

Abertura econômica, liderança política e ação coletiva do empresariado no Brasil contemporâneo: os planos doméstico e internacional*

Wagner Pralon Mancuso**
Amâncio Jorge de Oliveira***

Introdução

A década de 1990 trouxe consigo uma mudança profunda no ambiente em que o empresariado operava no Brasil. A causa fundamental desta mudança foi a inflexão liberal na política de estabilização econômica do país.

A referida inflexão liberal na política de estabilização da economia remonta ao início do governo Collor (1990) e 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.

O aumento da abertura da economia brasileira ao comércio com outros países foi um elemento-chave da inflexão liberal². A abertura econômica envolveu, simultaneamente, dois movimentos.

No que se refere ao movimento de abertura “para dentro”, a expansão inédita da concorrência no mercado interno foi a principal consequência do crescimento do volume de produtos importados, crescimento 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. No que tange

* Trabalho apresentado no *workshop* “Instituições, Grupos de Interesse e Desenvolvimento”, realizado em 30 de setembro de 2005 no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). **Versão preliminar: favor não citar. Comentários são bem vindos.**

** Professor do curso de Gestão de Políticas Públicas da USP. E-mail: pralon@usp.br

*** Professor do Departamento de Ciência Política da USP. E-mail: amancioj@uol.com.br

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.

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 como *consenso de Washington*, um conjunto de políticas para que convergiram, com intensidade variada, a partir dos anos 80, diversos países da América Latina, da Europa Oriental e de outras partes do mundo.

ao movimento de abertura “para fora”, a meta de ampliar a colocação de produtos nacionais no mercado internacional conquistou posição de primazia no rol de prioridades dos empresários e do governo federal. O aumento das exportações pressupõe a capacidade do empresariado de enfrentar a concorrência de rivais estrangeiros interessados nos mesmos mercados.

Os anos 90 também foram marcados pela presença do Brasil em vários processos de negociação internacional, dentre os quais se destaca o processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A ALCA 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 heterogêneo³. Para segmentos do empresariado que possuem posição concorrencial sólida, a ampliação da abertura no âmbito da ALCA traria oportunidades de ganho. A situação é diferente, entretanto, para os segmentos que possuem sérias deficiências concorrenciais, para os quais o aumento da abertura comercial ocasionaria riscos de perda, com as graves conseqüências previsíveis de fechamento de empresas, reestruturação produtiva, aquisições, fusões, desemprego etc.

Os eventos de natureza econômica apontados anteriormente (a abertura comercial efetivamente realizada e a perspectiva de abertura ainda maior, em decorrência da ALCA), 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 uma 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 multi-setorial 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 resultado que decorreu de maneira espontânea daqueles eventos de natureza econômica. O processo econômico deve ser tomado como uma causa necessária, mas não suficiente. É preciso destacar também a ação política intencional que tornou viável aquele resultado.

3 Um 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.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) desempenhou um importante papel de liderança política na organização e mobilização empresarial que ocorreu nos anos 90, tanto no movimento pela redução do *custo Brasil*, quanto no movimento pela criação da *Coalizão Empresarial Brasileira*. A CNI é a entidade de cúpula do sistema corporativista de representação dos interesses da indústria. O 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 desta incapacidade.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução.

A primeira seção apresenta o argumento dos autores que defendem a tese segundo a qual o empresariado brasileiro padece de crônica incapacidade de ação coletiva, e segundo a qual o corporativismo possui grande parcela de culpa nesta incapacidade⁴.

A segunda seção mostra como o movimento do empresariado pela redução do *custo Brasil* brotou de um trabalho 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, baseada na redução do *custo Brasil*⁵.

A terceira seção focaliza o processo de formação e consolidação da *Coalizão Empresarial Brasileira*. 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 externo e interno⁶.

A quarta seção contém as considerações finais.

I. 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

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

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

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

torno de objetivos comuns, assim como de mobilizar apoio para a realização desses objetivos (Schneider, 1997a; 1997b; 1998; 2002; Weyland, 1998a; 1998b; 2001; Kingstone, 2001; Power & 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 pela fragmentação excessiva e pela falta de representatividade das associações de maior abrangência. O corporativismo é visto como 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 entidade⁷. 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 para 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 possuem⁸. A contribuição sindical responde 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 representam⁹.

7 A unicidade sindical é garantida pelo artigo 8º., 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).

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

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

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 extra-corporativa – 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. Isto 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.

A distorção introduzida pelas práticas corporativistas exerce 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 nestas 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 o 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 90.

II. O plano doméstico: o papel da CNI no movimento pela 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.

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 frente à 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.

Desde a publicação da primeira *Agenda Legislativa da Indústria*, em 1996, até à publicação da nona *Agenda*, em 2004, 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 e 42 organizações em 2004.

Ao todo, 44 diferentes organizações setoriais nacionais já participaram da composição das *Agendas Legislativas da Indústria*. A UNICA (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*. Desta 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.

Analicamente, 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 benéficos daquela decisão política não pode ser recusada a qualquer empresa¹⁰. 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.

¹⁰ Naturalmente, isto não significa que todas as decisões políticas que reduzem o *custo Brasil* beneficiam a todas as empresas. Por exemplo, uma regra que oferece mais segurança ao comércio eletrônico beneficia diretamente as empresas que fazem uso regular deste 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.

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*. Neste sentido, o termo *carona* designa a atitude de atores que, mesmo considerando desejável 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, desta forma, possam usufruir as vantagens dele procedentes sem terem que despender os seus recursos. A presença de problemas de ação coletiva desta natureza freqüentemente inviabiliza a própria provisão do benefício, ou então ocasiona a provisão do benefício em nível sub-ótimo.

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 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 baseada 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*). Nesta 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, com vistas à 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

sustentáculo financeiro do sistema corporativista é a contribuição sindical. Toda empresa industrial legalmente instituída é obrigada a pagar ao sindicato patronal que a representa esta 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 entidade¹¹. 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*. Esta 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.

III. 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 (*peak association*¹²), multi-setorial e com abrangência nacional, como também pelo fato de sua ação coletiva estar dirigida a um processo de negociação internacional. Surgia, pela primeira vez na história do país, uma entidade organizada para, sistematicamente, receber e coordenar aportes do setor privado com vistas a exercer influência direta junto ao governo no *front* externo.

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

11 Cf. artigo 589 da Consolidação das Leis do Trabalho.

12. Nas análises comparadas sobre representação empresarial na América Latina o Brasil é apontado com um classo clássico de incapacidade de constituição de uma entidade de Cúpula, diferentemente do que aconteceu com o Chile e o México, por exemplo. Segundo Schneider (2004), no marco dos processos de integração, de um lado estariam e Argentina e Brasil (state-led integration) — países que combinam baixa articulação da representação e baixa permeabilidade dos governos no processo decisório — 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.

processo negociador. Sabe-se que 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 negociações 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 neste contexto que o papel de liderança da CNI se fez sentir. A bem da verdade, 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 do setor privado.

Assiste-se, a partir de então, um esforço de preparação sem precedente para o padrão brasileiro de atuação das organizações empresariais nos fóruns internacionais. 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 COECE (Coordenadoria das Empresas de Comércio Exterior), tida como uma espécie de *benchmark* latino-americana em termos de representação empresarial de cúpula¹³.

Desse esforço de articulação nasce a CEB, em 1996. Cabe reiterar o protagonismo exercido pela CNI na criação da CEB. 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 (da indústria, da agricultura, das associações comerciais,

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

das instituições financeiras, do comércio e dos transportes); 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 este esforço da CEB de colocar-se como uma entidade "multi-setorial", é extremamente relevante o fato de que a coordenação técnica e a liderança política tenham sido realizadas pela CNI¹⁴.

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.

O papel de *representação e coordenação* se deu por meio de consultas aos diferentes segmentos do setor privado. Em linhas gerais, essas consultas eram feitas de três formas. Primeiramente, via sondagens setoriais sobre temas de relevo em termos de inserção internacional. Em segundo lugar, a Coalizão recebia *position papers* de todos os níveis do universo empresarial (confederações, federações, associações, sindicatos, empresas e líderes empresariais isolados), cuja finalidade era servir como subsídio para a formulação de documentos que obedeciam aos cronogramas dos encontros empresariais da ALCA, denominados Fóruns Empresariais das Américas (FEAs)¹⁵. Esses documentos eram enviados ao governo de forma a subsidiar a posição governamental nos encontros oficiais (no nível de vice-ministro, ministro e presidentes). Em terceiro lugar, por meio de reuniões periódicas com empresários ou técnicos representantes de entidades de classe empresarial.

A Coalizão forjava assim uma metodologia inovadora e positiva, em vários aspectos, em termos de representação empresarial em negociações internacionais. Abrangência e coordenação inter-setorial talvez sejam os aspectos mais importantes. A estrutura da entidade representava, simultaneamente, um *locus* de participação de distintos setores econômicos (indústria, comércio e serviços), bem como um mecanismo de coordenação dos interesses dos distintos setores em torno de uma articulação do setor privado como um todo. Há que se destacar também como se deram os avanços em termos de participação, dada a inexistência de pré-requisitos (critérios de filiação) comuns nas entidades tradicionais de representação empresarial, o que viabilizou, por exemplo, a

14. Como indicador disto 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.

15. Os FEAs sempre precediam as reuniões ministeriais ao longo do processo negociador da Alca, havendo contato direto entre os empresários e os negociadores oficiais (estratégica conhecida com "*cuarto de junta*", quarto ao lado).

participação de empresas e empresários de menor porte, ou ainda de empresas de capital internacional¹⁶.

A legitimidade da representação junto ao Governo representou algo inovador e 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 induzia a institucionalização da participação do setor empresarial, o que em certa medida atenuou o grau de assimetria de influência entre os que possuíam e aqueles que não possuíam influência junto aos governos no processo de definição da agenda externa.

Há que se destacar também os avanços da Coalizão em termos de metodologia de negociações internacionais. Criada para as negociações da ALCA, a metodologia de negociações internacionais da Coalizão passou a ser modelo de participação para o envolvimento do setor privado em outras arenas de negociação — como no caso do Mercosul, União Européia e Organização Mundial de Comércio (OMC).

Por fim, vale destacar avanços da Coalizão no que tange à estruturação organizacional. Tradicionalmente, os modelos de representação empresarial eram marcados pelo elevado nível de burocratização, mas como uma estrutura organizacional pouco flexível para a tomada de decisão e mobilização. O elemento inovador da Coalizão, neste aspecto, diz respeito ao fato desta iniciativa ter sido estruturada com baixo grau de burocratização¹⁷ — a rigor verticalizada por 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 um conjunto de limitações, não necessariamente intrínsecas à sua estrutura organizacional, mas muito mais ligadas às dificuldades marcadas pela cultura política empresarial do período de substituição de importações.

A primeira delas diz respeito ao problema da generalidade de posicionamento apresentado ao longo do processo. Se abrangência e multi-setorialidade constituem aspectos positivos em termos de ampliação da participação de diferentes setores empresariais, como também fonte de legitimidade de participação, a necessidade de acomodar interesses

16. João Abdalla Neto (ABIMAQ, em entrevista) constatou 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.

17. Nível de institucionalização é uma questão chave no debate sobre representação, em particular na discussão sobre representação de cúpula (*formal peak association*). Independentemente do 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 paper propões que outros parâmetros, para além do nível de institucionalização seja adotado no sentido de se avaliar eficácia de estruturação da representação.

diversos acaba por forçar um posicionamento excessivamente genérico e defensivo, o que de fato ocorreu, como veremos a seguir.

Em segundo lugar, a assimetria de participação setorial resultou na tendência à formação de uma coalizão de caráter defensivo. Embora a estrutura institucional buscasse estimular uma participação equilibrada entre os diversos setores e entidades de classe, o que se observou foi um desequilíbrio pendendo para uma maior participação de associações claramente mais defensivas — caso da ABIMAQ, ABINEE, ABIQUIM, ELETROS etc.

Em consonância com o que diz a literatura sobre *lobbies* e integração econômica (Hathaway, 1998), esses setores tendem a ser mais bem estruturados organizacionalmente para influenciar e tendem a ser mais vocais, na medida em que identificam com mais clareza o potencial de risco que correm no caso de aprofundamento da abertura e liberalização via integração continental. Por outro lado, os setores com interesses positivos na integração tendem a ser menos atuantes.

Em terceiro lugar, a dificuldade de identificação do interlocutor adequado, em alguns setores, para subsidiar o posicionamento da Coalizão, como no caso dos setores de serviços, por exemplo (telecomunicações, financeiro, transportes, entrega expressa etc.). Na realidade esse aspecto não é consequência da estrutura organizacional da Coalizão, e sim de um histórico inativismo das associações de classe nos temas internacionais. O fato é que, em muitos casos, a Coalizão teve dificuldade de identificar quem deveria ser o interlocutor (empresários do setor, técnicos das associações etc) adequado para representar e contribuir para o posicionamento de um setor específico.

Em quarto lugar, como já destacado, prevaleceu uma tendência à sub-representação dos setores de serviços e comércio e das micro, pequenas e médias empresas. Em que pese os avanços no sentido da multi-setorialidade, houve nítida sub-representação dos setores de serviços e comércio. A razão disso pode estar relacionada à própria lógica econômica desses setores, expostos à competição internacional já há muitos e, portanto, bastante 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 explicada amplamente o baixo protagonismo da Febraban na dinâmica da CEB.

Resumidamente poderíamos apresentar inovações e limites na metodologia de representação da CEB em vários aspectos fundamentais. Primeiramente quanto à questão da representatividade. O esforço da Coalizão foi no sentido de ser abrangente em termos setoriais, regionais e de porte. Na prática, contudo, tenderam a estar mais bem representados os setores da indústria e agricultura (sobretudo os sub-setores tradicionalmente mais protecionistas da indústria), o empresário de grande e médio porte e das regiões sul e sudeste do país. A tradicional sub-representação dos setores de

serviços e comércio, do empresariado de menor porte (micro e pequenas empresas) e do norte, nordeste e centro-oeste mais uma vez esteve presente. Além disso, a representação da Coalizão caracterizou-se por: i) um certo nível de coordenação inter-setorial nas propostas apresentadas (ou seja, uma certa preocupação de expressar um equilíbrio dos 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 (Organização Mundial do Comércio, Mercosul e Mercosul-União Européia, entre outras).

Relativamente ao aspecto da influência junto ao governo, este é um aspecto sempre de difícil aferição. Obviamente, num processo de interação entre governo e iniciativa privada, é mais provável que os posicionamentos sejam influenciados mutuamente. É relevante, contudo, atentar para o estreitamento da relação entre governo e empresariado no âmbito do processo de negociação da ALCA.

Conforme oportunamente lembrado, o processo de formulação e condução da política externa brasileira foi historicamente altamente concentrado nas mãos do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Neste 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 — embora nada comparado ao que se assistiu, por exemplo, no caso mexicano. A reversão deste quadro foi, em grande medida, devido à atuação da estruturação da CEB, cuja criação e manutenção contou com papel assertivo e determinante da CNI.

A Coalizão representou uma inflexão nos padrões de representação — em que pesem as limitações já analisadas. Pela primeira vez o empresariado nacional se mobiliza a partir de 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)¹⁸.

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

De forma que, da mesma maneira do que ocorreu no plano doméstico, o empresariado brasileiro conseguiu forjar uma ação coletiva bem estruturada no plano internacional, contando com estruturas corporativas, apontadas pela literatura (Schneider, 2004) como a razão última da fragmentação e do fracasso do modelo de representação do empresariado brasileiro. O que não se pode deixar de reconhecer, nos mesmos moldes que ocorreu no âmbito doméstico, o fato de que o empresariado mostrou grande capacidade organizativa no plano externo. O fato o protagonismo da CEB como entidade de representação de cúpula do empresariado na âmbito internacional venha a perder força, ou não venha a ampliar seu grau de institucionalização, não altera de forma substantiva esta constatação. Evidentemente a mobilização é maior em momentos mais críticos. Mas isto invalida a idéia quando necessário, há liderança política capaz de reverter o quadro de fragmentação e o imobilismo, tidos como estruturais no caso brasileiro.

IV. 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 excelente exemplo foi a campanha pela redução do *custo Brasil*) quanto no plano internacional (com a criação da *Coalizão Empresarial Brasileira*).

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 – 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.

Naturalmente, esta conclusão relativa à capacidade de organização e mobilização política do empresariado deve ser acompanhada por uma dose saudável 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 multi-setoriais. Isto 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, 1978; 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 & 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 &

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 90 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.

Bibliografia

ARAGÃO, Murillo de (1996) – "A Ação dos Grupos de Pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil" in: Revista de Sociologia e Política Nº. 6/7, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

BAER, Werner (2002) – A Economia Brasileira – São Paulo: Nobel.

CAMPOS, Iris Walquiria (2002) – O Impasse da Reforma Tributária na Era FHC – tecnocracia versus elite industrial: o triunfo da arrecadação sobre a produção – Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

CYSNE, Rubens Penha (2000) – Aspectos Macro e Microeconômicos das Reformas Brasileiras – Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Serie Reformas Económicas, Nº. 63.

CRUZ, Sebastião Velasco e (1978) - Empresários e o Regime no Brasil: A Campanha Contra a Estatização - Tese de Doutorado, FFLCH/USP.

CRUZ, Sebastião Velasco e (1995) - Empresariado e Estado na Transição Brasileira: Um Estudo Sobre a Economia Política do Autoritarismo (1974-1977) – Campinas: Editora da UNICAMP/FAPESP.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato (2002) – "Olha o Empresariado Aí, Minha Gente" in: Revista Insight, Abril-Junho.

DOCTOR, Mahrukh (2002) – "Business and Delays in Port Reform in Brazil" in: Revista Brasileira de Economia Política, Vol. 22, No. 2.

DREIFUSS, René A. (1981) – 1964: A Conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de Classe – Petrópolis: Editora Vozes.

DREIFUSS, René A. (1989) – O Jogo da Direita na Nova República – Petrópolis: Editora Vozes.

HATHAWAY, Oona A. (1998) "Positive Feedback: The Impact of Trade Liberalization on Industry Demands for Protection", *International Organization*, 52 (3), Summer 1998, pp. 575 – 612.

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”, realizada no 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” in *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Volume 47, 2004.

MANCUSO, Wagner Pralon (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) – *Introdução ao Estudo das Cadeias Produtivas da Indústria* – Brasília: Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior.

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.

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.

SANDLER, Todd (1992) – *Collective Action* – Ann Arbor: University of Michigan Press.

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.

SCHNEIDER, Ben Ross (1997b) – “Big Business and the Politics of Economic Reform: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico” in: Schneider, Ben Ross; Maxfield, Sylvia (eds.) (1997) – *Business and the State in Developing Countries* – Ithaca: Cornell University Press.

SCHNEIDER, Ben Ross (1998) – “The State and Collective Action: Business Politics in Latin America” – Trabalho apresentado no encontro da *Latin American Studies Association* em Chicago.

SCHNEIDER, Ben Ross (2000) – *The Politics of Organizing Business in Latin America* – Paper apresentado no encontro da International Political Science Association.

SCHNEIDER, Ben Ross (2002) – “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).

SCHNEIDER, Ben Ross (2004) – Business Politics and the State in 20th Century Latin America – New York: Cambridge University Press.

TIRADO, Ricardo y 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 Sociología* Nº 4, pp. 27 – 59.

WEYLAND, Kurt (1998a) – “The fragmentation of the business in Brazil” in: Durand, Francisco; Silva, Eduardo (eds.) (1998) – Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America – Miami: North-South Center Press.

WEYLAND, Kurt (1998b) – “From Leviathan to Gulliver? The Decline of Developmental State in Brazil” in: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 11, Nº. 1.

WEYLAND, Kurt (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’” in: World Development, Vol. 21, No. 8.