operária e a abertura. São Paulo: Cerifa, 1983a.
- VIANNA, Luiz Werneck.
O problema da cidadania na hora da transição democrática. *Dados*, Rio de Janeiro, v.26, n.3, p.243-264, 1983b.
- VIOLA, Eduardo; MAINWARING, Scott.
Transitions to democracy: Brazil and Argentina in the 1980. Notre Dame: Kellogg Institute, jul. 1984. (Working paper, n.21)



A abertura e a nova classe média na política brasileira: 1977-1982¹

RENATO BOSCHI

As transformações ocorridas na estrutura social brasileira durante a década de 1970 foram de tal ordem e magnitude que, muito provavelmente, haveriam de conduzir a sociedade a um patamar distinto.² Tais mudanças estruturais ainda estão por serem estudadas em detalhes. Uma das mais importantes, com amplas implicações econômicas e sociais, foi, sem dúvida, o sensível aumento na taxa de urbanização.

Já em 1970 os resultados do censo indicavam que a maioria da população era urbana. Se os dados para 1970 revelavam que cerca de 38,5% da população urbana vivia em cidades de vinte mil habitantes, o censo de 1980 indicaria que 75% da população urbana já residia em cidades com mais de cem mil habitantes. Essas cifras sugerem um padrão combinado de crescimento urbano, caracterizado tanto pela tendência à concentração populacional em grandes áreas metropolitanas quanto por um aumento no número de cidades de porte médio (Faria, 1983, p.118-183).

Uma dimensão da sociedade brasileira que certamente se tornou mais complexa em consequência dos notáveis fluxos populacionais do período foi a própria estrutura de classes. A primeira alteração a se observar é a emergência de uma nova classe média, fruto, possivelmente, da combinação de dois processos: de um lado, teria havido um fluxo de indivíduos com mobilidade ascendente para o âmbito de profissões assalariadas; de outro, teria ocorrido uma tendência a que segmentos da velha classe média urbana experimentassem um movimento descendente. De fato, com base em recente análise dos dados do censo de 1980, foi possível detectar um número de traços indicando essa e outras novas configurações na estrutura de classes urbanas (Hasenbalg, Silva, 1984).

¹ [Publicado primeiramente na revista *Dados*, Rio de Janeiro, v.29, n.1, p.5-24, 1986.] Este artigo é uma versão modificada do trabalho apresentado no Grupo de Estudos Economia e Sociedade da International Sociological Association (ISA), São Paulo, fevereiro de 1985, posteriormente revista para apresentação no IX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Águas de São Pedro, São Paulo, 23-25 out. 1985. O artigo foi escrito com base em pesquisa parcialmente financiada por uma dotação da Tinker Foundation, durante a permanência do autor na Universidade de Stanford como Postdoctoral Fellow.

² Ver Santos (1985a).

Em primeiro lugar, houve um crescimento desproporcional do setor terciário, que aumentou 79% entre 1970 e 1980, absorvendo então 45,7% da população economicamente ativa. Observa-se, também, para o período, um declínio nas ocupações por conta própria, o crescimento do número de empregos na administração pública e uma expansão do consumo de serviços coletivos (Hasenbalg, Silva, 1984, p.3-9).

Nesse processo geral, a evolução do componente administrativo e técnico-científico da estrutura ocupacional é bastante significativa para darmos conta da presença de uma nova classe média. A participação desses dois grupos de ocupações no conjunto da população economicamente ativa do país cresceu de 11,1% em 1960, para 19,1% em 1980. Ocupações burocráticas de rotina e técnico-científicas duplicaram a sua participação proporcional – se em 1960 havia 2,5 milhões de pessoas envolvidas nessas ocupações, em 1980 estas chegaram a 8,2 milhões. Quanto ao grupo dos administradores, sua participação proporcional mais que triplicou durante o período (Hasenbalg, Silva, 1984, p.11-12).

É também interessante observar o aumento notável dos estratos não manuais urbanos direta e indiretamente ligados à grande empresa e ao setor governamental: o número de administradores e profissionais liberais subiu de 924.302, em 1970, para 2.549.917 em 1980, ou seja, sua participação relativa na população economicamente ativa do país mais que dobrou (Hasenbalg, Silva, 1984, p.22, 54). Hasenbalg e Silva apontam a rápida burocratização da sociedade como um traço fundamental no padrão de desenvolvimento dos anos 1970.

No que se refere a padrões de mobilidade, surpreende o fato de que os fluxos ascendentes correspondam a 46% dos casos analisados por Hasenbalg e Silva a partir da amostra coletada pelo IBGE em 1983 (Programa Nacional por Amostragem de Domicílios, Pnad). As ocupações liberais não manuais exerceriam enorme atração sobre os estratos manuais urbanos, recrutando 20% desses profissionais. Por outro lado, os dados apontam que apenas cerca de metade dos filhos de profissionais liberais mantiveram uma posição equivalente a de seus pais, sendo que 28% destes desceram para a categoria de trabalhadores manuais (Hasenbalg, Silva, 1984, p.25).

Há, contudo, boas razões para se supor que as políticas recessivas que inauguraram a década de 1980 tenham desacelerado, senão mesmo revertido, algumas dessas tendências indicativas da expansão das classes médias urbanas. O padrão de crescimento econômico na última década parece ter levado a uma expansão da classe média urbana durante os anos do “milagre” e à sua subsequente proletarização nos anos que se seguiram à recessão do início dos anos 1980. Isso significa que, quaisquer que tenham sido os ganhos auferidos durante um período limitado de tempo, a partir de certo momento esse segmento social passou a enfrentar exclusão econômica progressiva. Não é de se surpreender, portanto, que nos realinhamentos sociais e políticos em curso, a classe média esteja emergindo como um importante ator político, em franca oposição ao regime autoritário e pressionando pela expansão das liberdades democráticas. Nesse sentido, seu papel pode ser decisivo nos contornos futuros da sociedade brasileira.

Neste trabalho, tentarei iluminar alguns dos principais traços do processo associativo no Brasil, tendo como foco as práticas políticas da classe média urbana

no período, imediatamente anterior à inauguração da Nova República, ou seja, na fase da abertura política, entre 1977 e 1982, práticas que se caracterizaram pela formação de associações de bairro e profissionais e pelo novo sindicalismo de profissionais assalariados. O propósito do artigo é estabelecer alguns nexos entre o surto associativo expresso pelas novas formas de mobilização política da classe média urbana e a dinâmica do processo de abertura, fugindo um pouco da linha dos demais estudos sobre a transição política que, em geral, tendem a enfatizar exclusivamente o plano político-institucional como determinante central dessa dinâmica. Enfim, com este trabalho pretendo salientar, a partir da perspectiva dos grupos sociais, como o processo de transição política é, na verdade, o fruto de uma interação contínua entre sociedade e Estado, e como o ritmo e o curso desse processo foram sobremaneira alterados pelas práticas coletivas de diferentes segmentos sociais.

A idéia de fazer um estudo focalizando o papel da classe média como ator político me pareceu extremamente oportuna e interessante pois, embora seja vasta a literatura sobre a classe operária e seu movimento sindical, não se tem notícia de qualquer trabalho com semelhante enfoque sobre aquele setor social. Nesse sentido, o presente trabalho pretende não apenas ilustrar o papel estratégico desempenhado pelos setores médios urbanos na dinâmica coletiva e no processo de superação do autoritarismo, mas também, e principalmente, interpretar a dinâmica associativa desses setores no contexto político daquele momento, caracterizado predominantemente pela sobreposição entre o clima liberalizante de algumas instituições e o autoritarismo reinante em outras. O embate entre forças contraditórias dessa natureza faz com que os cortes entre Estado e sociedade sejam obscurecidos na zona cinzenta de práticas corporativas ou que demandem a regulação estatal. Assim, um dos argumentos centrais deste artigo é o de que as práticas coletivas que emanam da sociedade em direção ao Estado, a despeito do papel central que desempenham na liberalização do sistema político, terminam por transitar ambigualmente entre um modelo de grupo de interesses, por um lado, e o movimento social, por outro.

Considerando-se que a permanência do chamado “entulho autoritário” numa série de esferas institucionais da Nova República – sem a contrapartida de uma nova institucionalidade em curto prazo –, aliada ao refluxo das práticas coletivas na área sindical, reproduz uma dinâmica semelhante à apontada para o período da “abertura”, podemos supor que algumas das tendências aqui delineadas se estendam na atual fase do processo de democratização. O reforço de arranjos corporativos nos novos contornos Estado/sociedade, particularmente na esfera sindical, constitui apenas um exemplo de como essas tendências ainda persistem na atual conjuntura.

Três facetas das práticas associativas da nova classe média urbana serão por mim aqui abordadas: o movimento de associações de bairros no Rio de Janeiro; a atuação das associações profissionais e técnicas com sede nessa cidade, algumas das quais com escopo nacional; e o movimento sindical de profissionais assalariados, sobretudo as manifestações ocorridas no Rio e em São Paulo, mas envolvendo também uma cobertura de âmbito nacional.

Associações de bairro

A tradição de uma classe média relativamente organizada e combativa no Rio de Janeiro não é fenômeno novo. Capital da República até 1960, o Rio foi o cenário para o desenvolvimento de uma extensa classe média na virada do século, na esteira da expansão da própria máquina administrativa do Estado. Esse processo, conhecido como “urbanização por burocratização prematura”, talvez explique, em parte, porque o padrão associativo da classe média seja até hoje mais proeminente no Rio do que em São Paulo, onde a expansão desse setor social se seguiu à industrialização.³

É no final dos anos 1970 que o movimento associativo de classe média, especialmente o do Rio de Janeiro, alcança uma maior visibilidade. As primeiras associações de classe média no Rio em formatos semelhantes aos atuais datam, todavia, do início dos anos 1950, conquanto com conteúdos e tipos de mobilização diferentes.⁴

A Tabela 1 mostra que o fenômeno associativo urbano é, de fato, bastante recente, tendo florescido com mais vigor a partir da década de 1970, tanto no que se refere a associações de classe média quanto a associações de bairro na periferia urbana, inclusive associações de favelas. Esse movimento associativo atingiu seu ápice entre 1979 e 1981, destacando-se o movimento de favelas, de importância visivelmente maior do que o de classe média, tanto no início quanto mais recentemente.

Não se pode avaliar de maneira inequívoca o impacto de processos econômicos e políticos sobre a ação coletiva, particularmente em termos dos diversos formatos que esta pode assumir, que incluem a formação de associações voluntárias e de

Tabela 1
Associações de moradores no município do Rio de Janeiro (1947/1981)*

Áreas	Período				
	1946-1963	1964-1968	1969-1973	1974-1978	1979-1981
Bairros de classe média e alta**	19 (1,1)	1 (0,3)	5 (1,3)	5 (1,3)	30 (15,0)
Restante do município***	105 (6,2)	70 (15,7)	42 (10,5)	28 (7,0)	136 (68,0)
Total	124 (7,3)	71 (17,8)	47 (11,8)	33 (8,3)	166 (83,0)

Fonte: Registro Cível de Pessoas Jurídicas, Rio de Janeiro.

* O levantamento para 1981 incluí o período até julho. Os números entre parênteses indicam a porcentagem de crescimento anual das associações no período.

** Bairros localizados nas zonas Norte e Sul, incluindo Centro, ilhas do Governador e Paquetá.

*** Incluí favelas e conjuntos residenciais existentes nos bairros de classe média e alta. O bairro do Caju e todos os bairros nas linhas da Central e da Leopoldina foram incluídos nesta categoria, dado o contingente da população de classe baixa neles residente.

³ A hipótese da maior combatividade da classe média no Rio como decorrente de urbanização prematura é sugerida em Malloy (1979, p.31-37).

⁴ As informações com respeito às associações de classe média presentes neste artigo foram coletadas em projeto de pesquisa dirigido pelo autor entre 1980 e 1982 – Associativismo de Classes Médias Urbanas –, por meio de convênio Iuperj/Finep, tendo Sérgio Pechman como pesquisador assistente. Para uma análise detalhada da história das associações ver Pechman (1983).

interesse.⁵ Contudo, detectamos uma correspondência no tempo entre o surto associativo, a inauguração do ciclo recessivo na economia e a intensificação do processo de abertura política.

O ciclo recessivo que se inicia em 1979 teve impactos imediatos sobre os níveis de emprego e renda. A taxa de ocupação da PEA caiu de 97,7%, em 1980, para 93,8% em 1981, 91,5% em 1982 e 87,5% em 1983. Em 1981, a renda média da população era 10% inferior aos níveis de 1978, lado a lado a crescentes taxas inflacionárias que superaram a marca dos 110% naquele ano e se aceleraram a partir de então.⁶

No plano político, esse período de florescimento da vida associativa também correspondeu a crescentes níveis de liberalização do regime autoritário, embora o processo fosse marcado por idas e vindas, avanços e retrocessos. Dentre as medidas mais relevantes do período, destacam-se a supressão do AI-5 e a concessão da anistia, logo após a posse de João Figueiredo, em 1979, com implicações diretas no restabelecimento de garantias constitucionais à liberdade de associação.

Por si só, contudo, tal fato não é suficiente para explicar o surto associativo verificado no período. Se é verdade que a vida associativa pode ter sido estimulada pela eliminação de barreiras, é também verdade que entre 1969 e 1978, mesmo sob o AI-5, um número considerável de novas entidades foi criado em várias partes da cidade. É plausível a hipótese de que, precisamente em virtude de ameaças à liberdade individual, a necessidade de alguma forma associativa se fizesse premente, levando ao estabelecimento de solidariedade no âmbito de relações sociais básicas. A associação em nível de vizinhança, sobretudo, poderia se constituir numa maneira de enfrentar incertezas quanto aos custos da ação, socializando-se, dessa forma, os riscos potenciais envolvidos na ação coletiva.⁷

Subjacentes aos ciclos da vida associativa em sua recente história no Brasil encontram-se uma combinação de diferentes fatores. Num plano mais amplo estão os fatores que, a partir do final da última década, conduziram a níveis crescentes de incerteza, tanto do ponto de vista político quanto econômico. Afora isso, a reativação da sociedade – que mesmo sob o autoritarismo não tinha sido totalmente desmobilizada – ganharia impulso renovado com a liberalização.

O nexos entre esses processos e a dinâmica da ação coletiva, como se afirmou, não é fácil de se estabelecer empiricamente. Na verdade, o processo de associação em nível local é apenas acentuado com a eliminação, no âmbito da política, de entraves institucionais à livre organização de diferentes segmentos sociais. Se, por um lado, a eliminação de tais entraves favoreceu o fluxo de informações, fornecendo

5 A literatura sobre grupos de interesse estabelece, numa de suas vertentes, uma relação entre grandes crises e a formação de associações no período subsequente. Daí se verificar, ao longo do tempo, surtos marcando ciclos associativos. Ver Salisbury (1970) e Ziegler (1964).

⁶ Ver Malan e Bonelli (1983, p.59, 74 e 75).

⁷ A hipótese do surgimento das associações como forma de recriar, ao nível de pequenas coletividades, “democracias internas” foi abordada anteriormente pelo autor em outros trabalhos e sugerida em várias análises na literatura. Ver, por exemplo, Boschi (1981-1982, 1983 e 1984 – especialmente cap. 3 e 4), Singer e Brant (1980) e Evers (1984).

elementos para um cálculo em que os custos da repressão se reduziram, por outro, deixou pouco espaço para a institucionalização de processos que efetivamente assegurassem a expansão qualitativa da participação dos cidadãos no processo político.

Assim, não é de se estranhar que a reativação do movimento associativo tenha ocorrido paralelamente ao processo de rearticulação da estrutura partidária, e informado por uma retórica francamente adversa à política eleitoral. Foi sobre esta, aliás, que a política de abertura incidiu mais diretamente, constituindo-se, por isso mesmo, numa espécie de freio institucional. Ademais, essa era também a maneira de conduzir a abertura ao longo do tempo. Foi um processo marcado por incertezas, avanços e retrocessos, que geraram um descrédito na possibilidade de que a política eleitoral efetivamente traduzisse um jogo democrático, para não falar na descrença quanto a sua eficácia operacional a curto prazo, a despeito de se constituir num mecanismo de canalização do protesto ao regime por meio do voto de oposição. Daí a busca de caminhos alternativos à via eleitoral, mas não necessariamente excludentes. A associação no âmbito do local de moradia foi percebida como um canal através do qual se poderia resolver problemas do cotidiano, bem como um *locus* para o convívio democrático e a constituição de identidades coletivas, ao passo que o voto de oposição, particularmente nas grandes áreas urbanas, tornava-se crescentemente uma maneira de desaprovar e deslegitimar o regime autoritário.⁸

Particularmente nos estágios constitutivos do movimento de bairros, a rejeição do sistema partidário aparecia como fator de grande importância, sobretudo em função do impacto detrimental das lealdades partidárias sobre a dinâmica interna das associações. Em muitos casos, contudo, o movimento de bairros foi envolvido pela competição partidária, resultando em desmobilização parcial ou faccionalismo. Num estágio posterior, especialmente por volta da campanha eleitoral de 1982, sua relação com a estrutura partidária efetivamente implicaria uma politização desse movimento: alguns candidatos emergem de seio das comunidades e vários debates e manifestações são promovidas por diferentes associações. Em alguns casos, no Rio de Janeiro, observou-se um claro compromisso do movimento de bairros com uma perspectiva oposicionista, senão mesmo partidária.

O movimento de bairros traduz apenas uma faceta do papel da nova classe média enquanto ator político, devendo ser apreciado lado a lado a outras formas de expressão coletiva, como o movimento sindicalista de profissionais assalariados que, simultaneamente àquele, ganharia notoriedade a partir de 1977. Menos visível, mas certamente não menos importante, é o surto associativo que se verifica entre outros segmentos sociais do país por volta dessa mesma época, com a formação de inúmeras associações voluntárias de caráter profissional, técnico, científico, ou uma combinação desses elementos.

Embora expressando diferentes fenômenos de um ponto de vista político, o movimento de associações de bairro e o novo sindicalismo de profissionais assalariados são formas complementares encontradas por um segmento social para fazer valer o “mecanismo de voz” e multiplicar canais de participação política saturados

⁸ Sobre esse ponto de vista, ver a análise de Reis (1983).

pelo oligopólio partidário. É a partir dessa perspectiva que examinarei, a seguir, as associações técnicas e profissionais de classe média e o novo sindicalismo de assalariados de classe média.⁹

Associações técnicas e profissionais

Como no caso dos movimentos de bairro, a expansão das associações técnicas e profissionais determinou o estabelecimento de uma teia de relações intermediárias. Também tal como as associações de moradores, essas associações estão longe de se constituírem novidade enquanto estruturas de representação de interesses. O que as torna atraente como objeto de estudo é o papel possivelmente inovador que vieram a desempenhar politicamente em termos da “abertura”, não apenas pela expansão das oportunidades de participação e a difusão de valores democráticos, mas também pela pressão que muitas vezes exerceram sobre a estrutura do Estado, democratizando assim, pela via sutil da ingerência, a formulação de políticas públicas.

Além disso, desfrutando de considerável autonomia do ponto de vista do controle estatal, por se situarem fora da estrutura corporativa oficial, as associações profissionais desempenharam papel decisivo na ativação da luta sindical em algumas categorias ocupacionais. Nesse sentido, funcionaram como canal estratégico para a mobilização dessas categorias num plano específico, ao mesmo tempo servindo de anteparo à luta travada em nível dos respectivos sindicatos.

Densidade organizacional e complexidade de relações intermediárias são apontadas como características fundamentais de um sistema pluralista, a despeito das divergências quanto aos seus efeitos democratizantes. Um exame mais detalhado revela que alguns segmentos da sociedade brasileira são bastante mais organizados do que pareceria à primeira vista, a julgar pelo número e pelo porte de suas associações voluntárias. A análise das associações profissionais e técnicas assinaladas no Registro Civil de Pessoas Jurídicas do Rio de Janeiro (ver Tabela 2) mostra ser esse o caso para segmentos da classe média.

Em primeiro lugar, de um total de 618 associações compiladas para o período entre 1946 e 1983, e para as quais se podia atribuir um caráter predominantemente de classe média, 40% foram criadas antes de 1964, ocorrendo um declínio na década seguinte até 1974 (26%), e novamente um crescimento a partir de 1975 (34%). Observa-se, portanto, que 60% das associações foram registradas após 1964, o que sugere que o período sob o regime militar autoritário não implicou níveis mais baixos de atividade associativa nessa faixa, exceto nos anos iniciais.

Em segundo lugar, o surto associativo ocorre especialmente em anos mais recentes, coincidindo com a reativação da sociedade civil em outras frentes, tais como o próprio movimento sindical. Considerando apenas as associações técnicas

⁹ O mecanismo da voz foi discutido, como se sabe, no clássico trabalho de Hirschman, *Exit, voice and loyalty* (1970). A ideia da falência do partido político em termos do exercício do oligopólio da participação política é discutida por Santos (1985b).

e profissionais que aparecem registradas após 1964, é possível observar que uma porcentagem substancialmente maior dessas entidades (41%) foram criadas a partir de 1978, em comparação com os períodos anteriores (28 e 31%, respectivamente).

Tabela 2
Associações técnicas e profissionais no Rio de Janeiro (1964-1983)*

Categoria ocupacional	Período da criação							
	1965-1970		1971-1977		1978-1983		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Advogado	9	30	10	33	11	37	30	100
Professores	8	26	6	19	17	56	31	100
Funcionários públicos	11	35	7	23	23	42	31	100
Engenheiros	4	21	2	10	13	69	19	100
Médicos	6	26	7	30	10	44	23	100
Técnico-científicas	6	26	9	39	8	35	23	100
Artistas	5	38	4	31	4	31	13	100
Jornalistas	4	28	6	44	4	28	14	100
Outras profissões liberais	10	23	20	45	14	32	44	100
Total	63	28	71	31	94	41	228	100

Fonte: Registro Civil de Pessoas Jurídicas, Rio de Janeiro.

* Os dados incluem apenas associações profissionais e técnico-científicas relacionadas ao exercício de profissões específicas. Associações rurais, culturais, recreativas, educacionais, esportivas, de empregados, pais e mestres, veteranos, bem como as que representam firmas e ex-alunos não foram incluídas. As categorias residuais foram eliminadas dos cálculos acima.

Deve-se observar que, embora registradas no Rio, em muitos casos as associações são de escopo nacional, como se pode depreender pela denominação “nacional” ou “brasileira” em seus nomes de registro – 20% das 144 associações registradas após 1978. Outro aspecto diz respeito à proporção de novas associações ao longo do tempo. Tais variações são indicativas, *grosso modo*, do período em que determinadas profissões se tornaram mais organizadas. Assim, por exemplo, enquanto entre advogados e artistas há pouca variação, sugerindo que se tratam de profissões mais sedimentadas e com uma tradição de maior constância organizacional, em outras, tais como professores, funcionários públicos, engenheiros e médicos, detectamos uma onda de associativismo no período mais recente. Para estas últimas, o número de associações novas mais que duplica após 1978, em comparação com os períodos anteriores (56, 42, 69 e 44%, respectivamente).

Coincidentemente, essas categorias profissionais foram as mais ativas politicamente nos anos pós-78 e as que – à exceção dos engenheiros – deflagraram as greves mais significativas entre profissionais assalariados de classe média naquele período.

Dessa forma, ainda que o associativismo profissional, em seu conjunto, não possa ser visto como um fenômeno novo, as características das associações criadas mais recentemente, pelo menos em algumas áreas ocupacionais, de fato traduzem novidades. Em termos gerais, as novas associações podem ser vistas como organizações parassindicais que têm a função de mobilizar um determinado segmento ocupacional para o encaminhamento de demandas trabalhistas numa base localizada e específica.

O caso dos professores – particularmente os de nível universitário – e o dos médicos são os que melhor ilustram o padrão acima descrito. A maioria das novas associações tende a congregar profissionais não por categorias, como requer a legislação trabalhista no caso dos sindicatos corporativos, mas pelo local de trabalho no qual as respectivas categorias encontram-se lotadas, ou seja, escolas ou hospitais, dependendo do caso – unidades de trabalho que comportam tanto o setor público quanto o privado. Nesse sentido, as novas associações, incluindo as das áreas de serviço público, representam um esforço para escapar à rigidez da estrutura corporativa e a proibição governamental da formação de sindicatos no setor público.

Entre os professores, de um total de 17 novas associações criadas após 1978, 13 se enquadram no padrão anterior: são todas associações de docentes de universidades ou escolas independentes do ensino superior, privadas e públicas. Entre estas últimas, 11 foram criadas em 1979 e duas em 1980.

Entre os médicos, as novas associações compreendem, em sua maioria, os residentes (portanto indivíduos nos estágios iniciais da carreira médica) de hospitais específicos – sete entre as dez associações criadas no período mais recente, incluindo uma associação representativa dos residentes em âmbito nacional. Cinco das associações de residentes surgiram em 1978 e duas outras em 1979, entre as quais a Associação Nacional de Médicos Residentes, fundada em setembro daquele último ano. Uma associação de médicos residentes do estado do Rio de Janeiro já havia sido criada em setembro de 1977.

Cumprir mencionar ainda uma outra área em que se pode observar essas recentes tendências associativas. Trata-se dos funcionários públicos, área que também apresentou um crescimento relativo depois de 1978. Os empregados no setor público sempre tiveram uma tradição de combatividade e organização, tradição que o governo conseguiu conter por alguns anos, ao proibir a formação de sindicatos da categoria e negar à classe o direito de greve. É somente em 1952 que se criou a primeira associação nacional representativa dos funcionários públicos, a União Nacional dos Servidores Públicos.¹⁰

Nas décadas de 1950 e 1960 surgiram várias associações de servidores públicos, desde entidades abrangendo genericamente funcionários de diversas agências burocráticas – na sua maioria da administração federal – àquelas constituídas de categorias específicas de funcionários públicos (supervisores, inspetores etc.) lotados em determinadas agências. Esse padrão se estendeu durante a década de 1970, na esteira da crescente expansão e diferenciação do aparelho estatal verificada no decorrer daqueles anos. Mais recentemente os funcionários públicos enquanto tais, além daqueles que são também servidores públicos e deflagraram greves nas suas respectivas categorias profissionais, foram mobilizados a participar dos eventos políticos que marcaram esses últimos anos, das greves às demonstrações públicas.

Com base nessa descrição geral e nesses dados ainda preliminares, pode-se seguramente argumentar que, de 1978 em diante, ocorreu um novo ímpeto associativo no Brasil, envolvendo categorias ocupacionais de classe média. Não apenas tende a

¹⁰ Ver Schmitter (1971, p.204-205).

haver uma correspondência entre as categorias que se associam e as que organizam greves de âmbito local e nacional; em termos do seu padrão de comportamento, essas novas associações revelam uma mudança no sentido do aprofundamento de suas bases, num plano específico e localizado, ao mesmo tempo em que determinam a expansão de seu escopo para uma escala nacional.

Contrastando com a descrição de Schmitter sobre as mais antigas associações profissionais dos setores médios, que aponta uma participação mínima desses setores no sistema sindical, sem que tenham demonstrado “qualquer capacidade notável de auto-organização” (Schmitter, 1971, p.203), considero que o padrão atual se encaminha em direção oposta, tanto no que diz respeito à capacidade organizacional de tais setores quanto ao seu envolvimento no sistema sindical e nas greves.

Profissionais militantes: o sindicalismo de classe média

Quanto ao envolvimento da classe média no sistema sindical e nas greves, os dados são bastante eloquentes: houve um aumento sensível no número de profissionais liberais sindicalizados entre 1960 e 1978, que passam de 40.491 para 147.307. Na verdade, tal aumento representa um dos índices mais altos registrados entre todas as categorias naquele período (363), seguindo-se apenas aos alcançados pelos empregados em educação e cultura (489), comércio (427) e comunicação e publicidade (399).¹¹ Por outro lado, os profissionais assalariados de classe média foram o único setor cuja proporção de greves apresentou um crescimento consistente: 5,8% em 1978; 29,4% em 1979; 34,4% em 1980 e 44,6% em 1981. Em contraste, a proporção de greves no setor dos trabalhadores industriais declinou de 75,9%, em 1978, para 29,7% em 1981 (Almeida, 1983, p.204).

Comparados a outras categorias, os profissionais assalariados de classe média parecem ter dominado a cena no período em termos da deflagração de greves de impacto significativo. Paralelamente, assistiu-se à reorganização de algumas dessas categorias profissionais, seja pela criação de associações paralelas, seja pela tentativa de renovação de lideranças por meio da recuperação do controle de entidades mais antigas e tradicionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e a Associação Médica Brasileira (AMB).

Acima de tudo, as greves de profissionais de classe média apresentaram novos padrões de organização que favoreceram a mobilização dessas categorias, ao mesmo tempo em que acrescentaram uma dimensão importante ao processo de democratização da sociedade. De fato, uma das características que distingue o movimento grevista nesse período é o fato de ele não ter se restringido a demandas econômicas básicas de um determinado setor. O que o caracteriza é, antes, uma consciência clara da necessidade de redemocratização em nível político mais amplo, tendo como ponto de partida a própria consecução da democracia no âmbito das associações representativas.

¹¹ Cf. Centro de Documentação e Informática do Ministério do Trabalho e Fibge, *Anuário estatístico*, apud Almeida (1983).

Por outro lado as greves invariavelmente envolveram demonstrações públicas, quando, em si mesmas, não se voltaram para sensibilizar a opinião pública quanto à situação numa determinada área, como, por exemplo, a deterioração das condições do atendimento de saúde em instituições públicas e privadas ou a decadência dos padrões de ensino, da escola primária às universidades. Mais recentemente, ao final do período autoritário, as demonstrações evoluíram no sentido de uma crítica à política governamental, particularmente aos chamados “pacotes econômicos” e às medidas recessivas impostas pelo FMI.

Observa-se, assim, que a onda de greves de profissionais assalariados de classe média foi politizada desde o início no duplo sentido, isto é, por um lado, de demandar melhores salários e condições de trabalho e, por outro, de criticar a política governamental, sugerindo alternativas de políticas em áreas cruciais, como o ensino universitário, a saúde pública, além das mencionadas.

Além disso, o impacto político desses movimentos foi bastante intenso, uma vez que, na maioria dos casos, as greves afetaram o setor público diretamente, como foi o caso do movimento de médicos, professores primários e universitários. Como um amplo contingente dos grevistas compunha-se de funcionários públicos empregados pelo sistema escolar público ou por hospitais do estado, era natural que o potencial de irradiação das greves nessas categorias para outros segmentos da burocracia pública como um todo fosse bastante alto. De fato, uma série de greves de funcionários públicos foram acionadas pelas greves de médicos e professores.

Dados comparativos dos reajustamentos salariais para servidores públicos, do valor do salário mínimo e do aumento do custo de vida demonstram que, a partir de 1976, os salários de funcionários federais começaram a ficar defasados em relação ao salário mínimo, situando-se, em 1977, abaixo de ambos os índices. Particularmente após 1978, essa tendência decrescente se tornaria ainda mais visível, caindo os salários dos servidores para metade dos valores do índice de preços e do salário mínimo fixados para 1980 (ver Tabela 3).

Qual teria sido a frequência e a extensão das greves em algumas dessas categorias de assalariados da classe média? Os dados da Tabela 4, obtidos por meio de levantamento sistemático da revista *Isto É*, embora não cubram todas as ocorrências, porque compilados de apenas uma fonte, sugerem as tendências dos eventos grevistas.¹²

Entre 1979 e 1983 ocorreram um total de 54 greves entre as categorias ocupacionais de classe média selecionadas. Quase todos os casos se concentraram na região Centro-Sul – São Paulo e Rio de Janeiro, principalmente –, seguidos pelo Rio Grande do Sul, onde a mobilização de médicos foi particularmente intensa, e Minas Gerais, estado em que o movimento dos professores teve bastante vigor.

¹² Todas as informações sobre greves foram sistematicamente levantadas a partir de um exame da revista *Isto É* entre 1977 e 1982. O número real de greves é certamente mais alto, na medida em que apenas as mais expressivas tendem a ser reportadas na revista. O que se perde em precisão pela utilização de uma só fonte, ganha-se em relevância em termos dos fenômenos listados. Agradeço a Tema Pechman pelo levantamento desses dados.

Tabela 3

Índices de reajuste salarial e preços ao consumidor (1970 = 100)

Anos	Custo de vida*	Salários mínimos**	Funcionários
1970	100	100	100
1971	120	121	120
1972	140	144	144
1973	157	167	166
1974	201	201	199
1975	263	285	259
1976	368	410	337
1977	530	591	438
1978	703	833	604
1979	1.122	1.212 (maio) 1.567 (nov.)	846
1980	2.051	2.217 (maio) 3.092 (nov.)	1.056 (jan.) 1.322 (mar.)
1981	4.216	4.522 (maio) 6.372 (nov.)	1.782 (jan.) 2.288 (abr.)
1982	8.346	8.872 (maio) 12.590 (nov.)	3.199 (jan.) 4.484 (maio)
1983	20.196	18.577 (maio) 30.513 (nov.)	6.271 (jan.) 8.161 (jun)
1984***	46.484	47.295 (maio) 61.483 (nov.)	13.451 (jan.) 16.141 (jul.)

Fonte: *Conjuntura Econômica*, fev. 1984, p.101.

* Índice para o Rio de Janeiro. Média anual segundo FGV.

** Valor mais alto.

*** Estimativas, exceto para o salário de janeiro.

Tabela 4

Categorias ocupacionais da classe média selecionadas: sumário de greves

Anos	Categoria ocupacional				Total
	Professores	Médicos & residentes	Servidores públicos	Outros*	
1978	5	7	–	3	15
1979	9	1	1	5	16
1980	3	–	1	1	5
1981	2	7	2	–	11
1982	1	–	2	–	3
1983	–	1	2	1	4
Total	20	16	8	10	54
%	37%	30%	15%	18%	100%

Fonte: Levantamento sistemático do material publicado na revista *Isto É* entre maio de 1976 e outubro de 1983.

* Inclui artistas, jornalistas e bancários.

Como se pode observar, os dois primeiros anos do período em questão concentram a maioria das greves, com um declínio em 1980 e, novamente, um surto em 1981. O movimento de professores primários e universitários é responsável pela maior parte das greves (37%), seguido do de médicos e residentes (30%), ambos iniciados em 1978. A frequência – mas, certamente, não a relevância e o escopo – das greves, no caso dos primeiros, decresce após 1979, ao passo que, no caso dos médicos e residentes, ganha impulso em 1981, após dois anos relativamente calmos. Quanto aos funcionários públicos, o padrão de frequência é mais estável, com as greves regularmente distribuídas ao longo do período.

A frequência com que a classe média recorre às greves – sobretudo tendo em vista seu caráter ilegal entre servidores públicos e atividades sociais consideradas essenciais pelo decreto n.1.632 –, aliada a alguns de seus novos traços políticos, permite referir-se à redefinição coletiva desse setor social como um ator político, da mesma forma como se refere ao novo sindicalismo como representando tal redefinição em nível da classe operária. A defesa de direitos políticos básicos, como o direito de greve para aqueles impedidos de assim se manifestarem, lado a lado à adoção de um projeto com objetivos políticos amplos são indicativos de um novo tipo de militância da classe média.

A mobilização de professores primários e universitários começou ao redor de 1976. A universidade brasileira fora altamente afetada durante os anos de repressão com intervenções e decretos dirigidos ao corpo docente e discente, como o decreto-lei n.477, e o próprio AI-5, que aposentou uma série de professores em instituições públicas. Simultaneamente, o sistema universitário experimentaria forte expansão na década de 1970, com o aumento da capacidade de absorção e do número de matrículas nas universidades federais e estaduais e, sobretudo, a proliferação de escolas privadas. Essa expansão quantitativa, porém, não teria sido acompanhada adequadamente por mudanças qualitativas na natureza e condições do ensino superior no país. Muito ao contrário, tais condições parecem ter-se deteriorado.

O caso dos médicos, semelhantemente ao de professores primários e universitários, caracterizou-se basicamente por greves de impacto sobre o setor público, nas quais se lançariam mão de estratégias organizacionais e recursos de mobilização parecidos. Contudo, a especificidade do movimento nessa categoria consiste no fato do mesmo refletir um processo de proletarização que a profissão médica, juntamente com outras profissões liberais, teria sofrido em anos recentes.

A prática privada da medicina encontra-se em declínio, como sugerido pelas greves envolvendo profissionais assalariados, mormente em instituições públicas. Ao mesmo tempo em que o Estado intervém na área de saúde e expande as oportunidades de trabalho na profissão médica, tal processo não se faz seguir da melhoria das condições de trabalho e, portanto, da qualidade dos serviços prestados. Além disso, na medida em que é assim moldada pelo Estado, a profissão médica se torna altamente estratificada. Embora a classe médica como um todo tenha participado das greves e manifestações relacionadas, o estrato típico nelas envolvido foi o de médicos residentes, ou seja, os escalões mais baixos na hierarquia da profissão. São esses os responsáveis diretos pelo atendimento médico à população e, nesse sentido,

sua posição é altamente estratégica, não apenas devido a natureza essencial do seu trabalho, mas por estarem em melhores condições de avaliar a deterioração dos serviços.

Outras categorias profissionais também vieram à tona em busca de melhores salários e condições de trabalho e igualmente demonstraram uma consciência aguçada das implicações políticas de suas respectivas mobilizações. Entre essas, destacam-se os servidores públicos, os artistas e jornalistas, bem como os bancários, que também se juntaram ao movimento dos profissionais, revivendo o que outrora, no período anterior a 1964, se constituía numa notável tradição de lutas.

O caso dos funcionários públicos constitui o mais relevante entre os mencionados, não apenas por causa da inserção da categoria no aparelho de Estado, mas também pelo fato de que sua luta se sobrepõe à dos professores e médicos, como acabei de descrever.

Quanto aos jornalistas e artistas, sua capacidade para angariar apoio público e o proveito estratégico que tiraram dos meios de comunicação conferiram ao seu movimento uma qualidade política que vai além das demandas salariais específicas. Suas lutas e manifestações na verdade contribuíram para a difusão de valores críticos ao regime autoritário. Como em todos os casos aqui examinados, sua atuação, devido a essa natureza oposicionista, foi também importante para a conformação de identidades coletivas em contraposição ao Estado, embora a movimentação nesses setores fosse primordialmente dirigida ao setor privado.

Considerações finais: A classe média, novas identidades coletivas e cidadania – limitações à arte associativa sob o autoritarismo

A emergência do movimento de profissionais de classe média lado a lado ao movimento de bairros, ao final dos anos 1970, revela muito mais do que a redefinição coletiva desse segmento social enquanto ator político. Talvez, num sentido ainda mais importante, esses movimentos sejam indicativos de como se renovam identidades coletivas pela rejeição de tradicionais padrões de controle do Estado sobre a atividade eleitoral e trabalhista. A organização coletiva parece ter se afastado de estruturas contaminadas em busca de alternativas.

Nesse sentido, a militância dos profissionais de classe média é apenas um aspecto de uma tendência mais ampla que perpassa barreiras de classe, convergindo para a definição de um novo pacto social em oposição ao regime autoritário. A característica fundamental dessa militância é a sua extrema politização em torno de valores democráticos e de uma perspectiva mais ampla de mudança. Tendo se desenvolvido na esteira do processo de abertura política, esse tipo de perspectiva permitiu o estabelecimento de alianças com o movimento operário, que se mostrou bastante receptivo às greves das categorias de classe média.

Tanto em relação aos valores quanto à prática política, essa classe média organizada – para não mencionar o próprio movimento operário – forjou a perspectiva

de uma sociedade democrática muito antes que os setores de elite pudessem incorporá-la. O processo de abertura política, se por um lado deixava brechas para a reativação da sociedade, trazendo um aumento no fluxo de comunicações, por outro mantinha bolsões de controle em áreas-chave, entre as quais o processo eleitoral e o próprio sindicalismo. Esse duplo caráter do processo de abertura favoreceu o surto associativo, num sentido, pela liberdade de associação e, noutro, pelo estímulo à ação coletiva em resposta ao controle estatal excessivo sobre atividades cruciais.

A intensificação das práticas associativas, sobretudo em moldes politizados, certamente estava longe de compor a pauta governamental. O projeto de abertura visualizava, se tanto, uma sociedade domada, com grupos de interesse atuando num sentido bastante restrito. Contudo, o chamado modelo da “panela de pressão” favoreceu exatamente o oposto, na medida mesma em que sua implementação requeria tais controles. Se a politização de segmentos organizados da sociedade não chegou a alterar o projeto de uma transição controlada para a democracia, certamente afetou o seu ritmo.

Este último constitui um aspecto importante para se entender a dinâmica interativa entre Estado e sociedade subjacente à “abertura”. Na verdade, toda a mobilização e atividades coletivas aqui analisadas traduzem democratização no âmbito da sociedade, embora não no plano das instituições políticas, que ainda retêm algumas de suas características perversas. Na medida em que limita o âmbito das alternativas, o controle estatal induz a busca de vias sociais que implicam maiores graus de autonomia. Por outro lado, as forças sociais aumentam os graus de incerteza quanto a resultados esperados, tanto em termos das metas da ação coletiva como dos formatos institucionais dela resultantes.

A partir de 1978, a sociedade brasileira demonstraria sinais de vigor, como exemplificado pelo surto grevista operário, a subsequente extensão das greves aos profissionais assalariados de classe média e a formação de uma variedade de outras coletividades organizadas, como o movimento de bairros, o movimento feminista, grupos ecológicos e grupos de negros – todos com forte componente de classe média. Uma surpreendente comunalidade entre todos esses grupos consiste no privilegiamento da dimensão política mesmo quando, como no caso do movimento sindical, estejam presentes fatores de ordem econômica, ou quando um elemento de identidade básica, como gênero ou raça, constitui o elo coletivo. Na perspectiva de todos esses segmentos, uma inclinação favorável a um programa liberal-democrático era bastante visível desde o início das manifestações.

O movimento sindical de profissionais de classe média desde suas origens pressionou por redemocratização. Tal foi também a prospectiva das várias associações profissionais que surgiram no período e de associações tradicionais que se renovaram por essa época. A idéia de redemocratizar a partir de associações da sociedade civil era particularmente visível na ação de associações como a OAB que, de público, em diversas instâncias, assumiu posturas altamente favoráveis à democratização.¹³

¹³ Ver Vianna (1984).

Foi esse também o caso de associações científicas como a SBPC, cujas conferências anuais se tornaram a caixa de ressonância da sociedade por diversos anos consecutivos.

Sobretudo na medida em que o processo de abertura caminha, a sociedade passa a se mobilizar em busca de alternativas democráticas, a despeito, como se afirmou anteriormente, da motivação econômica subjacente à emergência das greves – como uma forma típica de manifestação coletiva do período. Todas as greves transcenderam esse âmbito por meio do protesto explícito contra o entrave estatal à vida associativa e, numa maneira menos óbvia, pela redefinição de identidades coletivas em torno do projeto democrático e de novas perspectivas profissionais.

A criação de novas associações, frequentemente visando-se escapar às limitações da estrutura corporativa, e a renovação interna de outras em algumas profissões podem ser assim entendidas. Novos valores – um misto de cultura cívica e “assembleísmo”, com ênfase na participação de massas –, novas formas de organização e um potencial para estimular a mudança social e política constituem importante faceta do ímpeto associativo de classe média em anos recentes.

Contudo, outra faceta transparece na tendência ainda dominante a que velhas estruturas e formas corporativas de controle estatal contenham a mudança na direção de arranjos institucionais pluralistas, pelo menos no que concerne às estruturas de representação de interesses. Mesmo admitindo que o modelo pluralista não necessariamente constitua um produto final ou um resultado a ser alcançado, e que, no caso do Brasil, tenda a prevalecer uma alternativa corporativa/pluralista de tipo misto, ainda resta a questão do papel mais permanente que as novas organizações podem desempenhar. Nesse sentido, na medida em que essas organizações se afastam do modelo de grupo de interesse, se constituindo em movimentos sociais autônomos, fica prejudicada a meta da institucionalização de tais formatos, no mínimo, pela volatilidade a que estão sujeitos os movimentos sociais.

De saída, a dependência do Estado é uma característica da redefinição estrutural em certas áreas profissionais. Isso é verdade pelo menos no caso de médicos e professores, para não mencionar a própria expansão dos servidores públicos enquanto categoria. A dependência também se expressa na natureza das demandas que continuam divergindo [*sic*] para o Estado mesmo quando um padrão de negociações bilaterais autônomas poderia ser estabelecido sem a intermediação deste.

Em segundo lugar, ao passo que nos casos de médicos e professores o impulso por autonomia foi seguido pelo reforço organizacional das respectivas categorias numa escala nacional, em outros casos, tais como bancários e certos funcionários públicos, o efeito desmobilizador dos controles estatais ainda se faria sentir com bastante vigor àquela época. A eliminação desses controles, que em última instância significa a consecução de direitos de cidadania, como o direito de greve, constitui-se numa atividade em si mesma.

Em suma, setores organizados fora do Estado, numa base autônoma, carecem de uma arena institucional específica onde possam operar de maneira mais eficiente, ou de maneira mais permanente. Ao invés disso, as associações paralelas tornam-se estruturas que desempenham um papel híbrido: a um tempo, o de organização sindical que escapa ao controle estatal mas não dispõe dos instrumentos legais para

atuar enquanto tal; e o de grupo de interesse que, no lugar de demandas específicas, imprime uma ampla perspectiva política à sua atuação. São organizações frágeis, que podem sucumbir politicamente uma vez que as condições estruturais estratégicas não mais tenham vigência. Assim, a tendência a longo prazo é a de que os canais intermediários se enfraqueçam como um anteparo eficaz entre o Estado e a sociedade, a despeito dos valores professados e do grau de organização alcançado.

Quanto aos movimentos de bairro, pode-se afirmar que a formação de associações de moradores em bairros de classe média e classe média alta no Rio não é um fenômeno exclusivamente vinculado ao período autoritário posterior a 1964. Na verdade, já pela virada do século surgiram no Rio associações de bairro, movimento que ganha novo alento na década de 1950. Como um formato particular de organização coletiva, as associações de bairro não constituem um fenômeno novo, tampouco um claro produto de fechamentos e aberturas.

As associações criadas no final dos anos 1970 diferem das anteriores, contudo, em algumas dimensões fundamentais. Em primeiro lugar, no âmbito e no contexto de seu propósito político. As anteriores não tinham um caráter de oposição nem foram tão politizadas como as contemporâneas se tornaram. A novidade das associações das décadas de 1970 e 1980 consiste na sua orientação ideológica. São organizações voltadas a suprir um espaço democrático no contexto da interação face a face em nível local. Além disso, em contraste com as anteriores, as atuais se aglutinam num movimento organizado no âmbito supralocal, se envolvendo e sendo afetadas pelos principais eventos políticos.

Outro aspecto diz respeito ao tipo de alinhamentos sociais que o movimento de bairros chegou a traduzir. Como se salientou, o Brasil passou por profundas mudanças estruturais do ponto de vista econômico, social e político. Em especial, uma mudança de amplas consequências foi o aumento da taxa e do padrão de urbanização do país, que implicou a deterioração geral da qualidade de vida nas grandes cidades. Essa deterioração, embora certamente mais dramática para os escalões menos privilegiados da estrutura social, também afetou a classe média emergente do período “pós-milagre”.

Em sua composição interna, o movimento de bairros também vai refletir essas mudanças na estrutura social, entre as quais se destacam o crescimento do componente científico-administrativo da estrutura ocupacional e a crescente absorção de mulheres no mercado de trabalho.

Desde o início dos anos 1970 se criavam associações. Entre 1979 e 1981, porém, há um surto em termos da expansão numérica do movimento. Embora nenhuma relação inequívoca possa ser estabelecida entre essa expansão e processos econômicos e políticos mais amplos, é possível observar um padrão inverso relacionando esses processos nos momentos que precedem e coincidem com a explosão associativa: a expansão do movimento é precedida de crescimento econômico e repressão política, e coincide com recessão econômica e abertura política. Este último período se caracterizou por incertezas crescentes tanto no plano econômico, devido às altas taxas inflacionárias e de desemprego, quanto no plano político, em face dos avanços e retrocessos na condução institucional do processo de abertura. Durante breve

período, a classe média teve acesso ao consumo conspícuo e a prosperidade; logo, enfrentaria crescentes dificuldades.

Alguns aspectos do processo de abertura em sua relação com a dinâmica do movimento de bairros devem ser enfatizados. Em primeiro lugar, convém lembrar que a natureza contraditória desse processo dificulta o estabelecimento empírico de seus fatores mais cruciais. Contudo, é possível afirmar que o processo eleitoral e a competição partidária foram elementos centrais nessa dinâmica, se não por outras razões, pelo menos pelo fato de que o controle e a velocidade da abertura foram efetivados por mecanismos institucionais nessas áreas. A centralidade do processo eleitoral é visível tanto na rejeição inicial do movimento de bairros às eleições e à política eleitoral, consideradas negativas à sua coesão interna, como no efeito desmobilizador que, mais tarde, durante os picos da campanha eleitoral de 1982 e as demonstrações pró-diretas, vieram a provocar no movimento de moradores.

Já em outras esferas, a abertura teve menor impacto. Quando se abriu a cortina da abertura, o cenário desvendado foi, de fato, o de uma sociedade mais mobilizada e organizada, mas na qual a possibilidade de substituição de arranjos autoritários, clientelísticos e corporativos era, na verdade, muito baixa. Por exemplo, uma dimensão do autoritarismo pouco afetada pela abertura diz respeito à própria tendência à centralização do processo decisório, manifesta, particularmente, na federalização de algumas esferas de competência, governo após governo, durante o período militar. Em consequência da expansão estatal nos domínios regulatórios e administrativos, a máquina administrativa do Estado se tornaria ainda mais complexa e diversificada.

A atomização daí resultante alterou o caráter dos contatos entre cidadãos e o Estado de diversas maneiras. Por certo, a ação coletiva se tornou mais central para a consecução de determinadas metas, observando-se a adoção de um estilo francamente participatório de massas na atuação dos movimentos. Nesse sentido, teria sido o aprofundamento do Estado burocrático autoritário e não a sua superação o fator subjacente ao florescimento de atores coletivos organizados enquanto movimentos sociais nos estágios preliminares. A abertura apenas teria estimulado aquela tendência pela eliminação de barreiras coletivas à livre associação. Outras características perversas do autoritarismo, no entanto, ainda permaneceriam. O estímulo à prática de acesso direto e não institucionalizado a arenas decisórias muito fragmentadas é certamente uma delas, dado que instiga padrões clientelísticos e reforça vínculos de natureza corporativa no corte Estado/sociedade.

De uma maneira geral, o desenrolar do movimento de bairros ao longo do tempo revelou sua transformação, de uma base setorial, com orientações e demandas específicas, para uma base política mais abrangente e ideologizada, ilustrando um dos dilemas cruciais na arte de se associar. Embora a primeira orientação estivesse ainda viva e alimentasse algumas das campanhas por volta do final do período autoritário, a última logo ganharia predominância, quanto mais não fosse, por fatores externos ao próprio movimento. Com a campanha de 1982 e os movimentos que se seguiram, observa-se a progressiva inserção das associações de bairro na formação de um pacto liberal difuso contra o regime autoritário. Sobretudo nos momentos cruciais, como o foram as demonstrações a favor das eleições diretas para presidente

ocorridas no início de 1984, que culminaram com a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral em janeiro do ano seguinte, o movimento se distanciaria de suas metas específicas para assumir um papel político abrangente.

Os movimentos de bairro, bem como outras formas de associação no âmbito da localidade, expandiram-se enormemente e de maneira tão caótica quanto a própria urbanização no Brasil. Multiplicam-se as populações mobilizadas e disponíveis em busca de novas formas de organização social que possam facilitar ou resolver alguns dos problemas suscitados pelo crescimento sem precedentes. Uma organização centrada na vizinhança ou no bairro tem chances de se tornar um formato prevalescente, principalmente pela complexidade em se enfrentar problemas no agregado. Mas para que isso aconteça, é necessário a eliminação de barreiras impostas por uma tradição autoritária que se embrenha e se imiscui até o presente – passo fundamental na tarefa de construção institucional de um sistema democrático. Da combinação das cinzas do autoritarismo com a problemática adoção de formatos pluralistas emergirá uma nova institucionalidade, a qual, em termos dos cortes entre o Estado e a sociedade, encontra-se longe de reproduzir um cenário toquevilliano, muito embora contenha muitos dos ingredientes necessários para tal.

(Recebido para publicação em novembro de 1985)

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de.
O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança. In: Sorj, Bernardo; Almeida, Maria Hermínia Tavares de (Org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BOSCHI, Renato.
Associativismo urbano e democratização: algumas reflexões teóricas. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v.12-13, n.1-2, p.107-120, 1981-1982.
- BOSCHI, Renato (Ed.).
Movimentos coletivos no Brasil urbano. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- BOSCHI, Renato.
The art of associating: social movements, the middle class, and grassroots politics in urban Brazil. Stanford: Stanford University, 1984. (Postdoctoral report)
- EVERS, Tilman.
Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v.2, n.4, p.11-23, 1984.
- FARIA, Wilmar.
Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura de emprego: a experiência brasileira dos últimos anos. In: Sorj, Bernardo; Almeida, Maria Hermínia Tavares de. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983. p.118-183.
- HASENBALG, Carlos A.; SILVA, Nelson do Valle.
Industrialization, employment and stratification in Brazil. Trabalho apresentado na conferência "Opportunities and constraints of peripheral industrial society" do Joint Center for Latin American Studies. jan.-fev., 1984. Stanford, Berkeley. 1984.
- HIRSCHMAN, Albert O.
Exit, voice and loyalty. Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- MALAN, Pedro; BONELLI, Régis.
Crescimento econômico, industrialização e balanço de pagamentos: o Brasil dos anos 70 aos 80. Trabalho apresentado na conferência "Opportunities e limites da sociedade industrial periférica: o caso do Brasil", jul. 1983. Nova Friburgo. 1983.
- MALLOY, James M.
The politics of social security in Brazil. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, 1979.
- PECHMAN, Sérgio.
A construção da solidariedade: associações de moradores de classe média e alta do Rio de Janeiro (1976-1982). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1983.
- REIS, Fábio W.
Mudanças políticas no Brasil: aberturas, perspectivas e miragens. Trabalho apresentado na conferência "Opportunities e limites da sociedade industrial periférica: o caso do Brasil", jul. 1983. Nova Friburgo. 1983. [Apresentado também na conferência "Opportunities and constraints of peripheral industrial society" do Joint Center for Latin American Studies. fev., 1984. Berkeley. 1984.]
- SALISBURY, Robert H. (Ed.).
Interest group politics in América. New York: Harper and Row, 1970.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos.
A pós-revolução brasileira. In: Jaguaribe, Hélio et al. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985a.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos.
O século de Michels: competição oligopólica, lógica autoritária e transição na América Latina. *Dados*, Rio de Janeiro, v.28, n.3, p.283-310, 1985b.
- SCHMITTER, Phillippe C.
Interest conflict and political change in Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- SINGER, Paul; BRANT, Vinicius Caldeira.
São Paulo: o povo em movimento. Petrópolis: Vozes, 1980.
- VIANNA, Luiz Jorge Werneck.
A OAB como intelectual coletivo, 1964-1980. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984. (Relatório de pesquisa)
- ZEIGLER, Harmon.
Interest groups in American society. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1964.



Formato: 16 x 23cm

Tipologia: ITC Galliard e Myriad Pro (miolo/capa)

Papel: Offset Alta Alvura 90g/m2 (miolo)

Cartão Supremo 300g/m2 (capa)

Produção gráfica: Ideia D – Designers Associados Ltda.

CTP, impressão e acabamento: J. Di Giorgio

Rio de Janeiro, dezembro de 2016.

meu entendimento de aspectos cruciais das relações entre classes privadas e agências públicas, tendo sido também beneficiado pela convivência afetuosa e cooperativa, tanto de Renato Boschi quanto de Eli Diniz. Quisera contar com competência na área de estudos em que se destacam para participar de maneira substantiva, assinando um artigo que deles merecesse aprovação. Tenho relativo senso de autocrítica, contudo, e me satisfaz a condição de leitor-aprendiz das reflexões com que regularmente gratificam a comunidade de cientistas sociais, e não apenas brasileiros.

Bem que gostaria de me expandir um pouco em comentários sobre o apaixonante talento de Eli na interpretação de lindas canções da música popular brasileira, ou sobre o requintado paladar de Boschi na arte da comida em diálogo com vinhos. Obedeço, entretanto, a liturgia da iniciativa, mantendo esta 'orelha' no discreto cômodo de antessala. Mas nada impede que seus colegas e estudantes demandem a ambos a oportunidade de uma solenidade algo dionisíaca, no sentido puro da palavra, evidentemente.

Wanderley Guilherme dos Santos





ISBN 978-85-5731-001-8



9 788557 310018 >