

1

Relação Governo – Empresariado no Brasil

Com base no marco teórico de Moravcsik e Risse-Kappen¹, defende-se que o governo brasileiro porta consigo as demandas de grupos domésticos² ao se projetar no cenário internacional por meio de sua política externa. Dentre estes grupos, destacamos os atores privados pertencentes ao empresariado, representados tanto por empresas e indivíduos empreendedores quanto por instituições coletivas de alto nível de abrangência (como confederações nacionais, organizações regionais e setoriais).

De acordo com Carvalho, que também se apoia na contribuição de Risse-Kappen, “dependendo do modo como as estruturas domésticas são constituídas, elas podem contribuir para que um maior ou menor número de interesses possa chegar à arena decisória e influenciar a formulação da política externa”³.

Boschi, Diniz e Santos defendem que o Estado tem sido orientado crescentemente por uma perspectiva empresarial, em que novos e antigos grupos organizados corporativamente se combinam numa estrutura fragmentada, atuando na estrutura do Estado⁴.

¹ MORAVCSIK, Andrew. 1997, Op. Cit.

RISSE-KAPPEN, Op. Cit.

² Destacando a importância do empresariado nacional, o presidente Lula chegou a classificar os empresários do agronegócio sucroalcooleiro de *heróis*, ressaltando sua importância na determinação das preferências políticas do Estado no contexto da produção do etanol de cana de açúcar, um biocombustível cujo ciclo produtivo o país domina e tem projetos de cooperação na área com alguns países africanos. Ver:

FOLHA ONLINE. Presidente Lula chama usineiros de heróis. Folha de São Paulo, [São Paulo], 20 mar. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u90477.shtml>> Acesso em: 25 jan. 2011.

COLLARES, Daniela Garcia. Brasil-África: biocombustível é destaque em visita do Presidente Lula à Embrapa. Brasília, 11 mai. 2010. Disponível em: <<http://www.cnpea.embrapa.br/pasta-NoticiasUd/noticiasud.2010-05-11.6687946437>> Acesso em: 27 jan. 2011.

³ CARVALHO, Maria Izabel V. de, Op. Cit.

⁴ BOSCHI, Renato. DINIZ, Eli. SANTOS, Fabiano. Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislativo no cenário pós-reforma. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. P. 75.

Lazzarini, por sua vez, defende que, como no Brasil ainda existem limitações ao desenvolvimento empresarial tal como entraves burocráticos e problemas na qualidade da infraestrutura, as interações entre o governo e o setor privado muitas vezes possibilitam ganhos para uma ou ambas as partes⁵.

Estas argumentações vão ao encontro da defesa de Cardoso de que o mundo entrou em um período em que o imperialismo é o Estado, sendo a ordem política usada como ponta de lança do mercado: hoje, a espinha dorsal que articula tudo é o próprio Estado⁶. Este, portanto, pode ter tal papel, mas seus movimentos são também influenciados por outros grupos, dentre os quais o empresariado, como pressuposto nas teorias de Moravcsik e Risse-Kappen⁷.

Em concordância a isto, os autores Carvalho, Boschi, Diniz e Santos⁸ defendem que o Estado tem papel central como indutor da ação coletiva, tendo influenciado historicamente no Brasil o próprio padrão de atuação deste mesmo empresariado e as novas conformações da estrutura de representação de seus interesses⁹, como exposto anteriormente.

Cardoso, Carvalho, Boschi, Diniz e Santos expõem que a atuação do empresariado brasileiro teve historicamente apoio marcado por acesso direto ao aparelho burocrático estatal e que a partir da redemocratização, em 1985, a prática de *lobbying* empresarial no Legislativo nacional começou a ter papel central na defesa dos interesses de atores econômicos privados. As mudanças político-econômicas que começaram a ser implementadas a partir daquela época (que visavam a levar o Estado ao posto de regulador econômico – principalmente a partir do governo Collor –, diminuindo seu poder de interventor e de investidor) tornaram a Câmara e o Senado brasileiros como um dos palcos de discussão e de

⁵ LAZZARINI, Sérgio G. Capitalismo de laços: os donos do Brasil e sua conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. Relembrando o que escrevi: da reconquista da democracia aos desafios globais. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010b. Pp. 124; 147.

⁷ MORAVCSIK, Andrew. 1997, Op. Cit.

RISSE-KAPPEN, Op. Cit.

⁸ BOSCHI, Renato. DINIZ, Eli. SANTOS, Fabiano. Op. cit.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. Op. Cit.

⁹ DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato. Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004. Pp. 31; 44.

definições de novas regulamentações (papel que, durante o regime autoritário, fora minimizado, se não muitas vezes ignorado).

Lazzarini¹⁰, por sua vez, analisa outro meio pelo qual o governo e atores empresariais podem sobrepor seus interesses, verificando as conexões existentes entre empresas e governo. O autor expõe a composição acionária de diversas empresas privadas nacionais e a participação de entidades estatais nas mesmas (por exemplo, as cotas do braço empresarial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o BNDESPAR, que detém ações de diversas companhias, inclusive de algumas daquelas alvo do presente estudo, no capítulo IV), o que criaria um espaço de concertação de interesses convergentes. Ainda, o autor põe em vista as conexões pessoais de membros do governo e empresários e entre empresas e governo fora do mercado financeiro. Isto, aliado às conexões no Legislativo e no Judiciário (o chamado *lobby* empresarial), formaria uma complexa rede de interesses tanto do ator estatal quanto dos atores empresariais, que se entrelaçariam e impactariam na formulação de políticas públicas domésticas e da política externa brasileira.

A fim de analisarmos melhor a relação do governo com o empresariado nacional no período da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, faremos uma breve revisão histórica do processo de envolvimento daqueles atores durante o século XX, possibilitando a verificação de paralelos e de marcos recorrentes neste relacionamento.

1.1

Processo de Incorporação do Empresariado à Política Nacional

Segundo Diniz e Boschi¹¹, o processo histórico de incorporação dos atores do empresariado à política nacional durante a República se deu de

¹⁰ LAZZARINI, Sérgio G. Op. Cit.

¹¹ DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato R. Op. Cit., p. 118.

modo corporativista, iniciado por um Estado centralizador e de regime autoritário, consagrando o princípio da tutela deste mesmo Estado e a subordinação dos grupos de interesse, integrados a uma estrutura fortemente hierarquizada, iniciando-se em 1930 e estendendo-se até o fim do regime militar pós-1964.

Os dois referidos autores dividem a evolução histórica do empresariado brasileiro em quatro momentos. O primeiro se dá durante a ditadura do Estado Novo, de 1930 a 1945, nas fases iniciais do processo de urbanização da sociedade brasileira e da diferenciação do empresariado industrial face aos segmentos agroexportadores. Neste período, o setor industrial define sua identidade como segmento econômico com interesses próprios e procura conquistar seu espaço político, alcançado pela participação do esquema controlado pelo Estado, em que foram estabelecidos sindicatos legais segundo ramos de produção industrial, federações de âmbito regional circunscritas aos Estados e uma organização de cúpula nacional¹².

O segundo momento, de 1945 a 1964, foi marcado pela projeção nacional da maior entidade de cúpula do setor industrial, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que adquiriu maior proeminência que a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Nesta fase, observou-se também o amadurecimento das propostas do empresariado tendo em vista a formulação de um projeto de industrialização nacional, integrando-se à matriz ideológica do governo de Juscelino Kubitschek, além da persistência do Poder Executivo como canal principal de relacionamento entre setor industrial privado e o Estado¹³. Vê-se que nestas fases iniciais, o projeto industrial estava pautado pelo apoio estatal aos empresários (intervenção estatal no domínio econômico)¹⁴.

O terceiro momento se inicia com o regime militar, a partir de 1964, em que se instalou um projeto de aprofundamento do capitalismo brasileiro, contando com substancial apoio do empresariado nacional.

Na primeira fase deste momento, verificou-se o aperfeiçoamento da capacidade organizacional do empresariado industrial, com a consolidação de

¹² Ibid., pp. 118; 119.

BOSCHI, Renato. DINIZ, Eli. SANTOS, Fabiano. Op. Cit., p. 21.

¹³ DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato R. Op. Cit., pp. 119; 120.

¹⁴ Ibid., p. 120.

um sistema de dupla representação de interesses: paralelamente à estrutura corporativa anterior (CNI, FIESP etc.), estabelecem-se organizações autônomas das do esquema oficial reunindo empresas de um determinado setor ou de setores afins, expressando um processo de reordenamento ao criar canais alternativos de participação da expressão dos interesses múltiplos e diferenciados do empresariado frente ao governo¹⁵.

Com o declínio do crescimento econômico após o período conhecido como *milagre* da década de 1970, instaura-se a segunda fase deste terceiro momento do processo de evolução do empresariado brasileiro e dos meios de representação de seus interesses. Houve um fechamento crescente do processo decisório e a paralela exclusão dos empresários das decisões de estratégias e diretrizes de política econômica, culminando na retirada de apoio ao regime autoritário¹⁶.

O quarto (e atual) momento ocorre com a redemocratização brasileira, de 1985 em diante. Propõe-se que este quarto momento do processo de relacionamento governo-empresariado proposto por Diniz, Boschi e Santos deveria ser dividido em duas fases: a primeira englobando o período pós-ditadura até a posse de Fernando Henrique Cardoso como presidente e, a segunda, deste governo até os dias atuais.

O período de 1985 a 1994 foi marcado por reformas políticas e econômicas que serviram de base para a reforma do Estado com inspirações neoliberais. Já o período de 1995 até os dias atuais foram marcados por tais reformas e os frutos de seus resultados, além de constituírem um período de 16 anos (contabilizando todos os mandatos de Cardoso e de Lula) em que houve dois governos com grandes diferenças com relação às políticas econômicas e públicas e no trato com o empresariado, como exposto anteriormente e a seguir.

Portanto, na primeira fase do quarto momento, o empresariado, com a redemocratização, começou a empreender uma atuação política mais ativa, tanto por meio de suas lideranças quanto por suas entidades de cúpula (como as federações de indústria regionais). Tendo a oportunidade de atuar de modo mais

¹⁵ Ibid., p. 121.

BOSCHI, Renato. DINIZ, Eli. SANTOS, Fabiano. Op. Cit., pp. 18; 21; 23; 29.

¹⁶ DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato R. Op. Cit., pp. 121-122.

autônomo da tutela estatal, tais atores privados buscaram maior participação direta nos negócios do governo e acesso às suas diretrizes. Por meio da criação de canais alternativos e autônomos em relação à estrutura oficial (expostos a seguir), estes se tornaram uma arena decisiva de representação dos interesses empresariais¹⁷, buscando influenciar o governo em direção à concretização de seus objetivos.

Verificou-se o estreitamento dos vínculos empresariais com segmentos do governo, havendo diversos empresários ocupado posições centrais dentro da hierarquia estatal, seja em cargos eletivos ou administrativos por indicação. Isto não levou a uma ruptura com os períodos anteriores com relação à organização dos interesses do grupo, mas sim a uma flexibilização da estrutura corporativa pela criação de canais alternativos dotados de maior autonomia sem se eliminar a estrutura tradicional¹⁸.

No período da Assembleia Constituinte, o empresariado encaminhou sugestões à comissão responsável pela elaboração da nova Constituição nacional por meio de suas entidades representativas (como as propostas enviadas pela FIESP e pela CNI) e conseguiu emplacar seu interesse de uma ordem econômica nacional calcada na liberdade de iniciativa e propriedade privada dos meios de produção, atribuindo primazia à empresa privada na exploração da atividade econômica. Coube ao Estado o papel de estímulo, apoio e fiscalização, diminuindo sua capacidade econômica e vedando-lhe a possibilidade de constituir empresas capazes de competir com a iniciativa privada, salvo em setores não ocupados por empresários ou por motivos de segurança nacional¹⁹.

Neste processo de reordenamento político econômico pós-ditadura, foi inicialmente vetada ao empresariado sua participação na exploração de minerais não renováveis²⁰, tal como o petróleo, prática esta revista pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, com a quebra do monopólio da Petrobras

¹⁷ Ibid., pp. 122; 132.

¹⁸ DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato R. Op. Cit., pp. 122; 123.
LAZZARINI, Sérgio G. Op. Cit., p. 43.

¹⁹ Entretanto, a manutenção do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal como empresas mista e estatal, respectivamente, e como *players*/competidores ativos do mercado financeiro nacional coloca em dúvida a conquista plena destes interesses, ao menos por alguns setores empresariais.

DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato R. Op. Cit., pp. 125; 126; 127.

²⁰ Ibid., p. 127.

de exploração de petróleo no Brasil e a privatização da Companhia Vale do Rio Doce²¹.

Na segunda fase do quarto momento do relacionamento empresariado-governo se verifica uma interação não somente de influência política e de participação de empresários em quadros do governo como já visto, mas também o da associação dos interesses de ambos por meio de participações acionárias, de financiamentos por parte de braços empresariais do governo em empresas privadas e de concessões do governo (serviços, estradas etc.) ao setor privado.

Lazzarini defende que o governo e o empresariado teriam conexões não apenas como as anteriormente expostas por Carvalho, Diniz, Boschi e Santos, mas também por meio de relações pessoais entre indivíduos e por participações acionárias do governo em empresas, um modelo assentado no uso destas relações com fins instrumentais de explorar oportunidades de mercado e/ou de influenciar determinadas decisões de interesse²².

Um ponto de extrema relevância desta tese de Lazzarini é que não somente se verifica o governo como pressionado pelos interesses de coalizões campeãs empresariais e promovendo os interesses dos últimos, mas também parte das próprias empresas e do empresariado sendo utilizadas instrumentalmente pelo Estado em seus objetivos político-econômicos, como numa escolha de *players*²³, indo, portanto, ao encontro da proposta de Risse-Kappen sobre o Estado como ator unitário²⁴.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foram conduzidas as privatizações de maior destaque (por exemplo, sistema Telebras, Companhia Vale do Rio Doce, bancos estaduais etc.). No período de 1990 a 2002,

²¹ O monopólio de exploração de petróleo no Brasil acabou em agosto de 1997, permitindo a entrada de empresas estrangeiras do setor no país. Atualmente, a Petrobras segue como a maior operadora de petróleo no Brasil. A Vale (então CVRD - Companhia Vale do Rio Doce) teve seu leilão de privatização realizado neste mesmo ano. A CVRD, no entanto, nunca deteve o monopólio de exploração mineral.

²² LAZZARINI, Op. Cit., p. 4.

²³ Ibid., pp. 4-5; 35.

²⁴ Segundo Risse-Kappen (Op. Cit.), a influência que os grupos domésticos exercem sobre o Estado na condução de sua política não é determinante, reservando-se um espaço de concertação política dentro do próprio governo, que pode ser mais ou menos permeável às interferências destes outros grupos domésticos ou transnacionais (ver Introdução desta dissertação).

foram vendidas 165 empresas estatais optando-se por um procedimento de venda do controle das empresas em bloco, gerando uma receita de aproximadamente US\$87 bilhões²⁵.

Neste processo, fundos de pensão de estatais (como o PREVI, dos funcionários do Banco do Brasil – este não privatizado) e o BNDES, por meio da criação de consórcios com empresas privadas (fossem brasileiras, fossem estrangeiras), participaram ativamente dos leilões e se tornaram donas de parte de empresas anteriormente pertencentes ao Estado. A participação acionária de empresas nacionais, de capital privado ou público, nestas companhias privatizadas anteriormente, de acordo com Lazzarini, teria se intensificado no governo do Partido dos Trabalhadores (PT) ²⁶, como no caso da Vale, cujas ações também foram adquiridas pelo BNDESPar e diversos fundos de pensão de estatais mantiveram-se no grupo controlador (ver nesta dissertação o Estudo de Caso I).

As reformas liberalizantes da economia, somada às políticas monetária e macroeconômica empreendidas na década de 1990, permitiram, de fato, maior penetração do capital estrangeiro no país. Entretanto, Lazzarini defende que a capacidade de intervenção do governo na economia não diminuiu com as privatizações e que os principais atores centrais da economia continuam a ser entidades ligadas direta ou indiretamente ao governo, mesmo que em associação com alguns grupos privados de maior envergadura. Para o autor, de certa forma o fenômeno da privatização reforçou a influência do governo e de certos grupos domésticos (ou seja, haveria também desigualdade de influência dentro do próprio empresariado, como defendido por outros autores na seção I.3, neste capítulo) ²⁷.

²⁵ Ao contrário de outros países em que as privatizações foram por meio da pulverização das ações das estatais, no Brasil o modelo adotado foi o de bloco, como citado, em que consórcios envolvendo diversos atores (empresas privadas domésticas, empresas privadas estrangeiras e/ou atores privados ligados ao governo) faziam seus lances em leilões.

LAZZARINI, Op. Cit., pp. 17; 32.

²⁶ Nos casos da Companhia Vale do Rio Doce e da Petrobras, também foram permitidos que pessoas físicas usassem os valores de seus Fundos de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) para adquirir novas ações das companhias. O governo impôs limites (teto) aos valores aplicados pelas pessoas físicas, mais com vistas a tornar o processo menos suscetível a críticas pela sociedade civil.

Ibid., pp. 11; 17.

²⁷ Ibid., pp. 19-20; 27.

Sob o ponto de vista dos relacionamentos societários, a economia brasileira tornou-se ainda mais alicerçada em aglomerações locais de proprietários, sendo essas aglomerações conectadas por certos atores centrais de ligação – notadamente, atores ligados ao governo e alguns poucos grupos privados domésticos de maior destaque (LAZZARINI, 2011, p. 26).

Neste processo liberalizante, entes estatais foram, então, utilizadas pelo próprio governo com o intuito de manter certo controle sobre as empresas vendidas (logo, também da economia) e de tornar tal processo de venda das estatais mais *digerível* pela opinião pública.

O BNDES atuou nos leilões de privatização não somente como executor de vendas, mas também como investidor efetivo e financiador de consórcios adquirentes, sendo aproveitada pelo Estado, então, sua capilaridade na economia por meio de inúmeras participações acionárias e empréstimos a empresas.

Os fundos de pensão patrocinados por estatais, tais como o Petros (da Petrobras), PREVI (do Banco do Brasil) e FUNCEF (da Caixa Econômica Federal (CEF)), por sua vez, tomaram parte de diversos consórcios vencedores dos leilões. Vale ressaltar que os fundos de pensão, embora detenham patrimônio dos funcionários públicos associados, são geralmente geridos por profissionais eleitos dentro das próprias estatais e outros executivos apontados pelo governo, com ligações com sindicatos e associações de funcionários. Logo, se verifica a influência do Estado sobre estas entidades²⁸.

Na década de 1990, embora tenha se desfeito de diversos ativos antes alocados em setores produtivos tal como preconizado na Constituição de 1988, deixando de competir com a iniciativa privada em diversos setores, o Estado não perdeu sua influência sobre a economia, tampouco sobre importantes atores econômicos domésticos. E isto foi continuado durante o governo Lula principalmente por meio do BNDES, que manteve seu papel de financiador e,

²⁸Ibid., pp. 31; 35.

também, de participante de entidades privadas domésticas por meio de seu braço BNDESPar²⁹.

O BNDES financia diversos projetos, tanto do setor privado quanto do governo e do terceiro setor. Os projetos que pleiteiam financiamento do banco, *a priori*, passam pelo crivo da metodologia da instituição para ser aprovado ou não. É uma forma de o empresariado conseguir empréstimos provenientes da coisa pública, que teoricamente traria um benefício no longo prazo à sociedade³⁰.

Além dos créditos concedidos pelas linhas normais de financiamento, o BNDES buscou a participação no capital de companhias, de acordo com o governo “a fim de fortalecer a estrutura de capital de empresas brasileiras”³¹. Com sua subsidiária BNDESPar, em 2006, no fim do primeiro mandato de Lula, o banco era acionista de mais de 180 empresas em conjunto com fundos de pensão e investidores privados e possuía mais de 600 acordos de acionistas assinados. Em 2005, a carteira da Área de Mercado de Capitais do banco foi responsável pela movimentação de R\$6,6 bilhões neste mercado³².

Deste contexto podem resultar diversos tipos de articulação público-privada: desde esforços de associações empresariais em diálogo com o

²⁹ No Brasil, o crédito ao volume privado é ainda marcadamente promovido pelo Estado, por meio do BNDES, que financia a taxas de juros mais baixas que as praticadas no mercado doméstico. Os bancos comerciais nacionais cobram taxas de juros muito mais altas no Brasil que seus pares em países em desenvolvimento e do Norte (fato ligado ao Brasil manter, ainda, uma das mais altas taxas de juros reais do mundo). De acordo com o próprio website do BNDES, “o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública federal, é hoje o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia”.

BNDES. A Empresa. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/>

Acesso em: 24 abr. 2012.

LAZZARINI, Sérgio G. Op. Cit., pp. 40; 48; 49; 112.

³⁰ Em 2010, foram repassados cerca de R\$168,4 bilhões pelo BNDES a outros setores da economia por financiamentos. Ver:

BNDES. Programas e fundos. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/> Acesso em: 27 jan. 2011.

Id. Desembolsos do BNDES somam R\$168,4 bi em 2010. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2011/financas/20110124_desempenho2010.html> Acesso em: 26 jan. 2011.

³¹ PASSOS, Ieda. GALVÃO, Fábio (orgs.). Relatório de prestação de contas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior 2003-2006. Indústria e comércio exterior: caminhos para o desenvolvimento. Brasília: [s.n.] [s.d]. P. 50.

³² Ibid., p. 51.

setor público até laços clientelistas particulares definidos e suportados por contribuições a políticos. O governo pode, neste âmbito, influenciar diretamente escolhas privadas por meio de seus parâmetros de regulações e ações de proteção seletiva àquelas coalizões de atores mais influentes³³.

Segundo Lazzarini, de 2004 a 2007, no decorrer do governo Lula ocorreu uma onda de abertura de capital das empresas do Brasil, movimentando a bolsa de valores. O processo foi freado pela crise financeira mundial debelada em 2008. Entretanto, o autor coloca que este movimento de abertura de capital ajudou a reforçar diversos elementos característicos de associação governo-empresariado, tendo muitas empresas conquistado apoio político-financeiro e, até mesmo, controle acionário por parte do governo, o que defendemos que seria uma possibilidade de facilitar a interferência do governo a seu favor, um modo pelo qual o empresariado se tornaria instrumento deste último para seus fins³⁴:

A irradiação da presença do governo na teia societária das empresas brasileiras suscita uma série de questionamentos. Embora as participações do BNDES e dos fundos de pensão de estatais sejam minoritárias, estes são atores que agem em uníssono e em associação com outros donos alinhados às iniciativas do governo. Dessa forma, possibilitam que o braço estatal interfira nas dinâmicas internas do setor privado [e vice-versa]. [...] Cultivando laços com o sistema político, e especialmente com a coalizão vigente, os grupos empresariais podem contrabalançar o poder de influência do governo e, de quebra [(sic)], ter acesso a oportunidades e recursos diferenciados. (LAZZARINI, 2011, pp. 112-113).

³³ LAZZARINI, Sérgio G. Op. Cit., p. 56.

³⁴ Por exemplo, o caso de abertura de capital da MARFRIG tornou-se emblemático durante o governo Lula. O BNDES aportou um empréstimo vultoso e adquiriu ações desta empresa. Entretanto, os negócios não foram como os esperados e resultou em uma operação deficitária milionária.

Outro caso de vulto foi a aquisição da Brasil Telecom pela Oi, ambas do setor de telecomunicações, em que até mesmo se chegou a flexibilizar uma regra existente no setor de telefonia que impedia que um mesmo grupo controlasse empresas operando em duas regiões distintas para viabilizar o processo de compra. Ver:

EXAME. BNDES compra ações da Marfrig. **Exame**, São Paulo, 01 set. 2008. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/noticias/bndes-compra-acoes-da-marfrig-m0166972>>

Acesso em: 15 mai. 2011.

LAZZARINI, Sérgio G. Op. Cit., pp. 108; 117.

1.2

O poder Legislativo e o *lobby* empresarial

Com relação às duas fases do quarto momento, observa-se que não houve somente interação entre empresariado e Poder Executivo, mas também com outros níveis do governo: a prática de *lobbying* no Legislativo (assim como em outras esferas estatais) se aprofundou durante o Congresso Constituinte, no pós-ditadura militar, consagrando-se posteriormente como um instrumento rotineiro de pressão³⁵.

A redemocratização brasileira também inaugurou uma nova forma de grupos sociais terem acesso ao governo: o poder Legislativo que, reinstalado, configurou-se, como mencionado, em uma arena em que o *lobby* pôde e continua a ser praticado, embora não seja regulamentado no país. Mesmo que o Executivo tenha tido e buscado manter desde os primórdios de sua relação com o empresariado industrial nacional na década de 1930 a centralidade na formulação de estratégias e de poder decisório, verifica-se desde então o Legislativo como fórum relevante de discussão e de tentativa de concretização de objetivos de outros atores.

A segunda fase do quarto momento tem suas raízes já nas reformas iniciadas a partir do governo Collor, mas marcadamente intensificadas nos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. Esta fase, como exposto, caracterizou-se pelo aprofundamento das reformas político-econômicas de caráter neoliberal, objetivando diminuir o papel do Estado no plano econômico, além de centralizar no Executivo o processo decisório na área de políticas econômicas³⁶.

As condições políticas sob as quais essas diferentes etapas foram conduzidas sofreram variações significativas no que se refere à natureza do regime político, tendo-se observado ademais diferentes graus de abertura quanto às possibilidades de acesso ao Estado e à natureza do processo decisório concernente à política econômica.

³⁵ BOSCHI, Renato. DINIZ, Eli. SANTOS, Fabiano. Op. Cit., p. 25.
LAZZARINI, Sérgio G. Op. Cit.

³⁶ BOSCHI, Renato. DINIZ, Eli. SANTOS, Fabiano. Op. Cit., p. 17.

Também aqui, a flexibilidade da estrutura de representação dos interesses empresariais em seu conjunto favoreceu o trânsito de um a outro estilo de atuação, e, em maior ou menor grau, as organizações corporativas, as associações civis e os vínculos clientelistas.

À capacidade de sobrevivência dessa estrutura deve-se acrescentar a centralidade que ela assumiu no decorrer das várias décadas correspondentes à consolidação do capitalismo industrial no Brasil. Independente do regime político em vigor, a atuação do empresariado desenvolveu-se, de forma pragmática, através [*sic*] do [privilégio] das organizações representativas de seus interesses e do acesso direto ao aparelho burocrático estatal (BOSCHI, DINIZ, SANTOS, 2000. P. 23-24)

Na primeira metade dos anos 1990, a estabilização monetária dominava a agenda nacional e os acordos com credores multilaterais e privados assumiam papel central. Neste período, o Poder Executivo (seja por meio do Ministério das Relações Exteriores, do Planejamento, pelo Banco Central etc), tinha proeminência em discussões internacionais como organismos (Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento etc.) e também com grupos privados estrangeiros envolvidos no reescalonamento da dívida externa brasileira³⁷.

Durante o governo Collor houve uma desarticulação do antigo padrão de acesso do empresariado ao processo decisório estatal pela representação corporativa, com a extinção de diversos conselhos e comissões de natureza consultiva e deliberativa. Houve, então, uma diminuição dos espaços institucionalizados de discussão e decisão em prol do incremento de vínculos de natureza personalista e clientelista, deslocando parte do foco do *lobby* para o Legislativo, ambiente também atraente para a representação de interesses empresariais, visto que é o espaço de debate e de decisão com relação a políticas regulatórias (em que se depende de mudanças na Constituição) e de aprovação de orçamento, transparecendo claramente o poder de influência de grupos organizados³⁸.

³⁷ OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. PFEIFER, Alberto. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: LESSA, Antônio Carlos. OLIVEIRA, Henrique Altemani de (orgs.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 403.

³⁸ BOSCHI, Renato. DINIZ, Eli. SANTOS, Fabiano. Op. Cit., pp. 62; 77; 78.
OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. ONUKI, Janina. Grupos de interesses e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. **Núcleo de Estudos sobre o Congresso**, [Rio de Janeiro], nº 8, p. 1-21, dez. 2007. Disponível em: < <http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/papeis/pl-n8.pdf>>
Acesso em: 01 set. 2011. P. 2.

Esta mudança deveu-se à reforma administrativa implementada pelo então presidente, inspiradas na ortodoxia neoliberal, aprofundadas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, como amplamente discutido no meio acadêmico.

Antigos interesses organizados corporativamente, bem como novos grupos de interesses organizados em formatos mais pluralistas, se combinam numa estrutura fragmentada que em diversos pontos trata de incidir sobre a estrutura do Estado. Esse Estado crescentemente orientado por uma perspectiva em si mesma empresarial (BOSCHI, DINIZ, SANTOS, 2000, p. 75).

Corroborando Moravcsik, os autores Oliveira, Onuki, Boschi, Diniz e Santos verificaram uma tendência do transporte do conflito de interesses corporativos para o Congresso Nacional, tendo atuação dirigida às instâncias anteriores à decisão final no Legislativo com fins de obter resultados seletivos a favor de grupos com maior potencial de organização/influência³⁹.

Oliveira e Onuki defendem ainda que, por ter o Executivo o controle da agenda em matéria de política comercial (e industrial) tanto *de jure* quanto *de facto*, o Legislativo seria acionado por grupos de interesse do empresariado (como destacamos na dissertação, mas não necessariamente se limitando a ele), nas situações em que os custos potenciais de políticas comerciais adotadas pelo primeiro fossem presumidas como atingindo negativamente grupos empresariais (pertencentes e a um ou mais setores produtivos) ou, também, quando as demandas do empresariado via executivo simplesmente não fossem acatadas. Assim, o Legislativo não se tornou a instituição central no processo decisório de políticas comerciais e industriais, mas sim, como exposto, uma nova arena de discussão, pressão e também, de travamento de decisões que não conviriam a certos atores⁴⁰.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. PFEIFER, Alberto. Op. Cit., p. 404.

³⁹ BOSCHI, Renato. DINIZ, Eli. SANTOS, Fabiano. Op. Cit., p. 80.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. ONUKI, Janina. Op. Cit., p. 2.

⁴⁰ Ibid., pp. 2; 3-4; 9-10; 13.

No governo Lula, por meio de lei⁴¹, buscando maior interação do setor privado nas políticas públicas, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social⁴² (CDES),

um novo espaço institucional de articulação entre o setor privado e o governo. Criado por meio de Medida Provisória, em janeiro de 2003, o Conselho tem estrutura tripartite, com representantes do governo, trabalhadores e empresários; com composição majoritária de representantes do setor privado. As reuniões do CDES são convocadas pelo Presidente da República (OLIVEIRA, PFEIFER, 2006, p. 402).

As principais diferenças com relação a fóruns anteriores consistiam em ter em seu quadro representantes mais na condição de lideranças individuais que de representantes de classe, em contar com uma estrutura tripartite e na possibilidade de ser criado um fórum em que o empresariado teria acesso a um debate mais amplo, articulando políticas externa e doméstica (por exemplo, política fiscal, monetária e industrial)⁴³.

Para ilustrar tal fato Oliveira e Onuki utilizam um marcante exemplo sobre o memorando de reconhecimento da China por parte do Brasil como economia de mercado, em 2004. Envolvendo cálculos estratégicos do Executivo brasileiro com a finalidade de obter apoio político da China às demandas de natureza global do Brasil – tal como o pleito brasileiro de reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU) –, tal medida acarretaria custos para setores industriais, destacadamente o paulista (sob liderança da FIESP)⁴⁴, inclusive dificultando ações de *dumping* contra produtos chineses⁴⁵.

⁴¹ BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 maio de 2003. Brasília: Casa Civil, 28 de mai. de 2003.

⁴² CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. [s.n.t.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/>> Acesso em: 22 abr. 2012.

⁴³ O CDES segue ativo até a presente data de elaboração desta dissertação. Sua atuação, contudo, é consultiva, não deliberando sobre políticas públicas, embora participe ativamente de fóruns nacionais e internacionais de políticas públicas. Para mais informações, ver seus relatórios em: Ibid.

⁴⁴ OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. ONUKI, Janina. Op. Cit., p. 13.

⁴⁵ Dumping é uma medida prevista tanto pelos acordos do GATT quanto nos da OMC, no Acordo Anti-Dumping (AA). Um produto é considerado com dumping ou dumpado (dumped) quando introduzido no comércio de outro país (i.e., via exportação) por um valor menor que o praticado em seu país de origem. Segundo o Art. VI, do GATT, ao qual o AA faz referência, quando da definição de dano, a prática de dumping é condenada se esta causar dano material ou ameaçar causar dano à indústria doméstica do país importador ou retardar o estabelecimento de uma indústria doméstica.

Ao passo que o presidente Lula declarou a intenção e foi realizada a feitura do memorando, no mesmo ano, a FIESP enviou seus representantes a participar de audiências públicas e recorreu ao Legislativo para apresentar um Decreto Legislativo Parlamentar cujo fim era o de invalidar o dito memorando. A escolha de tal formato de memorando pelo poder Executivo – e não de acordo internacional – para consolidar a parceira Brasil-China visava a especificamente contornar o poder de veto do Legislativo, que tem como prerrogativa ratificar todo e qualquer acordo internacional assinado pelo governo⁴⁶.

Um aspecto demasiado interessante nesse caso específico foi a fratura de posicionamentos entre a FIESP e a CNI. Enquanto a primeira se engajou numa luta pela invalidação do memorando, a segunda, apesar de reconhecer em parecer os riscos inerentes ao memorando, adotou opinião contrária à sua suspensão, alegando que esta reversão representaria um custo político muito alto uma vez que o executivo já havia firmado compromisso⁴⁷. Até o ano de 2011, o memorando ainda não havia sido reconhecido de forma expedita, permanecendo num *limbo jurídico*⁴⁸.

Este caso Brasil-China nos permite verificar, além da heterogeneidade de interesses do empresariado nacional como exposto por Oliveira, Onuki, Diniz, Boschi e Santos⁴⁹, o ator Estado como independente e com uma agenda própria, objetivando concretizar seus interesses políticos a despeito de perdas de grupos domésticos, mostrando não ter sua agenda necessariamente ligada à política interna em todos os momentos. Ademais, “nos leva a concluir que o Poder Legislativo tem figurado como uma instância institucional relevante na dinâmica de atuação dos interesses organizados no campo da política comercial”⁵⁰.

Para uma explicação mais detalhada sobre Acordo *Anti-Dumping* e os custos deste caso com a China, ver: THORSTENSEN, Vera. A defesa comercial dos BICs (Brasil, Índia e China): algumas lições para a política comercial brasileira. Brasília: IPEA, 2001. Pp. 15-20.

⁴⁶ OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. ONUKI, Janina. Op. Cit., p. 13.

⁴⁷ Ibid., p. 13.

⁴⁸ Ibid., p. 13.

THORSTENSEN, Vera. Op. Cit., p. 16.

⁴⁹ OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. ONUKI, Janina. Op. Cit., pp. 17-18.

BOSCHI, Renato. DINIZ, Eli. SANTOS, Fabiano. Op. Cit.

⁵⁰ OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. ONUKI, Janina. Op. Cit., p. 17.

1.3

Articulação do Empresariado e do Governo na Frente Externa

O objetivo de fazer valer suas demandas conduziu o empresariado a se organizar de forma efetiva para não somente influenciar a seu favor decisões regulatórias internas, mas também para buscar se articular frente às negociações multilaterais de comércio das quais o Brasil tomou parte – apesar de queixas por parte dos atores privados (tanto de envolvidos no processo quanto de excluídos dele) de que o governo não institucionalizasse a relação, fazendo com que o acesso àquele se tornasse dependente das pessoas ocupando os cargos, subordinados à concertação política do momento⁵¹.

Os autores Diniz, Boschi e Santos, corroborados pelas conclusões de Oliveira e Pfeifer⁵², defendem a ocorrência de heterogeneidade entre interesses contidos dentro do empresariado, este composto por uma pluralidade de atores de diferentes pesos (pequenas, médias e grandes empresas, entidades representativas de classe etc.) provenientes de distintos setores econômicos (agroexportadores, industriais têxteis, empresas de mineração etc.). Isto vai ao encontro das percepções de Boschi, Diniz, Santos⁵³ sobre a dificuldade em se encontrar termos comuns para as defesas de interesses em fóruns nacionais e internacionais, como as rodadas do *General Agreement on Trade Tariffs* (GATT), da Organização Mundial de Comércio e do Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Ao tratar da interação de grupos empresariais com o governo na formação da posição brasileira em rodadas de negociação da OMC, Carvalho⁵⁴ expõe que os interesses dos atores do empresariado não necessariamente agem de

⁵¹ CARVALHO, Maria Izabel V. Op. cit., pp. 369; 376.

MYIAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as Negociações Multilaterais, Rev. bras. polít. int., vol. 43, n.1, pp. 119-137, 2000. P. 131-132.

É importante colocar que o vice-presidente dos dois mandatos do governo Lula, José de Alencar, foi um conhecido empresário do Estado de Minas Gerais.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. ONUKI, Janina. Op. Cit., p. 1.

⁵² BOSCHI, Renato. DINIZ, Eli. SANTOS, Fabiano. Op. Cit.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. PFEIFER, Alberto. Op. Cit., p. 406.

⁵³ BOSCHI, Renato. DINIZ, Eli. SANTOS, Fabiano. Op. Cit.

⁵⁴ CARVALHO, Maria Izabel V. Op. cit.

modo sempre convergente, visto que não é um grupo homogêneo, mas sim composto por diversos setores, cada qual exposto de maneira diversa à competição estrangeira e tratado com políticas governamentais distintas:

Em um contexto de economia aberta, os resultados das negociações multilaterais de comércio adquirem um caráter distributivo, produzindo “expectativas de perdas e ganhos diferenciados, advindos de eventuais compromissos internacionais”. Em decorrência, os setores econômicos e sociais afetados por aquelas negociações tendem a mobilizar-se para a defesa de seus interesses (CARVALHO, 2003, P. 366).

Com relação a estas negociações internacionais, embora sejam lideradas por Estados, não se pode deixar de se levar em consideração os outros atores alvo de nosso estudo, visto que a dimensão econômica constitui um aspecto crucial tanto quanto a política⁵⁵. A partir dos anos 1990 já era possível verificar mudanças tanto no contexto internacional quanto no nacional, oriundas do fim da bipolaridade e do aprofundamento da globalização e da remodelação do empresariado nacional brasileiro à nova realidade:

Grandes conglomerados assumem função cada vez mais destacada no cenário internacional. A partir da década de 1980, estes ampliaram de maneira constante e significativa suas participações no PIB e no comércio internacional, além de empregarem volume importante da força de trabalho nos países em que atuam. Os últimos dados disponibilizados pela United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) em 2008 mostram que em 2006, por exemplo, o total de ativos da maior transnacional do mundo, a General Electric, era superior ao PIB da Turquia (17º maior PIB mundial). Ademais, a soma do total de ativos das cinco maiores transnacionais globais só não é maior que os sete primeiros PIB do mundo (EUA, Japão, Alemanha, China, Reino Unido, França e Itália) (IPEA, 2009a, p. 55).

É perceptível que o peso econômico de grandes entes empresariais possibilita-lhes grande influência política, uma vez que suas decisões de aplicar seus recursos ou não em um país envolvem uma pluralidade de atores sociais e distintos interesses.

⁵⁵ DINIZ, Eli. Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. Pp. 18; 89.

Transplantando tal situação ao caso brasileiro, a política nacional, tanto em seu âmbito doméstico quanto no externo, começa a sofrer modificações com a redemocratização e com a implementação das reformas neoliberais da década de 1990, permitindo uma maior influência a partir das demandas de agentes sociais privados, notadamente do empresariado⁵⁶:

a natureza da política externa que, além de representar os interesses coletivos no plano mundial, passou a ter de negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. Em vista disso, a formulação da política externa passou a exigir o estabelecimento de canais de comunicação entre o poder Executivo e atores privados (CARVALHO, 2003, p. 383).

Somado ao reposicionamento das políticas doméstica e externa nacionais, neste contexto de mudanças, em que o país moveu-se no sentido de liberalizar sua economia sem abandonar suas estratégias de desenvolvimento e industrialização⁵⁷, é importante ressaltar que o Brasil detém – e já detinha então – uma economia diversificada, com indústria expressiva, além de setores de serviço e de agropecuária bem desenvolvidos. Em diversas áreas o país vem desenvolvendo tecnologias de ponta⁵⁸ e de interesse de outros governos e empresas, e conta ainda com empresas (sejam privadas, estatais ou de capital misto) com potencial de investimento ou já presentes no exterior, em setores dentre os quais se destacam: energia renovável (biodiesel e etanol), exploração de petróleo, obras de infraestrutura (estradas, linhas de distribuição de energia, hidrelétricas etc.) e mineração.

⁵⁶ OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. PFEIFER, Alberto. Op. Cit., p.389.

LIMA, Maria Regina Soares de. (2000), Instituições Democráticas e Política Exterior, Contexto Internacional, vol. 22, nº 2, PP. 265-303. P. 295

Segundo Carvalho, o modelo desenvolvimentista vigente até a década de 1980 com forte influência estatal na economia, não impulsionava a participação da sociedade em negociações internacionais de comércio. Tornara-se claro para a diplomacia do governo de Fernando Henrique Cardoso de que era necessário constituir laços mais amplos e constantes com a sociedade. Ver: CARVALHO, Maria Izabel V. Op. cit., pp. 365; 384.

⁵⁷ HIRST, Monica. HIRST, Monica. Strategic posture review: Brazil. World Politics Review, n. [?], v. [?]. 2009. P. 5.

⁵⁸ IPEA. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005 – 2009. IPEA: [Brasília], 2010. P. 32-38.

MAGALHÃES, Hélio. Pesquisadores e técnicos da África realizam capacitação na Embrapa. [Brasília], 15 mar. 2011. Disponível em:

<<http://www.embrapa.gov.br/embrapa/imprensa/noticias/2011/marco/3a-semana/pesquisadores-e-tecnicos-da-africa-realizam-capacitacao-na-embrapa>> Acesso em: 02 abr. 2011.

O empresariado, com as mudanças advindas da democratização e do aprofundamento da inserção brasileira no mercado mundial globalizado por meio das reformas neoliberais, começou a se organizar de maneiras a influenciar o governo a promover seus interesses internacionalmente também, criando fóruns de discussão em parceria com o governo, tal como a Coalizão Empresarial Brasileira, exposto em maiores detalhes na seção seguinte.

1.4

Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)

Os anos 1990 foram marcantes pela busca da inserção do empresariado brasileiro em discussões de tratados internacionais envolvendo o país. No início desta década, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) ampliou e diversificou a agenda de seu precursor, o GATT. O uso crescente de barreiras não tarifárias contra os produtos brasileiros e o aumento das queixas contra a aplicação de mecanismos semelhantes pelo Brasil na década de 1980 alertaram os empresários para o arcabouço jurídico já existente nestes acordos⁵⁹.

Em 1992, o então chefe do Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty) Fernando Henrique Cardoso, buscando incorporar outros atores à interlocução, em particular o empresariado, cria o Comitê Empresarial Permanente (CEP), formalizando o diálogo entre elites governamentais e empresariais com relação à política externa, respondendo em parte à atuação do governo nas rodadas do GATT, pouco abertas aos comentários e defesas do setor privado⁶⁰.

O CEP funcionou como um prestador de contas de parte do governo federal ao setor privado e como instância de contato e debates entre o

⁵⁹ CARVALHO, Maria Izabel V. Op. cit., pp. 368; 369.

⁶⁰ OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. PFEIFER, Alberto. Op. Cit.

Estado e empresariado quanto às questões internacionais de destaque naquele momento, mas jamais se constituiu em uma arena decisória ou de consulta formal, para a frustração de diversos membros, não tendo atuação de destaque no governo Lula⁶¹.

Em 1994 ocorreu a primeira edição do Fórum Empresarial das Américas, em 1994, já no âmbito das discussões da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), mas contando com baixa representatividade de membros do empresariado nacional. Estes representantes verificaram uma coordenação muito alta por parte da comitiva norte-americana em defesa de seus interesses e o governo brasileiro verificou que a estratégia de não-engajamento do empresariado às negociações poderia ter resultados catastróficos para o país. Assim, o governo brasileiro passou a se preocupar em influenciar o processo de negociação da ALCA e realizou a cúpula seguinte, em 1996, no Brasil⁶².

No ano de 1996, também na esteira do aprofundamento do MERCOSUL, paralelamente às negociações da ALCA, foi criado o Fórum Consultivo Econômico e Social, composto por associações empresariais dos quatro países membros plenos, além de representantes selecionados do movimento sindical, cooperativas e membros da sociedade civil e acadêmica. Entretanto, houve crítica quanto à sua eficácia, uma vez que estava tal fórum centrado nas administrações públicas dos quatro países⁶³.

No ano de 1996, o empresariado nacional, galgando mais acesso aos fóruns de discussão e decisórios e já alertados pela experiência no Fórum Empresarial das Américas de 1994, por meio da CNI, da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e de outras representações de setor, começou a se mobilizar e criou a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) com fins a: (1) liderar, formular e coordenar o processo e as estratégias de influência do setor empresarial brasileiro nos processos de negociação internacional; (2) estimular a capacitação dos representantes empresariais; (3) apresentar à esfera estatal as posições e

⁶¹ Ibid., pp. 415-416; 422.

⁶² Ibid. pp. 410-411; 415-416.

⁶³ Ibid. p. 396.

recomendações empresariais; (4) representar o empresariado nos mais importantes foros empresariais⁶⁴.

A adesão à CEB, uma entidade estruturalmente organizada para receber e coordenar influxos de informação e demandas de variadas origens (empresários isolados, empresas, entidades de cúpula etc.) de distintos setores produtivos com fins em influenciar a dinâmica da integração internacional econômica do país, era voluntária e a ela se assomaram organizações representativas dos três setores produtivos (agricultura, indústria e serviços).

Inicialmente, como explicitado, a preocupação da Coalizão se centrava nas negociações para a ALCA, buscando obter mais informação e engajamento em suas conferências, até então limitadas ao nível governamental. Os Fóruns Econômicos das Américas institucionalizaram a participação do empresariado nas negociações, levando à intensificação de consultas e representando uma maior articulação entre as esferas privada e governamental em um novo contexto em que o setor privado passou a ter agenda de posicionamento⁶⁵.

No âmbito das negociações econômico-comerciais amplas pós-OMC, a CEB representa o exercício de maiores ganhos no que tange à participação empresarial na política externa. Por meio da CEB, o setor privado organizou um foro de debates, coordenação e representação, reconhecido pelo empresariado e pelos governos local e estrangeiros. Com o MRE, consolidou-se uma interlocução concretizada por meio do ativismo conjunto nas negociações e pela abertura de canais para críticas e eventuais reclamações (OLIVEIRA, PFEIFER, 2006. P. 392).

Entretanto, a defesa comum de maior acesso às negociações internacionais que o país estava empreendendo não foi capaz de manter a coesão dada a heterogeneidade dos interesses englobados pelos diversos atores pertencentes à CEB. A agricultura, que tem uma defesa marcadamente mais liberalizante, tendo em vista seu nível de desenvolvimento no país e os ganhos que teria em um mundo sem barreiras tarifárias – em detrimento do setor

⁶⁴ Ibid. pp. 396; 417-418.

⁶⁵ Ibid. Op. Cit., pp. 408; 411; 416.

CARVALHO, Maria Izabel V. Op. cit., pp.369-370.

MYIAMOTO, Shiguenoli. Op. Cit., pp. 131-132.

industrial, mais sensível à competição internacional –, criou, em 1999, seu próprio Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais (FPNAI) a fim de atingir objetivos positivos no palco mundial⁶⁶.

É importante destacar que tampouco o governo tinha, em seus diversos níveis, uma posição coesa sobre quais seriam suas preferências, uma vez que o FPNAI tinha o apoio de seu aliado dentro da burocracia do poder Executivo, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), enquanto a indústria tinha o respaldo do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), que respaldavam as respectivas, e muitas vezes distintas, ambições de seus setores⁶⁷.

Mesmo tendo se organizado na CEB e no FPNAI, os setores do empresariado, no âmbito das discussões da OMC em Seattle, no ano de 1999, ainda estavam insatisfeitos com a constituição da relação com o governo, visto que se caracterizou por sua contingência, mas não por sua institucionalização, além de não proporcionar informações transparentes e constantes ou canais de acesso estáveis por parte do governo ao empresariado, gerando insatisfação deste e incerteza⁶⁸.

O governo, diante dos reiterados protestos dos atores excluídos do processo de negociação internacional, a fim de criar este canal de comunicação entre governo e empresariado, em 1999 instituiu por decreto presidencial o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços (GICI), sediado no MRE, presidido pelo subsecretário-geral para Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do MRE, sendo que a participação do setor privado dependia de convite oficial (tendo sido convidadas para suas reuniões as principais organizações de representação dos interesses do setor produtivo assim como dos trabalhadores). Entretanto, segundo Carvalho, tanto o CEB quanto o FPNAI consideraram-no mais como uma função simbólica que um fórum de formulação de decisão⁶⁹.

⁶⁵ CARVALHO, Maria Izabel V. Op. cit., pp. 371-372.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. PFEIFER, Alberto. Op. Cit., pp. 398; 417.

⁶⁷ CARVALHO, Maria Izabel V. Op. cit., pp. 372; 375.

⁶⁸ Ibid., pp. 376.

⁶⁹ Ibid., pp.385-386.

Segundo Oliveira e Pfeifer, o governo Lula exibiu um padrão variável de relacionamento com o empresariado. Houve aproximações com o setor de agronegócios, tendo em vista o expressivo aumento das exportações e dos preços internacionais de *commodities*, inclusive sendo acentuado pelo MRE a liberalização do comércio agrícola como condição essencial nas negociações internacionais com países do Norte. Ademais, a CEB perdeu espaço e foi relegada a fórum de consulta tópica voltada a especificidades setoriais⁷⁰.

Os autores defendem que o governo de Lula teria passado a focalizar, no âmbito da política externa, em aproximações principalmente com fins políticos ao invés de econômicos, ilustrado pelos exemplos do IBAS e da Comunidade Sul-americana de Nações, além do caso do memorando de reconhecimento da China como economia de mercado, verificando uma opção de cunho ideológico em que a burocracia diplomática teria abandonado posturas mais pragmáticas nas arenas do comércio internacional⁷¹.

Esquivando-se de uma visão meramente financeira de curto prazo, é importante ressaltar que o envolvimento político com estes e outros Estados pode trazer resultados econômico-financeiros diretos e indiretos. De fato estas medidas podem não ter resultados mensuráveis diretamente no intercâmbio comercial entre os países. Entretanto, ao aprofundar suas relações, abre-se espaço para que os atores empreendedores interessados tenham um caminho mais livre. Por exemplo, o relacionamento mais próximo com o Irã, país que sofre sanções internacionais e considerado um dos integrantes do *eixo do mal* pelo presidente norte-americano George W. Bush, possibilitou a prospecção e a definição de negócios entre os dois países, durante a missão comercial enviada em 2010 a Teerã⁷². Ademais, a parceria com a China foi saudada principalmente por setores

⁷⁰ O colapso das negociações para a ALCA, em 2004, trouxe arrefecimento à relação entre a CEB e o governo durante os dois mandatos de Lula, tendo este limitado a participação daquela em novas discussões de estratégias de negociações a consultas localizadas. Ver: OLIVEIRA, PFEIFER. Op. Cit., pp. 400; 421; 422.

⁷¹ Ibid, pp. 400-401.

⁷² MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Missão Empresarial à República Islâmica do Irã, nota nº 340. Brasília, 06 set. 2001. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2001/06/missao-empresarial-a-republica-islamica-do-ira-8-a/>> Acesso em: 20 abr. 2012.

AGÊNCIA EFE. Missão comercial brasileira busca negócios no Irã, Egito e Líbano. [s.l.], 11 abr. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1565359-5602,00.html>> Acesso em 18 mai. 2012.

exportadores de *commodities*, como a empresa Vale; empresas de construção civil; do setor energético etc., mas rechaçada por diversos segmentos do setor industrial, ilustrando a pluralidade de interesses em jogo.

No âmbito da parceria Brasil-China, a Vale estabeleceu o Conselho Empresarial Brasil-China, em 2004, entidade empresarial autônoma, dotada de recursos condizentes com a necessária militância perante os altos escalões federais⁷³.

Esforços consideráveis anteriores não garantem a permanência da participação privada perante o governo federal no que tange ao escopo amplo da atuação externa. O congelamento do Comitê Empresarial Permanente no governo Lula e a retração da parceira com a Coalizão Empresarial Brasileira descortinam o afastamento governamental quanto à formulação e às estratégias de política externa. Em casos isolados, de grandes empresas ou setores de peso – por exemplo, a [Vale] nas relações com a China -, talvez tal influência se faça notar mais diretamente decido aos montantes envolvidos e ao conteúdo geopolítico implícito. [...]

Sem a participação ativa do empresariado privado, [... o] Brasil terá dificultado o processo de amearhar mais recursos de poder, via primordial para o alcance do consenso explícito da comunidade de política externa brasileira: a maior projeção internacional do país (OLIVEIRA, PFEIFER, 2006, p. 422).

Verifica-se, então, em diferentes momentos e graus, a interação de diferentes níveis da estrutura estatal com o empresariado nacional, em que ambos buscam valer seus interesses instrumentais na relação mútua analisada. Muitas vezes se verifica o Estado servindo aos interesses particulares. Entretanto, o que se busca aqui é analisar não somente esta direção, que se pode verificar nas interações expostas por Boschi, Eli, Diniz e Carvalho, mas também a oposta, defendida por Lazzarini, em que o Estado busca utilizar o empresariado como ponta de lança de suas estratégias políticas.

⁷³ OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. PFEIFER, Alberto. Op. Cit., pp. 401-402.