



Lua Nova

ISSN: 0102-6445

luanova@cedec.org.br

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
Brasil

Mancuso, Wagner Pralon; de Oliveira, Amâncio Jorge
Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional
Lua Nova, núm. 69, 2006, pp. 147-172
Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67306907>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

ABERTURA ECONÔMICA, EMPRESARIADO E POLÍTICA: OS PLANOS DOMÉSTICO E INTERNACIONAL

Wagner Pralon Mancuso
Amâncio Jorge de Oliveira

A década de 1990 trouxe consigo uma mudança profunda no ambiente em que o empresariado atuava no Brasil. A causa fundamental dessa mudança foi a inflexão liberal na política de estabilização econômica do país, cuja implementação remonta ao início do governo Collor (1990), e que teve como objetivo enfrentar a crise que assolou o Brasil desde o começo da década de 1980 até a primeira metade da década de 1990, crise cujo sintoma mais notável foi a inflação descontrolada¹.

Um elemento-chave da referida inflexão liberal foi o aumento da abertura da economia brasileira ao comércio internacional, processo que envolveu dois movimentos

¹ Baer (2002: 108-240) oferece uma descrição pormenorizada do período que abrange as décadas de 1970, 1980 e 1990, com ênfase no surgimento e na evolução da crise que atingiu o Brasil, assim como nas características dos sucessivos planos de estabilização que foram preparados para debelá-la, tanto os planos que antecedem a inflexão liberal – plano Cruzado (1986); plano Bresser (1987) e plano Verão (1989); quanto os planos que a implementam e mantêm – plano Collor I (1990); plano Collor II (1991) e plano Real (1994), que, finalmente, obteve sucesso em reduzir e controlar a inflação. O texto também discute o alcance e os limites do plano Real.

simultâneos². O primeiro foi um movimento de abertura “para dentro”, que resultou em grande expansão da concorrência no mercado interno, em decorrência do crescimento do volume de produtos importados. Tal crescimento foi favorecido pela queda de barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações, assim como pela sobrevalorização do real, que persistiu desde a implantação da nova moeda, em meados de 1994, até o princípio de 1999. O outro movimento foi de abertura “para fora”, marcado pela meta de conquistar novos mercados internacionais. A expressão “exportar ou morrer” indica o nível de prioridade que o governo e o empresariado passaram a atribuir à integração competitiva do Brasil na economia mundial³.

148 Os anos 1990 também foram marcados pelo engajamento do Brasil em vários processos de negociações internacionais, dentre os quais se destaca o processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). A integração hemisférica significaria um segundo choque de liberalização comercial, cujo impacto sobre as atividades empresariais nacionais dificilmente pode ser subestimado. Naturalmente, o efeito da integração hemisférica seria hete-

² Além da abertura comercial, a inflexão liberal também abrangeu outras medidas que foram (e continuam sendo) introduzidas no país com ritmo e profundidade variados, tais como as privatizações, as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada, a maior abertura para o investimento direto estrangeiro, a liberalização financeira, a desregulamentação da atividade econômica, a disciplina fiscal, a reforma administrativa, a reforma tributária e a revisão de prioridades para os gastos públicos. Cysne (2000) proporciona uma visão de conjunto das políticas ligadas à inflexão liberal que foram introduzidas no Brasil ao longo da década de 1990. O conteúdo da inflexão liberal implementada no Brasil corresponde em grande medida ao que Williamson (1993) denominou “consenso de Washington”, um conjunto de políticas para que convergiram, com intensidade variada, a partir dos anos de 1980, diversos países da América Latina, da Europa Oriental e de outras partes do mundo.

³ Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 23.8.2001, na posse de Sérgio Amaral como Ministro do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior.

rogêneo⁴. Para segmentos empresariais internacionalmente competitivos, a ampliação da abertura no âmbito da Alca traria oportunidades de ganhos, tais como acesso a novos mercados, ampliação de escalas de produção, dentre outros. A situação seria inversa, entretanto, para os segmentos que possuem sérias deficiências concorrenciais, para os quais o aumento da abertura comercial e das importações ocasionaria riscos de perdas, com as graves consequências previsíveis de fechamento de empresas, aquisições e desemprego.

Esses eventos de natureza econômica – a abertura comercial efetivamente realizada e a perspectiva de uma abertura ainda maior, via integração hemisférica – tiveram importância crucial para despertar um grande processo de organização e mobilização política do empresariado.

No plano doméstico, o desafio da concorrência elevou a *competitividade* ao patamar de objetivo prioritário a ser perseguido pelas empresas. Por causa disso, a redução do *custo Brasil* tornou-se a bandeira sob a qual o empresariado se reuniu. *Custo Brasil* é uma expressão que sintetiza o conjunto de fatores que prejudicam a competitividade das empresas do país diante de empresas situadas em outros países. Já no plano externo, o empresariado criou a *Coalizão Empresarial Brasileira* (CEB), entidade multisetorial formada para participar de processos de negociação internacional em curso – como é o caso da Alca.

Entretanto, o *boom* de organização e mobilização do empresariado brasileiro na década de 1990 não pode ser interpretado como um desdobramento espontâneo daqueles eventos de natureza econômica. O processo econômico

149

⁴Um relatório divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior em 2002 (MDIC, 2002) dimensiona o provável impacto que novas rodadas de abertura comercial exerceriam sobre a situação de 17 cadeias produtivas que, em 2000, representavam 53% do faturamento industrial, 63% das exportações e 67% das importações do país.

deve ser tomado como uma causa necessária, mas não suficiente, para a referida mudança de postura do empresariado. É preciso destacar também a ação política intencional que viabilizou avanços substantivos em termos de capacidade organizativa e mobilização.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) desempenhou um importante papel de liderança política na organização e mobilização empresarial que ocorreu nos anos de 1990, tanto no movimento pela redução do *custo Brasil*, quanto na criação da CEB. A CNI é a entidade de cúpula do sistema corporativista de representação dos interesses da indústria. Curioso é que o corporativismo tem sido apontado com frequência como o principal responsável pela suposta incapacidade de ação coletiva do empresariado do país, seja por introduzir fragmentação demasiada no sistema de representação de interesses, seja por possibilitar o surgimento de entidades sindicais de grau superior (federações e confederações) pouco representativas. Portanto, este artigo questiona simultaneamente duas afirmações centrais que estão presentes em parte significativa da literatura sobre o empresariado do Brasil: em primeiro lugar, a idéia de que o empresariado é incapaz de ação coletiva; em segundo lugar, a idéia de que o corporativismo é a causa principal dessa incapacidade.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira apresenta o argumento dos autores que defendem a tese segundo a qual o empresariado brasileiro padece de crônica incapacidade de ação coletiva e o corporativismo possui grande parcela de culpa por essa incapacidade⁵.

A segunda seção mostra como o movimento do empresariado pela redução do *custo Brasil* brotou de um trabalho

⁵ A primeira seção é baseada em Mancuso (2004a).

iniciado pela CNI e que, paulatinamente, envolveu um conjunto numeroso de associações empresariais. O ato político deliberado da CNI, e das entidades que posteriormente a ela se juntaram, possibilitou que o interesse similar de diferentes agentes econômicos expostos ao mesmo processo histórico fosse traduzido numa plataforma coerente, com base na redução do *custo Brasil*⁶.

A terceira seção focaliza o processo de formação e consolidação da CEB. Ao destacar o papel ativo que a CNI exerceu na montagem da nova entidade, a seção aponta para importantes semelhanças entre a ação coletiva empresarial ocorrida nos planos doméstico e internacional⁷.

A quarta seção contém as considerações finais.

A tese da debilidade política do empresariado brasileiro

“O calcanhar de Aquiles do empresariado brasileiro é a desunião” (Doctor, 2002: 89). Esta frase resume o argumento de uma série de trabalhos recentes, segundo os quais o empresariado brasileiro é politicamente débil, ou seja, incapaz de atingir consenso em torno de objetivos comuns, assim como de mobilizar apoio para a realização desses objetivos (Schneider, 1997a; 1997b; 1998; 2002a; 2004; Weyland, 1998a; 1998b; 2001; Kingstone, 2001; Power e Doctor, 2002). Assinalar a debilidade política do empresariado brasileiro corresponde, portanto, a destacar uma incapacidade crônica de ação coletiva.

Para os expoentes da tese da debilidade política, a causa fundamental da debilidade é a configuração do sistema de representação de interesses, caracterizado por fragmentação excessiva e pela falta de representatividade das associações de maior abrangência. O corporativismo é visto como

151

⁶ A segunda seção é baseada em Mancuso (2004b).

⁷ A terceira seção é baseada em Oliveira (2003).

o maior responsável, embora não o único, por essas duas características.

Um dos pilares do corporativismo é a unicidade sindical. No caso do empresariado, a unicidade sindical consiste em atribuir a um único sindicato patronal o *status* de mediador oficial dos interesses das empresas que realizam atividades econômicas idênticas, similares ou conexas – constituindo assim uma mesma categoria econômica – e que estão localizadas na região abarcada pela entidade⁸. Os sindicatos patronais podem ter abrangência municipal, intermunicipal, estadual, interestadual ou nacional. Os sindicatos patronais formam a base da estrutura corporativista, que é composta ainda por associações de grau superior. No nível imediatamente superior ao nível dos sindicatos, encontram-se as federações que reúnem sindicatos de empresas que atuam no mesmo segmento econômico. Na cúpula da estrutura corporativa situam-se as confederações, que abrangem as federações empresariais. Atualmente, o sistema corporativista de representação dos interesses empresariais é composto por milhares de entidades dispersas por todo o país.

A filiação das empresas aos sindicatos patronais possui caráter completamente voluntário. Filiando-se aos sindicatos, as empresas habilitam-se a receber os serviços que as entidades prestam com exclusividade aos associados. Entretanto, não é voluntário o pagamento da contribuição sindical – o segundo pilar do corporativismo –, que é devida por todas as empresas aos sindicatos que as representam. A contribuição sindical devida pelas empresas varia de acordo com o capital que possuem⁹. A contribuição sindical respon-

⁸ A unicidade sindical é garantida pelo artigo 8.º, inciso II, da Constituição brasileira. As regras que regem a organização sindical no Brasil estão reunidas sob o título V (artigos 511-610) da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

⁹ Conforme regra estabelecida pelo artigo 580, inciso III, da CLT, que também estabelece as contribuições mínima e máxima.

de pela sustentação financeira de todos os níveis da estrutura corporativista, uma vez que a contribuição paga por uma empresa é distribuída entre o sindicato (60%), a federação (15%) e a confederação (5%) que a representam¹⁰.

Dividido pela miríade de organizações que formam o sistema de representação de interesses (principalmente as organizações da estrutura corporativa – sindicatos, federações e confederações; mas também as organizações da estrutura extracorporativa – as associações setoriais), o empresariado mostrar-se-ia incapaz de construir consenso em torno de um programa comum e de atuar unido pelo sucesso desse programa.

A tendência centrífuga poderia ser contrabalançada pela atuação das entidades empresariais de maior abrangência, como as federações e confederações. Isso não ocorre, no entanto, porque tais entidades são pouco representativas. Tanto as federações quanto as confederações pertencem ao sistema corporativista. Graças à legislação corporativista, associações de grau inferior que possuem importância econômica muito diferente têm importância equivalente na vida política interna das associações de grau superior. Por exemplo, sindicatos patronais de relevância marginal possuem peso equiparável ao de sindicatos mais significativos nas decisões internas das federações. No caso das confederações, as federações de estados menos desenvolvidos têm peso semelhante ao das federações de estados mais desenvolvidos. Ou seja, as práticas corporativistas que prevalecem em entidades abrangentes como as federações e as confederações distorcem a importância relativa dos diversos segmentos empresariais, exagerando a importância dos segmentos menos relevantes e atenuando a importância dos segmentos mais expressivos.

153

¹⁰ Artigo 589 da CLT. Os 20% restantes vão para a “Conta Especial Emprego e Salário” do governo federal.

A distorção introduzida pelas práticas corporativistas exerceria um efeito direto e negativo sobre a representatividade das associações mais abrangentes; afinal de contas, justamente os segmentos empresariais de maior poderio econômico não se reconhecem plenamente nessas entidades. A distorção é especialmente perceptível no momento de seleção dos líderes das associações, em que a escolha freqüentemente recai sobre empresários de menor porte, provenientes de regiões de menor grau de desenvolvimento, em vez de incidir sobre os principais empresários das regiões mais desenvolvidas do país. Como as associações de maior abrangência não representam com fidelidade o conjunto do empresariado, elas não têm condições de ser um instrumento adequado para engendrar uma ação coletiva conseqüente em favor dos objetivos que unificam a classe. Assim, a falta de representatividade dessas entidades também responde pela debilidade política do empresariado no país.

As evidências apresentadas nas próximas seções deste trabalho questionam alguns pontos cruciais da tese da debilidade política do empresariado brasileiro, cuja aceitação pela literatura especializada vem sendo cada vez maior.

Em primeiro lugar, a tese afirma que a fragmentação excessiva inviabiliza a ação conjunta em torno de objetivos comuns. Argumentaremos que na década de 1990, diante da inflexão liberal na política econômica e diante da possibilidade de ampliação da abertura comercial em decorrência das negociações internacionais, o empresariado brasileiro mostrou-se capaz de superar o impulso centrífugo decorrente da fragmentação e de realizar importantes ações coletivas, tanto no plano doméstico quanto no plano externo.

Em segundo lugar, a tese sustenta que as associações empresariais de maior abrangência são pouco representativas e, por causa dessa deficiência congênita atribuível ao corporativismo, são incapazes de organizar a ação coletiva.

Argumentaremos que uma associação corporativa de nível superior – a CNI – assumiu um papel crucial na organização e na mobilização política do empresariado brasileiro nos anos de 1990.

O plano doméstico: a CNI e a redução do *custo Brasil*

Organizado pela CNI em maio de 1995, o seminário *Custo Brasil: Diálogo com o Congresso Nacional* é usualmente tomado como o evento que, pela primeira vez, colocou frente a frente empresários e parlamentares de diversos partidos políticos para discutir as decisões que poderiam ser tomadas no âmbito do poder legislativo federal para incrementar a competitividade empresarial no país.

A partir deste seminário, a CNI decidiu investir recursos em um trabalho permanente de identificação e acompanhamento de proposições legislativas cuja aprovação, rejeição ou alteração teria impacto relevante sobre o *custo Brasil*. A decisão da CNI originou a *Agenda Legislativa da Indústria* que tem sido publicada ininterruptamente desde 1996 e que, até hoje, consiste na iniciativa mais consistente, duradoura e importante da indústria do país para combater o *custo Brasil* ao longo do processo de produção legislativa federal.

155

A *Agenda Legislativa da Indústria* é uma publicação anual que destaca, dentre o conjunto de proposições legislativas que estão em tramitação no Congresso Nacional, as proposições com maior capacidade para aumentar ou reduzir a competitividade sistêmica das empresas brasileiras. Além de reunir as principais proposições legislativas no que se refere ao *custo Brasil*, a *Agenda Legislativa da Indústria* também apresenta as seguintes informações: (i) o ponto de vista da indústria sobre cada um dos temas e subtemas do *custo Brasil* a que as proposições legislativas estão relacionadas; (ii) a síntese do conteúdo de cada proposição legislativa; (iii) a posição consensual da indústria diante de

cada proposição legislativa, que pode ser classificada como: convergente; convergente, com ressalvas; divergente, com ressalvas, ou divergente; (iv) a justificativa de teor técnico que respalda a posição da indústria ante a proposição legislativa; e (v) o estágio em que se encontra a tramitação de cada proposição legislativa. As proposições focalizadas pelas *Agendas Legislativas da Indústria* podem encontrar-se em qualquer estágio de tramitação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

156 Desde a publicação da primeira *Agenda Legislativa da Indústria*, em 1996, até a publicação da décima *Agenda*, em 2005, o trabalho de preparação do documento tem envolvido um número cada vez maior de organizações que representam os interesses das empresas do setor industrial. Apenas em 1996 a elaboração da *Agenda Legislativa da Indústria* foi conduzida exclusivamente pela CNI. De 1997 em diante, todas as 26 Federações Estaduais da Indústria e a Federação da Indústria do Distrito Federal juntaram-se à CNI na formulação das *Agendas Legislativas*. A partir de 2001, uma quantidade crescente de organizações setoriais de abrangência nacional – pertencentes ao sistema corporativo ou extracorporativo – passou a cooperar na feitura do documento: 28 organizações setoriais em 2001, 31 organizações em 2002, 33 organizações em 2003, 42 organizações em 2004 e 50 organizações em 2005. Ao todo, 51 diferentes organizações setoriais nacionais já participaram da composição das *Agendas Legislativas da Indústria*. A Única (União da Agroindústria Canavieira de São Paulo) tornou-se, em 2004, a primeira associação setorial de âmbito estadual a participar da elaboração de uma *Agenda Legislativa da Indústria*.

Dessa forma, é possível concluir que o trabalho anual de preparação das *Agendas Legislativas da Indústria* é um trabalho coletivo de grande porte e que ainda se encontra em expansão gradativa, colocando lado a lado na pugna pela

redução do *custo Brasil* a entidade de cúpula do setor industrial, as federações de indústrias e dezenas de outras organizações que representam setores específicos em âmbito nacional e estadual.

Analiticamente, a formação da agenda comum em torno do combate ao *custo Brasil* pode ser interpretada como a solução de um problema de ação coletiva, problema que se destaca como um dos objetos que têm recebido atenção sistemática da ciência política contemporânea.

De fato, a redução do *custo Brasil* é um resultado que claramente possui os dois requisitos indispensáveis para ser qualificado como um benefício coletivo “puro” (Hardin, 1982: 17; Sandler, 1992: 05). Em primeiro lugar, a redução do *custo Brasil* é marcada pela “impossibilidade de exclusão”: a partir do momento em que uma proposição legislativa que reduz o *custo Brasil* é transformada em norma jurídica, a fruição dos efeitos benfazejos daquela decisão política não pode ser recusada a nenhuma empresa¹¹. Em segundo lugar, a redução do custo Brasil é caracterizada por total “partilhabilidade”: a fruição por uma empresa dos efeitos de uma norma jurídica que reduz o custo Brasil não diminui em nada as oportunidades de fruição disponíveis para as outras empresas.

A provisão de benefícios como a redução do *custo Brasil* tipicamente acarreta problemas de ação coletiva (Olson, 1999). A manifestação mais usual do problema de ação coletiva é o fenômeno da *carona*. Nesse sentido, o termo *carona* designa a atitude de atores que, mesmo considerando dese-

157

¹¹ Naturalmente, isso não significa que todas as decisões políticas que reduzem o custo Brasil beneficiem todas as empresas. Por exemplo, uma regra que oferece mais segurança ao comércio eletrônico beneficia diretamente as empresas que fazem uso regular desse expediente, de forma proporcional à frequência do uso. A “impossibilidade de exclusão” consiste, nesse caso, em estender o benefício da regra a todas as empresas que utilizam o comércio eletrônico no presente ou vierem a utilizá-lo no futuro.

jável a obtenção de um benefício coletivo, não se dispõem a colaborar para ela, pois esperam que outros atores o façam. Os *caroneiros* preferem que outros atores arquem com o ônus da obtenção do benefício coletivo, para que, dessa forma, possam usufruir as vantagens dele procedentes sem ter que despendar os seus recursos. A presença de problemas de ação coletiva dessa natureza freqüentemente inviabiliza a própria provisão do benefício, ou então, ocasiona a provisão do benefício em nível subótimo.

Portanto, à luz da teoria da ação coletiva, a ausência de engajamento das organizações empresariais em um amplo movimento de combate ao *custo Brasil* não seria um resultado surpreendente, ainda que as organizações desejassem as vantagens que a redução do *custo Brasil* traria para as empresas representadas e admitissem que o seu envolvimento ativo no movimento poderia torná-lo mais forte e representativo. Assim, a verificação de que o movimento não apenas se formou, mas permanece vivo até hoje, coloca a necessidade de explicar de que maneira o previsível problema de ação coletiva foi superado.

No caso específico da constituição da agenda com base na redução do *custo Brasil*, o principal impulso para a resolução do problema de ação coletiva veio, como foi dito anteriormente, da CNI, que desempenhou o papel de um “empreendedor político” (*political entrepreneur*). Nessa acepção especial, o termo “empreendedor” não remete à figura do ator que exerce funções referentes à produção ou distribuição de bens e serviços materiais. A literatura utiliza a expressão “empreendedor político” para se referir ao ator que decide, por conta própria, assumir o custo necessário para deflagrar e organizar a ação coletiva, tendo em vista a provisão do benefício por todos almejado (Hardin, 1982: 34-37; Moe, 1988: 33).

A CNI ocupa uma posição particularmente favorável para cumprir o aludido papel do empreendedor político.

Por um lado, a CNI é a associação de grau mais elevado no interior do sistema corporativista de representação de interesses do setor industrial. A condição exclusiva de associação de cúpula determina que a CNI, por sua própria natureza, se dedique à promoção dos interesses coletivos deste segmento de classe, em âmbito nacional, oferecendo um contraponto à atuação das demais organizações, voltadas para a defesa dos interesses de ramos específicos da atividade empresarial, ou então do conjunto do empresariado situado em determinada área do país.

Por outro lado, a CNI dispõe dos recursos necessários para a ação. Sua manutenção como entidade é uma questão equacionada pelas regras do sistema corporativista. O sustento financeiro do sistema corporativista é a contribuição sindical. Toda empresa industrial legalmente instituída é obrigada a pagar ao sindicato patronal que a representa essa contribuição sindical, cujo montante varia de acordo com o capital que a empresa possui. A contribuição sindical é a principal fonte de recursos que garante a sobrevivência da CNI, pois 5% da arrecadação obtida por todos os sindicatos de industriais do país são destinados à entidade¹². A CNI lança mão dos recursos assegurados pela contribuição sindical para coordenar o trabalho em prol da competitividade sistêmica.

Localizada no ápice do sistema de representação de interesses industriais e respaldada por uma fonte estável de recursos financeiros, a CNI decidiu atuar como um empreendedor político, internalizando os custos de organização do movimento de combate ao *custo Brasil*. Essa iniciativa teve o efeito direto de reduzir os custos em que as outras organizações empresariais precisariam incorrer para participar da ação coletiva. A retração dos custos de participação tornou a opção de envolvimento mais atraente para aquelas entidades.

¹² Cf. artigo 589 da CLT.

O plano internacional: o papel da CNI na formação da CEB

O modelo de ação coletiva do empresariado brasileiro no plano internacional guarda relações muito próximas com o que ocorreu no plano doméstico, conforme relatado anteriormente. Sobretudo no que se refere ao papel da CNI na criação e na manutenção da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB). Esta entidade, criada em 1996, viria a firmar-se como legítima representação de cúpula do empresariado brasileiro em processos de negociações internacionais.

A criação da CEB significou um ponto de inflexão nos padrões de representação empresarial no Brasil. Não apenas pelo fato de ser uma entidade de cúpula, multisetorial e com abrangência nacional, como também pelo fato de sua ação coletiva estar dirigida a um processo de negociação internacional¹³. Surgia, pela primeira vez na história do país, uma entidade organizada para, sistematicamente, receber e coordenar aportes do setor privado visando a exercer influência direta junto ao governo na área internacional.

A criação da CEB ocorreu dois anos após o início das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), como uma espécie de externalidade positiva desse processo negociador. Na fase inicial do processo de negociações, o empresariado reagiu nos moldes tradicionais, de forma desarticulada e improvisada, tal como fora sua participação no âmbito das negociações do Mercosul.

O despreparo e o imprevisto da delegação empresarial brasileira teriam passado despercebidos no início das nego-

¹³ Nas análises comparadas sobre representação empresarial na América Latina, o Brasil é apontado como um caso clássico de incapacidade de constituição de uma entidade de cúpula, diferentemente do que aconteceu com o Chile e o México, por exemplo. Segundo Schneider (2000 e 2004), no marco dos processos de integração, de um lado estariam Argentina e Brasil – países que combinam baixa articulação da representação e baixa permeabilidade dos governos no processo decisório (*state-led integration*) – e, de outro, Chile e México, cujos governos contariam mais com os *inputs* empresariais. Por não avaliar o processo da Alca, Schneider perde de vista o salto qualitativo dado pelo empresariado brasileiro.

ciações da Alca, como ocorreu em ocasiões precedentes, não fosse a surpresa dos empresários, seguida de preocupação, ao se depararem com entidades norte-americanas bem organizadas e com documentos de posição para subsidiar a posição negociadora dos EUA. De fato, a participação norte-americana nos trabalhos dos primeiros encontros da Alca foi marcada pela atuação coordenada e extremamente profissional, por meio de apresentação de trabalhos e ativa participação de seus representantes nos debates. A participação dos representantes americanos, em contraste com a brasileira, apoiou-se ainda em trabalhos especialmente encomendados a centros de estudos e universidades. O contraste entre a delegação norte-americana e a delegação brasileira, em termos de mobilização e preparo, provocou uma mudança substantiva tanto entre os representantes de governo quanto da iniciativa privada, sobre o significado das pré-negociações em curso.

Foi nesse contexto que a CNI passou a atuar como empreendedor político também na área internacional. O diagnóstico de que era necessário o empresariado brasileiro estruturar sua representação e promover o divórcio da tutela do governo em termos de organização empresarial partiu não apenas de representantes da CNI, mas também de várias lideranças empresariais mais ativas no campo internacional e que estavam presentes no caso da Alca. Mas o corpo técnico da CNI foi fundamental no sentido de articular e levar adiante a proposta de estruturação da participação do setor privado (Oliveira, 2003).

Para o padrão brasileiro de atuação das organizações empresariais nos fóruns internacionais, passou a haver um esforço de preparação sem precedentes. A CNI estabeleceu contatos extensivos com organizações empresariais do Brasil e de outros países, por meio de visitas ao México, Buenos Aires, Lima, Caracas etc. O modelo de criação da CEB foi, em grande medida, inspirado na mexicana Coece (Coor-

denadoria das Empresas de Comércio Exterior), tida como uma espécie de *benchmark* latino-americana em termos de representação empresarial de cúpula¹⁴.

A CEB nasce, em 1996, de um esforço protagonizado pela CNI. A CNI não apenas articulou como também coordenou a CEB, entidade máxima de representação empresarial nas negociações da Alca, que foi estruturada com base no modelo de representação classista empresarial existente no país: confederações (Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional de Comércio, Confederação Nacional de Transportes e Confederação Nacional de Serviços Financeiros); federações; associações empresariais de setores diversos; sindicatos; e empresas. O papel da Coalizão era receber as orientações dos diversos segmentos privados e fornecer para o governo a posição-síntese do setor empresarial. Em que pese esse esforço da CEB de colocar-se como uma entidade “multisetorial”, é extremamente relevante o fato de que a coordenação técnica e a liderança política tenham sido realizadas pela CNI¹⁵.

A estrutura consolidada da CEB levava em conta três papéis fundamentais de uma entidade empresarial de cúpula: (i) *representação e coordenação* dos distintos interesses empresariais; (ii) *formulação* de um posicionamento ou projeto do setor privado; e (iii) exercício de *influência* junto ao governo.

¹⁴ O modelo de representação do empresariado mexicano em processos de negociações internacionais está bem descrito em Tirado e Luna (1995) e Schneider (2000 e 2004).

¹⁵ Como indicador disso basta saber que os principais técnicos que coordenavam os trabalhos da Coalizão eram funcionários da CNI, onde também ocorriam as reuniões preparatórias da entidade. Outro indicador importante diz respeito ao fato de que os representantes empresariais mais ativos nas reuniões da CEB – de entidades e de empresas – eram oriundos do setor industrial, também fruto da liderança e poder de convocação da CNI. Vale consultar Diniz e Boschi (2003) para um balanço das mudanças ocorridas na estrutura e nos serviços prestados pela CNI durante a década de 1990.

O papel de *representação e coordenação* deu-se por meio de consultas aos diferentes segmentos do setor privado. Em linhas gerais, essas consultas eram feitas de três formas. Em primeiro lugar, via sondagens setoriais sobre temas de relevo em termos de inserção internacional. Em segundo lugar, pelo recebimento de *position papers* de todos os níveis do universo empresarial (confederações, federações, associações, sindicatos, empresas e líderes empresariais isolados). Em terceiro lugar, por meio de reuniões periódicas com empresários ou técnicos representantes de entidades de classe empresarial. O material obtido por intermédio das consultas servia como subsídio para a *formulação* de documentos que obedeciam aos cronogramas dos encontros empresariais da Alca, denominados Fóruns Empresariais das Américas (FEAs)¹⁶. Esses documentos eram enviados ao governo a fim de subsidiar sua posição nos encontros oficiais. O exercício de *influência*, por sua vez, era feito mediante apresentação ao governo dos documentos elaborados ou por meio da participação direta em fóruns negociadores, conhecida como “presença no quarto ao lado”.

163

No que se refere à estrutura organizativa, a CEB adotou um modelo muito próximo ao da Coece mexicana. Considerando-se a descrição da Coece feita por Schneider (2002b), uma diferença entre as entidades poderia consistir na disposição do empresariado mexicano em investir recursos financeiros para promover a ação coletiva¹⁷, em contraponto à ação coletiva empresarial brasileira, que se valeu

¹⁶ Os FEAs sempre precediam as reuniões ministeriais ao longo do processo negociador da Alca, havendo contato direto entre os empresários e os negociadores oficiais.

¹⁷ Segundo Schneider (2002b), o trabalho da Coece era feito de forma descentralizada, por meio de comissões autofinanciadas e grupos de assessores. Em 1995, por exemplo, os membros do CMHN (Consejo Mexicano de Hombres de Negocios) fizeram um rateio para angariar cerca de US\$ 400.000,00 para manter em funcionamento o escritório da Coece em Washington (EUA) naquele ano.

principalmente da estrutura organizacional da CNI. Mas este é, precisamente, o ponto que enfatizamos: o modelo corporativo de organização não implica necessariamente incapacidade de ação coletiva do empresariado – antes, pode favorecê-la.

A Coalizão forjou, assim, uma metodologia inovadora em vários aspectos. Abrangência e coordenação intersetorial são os aspectos mais importantes. A estrutura da entidade representava, simultaneamente, um *locus* de participação de distintos setores econômicos (indústria, comércio, agricultura e serviços), bem como um mecanismo de articulação dos interesses desses distintos setores. Há que se destacar também outros avanços em termos de participação, que viabilizaram, por exemplo, o envolvimento de empresas e empresários de menor porte, ou ainda de empresas de capital internacional¹⁸.

164

A legitimidade da representação junto ao governo representou um aspecto positivo, no sentido de forçar a participação empresarial pela via de uma instituição de representação de classe, e não por meio de influências empresariais isoladas. Ou seja, a CEB induziu à institucionalização da participação do setor empresarial, o que em certa medida atenuou o grau de assimetria entre os empresários que possuíam e aqueles que não possuíam influência junto aos governos no processo de definição da agenda externa.

A Coalizão avançou também do ponto de vista da estruturação organizacional. Tradicionalmente, os modelos de representação empresarial eram marcados por um nível elevado de burocratização, com uma estrutura organizacional pouco flexível para a tomada de decisão e a mobilização.

¹⁸ João Abdalla Neto (Abimaq, entrevista concedida em 22.1.2001) afirmou que um dos grandes avanços da Coalizão foi o fato de ela ter “democratizado” a participação empresarial nas negociações internacionais, antes muito restrita a determinados setores e a lideranças empresariais consolidadas.

O elemento inovador da Coalizão, nesse aspecto, diz respeito ao fato de essa iniciativa ter sido estruturada com baixo grau de burocratização¹⁹ – em teoria, verticalizada, para acompanhar a estrutura confederativa de representação, mas, na prática, horizontal, na medida em que abria espaço e absorvia demandas oriundas dos mais diversos níveis de segmentação empresarial.

A despeito desses avanços e inovações, o processo de representação via Coalizão também apresentou algumas limitações. Uma das limitações tem a ver com o problema da generalidade do posicionamento apresentado ao longo do processo. Se abrangência e multisetorialidade constituem aspectos positivos em termos de ampliação e legitimidade da participação, a necessidade de acomodar interesses diversos acaba por forçar um posicionamento excessivamente genérico.

Em segundo lugar, a assimetria de participação setorial resultou na tendência à formação de uma coalizão de caráter defensivo. Embora a estrutura institucional estimulasse a participação equilibrada dos diversos setores e entidades de classe, observou-se na prática um certo desequilíbrio, com maior envolvimento de associações com posturas defensivas – caso da Abimaq (Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas e Equipamentos), Abinee (Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica), Abiquim (Associação Brasileira da Indústria Química), Eletros (Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos), entre outras. A postura politicamente engajada de setores defensivos é prevista por trabalhos que defendem a tese de que

165

¹⁹ O nível de institucionalização é uma questão-chave no debate sobre representação empresarial, em particular na discussão sobre representação empresarial de cúpula (*formal peak associations*). Independentemente da influência que a entidade possa vir a ter no âmbito político, caso ela não seja profundamente institucionalizada, não poderia ser considerada efetivamente como entidade de cúpula. Este artigo propõe que outros parâmetros, além do nível de institucionalização, sejam adotados para avaliar a eficácia da estrutura da representação.

os interesses protecionistas são mais organizados e mobilizados do que os interesses livre-cambistas (Schattschneider, 1935). Isso ocorre porque os interesses protecionistas identificam com clareza o risco associado ao aprofundamento da abertura comercial, enquanto as vantagens decorrentes da abertura nem sempre são adequadamente percebidas pelos beneficiários em potencial.

Em terceiro lugar, prevaleceu uma certa tendência à sub-representação dos setores de comércio e serviços (por exemplo, financeiro e telecomunicações). A razão está ligada à lógica econômica desses setores, já então expostos à competição internacional e, portanto, menos sensíveis que os setores industriais aos possíveis custos e benefícios da integração regional. O setor financeiro, altamente globalizado e com presença intensa de bancos estrangeiros, é o exemplo mais bem acabado dessa realidade, o que explica o baixo protagonismo da Federação Brasileira de bancos (Febraban) na dinâmica da CEB.

As inovações e os limites colocados pela CEB podem ser resumidos em seus aspectos fundamentais. Quanto à questão da representatividade, houve um esforço notável e efetivo para que a Coalizão fosse abrangente em termos setoriais, regionais e de porte das empresas participantes. Na prática, entretanto, estiveram relativamente mais bem representados os setores da agricultura e da indústria (sobretudo alguns ramos tradicionalmente mais protecionistas da indústria), o empresariado de grande e médio porte e das regiões sul e sudeste do país. Além disso, a Coalizão caracterizou-se por: (i) um certo nível de coordenação intersetorial nas propostas apresentadas, ou seja, uma preocupação de expressar um equilíbrio entre os interesses dos diversos setores, mas com a limitação de expressar propostas de cunho mais defensivo do que ofensivo; (ii) criar canais regulares de acesso ao governo e forjar autonomia no processo de formulação de propostas (antes meramente

reativas às diretrizes governamentais); (iii) ser informal e flexível, mas verticalizada pela utilização do modelo confederativo tradicional; (iv) conquistar alta legitimidade junto ao empresariado e ao governo; (v) instituir um *staff* altamente capacitado em temas de negociações internacionais; e (vi) inspirar a metodologia de negociações para outros fóruns de negociações.

Historicamente, o processo de formulação e condução da política externa brasileira ficara altamente concentrado nas mãos do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Nesse contexto de insulamento decisório, a influência de elites não-governamentais sempre foi muito diminuta. O que se assistiu ao longo das negociações da Alca foram ganhos em termos de canais institucionalizados de articulação entre o setor privado e o governo. A reversão desse quadro foi, em grande medida, devido à atuação da estruturação da CEB, cuja criação e manutenção contou com papel assertivo e determinante da CNI.

167

A Coalizão representou uma inflexão nos padrões de representação – em que pesem as limitações já analisadas. Pela primeira vez o empresariado nacional mobilizou-se em uma associação de cúpula em torno de uma negociação internacional. Foi inovador o grau de mobilização do setor empresarial no caso das negociações da Alca – mobilização que se expressa nos distintos níveis de representação empresarial (confederações, federações, associações, sindicatos e empresas); assim como foi inovador o elevado nível de coordenação, tendo à frente a Confederação Nacional da Indústria (CNI)²⁰.

Da mesma forma que ocorreu no plano doméstico, o empresariado brasileiro conseguiu forjar uma ação coletiva

²⁰ A composição da Coalizão Empresarial Brasileira é a seguinte: 6 confederações, 28 federações, 6 sindicatos empresariais, 48 associações empresariais e 10 empresas.

bem estruturada no plano internacional, contando com estruturas corporativas, apontadas pela literatura como a razão última da fragmentação e do fracasso do modelo de representação do empresariado brasileiro. Evidentemente, a mobilização é maior em momentos mais críticos. Mas isso não invalida a idéia de que, quando necessário, há liderança política capaz de reverter o quadro de fragmentação e o imobilismo, tidos como estruturais no caso brasileiro.

Considerações finais

Este artigo apresentou evidências de que o empresariado que atua no país se empenhou num notável processo de organização e mobilização ao longo da década de 1990. A ação do empresariado teve desdobramentos importantes tanto no plano doméstico – um exemplo foi a campanha pela redução do *custo Brasil*, quanto no plano internacional – com a criação da *Coalizão Empresarial Brasileira*.

168

O resultado decorreu da confluência de um processo de natureza econômica, que erigiu a competitividade em meta prioritária das empresas, e um processo de natureza política, com a atuação de lideranças que ajudaram a deflagrar e a sustentar a ação coletiva. A iniciativa dos exemplos explorados neste artigo partiu exatamente de onde menos esperavam os expoentes da tese da debilidade política do empresariado brasileiro: da *Confederação Nacional da Indústria*, uma entidade setorial de cúpula do sistema corporativista.

Essa iniciativa ocorreu mesmo sem ter havido qualquer mudança significativa no modelo de funcionamento do sistema corporativista de representação de interesses, que prevalece desde a década de 1930²¹. A mudança que aconteceu foi uma mudança de *contexto*, posto que a vigência de um ambiente empresarial mais competitivo, em função da

²¹ Exceção feita ao controle do Estado sobre as entidades corporativas, que a Constituição de 1988 aboliu (Rodrigues, 1990).

abertura econômica, serviu como fator indutor da mobilização em relação ao tema do *custo Brasil*. A perspectiva de um aprofundamento ainda maior da abertura comercial desenhava-se com as negociações da Alca. Diante da mudança de contexto, as estruturas corporativas mostraram-se capazes de assumir o papel do empreendedor político, usando para isso os recursos oriundos dos pilares tradicionais do sistema.

Este artigo destaca, portanto, um elemento importante que vem sendo sistematicamente negligenciado pelos autores que defendem a tese da debilidade política do empresariado do Brasil, cujos trabalhos vêm-se tornando a sabedoria convencional sobre o tema.

Naturalmente, essa conclusão relativa à capacidade de organização e mobilização política do empresariado deve ser acompanhada por uma saudável dose de cautela. Diversos estudos já mostraram que, em conjunturas críticas anteriores, o empresariado brasileiro também revelou capacidade elevada de ação coletiva e de formação de coalizões multissetoriais. Isso ocorreu, por exemplo, no movimento contra as reformas de base do governo de João Goulart, na primeira metade da década de 1960 (Dreifuss, 1981); na campanha contra a estatização da economia durante o regime militar (Cruz, 1995); na assembléia constituinte de 1987-1988 (Dreifuss, 1989; Aragão, 1996); na elaboração da Lei de Modernização dos Portos, sancionada em 1993 (Doctor, 2002; Diniz e Boschi, 2002); no processo de revisão constitucional de 1993-1994 (Aragão, 1996) e na campanha pela reforma tributária durante o governo Cardoso (Campos, 2002; Diniz e Boschi, 2002). Em todos esses casos, no entanto, um período de mobilização intensa foi seguido por um período de desmobilização.

A nova onda de ativismo político empresarial iniciada nos anos 1990 pode vir a ser sucedida por um grande refluxo. O alerta serve para deixar claro que o questionamento da tese

da debilidade política do empresariado não pode nem deve ser tomado como uma refutação definitiva daquela tese. São necessários muito mais estudos sobre a organização e a mobilização do empresariado para a ação política e sobre sua atuação efetiva diante dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário em âmbito federal, estadual e local. Somente o acúmulo de estudos inspirados teoricamente e orientados empiricamente permitirá um diagnóstico mais preciso e adequado acerca dos resultados alcançados pela classe capitalista no Brasil.

Wagner Pralon Mancuso

é professor do curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP)

Amâncio Jorge de Oliveira

é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP)

170

Referências bibliográficas

- ARAGÃO, Murillo de. 1996. "A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil". In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba: UFPA, n. 6/7.
- BAER, Werner. 2002. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel.
- CAMPOS, Iris Walquiria. 2002. *O impasse da reforma tributária na era FHC – Tecocracia versus elite industrial: o triunfo da arrecadação sobre a produção*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP.
- CYSNE, Rubens Penha. 2000. "Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras – Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)". *Serie Reformas Económicas*. n. 63.
- CRUZ, Sebastião Velasco e. 1995. *Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas, SP: Unicamp/Fapesp.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. 2002. "Olha o empresariado aí, minha gente". *Revista Insight*, abril-junho.
- _____; _____. 2003. "Empresariado e estratégias de desenvolvimento". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 18, n. 52.

- DOCTOR, Mahrukh. 2002. "Business and delays in port reform in Brazil". *Revista Brasileira de Economia Política*. vol. 22, n. 2.
- DREIFUSS, René A. 1981. *1964: A conquista do Estado – Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- _____. 1989. *O jogo da direita na Nova República*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- HARDIN, Russell. 1982. *Collective action*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- KINGSTONE, Peter. 2001. "Re-inventing business: commercial liberalization and the response of industrialists in Brazil". Trabalho apresentado na conferência *Reforming Brazil*. New York: Bildner Center for Western Hemisphere Studies, City College of New York.
- MANCUSO, Wagner Pralon. 2004a. "O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo". *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.47.
- _____. 2004b. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil Contemporâneo*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- MDIC. 2002. *Apresentação do estudo das cadeias produtivas da indústria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/pro-Acao/forCompetitividade/impZonLivComercio/01apresentacao.pdf>. Acesso em:
- MOE, Terry M. 1988. *The organization of interests*. Chicago: University of Chicago Press.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. de. 2003. *O papel da Coalizão Empresarial Brasileira e as negociações da Alca*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP.
- OLSON, Mancur. 1999. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp.
- POWER, Timothy J.; DOCTOR, Mahrukh. 2002. *The resilience of corporatism: continuity and change in brazilian corporatist structures*. Documento de Trabalho do Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. 1990. "O sindicalismo corporativo no Brasil". In: RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partidos e Sindicatos*. São Paulo: Ática.
- SANDLER, Todd. 1992. *Collective action*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. 1935. *Politics, pressures and tariff*. New York: Prentice-Hall.
- SCHNEIDER, Ben Ross. 1997a. *Big business and constitutional reform in Brazil*. Artigo apresentado em conferência sobre *Estrutura de Poder, Intermediação de Interesses e Elaboração de Políticas: Perspectivas para a Reforma do Estado no*

Brasil, realizada no Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Londres.

_____. 1997b. "Big business and the politics of economic reform: confidence and concentration in Brazil and Mexico". In: SCHNEIDER, Ben Ross; MAXFIELD, Sylvia (eds.). *Business and the State in developing countries*. Ithaca: Cornell University Press.

_____. 1998. *The State and collective action: business politics in Latin America*. Trabalho apresentado no encontro da *Latin American Studies Association* em Chicago.

_____. 2000. *Business politics and regional integration: the advantages of organization in Nafta and Mercosur*. Trabalho apresentado na reunião da International Political Science Association.

_____. 2002a. *Some consequences of business organization for development and democracy in Latin America*. Trabalho apresentado no *workshop Changing nature of business-State relations in Brazil: strategies of foreign and domestic capital*, St. Anthony's College (relatório do workshop).

_____. 2002b. "Why is mexican business so organized?". *Latin America Research Review*. vol. 37, n. 1.

_____. 2004. *Business politics and the State in 20th Century Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Tirado, Ricardo; LUNA, Matilde. 1995. "El consejo coordinador empresarial de México. De la unidad contra el reformismo a la unidad para el TLC (1975-1993)". *Revista Mexicana de Sociologia*. n. 4.

WEYLAND, Kurt. 1998a. "The fragmentation of the business in Brazil". In: DURAND, Francisco; SILVA, Eduardo (eds.). *Organized business, economic change, and democracy in Latin America*. Miami: North-South Center Press.

_____. 1998b. "From Leviathan to Gulliver? The decline of developmental State in Brazil". *An International Journal of Policy and Administration*. vol. 11, n. 1.

_____. 2001. *Brazilian business and market reform: a mixed record*. Trabalho apresentado no *workshop The brazilian automotive industry: foreign direct investment and business-state relations*, St. Anthony's College (relatório do workshop).

WILLIAMSON, John. 1993. "Democracy and the 'Washington consensus'". *World Development*. vol. 21, n. 8.