

DESINDUSTRIALIZAÇÃO E HEGEMONIA DO CAPITAL FINANCEIRO: DETERMINANTES HISTÓRICOS E ASPECTOS METODOLÓGICOS SOBRE O ESTUDO DA AÇÃO POLÍTICA DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL

AMARILDO MENDES LEMOS*



INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

SERRA - ESPÍRITO SANTO - BRASIL

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar a validade da tese defendida por Wagner Mancuso (2007) acerca da força política do empresariado industrial na Nova República. Para tanto, analisamos alguns aspectos da reorganização do empresariado industrial em torno da CNI, o perfil da *elite de classe* e a força política do empresariado industrial ao longo da Nova República e, por fim, o problema da desindustrialização *vis-à-vis* a dominância financeira. Consignamos que as heranças institucionais deixadas por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o tripé macroeconômico e o câmbio flutuante, se impõem como uma espécie de camisa de força que limitaram, de uma só vez, o fortalecimento do empresariado industrial como classe e o projeto de inspiração desenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores. Assim, a partir dos dados verificados, concordamos com Pochmann (2016) em relação ao problema da desindustrialização no Brasil e à hegemonia do capital financeiro, como limitadora do industrialismo no Brasil.

Palavras-chave: Empresariado industrial; Desindustrialização; Dominância financeira.

ABSTRACT

This paper aims to assess the validity of Wagner Mancuso's (2007) thesis regarding the political strength of industrial business during the New Republic. To this end, we analyze some aspects of the reorganization of industrial business around the CNI (National Council of Nationalities), the profile of the class elite and the political strength of industrial business throughout the New Republic, and, finally, the problem of deindustrialization *vis-à-vis* financial dominance. We note that the institutional legacies left by Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), the macroeconomic tripod and the floating exchange rate, act as a kind of straitjacket that simultaneously limited the strengthening of industrial business as a class and the development-inspired project of the Workers' Party. Thus, based on the data analyzed, we agree with Pochmann (2016) regarding the problem of deindustrialization in Brazil and the hegemony of finance capital as a limiting factor for industrialism in Brazil.

Keywords: Industrial business; Deindustrialization; Financial dominance.

* Doutor em História (UFES). Professor de História do Instituto Federal do Espírito Santo. E-mail: amarildolemos@gmail.com.

RESUMEN

Este artículo busca evaluar la validez de la tesis de Wagner Mancuso (2007) sobre la fuerza política de la empresa industrial durante la Nueva República. Para ello, analizamos algunos aspectos de la reorganización de la empresa industrial en torno al CNI (Consejo Nacional de Nacionalidades), el perfil de la élite de clase y la fuerza política de la empresa industrial a lo largo de la Nueva República, y, finalmente, el problema de la desindustrialización frente al dominio financiero. Observamos que los legados institucionales de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), el trípode macroeconómico y el tipo de cambio flotante, actúan como una especie de camisa de fuerza que limita simultáneamente el fortalecimiento de la empresa industrial como clase y el proyecto desarrollista del Partido de los Trabajadores. Así, con base en los datos analizados, coincidimos con Pochmann (2016) en cuanto al problema de la desindustrialización en Brasil y la hegemonía del capital financiero como factor limitante del industrialismo en Brasil.

Palabras clave: empresa industrial; desindustrialización; dominio financiero.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar a validade da tese defendida por Wagner Mancuso, acerca da força política do empresariado industrial na Nova República. Para tanto, organizamos o trabalho em três seções que analisam: 1) a reorganização e força política do empresariado industrial em torno da Confederação Nacional da Indústria (CNI) nos anos 1980, na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), e na década de 1990, na globalização; 2) a tese de Wagner Mancuso e o perfil da *elite de classe* da CNI e, por fim; 3) o problema da desindustrialização *vis-à-vis* a dominância financeira, a qual se impõe como uma espécie de camisa de força limitando de uma só vez o fortalecimento do empresariado industrial como classe e o projeto político de inspiração desenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores.

As reformas liberais dos anos 1990, que criaram o tripé macroeconômico e colocaram a inflação como principal questão política, agravaram a condição periférica do Brasil no contexto da globalização e limitaram a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento.¹ Contudo, a partir de 1998, a aliança de parte do empresariado industrial no com o Partido dos

¹ SALLUM JR., Brasília. A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000). In: MOTA, Carlos G. *Viagem Incompleta. A experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: SENAC, 2000.

Trabalhadores (PT) trouxe novamente para a arena política políticas de inspiração desenvolvimentistas, vitoriosas consecutivamente nas eleições de 2002 a 2014. A vitória nas urnas do projeto político voltado ao fortalecimento da indústria nacional não significou a superação definitiva do problema da desindustrialização, derivado, segundo Márcio Pochmann, entre outras coisas da debilidade política do empresariado industrial enquanto classe.

Tal problema, a força política do empresariado industrial, é um aspecto central da tese de Wagner Mancuso, na qual ele contesta a ideia de debilidade da indústria e afirma a força política do empresariado industrial por meio da avaliação da quantidade de sucessos obtidos nas proposições legislativas contidas na Agenda Legislativa da Indústria (ALI)² da CNI, no período de 1996 a 2003. Como forma de superar a análise quantitativa de Mancuso e avaliar aspectos político-ideológicos da ALI e compreender os conflitos horizontais, que opõem o empresariado industrial a outros segmentos do setor patronal, e os verticais, que dão unidade ao empresariado no conflito com os trabalhadores, sugerimos que é mais adequada a investigação da força política do empresariado industrial feita a partir da interpretação de Márcio Pochmann.

Pochmann aponta para a relevância da identificação do papel do empresariado na constituição do bloco de poder do governo federal como forma de avaliar a debilidade do empresariado industrial e de explicar o fenômeno da desindustrialização no Brasil.³ A interpretação de Pochmann também corrobora as denúncias do empresariado industrial sobre a desindustrialização e a especialização regressiva diante do contexto de globalização que traz consigo dois fatores para a diminuição do peso relativo da manufatura nacional, o primeiro

² A seguir usaremos sempre o termo ALI para se referir à Agenda Legislativa da Indústria da CNI.

³ Pochmann reforça a relevância do método posicional criado a partir de C. Wright Mills (1981 [1956]) que investigou o “círculo de ferro formado pelas elites corporativas, políticas e militares”. Mills evidenciou que os indivíduos ou grupos que preenchem as “posições formais de mando em uma comunidade (diretorias de grandes empresas, cúpulas do Executivo, posições superiores nas organizações políticas e militares)” são os que de fato decidem as grandes questões. No presente trabalho tomamos como referência os dados encontrados em LEMOS (2024) para as conclusões que apresentamos sobre o bloco de poder formado nos governos do PT entre 2003 e 2016. Adotamos no referido trabalho essa postura por considerar que a metodologia de Mills permite “identificar o maior número possível de indivíduos influentes com segurança” (CODATO, Adriano; PERISSINOTO, Renato. *Como estudar elites*. Curitiba: Ed. UFPR, p. 16, 2009).

externo, relacionado à competição chinesa e o segundo interno, relacionado à hegemonia do setor financeiro.

EMPRESARIADO INDUSTRIAL E INSTITUCIONALIDADE NEOLIBERAL

A existência de um setor patronal organizado por meio de diversos segmentos de elites econômicas perseguindo uma agenda liberal ganha importância especial no contexto da segunda metade da década de 1980 no Brasil. Nesse contexto, os defensores do livre-mercado passam a recuperar força política por meio da fundação de vários *think tanks* que contaram com apoio do empresariado internacional e nacional⁴. Assim, redefinir as orientações político-ideológicas do texto constitucional, que rege o Estado brasileiro, tornou-se objetivo central das entidades patronais organizadas precipuamente para influenciar as decisões públicas, a partir dos interesses definidos nas agendas de diversas entidades classistas, de caráter sindical ou não. Mas esse processo, é bom frisar, precede a década de 1980.

Segundo René Dreifuss⁵, já a partir da década de 1950, uma nova composição empresarial passou a exercer o controle sobre a “máquina gerencial-estatal, formando um novo bloco de poder através de “‘elites orgânicas’ nacionais e internacionais”. O processo de redemocratização também trouxe maior organização para a luta política dos trabalhadores, nos sindicatos e em partidos políticos. Nessa nova conjuntura, o banqueiro Ronaldo César Coelho, então presidente da Associação Nacional dos Bancos de Investimentos e Desenvolvimento, e eleito deputado federal para a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 1986, descreveu as novas condições para a ação política empresarial com o fim da ditadura⁶:

⁴ ROCHA, Camila. *Menos Marx, mais Mises*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 42. 2018. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19092019174426/publico/2018_CamilaRocha_VOrig.pdf. Acesso em 22 fev. 2021.

⁵ DREIFUSS, Rene. *O Jogo da Direita*. Petrópolis, Vozes, p. 41, 1989.

⁶ Durante a Ditadura Militar (1964-85), o governo brasileiro beneficiava os empresários de duas formas: 1) favorecendo a produção com subvenções, reserva de mercado, incentivos financeiros, isenções e demanda de obra; 2) controlando a mão de obra com política de arrocho salarial, favorecendo o desrespeito às leis trabalhistas, com coerção sobre as organizações ligadas aos trabalhadores, enfraquecendo os mecanismos fiscalizadores de segurança (CAMPOS, Pedro H. P. *Estranhas Catedrais. As empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Eduff, 2017).

O que fazíamos por baixo do pano agora fazemos em cima da mesa: participar de campanhas eleitorais, apoiando candidatos. [...] No regime fechado, defendíamos nossos interesses com dois ou três ministros; mas, num regime aberto temos de nos acostumar a falar para uma audiência mais ampla.⁷

Outro depoimento que reforça essa nova realidade e o novo papel do Poder Legislativo, foi dado pelo coordenador da UB, Antônio de Oliveira Santos, durante os trabalhos da ANC:

Nós estamos sem experiência do jogo democrático. Perdemos o jogo de cintura. No regime anterior, o empresário conversava, no máximo, com quatro pessoas: o Figueiredo, o Delfim, o Galvêas e o ministro da área. E o decreto-lei resolvia o resto. Hoje o jogo é democrático... Nosso grande interlocutor, agora, é o Congresso.⁸

Durante a Ditadura Militar Brasileira, o empresariado se acostumou às “benesses do poder, ao uso do telefone e à familiaridade das salas e antessalas dos ministros” não tendo, por isso, que “enfrentar outros segmentos da população, na discussão, no debate ou na ação prática da implementação de diretrizes”. Dessa forma, os privilégios e facilidades de acesso à formulação de políticas contribuíram para que o empresariado perdesse “a necessária agilidade para o combate em campo aberto”.⁹

Esse combate em campo aberto se materializou nos conflitos econômicos, observados no crescimento quase linear das greves por melhores salários e condições de trabalho, e, sobretudo, nos conflitos políticos relacionados à produção de uma nova constituição ao longo da década de 1980. Assim, de um lado, os diversos segmentos de elite econômica se organizavam para realizar pressão política sobre a ANC, e, de outro, a ação sindical dos trabalhadores era reforçada pela ação política de parlamentares filiados, principalmente, ao Partido dos Trabalhadores (PT), ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) e ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Além do conflito vertical que colocava o setor patronal em conflito com os trabalhadores na formatação da legislação trabalhista, o empresariado também tinha interesse

⁷ DREIFUSS, 1989, p. 43.

⁸ DREIFUSS, 1989, p.44.

⁹ DREIFUSS, 1989, p.41.

em garantir espaço no orçamento público do governo federal em detrimento das políticas sociais pleiteadas pelos partidos de esquerda. Assim, mesmo usufruindo de diversos incentivos fiscais que incluíam isenções, subsídios e outros benefícios destinados ao setor empresarial, o principal item da agenda política da Fiesp no contexto da ANC, foi a contenção do déficit fiscal do setor público, aproximando o empresariado de uma orientação ortodoxa, neoliberal, para a economia.

A redução do déficit público significava essencialmente a diminuição dos gastos com funcionalismo público, com políticas sociais. O fato de que o problema do saldo negativo das contas públicas poderia ser diminuído com a ausência de renúncia fiscal era ignorado e essas duas questões – incentivos fiscais e redução do déficit público – se colocavam como prioridades na agenda empresarial direcionada tanto ao parlamento, quanto ao governo federal, dentro dos limites impostos pelo capital estrangeiro.¹⁰

A artilharia do setor patronal foi reforçada com a criação da União Brasileira de Empresários (UB)¹¹ e contou com o protagonismo do presidente da CNI, Albano Franco. A UB traduziu o anseio de diversos segmentos do setor patronal interessados na criação de uma organização que pudesse unificar e orientar a ação política empresarial. O protagonismo de Franco e sua posição como coordenador geral da UB indicam que o capital industrial ainda possuía expressão política diante dos outros segmentos de elite econômica nos anos 1980.

Os esforços para reunir o empresariado em uma entidade de cúpula com uma pauta consensual que proporcionasse unidade à classe dos proprietários esbarrava, segundo o vice-presidente da UDR, Roosevelt Roque dos Santos, no temor da Fiesp e de muitos empresários urbanos e rurais em assumir o “rótulo de ‘direita’”. Para ele, este era o principal problema do setor patronal pelo fato de impedir que “o bloco dos empresários tivesse ‘nítido contorno ideológico’”.¹²

¹⁰ DREIFUSS, 1989, p.38-9.

¹¹ A UB foi fundada em março de 1986, em Brasília, na sede da CNI, durante a Constituinte foi financiada por cerca de 100 associados contribuintes e utilizou os recursos da Confederação Nacional do Comércio (CNC). Sua gestão era feita por um Conselho Consultivo que tinha 78 membros; por um secretário-geral, Sylvio Pizza Pedroza, ex-governador do Rio Grande do Norte; e por um coordenador geral, Albano Franco, então presidente da CNI. Participaram da fundação da UB: Albano Franco (CNI); Flávio Costa Brito (CNA), Antônio Oliveira Santos (CNC), Roberto Konder Bornhausen (CNF), Hermínio Mendes Cavaleiro (CNTR), Amaury Temporal (CBAC) (DREIFUSS, 1989, p.62).

¹² DREIFUSS, 1989, p.138.

Esse caso ilustra o fenômeno da “direita envergonhada”, que é comumente explicado pela associação do termo “direita” à Ditadura Militar (1964-85) (QUADROS; MADEIRA, 2018, p. 488). Foi justamente no contexto da ANC que o jargão “centrão” foi popularizado e, pela autodefinição dos parlamentares na Constituinte, o Brasil seria um país sem direita. Apesar disso, continuaram existindo outros setores sociais e facções políticas – de direita e de centro-direita – que seguiram desfrutando de poder econômico, exercendo influência social, e reunindo capacidade política para se manterem competitivas nos pleitos.¹³

Os partidos que tiveram maiores percentuais de parlamentares no “centrão”¹⁴ foram o PDS, PTB, PDC, PFL e PMDB. Formado basicamente por parlamentares vinculados à Ditadura Militar e a segmentos empresariais, urbanos e rurais, o “centrão” reafirmou posições políticas conservadoras em questões sociais e econômicas e se constituiu em grande obstáculo para aprovação de matérias de interesse popular.¹⁵

Além de fazer a defesa do capital estrangeiro, Ives Gandra, consultor da Federação Nacional dos Bancos (Fenaban)¹⁶, ressaltou o tema do controle do gasto público como um aspecto central da agenda política do setor financeiro, que foi conteúdo central do relatório do deputado federal José Serra (PMDB-SP), membro da comissão de Tributos, Orçamentos e Finanças, cujo relatório deu origem à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e traduziu a orientação ideológica subjacente à criação da LRF. Assim, pela primeira vez na história constitucional do Brasil, foi criado um dispositivo para tratar das finanças públicas, o qual vinculava a consolidação do sistema financeiro ao código de finanças públicas. Como

¹³ RODRIGUES, Leôncio Martins. *Quem é quem na Constituinte. Uma análise sócio-política dos partidos e deputados*. São Paulo: Oesp-Maltese, p.99-101, 1987.

¹⁴ No presente, quando a Grande Imprensa Empresarial usa o termo “centrão” continua reproduzindo o equívoco de que esse grupo não possuiria ideologia política, omitindo que, apesar de eventualmente apoiarem um governo de centro-esquerda por causa da patronagem, os políticos do “Centrão” também representam a direita política.

¹⁵ MARCELINO, D.; DOMINGOS, L.; BRAGA, S. Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do “enigma do Centrão”. *Revista Política Hoje*, Vol. 18, n. 2, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3844>. Acesso em 22/01/2021.

¹⁶ DREIFUSS, 1989, p.193.

retribuição, José Serra recebeu apoio da Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) para o pleito de 1990 e foi reeleito deputado federal com a maior votação do estado.¹⁷

A lógica de atuação do Estado na economia brasileira sofreu alteração bastante significativa na década de 1990, quando mudanças estruturais começaram a ser implementadas, ainda no governo de Fernando Collor de Mello (PRN) (1990-92), e aprofundadas com Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (1995-2002) na presidência da República. Essas mudanças, guiadas pela ideologia neoliberal, foram de duas ordens: 1) redimensionamento do Estado, reduzindo o seu tamanho e o gasto público com políticas sociais, compreendidas não mais a partir do paradigma dos direitos universais, mas a partir da ação focalizada em grupos específicos; 2) Abertura econômica ao exterior, adequando-se à globalização, ou seja, com alinhamento às teses liberais que orientaram políticas voltadas para o comércio exterior.¹⁸

Com isso, ocorreu um abandono do modelo nacional-desenvolvimentista e a transição para uma economia orientada pelo pensamento neoliberal, que modificou as bases do capitalismo industrial no Brasil. As principais alterações na formação econômica do Brasil se relacionam, nesse contexto, com o programa de privatizações e a abertura do mercado. A expansão da presença do capital estrangeiro na economia nacional e a abertura do mercado brasileiro produziram um ambiente econômico com alto grau de competitividade e, dessa forma, com a reconfiguração da estrutura produtiva brasileira, surgiu a necessidade de reorganização dos atores econômicos para a ação coletiva. A estrutura oficial compulsória de disposição dos interesses deu lugar, na década de 1990, ao ordenamento voluntário na organização da ação coletiva, no contexto da competitividade reforçada pela abertura econômica.¹⁹

¹⁷ LEMOS, Amarildo Mendes. Crime de responsabilidade ou criminalização do gasto público? Aspectos políticos e ideológicos do parecer do senador Antônio Anastasia (PSDB-MG) contra Dilma Rousseff em 2016. In: MERLO, Patrícia M. S. et. al. *Anais do XIII Encontro Estadual de História da ANPUH-ES: negacionismo, verdade e fazer histórico*. Vol. 2. Vitória: Milfontes, 2021b.

¹⁸ DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. Olha o empresariado aí, minha gente! *Revista Insight Inteligência*. ISSN 1517-6940. Ano V - Nº 17 - abril-maio-junho, p.114, 2002. Disponível em: <https://www.insightinteligencia.com.br/pdfs/17.pdf>. Acesso em 03/12/2020.

¹⁹ DINIZ; BOSCHI, 2002, p.114.

Com a política econômica voltada para garantir o sucesso do Plano Real, implantado no governo do seu antecessor, Itamar Franco (1992-94), FHC se concentrou na manutenção da estabilidade monetária (taxa de câmbio) e no controle da inflação por meio de elevadas taxas de juros. Esses dois fatores, somados à abertura comercial, à apreciação cambial e ao alto custo do capital requerido para financiar a produção, comprometeram a retomada do crescimento da produção industrial. Com isso, a reestruturação do processo produtivo produziu uma nova forma de atuação da classe empresarial em relação às duas instâncias principais, a partir das quais esse fenômeno se processava, o poder Executivo, detentor dos instrumentos de política econômica, e o poder Legislativo, onde tramitam as reformas estruturais do Estado brasileiro.²⁰

Diante dessa realidade, o empresariado industrial conseguiu reverter algumas decisões de redução das tarifas dos produtos industrializados que faziam parte dos acordos relacionados à Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul. Além disso, a partir de 1995, verificou-se o aumento das tarifas para produtos que estavam sujeitos à concorrência do mercado internacional, tais como equipamentos de transporte, aparelhos eletrodomésticos, produtos eletrônicos de consumo e alguns segmentos da indústria têxtil e de vestuário.²¹

O projeto neoliberal de FHC encontrava embargos no interior do próprio governo e o seu plano de privatização gerou conflitos relacionados à destinação dos recursos auferidos com a venda das empresas públicas. Para uma parte de sua equipe econômica, os recursos deveriam ser utilizados para pagamento da dívida pública, enquanto para outra parte, o BNDES deveria receber recursos para financiar investimentos. Além disso, até mesmo a liberalização comercial teve que ser freada, pois, além das pressões dos empresários da indústria, a deterioração das contas externas levava setores do governo a defenderem o aumento da tarifa efetiva média dos impostos de importação, que foi da ordem de 13,6%, em 1994, subiu para 17,1%, em 1995, e chegou a 18,7%, em 1999.²²

²⁰ DINIZ; BOSCHI, 2000, p.2.

²¹ MANCUSO, Wagner P. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 508, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>. Acesso em: 10 fev. 2021.

²² WERNECK, Rogério. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. (2014a). In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, p.343, 2014.

Além da estrutura corporativa da CNI, outro instrumento de luta do setor patronal foi a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), que possuía abrangência nacional e multissetorial, e reuniu as demandas de política externa de diversos segmentos empresariais que consideravam um risco aos seus negócios a adesão do Brasil ao Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA).²³ Em 1996, a CNI e a Fiesp organizaram um protesto nacional, concentrado em Brasília, contra a abertura comercial promovida por FHC e contra a sua “política de sucateamento da indústria”. O ataque a abertura comercial foi apoiado por 24 diretores em reunião interna da Fiesp, que reuniu aproximadamente três mil empresários de 20 estados. Os industriais reunidos no protesto – principalmente dos segmentos de bens de capital, componentes eletrônicos, têxteis, calçados e brinquedos – defenderam também a desvalorização do câmbio e a diminuição da taxa de juros.²⁴

Na década de 1990, o coeficiente de importação do setor industrial²⁵ cresceu de forma intensa, saindo de 5,9% em 1990, para 19,3% em 1998, resultando em um aumento aproximado de 227%.²⁶ O crescimento do coeficiente de importação do setor industrial foi o resultado da abertura econômica que expôs a indústria nacional a um grau de competição internacional nunca experimentado. Esse período foi caracterizado por dois fatores: 1) aumento das operações de fusão e de aquisição de empresas por empresários nacionais e estrangeiros; e 2) por intenso processo de ajuste nas empresas que sofreram reestruturação no setor administrativo e produtivo com vistas a garantir redução dos custos de produção.²⁷

²³ Com maior ativismo dos setores protecionistas, o empresariado brasileiro se organizou para fazer frente à ALCA e trouxe a edição seguinte do FEA para o Brasil, evento organizado pela CNI. Naquele contexto, o agronegócio brasileiro inicialmente se manteve independente da CEB, porém, diante das dificuldades de garantir abertura do mercado e a redução do protecionismo dos EUA no setor agropecuário, somou-se nas mobilizações de oposição à ALCA (BOITO JR. Armando. *Reforma e crise política no Brasil. Os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Editora da Unicamp, p. 171-2 2018).

²⁴ BOITO JR, 2018 p. 69.

²⁵ Calculado a partir da divisão do valor das importações pelo consumo aparente (obtido por meio da soma entre o valor da produção industrial nacional e o valor das importações, que é depois subtraído pelo valor das exportações).

²⁶ MANCUSO, Wagner P. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas/Edusp, 2007.

²⁷ De acordo com Mancuso (2004, p. 508-9), ficou constatada pela literatura especializada a relação direta entre abertura comercial e aumento da produtividade na indústria nacional. Contudo, o efeito negativo desse processo foi o desemprego, que também resultou da baixa produtividade do setor, na comparação com outros países. Além disso, outro fator de agravamento do desemprego, até hoje, são as taxas de juros cobradas no Brasil, sempre

Apesar da dominação exercida pelo capital financeiro, a mobilização e a ação política empresarial buscaram exercer, no plano nacional, influência nas decisões do governo federal, no sentido da flexibilização do modelo neoliberal, para atender às demandas de políticas industriais mais ativas, concentradas no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.²⁸ Esse contexto desfavorável ao empresariado industrial foi favorável à aproximação dessa categoria com o PT, que trazia como uma de suas preocupações o desenvolvimento da indústria nacional. Nesse contexto, o *Custo Brasil*²⁹ tornou-se a síntese da agenda política do empresariado industrial, no Brasil, que estabeleceu uma relação direta entre a redução do *Custo Brasil* e o aumento da competitividade do setor.³⁰

Os recuos de FHC em relação à agenda neoliberal acordada com diversos atores políticos e econômicos se relacionam com as pressões sofridas e com as preocupações em relação à manutenção de sua base de sustentação parlamentar. Entretanto, a força política que alcançou a agenda neoliberal permitiu que, além das privatizações, muitas mudanças institucionais fossem feitas, como a criação do tripé macroeconômico (meta de inflação, o câmbio flutuante e o superávit primário) em resposta à crise de 1998, que criou “amarras” ao chefe do Executivo em relação ao gasto público. Esse novo mecanismo de transferência de renda para o capital portador de juros configurou a nova institucionalidade neoliberal, que colocou a dívida pública como item central da ação governamental e determinou a ação do Poder Executivo a partir de então e evidenciou o poder político do setor financeiro em detrimento do capital industrial.

colocadas acima do mercado internacional, o que resulta no baixo crescimento industrial pelo fato de encarecer o crédito e dificultar o investimento.

²⁸ Apesar disso, Guzman reconhece o poder de barganha de grandes empresas, devido a sua capacidade de investimento e a necessidade de capitais de curto prazo dos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, como elemento central do capitalismo mundial. Para ele, esses dois fatores estão diretamente implicados na forma de relação que se dá entre o Estado e o empresariado.

²⁹ A CNI definiu Custo Brasil como: “excesso e má qualidade da regulação da atividade econômica; legislação trabalhista inadequada; sistema tributário que onera a produção; elevado custo de financiamento da atividade produtiva; infraestrutura material insuficiente; infraestrutura social deficiente” (MANCUSO, Wagner P. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004).

³⁰ A agenda política do empresariado industrial representado pela CNI está condensada na ALI, criada em 1996, feita sob a coordenação da CNI e realizada pela RedIndústria, uma rede de organizações empresariais que abrange, além da própria CNI, as federações da indústria de todos os estados e do Distrito Federal e associações setoriais de abrangência nacional (MANCUSO, 2004, p.511).

Se é verdade que a estrutura corporativa da Indústria colocou, nos anos 1980 e 1990, obstáculos ao aprofundamento do projeto neoliberal, no século XXI, outras formas de organização da ação política empresarial permitiram superar tais limites. Exemplo disso são as *think tanks* ligadas ao empresariado e voltadas à defesa do liberalismo econômico que voltaram ter protagonismo na cena política durante os governos do PT, período em que a própria CNI se distanciou de posições nacionalistas³¹ como aquelas assumidas ao longo do século XX.³²

Apesar disso, a partir de 1998, a aliança de parte do empresariado industrial com o PT trouxe novamente para o centro do debate político a questão do papel do Estado como indutor do desenvolvimento. Assim, a arena política passou a ser polarizada, de um lado, pelo PSDB, considerado como o porta-voz do neoliberalismo, e, de outro, pelo PT, percebido como o defensor de políticas desenvolvimentistas, as quais foram vitoriosas, consecutivamente, nas eleições presidenciais de 2002 a 2014. Embora as vitórias do PT tenham redundado em abandono do programa de privatizações dos anos 1990, a política monetária seguiu seu curso, limitada pelos determinantes institucionais produzidos por Fernando Henrique Cardoso, enquanto o tema da inflação manteve a centralidade na esfera pública.

Dessa forma, a solução liberal para a crise de 1998 e 1999 produziu tanto a *Lei de Responsabilidade Fiscal*, curiosamente usada como ferramenta jurídica para apelar o PT do poder, em 2016, quanto o chamado tripé macroeconômico, cujo cumprimento traduzia-se como

³¹ A partir de 1955, a CNI e a Fiesp mobilizaram um discurso nacionalista que buscava fazer frente aos benefícios dados ao capital estrangeiro por meio da Instrução 113 da Sumoc. Essas duas entidades corporativas que foram importantes no tripé desenvolvimentista varguista tiveram diante de si a ala neoliberal do empresariado industrial que tinha força dentro da Firjan e que ganhou força após a morte de Vargas, uma vez que o vice-presidente Café Filho, cuja principal base de sustentação política encontrava-se na UDN, empossou no Ministério da Fazenda um dos principais intelectuais ligados à corrente neoliberal, Eugênio Gudin, responsável pela Instrução 113 da Sumoc, que produziu nova correlação de força em benefício do capital estrangeiro no tripé desenvolvimentista de JK. O tripé desenvolvimentista ao qual se refere Maria Antonieta P. Leopoldi inclui o Estado, os industriais locais e as empresas estrangeiras. Embora ressalte a importância dos trabalhadores na estratégia política de Vargas, ela não os inclui no que chamou de tripé desenvolvimentista (LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Política e interesses na industrialização brasileira*. As associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, p. 253; 265, 2000).

³² LEOPOLDI, Maria Antonieta P. 2000; Dreifuss, 1989.

indicador da “confiança do mercado” e da estabilidade econômica, medida pelos índices nas bolsas de valores e pela cotação do dólar.³³

DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DEBILIDADE DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL

Apesar da posição de Dreifuss sobre a inadequação da ação de entidades corporativas para mobilização e ação política empresarial, mais recentemente, o cientista político Wagner Mancuso avaliou que o empresariado industrial possui força política para fazer valer seus interesses. E mais, que a estrutura corporativa, cujo órgão máximo é a CNI, tem papel relevante no sucesso político da ação do empresariado industrial sobre o sistema político. Ao analisar a força política do empresariado industrial, Mancuso (2007) contestou a ideia de debilidade da indústria e afirmou a força política do empresariado industrial por meio da avaliação da quantidade de sucessos obtidos nas proposições legislativas contidas na ALI da CNI, no período de 1996 a 2003. Contudo, por se restringir a aspectos quantitativos, sua análise não permitiu compreender aspectos político-ideológicos da ALI, nem compreender os conflitos horizontais que opõem o empresariado industrial a outros segmentos do setor patronal, tampouco as alianças horizontais, que dão unidade ao empresariado no conflito vertical, com os trabalhadores.

Desde a década de 1990, podemos identificar tanto conflitos horizontais, que colocaram o empresariado industrial e os banqueiros em lados opostos, quanto aspectos comuns entre a agenda política do empresariado industrial e a do setor financeiro. Porém, a expressão política do empresariado industrial no bloco de poder formado nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi mínima e concentrou-se pontualmente no Ministério do Desenvolvimento Comércio e Indústria, como demonstrou Guzman. Já o setor financeiro foi proeminente nos principais cargos políticos e auferiu êxito em manter a elite da classe nos

³³ LEMOS, Amarildo Mendes. Ação política empresarial e coalizão de classes no lulopetismo (2003-2010). MOTTA, Márcia Maria M. (org.). *Anais do 31º Simpósio Nacional de História [livro eletrônico]: história, verdade e tecnologia*. 1. ed. São Paulo: ANPUH-Brasil, 2021^a.

ministérios que comandavam as políticas econômicas do governo no período, conforme demonstrou Minella.³⁴

Somados à dinâmica estrutural da globalização financeira, os pontos de comunhão entre essas duas categorias econômicas favoreceram a criação, a partir de 2014, de um consenso empresarial alinhado à ideologia neoliberal, que propiciou a mobilização contra as políticas econômicas de inspiração desenvolvimentista do PT, e pressionou o sistema político por “reformas modernizantes” que objetivavam aprofundar o caráter neoliberal do Estado brasileiro.

Além das privatizações e da reforma institucional que ensejou a criação do tripé macroeconômico, existe outro aspecto relevante da liberalização econômica levada a cabo nos anos 1990: trata-se da abertura comercial, iniciada ainda no governo Sarney e perpetuada por todos os governos seguintes, até a chegada do PT ao poder em 2003. Vale destacar que tal decisão, que facilitou grandemente as importações, não se realizou sem resistência e mobilização do empresariado industrial contra as medidas de redução das tarifas. As mobilizações do empresariado industrial levaram, em contextos de crise, a recuos do governo federal, como os que houve em 1995 e 1997³⁵, conforme ressaltamos anteriormente. Apesar disso, a elevação das importações de produtos industrializados nos anos 1990 promoveu, além

³⁴ De acordo com Ary Minella (2019, p. 76-7), os principais formuladores de políticas públicas para o setor financeiro presentes no interior do governo FHC possuíam vínculo direto com instituições financeiras estrangeiras das quais foram sócios ou em que exerceram cargos executivos de diretor, conselheiro, consultor ou assessor. Entre os atores de relevância vinculados ao capital financeiro internacional citados por Minella, destacamos: Pedro Malan (ministro da Fazenda e presidente do CNM, entre 1995 e 2002) foi diretor-executivo do Banco Mundial e do BID; Pérsio Arida (presidente do BC, em 1995) era sócio do Bank Austria Creditanstalt; Armínio Fraga (presidente do BC, de 1995 a 2002, e membro do CMN entre 1995 e 2002) foi diretor-gerente do fundo de investimentos de Georg Soros e, em 1997, foi colocado entre os cem executivos mais bem pagos de Nova York (ADACHI, 1999); Edmar Bacha (presidente do BNDES, em 1995) era sócio do Bank Austria Creditanstalt; José Pio Borges (presidente do BNDES, entre 1995 e 1999) era diretor do Bank of America e conselheiro executivo do banco Calyon; Eleazar de Carvalho Filho (presidente do BNDES, entre 2002 e 2003) foi assessor do Citibank/Crefisul. Aqui encontramos uma elite de classe (CODATO; PERISSINOTO, 2009), que materializa a junção dos conceitos de elite política e de classe social, atuando diretamente na formulação de políticas públicas articuladas com interesse de classe por meio do controle dos mecanismos de decisão.

³⁵ Em 1995, tivemos um contexto de fuga de capitais relacionada à crise do México (1994), de dificuldades para financiamento do déficit em conta corrente e de déficit comercial do Brasil, quando segmentos importantes da indústria nacional obtiveram a inclusão de seus produtos na lista de exceções da Tarifa Externa Comum do Mercosul. Em 1997, a crise da Ásia provocou fuga de capitais e problema de financiamento do déficit em conta corrente. Como resposta à demanda do empresariado industrial, o governo determinou a elevação provisória de 3% nas tarifas de importação (MANCUSO, 2007, p. 33-4).

das falências de muitas empresas, o aumento das operações de fusão e de aquisição de empresas tanto por empresários nacionais como por estrangeiros, como também já consignamos.³⁶

Mancuso denominou a adaptação da estrutura industrial à liberalização econômica dos anos 1990 de “revolução produtiva” e, apesar de reconhecer que foi um processo doloroso, endossou a interpretação de que o “Brasil não presenciou um movimento de desindustrialização”.³⁷ A redução da taxa de ocupação verificada na diminuição dos postos de trabalho – tanto no interior das firmas como na terceirização ocasionada pelas falências e fusões que concentraram o capital industrial nas mãos de grandes empresários nacionais e estrangeiros – não foi considerada por Mancuso como dado relevante para afirmar a existência de um processo de desindustrialização no país. Da mesma forma, a tendência de queda na participação relativa da indústria no PIB, desde os anos 1990 até o presente³⁸, também não foi aceita por ele como aspecto relevante para afirmar o processo de desindustrialização.

Preferindo contornar o debate sobre o tema, Mancuso dedicou maior atenção à apreciação do que chamou de “notória revolução da produtividade do trabalho”.³⁹ Essa transformação pela qual passou a indústria nacional, em um ambiente de maior concorrência no mercado interno, foi explicada por Mancuso como um “ajuste (...) caracterizado pela racionalização de processos produtivos e pela redução de níveis hierárquicos nas empresas” que levou à “introdução de técnicas de economia de tempo e de materiais, assim como à adoção de programas de controle e aperfeiçoamento da qualidade dos produtos”. Além da questão da mudança administrativa, Mancuso também consignou que o “ajuste requereu investimentos para a modernização de máquinas e equipamentos”, os quais foram facilitados pela abertura

³⁶ MANCUSO, 2007, p. 38.

³⁷ MANCUSO, 2007, p. 39.

³⁸ BONELLI, R.; PESSOA, S. de A. *Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência*. Texto para Discussão Nº 7, março 2010, FGV, IBRE. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/td-7.pdf>. Acesso em 18 maio 2023; CONSIDERA, C.; KELLY, I.; TRECE, J. *O declínio da indústria brasileira de 1990 a 2019: produtividade por gênero da indústria e por seus autônomos*. Blog do IBRE/ FGV, 21 jun. 2022. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-declinio-da-industria-brasileira-de-1990-2019-produtividade-por-genero-da-industria-e-por>. Acesso em 18 maio 2023.

³⁹ MANCUSO, 2007, p. 40.

comercial e pela valorização de nossa moeda que diminuíram os custos de importação de bens de capita.⁴⁰

Aqui, precisamos chamar a atenção para um importante aspecto da ação política do empresariado industrial que o coloca em conflito com o setor financeiro. Trata-se da escassez e do alto custo do crédito para que o empresariado nacional pudesse promover investimentos, aspecto que passou ao largo das considerações sobre as virtualidades positivas da abertura comercial e da apreciação cambial, salientadas por Mancuso.

De acordo com Wagner Mancuso, foi esse contexto de desvantagens competitivas que impeliu o empresariado industrial brasileiro a se mobilizar pela redução do *Custo Brasil* e que fez surgir a ALI da CNI/Redindustria, em 1996, cuja preocupação era aumentar a competitividade da manufatura brasileira no mercado doméstico e também no mercado externo, ou seja, ampliar as exportações da indústria nacional. A visão positiva dessa “revolução produtiva” dos anos 1990 se refletiu na apreciação que Mancuso fez da força política do empresariado industrial quando questionou a ideia de debilidade política do empresariado industrial. Em sua tese, publicada na forma de livro que ora subsidia nossa discussão, Mancuso argumentou que o enunciado da debilidade da indústria reafirma a interpretação contida na obra *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*, escrita em 1963 por Fernando Henrique Cardoso (2020), com o diferencial de que, na versão contemporânea, a causa da debilidade da política industrial seria explicada pela ação do “sistema corporativista de interesses que fragmentaria excessivamente o setor e subtrairia a representatividade de organizações mais abrangentes”.⁴¹

Cardoso expressou, há 60 anos, que a singularidade da “burguesia nacional” dada pela conexão com o capital internacional e pelos obstáculos criados pela estrutura tradicional de dominação local do setor agroexportador, produziu pontos de estrangulamento ao desenvolvimento do país e uma “dominação política da burguesia industrial incompleta e contraditória”⁴². Apesar das críticas que recebeu, Cardoso fez questão de reafirmar, na reedição

⁴⁰ MANCUSO, 2007, p. 38.

⁴¹ MANCUSO, 2007, p. 43; 195.

⁴² 2020, p. 230.

da obra em 2020, o que foi dito em 1963 pelo fato de ele ainda crer tanto no modo como lidou com a questão, quanto no conteúdo da análise que produziu. No prefácio de relançamento da obra, em 2020, ocasião em que definiu a “globalização” como estrutura determinante da dinâmica econômica contemporânea, fez questão de criticar análises que isolam um fato particular do contexto no qual emerge. Ele chama tais análises de “abstratas” pelo fato de elas não se deterem nos condicionantes estruturais dos fatos, limitando a explicação dos fatores determinantes, do comportamento dos atores e das transformações ocorridas.⁴³

Embora apresente um quadro bem detalhado das transformações ocorridas no contexto da década de 1990, Mancuso se esquivava do debate sobre a financeirização da economia e sobre a proeminência do setor financeiro no interior do bloco de poder que governou o Brasil durante todo o período que ele analisou, que se estendeu na documentação da CNI até 2003, e nas considerações finais, até o ano da publicação do livro, em 2007. Tal lacuna pode ser preenchida pela pesquisa de Ary Minella sobre a ação política dos empresários ligados ao setor financeiro, uma vez que demonstra a posição hegemônica dessa categoria econômica, cujos principais atores são fundos de pensão e de investimentos, grandes bancos e seguradoras. A hegemonia do setor financeiro se materializou não somente nos aspectos regulatórios que promoveram um regime de acumulação predominantemente financeiro e garantiram o aumento da capacidade de remuneração do capital portador de juros⁴⁴, mas também nas posições de poder, tais como Ministério da Fazenda, Banco Central, Conselho Monetário Nacional e BNDES.⁴⁵

Na tentativa de resistir às mudanças, as mobilizações de entidades representativas do empresariado industrial e de trabalhadores, nas primeiras duas décadas do século XXI,⁴⁶

⁴³ CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresariado industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 9-10; 13, 2020.

⁴⁴ Favorecido tanto pelos altos *spreads* bancários, como pelas tarifas bancárias, pelas altas taxas de juros sobre as operações de crédito e pelas aplicações em títulos da dívida pública (MINELLA, Ary C. Bancos, banqueiros e grupos financeiros na América Latina: uma narrativa. In: CAMPOS, P. H. P.; BRANDÃO, R. V. da M. (orgs). *Dimensões do empresariado brasileiro: história, organização e ação política*. Rio de Janeiro, Consequência, p. 67, 2019,).

⁴⁵ Ver nota 13.

⁴⁶ Janeiro/2009 - FIESP, Força Sindical, Liderança Sindicais dos setores de metalurgia, vestuário, construção civil, química, borracha e alimentação; Maio/2011 - “Brasil do diálogo, da produção e do emprego” – (maio de 2011) Central Única de Trabalhadores (CUT), Força Sindical, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Fiesp; Outubro/2011 - “Movimento por um Brasil com juros baixos: mais empregos e maior produção” - Fiesp/Ciesp, Central Única

apontam para um esforço no sentido de solucionar o problema da desindustrialização, cuja explicação, feita pela Fiesp em 2012, consistia na afirmação do declínio da participação da indústria no PIB brasileiro e no emprego (taxa de ocupação)⁴⁷. Diante disso, vemos que a questão da incapacidade do empresariado industrial em promover uma ação política capaz de propiciar o desenvolvimento continua pertinente, não só pelos dados que sustentam as análises estritamente econômicas, mas também pela exclusão ou pela participação subordinada do empresariado industrial no bloco de poder, desde o governo Fernando Henrique Cardoso, passando pelos governos Lula, Dilma Rousseff, Temer, Bolsonaro e Lula novamente em 2022.

Nesse contexto, a busca por ganhos setoriais por meio de *lobby* realizado sobre o sistema político relaciona-se com a questão da incapacidade de o empresariado industrial, como classe, pautar a agenda política com um projeto próprio de política industrial. Apesar de a existência de práticas de *rent seeking* ser uma evidência reconhecida por Mancuso, ele rejeita a ideia de que essa é a única forma de comportamento da indústria. De fato, existe uma articulação em torno da criação de uma agenda política minimamente consensual, por parte da CNI, para agir sobre o sistema político. Contudo, a ALI não é um plano de desenvolvimento, mas um conjunto de temas e de proposições legislativas que são alvo da pressão política da CNI, o que não garante a coesão de uma política industrial nem a efetividade de medidas para a indústria no atual contexto de globalização.

Diante disso, compreendemos que a investigação de Mancuso partiu do pressuposto, equivocadamente segundo nossa compreensão, de que as mudanças ocorridas não tinham relação com o fenômeno da desindustrialização. Ademais, em relação aos aspectos metodológicos, ao concentrar sua análise do processo legislativo, somente nos aspectos quantitativos, sem se ater aos dados qualitativos da ALI da CNI e à formação do bloco de poder, Mancuso tornou reduzida sua capacidade de explicar a força política do empresariado industrial. Não é possível tratar da força política do empresariado industrial somente por meio do sucesso da CNI na aprovação ou

dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq); Abril/2012 - “Grito de Alerta em Defesa da Produção e do Emprego” (REBELO, A. M.; SILVA, M. G. E. da; COURA, E. B. *Desindustrialização e parceria capital-trabalho*. Fiesp-Ciesp. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência. Set. 2012. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/652620e7-4a62-4431-87d5-53b345fda857/download>. Acesso em 14 jul. 2022.).

⁴⁷ REBELO; SILVA; COURA; 2012

rejeição de proposições legislativas, sem levar em conta o conteúdo destas, ainda mais pelo fato de condensar no mesmo valor tanto as normas jurídicas que favoreceram o empresariado industrial positivamente, quanto àquelas rejeitadas, que trouxeram alívio por não onerar a indústria.

Assim, Mancuso auferiu o valor de 62,5% de sucesso político do empresariado industrial na aprovação ou rejeição de proposições legislativas de seu interesse e deixou uma série de dúvidas quanto ao real significado de tal sucesso. A análise política que ele realizou está descolada do processo econômico e desconsiderou a continuidade na trajetória de queda na participação da indústria no PIB. Além disso, Mancuso não analisou a questão da dependência tecnológica que tem relação com aumento do coeficiente de importação que ele apresentou, o qual guarda relação com a dependência da indústria brasileira da importação de bens de capital com alto valor agregado que aproxima o Brasil cada vez mais das “maquilas” mexicanas, algo que é rechaçado por Mancuso.^{48 49}

Mancuso também incorre no problema de contabilizar medidas que só produziram “alívio”, ou seja, o valor de 62,5% de sucesso político do empresariado industrial na aprovação ou rejeição de proposições legislativas de seu interesse inclui decisões que não representam ganhos diretos para a indústria. Neste valor foram adicionados como sucesso a rejeição, retirada ou arquivamento de propostas que piorariam o *status quo* e aumentariam o *Custo Brasil*.⁵⁰ A

⁴⁸ MANCUSO, 2007, p.156; p. 38.

⁴⁹ Expressa com muita gravidade essa questão a Carta IEDI, edição 929, da *think tank* do empresariado industrial Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), que afirma o seguinte: “o país nunca produziu – e nem há sinais de que vá produzir – alguns dos principais insumos intermediários tecnológicos de produtos ícones da alta tecnologia, tais como princípio ativo de diversos medicamentos, turbinas dos aviões e microchip de computadores e celulares inteligentes. Atualmente, há uma lista imensa – na escala de milhares – de produtos com ex-tarifários, isto é, produtos que possuem tarifa de importação zero porque não existe produção similar nacional. A maioria destes produtos é tecnológica, relacionada a bens de capital e bens de informática. Contribui para este quarto e último ponto o fato de o Brasil não ter tido uma política industrial inteligente focada na inovação tecnológica, no período da industrialização, e, após a década de 1980, por não ter tido política industrial de transformação estrutural nos moldes dos países que lideraram a Terceira Revolução Industrial e estão à frente da Indústria 4.0. Os dois últimos pontos são mais graves, sobretudo o último, pois a Quarta Revolução Industrial está em pleno curso. Assim, sempre que a fronteira tecnológica se expande – ou em outras palavras, se distancia ainda mais do Brasil – as importações brasileiras aumentam para suprir a nova demanda das empresas e dos consumidores por insumos intermediários mais avançados e produtos inovadores” (IEDI. Indústria brasileira e sua dependência de insumos importados. *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Carta IEDI*, Edição 929, 31 maio 2019. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_929.html. Acesso em 19 maio 2023).

⁵⁰ MANCUSO, 2007, p.156.

partir disso, a impressão que temos é a de que a força política do empresariado industrial é reativa e está voltada para frear mudanças que aprofundariam o quadro de desindustrialização diagnosticado pelas próprias entidades de classe.

Outro ponto questionável da tese de Mancuso é o que reforça uma compreensão contrária à sua conclusão, por estar ligado à identificação de que:

o elevado grau de sucesso político da indústria entre decisões que mudam o *status quo* pode ser explicado, em grande medida, pela afinidade do setor com a versão final das proposições de autoria do poder executivo, poder da União que exerce preponderância na produção legislativa nacional.⁵¹

Para Mancuso, existe uma predisposição no processo legislativo brasileiro que opera em prol da indústria tanto pelas tendências de aprovação de matérias do Poder Executivo, quanto pela não aprovação de proposições do Poder Legislativo, de onde se originam as propostas mais nocivas à manufatura nacional. Reforçando a compreensão de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi sobre o sistema político, ou seja, de que o Poder Executivo tem preponderância sobre o Poder Legislativo, paradoxalmente, Mancuso explicou a força política do empresariado industrial como uma função da agenda política do chefe do Executivo. Assim, a força política do empresariado industrial não decorreria exclusivamente da capacidade de mobilização da categoria pela CNI ou por outras entidades de classe, mas da força política que o Poder Executivo exerce sobre o Poder Legislativo, o que faz com que o sucesso da indústria dependa da agenda política do governo federal.⁵²

Além da questão identificada acima, acerca da dependência da agenda política do governo federal, consideramos que, embora o empresariado industrial se apresentasse no contexto em apressado como importante instrumento de pressão sobre o sistema político, a aprovação de determinadas matérias pode fazer parte de um consenso empresarial que reúne diversos setores econômicos. Devemos considerar que uma determinada proposição legislativa de sucesso pode ter seu sucesso alcançado pela pressão de outros segmentos do setor patronal, sem que a força política do empresariado industrial seja relevante. Nesse sentido, ao não

⁵¹ MANCUSO, 2007, p.157.

⁵² De forma distinta, o poder de agenda do Poder Legislativo é tratado em Lemos.

modificarem a posição do empresariado industrial no conjunto da classe dominante, os ganhos horizontais conferidos ao setor patronal, de maneira geral, podem não ter nenhum reflexo na posição do empresariado industrial *vis-à-vis* outros segmentos de elite econômica. Assim, medir a força política de uma classe econômica por meio do sucesso em uma parte de sua agenda, que é compartilhada pela elite da classe de outras classes proprietárias, é uma postura metodológica que não permite identificar a dinâmica econômica concreta, nem tampouco as relações de poder estabelecidas pelos diversos mandatários das elites de classe.

DOMINÂNCIA FINANCEIRA E O SENTIDO DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO

A competição da manufatura chinesa com a produção nacional, um dos alvos centrais da reclamação do empresariado industrial por defesa comercial, insere-se em um processo que vai além da mundialização da produção e do comércio, abrangendo a dinâmica financeira materializada com a “diplomacia do dólar”⁵³ e com a difusão da prática do neoliberalismo em países subdesenvolvidos como o Brasil. No contexto da globalização financeira, o “preço da estabilidade”, para o Brasil e para os demais países do mundo, passou a ser determinado pela submissão à “diplomacia do dólar”, que direcionava os demais países do mundo a adotarem políticas econômicas recessivas, alinhadas ao receituário neoliberal de liberalização e desregulamentação financeira.⁵⁴

Na América Latina, as recomendações econômicas relacionadas à manutenção da hegemonia dos EUA foram sintetizadas no Consenso de Washington. No Brasil, passaram a ser executadas ao longo dos anos 1990, quando a principal questão política deixou de ser o desenvolvimento e passou a ser a luta contra a inflação. Na última década do século XX, foram realizadas, no Brasil, reformas institucionais liberalizantes, cujo principal objetivo foi destruir alguns fundamentos do Estado nacional-desenvolvimentista. Essas reformas ampliaram o

⁵³ O termo designa o uso do poder econômico dos EUA para moldar a política econômica de diversos países por meio de sua moeda, que depois dos Acordos de Bretton Woods (1944) tornou-se a moeda do comércio internacional e lastro para emissões fiduciárias dos bancos centrais nas economias capitalistas. Dado que a estabilidade da moeda de um país dependia de suas reservas em dólar, os EUA usavam esse privilégio e a concessão de empréstimos como meio para ampliar sua influência e para pressionar os países que dependiam de empréstimos a realizarem reformas neoliberais que atendiam aos seus interesses econômicos.

⁵⁴ TAVARES. Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (orgs.) *Poder e dinheiro*. Petrópolis: Vozes, p.35, 1998.

controle do capital estrangeiro sobre a indústria de transformação e retiraram do Estado o papel de vanguarda do desenvolvimento.⁵⁵

O empresariado industrial se viu, ao longo da Nova República, sem capacidade de impor uma agenda própria, enquanto o setor financeiro impôs o tripé macroeconômico como uma exigência para governos de direita ou de esquerda. Diante da financeirização da economia, o empresariado industrial promoveu uma adaptação das atividades econômicas da indústria e incluiu em sua agenda o receituário imposto na década de 1990 pelo FMI e pelas forças políticas e econômicas locais, alinhadas à globalização neoliberal. Essa acomodação ao contexto de uma economia globalizada com forte concorrência das manufaturas chinesas produziu o que o economista Antônio Carlos Diegues chamou de “industrialismo liberal”.

Apesar de a CNI não se posicionar contra o processo de globalização, não existe possibilidade de se compreender a diminuição do segmento industrial no Brasil sem levar em consideração o que acontece no plano mundial, no qual EUA e China polarizam a disputa pelo controle das atividades produtivas com alta complexidade tecnológica, e, dessa forma, pressionam pela *reprimarização* da economia brasileira, bem como de outros países que ainda não realizaram o seu *catching up*.⁵⁶ Assim, tendo em vista essa disputa de gigantes, que leva ao risco de tornar a indústria brasileira irrelevante no contexto global, a CNI e demais entidades representativas do empresariado industrial buscaram, como tática, a pressão sobre os parlamentares e sobre o Poder Executivo para garantir desonerações fiscais, mudanças na legislação ambiental e o aumento da produtividade do trabalho mediante a mitigação de direitos trabalhistas.

Diante dessa estratégia, convém compreender como era composta a *elite de classe* dessa categoria econômica, ou seja, quem foram os mandatários ou porta-vozes do empresariado industrial na primeira década do século XXI. Quais as condições históricas e os projetos políticos da “indústria nacional”? Como o empresariado industrial se comportou frente à agenda

⁵⁵ SALLUM JR., Brasília. A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000). In: MOTA, Carlos G. *Viagem Incompleta. A experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: SENAC, p. 429-33, 2000.

⁵⁶ Termo muito usado por economistas no lugar de desenvolvimento econômico, ou seja, os países que realizaram o *catching up* são os países desenvolvidos.

neoliberal do rentismo e dos empresários alinhados com o capital estrangeiro, cuja base político-partidária encontrava-se principalmente no PSDB?

Uma importante contribuição para essas questões está na argumentação de Pierre Bourdieu para quem a constatação de uma classe social “no papel” não determina a existência de uma classe real, cuja existência está condicionada à ação de “mandatários dotados de *plena potentia agendi*”, que se sentem e são autorizados a falar em seu nome “e a fazê-la existir, assim, como uma força real no seio do campo político”. Tal forma de compreender a classe resulta de uma interseção econômica e política, a qual é definida como “o lugar, por excelência, da eficácia simbólica, ação que se exerce por sinais capazes de produzir coisas sociais e, sobretudo, grupos”⁵⁷. A partir dessa abordagem, reconhecemos que o uso de figuras de linguagem para tratar das classes promove generalizações e inadequações. Assim, no lugar de falar que a indústria defende isto ou aquilo, devemos identificar exatamente a agenda defendida por entidades e atores específicos.

A seguir, apresentamos alguns apontamentos que permitem ao leitor uma breve apreciação do perfil da indústria brasileira no começo dos anos 2000.⁵⁸ Considerando os dados regionais, vemos que, na região Centro-Oeste, o setor de alimentos correspondeu a mais da metade da produção industrial de todos os estados, com exceção do Distrito Federal, no qual esse setor tinha a primeira posição. Somado ao terceiro lugar, ocupado pela produção de bebidas, possuíam juntos quase a metade da produção industrial da capital do Brasil.

Já na região Norte, que totaliza sete federações, no estado de Rondônia, a produção de alimentos ultrapassou dois terços da produção industrial e em outros estados ocupou lugar importante ao lado de atividades extrativistas ou ligadas a madeireiras. O destaque da região

⁵⁷ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 158-60, 2000.

⁵⁸ Em 2011, o produto industrial da região Sudeste foi de aproximadamente R\$ 566 bilhões, que representou 58,2% do produto industrial brasileiro, com uma variação de -1,7% em relação a 2001. Em segundo lugar, no volume de riqueza produzida, a região Sul produziu cerca de R\$ 167,1 bilhões, que correspondeu a 17,2% do produto industrial brasileiro, com variação de -2,1% em relação ao produto de 2001. Em terceiro lugar, a região Nordeste acumulou um produto industrial de aproximadamente R\$ 114,9 bilhões, ou 11,8% do produto nacional, com acréscimo de 0,6% na variação em relação ao ano de 2001. A região Norte contou com cerca de R\$ 67,5 bilhões de produto industrial, que correspondeu a 6,9% do produto industrial nacional, com variação de 1,3% em relação a 2001. Por fim, a região Centro-Oeste, incluindo o Distrito Federal, contou R\$ 56,7 bilhões de produto industrial, que equivaleu a 5,8% do produto total do país, com variação de 1,3% em relação a 2001 (CNI, 2014).

Norte foi o estado do Amazonas, cujo perfil se diferencia inclusive de todo o território nacional, por ser o único estado a possuir, como destaque, uma indústria de bens de consumo de alto valor agregado, que ocupou primeiro lugar na atividade industrial.⁵⁹

O Nordeste, com seus oito estados, possui a maior quantidade de federações da Indústria e, lá, o setor de alimentos também é destaque, sendo que, em Alagoas, chega a somar 57% do produto industrial. Em relação à riqueza produzida, embora apresente cinco estados com variação positiva no produto industrial, entre 2001 e 2011, somente Ceará, Pernambuco e Bahia apresentaram um produto industrial com dois dígitos. Desses três, inclusive, a Bahia apresentou uma variação negativa, embora no conjunto a variação da região como um todo apresente um valor positivo de 0,6.

Mesmo o Sul e o Sudeste, potências econômicas que concentram a maior parte do produto industrial do Brasil, não fogem ao padrão que aponta para o protagonismo da indústria de alimentos. Além disso, muitos mandatários da CNI estão ligados a diversos setores econômicos alheios à atividade industrial, tais como agropecuária, comércio e bancos.⁶⁰ Com forte inserção regionalista, muitos desses empresários da CNI manipularam recursos públicos, seja atuando como políticos ligados ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, em alguma das três esferas da federação, seja com contratos de prestação de serviços e/ou de vendas de produtos para a esfera estatal.

Assim, temos um empresariado industrial dividido em relação aos seus negócios, praticados em diversos setores da economia. Por isso, a análise dos interesses e do pensamento que regem o empresariado industrial torna-se ainda mais complexa. Assim, o uso da categoria empresariado industrial traz consigo também o problema da legitimidade dos mandatários classistas que arrogam para si o título de porta-vozes dos anseios do empresariado industrial.

⁵⁹ Vale destacar o risco que a desarticulação dessas atividades produtivas pode representar para a devastação da floresta (extração de madeira e garimpos) por causa do avanço do desemprego na região, aspecto flagrante do governo Bolsonaro (2019-2022).

⁶⁰ Como forma de compreender quem são os mandatários da classe industrial, ver investigação de inspiração prosopográfica em LEMOS (2024) onde constam os nomes dos presidentes e vice-presidentes que atuaram no período entre 2003 e 2016 na cúpula da CNI, por região, juntamente com tabela da composição da CNI. Nessa tese é possível verificar a tradução de uma parte da metonímia indústria nacional em concretude histórica com maiores detalhes da composição da CNI entre os anos de 2003 e 2018.

No caso da CNI, o poder máximo da entidade é o Conselho de Representantes, composto de um delegado representante de cada federação filiada, eleito pelo respectivo conselho de representantes⁶¹, o qual tem a prerrogativa de eleger a cúpula da CNI. Assim, a estrutura corporativa da CNI reflete uma baixa representatividade do empresariado industrial, uma vez que, na composição de sua diretoria, cada federação possui o mesmo peso, fazendo com que regiões com baixo nível de industrialização tenham a mesma relevância de outras com mais manufaturas. Soma-se a isso o fato assinalado acima, que diz respeito à baixa representatividade dos dirigentes da federação em relação ao conjunto do empresariado industrial em cada estado, pela forma como é feita a eleição para as federações, ou seja, com o voto dos sindicatos filiados e não com o voto do representante de cada empresa.

O problema da representatividade da estrutura corporativa não exclui, contudo, a importância da mesma como órgão de pressão sobre o sistema político. As federações da indústria de cada estado e a CNI desfrutaram de algo ausente nas associações e *think tanks*, que competiram com elas como porta-vozes dos interesses da indústria, a contribuição sindical patronal e a sua posição como órgão oficial de representação classista. Esses dois fatores, a disponibilidade de recursos para suas ações e sua ligação direta com a estrutura estatal, colocavam a estrutura corporativa em posição de vantagem em relação a outras entidades que também pleiteavam seu fortalecimento ao mobilizar a ação política do empresariado industrial em torno de si e de suas agendas.⁶²

A compreensão da força política da indústria no Brasil passa ainda inicialmente pela análise da expressão da indústria nacional no conjunto do empresariado brasileiro em geral. O perfil das duzentas maiores empresas no Brasil, verificado no ano de 2016, e evidencia a

⁶¹ Art. 19 – Estatuto da CNI. A Diretoria, órgão executivo, é eleita por chapa e os seus membros “são eleitos pelo Conselho de Representantes dentre os seus integrantes e presidentes das Federações filiadas, para um mandato de 4 (quatro) anos (art. 26 § 1º). As eleições são realizadas pelo Conselho de Representantes em reunião especialmente convocada para esse fim, cabendo a cada Federação filiada o direito de um voto (art. 62) (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Estatuto*. 2021. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/4f/bc/4fbc881c-d8e3-4c1a-b91b-53fd4c63d778/estatuto_cni_-_brasil_2021.pdf, acesso em 04 jul. 2022).

⁶² Empresas em débito com as entidades sindicais estavam impedidas de contratar com o poder público, participar de licitações e corriam risco de não receber alvará de funcionamento. A contribuição sindical patronal foi compulsória até 2017, com taxa paga de acordo com o capital social da empresa. Do montante, 5% destinam-se à confederação, 15% para a federação, 60% para o sindicato e 20% para conta especial emprego e salário.

interface que este segmento econômico mantém com outros setores, especialmente o setor financeiro. Dos duzentos maiores grupos econômicos atuantes no Brasil, cento e vinte e dois foram classificados, em 2016, pela *Revista Exame* (OS 200..., 2018), como grupos eminentemente brasileiros.⁶³ Vale ressaltar que a classificação de um grupo como brasileiro não exclui a presença do capital estrangeiro em sua composição acionária.

Controlados por cidadãos dos EUA foram contabilizados quinze grupos. Nessa mesma classificação, o Bradesco (1º)⁶⁴ foi o maior grupo empresarial do Brasil seguido pelo grupo econômico Itaú Unibanco Holding (2º).⁶⁵ Apesar da origem no setor industrial, o grupo Votorantim SA (19º)⁶⁶ apresentou forte inserção no setor financeiro, por meio do Banco Votorantim (40º), cuja receita relacionada à auto indústria ou indústria automobilística representava apenas 0,01% do faturamento. Outro grupo econômico de relevância no cenário nacional é o BTG Pactual (56º), que controlava o grupo financeiro Pan (73º), além de ter participação relevante na Maxion (77º), da auto indústria, e na Eneva (169º), setor de energia.

A observação dos grupos econômicos ligados à auto indústria reforça a evidência da desnacionalização desse setor. Identificamos apenas quatro grupos nacionais ligados à auto indústria, entre os duzentos maiores grupos empresariais do Brasil. Além disso, esse tipo de atividade econômica tem participação irrisória, quase nula, no Banco Votorantim, e minoritária no Comexport, cujas receitas são compostas majoritariamente pelo comércio atacadista. Assim, somente dois grupos, Marcopolo e Maxion, podem ser classificados como grupos empresariais que representam o setor da auto indústria, cujos controladores poderiam ser identificados na tipologia de empresariado industrial nacional ou, segundo Boito Jr (2018), burguesia interna.

⁶³ Os dados permitem relativizar o uso da categoria “empresariado industrial” diante da complexidade de uma economia financeirizada e informam a ordem de acordo com a receita líquida, as principais empresas controladas e as principais coligadas. Não abarca a totalidade das empresas controladas nem das coligadas o que demonstra que o grau de entrelaçamento entre as firmas no Brasil é ainda maior do que apresentamos aqui. Foi utilizado como critério o controle acionário das empresas. Cf.: OS 200..., 2018.

⁶⁴ Entre outros empreendimentos, essa instituição controlava as seguintes empresas, incluídas entre as duzentas maiores em faturamento no ano de 2016: Cielo (53º), Bradespar (84º), Fleury Medicina e Saúde (189º)

⁶⁵ exercia o controle sobre a brasileira Porto Seguro (35º), além de ter a francesa GPA (10º), como empresa coligada. A principal acionista do Itaú Unibanco Holding, a Itaúsa, (96º) controlava também a Alpargatas (118º), do setor têxtil, e a Eneva (169º), do setor de energia.

⁶⁶ Entre as empresas ligadas ao grupo Votorantim, constava também a Fibria (52º), que abrange desde a agricultura, com a produção da matéria-prima, por meio das vastas plantações de eucalipto, até o escoamento da produção de papel e de celulose, por meio de terminais portuários controlados pela empresa.

Um exemplo de sucesso da indústria brasileira, a Embraer, antigo símbolo nacional, que reforçava o papel positivo do Estado empreendedor no Brasil e negava o mito de um conflito inerente à relação entre o setor público e o privado, deixou de ser controlada pelo capital nacional e tem atualmente seu controle pulverizado.⁶⁷ Embora o controle da empresa seja definido como pulverizado, a soma dos acionistas ingleses e estadunidenses identificados aqui é de 29,36%, o que fortalece o capital estrangeiro em caso de acordo de acionistas na escolha do Conselho de Administração.

Embora não apareçam no topo dessa classificação, merece destaque a presença de dois gigantes grupos empresariais do mundo financeiro controlados por estadunidenses, ou seja, Citi (74º) e JP Morgan (177º). Outros grupos econômicos estrangeiros ligados ao setor financeiro listados foram o espanhol Santander (4º), o brasileira ABC Brasil (162º) e o francês PNB Paribas (200º). Os franceses controlam doze grupos econômicos desse total de duzentos grupos classificados, contando inclusive com dois entre os vinte maiores da lista: Carrefour (7º) e GPA (10º), ambos ligados ao comércio atacadista e varejista.

A maior relevância do capital nacional, no conjunto dos duzentos maiores grupos empresariais de 2016, estava no setor de siderurgia e metalurgia. Além da representatividade dos controles exercidos por brasileiros, o setor de siderurgia e metalurgia também evidencia o papel do capital estatal. O segmento industrial brasileiro presente nessa lista da *Revista Exame* nos permite identificar uma conexão estreita deste setor com o financeiro e com o comércio (atacado/varejo). Desse total, observando os cento e vinte dois grupos empresariais controlados por brasileiros, verificamos a relevância do setor de bens de consumo, com baixa complexidade tecnológica, especialmente da indústria alimentícia. Ao mesmo tempo, identificamos o alijamento do empresariado nacional de empreendimentos ligados à fabricação de computadores, televisores, equipamentos médico-hospitalares, aviões, entre outras atividades que fazem uso intensivo de tecnologia.

⁶⁷ O fundo de investimento escocês Baillie Gifford & CO possuía 1,76%, a Previ (Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil 4,69%, o BNDES Participações 5,37%, a empresa de investimentos estadunidense Blackrock 5,56%, o fundo de investimentos anglo-americano Mondrian Investment Partners 10,12 e o fundo de investimentos estadunidense Brandes Investments Partners 12,02.

Dessa forma, a descrição da composição dos duzentos maiores grupos empresariais de 2016 reforça, portanto, a reflexão apresentada pela CNI, pela classe política, e pelos manifestos do empresariado industrial sobre o processo de desindustrialização do Brasil, dado que o setor industrial tinha pouca expressão naquele conjunto. E, quando se fez presente, possuía laços com outros segmentos que o impedia, ou pelo menos dificultava, de assumir posição política autônoma em relação às políticas públicas voltadas para o setor. Ademais, não identificamos, na mobilização do empresariado industrial, nem no conteúdo da ALI da CNI a defesa de interesses econômicos que, de alguma forma, questionem a existência do tripé macroeconômico, como já afirmamos.

Para o economista professor da Unicamp e da Fundação Perseu Abramo, ligada ao PT, Márcio Pochmann, o erro dos governos do PT na reversão do processo de desindustrialização encontrava-se justamente na manutenção do tripé macroeconômico, com suas altas taxas de juros e valorização cambial, que favoreceu a continuidade da subordinação do capital industrial à dominância financeira⁶⁸. A interpretação de Pochmann parte da identificação do papel do empresariado na constituição do bloco de poder do governo federal, e da constatação da existência de um processo de desindustrialização, compreendido como reflexo da subordinação da produção industrial ao capital financeiro. Ao mesmo tempo, insere, desta forma, a análise da dinâmica interna brasileira no contexto de globalização. Assim, vemos que existem dois fatores para a diminuição do peso relativo da manufatura nacional, o primeiro externo, relacionado à reorganização da produção e do comércio mundial, que acirrou a competição chinesa, e o segundo seria interno, vinculado à hegemonia do setor financeiro, que também não deixa de se conectar com aspectos globais relacionados à financeirização da economia.

A desindustrialização negativa e a especialização regressiva, no Brasil, fatos diretamente relacionados à primarização das exportações, não devem ser compreendidas como fenômenos restritos ao Brasil, mas como uma tendência mundial relacionada à demanda por

⁶⁸ POCHMANN, M. Força e fraqueza do capitalismo industrial no Brasil. In: *Brasil sem industrialização: a herança renunciada* [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016, pp. 66-104. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/yjzmz/pdf/pochmann-9788577982165-03.pdf>. p. 144-6. 2016, p. 144-6.

itens primários e intensivos em recursos naturais⁶⁹. Por isso, a questão da defesa comercial foi um tema prioritário da ALI de 2006 a 2011. E uma das formas defendidas nesses documentos para aumentar a competitividade dos produtos da indústria nacional seria negar à China o tratamento como economia de mercado⁷⁰

Pochmann se colocou assim em posição diametralmente oposta à tese de Wagner Mancuso, sobre a força política do empresariado industrial. E, diante do que foi exposto, consideramos mais abrangente a análise do processo de desindustrialização feita por Pochmann, que chamou a atenção para o fato de que somente a reduzida participação da indústria no PIB ou na taxa de ocupação não seria suficiente para caracterizar a desindustrialização. A maior relevância de Pochmann para nós decorre de sua explicação desse fenômeno feita a partir do conjunto das transformações no sistema capitalista, no final do século XX, que promoveram o deslocamento da produção industrial para o leste asiático. Tais mudanças, que incluem o crescimento do setor de serviços *vis-à-vis* e a diminuição da participação da indústria na composição do PIB, explicariam a desindustrialização tanto nos países centrais do capitalismo como na periferia.

Contudo, enquanto teria ocorrido uma desindustrialização positiva nos países desenvolvidos, na periferia do sistema capitalista ou em países como o Brasil, chamados de emergentes, o fenômeno seria caracterizado como desindustrialização negativa⁷¹. A desindustrialização do Brasil insere-se, assim, em um quadro no qual a expansão do setor de serviços levou a indústria a deixar de ser o polo dinâmico da economia e se perdeu a liderança do capital industrial na trajetória que deu lugar à dominância do capital financeiro. Assim, ao

⁶⁹ PASSONI, Patieene A. *Desindustrialização e especialização regressiva na economia brasileira entre 2000 e 2014: uma avaliação crítica a partir da análise insumo-produto*. Rio de Janeiro: BNDES, p. 79, 2023

⁷⁰ LEMOS, 2024

⁷¹ É possível colocar em debate próprio conceito de desindustrialização positiva, o que não faremos aqui. Assim, temos que a desindustrialização positiva é compreendida como o resultado do processo de crescimento das economias desenvolvidas, no qual existe uma estabilização do crescimento da renda *per capita* e ocorre um deslocamento da demanda da indústria para o setor de serviços, em um contexto no qual a produção manufatureira opera com alto grau de desenvolvimento tecnológico e de produtividade. Já a desindustrialização negativa é resultado do fracasso econômico dado em um contexto no qual o baixo desempenho econômico da indústria não é equilibrado pelo setor de serviços e a renda *per capita* permanece em patamares baixos, o que indica uma especialização regressiva ou prematura da indústria cuja causa é encontrada em fatores exógenos ao processo de desenvolvimento. Essa especialização regressiva está associada à diminuição da complexidade e da tecnologia aplicada à produção industrial (PASSONI, 2023, p. 61-2; 78).

deslocar a compreensão do problema da desindustrialização exclusivamente da existência ou não de indústrias em uma determinada economia para a constituição do bloco histórico dirigente, Márcio Pochmann concentrou seu olhar na “diminuição da autodeterminação do capital industrial no interior das forças produtivas”.⁷²

Para Pochmann, não é possível compreender o problema da desindustrialização sem que seja explicado o papel da dominância financeira. Vale ressaltar que foi após o pedido de socorro econômico do Brasil ao FMI, durante a crise de 1998, que surgiu, em 1999, o chamado tripé macroeconômico⁷³. A eficácia do Plano Real dependeu de taxas de juros reais elevadas, que atraíram capitais especulativos e promoveram a apreciação do câmbio. Foi nessa conjuntura que se materializou a dominância financeira no Brasil e que ocorreu o deslocamento da produção industrial para a Ásia, diminuindo a pauta de exportação brasileira de produtos manufaturados de 54,4%, em 2003, para 36% em 2014.⁷⁴

A trajetória da variação do PIB da indústria mostra que, nos dois primeiros mandatos de Lula (2003-10), houve uma direção mais favorável à produção manufatureira nacional do que no período em que Dilma Rousseff governou o Brasil (2011-16). A reversão da queda brusca, verificada após a crise de 2008, foi seguida por uma trajetória de queda que teve um interregno entre abril de 2013 e fevereiro de 2014⁷⁵. A partir de fevereiro de 2014, a continuidade na taxa de variação negativa demonstra a difícil condição colocada para o empresariado industrial. A competitividade da indústria brasileira dependia, segundo a CNI, da redução do chamado *Custo Brasil*, que incluía, entre outras coisas, a redução da taxa básica de juros e do spread bancário, além de “medidas urgentes para atenuar a sobrevalorização cambial”, como estava expresso no documento *Grito de alerta em defesa da produção e do emprego brasileiro* (2012).⁷⁶

A crítica às altas taxas de juros e à apreciação cambial, feita por industriais brasileiros, por membros do PT de dentro ou de fora do governo e por sindicatos de trabalhadores, ao longo

⁷² POCHMANN, 2016, p. 50-55; 17.

⁷³ LEMOS, 2021b

⁷⁴ POCHMANN, 2016, p. 144.

⁷⁵ LEMOS, 2024.

⁷⁶ Ver nota 17.

dos anos 1990 e no começo do século XXI, deu sinais da existência de um tripé desenvolvimentista. Embora o empresariado industrial se apresentasse como importante instrumento de pressão sobre o sistema político, somente a partir de sua capacidade de tornar os seus interesses em projetos nacionais, transformados em políticas públicas pelo governo federal, sua força poderia ser realmente aferida.

Nesse sentido, medir a força política por meio do sucesso em uma parte de sua agenda, que é compartilhada pela elite da classe de outras classes proprietárias, não é uma postura metodológica adequada, pois não permite compreender a efetividade daquilo que a regulação está promovendo na realidade econômica. Segundo nossa ótica, o tema da taxa de juros e da apreciação cambial são dois elementos que permitem uma melhor compreensão não somente da força política do empresariado industrial, mas também da força política da chamada ala desenvolvimentista dos governos do PT. São dois temas que se relacionam diretamente com o problema da dominância financeira e interferem diretamente na forma de acumulação de capital realizada no Brasil nessa conjuntura da globalização.

As anunciadas parcerias entre capital e trabalho, voltadas à reversão do processo de desindustrialização negativa do Brasil podiam ser interpretadas pelo governo ou por intelectuais atentos àquela dinâmica como sinais da existência de um tripé desenvolvimentista. Porém, os diretores do BC transitavam entre a iniciativa privada e os cargos públicos, evidenciando a dominância do setor financeiro. Apesar disso, no contexto pós-Crise de 2008, foi a ala desenvolvimentista do PT que aumentou a sua força política no interior dos governos do PT e não o empresariado industrial como classe.⁷⁷

Armando Boito Jr enxergou no contexto pós- crise de 2008 a realização de uma “frente neodesenvolvimentista”, visão sustentada pela ocupação de postos importantes na burocracia estatal por pessoas identificadas como parte da ala desenvolvimentista do PT, pela vitória política de Dilma com uma agenda política de inspiração desenvolvimentista e pelo apoio de entidades de classe do empresariado industrial. Tudo isso era, aparentemente, condição suficiente para conduzir uma política industrial que efetivamente lograsse êxito em reverter o

⁷⁷ LEMOS, 2024.

processo de desindustrialização iniciado no país na década de 1980. Entretanto, o tripé desenvolvimentista de Dilma dependia da força política de seus atores e da materialização de sua agenda em políticas públicas eficazes.

Por isso, sugerimos uma análise diacrônica do processo econômico, social e político para compreender tanto a diminuição da participação relativa da produção industrial na composição do PIB e na taxa de ocupação quanto a trajetória dos representantes de cada segmento de elite econômica na esfera estatal, como tomadores de decisão.⁷⁸ Não queremos atestar que quem governa definitivamente são os ocupantes de cargos no poder executivo, porém, as nomeações refletem a correlação de força estabelecida entre os diversos atores sociais e econômicos. Desse modo, a presença de Henrique Meirelles nos dois primeiros mandatos de Lula como presidente do Banco Central, assim como a ação de Antônio Palocci no primeiro mandato de Lula nos dizem algo sobre o poder político do setor financeiro.

Da mesma forma, a nomeação do *chicago boy* Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, logo após as eleições de 2014, demonstra o papel secundário da elite da classe do empresariado industrial e a proeminência de representantes do setor financeiro no contexto de crise política e econômica que levou à queda de Dilma Rousseff em 2016. A avaliação do bloco de poder de Dilma Rousseff demonstra que a composição da ala desenvolvimentista do governo não incluía a presença de membros da elite da classe do empresariado industrial. Desse modo, a realização de políticas industriais nos governos do PT não se fez com a formação de um tripé desenvolvimentista que contasse com a presença efetiva do empresariado industrial dentro do governo. Tais ações dependiam mais da vontade política da classe política que defendia o papel do Estado como indutor da economia⁷⁹.

Diferentemente da ocasião em que foi executada a Nova Matriz Econômica (2007-2014), quando os principais cargos da área econômica foram controlados pelo PT, a execução do *pragmatismo sob coação*⁸⁰ com medidas de ajuste fiscal e de elevação da taxa de juros, ao final do primeiro mandato de Dilma Rousseff, foi acompanhada de modificações significativas

⁷⁸ Para detalhes do bloco de poder dos governos petistas entre 2003 e 2016 ver LEMOS (2024).

⁷⁹ LEMOS, 2024.

⁸⁰ VOLPON, Tony. Pragmatismo sob coação. *Petismo e economia em um mundo em crises*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019

no bloco de poder que trouxe para dentro do governo representantes do sistema financeiro. No final de 2015, Nelson Barbosa, então ministro da Fazenda, anunciou o envio de uma proposta de Reforma da Previdência pelo governo Dilma para o começo de 2016. Assim, o setor financeiro expressou sua dominância no âmbito político, além da consequente subordinação do empresariado industrial aos interesses do rentismo, e na dinâmica econômica, uma vez que o setor impôs a centralidade do tema da inflação. Com o *pragmatismo sob coação*, o tema do desenvolvimento nacional foi subordinado ao tripé macroeconômico e o controle da inflação e o cumprimento das metas fiscais reconhecidos como medidas necessárias ao pagamento da dívida pública e como preocupação central do governo federal do governo Dilma, retomando o padrão determinado pelo capital portador de juros para a ação do Poder Executivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica do empresariado industrial e da produção industrial no Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI reforçam a compreensão do economista do PT, Márcio Pochmann sobre a desindustrialização do Brasil, dada a diminuição da autodeterminação do capital industrial no interior das forças produtivas, e não somente pela inexistência de indústrias. Nesse sentido, a pretensão do estudioso da ação política do empresariado industrial de medir o sucesso dessa categoria econômica deve partir ir além das análises quantitativas relacionadas ao andamento do processo decisório verificado na produção. É importante realizar também uma análise qualitativa a conteúdo da ALI, como forma de compreender que tipo de política industrial é demandada pela CNI e compreender como as partes dessa agenda se articulam na proposição de uma política industrial para o Estado brasileiro.

Por fim, a investigação do bloco de poder asseverada por Pochmann reforça a compreensão da relação entre empresariado e política no sentido de definir qual o setor econômico que possui maior proeminência sobre o sistema político, e dessa, forma constrange a classe política a tomar decisões que não confrontem seus interesses de classe. Esse direcionamento metodológico permite superar as lacunas deixadas pela análise estritamente quantitativa da Agenda Legislativa da Indústria feita por Wagner Mancuso.

REFERÊNCIAS

FONTES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Estatuto*. 2021. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/4f/bc/4fbc881c-d8e3-4c1a-b91b-53fd4c63d778/estatuto_cni_-_brasil_2021.pdf, acesso em 04 jul. 2022.

_. *Perfil da indústria nos estados 2014*. Brasília: CNI, 2014. Disponível em: http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/cni_estatistica_2/2014/11/06/166/Perfil_da_industria_nos_Estados_Novembro2014.pdf. Acesso em 03 nov. 2021.

IEDI. Indústria brasileira e sua dependência de insumos importados. *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Carta IEDI*, Edição 929, 31 maio 2019. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_929.html. Acesso em 19 maio 2023.

OS 200 maiores grupos empresariais em atuação no Brasil. *Revista Exame*. 20 ago. 2018. Disponível em: <https://exame.com/revista-exame/200-maiores-grupos-2/>. Acesso em 22 jun. 2021.

REBELO, A. M; SILVA, M. G. E. da; COURA, E. B. *Desindustrialização e parceria capital-trabalho*. Fiesp-Ciesp. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência. Set. 2012. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/652620e7-4a62-4431-87d5-53b345fda857/download>. Acesso em 14 jul. 2022.

OBRAS GERAIS

BOITO JR. Armando. *Reforma e crise política no Brasil. Os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Editora da Unicamp, 2018.

BONELLI, R.; PESSOA, S. de A. *Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. Texto para Discussão N° 7*, março 2010, FGV, IBRE. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/td-7.pdf>. Acesso em 18 maio 2023.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CAMPOS, Pedro H. P. *Estranhas Catedrais. As empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Eduff, 2017.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresariado industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

CODATO, Adriano; PERISSINOTO, Renato. *Como estudar elites*. Curitiba: Ed. UFPR, 2009.

CONSIDERA, C.; KELLY, I.; TRECE, J. *O declínio da indústria brasileira de 1990 a 2019: produtividade por gênero da indústria e por seus autônomos*. Blog do IBRE/ FGV, 21 jun. 2022. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-declinio-da-industria-brasileira-de-1990-2019-produtividade-por-genero-da-industria-e-por>. Acesso em 18 maio 2023.

DIEGUES, Antônio C. *A economia política do industrialismo liberal. Brasil Debate*, Unicamp, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/midia/a-economia-politica-do-industrialismo-liberal>. Acesso em 13 jul. 2023.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. Olha o empresariado aí, minha gente! *Revista Insight Inteligência*. ISSN 1517-6940. Ano V - Nº 17 - abril-maio-junho, 2002. Disponível em: <https://www.insightinteligencia.com.br/pdfs/17.pdf>. Acesso em 03/12/2020.

DREIFUSS, Rene. *O Jogo da Direita*. Petrópolis, Vozes, 1989.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GUZMAN, Socrates J. M. *Ação empresarial e reformas neoliberais no Brasil (1995-2002)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, p. 298. 2003.

LEMO, Amarildo Mendes. Ação política empresarial e coalizão de classes no lulopetismo (2003-2010). MOTTA, Márcia Maria M. (org.). *Anais do 31º Simpósio Nacional de História* [livro eletrônico]: história, verdade e tecnologia. 1. ed. São Paulo: ANPUH-Brasil, 2021a.

_. Crime de responsabilidade ou criminalização do gasto público? Aspectos políticos e ideológicos do parecer do senador Antônio Anastasia (PSDB-MG) contra Dilma Rousseff em 2016. In: MERLO, Patrícia M. S. et. al. *Anais do XIII Encontro Estadual de História da ANPUH-ES: negacionismo, verdade e fazer histórico*. Vol. 2. Vitória: Milfontes, 2021b.

_. *Entre o pragmatismo e a ideologia: empresariado industrial, coalizão desenvolvimentista e governos petistas (2003-2016)*. 2024. 355f. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ifes.edu.br/handle/123456789/5355>.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Política e interesses na industrialização brasileira. As associações industriais, a política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MANCUSO, Wagner P. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>. Acesso em: 10 fev. 2021.

_. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas/ Edusp, 2007.

MARCELINO, D.; DOMINGOS, L.; BRAGA, S. Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do “enigma do Centrão”. *Revista Política Hoje*, Vol. 18, n. 2, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3844>. Acesso em 22/01/2021.

MILLS, Wright. *A elite do poder*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981 [1956].

MINELLA, Ary C. Bancos, banqueiros e grupos financeiros na América Latina: uma narrativa. In: CAMPOS, P. H. P.; BRANDÃO, R. V. da M. (orgs). *Dimensões do empresariado brasileiro: história, organização e ação política*. Rio de Janeiro, Consequência, 2019.

PASSONI, Patieene A. *Desindustrialização e especialização regressiva na economia brasileira entre 2000 e 2014: uma avaliação crítica a partir da análise insumo-produto*. Rio de Janeiro: BNDES, 2023. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22764>. Acesso em 12 maio 2023.

POCHMANN, M. *Força e fraqueza do capitalismo industrial no Brasil*. In: *Brasil sem industrialização: a herança renunciada* [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016, pp. 66-104. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/yjzmz/pdf/pochmann-9788577982165-03.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

QUADROS, M. P. dos R. e MADEIRA, R. M. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. *Opinião Pública* [online]. 2018, vol.24, n.3, pp.486-522. ISSN 1807-0191. <https://doi.org/10.1590/1807-01912018243486>.

ROCHA, Camila. *Menos Marx, mais Mises*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, p.233. 2018. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19092019-174426/publico/2018_CamilaRocha_VOrig.pdf. Acesso em 22 fev. 2021.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Quem é quem na Constituinte. Uma análise sócio-política dos partidos e deputados*. São Paulo: Oesp-Maltese, 1987.

SALLUM JR., Brasílio. A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000). In: MOTA, Carlos G. *Viagem Incompleta. A experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: SENAC, 2000.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (orgs.) *Poder e dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1998.

VOLPON, Tony. *Pragmatismo sob coação. Petismo e economia em um mundo em crises*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

WERNECK, Rogério. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. (2014a). In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

Recebido em: 06/08/2025 - Aprovado em: 19/01/2026.