

Interesses empresariais - A formulação das políticas empresariais na câmara federal no Brasil.

Engler Icaro.

Cita:

Engler Icaro (2010). *Interesses empresariais - A formulação das políticas empresariais na câmara federal no Brasil*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/516>

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política
Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)

Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario
28 - 30 de Julio de 2010 | Buenos Aires, Argentina

Instituciones y procesos políticos - Congresos y Legislaturas

INTERESSES EMPRESARIAIS:

A formulação das políticas empresariais na câmara federal no Brasil

Icaro Gabriel da Fonseca Engler¹

Resumo: Nesta pesquisa propomos uma análise diferente, primeiramente em relação aos interesses empresariais que surgem dentro da arena da câmara federal, e, por outro lado, de como esses interesses são representados através do comportamento legislativo dos deputados federais. Propomos essa abordagem por trazer questões que colocam em xeque a ação coletiva coordenada e homogênea do empresariado, pois queremos analisá-lo através de sua elite dirigente. Por outro lado, esta abordagem também tende a contribuir para o tema da representação política, não realizando uma imputação imediata entre um pertencimento à classe e a representação dos interesses.

Palavras-chave: *Representação, interesses, empresariado e, congresso nacional.*

Introdução

Um tema primordial dentro das sociedades contemporâneas é o desenvolvimento econômico de cada uma delas. Nenhum governo pode considerar como secundária as políticas que visam o desenvolvimento das mais diversas atividades empresariais. Essa preocupação coloca um peso sobre os que seriam promovedores dessa sociedade dita como capitalista: os empresários. Entendem-se como empresários, não apenas os donos dos meios de produção, bem como todos os indivíduos que desempenham a função de intelectual do capital, a de organizadores e gestores do processo de valorização desse capital (BIANCHI, 2007; CRUZ, 1981).

Uma primeira agenda de pesquisa, dedicada ao empresariado, se preocupava com questões como: “O empresariado é forte ou fraco?”, “O empresariado possui mais sucessos ou insucessos frente ao Estado?”, todas com uma abordagem voltada à ordem econômica, sem fazer questionamentos de outra natureza a esse grupo. Nos estudos clássicos (CARDOSO, 1964; MARTINS, 1968; DINIZ, 1978), tal assunto é pensado de modo lateral e em torno do papel e da posição política deste coletivo no processo de desenvolvimento econômico, por sua vez, as análises que se voltam para as instituições representativas do empresariado nem sempre tomam a relação com as experiências democráticas no Brasil como centro da reflexão, privilegiando o processo de definição da política econômica (MINELLA, 1988; LEOPOLDI, 2000)

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná – icaro.engler@yahoo.com.br

Consideramos que seu papel econômico é fundamental, mas também percebemos que existe um peso social para este grupo, assim é necessária uma abordagem de outra ordem, procurando questões que não abordem somente as políticas econômicas desse grupo, tendo como o objetivo entender e explicar questões ainda não solucionadas sobre o empresariado brasileiro.

Alguns trabalhos, seguindo essa lógica, dedicaram-se a analisar o comportamento dos empresários no contexto da transição do regime autoritário de 1964 para a democracia (CRUZ, 1992 e 1999; CODATO, 1997). Outro exemplo, é o esforço de alguns trabalhos que procuram analisar os valores da elite empresarial, como é o caso de BOSCHI, 1979; CARDOSO, 1967 e DINIZ; 2004, que procuram analisar valores da elite empresarial.

Nosso objetivo está longe de contrariar as teses já formuladas sobre o empresariado, mas sim colocar algumas questões de pesquisa, cuja obtenção de suas respostas, tende a escolher um caminho um tanto diferente dos já consagrados estudos sobre o empresariado. O que buscamos é não naturalizar, principalmente, duas questões: a representação *objetiva* de interesses empresariais frente ao Estado, e a ação homogênea e coordenada do empresariado.

Sobre a primeira questão, o primeiro passo é entender a ação política empresarial, sendo que a ação política do empresariado sobre o aparelho de Estado é, por excelência, objeto da Ciência Política e da Sociologia Política. Essa ação remonta ao momento em que é feita a escolha dos indivíduos que participarão na tomada de decisões. Uma maneira de o empresariado intervir nesta escolha é a sua atuação junto aos partidos políticos, quando estes estão montando os quadros eleitorais para cargos do Executivo e Legislativo, tanto nas esferas federal, estadual e municipal. Nesse momento o empresariado tem três opções: i) a contribuição para as campanhas eleitorais; ii) apoiar candidatos oriundos de suas próprias fileiras; e iii) defender candidatos afinados com suas posições (MANCUSO, 2007). Consideramos que essas opções não são excludentes, podendo o empresariado optar pelas três formas de ação.

Após o primeiro passo da ação empresarial colocada, temos que avaliar a questão da representação, ou seja, analisar qual é a ação desses atores dentro da arena decisória. A partir de 1988 se observou um grande deslocamento da ação de grupos de pressão, do meio empresarial, do poder executivo para o poder legislativo, justamente pela pluralidade de pessoas políticas, facilitando o contato entre grupos externos e o poder público (DINIZ & BOSCHI, 2004). Com essa mudança de foco da ação empresarial, consideramos que a melhor abordagem para testar a representação do empresariado frente ao Estado, é a de analisar o Congresso Nacional e seus atores políticos².

Ao procurar explicações para a questão preferências-ação-representação-decisão, estão colocadas muitas questões teóricas, de que forma essas palavras estão interligadas na prática e no mundo empírico. Tanto a busca para mensurar todas essas questões é de grande dificuldade, tornando-se desafios fascinantes para os cientistas sociais. As pesquisas, que tiverem como preocupação essa questão, podem proporcionar uma resposta com fundamentos para a questão da relação entre empresariado e poder público em democracias capitalistas: o empresariado realmente ocupa uma posição política privilegiada? (MANCUSO, 2007).

Outro ponto é a abordagem do empresariado, que está presente em muitas pesquisas sobre este grupo, de tratá-lo de forma monolítica, como se tivesse preferências e ações homogêneas e coordenadas. Não podemos de saída aceitar a afirmação corrente de que grupos de indivíduos com interesses comuns tenderiam, usualmente, a promover tais interesses, principalmente se fossem econômicos. Olson coloca em xeque essa proposição de que os indivíduos que partilhem o mesmo interesse ajam em coletividade. O autor coloca que

² Preocupamos-nos nesse momento com a justificativa de tal abordagem, deixando o desenvolvimento da sua operacionalização para depois.

os indivíduos que pertencem a uma mesma organização, podem ter interesses comuns, mas possuem motivações individuais diferentes dos interesses dos demais indivíduos do grupo (OLSON, 1999)

Assim questões dessa ordem: “*porque os empresários...*”, “*porque a burguesia...*”, e mesmo “*a elite empresarial...*”, se tornam proposições vazias. Utilizar esses termos sem os devidos cuidados de conceitualização e, principalmente, sem atentar para a pluralidade e heterogeneidade da atividade empresarial, tornam os resultados obtidos um tanto problemáticos.

Essas pesquisas tratam sobre “o empresariado”, como uma abordagem de classe/grupo econômico, que tem visão de si e que atua de forma homogênea, sem atentar para as especificidades de cada atividade (indústria, comércio, etc.) e cada ramo empresarial (indústria têxtil, indústria automobilística, etc.), e com isso para anseios e formulações de preferências diferentes, colocando em xeque a ação coletiva homogênea dos empresários (BIANCHI, 2007). Dessa forma há a necessidade de outras abordagens sobre a questão do empresariado, sendo que uma possibilidade seria não pensá-los tanto como um grupo, ou classe e passar a abordar seus principais representantes, analisando quem são e como agem.

Resumindo, procuramos um caminho que solucione os dois problemas colocados a cima: representação objetiva e ação coletiva. Nesse momento propomos a utilização de uma categoria analítica para este tipo de estudo: *elite empresarial dirigente*. Acreditamos que este viés tende a trazer ganhos empíricos e teóricos, solucionando a naturalização/problematização das abordagens que tratamos aqui.

Entende-se como elite, não pessoas que possuam uma característica natural, superior, tanto que são colocadas questões de ordem social para tentar compreender o sucesso desses indivíduos em detrimento de outros, por isso a definição pode ser colocada como: “O termo ‘elite (s)’ é hoje em dia em geral aplicado, na verdade, referindo-se a grupos funcionais, sobretudo ocupacionais, que possuem status elevado (por uma razão qualquer) em uma sociedade” (BOTTOMORE, 1974, p.15). E, em relação ao termo dirigente, refere-se há uma minoria organizada com a capacidade de direção, submetendo a maioria voluntariamente ou involuntariamente (MOSCA, 1966). O termo empresarial, nesse caso, se desdobra em duas naturezas da elite, a análise de uma natureza tanto econômica — os empresários —, quanto política, — representação dos interesses de diversos setores do empresariado frente à sociedade e o Estado³.

Consideramos que o estudo da *elite empresarial dirigente* nos traz, principalmente, três contribuições: i) primeira é poder identificar, e assim, caracterizar quem são os indivíduos que compõem essa elite empresarial; ii) por ser um grupo pequeno ocorre a ação coletiva; e iii) observando a ação decisória desse grupo podemos analisar o grau de representação. Estamos colocando aqui duas questões-chave que algumas vezes são consideradas como dadas. A primeira é: Quem é a elite dirigente empresarial? . Essa questão pode parecer simples, mas a partir dela se coloca em xeque abordagens de classe e até mesmo de grupo de ação, pois se defende a abordagem dos atores em si. A segunda é: A elite dirigente empresarial representa “os empresários”? . Novamente, como na questão anterior, estamos procurando meios de explicar determinada coisa, sendo que essa questão implica, também, todo um debate teórico-metodológico de representação política.

Tendo as duas perguntas colocadas à cima como norteadoras de nossas intenções, temos dois problemas sociológicos para serem resolvidos, o do pertencimento e o da representação. Não sabemos, nesse momento, identificar uma determinação de um no outro,

³ Não é nossa preocupação no momento apresentar o marco teórico que está inserido o conceito de *elite empresarial dirigente*, faremos isso na próxima etapa.

mas acreditamos que são concomitantemente significativos e importantes, sem pesar um mais que o outro, para a composição de nossa categoria analítica

Outro problema é a própria composição do universo, pois não existe um método já estabelecido para estes estudos, ocorrendo muitos problemas para a construção e formação da *elite empresarial dirigente*, pois como atestamos, ou não, o pertencimento de um indivíduo dentro de um grupo? Por utilizarmos o termo *dirigente* em nosso estudo, consideramos que a operacionalização se dá, primeiramente, analisando ação política e a representação, para a partir dessa constatação chegar ao pertencimento. Muitos indivíduos podem *pertencer* a um grupo de empresário, ou mesmo a sua “elite empresarial”, sem necessariamente tomar decisões e/ou representar esse grupo, por isso o *dirigente* em nosso conceito, implica em analisarmos as tomadas de decisão, para posteriormente caracterizarmos esses atores como pertencentes ou não ao grupo.

Para obter informações mensuráveis sobre a ação decisória, procuramos analisar a “Agenda legislativa da indústria”, documento anual elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). A Agenda é construída a partir de uma ampla consulta às Federações e Associações de Indústrias de todo o Brasil. Esse processo constitui um dos principais ativos da entidade e expõe a coesão do pensamento da comunidade industrial, definindo com clareza as proposições legislativas que afetam a competitividade das empresas traduzidas durante o seminário Rede Indústria, realizado anualmente, com a participação de representantes das Federações de Indústrias Estaduais e das Associações Setoriais Nacionais. Nesse sentido, a Agenda tem importantes funções a desempenhar, dentre elas a de motivar a aprovação de leis que tenham impacto no desenvolvimento do setor produtivo, bem como, a construção de políticas públicas e programas de governo, reafirmando aos candidatos a cargos eletivos as prioridades legislativas da indústria brasileira.

A teoria das elites

Qual seria a validade do estudo de elites? Para os estudos marxistas, principalmente os estruturalistas, não faz sentido saber quem governa, pois a participação da classe dominante no Estado, direta ou indiretamente, não interfere em sua função, que é reproduzir o modo de produção capitalista (POULANTZAS, 1982). Dessa forma se faz uma sociologia dos efeitos políticos e não dos agentes, um exemplo disso é a questão baseada em qual é a reprodução social das políticas públicas, não importando quem as formula (THERBORN, 1989). Já os teóricos da escolha racional atribuem uma racionalidade aos políticos, que procuram os meios mais adequados para atingir seu fim, maximizando seus objetivos, que seria o caso da reeleição, pautando, assim, todas as suas ações para atingir este objetivo (DOWNS, 1997).

Ao tratar de elites, em geral, a importância de estudos que são dedicados a esta parcela da sociedade que é minoritária, mas que ocupa um espaço privilegiado dentro dela. Apesar de se constituir em uma minoria, não se pode retirar a validade do objeto, dessa forma se colocam três razões que justificam o estudo de elites.

A primeira seria referente à relação que existe entre as elites políticas e as decisões políticas. Considerando que a “elite A” tenha uma “decisão X” que produza o “efeito 1”, não se pode cair no voluntarismo, de atribuir uma ligação direta entre a “elite A” e o “efeito 1”, pois os efeitos não são, necessariamente, relacionados com as intenções da “elite A”, pois esta não tem a capacidade de prever o que irá acontecer no futuro – efeitos perversos. Nesse ponto está a segunda razão, que se refere às opções que a elite toma no processo político,

identificado principalmente em processos de mudança onde surgem novas elites, com opções alternativas, para um mesmo acontecimento⁴.

Desenvolvendo. O que se pode perceber é que diferentes elites produzem efeitos diferentes, mas isso ocorre devido a decisões diferentes, por isso saber a natureza da elite é importante para esclarecer o porquê de realizar uma escolha em detrimento de outra. Dessa forma ocorre uma ligação da “elite A” com a “decisão X”, não ocorrendo mais uma relação de causalidade direta entre a “elite A” e o “efeito 1”

A última razão está no fato da possibilidade de estabelecer uma relação entre as elites políticas e a estrutura social, como se as elites políticas fossem um sismógrafo das mudanças sociais, onde as mudanças nas elites significariam mudanças nas estruturas, necessitando neste caso de um estudo diacrônico (PUTNAM, 1976).

A constituição das ciências sociais como disciplina autônoma, no século XIX, foi fortalecida por diversos autores que estavam criando novas teorias e que, a partir dessas, novas pesquisas eram orientadas. Uma dessas foi a teoria das elites, que surge no final do século XIX e início do século XX, como uma crítica aos movimentos democráticos e socialistas que também estavam ganhando destaque na mesma época. Essa crítica se baseia no fato de que seus principais formuladores, os italianos Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, apresentaram uma lei sociológica que “em qualquer sociedade, em qualquer grupo, em qualquer época ou lugar, havia sempre uma *minoría*, uma elite que, por seus dons, e sua competência e seus recursos, se destacava e detinha o poder, dirigindo a *maioría*.”⁵ (GRYNSZPAN, 1999, p.11). E nesse caso nem o sufrágio universal impediria isso, pelo contrário, legitimaria o poder da minoria. (GRYNSZPAN, 1999).

Onde no começo era mais uma reação às teses igualitárias e democráticas, a teoria das elites, passou a ser aceita para analisar o regime democrático, pois se chega à conclusão que mesmo com este regime, atualmente, ainda percebem-se elites ocupando postos-chave. Como é o caso de Schumpeter que discute a doutrina clássica da democracia. Consideram-se como as bases desta doutrina a vontade geral e o bem comum, mas para ele a vontade do povo não existe, porque não se sabe qual é o bem comum pensado racionalmente, dessa forma, no modelo democrático criado por Schumpeter se faz necessário uma minoria que tomaria as decisões políticas. Sendo que esta minoria teria a capacidade de racionalidade, avaliação crítica e decisão ponderada (SCHUMPETER, 1961).

Mosca realiza um esforço para pensar a política como ela é, focando na questão da elite e procurando mostrar essa superioridade moral por um viés sociológico, recusando as explicações biológicas ou o darwinismo social, que eram duas explicações recorrentes na época. Desde Aristóteles a questão era “*quantos governam?*”, pois de acordo com a resposta o sistema político poderia ser classificado. Mosca muda essa pergunta ao formular uma lei sociológica que em todas as sociedades sempre existiria uma minoria que governa e uma maioria de governados, sendo que essa minoria só possui este domínio, pois é organizada, enquanto a maioria é desorganizada (MOSCA, 1966).

Ao se analisar a definição de Pareto para o termo elite, observa-se que há uma semelhança com Mosca, mas também há uma diferença, pois as explicações que Pareto utiliza abordam o tema das elites com questões de ordem psicológica, e não sociológica como faz Mosca.

Concluindo, assim, que “Estipulemos, portanto, uma classe dos que tem os mais elevados índices no ramo de sua atividade, à qual daremos o nome de *classe eleita* (elite)” (PARETO, 1984, p.76). Após a divisão da sociedade em dois estratos – a classe *não-eleita* e a classe *eleita* – propõe-se mais uma divisão no interior da classe eleita, sendo esta: i) a classe

⁴ Como é o caso de CARVALHO que será tratado na revisão bibliográfica.

⁵ Grifo nosso

eleita de governo e ii) a classe eleita não de governo, composta de indivíduos que não possuem a “etiqueta”⁶ necessária para o cargo que ocupa.

Como foi colocado anteriormente, pode-se perceber que, tanto Pareto, quanto Mosca estão abordando o tema das elites referindo-se a grupos políticos que exercem o poder dentro da sociedade, ou que possuem a capacidade de fazê-lo e, para ambos, essa minoria – *classe eleita* ou *classe dirigente* -, sempre existirá para controlar o restante da sociedade. Mas de tempos em tempos essa minoria sofre mudanças, o que se dá a nomenclatura de *circulação das elites*, seja por um recrutamento de indivíduos de estratos inferiores, seja pela incorporação de um novo grupo, ou, até mesmo, pela substituição total da elite, como ocorre nas revoluções, onde uma contra-elite toma o poder. (BOTTOMORE, 1974)

A questão de divergência é que Pareto explica a capacidade de comandar e essa circulação através de questões psicológicas, que seriam os resíduos e derivações que as elites possuem. Os resíduos seriam sentimentos, instintos que o homem possui e que se manifestam através das derivações, que seriam as justificativas da conduta, como se fosse um véu sobre a conduta humana. Conclui Pareto que, a causa dos distúrbios sociais ocorre devido ao acúmulo de resíduos considerados importantes para o exercício do poder nos estratos inferiores e, da mesma forma, a diminuição desses resíduos nos indivíduos que ocupam os postos de elite, dessa forma ocorrendo a mudança na classe eleita. Mosca apresenta essa justificativa por vias sociológicas, explicando o surgimento de novos elementos dentro da elite pelo aparecimento de novas forças sociais que representam novos interesses, colocando que a fórmula política é compatível com o tipo social que está colocado. Assim o recrutamento da elite será na forma do sufrágio dentro de ideais liberais ou, pelo contrário, será uma imposição se a sociedade for autocrática, da mesma forma dentro de uma sociedade democrática pode ocorrer um recrutamento em diferentes camadas da sociedade, ao contrário do que ocorreria em uma sociedade aristocrática, onde a origem social determina o pertencimento ou não a elite.

Outro autor que também é considerado um dos formuladores da teoria das elites é o alemão Robert Michels, que segue duas linhas para chegar à sua conclusão, a sociologia das organizações e a psicologia das multidões. A sociologia das organizações pode ser definida como a necessidade de organização de uma classe para atingir seus objetivos, sejam eles econômicos ou políticos, pois, com a organização, pode ser criada uma vontade coletiva, e como ela é baseada no princípio de economia de forças, uma classe fraca organizada⁷ se torna uma arma contra uma classe forte (MICHELS, 1982). Neste caso Michels está naturalizando a psicologia das massas, como se estas tivessem uma propensão inata para serem comandadas, uma necessidade de chefes. Assim, como as massas são incompetentes, volta-se à questão da organização, pois se torna necessário um pequeno grupo organizado que responda por essa massa. Este grupo por sua vez, e devido ao aumento de institucionalização, acaba sendo um grupo especializado, possuindo um monopólio do saber, em função das exigências organizacionais, e tem a necessidade de responder de maneira rápida e eficiente a certas questões. Dessa forma cria-se um direito moral à delegação, tornando, os antes representantes organizados das massas, agora profissionais da organização com interesses próprios. Essa questão é exemplificada por Michels quando analisa os delegados do partido operário e chega à conclusão que “Num partido, os interesses das massas organizadas que o compõem estão longe de coincidirem com os da burocracia que os personifica”. Assim Michels elabora a lei de bronze da oligarquia, que, em suas palavras, pode ser definida assim: “a organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os

⁶ Pareto usa este termo para definir os atributos que colocam os indivíduos dentro de determinados grupos.

⁷ Michels dá o exemplo da classe operária

mandantes, dos delegados sobre os que os delegam. Quem diz organização, diz oligarquia” (MICHELS, 1982, p. 238).

Wright Mills procura demonstrar que nos Estados Unidos, na época, existia uma elite do poder, que era composta pela elite militar, econômica e política, sendo que essa elite do poder não possui o poder, ou seja, o poder não é inerente a ela. A elite goza desse atributo, pois ocupa posições-chave dentro das instituições. Assim coloca Mills: “Podemos definir a elite segundo suas posições na direção das instituições: a elite são os que estão no topo das principais hierarquias e organizações da sociedade moderna” (WRIGHT MILLS, 1985, p. 63) e continua “O poder não é de um homem; a riqueza não se encontra na pessoa do rico; a fama não é inerente a ninguém. Essas coisas exigem instituições e públicos como meios através dos quais são exercidas; de fato, estas são condições indispensáveis à sua existência” (WRIGHT MILLS, 1985, p. 68)⁸.

Outra questão colocada por Wright Mills é relacionada com o grau de *homogeneidade* e *coesão* das elites, pois para o autor há um processo de formação de *altas rodas* onde se encontra e onde é recrutada a elite do poder. A questão é que acabam se assemelhando as origens sociais e a carreira dos membros que compõem a elite, em suas palavras: “Quando as exigências dos altos postos em cada uma das principais hierarquias se tornam semelhantes, os tipos de homem que os ocupam – pela seleção e pelo treinamento – se tornam semelhantes” (WRIGHT MILLS, 1981, p. 339) e ainda admite que “Com o aumento, em volume e importância, dos negócios entre as três ordens, também aumenta o tráfego de pessoal” (*Ibid*, p. 339) o que contribui para o aumento da unidade desta elite, pois torna o seu recrutamento fechado.

Outros dois autores que tratam das questões de *homogeneidade* e *coesão* são Anthony Giddens e Suzanne Keller. Giddens elabora uma tipologia para classificar os dados sobre elites envolvendo três dimensões: i)recrutamento/canais sociais, ou seja, qual o grau de abertura do recrutamento da elite, se é aberto ou fechado, e quais seriam as avenidas de acesso percorridas pelos que chegam à elite; ii)organização/estrutura, procurando analisar qual é o grau de integração social entre os grupos de elite, e o quanto estas elites compartilham idéias e um *ethos* moral; e iii)o poder efetivo, isto é, analisar até que ponto o poder está concentrado nas mãos das elites ou difuso na sociedade. A partir na análise dessas três estruturas, pode-se caracterizar um tipo de elite, como exemplo, elite coesa e elite abstrata (GIDDENS, 1974). Já Keller procura analisar a questão da “meritocracia” que o indivíduo possui, ou seja, se o indivíduo ocupa determinada posição pelos seus próprios méritos, ou se é por outros meios, que não este. Desta forma a autora vai analisar os atributos que as elites possuem, pois estes não apenas caracterizam os indivíduos, mas os papéis particulares que eles assumem, dividindo estes atributos em três tipos principais: i)naturais, que se referem a características que diferenciam os indivíduos, como cor, sexo e idade; ii)conquistados, que podem ser conseguidos pelo indivíduo através dos seus esforços, como honra, riqueza ou popularidade; e iii)funcionais, que são referentes à capacidade de liderança, de solução de problemas e eficiência. Uma questão observada pela autora é que as elites tendem a ser mais homogêneas quanto a atributos naturais do que quanto a atributos conquistados (KELLER, 1967).

Existem alguns trabalhos que abordam as elites brasileiras que é o caso de Love e Carvalho. Love discute não só origem social como também padrões de carreira política, sobre a elite política paulista, no período de 1889 a 1937. Segundo Love, a elite brasileira era, em geral, recrutada dentro das mesmas camadas sociais, cuja identidade era dada por experiências e valores partilhados em comum e por padrões de carreira semelhantes. Love

⁸ A partir dessas questões elabora o método posicional, que é adotado nesse trabalho e será mais bem apresentado na metodologia.

analisa que o fato de nunca ter incluído um elemento proveniente da classe trabalhadora é um bom indicador do grau de homogeneidade da liderança política paulista. Outro indicador de homogeneidade apontado por ele é dado pela extensão e tipo de educação recebida pelos membros da elite paulista, pois mais de três quartos eram bacharéis em direito ou medicina. Observa, também, o grau de regionalismo que a elite possui, pois a maioria era recrutada localmente (LOVE, 1982)

Carvalho também analisa o caso brasileiro, mas referente à independência. O autor parte da idéia de que a decisão de fazer a independência com a monarquia, de manter unida a ex-colônia, de evitar o predomínio militar, de centralizar as rendas públicas, foi uma opção política entre outras possíveis na época. Mas por serem decisões políticas, isso é, escolhas entre alternativas, é necessária a busca da explicação no estudo de quem tomou essas decisões, ou seja, o estudo da elite política. A partir dessa questão se coloca o grau de homogeneidade da elite, pois quanto mais homogênea for, seria mais estável o processo de formação do Estado. Expõem que esta homogeneidade pode provir de várias fontes, dando o exemplo do caso inglês que é de natureza social (origem de classe), porém observa que raramente este tipo de homogeneidade era suficiente para dar coesão às elites. Sendo assim havia outros fatores que proporcionavam, com muito mais eficácia, essa coesão, não havendo a necessidade da elite ser recrutada em setores homogêneos da população, mas que através da educação, treinamento e carreira, eram desenvolvidas características que as levavam a agir coesamente (CARVALHO, 2003).

Descrição preliminar dos dados

Utilizando as “Agendas legislativas da indústria” (ALI), elaboradas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), foi elaborado um banco de dados, com as informações contidas dentro desse documento. Foram abordadas as proposições que tivessem relação com a Câmara dos Deputados, desconsiderando o Senado Federal, mas considerando as proposições do executivo que estivessem tramitando na Câmara. As variáveis que consideramos mais importantes nesse instante são: i) a natureza da proposição legislativa; ii) o partido do proponente; iii) a temática a que se refere a proposição; e iv) a posição da CNI frente a proposição legislativa. Esses dados se encontram exatamente como estão expostos na ALI, sem qualquer modificação de nossa parte.

Até o momento já estão tabuladas as agendas de 2007, 2008 e 2009, totalizando 229 proposições legislativas. Dentre elas, a mais comum é o *projeto de lei* (PL), totalizando 72,5% de toda a proposição legislativa. Em segundo lugar temos o *projeto de complementar tramitando na Câmara dos Deputados* (PLP), com 14%; seguido do *projeto de lei da câmara tramitando no senado federal* (PLC)⁹, com 7,4%; após temos as *propostas de emenda à Constituição* (PEC), com 4,8%; e por último o *projeto de decreto legislativo*, com 1,3%.

⁹ Apesar das PLC's estarem circulando no Senado Federal, elas são projetos cujas proposições são de Deputados Federais.

Natureza

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	PDC	3	1,3	1,3	1,3
	PEC	11	4,8	4,8	6,1
	PL	166	72,5	72,5	78,6
	PLC	17	7,4	7,4	86,0
	PLP	32	14,0	14,0	100,0
	Total	229	100,0	100,0	

Em relação aos partidos dos propositores temos:

Partido

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Poder Executivo	30	13,1	13,1	13,1
	PP	16	7,0	7,0	20,1
	PDT	1	,4	,4	20,5
	PT	59	25,8	25,8	46,3
	PTB	15	6,6	6,6	52,8
	PMDB	21	9,2	9,2	62,0
	PR	13	5,7	5,7	67,7
	PPS	9	3,9	3,9	71,6
	DEM	12	5,2	5,2	76,9
	PRTB	2	,9	,9	77,7
	PSB	3	1,3	1,3	79,0
	PV	9	3,9	3,9	83,0
	PSDB	26	11,4	11,4	94,3
	PC do B	13	5,7	5,7	100,0
	Total	229	100,0	100,0	

Como podemos observar, o PT é o partido com mais proposições que constam na ALI, com 25,8% de proposições, seguido pelo PSDB com 11,4%. Após está o PMDB, em terceiro, em quarto o PP, em quinto o PTB, em sexto o PC do B e o PR, em sétimo o DEM, em oitavo o PPS e o PV, em nono o PSB, décimo o PRTB, e em último, com uma proposição, o PDT. Observamos que o Poder Executivo possui um papel importante nas proposições legislativas, com 13,1%. Outro ponto a ser observado é a posição do DEMOCRATAS, que ocupa o oitavo lugar em proposições legislativas na ALI. Mas o que soa estranho mesmo é o grande número de proposições do Partido dos Trabalhadores que constam na ALI¹⁰.

A ALI é dividida em temáticas, as proposições mais frequentes são as relacionadas com as *indicações setoriais*, totalizando 24,5%. Este tema tem como intuito considerar sugestões específicas dos setores industriais, as entidades foram estimuladas a priorizar

¹⁰ Nesse ponto há questões específicas, que tangem não apenas o caso do PT, mas outras questões sobre os partidos. Por isso deixamos a questão dos partidos para tratar junto com outras variáveis, pra que o ganho analítico seja mais vantajoso.

aquelas proposições que interessassem aos seus respectivos setores. Entretanto, verifica-se que aquelas indicações, apesar de afetarem em um primeiro momento interesses imediatos dos setores, em verdade, por representarem novas hipóteses de interferência do Estado na economia, abrem precedentes que interessam a todas as empresas. Questões como a propaganda, tributação e regulamentação de setores específicos da indústria aparecem aqui com destaque, não só por se referirem a princípios constitucionais fundamentais como os da livre iniciativa, livre comunicação e livre concorrência, mas por, muitas vezes, atingirem um dos princípios basilares para o setor industrial: a competitividade.

A segunda temática que mais aparece é a de *legislação trabalhista*, com 23,6%. Para a CNI, tradição de muita legislação e pouca negociação é marca desse sistema. As transformações tecnológicas e de gestão exigem foco em produtividade, capacidade de adaptação e resposta ágil das empresas. Esses desafios pressionam por mais qualificação profissional, trabalho em equipe, divisão de tarefas, desverticalização da produção, parcerias e alianças flexíveis. O atual sistema de relações do trabalho não favorece o desempenho eficaz das empresas. Para isso, a moderna concepção das relações de trabalho exige segurança jurídica, livre negociação, aumento da produtividade e das taxas de emprego, redução dos custos de contratação, bem como melhoria de salários e do ambiente laboral, de modo a garantir a validade dos contratos, propiciar agilidade e justiça na solução de eventuais conflitos, aumentar os incentivos para que as empresas operem na formalidade e criar condições propícias para o pleno desenvolvimento socioeconômico.

Em terceiro está a *regulamentação da economia*, com 18,3%. O funcionamento eficiente do setor privado pressupõe a existência de normas claras e estáveis que garantam segurança ao investidor. Essas normas devem ser estabelecidas de forma a gerar um baixo custo de transação da economia e permitir um processo ágil de adaptação do setor produtivo às inovações tecnológicas e institucionais. O processo de regulamentação da economia deve ser elaborado com a preocupação de não criar barreiras à competição e incertezas sobre os direitos de propriedade. O desenho da regulamentação deve ter como referência a importância de ações preventivas e educativas, os efeitos sobre os custos das empresas e sua capacidade de adaptação no tempo, a consulta às partes afetadas e o respeito às normas e aos acordos internacionais. O excesso de regulamentação pode ser fatal às empresas, em razão dos custos que lhes são impostos. A ausência de regras e a existência de regulamentos inapropriados às novas condições da economia podem também se constituir em obstáculo ao pleno aproveitamento do potencial produtivo do país.

O *sistema tributário* se encontra em quarto lugar, com 12,2%. De acordo com a CNI o Sistema Tributário Nacional é anacrônico e deficiente. Foi, originalmente, desenhado há décadas e para condições distintas das que hoje prevalecem na economia brasileira. Desde sua criação, tem sofrido diversas modificações, em sua maioria, com o objetivo de aumentar o poder de arrecadação. Tais transformações geraram uma estrutura tributária repleta de distorções e sem qualquer característica orgânica, com impactos negativos sobre a alocação de recursos e a competitividade dos produtos brasileiros. A carga tributária se concentra em setores específicos da economia. Há inequívoca sobretaxação do setor produtivo, especialmente do setor industrial, e persiste a tributação sobre as exportações e sobre os investimentos. O universo de contribuintes é reduzido, representado pelas empresas do setor formal e pelos trabalhadores assalariados, que suportam a maior parte do ônus tributário. As empresas competem em desigualdade de condições e os preços são inflacionados pelos tributos. A competitividade dos produtos nacionais é ainda prejudicada pela complexidade do sistema tributário, que impõe elevados custos acessórios às empresas.

A questão do *meio-ambiente* só foi adicionada na ALI no ano de 2008, mas mesmo assim, já ocupa do quinto lugar com 8,3%. Para a CNI a importância desse tema está relacionada com a legislação ambiental, que deve ser aperfeiçoada para induzir o

desenvolvimento sustentável, de modo a criar condições favoráveis para o crescimento do País com respeito ao meio ambiente e desenvolvimento social. Para gerar confiança nos investidores é fundamental a qualidade da regulamentação ambiental. A competitividade do setor produtivo e a necessidade de investimentos exigem normas estáveis e simplificadas, bem como definições claras e precisas das atribuições e competências dos órgãos ambientais.

A *infraestrutura social* está em sexto lugar, com 4,8%. As mudanças econômicas e tecnológicas das últimas décadas exigem cada vez mais empresários e trabalhadores qualificados e capacitados. A educação e a saúde têm um papel fundamental neste ambiente. A ausência de uma oferta adequada de serviços de educação e saúde vem transferindo crescentemente para as empresas a responsabilidade de treinar e garantir assistência médica adequada a seus funcionários. As empresas modernas têm destinado recursos significativos, de modo a suprir essas carências, que acabam por representar uma parcela significativa de seus custos. Em síntese, tem-se um sistema onde se gasta muito e mal, onde há um excesso de encargos sobre as empresas e onde, paradoxalmente, os serviços públicos atinentes à infraestrutura social são de precária qualidade.

Em sétimo lugar estão as *questões institucionais*, com 3,9%. A CNI acredita que a estabilidade política e econômica duradouras exige o aprimoramento das instituições políticas e do Estado. Aumentar a qualidade da governabilidade e da democracia é parte de um processo de aperfeiçoamento contínuo. Essa agenda inclui reformulações nos sistemas partidário, eleitoral e de justiça. A indústria reivindica a intensificação do debate sobre reforma das instituições políticas, na expectativa de que resulte no aprimoramento e na implementação de princípios como os de legitimidade, moralidade, transparência e eficiência. A internalização e a prática de tais conceitos na formulação e execução das políticas públicas terá conseqüências positivas para o desenvolvimento do país.

A *infraestrutura* ocupa o oitavo lugar, com 3,1%. Este tema aborda as condições da infra-estrutura nacional, que, de acordo com a CNI, representam um obstáculo ao desenvolvimento do país. Pois, atualmente, o país se defronta com problemas há muito identificados nas áreas de portos, energia e saneamento básico, a par com o agravamento da situação dos transportes. A saída para a CNI passa por marcos regulatórios adequados e o fortalecimento das agências reguladoras são fundamentais para atrair o setor privado para projetos em infra-estrutura.

Por último, com 1,3%, está o *custo do financiamento*. O custo elevado do financiamento no Brasil é um dos fatores que limita o crescimento da economia e aumenta a desvantagem competitiva das empresas nacionais. São prejudicadas as empresas menos capitalizadas que não contam com recursos próprios compatíveis com suas necessidades de expansão e de capital de giro, e aquelas de menor porte, responsáveis pela maior parte do emprego no país, são as que mais sofrem com a restrição de acesso a crédito a custo razoável. A redução do custo do financiamento requer avanços sustentáveis no campo da estabilidade macroeconômica. Há também necessidade de medidas microeconômicas, como as de natureza regulatória – que estimulem a concorrência e aumentem a eficiência do sistema bancário – e tributária, que reduzam a cunha fiscal sobre a intermediação financeira.

Em relação à posição da CNI frente às proposições legislativas é mais comum ser divergente (44,5%), do que convergente (26,2%). Entretanto, ao agregarmos as posições intermediárias, convergente com ressalvas (22,7%) e divergente com ressalvas (6,6%), as posições de convergência e divergência se equilibram, como podemos ver na tabela abaixo:

Posição da CNI (agreg)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Convergente	112	48,9	48,9	48,9
	Divergente	117	51,1	51,1	100,0
	Total	229	100,0	100,0	

Assim como a tabela de partidos, esta também ocupa um papel meramente descritivo, pois o ganho dessa variável só se dá associada com outras, como é o caso que veremos a seguir.

Análise dos dados e testes estatísticos

Nesse momento, nossa preocupação é analisar as variáveis, que consideramos importantes, que possuem poder explicativo para o posicionamento da CNI frente às proposições legislativas. Acreditamos que ao encontrar um padrão de posicionamento, este achado seja um reflexo da questão da representação empresarial. Primeiramente iremos realizar um cruzamento entre a *posição da CNI* frente às proposições e o *partido* cujo propositor pertence.

Como já vimos anteriormente, o PT ocupa o primeiro lugar em número de proposições da ALI, mas, por outro lado também ocupa o primeiro lugar em divergências da CNI. Do total de 117 posições divergentes da CNI, o PT é responsável por 41% delas, seguido do PC do B que tem com 11,1% de posições divergentes. Estes dois partidos agregados são responsáveis por mais da metade das posições divergentes da CNI, sendo que o PC do B, ao contrário do PT, não possui nenhuma proposição convergente.

Anteriormente, também comentamos a posição do Poder Executivo, que totalizava 30 proposições, e que se fosse entrar em nosso ranking de proposições por partido perderia somente para o PT, ficando a frente do PSDB e demais. Esse ponto já demonstra sua grande capacidade propositiva, e, ao analisar o posicionamento da CNI frente às proposições do Poder Executivo, verificamos que há uma convergência entre o conteúdo dos projetos e as demandas da CNI, pois do total de proposições 21 são tem posicionamento convergente da CNI. Não sabemos explicar o porquê deste fato, pois este trabalho foca na questão da Câmara dos Deputados, mas é um achado interessante e que merece uma atenção e explicação científica.

Já atentamos para a questão dos partidos que mais divergem e já fizemos alusão a questão do Poder Executivo. Agora nos cabe analisar a questão da convergência. Vários partidos possuem proposições tanto como convergentes quanto divergentes, mas o PSDB ocupa um papel de destaque, com 17% de proposições convergentes com a CNI do total de 112, ocupando assim, como partido, a primeira posição de proposições convergentes.

Não é vantagem cruzarmos os dados entre *posição da CNI* e *temática da CNI*, mas sim entre as *temáticas da CNI* e os *partidos*, para que possamos descrever melhor a posição que o PT e o PSDB ocupam na divergência e convergência, respectivamente.

Partido

Posição da CNI (agreg)		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Convergente	Valid Poder Executivo	21	18,8	18,8	18,8
	PP	7	6,3	6,3	25,0
	PDT				
	PT	11	9,8	9,8	34,8
	PTB	10	8,9	8,9	43,8
	PMDB	14	12,5	12,5	56,3
	PR	10	8,9	8,9	65,2
	PPS	5	4,5	4,5	69,6
	DEM	9	8,0	8,0	77,7
	PRTB				
	PSB	3	2,7	2,7	80,4
	PV	3	2,7	2,7	83,0
	PSDB	19	17,0	17,0	100,0
	PC do B				
Total		112	100,0	100,0	
Divergente	Valid Poder Executivo	9	7,7	7,7	7,7
	PP	9	7,7	7,7	15,4
	PDT	1	,9	,9	16,2
	PT	48	41,0	41,0	57,3
	PTB	5	4,3	4,3	61,5
	PMDB	7	6,0	6,0	67,5
	PR	3	2,6	2,6	70,1
	PPS	4	3,4	3,4	73,5
	DEM	3	2,6	2,6	76,1
	PRTB	2	1,7	1,7	77,8
	PSB				
	PV	6	5,1	5,1	82,9
	PSDB	7	6,0	6,0	88,9
	PC do B	13	11,1	11,1	100,0
Total		117	100,0	100,0	

O PT concentra duas proposições na temática da *legislação trabalhista*, sendo que dentro deste tema 50% das proposições são deste partido, seguido do PC do B com 14,8%. Nesse caso percebemos que há uma divergência entre a CNI e as proposições petistas, principalmente as que abordam as questões da legislação do trabalho, demonstrando um afastamento entre essas duas organizações na questão representativa.

Por outro lado, o PSDB transita entre várias temáticas, mas a predominante se refere à regulamentação da economia, sendo que dentro dessa temática há apenas uma posição divergente da CNI em relação a proposições do Partido. Do total de 42 proposições o PSDB é responsável por 19% delas, perdendo apenas para o Poder Executivo com 21,4% de proposições relacionadas à regulamentação da economia.

Nesse momento já podemos observar que existe uma aproximação entre o PSDB e o posicionamento da CNI, mas ainda são necessários algumas considerações e testes, antes de concluirmos.

Ao realizar alguns testes estatísticos observamos que há uma significância entre *partido* e *posição da CNI*, mas sem confirmar uma correlação entre estas duas variáveis. Deixando assim em aberto a relação entre pertencer ao PSDB e haver certa propensão a representação dos interesses empresariais. Por outro lado há uma questão não abordada.

Com o intuito de aprofundar a questão do PSDB, acabamos entrando na questão do partido em relação aos estados brasileiro. Após o cruzamento de algumas variáveis, observamos que ser do PSDB e mais especificamente, ser do PSDB de São Paulo, aumentava muito as chances do posicionamento da CNI ser convergente com a proposição de seus membros. Nesse ponto saímos da explicação partidária, para entrar em outra, que ainda não sabemos.

Analisando os dados, do total das 112 proposições convergentes da ALI, 21,4% pertencem ao estado de São Paulo, ocupando o primeiro lugar no ranking de estados, seguido por Pernambuco, com 13,4%. Com isso encontramos uma ligação entre partido e estados, com o predomínio do PSDB/SP, seguido pelo PTB/PE. Sendo assim a explicação partidária ganha uma dimensão regional, cuja a análise não pode ser feita por nós, nesse momento, entretanto aponta para questões de outra ordem, como a caracterização dos agentes políticos.

Considerações finais

Os estudos de elites procuram explicações diferentes, se formos compará-la com a teoria marxista ou neoinstitucionalista. Suas contribuições vão desde o caráter pro ativo do agente até a sua caracterização, procurando atributos sociais. Nesses termos construímos nossa categoria analítica de *elite dirigente empresarial*, e conseguimos realizar um primeiro teste com ele.

Utilizamos a dimensão pro ativa da palavra dirigente, ou seja, analisamos as proposições da Câmara dos Deputados, cuja CNI considera importante e incluiu em sua “Agenda Legislativa da Indústria”. Entretanto a variável organizacional, partidos, não foi suficiente para relacionarmos a ação legislativa com a representação empresarial. Apesar de existir um padrão no posicionamento da CNI, explicá-lo não está ao nosso alcance.

Por outro lado, não podemos desconsiderar nossos achados, pois são indícios dos caminhos que ainda temos que percorrer. Ao encontrarmos uma grande divergência com as proposições do PT, inclusive por suas proposições serem em grande parte sobre a legislação trabalhista, nos mostra que esse partido não é chave para o entendimento da representação empresarial, ele se torna importante devido a sua tese negativa, nos dizendo só sobre o que ela não é, não demonstrando que ela é.

O que podemos concluir nesse momento é que o predomínio desses dois partidos não é um mero acaso, sendo assim nossa conclusão desse paper fica como hipótese a ser demonstrada no decorrer da pesquisa: a questão do PSDB/SP pode ter relação com a proximidade geográfica da CNI, cuja a sede é no mesmo estado; já a questão do PTB/PE, o atual presidente da CNI é pernambucano e filiado ao PTB. Não queremos nesse momento realizar uma explicação sensacionalista, muito menos jornalística, por isso essa hipótese nos remete a questões de origem social, trajetória política e socialização. Esses três fatores tanto no âmbito social, quanto no âmbito partidário. Sendo que esse apontamento de para onde vai a pesquisa agora não rompe em nenhum momento com a nossa categoria analítica, muito menos com nosso marco teórico, pelo contrário, ratifica.

O estudo da representação política tem como eixo a ação política, que nos remete ao agente político, que aqui tratamos como elite dirigente, qualquer estudo que não foque no indivíduo, não tem a possibilidade de atender para uma relação de representação.