

# PENT



Fundación para la integración  
de la Argentina en el mundo

## **O Estado e o Setor Privado no Cenário Pós-Reformas: Novas Modalidades de Regulação.**

BOSCHI, Renato Raul.

Portugués

5 de Diciembre de 2002

2002-006

Título

Autores

Idioma

Fecha de  
Publicación

Documento de  
Trabajo Nro.

Los juicios y opiniones expresados en los documentos de trabajo de la Fundación PENT son exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución que los publica.

**“O Estado e o Setor Privado no Cenário Pós-Reformas: Novas Modalidades de Regulação”**

Renato Raul Boschi  
IUPERJ

Trabalho apresentado no Seminário “Brasil: Mudanças Recentes e Perspectivas “  
patrocinado pela Pent Fundación, Buenos Aires, 5 de dezembro de 2002.

## Introdução: do desenvolvimentismo estatal ao predomínio do mercado

Se é possível identificar uma linha de continuidade na atuação e no papel do Estado no caso brasileiro, esta residiria na preponderância do Executivo ao longo das diversas fases do processo de desenvolvimento a partir dos anos 30, passando pela crise do modelo protecionista estatizante, até a atual fase caracterizada pela ênfase no mercado e inserção do país nos circuitos globalizados.

Em última análise, a burocracia ligada ao Executivo, juntamente com a presidência da República, se constituiriam no cerne mesmo do Estado, visto como uma entidade e como núcleo de todo o processo político, sobretudo a partir de 1930, quando do privilegiamento de um modelo de desenvolvimento industrial voltado à superação do atraso econômico e da implantação do corporativismo como uma forma de ordenação das relações público/privado.

Na passagem a um modelo centrado no mercado a partir dos anos 90, essa prevalência do Executivo continua a se constituir uma tendência, embora, mesmo no contexto do capitalismo avançado, o Executivo concentre um feixe expressivo de prerrogativas frente às outras instâncias de poder. Porém, as reformas orientadas ao mercado, no caso brasileiro, coincidem com o processo de redemocratização, conferindo um papel de destaque ao Legislativo como uma arena de ressonância da sociedade civil. O modelo regulatório, anteriormente baseado em arranjos de tipo corporativo entre os grupos privados e a burocracia do Executivo, passa a ser regido por novas modalidades de regulação, através de agências independentes. Assim, com esta transição, que diferenças teriam ocorrido no arranjo institucional das relações entre os poderes como um todo e que novos padrões de relacionamento entre o público e o privado estariam se gestando com as novas modalidades de intervencionismo estatal? Que destaque teria o Congresso como uma arena da representação de interesses organizados, sobretudo em vista da ênfase no papel de regulação que as agências ligadas ao Executivo passam a desempenhar?

Nosso objetivo neste artigo é o de contrastar, em linhas gerais, os contornos entre o público e o privado nos dois momentos, no sentido de se apontar tendências que estariam a se delinear no que concerne aos arranjos institucionais das relações entre os poderes. Busca-se aquilatar o papel do Executivo sem perder de vista o papel das outras instâncias de poder, particularmente o Legislativo, na configuração do espaço público.

O corporativismo enquanto um 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 a ação estatal. Alguns trabalhos têm discutido a herança corporativa do período desenvolvimentista em termos da superação ou não dos padrões preexistentes de relacionamento Estado/sociedade, em se perguntando sobre o fim da era Vargas (Almeida, 1994; Tápia, 1994; Cardoso, 1999; Diniz & Boschi, 2000). O próprio discurso oficial enfatiza a total ruptura com o passado no sentido de dar destaque às inovações institucionais e aos novos padrões de intervencionismo estatal. Assim, se com ela não se opera uma ruptura radical, a herança corporativa do período desenvolvimentista fornece pelo menos um

quadro dentro do qual novas relações são estruturadas, sendo este precisamente o caso da estrutura de representação de interesses do patronato e do operariado no cenário pós-reformas (Diniz & Boschi, 2000).

Para o caso do operariado prevalece o controle e a impossibilidade de organização fora da estrutura oficial, levando a uma multiplicidade de sindicatos de bases locais e a uma fragmentação nos órgãos de cúpula quando este controle se relaxa no âmbito da organização de centrais sindicais. Para o caso do empresariado, a fragmentação se expressa na criação de associações paralelas à estrutura oficial, num ritmo crescente desde o início do ciclo. Esse ritmo se intensifica durante os anos 50 e particularmente entre os anos 70 e 80, com reflexos ao nível do topo da estrutura que se traduzem na ausência de uma entidade hegemônica capaz de representar a classe empresarial como um todo.

Os empresários consagraram, na prática, uma estrutura dual mais flexível capaz de controlar os seus próprios “*free riders*” através de associações voluntárias de ingresso restrito, fazendo face aos benefícios que a estrutura oficial ensejava à classe como um todo por intermédio dos mecanismos da filiação compulsória e do imposto sindical. Além disso, no que tange ao acesso ao aparelho de Estado, a fragmentação impõe uma multiplicidade de estratégias para o acesso a diferentes esferas da burocracia ligada ao Executivo, em diferentes estágios do processo de tomada decisões e em diversas áreas de política econômica. Tal fragmentação seria responsável pela relativa fraqueza do setor empresarial frente ao Estado, ainda que não impeditiva de eficácia de ações isoladas e pontuais. (Diniz e Boschi, 1979, 1991, 2000; Boschi, 1995).

É assim que, ao final do período e, particularmente no contexto que se segue às reformas orientadas ao mercado, a lógica de atuação dos atores, bem como a reconfiguração da estrutura de representação dos interesses, vão ser ainda pautados pelos eixos da assimetria inter-classes e da fragmentação intra-classe característicos de toda essa fase. Num movimento adaptativo aos incentivos institucionais da nova ordem, os atores econômicos incorporam, dentro de uma lógica essencialmente competitiva e marcada pela prevalência da adesão voluntária característica do novo ambiente, a necessidade de pautar sua ação coletiva pelo fornecimento de incentivos seletivos aos membros de suas associações.

Também os sindicatos são envolvidos nesta dinâmica para a sua sobrevivência, ainda que o traço da filiação compulsória continue a presidir o seu funcionamento. Por outro lado, permanecem as dificuldades para a consecução de ações conjuntas e concertadas, expressas na ausência de organizações hegemônicas de caráter mais abrangente no interior de cada classe e de plataformas comuns inter ou intra-classe.

Fortemente marcado pela trajetória institucional do velho corporativismo, o novo ambiente se caracteriza, assim, pela emergência de alguns novos parâmetros que sobretudo redefinem a posição estratégica dos diferentes atores entre si. Nesta alteração relativa de papéis, sobressai a mudança do papel estratégico do Estado frente aos atores domésticos como um traço central na nova ordem.

No início do ciclo desenvolvimentista, como já salientado, predomina o pólo estatal, num quadro de restrições à competição política e no qual os atores sociais conquistam seus espaços paulatinamente na esfera da representação de interesses junto à burocracia

do Executivo. 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 no qual a mobilização dos últimos passa a ser induzida pelos graus de autonomia relativa dos primeiros. A maior exclusão e centralização do processo decisório tenderia a corresponder reações e manifestações dos atores privados com impactos institucionais de peso, inclusive quanto à própria sustentação de governos e à natureza do regime político, como aconteceu no caso dos empresários por ocasião do processo de abertura no início dos anos 70 (Diniz e Boschi, 1978; Boschi, 1979; Payne, 1994).

O trânsito de uma democracia de participação limitada no início do ciclo desenvolvimentista a uma democracia de massas no cenário pós-reformas implicou num processo de progressivo fortalecimento da representação política pela prática rotinizada de eleições. Dentro deste quadro, o Congresso se destaca como uma esfera progressivamente dotada de identidade própria e de protagonismo político, não somente ensejados pela dinâmica da representação política, mas também em virtude do seu espaço institucional no processo decisório. O poder Legislativo sobrevive aos altos e baixos do processo político e, ainda que submetido à lógica de atuação do poder Executivo, vai-se constituindo também numa arena importante, com dinâmica própria e processos peculiares que apenas mais recentemente têm sido enfocados nas análises (Figueiredo e Limongi, 1999; Boschi, Diniz e Santos, 2000).

Revela-se, assim, uma faceta menos visível das relações Estado/sociedade no Brasil que é a ocupação progressiva do Legislativo pelos interesses organizados, sobretudo a partir da Constituinte de 1988 (Diniz e Boschi, 1989a; 1999). Além disso, de forma menos contundente, constata-se a existência de um núcleo expressivo de empresários no Congresso desde a legislatura de 1945, núcleo este que se diversifica na mesma proporção da difusão e complexificação do processo de industrialização (Boschi, Diniz e Santos, 2000). Observa-se, em suma, a interpenetração das dinâmicas da representação política e da representação de interesses.

A conjuntura do final do ciclo desenvolvimentista, por volta de meados dos anos 80, 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 ao seu surgimento, por um processo de desconstrução que coloca em xeque o próprio Estado. O imperativo da estabilização macro-econômica no *front* interno, somado à necessidade de competitividade da economia e integração do país nos circuitos globalizados no *front* externo instauram 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 como um componente da crise.

Num tempo e ritmo bastante típicos da mudança ‘à brasileira’, as linhas mestras para uma reconversão econômica já vinham sendo traçadas desde o governo Sarney em termos da liberalização comercial. Esse processo foi intensificado com a reforma do Estado e aprofundamento da abertura da economia operadas no governo Collor e,

finalmente, arrematado com a estabilização no interregno Itamar Franco e a intensificação das privatizações no período Fernando Henrique Cardoso.

Essa transição de monta, fundada no tripé estabilização, privatização do patrimônio estatal e abertura comercial tem como conseqüência, do ponto de vista da dimensão que aqui nos interessa das relações público/privado, uma radical transformação no papel estratégico do Estado. Por um lado, a lógica do mercado se interpenetra na dinâmica de funcionamento do Estado e, por outro, a orientação frente aos atores domésticos deixa de ser a tônica da atuação do Executivo. O Estado passa a se fixar nos atores da economia globalizada, inclusive como alternativa de sustentação do modelo e capitalização para o crescimento econômico.

### Público e privado no cenário pós-reformas: novos arranjos institucionais

O impacto das reformas operadas ao longo dos anos 90 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, sobretudo em termos de sua capacidade de implementação de políticas sociais, não é fato que as reformas orientadas ao mercado tenham destituído o Estado de sua capacidade de intervenção. Se em outros contextos essa capacidade ficou sobremaneira comprometida, no caso brasileiro é surpreendente a recomposição que se opera, tanto no plano das iniciativas do Estado, quanto no plano da resposta dos atores privados em termos de readaptação e reconstrução da representação dos interesses privados. Trata-se de mudanças estruturais de envergadura as quais, num espaço bastante curto de tempo, levaram à redefinição do ambiente institucional, cuja característica central é a redefinição do papel estratégico do Estado frente aos atores organizados e destes entre si.

No curto prazo, 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 frente ao mercado, vê-se agora atravessada pela lógica do mercado. Em outras palavras, observa-se uma reconfiguração do ambiente institucional a partir das mudanças estruturais impressas por uma política econômica dirigida ao redimensionamento do próprio Estado e da abertura da economia ao exterior.

Neste processo, o Estado se reequipa em função da possibilidade de implementação de 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.

Esta reconfiguração de forças no 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: 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 de competitividade seletiva, leva a uma reconfiguração do capitalismo doméstico, sobretudo no âmbito industrial. O influxo de capital estrangeiro, provoca o deslocamento de atividades e reestruturação da propriedade em vários setores, através 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 onde o componente tecnológico de ponta é elemento essencial.

Ambos os pilares – abertura e privatização - provêm os insumos para a política de estabilização levada a cabo pelo Executivo, propiciando ao Estado um papel de mediação estratégica que se materializa, em última análise, na política regulatória. Sob este ponto de vista, a atividade regulatória adquire enorme centralidade como o elemento propulsor na redefinição das relações entre os atores. A política regulatória é, portanto, fundamental na delimitação do espaço público na nova ordem, incluindo a dinâmica interna ao próprio Estado no que tange às relações entre os poderes e aos arranjos institucionais dele frente à sociedade.

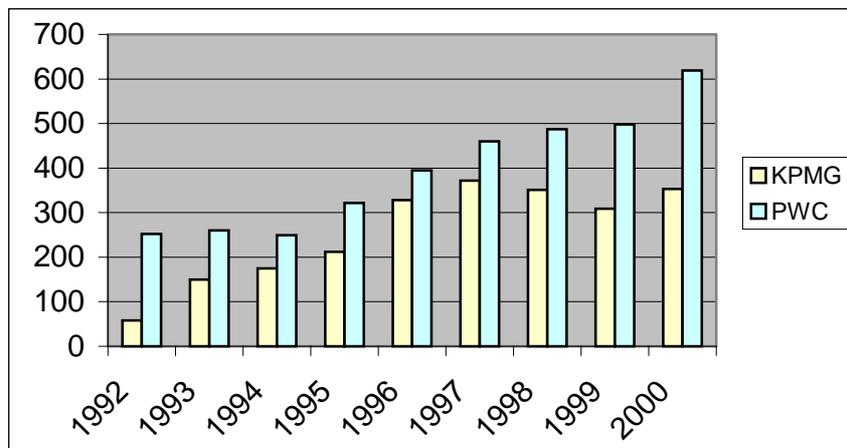
Os dados a seguir dão uma idéia da magnitude e do alcance das mudanças estruturais que se operaram com as reformas.<sup>1</sup> O primeiro aspecto a ser examinado diz respeito aos efeitos da abertura comercial, lado a lado à sobrevalorização do Real voltada à manutenção da estabilidade monetária, sobre a recomposição da propriedade das empresas, expressa no grande número de falências, fusões e aquisições que tiveram lugar neste período, levando a um deslocamento crescente do capital doméstico em favor do capital estrangeiro. Como se pode observar no gráfico a seguir, é significativo o volume das fusões e aquisições na década de 90, segundo dois relatórios especializados. Embora com uma certa discrepância em cada uma das fontes, observa-se uma tendência de crescimento no volume dessas transações ao longo da década, sobretudo a partir de 97 que é também o período em que se intensificam as privatizações. No ano de 2000, segundo uma das fontes, o aumento do número de fusões e aquisições atinge o seu ponto máximo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Os dados integram o projeto de pesquisa sobre a “Reconfiguração do Capitalismo Industrial no Brasil” dirigido pelo autor juntamente com Eli Diniz no âmbito de um financiamento da FAPERJ na linha “Cientistas do Nosso Estado”. O autor se beneficia também de bolsa de pesquisa do CNPQ para levar a cabo este projeto. Toda a análise dos dados que se seguem integram o texto Diniz & Boschi (2002)

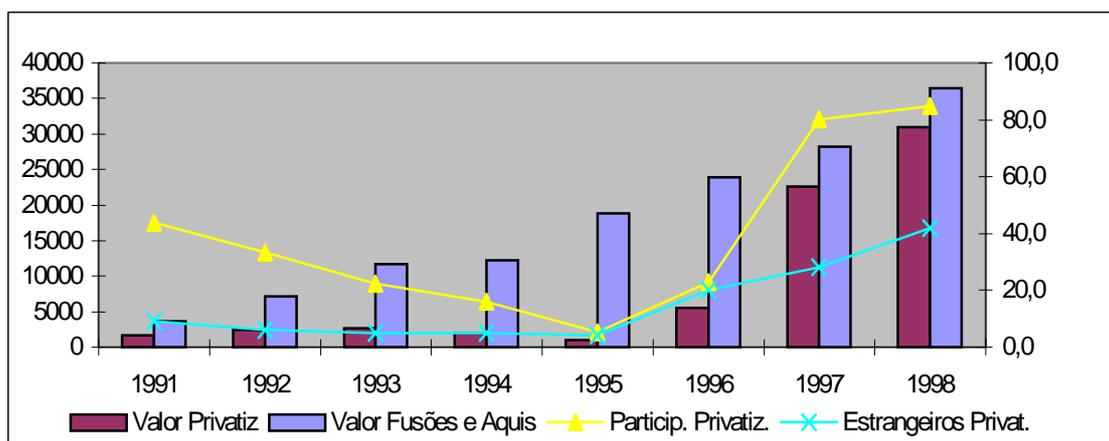
<sup>2</sup> KPMG Corporate Finance (2000) *Fusões & Aquisições no Brasil: Análise dos Anos 90*; Price, Waterhouse & Coopers (2001) *Fusões e Aquisições no Brasil*.

**Gráfico 1 - Número de fusões e aquisições na década de 90**



Cabe destacar neste conjunto de transformações o papel das privatizações como o segundo vetor da reestruturação produtiva em curso nos anos 90. O gráfico a seguir permite aquilatar o peso das privatizações no total das fusões e aquisições na economia, mostrando também a participação do capital estrangeiro e a intensificação de sua presença no período. Esta teria sido, em grande medida, ensejada pelo próprio programa de privatizações, como sugere o crescimento simultâneo de ambas as tendências a partir de 1995.

**Gráfico 2- Valor das Privatizações no total de fusões e aquisições e participação estrangeira – em milhões de US\$**

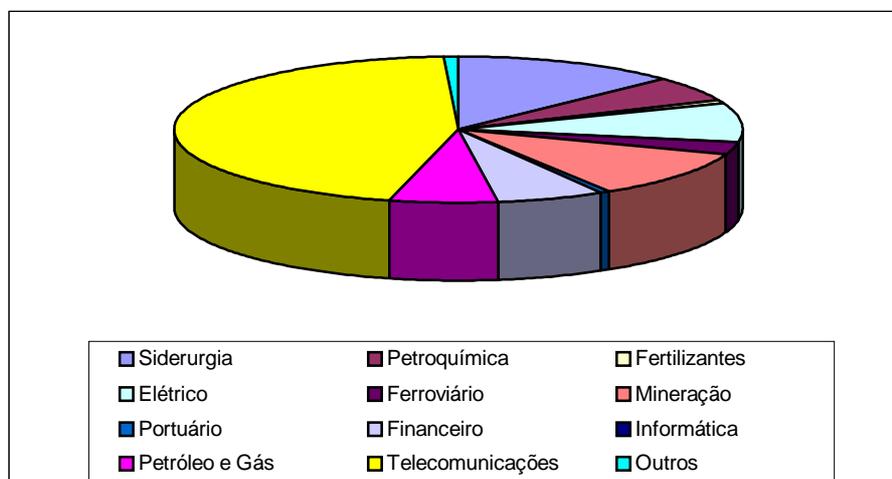


Fonte: SIEFFERT FILHO e SILVA (1999) e KPMG

A privatização do setor de telecomunicações teve início em 1997 e constituiu o mais significativo dos segmentos deste programa, respondendo por 44% da receita do governo federal proveniente das privatizações, como indicado no gráfico 3. Apenas os

setores de mineração e siderurgia têm expressividade por si próprios no conjunto das receitas federais com privatização.

**Gráfico 3 - Receita das Privatizações Federais por Setor**



Fonte: [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)

Qual teria sido, do ponto de vista de reconfigurações no âmbito das empresas, o impacto das reformas orientadas para o mercado levadas a cabo durante a década de 90? Segundo dados apresentados por Siefert Filho e Silva (1999), um aspecto saliente da reestruturação produtiva foi uma alteração na estrutura da propriedade das maiores empresas brasileiras, com uma grande redução no número das empresas estatais, crescimento do número de empresas de propriedade estrangeira, além de um aumento no número das empresas de propriedade dominante minoritária, do início para o final da década de 90. Observe-se que a participação das empresas estrangeiras no total das receitas geradas pelas 100 maiores empresas aumenta significativamente no período. As empresas de propriedade familiar mantêm-se em número estável ao longo da década, mas sua participação na receita decresce de 23 para 17% no período, como se pode constatar por um exame dos dados na tabela que segue.

**Tabela 1 - Estrutura de propriedade das 100 maiores empresas brasileiras**

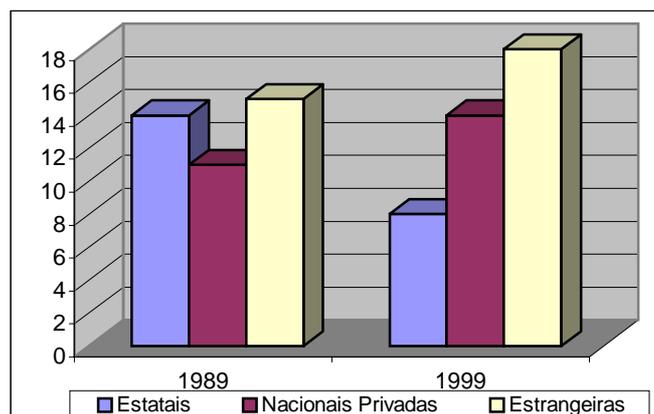
Tipo de Propriedade	Número de empresas				% de receita			
	1990	1995	1997	1998	1990	1995	1997	1998
Dispersa	1	3	3	4	0	2	2	3
Dominante minoritária	5	15	19	23	4	11	12	19
Familiar	27	26	23	26	23	17	16	17
Governamental	38	23	21	12	44	30	32	21
Estrangeira	27	31	33	34	26	38	37	40
Cooperativas	2	2	1	1	2	2	0	0

Fonte: SIEFERT FILHO e SILVA (1999)

Uma visão mais especificada destas tendências acerca das alterações 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. Desta forma,

comparando-se a lista das 40 maiores empresas nos anos 1989 e 1999 classificadas pela origem do capital, observa-se que a parcela controlada por capital estrangeiro aumentou de 37,5% para 45%, enquanto a participação do Estado reduziu-se substancialmente, reiterando a tendência anteriormente mencionada. Dentre as 40 maiores empresas no final da década de 80, 14 eram estatais, enquanto que em 1999 restavam apenas 8. Considerando-se as 10 maiores empresas, se em 1989 havia 6 empresas estatais, ao final da década apenas 3 figuravam na lista.

**Gráfico 4 - As 40 maiores empresas brasileiras - por origem de capital**



Fonte: Revista Exame Balanço Anual – 1989 e 1999

A título de ilustração, cumpre indicar as companhias brasileiras privadas com maior faturamento no ano 2000: a maior delas fruto de fusão, as 3 que seguem e mais outra são resultantes de privatização, figurando apenas 3 das antigas empresas de âmbito genuinamente privado.

**Tabela 2 - Companhias brasileiras privadas e não financeiras com maior faturamento em 2000**

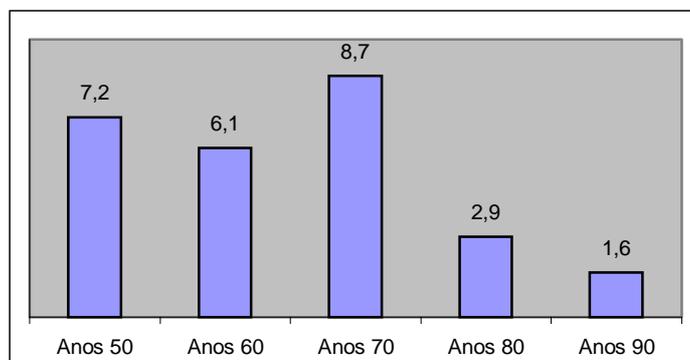
Empresa	Faturamento*
Ambev	11282
Telemar	10852
Telesp Operacional	9821
Vale do Rio Doce	9820
Pão de Açúcar	9052
Embratel	8955
Gerdau	6226
Souza Cruz	5337
*em bilhões de R\$	

Fonte: Valor Econômico 13/3/2001

Este quadro de grandes transformações contrasta fortemente com os baixos índices de desempenho da economia durante toda a década de 90. Revertendo a tendência de taxas de crescimento estáveis durante todo o período da industrialização substitutiva, os anos 90 apresentam uma queda ainda mais acentuada do PIB do que aquela verificada nos anos 80. Houve alguns momentos de expansão como os que se verificaram entre 1993 e

94 e entre 1999 e 2000, porém sem recuperação de um ritmo mais constante de crescimento do PIB. O gráfico a seguir permite constatar esse fraco desempenho da economia brasileira nas duas últimas décadas do século 20 a partir das taxas médias de variação anual do PIB.

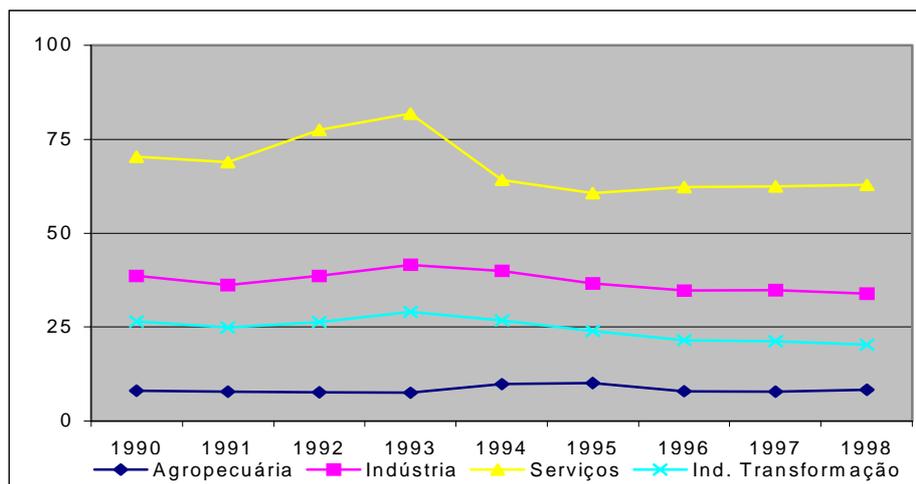
**Gráfico 5- Taxa média de variação anual do PIB**



Fonte: IEDI (2000)

Considerando-se a seguir a participação relativa dos diferentes setores no PIB, observa-se uma tendência à estabilização na participação de cada um dos setores a partir de 1994, após um declínio verificado naquele ano em relação ao ano de 93. Deve-se salientar, no entanto, que a indústria de transformação tem uma participação relativa na faixa dos 25% apenas, com um declínio muito ligeiro, como se pode visualizar no gráfico 6.

**Gráfico 6 - Participação dos setores no PIB**

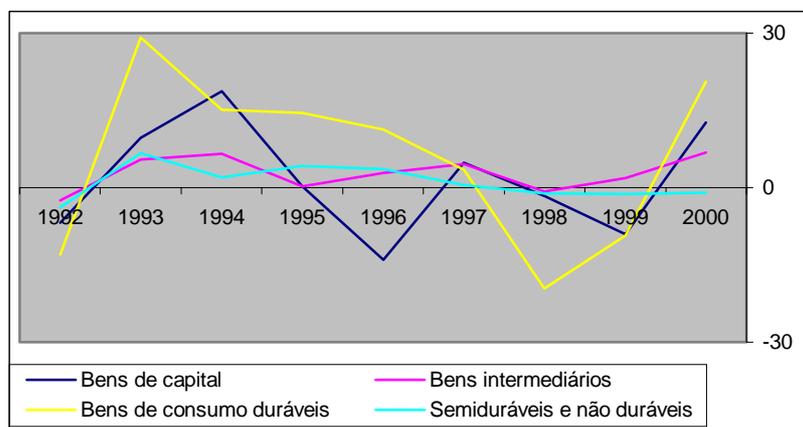


Fonte: IBGE/Sistema de Contas Nacionais

Cumpra ainda examinar as variações ao longo da década nas principais categorias da produção industrial classificadas segundo a natureza dos bens produzidos. Observa-se neste caso, uma flutuação significativa no desempenho entre as categorias, muito embora o sentido geral para todas elas seja o de uma tendência declinante a partir de 93/94. Este declínio foi particularmente expressivo nos setores de bens de consumo

duráveis e bens de capital, enquanto que nas categorias de bens intermediários, semiduráveis e não duráveis as taxas são mais indicativas de um padrão estável ao longo do período. Já ao final da década, entre 1999 e 2000, observa-se uma recuperação sensível nas taxas de crescimento dos bens de capital e dos bens de consumo duráveis. O gráfico 7 ilustra essas tendências:

**Gráfico 7 – Taxas de crescimento da produção por categoria de uso**



Dados: Sidra/IBGE

Como interpretar o desempenho da indústria no contexto do novo modelo em função dos dados apresentados? Como os dados levantados para a presente pesquisa cobrem apenas até o ano de 2000 não é possível visualizar nenhuma tendência clara de estabilização no desempenho da indústria brasileira.<sup>3</sup> Este pode ser melhor caracterizado pela instabilidade durante toda a década no período pós-reformas. A forte oscilação nos índices de desempenho revelada por alguns dos dados é indicativa de variações conjunturais a que a economia, num contexto aberto, estaria submetida, possivelmente a partir da operação de mecanismos seletivos, na ausência de políticas industriais ou de um projeto de desenvolvimento. Por outro lado, deve-se ressaltar que, enquanto comparado a outros contextos nos quais a desindustrialização foi um resultado dos processos de conversão ao mercado, no caso brasileiro teria ocorrido, numa leitura mais positiva, uma “depuração seletiva” que não chegou a comprometer o parque industrial como um todo. Por outro lado, fica muito claro que vários setores da indústria sofreram uma regressão, entre os quais alguns como material elétrico, equipamentos eletrônicos, calçados, vestuário e têxtil que apresentaram retração superior a 40%.

As mudanças estruturais no âmbito da economia e a reconfiguração do ambiente institucional têm consequências do ponto de vista da atuação do próprio Estado, como salientado, e também do ponto de vista da atuação dos atores organizados. Quanto ao primeiro, cumpre ainda salientar, em linhas gerais, uma mudança de orientação frente aos atores privados que se traduz na passagem do privilegiamento aos atores domésticos

<sup>3</sup> De fato, dados divulgados pela imprensa para o ano de 2001 e a projeção para 2002 revelam uma queda acentuada da produção industrial e do PIB no ano de 2001 em relação a 2000: a primeira apresenta uma queda de 6,64 para 1,41 na variação percentual anual, com projeção de uma tendência declinante para 2002. No caso do PIB a queda foi de 4,36% para 1,51% com a projeção de um crescimento não superior a 2,1% para 2002 (Fonte: Folha de São Paulo, 18/05/2002).

no modelo do desenvolvimentista, para a proteção dos investidores em geral, no modelo orientado ao mercado. De fato, a proteção aos investimentos, seja os de capital de risco, seja os investimentos vinculados à privatização, constitui-se no novo marco da atuação estatal.

Com relação aos atores organizados, a alteração fundamental no novo ambiente institucional é o fato de que a ação coletiva passa a se pautar pela lógica da competitividade, isto é, pela operação de incentivos seletivos como o mecanismo fundamental da lógica de associação. Em outras palavras, a desconstrução do antigo corporativismo, somada ao próprio processo de transformação e adaptação graduais da estrutura de representação de interesses, sobretudo nas décadas mais recentes, romperam com a prevalência do monopólio da representação e a obrigatoriedade de filiação como os parâmetros para a atuação dos interesses organizados. Passa sobretudo a imperar o caráter voluntário como motor da organização coletiva dos atores.

Dentro deste quadro, observa-se, não apenas o surgimento de novos tipos de entidades, como também a adaptação da antiga estrutura oficial e das associações independentes ao novo contexto. De um lado, ganham terreno associações de caráter mais abrangente e com mobilidade de atuação, definidas a partir de critérios menos formalizados e em termos de ações pontuais de caráter geral. Tal é o caso da “Ação Empresarial”, entidade fundada por ocasião do início do processo de abertura comercial para acompanhar a Lei de Modernização dos Portos junto ao Congresso e reativada como um organismo de atuação parlamentar com a bandeira da reforma tributária.

Começam também a surgir as associações que, no sentido de maior eficiência de atuação, se organizam em função de cadeias produtivas (e não mais por setores da produção como no antigo modelo), estabelecendo verdadeiras redes de “governança” costurando os atores estratégicos – inclusive estatais – na lógica de implementação dos seus interesses. Tal é o caso da ONIP (Organização Nacional da Indústria do Petróleo), envolvendo na sua estrutura organizacional, desde firmas individuais, passando por associações setoriais e agências estatais ligadas à cadeia produtiva do petróleo.

De outro lado, observa-se uma forte tendência à profissionalização das antigas associações independentes e de algumas das entidades oficiais, como a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), que não apenas modernizam suas estruturas com a criação de departamentos especializados, como também passam a prestar serviços de vários tipos aos seus filiados, sobretudo serviços de assessoria parlamentar, como é o caso da COAL (Coordenadoria de Assuntos Legislativos) no âmbito da CNI.

Observa-se, finalmente, como uma tendência bastante expressiva, a intensificação das atividades de *lobbying*, já visível por volta da Constituinte de 88 como uma atividade escusa e, no atual contexto, atuando de forma mais legitimada por intermédio de organizações representando diretamente interesses privados junto ao Congresso ou, indiretamente, através de escritórios especializados sediados na capital.

Como já salientado, na atividade regulatória estaria o cerne da gestação de novas modalidades de relacionamento público/privado, bem como de novas relações entre diferentes segmentos do aparelho do Estado. No primeiro caso, em virtude do fato de que a atuação dos interesses organizados volta-se primordialmente para o exercício de

influência na definição das regras a gerir a prestação de serviços públicos e de recursos transferidos ao controle da iniciativa privada. No segundo caso, em virtude de que a atividade regulatória passa a se exercer primordialmente pela criação de agências autônomas ligadas ao Executivo, as quais, em princípio, retiram do Congresso, ou com ele compartilham apenas em pequena escala, a prerrogativa de legislar sobre as matérias pertinentes a direitos de cidadãos (consumidores) e sobre os limites da atividade empresarial privada (investidores).

As primeiras agências, nas áreas de telecomunicações (ANATEL) e eletricidade (ANEEL), começam a operar a finais de 1997 a partir de um modelo regulatório comum deslanchado em função do processo de privatização. Desde então observa-se a criação de agências em áreas diversas, como serviços públicos, recursos naturais e serviços sociais, utilizando de maneira mais ou menos empírica, seja o mesmo modelo de regulação, a despeito de áreas distintas, seja um modelo genérico inspirado na realidade internacional (Melo, 2002). Hoje o número dessas agências é razoável, envolvendo áreas de recursos hídricos (ANA), petróleo (ANP), saúde (ANS), vigilância sanitária (ANVS), além da reprodução do modelo de regulação para o nível regional (neste caso 14 agências ligadas aos governos estaduais). Ressalte-se também, a existência de uma associação voltada ao conjunto das agências em operação, a ABAR (Associação Brasileira das Agências de Regulação).

O quadro de fragmentação dos interesses privados, da sua lógica de atuação pautada pela competição, somados aos novos padrões de acesso à coisa pública pela via de *lobbies* autorizaria qualificar o conjunto destes processos na direção de uma certa americanização das relações público/privado que estariam a se institucionalizar. Neste particular, cumpre ressaltar num veio positivo, a grande capacidade de recomposição e adaptação flexível da representação dos interesses, com um potencial muito rico de se institucionalizar nas mais diferentes direções. Num veio não tanto alvissareiro, destaca-se a possibilidade de apropriação diferenciada do espaço público por interesses privados, os mais organizados entre os organizados.

A atividade de regulação como uma das características do conteúdo das novas modalidades de intervencionismo estatal tem, em última análise, um impacto no que tange à redefinição das relações entre os poderes, sobretudo transformando o papel do Legislativo pela centralidade que esta arena passa a ocupar, não tanto como iniciadora de políticas, mas como um dos canais privilegiados de acesso da sociedade civil organizada.

Em resumo, o Congresso, como uma arena de legitimação dos atos executivos em matéria de política econômica, se posiciona como uma instância de ratificação e finalização dos processos regulatórios. Esta posição estratégica enseja o deslocamento da atividade dos interesses organizados para o âmbito do Legislativo: *lobbies* atuando nas fases do processo legislativo. A atuação dos *lobbies* poderia ser descrita, inclusive, em termos de atividades de assessoria parlamenta, em vista do forte componente técnico envolvido na atividade regulatória, a existência de escritórios de representação credenciados para uma atuação específica e, finalmente, a mudança no perfil organizacional das entidades de classe.

Não pode passar ao largo das considerações, o enorme impacto que o modelo das agências regulatórias ligadas ao Executivo começam a ter vis-à-vis a atuação dos

interesses organizados e, sobretudo, do ponto de vista de introduzir distorções na dinâmica das relações entre os poderes. Se por comparação às instâncias de regulação anteriormente existentes em vários setores da atividade econômica a criação de agências autônomas tem a vantagem de trazer para fora da lógica de funcionamento da burocracia encapsulada no Executivo o processo de regulação, não é certo que se resolva com a nova concepção, os problemas dos vínculos clientelistas, privatização do espaço público e de transparência na sua atuação, problemas esses que se instauram segundo uma dinâmica peculiar.

Pelo contrário, o novo modelo, por um lado reforça distorções na lógica de relação entre os poderes, na medida em que retira do Legislativo suas prerrogativas em mais uma dimensão e, por outro, reintroduz dilemas com relação ao controle democrático e à transparência da atuação das agências. Não apenas é tênue o controle que o Legislativo pode exercer sobre a atividade das agências, limitando-se, neste sentido, à aprovação da composição dos seus quadros dirigentes e, na prática, sistematicamente endossando as indicações do Executivo (Boschi & Soares de Lima, 2002). Verifica-se também a tendência a privilegiar o interesse de investidores em detrimento do interesse de consumidores e a restaurar, no âmbito das agências, o poder de clientelas cativas organizadas corporativamente. Neste quadro, agrega-se também a inclusão das agências como alvo da atuação de lobbies (Diniz e Boschi, 2001).

Em resumo, as agências regulatórias constituem a correia de transmissão numa linha de continuidade quanto ao papel do Executivo no interior do aparelho de Estado e deste em relação à sociedade. Com esta nova modalidade institucional recompõe-se potencialmente o padrão de vínculos Estado/sociedade pela via do Executivo, a despeito da idéia de “isolar” a regulação da lógica de funcionamento da burocracia, além da alegada importância da garantia de direitos no âmbito do mercado, a investidores e consumidores igualmente. É tênue a possibilidade de controle por parte do Legislativo, são baixos os graus de transparência dos processos internos e altos os custos para a democracia com a influência irrestrita de interesses fortemente organizados.

### Conclusões: a reconfiguração do espaço público no Brasil

O presente ensaio se propôs a uma reflexão sobre o corporativismo como o eixo de ordenação das relações público/privado no Brasil sob o modelo desenvolvimentista estatal, procurando avaliar em que medida esta determinada trajetória, na esteira de transformações estruturais marcantes, impõe limites ao reordenamento institucional em vias de definição. Contextualizando, mas ao mesmo tempo tratando de relativizar para o cenário pós-reformas a linha de continuidade que se observa em termos do papel preponderante do Executivo como encarnação mesma do Estado brasileiro, procedeu-se a uma reavaliação crítica do corporativismo no Brasil e dos rumos das mudanças em curso em termos da configuração institucional da relação entre poderes e das implicações diretas para a democracia.

No cenário de desconstrução da era Vargas que coincide com um processo expansivo de direitos políticos e sociais consagrado pela Constituição de 1988 e, simultaneamente, com a crise do Estado, a estrutura corporativa afigura-se como talvez 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

em curso, na dinâmica de mudança/permanência que tende a caracterizar os processos de transição no Brasil. O novo ambiente institucional, marcado pela alteração no papel estratégico do Estado frente aos atores sociais como resultado de sua integração nos circuitos globalizados, impõe desafios e imperativos no tocante à organização dos interesses. A lógica do mercado, impulsionada pelos processos de privatização e abertura comercial que ancoram por sua vez a estabilização econômica, atravessa a lógica de atuação do Estado e impõe novos parâmetros à ação coletiva dos setores organizados.

No que concerne às associações empresariais, observa-se sua adaptação a uma lógica competitiva, isto é, a uma dinâmica de operação do mercado sem a proteção subsidiada pelo Estado no plano econômico. A necessidade de operar com recursos próprios é aliada à quebra do monopólio da representação e à fragmentação crescente dos interesses no plano político. Observa-se, como resultado, o esvaziamento da representação corporativa no âmbito do Executivo, com o privilegiamento do Legislativo como uma esfera de atuação dos interesses organizados. Para ali converge a atuação de *lobbies*, interesses fundados crescentemente na especialização técnica e articulados em termos de uma rede de atuação, levando ao entrecruzamento da representação de interesses e da representação política.

Por último, a criação das agências regulatórias como um novo âmbito legislativo sem o filtro da representação política nem a possibilidade de controles externos, acrescenta ao novo quadro uma dinâmica que contrapõe investidores a consumidores em termos dos limites da ação do Estado, restaurando uma linha de continuidade no papel do Executivo como o ordenador das relações público/privado.

## Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1994). “O Corporativismo em Declínio?”, in Evelina Dagnino (org.), *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo, Brasiliense.
- BOSCHI, Renato (1979). *Elites Industriais e Democracia*, Rio de Janeiro, Graal.
- \_\_\_ (org.) (1991), *Corporativismo e Desigualdade: A Construção do Espaço Público no Brasil*. Rio Fundo/IUPERJ, Rio de Janeiro.
- \_\_\_ (1995). Democratización y Reestructuración Del Sector Privado em America Latina. In *Sintesis*, Madrid, Sociedad Editorial Sintesis.
- BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli & SANTOS, Fabiano (2000) *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- BOSCHI, Renato R. & SOARES DE LIMA, Maria Regina (2002) “O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatório” IN Werneck Viann, L. (org.) *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- CARDOSO, Adalberto Moreira (1999). *Sindicatos, Trabalhadores e a Coqueluche Neoliberal. A Era Vargas Acabou?* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.
- DINIZ, Eli (1978), *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930/1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato (1978). *Empresariado Nacional Estado no Brasil*, Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- \_\_\_ (1979). “Autonomia e Dependência na Representação de Interesses Industriais”, *Dados*, nº 22.
- \_\_\_ (1989). “Empresários e Constituinte: Continuidades e Rupturas no Modelo de Desenvolvimento Capitalista no Brasil”, in Aspásia Camargo e Eli Diniz (orgs.), *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*, Rio de Janeiro, Vértice.
- \_\_\_ (1999), “O Legislativo como Arena de Interesses Organizados: A Atuação dos Lobbies Empresariais”, in *LOCUS, Revista de História*, vol 5, nº 1.
- \_\_\_ (2000). “Associativismo e Trajetória do Empresariado Brasileiro na Expansão e Declínio do Estado Desenvolvimentista” in *Teoria e Sociedade*, n 5, Junho.
- \_\_\_ (2001) “Reconfiguração do Mundo Empresarial: associações de representação de interesses, lideranças e ação política”. Trabalho apresentado no **XXV Encontro Anual da ANPOCS**, de 16 a 20 de outubro de 2001, Caxambu, Minas Gerais.

\_\_\_\_ (2002) “Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento: Balanço e Perspectivas.” Trabalho apresentado no XXVI Anual da ANPOCS, GT Empresariado e Ação Coletiva, Caxambu, 23-26 de Outubro de 2002.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo, Ed. Fundação Getúlio Vargas.

MELO, Marcus André (2002) “A Política da Ação Regulatória: Responsabilização, Credibilidade e Delegação” IN *Revista Brasileira de Ciências Sociais* # 46.

PAYNE, Leigh A. (1994) *Brazilian Industrialists and Democratic Change*. Baltimore, the Johns Hopkins University Press.

TAPIA, Jorge Rubem Biton (1994). “Corporativismo Societal no Brasil: Uma Transição Incompleta ?”, in Evelina Dagnino (org.), *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo, Brasiliense.

#### Documentos e Fontes:

BNDES. Privatizações. [www.bndes.gov.br/pnd1000](http://www.bndes.gov.br/pnd1000).

IBGE. *Sistema de Recuperação Automática de Dados – SIDRA*. [www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br)

IEDI. (2000) *Indústria e Desenvolvimento: Uma análise dos anos 90 e uma agenda de política de desenvolvimetro industrial para a nova década*. São Paulo.

KPMG Corporate Finance (2000) *Fusões & Aquisições no Brasil: Análise dos Anos 90*.

Siffert Filho, Nelson e Silva, Carla Sousa. (1999) “As Grandes Empresas nos Anos 90: Respostas Estratégicas a um Cenário de Mudanças” IN *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio, BNDES.

