



**(Des) Continuidades no sistema de representação empresarial:  
o processo constituinte de 1987/88 como momento de inflexão  
na atuação dos grupos empresariais**

**GT16 - Grupos dirigentes e estruturas de poder**

**Mariele Troiano<sup>1</sup>**

**Águas de Lindóia, outubro de 2012**

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPG-Pol) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e Bolsista FAPESP.

## **Introdução**

Esta proposta de trabalho visa analisar o processo constituinte de 1987-88 como um momento de inflexão no quadro de representação dos interesses dos grupos empresariais nas políticas do país. Essa constatação confirma a relação existente entre a proliferação de associações empresariais e a representação ineficiente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) na Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

A FIESP foi a única representante das federações e confederação de empresários industriais convidada a discursar em audiências públicas, bem como a formular documentos compostos de artigos para a Ordem Econômica desde a atuação da Comissão Afonso Arinos, na fase preparatória, até a Comissão de Sistematização, já na fase final da ANC. A preponderância da FIESP não se esgotava com a justificativa de sua importância no território nacional. A federação, como base nos jornais analisados e disponíveis no *site* do Senado Federal, sempre esteve ou pretendeu-se estar no controle das negociações no que se diz respeito às preferências do empresariado, ilustrado nas atuações de dois constituintes e representantes do grupo: Afif Domingos (presidente da Associação Comercial do Estado de São Paulo) e Albano Franco (presidente da Confederação Nacional das Indústrias).

As novas associações coletadas foram o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), a União dos Empresários do Brasil (UBE), a Frente Nacional da Livre Iniciativa (FNLI), a Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (CEDES), o Fórum Informal, o Grupo de Mobilização Permanente, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e o Instituto Liberal. Embora neste artigo detalho apenas a fundação do PNBE, foi possível definir uma explicação comum a todas as associações coletadas: suas origens basearam-se em críticas às organizações corporativistas no processo constituinte. Com essas novas associações, houve mudanças substanciais nos padrões associativos e nas formas de mobilização do empresariado como ator político, ampliando e fortalecendo sua capacidade de organização, participação e negociação. Promoveu-se também uma discussão sobre o surgimento de novas lideranças, reorganização dos grupos empresariais e a construção de um novo sistema de representação complexo e híbrido.

Além disso, esta proposta inicial de pesquisa pretende também testar as hipóteses de que houve um conjunto de picos de ruptura e transformação do sistema de

representação dos interesses empresariais. A pesquisa, em etapas futuras, pretende analisar esses aspectos bem como demonstrar que além do afastamento do modelo de atuação institucionalizado, tal como o sistema corporativista, houve um alargamento dos modos de representação, surgindo um sistema híbrido e complexo.

Reforço que o objetivo específico desse *paper* é demonstrar como a ANC pode ser pensada como o primeiro ponto de ruptura de representação dos atores empresariais, para isso, o artigo foi dividido em três partes: uma primeira seção para apresentação do processo constituinte de 1987-88, uma segunda seção sobre os atores empresariais e as novas associações empresariais, e uma terceira seção sobre possíveis levantamentos e agenda de pesquisa. Por fim, apresento as considerações parciais.

### **O processo de formulação da Constituição de 1987-88**

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-88 foi uma arena de múltiplos fluxos baseados em divergências e consensos entre os atores políticos responsáveis pelo trabalho de formulação da Constituição. A mobilização de atores externos e internos foi uma forte característica nesse processo constituinte. Os movimentos em prol da convocação de uma Assembleia Constituinte visavam à cristalização do sistema democrático e continuavam o movimento das Diretas-Já (1983-1984), que reivindicavam eleições diretas para presidente da República (ANDRADE; BONAVIDES, 2006). Desde meados da década de 1970 podiam-se perceber diversos grupos organizados inclinados à mudança institucional. Assim, o período chamado de processo constituinte pode ser estendido para além dos delimitados dois anos de funcionamento da ANC.

Mais que cumprir com mecanismos regimentais, os membros constituintes divididos em seus trabalhos tinham um objetivo a atingir e um resultado a apresentar à sociedade brasileira. A persistência da confecção da Constituição naquele momento representava a consolidação de um Estado democrático.

Durante vinte meses<sup>2</sup>, Brasília e o Congresso tornaram-se receptores não só de sugestões do povo, como também de grupos de interesse e sindicatos, “a presença de

---

<sup>2</sup> Período entre a instalação da ANC em 1 de fevereiro de 1987 e a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988.

todo tipo de lobby, sindicatos e movimentos sociais, era a rotina da ANC e durante vinte meses o Congresso e Brasília transformaram-se no centro da vida dos brasileiros, um exercício de democracia e participação” (SOUZA, 2001, p. 520). Asseguradas por mecanismos regimentais como a descentralização dos trabalhos divididos em Subcomissões e Comissões temáticas, Comissão de Sistematização, bem como inúmeras audiências públicas.

A Constituição de 1988 significou um rearranjo institucional, expressão de um acerto de contas entre o passado e um projeto futuro fortemente influenciado por esse passado que, de modo geral, demandava um modelo de democracia capaz de ampliar os direitos sociais e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades.

O formato descentralizado do processo constituinte corou a proposta da arena democrática e participativa. A descentralização permitia e institucionalizava, por meio de seu regimento interno, práticas de inserção de interesses de grupos organizados<sup>3</sup>. A dinâmica do processo constituinte e da formulação do texto constitucional tornou-se sinônimo de mobilização. O processo constituinte foi caracterizado por um funcionamento que viabilizou a intensa interferência da opinião pública por meio de mecanismos institucionais de participação externa. Baseado em um desenho descentralizado em comissões e subcomissões temáticas e na manutenção de uma ANC soberana, o processo constituinte, de certo modo, foi capaz de romper com o paradigma restrito às instituições e com a formulação de textos constitucionais guiada por técnicos de governo.

Além dos atores externos e atores internos, houve a participação de atores políticos intermediários ou mediadores na ANC, ou seja, de empresários representantes diretos de grandes associações empresariais, que agiram em plenário, porém que não eram constituintes. Segundo esses quesitos, apresenta-se a participação de Mário Amato,

---

<sup>3</sup> Prefiro utilizar o termo grupos de interesses (quando a ação está apenas potencializada) e grupos de pressão (quando a ação é latente) ao invés do conceito de *lobby*. O *lobbying* representa a prática dos membros de grupos que se acercam de burocratas ou parlamentares, nos corredores do Congresso e saguões dos grandes hotéis onde esses se hospedam na tentativa de influenciar-lhes as decisões. Tal prática possui forte caráter pejorativo, no Brasil, ao relacionar o *lobby* a grandes empresários e donos de capital que utilizam a corrupção em nome do poder, assim essa é vista como uma atividade ilícita e a utilização de termo importado da língua inglesa inadequado às atividades brasileiras de negociação. Penso que a permeabilidade às arenas decisórias na Constituinte de 1987-88, institucionalizadas e permitidas a todos os segmentos sociais organizados, prevaleceu perante qualquer ação que tenha sido considerada “de bastidores”. Além disso, não descarto que esses grupos organizados exerceram pressão sobre as esferas do poder e nem que utilizaram diversos meios possíveis e prováveis, inclusive conversas escondidas em hotéis, para satisfazerem seus interesses de classe, corporativos ou de qualquer segmento social.

presidente da FIESP, como o único representante de uma federação estadual convidado a discursar em plenário, entregar documentos e dialogar formalmente com os constituintes.

De 1953 a 1989, Mário Amato foi presidente do Sindicato da Indústria de Artefatos de Papel, Papelão e Cortiça do Estado de São Paulo. Nesse sindicato defendeu as microempresas e a criação do piso salarial. Tornou-se presidente da FIESP em 1986, mantendo-se até 1992. Ele ficou conhecido na mídia por sua imagem apática, polêmica e conservadora, muitas vezes ilustrada pela famosa frase proferida por ele sobre as eleições de 1989: “Se Lula for eleito, 800 mil empresários deixarão o país”<sup>4</sup>.

Mencionado pelo deputado Virgildásio da Senna (PMDB) nas primeiras reuniões da Subcomissão de Princípios Gerais e permanecido sem questionamentos e discussões por conta dos outros constituintes, a confirmação de Mário Amato nas audiências públicas da Subcomissão VI A para discorrer sobre as preocupações da classe empresarial pareceu ter ocorrido de forma natural e automática. Para as 14 reuniões ordinárias, do período de 22 de abril a 12 de maio de 1987, foram convidados 22 palestrantes para discorrerem acerca de cinco temas. Foram eles: “Intervenção do Estado na ordem econômica, preservação de valores e interesses comuns e individuais. Conveniência e limites”; “O subsolo, a União e os Estados. Monopólio estatal do petróleo e outros monopólios”; “Nacionalidade da pessoa jurídica e reserva de mercado”; “Empresas estatais e seu controle pela sociedade”; e “O Planejamento econômico do Estado na sociedade democrática”. Para esse debate, entre os constituintes Delfim Netto e Virgildásio da Senna, estavam ex-ministros, jornalistas, presidentes de empresas, associações e Mário Amato, como o único representante de todas as federações estaduais e confederação nacional<sup>5</sup>.

Na ocasião, Mário Amato expôs os pontos considerados imprescindíveis para a FIESP, tais como: 1) direito às empresas privadas de exploração nas atividades econômicas; 2) desempenho de atividade econômica autorizada por lei especial e, excepcionalmente, ao Estado; 3) livre associação de pessoas e capitais para exploração da atividade econômica; 4) função social da propriedade; 5) livre concorrência e igualdade entre as empresas; 6) direito de propriedade garantido; 7) proibida expropriação, salvo em casos previamente definidos em lei, necessidade ou utilidade pública de interesse

---

<sup>4</sup> Ver <<http://www.fiesp.com.br>>.

<sup>5</sup> Ver atas da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica.

social, mediante prévia e justa indenização; 8) proibida intervenção do Estado no processo econômico que resulte em limitar a rentabilidade da empresa privada, dificultar o seu desenvolvimento tecnológico ou restringir sua livre gestão; 9) assegurar condições de trabalho e de vida aos trabalhadores compatíveis a dignidade humana. Por fim, ele falou sobre a importância do sistema capitalista. Esses pontos foram lidos em plenário com o título de “Os dez mandamentos do empresário” e foi entregue ao presidente da Subcomissão VI A com um anexo contendo assinaturas dos empresários. Esse depoimento foi visto nos jornais como destaque, porém um pouco sufocado pela notícia que o ministro Maílson da Nóbrega deixaria seu cargo nesse mesmo dia (JORNAL DA TARDE, 28/04/1987).

Contudo, essa não foi a única aparição, intervenção e manifestação de Mário Amato. Ele também esteve na Comissão de Sistematização, quando foi à tribuna para defender as emendas populares de iniciativa do Fórum Informal dos Empresários. Seu discurso foi marcado pela ênfase na crença inabalável nos princípios que nortearam a livre iniciativa. Ele defendeu a propriedade privada, a privatização e a união entre capital nacional e estrangeiro e expôs sua expectativa do período de transição, como a passagem para um regime de mercado com competição sadia e franca (JORNAL DA TARDE, 04/09/1987). De fato, em relação ao discurso anterior, nenhum ponto apresentado havia sido radicalmente transformado, nem sido inserido diretamente na discussão.

Apesar de sua atuação direta na ANC, pode-se considerar que Mário Amato foi um ator político sem êxito na representatividade dos interesses empresariais, não só por refletir as amarras de um sistema corporativista, mas por comportar-se como um tecnocrata dos moldes descritos por Cardoso (1975) em os “anéis burocráticos” do Regime Militar. A preocupação de Mário Amato foi mais empresarial que política, ele não compreendeu o processo constituinte, nem a importância da negociação e permaneceu engessado em um passado histórico pouco representativo.

### **A proliferação de associações empresariais**

O objetivo central desta seção é apresentar a proliferação de entidades empresariais, como reflexo da representação não efetiva da FIESP na ANC, acentuada na segunda fase dos trabalhos em plenário. Com base nestas constatações, analiso o *boom* de

entidades empresariais a partir de algumas informações relevantes: o grande número de novas entidades e as justificativas de suas origens baseadas em críticas às organizações corporativistas no processo constituinte, seja de modo direto, como nos casos do PNBE, da UBE, da FNLI, da CEDES, do Fórum Informal e do Grupo de Mobilização Permanente, que argumentaram a favor de uma união e coesão entre os representantes do empresariado, maior divulgação de seus interesses e, até mesmo, uma insatisfação do modo de representação dos interesses da classe, encabeçados pela FIESP, na ANC; seja de modo indireto, como no caso do IEDI e do Instituto Liberal, que defenderam a ampliação da difusão de novas ideias liberais.

Para melhor exemplificar meu argumento, analiso o surgimento do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). O PNBE surgiu em 1986 com o intuito de cobrir um foco de descontentamento e de reformulação das atitudes tradicionais do empresariado. O movimento, que se iniciou com encontros no Hotel Maksoud Plaza, foi lançado publicamente em um evento que reuniu cerca de 2.600 empresários (dois mil a menos do que o esperado) no Palácio das Convenções do Parque Anhembi, em São Paulo, para em princípio, participarem de uma audiência pública com o ministro da Fazenda Luís Carlos Bresser Pereira e apresentarem um documento — em fase de elaboração — com alternativas e sugestões elaboradas de acordo com os princípios da livre iniciativa. A reunião foi convocada com o propósito de debater as proposições dos empresários que seriam apresentadas por Mário Amato à ANC. Esse acontecimento, apesar de pouco divulgado pela imprensa, refletiu a dimensão da representação do empresariado (MENDEZ, 1999).

Contudo, Mário Amato recusou o convite para presidir a reunião e reagiu contra o evento, organizando um boicote na mesma hora na sede da federação (MENDEZ, 2004, p.58). Para penalizar os membros e participantes ativos do PNBE e associados da FIESP, Amato destituiu três nomes da diretoria da FIESP: Paulo Butori, diretor-adjunto do departamento de Estatística; Oded Grajew, diretor-adjunto do departamento de expansão Social e Bruno Nardini, vice-presidente do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento) e diretor adjunto do departamento de Cooperação Sindical (MENDEZ, 1999; 2004).

Durante o encontro do PNBE foi divulgado um documento contendo os cinco pontos básicos defendidos pelo movimento: demonstração da importância e da necessidade da independência da livre iniciativa no desenvolvimento político, econômico

e social do País, garantindo emprego aos trabalhadores; necessidade de um plano econômico consistente e contínuo; redução do papel do estado nas atividades, que deveriam ser de competência exclusiva do setor privado; redução urgente do déficit público; e, estabelecimento de uma Constituição livre e soberana, com participação ativa da iniciativa privada (GAZETA MERCANTIL, 27/05/1987).

O PNBE foi apresentado como um movimento político para conter o avanço do Estado na economia brasileira e uma resposta das bases empresariais à morosidade das decisões da cúpula empresarial do país, a qual os próprios membros das entidades admitiam: "A crise econômica aconteceu tão rapidamente que se criou uma defasagem relativamente grande entre as bases e a cúpula. A insatisfação da base se acelerou e as lideranças tradicionais não tiveram tempo de se antecipar aos fatos", declarou Nildo Massini, 47 anos, vice-presidente da FIESP. Paulo Butori, 38 anos, presidente da Abifa (Associação Brasileira da Indústria de Fundição), disse que o movimento criado pelo PNBE surgiu a partir da "insatisfação das bases com a falta de ação na hora adequada demonstrada pela cúpula empresarial do país", enquanto Aldo Lorenzetti, 48 anos, presidente da Abinee (Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica), preferiu não subir ao palco junto com as lideranças do PNBE no dia de seu lançamento, alegando "deixar todas as atenções sobre as lideranças empresariais que estão surgindo" (FOLHA DE S. PAULO, 10/06/1987). Joseph Michael Couri, um dos coordenadores do movimento e diretor do CIESP, afirmou que o PNBE surgiu da "incapacidade de articulação das elites empresariais do País em torno de um projeto de conclusão da transição democrática e que questiona as posturas das tradicionais lideranças empresariais, que estão muito quietas, colocando panos quentes e fazendo vistas grossas" (GAZETA MERCANTIL, 31/05/1988).

O PNBE foi um grupo de mobilização criado não só para atuar no dia a dia da economia nacional, como também para posicionar-se a favor da defesa da livre iniciativa na Constituinte e promover o entendimento com os interesses dos trabalhadores. O PNBE descrevia-se como uma entidade não governamental brasileira, de âmbito nacional, formada por empresários de todos os ramos da atividade econômica, de todas as regiões do país e de portes de empresa, que lutavam pelo aprofundamento da democracia nas diversas instâncias da nação - governos da União, Estados, Municípios, tanto quanto entidades da sociedade civil. Era formado por um grupo de jovens empresários com percepções políticas consideradas modernas a favor da livre iniciativa, da redução do



papel do Estado na economia, de uma política econômica consistente e da preocupação com uma política social. Ao mesmo tempo, tentavam desvincular a existência de intrigas e disputas internas com a FIESP e salientavam a importância de uma associação unida, não setorial e não pertencente, paralelamente, a nenhuma entidade empresarial (JORNAL DA TARDE, 29/05/1987).

Assim, a maioria dos os membros fundadores do PNBE haviam sido membros da FIESP. A criação do PNBE foi consequência de uma crescente desilusão com os métodos e tomada de posição da entidade sem consulta as bases e aos filiados (MENDEZ, 1999). Outro fator que os incomodavam era a posição de Mário Amato (presidente da FIESP) ao convocar uma Assembleia Extraordinária para implantar um colégio eleitoral restrito, em substituição ao voto direto dos representantes das cerca de doze mil empresas associadas. Isso soou como estopim para os membros do PNBE que resolveram criar uma entidade representativa empresarial considerada, por seus fundadores, mais democrática (MENDEZ, 1999).

Dentre as principais atuações do PNBE no período da Constituinte, merece destaque o “Dia Nacional de Reflexão sobre a Estabilidade”, no qual foram convidadas ao debate mais de três mil entidades patronais (sindicatos e associações) visando o recolhimento de 300 mil assinaturas de representantes das classes produtoras nacionais a serem enviadas a José Sarney e Ulysses Guimarães.

Certamente, os nomes principais para a formação da organização do PNBE foram: Oded Grajew, Paulo Butori e Bruno Nardini. As destituições dos membros citados comprovam que a origem do PNBE está relacionada a contraposições às atuações da FIESP. O perfil dos empresários citados indica a divergência de estratégias, a partir de uma preocupação com a temática social discrepante da estratégia assumida pela FIESP de concentrar forças na temática econômica. Oded Grajew (presidente da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos), por exemplo, afirmava a necessidade de buscar mudanças “os empresários estão dispostos a debater com os trabalhadores em torno de objetivos comuns e ser questionado sobre no que os empresários estariam dispostos a ceder. O entendimento supõe que todos terão de dispor de alguma coisa, mas isso é o segundo passo.” (GAZETA MERCANTIL, 27/05/1987). Com relação ao início das conversações com os trabalhadores, Paulo Butori, um dos coordenadores do PNBE, afirmou que “os empresários não poderiam entrar em contato com os trabalhadores

enquanto suas próprias bases não estivessem totalmente organizadas, porque os trabalhadores são uma classe mais mobilizada" (GAZETA MERCANTIL, 27/05/1987).

Portanto, o PNBE institucionalizou-se em 1990 com a justificativa de que a FIESP comportava-se de modo muito limitado e forçava os empresários ter a mesma postura que sua diretoria e presidência (MENDEZ, 1999). O PNBE existe até hoje com seus objetivos institucionais ligados às questões sociais relacionadas à ética, justiça social e cidadania<sup>6</sup>.

Assim, a proliferação de entidades empresariais, além de estar relacionada à busca de representatividade durante a Constituinte, pode ser entendida pela dificuldade do sistema corporativista e de seus representantes em assegurar os interesses da classe (DINIZ, 1992, 1996, 1997; DREIFUSS, 1989). A reestruturação do sistema representativo ocorre quando demandas de uma classe não são expressas com eficiência. A dissolução de uma estrutura sindical corporativista ocorre quando o Estado não deseja mais manter a relação estabelecida e, também, quando as próprias lideranças empresariais setORIZADAS desejam o fim das entidades únicas e exclusivas, cada vez mais esvaziadas e distantes de atingirem a totalidade da representação (LEOPOLDI, 2000, p.305). Com isso, o período da Constituinte pode ser considerado um ponto de inflexão no sistema de representatividade empresarial não só pelo *boom* de entidades empresariais, como também pela ineficiência de representação e dissidência dos quadros compositores das organizações originadas no sistema corporativista.

A negociação, que no regime autoritário limitava-se à esfera do Estado, com a abertura democrática estendeu-se ao parlamento e às organizações da sociedade (GROS, 2002, p. 10), obrigando o empresariado a buscar novas formas de participação na formulação e propostas de diretrizes que, conseqüentemente, também se multiplicavam. Houve uma mudança essencial nas relações entre Estado e empresários a partir da Constituinte: de um lado a manutenção do funcionamento das federações empresariais; de outro lado, a obrigação do reordenamento das posições empresariais, seja na criação de novas associações, seja na reorganização de suas lideranças (DINIZ, 2012).

Com essas novas associações houve mudanças substanciais nos padrões associativos e nas formas de mobilização do empresariado como ator político, ampliando e fortalecendo sua capacidade de organização, participação e negociação. Promovendo

---

<sup>6</sup> Disponível em <<http://www.pnbe.org.br/quem-somos.html>>. Acesso em 12/10/2011.

uma discussão sobre o surgimento de novas lideranças, reorganização das elites e a construção de um novo sistema de representação complexo e híbrido.

O quadro abaixo resume as principais características das novas associações empresariais.

#### Quadro-resumo das novas associações empresariais e suas principais características

Associação	Origem	Principais fundadores	Objetivos Principais	Justificativas de origem	Existência
PNBE	1986	Oded Grajew Paulo Butori Bruno Nardini	Defesa da livre iniciativa e política social	Descontentamento representativo	Sim
IEDI	1989	Eugênio Staub Mauro F. Arruda	Defesa da livre iniciativa	Diferenciação e difusão de ideias liberais	Sim
UBE	1986	Antônio de O. Santos	Coesão e união dos empresários	Contra a fragmentação	Extinta
CEDES	1980	Paulo R. de Castro	Mobilização dos empresários	Contrários a desarticulação da classe	Extinta
Instituto Liberal	1983/87	Jorge Gerdau	Difusão de ideias liberais	Diferenciação e difusão de ideias liberais	Sim

Fonte: elaboração da autora.

Assim, as razões apontadas negam a efetividade da representação da FIESP, percebida, *a priori*, como única representante do empresariado na ANC. A organização institucional da FIESP herdada do sistema corporativista não promovia o sentimento de pertencimento dos membros ao grupo atuante, bem como proporcionava uma busca constante de redefinição de uma identidade coletiva. A insuficiência de representação da FIESP indica a defasagem do sistema corporativista<sup>7</sup> na representação dos interesses da

<sup>7</sup> Na tentativa de controlar a participação de grupos de interesses em momentos decisórios, Getúlio Vargas criou um invólucro por meio de medidas que aproximaram mais o Estado dos atores empresariais. Conforme Nunes (2003), o corporativismo surgiu como instrumento de intervenção efetiva do Estado e materializou-se por meios de inúmeras agências paraestatais de controle. Paralelamente à criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, “Getúlio Vargas propôs a sindicalização patronal e dos trabalhadores por meio do decreto 19.770 de 1931” (LEOPOLDI, 2000, p. 76). Com esse decreto, as organizações representativas ganharam legalmente um lugar no interior do Estado definido por meio de uma estrutura hierárquica: no topo, estariam as associações de classe denominadas confederações com representação nacional; em segundo lugar, representando os interesses estaduais, estariam as federações; enquanto os sindicatos ocupariam o terceiro lugar como associações de representações regionais (LEOPOLDI, 2000). A mesma estrutura hierárquica também foi aplicada aos representantes dos trabalhadores, seguida de uma reação dos empresários. Esses recusaram a simetria do sistema

classe empresarial no que se refere à ausência de articulação entre os diferentes níveis hierárquicos de representação, à respectiva autonomia de suas cúpulas, o descompasso entre discurso e prática, presidentes sem poderes de lideranças, negociação com o Executivo e a deficiente comunicação entre os diversos grupos de interesse visando à aprovação de suas propostas.

Essas características podem ser compreendidas com base em interpretações de *path dependency*, ao considerar legados de sua estrutura organizacional, moldada no sistema corporativista. Assim, os atores mesmo tendo uma liberdade de ação, agem estrategicamente conforme regras institucionais pré-definidas (FERNANDES, 2002). Explicações de *path dependency* comprovam as forças das normas, dos valores embutidos e dos interesses das partes associadas e herdadas de um passado corporativista que estabeleciam legalmente como decisões superiores as resoluções provindas da federação, o que era incompatível com as propostas de aberturas de participação e representação da Constituinte.

O surgimento das associações não levou a descaracterização completa da estrutura corporativista, nem a formação de um possível sistema neocorporativista, pois as novas entidades não foram subdivididas em esferas hierárquicas de representação e foram, em sua maioria, temporárias. Porém, considera-se que a representação das organizações empresariais passou a ter uma relação de simbiose entre o antigo sistema corporativista e o sistema paralelo de novas organizações.

Os anos de 1980 foi um ponto de inflexão ao ambiente organizacional. O processo constituinte transformou o quadro de atuação das entidades empresariais e os padrões de ação coletiva diante do Estado. O ator político empresarial visto como portador de uma congênita fraqueza e fragmentação, herança de um sistema corporativismo, que ocasionou incompatibilidade nos modos de representação na ANC, passou por um fortalecimento de sua capacidade organizacional e esforço de ampliação de sua participação marcada pela entrada de novos atores políticos. As organizações institucionalizadas e estáveis passaram a ser questionadas a respeito de saldos positivos de representação, e as associações temporárias estabeleceram um ambiente

---

corporativista, contudo a oficialização foi mantida<sup>7</sup>. A primeira entidade a ser fundada foi a FIESP, que em três meses após a instalação do decreto substituiu o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) fundado em 1928. A FIESP surgiu com uma intensa campanha em prol de novos sócios de todos os setores industriais (LEOPOLDI, 2000).

organizacional competitivo. O período da Constituinte também pode ser analisado como um locus redefinidor de elites e responsável pela circulação das lideranças, bem como a apresentação de novos representantes dos grupos econômicos na arena decisória com perfis distintos dos anteriores, por exemplo, uma preocupação com a temática social discrepante da estratégia assumida pela FIESP de concentrar forças na temática econômica. Essas novas associações não só questionavam a ausência de unicidade, como ampliavam o debate às temáticas sociais, o diálogo com o grupo dos trabalhadores e as discussões de novas temáticas que incluíam os interesses tanto das pequenas e microempresas, como das multinacionais, ou seja, a circulação das elites também foi consequência da criação de uma agenda política que a FIESP não havia conseguido incorporar.

### **(Des) Continuidades no modo de representação dos atores empresariais**

Esta pesquisa pretende com as próximas etapas apontar para os prováveis picos de ruptura do modo de interação entre a arena governativa e os empresários, sendo esses os seguintes momentos: o processo constituinte de 1987-88 com base na proliferação de entidades empresariais; o governo FHC e a intersecção entre o governo e os empresários nos cargos ministeriais; e o governo Lula e o aumento de diálogo entre as esferas por meio do relacionamento entre diversas associações empresariais que ocupavam diferentes cargos do Executivo, como os Conselhos, por exemplo.

Certamente, foi com a Nova República que ocorreu a realização do novo desenho de representação dos interesses empresariais. O governo de Sarney (1985-1990) manteve, de certo modo, a ruptura de atuação empresarial iniciada no processo constituinte, marcada pelo processo de democratização, incorporando demandas de ampliação do espaço da política, implicando na organização, participação e expansão dos direitos básicos do cidadão (AGUIAR; RUA, 1995).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002), tratou-se de eliminar os resíduos do Estado varguista e os programas de reformas para abertura do mercado orientaram canais de acesso para novos atores e discussões sobre novos problemas, como a questão agrária. Conforme pesquisas de D'Araujo (2009), foi nesse período que houve maior intersecção do número de ministros e vínculos com representantes empresariais,

oriundos de entidades corporativistas e não corporativistas a exemplo da atuação da FIESP juntamente com o IEDI (DINIZ, 2005).

É no governo de Lula (2003 – 2010) que aponto a possível terceira ruptura, destacando a criação de conselhos e a indicação de dois empresários para integrar a equipe ministerial. A aproximação dos representantes diretos ao governo se deu com a criação, em 2002, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), em 2004, ambos compostos por empresários integrantes de associações e federações/confederação (DINIZ, 2005).

Apesar de poucos ministérios terem sido presididos por empresários e nomeados por Lula (D'ARAÚJO, 2009), a aproximação com o empresariado manifesta-se também pela presença de José de Alencar na vice-presidência do país, e a nomeação de empresários a outros órgãos do Executivo, como Carlos Lessa à presidência do BNDES (DINIZ, 2005). Também, pode-se entender a considerável intersecção do governo com representantes empresariais nesse período, como respostas (visando o equilíbrio) à grande quantidade de representantes sindicalistas presentes no governo Lula.

Esse panorama geral é ponto de partida para a segunda parte da pesquisa ainda a ser executada, que apresento nesse *paper* como forma de projeto. O projeto visa pesquisar sumariamente a atuação desses representantes, organizações e funções. As pesquisas até então desenvolvidas ressaltam a política econômica como principal promotora dessa mudança de modo de representação, contudo, nota-se a necessidade de analisar a atuação dos atores políticos e das associações, suas eficiências e conseqüências na arena governativa. Contudo, há uma evidência a ser testada, que embora ainda fraca, já pode ser apresentada: houve três rupturas abruptas no modo de representação dos interesses empresariais iniciada com o processo de democratização, que caminham para a divisão do espaço de atores oriundos de organizações corporativistas com novos atores, formação de novas lideranças e representantes diretos de outras associações, bem como a construção de um sistema híbrido e complexo de representação. Há uma agenda de pesquisa a ser enfrentada na definição de quem são esses novos atores e associações que após a promulgação da Constituição passam a defender os interesses empresariais.

## **Considerações Finais**

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-88 foi um espaço de conflitos e consensos entre os atores políticos responsáveis pelo trabalho de formulação da Constituição. A mobilização de atores e grupos externos e internos foi uma forte característica nesse processo constituinte. Os movimentos em prol da convocação de uma Assembleia Constituinte visavam à cristalização do sistema democrático e superavam o movimento das Diretas-Já (1983-1984), que reivindicavam eleições diretas para presidente da República. Desde meados da década de 1970 podiam-se perceber diversos grupos organizados inclinados à mudança institucional.

Do mesmo modo que, nota-se a importância de interesses dos atores na definição de propostas, votos e agenda, deve-se considerar que os regimentos institucionais da ANC contribuíram para a definição dessas atuações, bem como também mecanismos institucionais das próprias organizações representativas.

A partir da evidência empírica de que a FIESP por meio do seu presidente, Mário Amato, foi à única representante dentre federações estaduais, bem como a confederação nacional, convidada a expor as preferências da classe empresarial em uma audiência pública na ANC, foi possível dar início ao mapeamento de atores e atuações nas funções de inclusão de suas preferências e interesses na Constituição.

O processo constituinte não só foi influenciado por um quadro de mudanças econômicas, sociais e políticas majoritariamente uníssono a toda sociedade, como também a um conjunto de regras que definiram os caminhos que as decisões e interesses iriam perpassar. Neste sentido, destacam-se os seguintes pontos importantes para esta análise: as regras institucionais influenciaram no resultado final do processo constituinte ao permitirem a manutenção do seu propósito sem sobreposição de preferências individuais, prevalecendo ações de negociações e articulações; as preferências individuais precisaram ser negociadas para serem levadas em consideração, ou seja, a soma de preferências iguais não levou necessariamente à formação de uma preferência coletiva. Assim, para serem atendidos os interesses dos atores políticos foi preciso articular entre grupos e utilizar diversos meios de acessos, não bastando uma maioria quantitativa para garantias nas votações. Por fim, constata-se que a ANC garantiu a participação e representação de diversos setores da sociedade, inclusive suas atuações diretas, na formulação de um novo

consenso contingente de mudanças e respostas às demandas sociais. Logo, o surgimento e a reorganização dos atores políticos foram inevitáveis nesse período.

Apesar dos propósitos específicos de cada uma das associações empresariais que surgiram durante o processo constituinte, foi possível definir uma característica comum entre as novas associações: os motivos de suas origens baseiam-se em críticas às organizações corporativistas no processo constituinte; seja de modo direto, como nos casos do PNBE, da UBE, da FNLI, da CEDES, do Fórum Informal e do Grupo de Mobilização Permanente, que argumentaram a favor de uma união e coesão entre os representantes do empresariado, maior divulgação de seus interesses e, até mesmo, uma insatisfação dos empresários do modo de representação dos seus interesses, encabeçados pela FIESP; seja de modo indireto, como no caso do IEDI e do Instituto Liberal, que argumentaram a ampliação da difusão de novas ideias liberais.

Assim, as razões apontadas negam a efetividade da representação da FIESP, vista como única representante do empresariado na ANC. A organização institucional da FIESP herdada do sistema corporativista não promovia o sentimento de pertencimento dos membros ao grupo atuante, bem como proporcionava uma busca constante de redefinição de uma identidade coletiva. A insuficiência de representação da FIESP indica a defasagem do sistema corporativista na representação dos interesses da classe empresarial no que se refere à ausência de articulação entre os diferentes níveis hierárquicos de representação, à respectiva autonomia de suas cúpulas, o descompasso entre discurso e prática, presidentes sem poderes de lideranças, negociação com o Executivo e deficiente comunicação entre diversos grupos de interesses visando à aprovação de suas propostas.

Na ANC, os atores adotaram práticas culturalmente legitimadas e foram impedidos por atuarem de modo que prevalecessem negociações e articulações. Quando isso ocorre, mudanças institucionais acabam sendo contidas por suas próprias raízes históricas e limitadas por experiências passadas. Com isso, coloca-se a seguinte indagação: esse fracasso da FIESP seria inevitável? Difícil encontrar acontecimentos inflexíveis na Ciência Política, por isso a resposta é negativa, até porque, esperava-se uma adaptação da federação ao ambiente novo, compartilhando de intensa negociação, coesão e soma de forças. Contudo, a atuação inercial da FIESP é interpretada nesta pesquisa com base no fator institucional histórico na delimitação de suas ações e também



pode ser considerada consequência dos graus de divergências entre os próprios representantes dessas associações.

O surgimento das associações não levou a descaracterização completa da estrutura corporativista e, a meu ver, nem a formação de um possível sistema neocorporativista, pois as novas entidades não foram subdivididas em esferas hierárquicas de representação, por exemplo. Porém, considera-se que a representação das organizações empresariais passou a ser uma relação de simbiose entre o antigo sistema corporativista e o sistema paralelo de novas organizações.

Conclui-se que, os anos de 1980 foi um ponto de inflexão ao ambiente organizacional. O processo constituinte transformou o quadro de atuação das entidades empresariais e os padrões de ação coletiva diante do Estado. O ator político empresarial visto como portador de uma congênita fraqueza e fragmentação, herança de um sistema corporativismo, que ocasionou incompatibilidade nos modos de representação na ANC, passou por um fortalecimento de sua capacidade organizacional e esforço de ampliação de sua participação marcada pela entrada de novos atores políticos. As organizações institucionalizadas e estáveis passaram a ser questionadas a respeito de saldos positivos de representação, e as associações temporárias estabeleceram um ambiente organizacional competitivo.

O projeto de pesquisa pretende demonstrar que além do afastamento de tipos institucionalizados de atuações, tal como o sistema corporativista, houve um alargamento dos canais de representação e uma intersecção das formas de apresentação dos interesses dos grupos empresariais.

### **Referências bibliográficas**

ANDRADE, P.; BONAVIDES, P. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2006.

AGUIAR, A. T.; RUA, M. G., "A Política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making" in **Planejamento e Políticas Públicas**, No. 12 jul-dez 1995. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/148/151>>. Acesso em: 20 de agosto de 2012.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

\_\_\_\_\_. **Atas da Comissão da Ordem Econômica**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e Democratização**. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

D'ARAUJO, M. C. **Os ministros da Nova República – notas para entender a democratização do Poder Executivo**. Trabalho apresentado no II Consad, Brasília, 6 a 8 de maio de 2009. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao\\_intelectual/arq/1826.pdf](http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1826.pdf)>. Acesso em: 20 de agosto de 2012.

DINIZ, E. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 20, ano 7, p. 31-46, 1992.

\_\_\_\_\_. As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, n. 2, v. 17, p. 55 - 79, 1996.

\_\_\_\_\_. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

\_\_\_\_\_. **Empresário, Estado e Democracia**: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula. Trabalho apresentado no seminário “La esperanza venció al miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil”. 23 a 25 fev. 2005

\_\_\_\_\_. **Empresários e governo Lula: percepções e ação política entre 2002 e 2006**. Texto apresentado no V Workshop Empresa, Empresários e Sociedade: o mundo empresarial e a questão social, PUCRS, Porto Alegre, 2006. Disponível em <[http://www.fee.rs.gov.br/5workshop/pdf/mesa02\\_eli.pdf](http://www.fee.rs.gov.br/5workshop/pdf/mesa02_eli.pdf)>. Acesso em março de 2012.

DREIFUSS, R. A. **O jogo da direita**. Petrópolis: Vozes. 2. ed., 1989.

FERNANDES, A. S. A. Path Dependency e os estudos históricos comparados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 53, p. 79-102, 2002.

GROS, D. B. **Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) 252 p. Instituto de Filosofia, e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2002.

JORNAL DA TARDE. **Mário Amato: uma veemente defesa da livre iniciativa na Subcomissão da Ordem Econômica.** São Paulo, n. 6569, p.3, 28 abr. 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/111825>>. Acesso em: 02 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Os Empresários: Chega de incertezas; em defesa da livre iniciativa, um documento com 300 mil assinaturas será enviado à constituinte e ao Sarney.** São Paulo, n. 6595, p.3, 29 mai. 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130337>>. Acesso em: 02 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Amato e a defesa da livre iniciativa.** São Paulo, p. 6, 4 set. 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/152386>>. Acesso em: 02 jan. 2012.

JORNAL FOLHA DE S. PAULO. **Movimento pretende mobilizar empresários.** São Paulo, p.a25, 10 jun. 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130016>>. Acesso em: 2 jan. 2012.

JORNAL GAZETA MERCANTIL. **Líderes empresariais lançam movimento para preservar livre iniciativa.** São Paulo, p. 7, 27 mai. 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131319>>. Acesso em: 2 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituinte, o principal entrave para retomada dos investimentos.** São Paulo, p. 3, 31 mai 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/106459>>. Acesso em: 2 jan. 2012.

LEOPOLDI, M. A. P. **Política e Interesses na industrialização brasileira - As associações industriais, a política econômica e o Estado.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MENDEZ, A. G. B. **Hegemonia em construção: a trajetória do pensamento nacional das bases empresariais.** 226 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 1999.

\_\_\_\_\_. **O ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990.** 314 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2004.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

SENADO FEDERAL. **20 anos da Constituição.** <[http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/153681/1/Nov\\_87%20-%200751.pdf](http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/153681/1/Nov_87%20-%200751.pdf)>. Acesso em 20 de junho de 2010.

\_\_\_\_\_. **Anais da Constituinte**

<<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/emenda.pdf>> Acesso em 20 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Mensagem encaminhada ao Congresso Nacional como proposta de convocação da Assembleia Nacional Constituinte.** Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/emenda.pdf>> Acesso em: 20 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais.** Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>> Acesso em: 20 de julho de 2011.

SOUZA, C. Federalismo, descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 44. n. 3, p. 513- 560, 2001.