

EMPRESARIADO, REGIME POLÍTICO E DEMOCRACIA: Brasil, anos de 1990*

Paulo Roberto Neves Costa

Introdução

Embora o estudo da relação entre empresariado e democracia no Brasil não seja propriamente novidade entre os pesquisadores, muito ainda há que ser analisado. Nos trabalhos clássicos sobre o empresariado (Cardoso, 1964; Martins, 1968; Schmitter, 1971; Diniz, 1978; Boschi, 1979), esse tema é tratado no âmbito do debate sobre o papel e a posição política deste grupo no

* Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), em outubro de 2002 e também integrou a obra *Entrepreneurs, State and Interest Representation in Brazil* (Costa, 2003a). Foram incorporados outros resultados obtidos em nossa tese de doutorado (Costa, 2003b).

Artigo recebido em outubro/2003
Aprovado em setembro/2004

processo de desenvolvimento econômico. Outros estudos dedicam-se ao comportamento dos empresários na transição do regime autoritário de 1964 para a democracia (Cruz, 1992, 1995; Cardoso, 1993; Codato, 1997). As análises voltadas 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; Diniz e Boschi, 1993; Leopoldi, 2000). Estudos mais recentes comecem a considerar as implicações desta relação sobre o desenvolvimento e o futuro da democracia no Brasil dos dias de hoje (Diniz, 1997; Diniz e Boschi, 2000). Assim, a partir dessa rápida análise da literatura sobre o tema, pode-se observar que o problema do papel do empresariado no funcionamento da democracia tendeu a ficar em segundo plano e que, em geral, os trabalhos privilegiam o setor industrial.¹

A questão que pretendemos tratar é a articulação entre os *padrões de ação política* do empresariado e o arranjo político-institucional, ou seja, o *regime político*, no contexto da democracia, tomando por referência o Brasil no período entre 1984 e 1994. Essa perspectiva permite analisar não apenas os momentos de ação concreta, bem-sucedidos ou não, como também os momentos de *inação* do empresariado em relação ao funcionamento da democracia. Dessa forma, o eixo da análise da ação política do empresariado detém-se sobre seu processo de organização e representação política e sua relação com o arranjo político-institucional vigente. Trata-se também de uma estratégia analítica, uma vez que estudamos o comportamento político do empresariado ante as instituições políticas como algo fundamental para a compreensão das particularidades de sua ação coletiva e de sua constituição como agente político. Privilegiamos, pois, mais as formas de articulação entre o empresariado e a democracia do que o seu comportamento no que diz respeito à política econômica, como é mais usual na literatura.

Esta pesquisa contempla duas entidades representativas do empresariado paulista, a Associação Comercial de São Paulo (ACSP) e a Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FCESP).² Trata-se de entidades de naturezas distintas – uma civil e outra sindical – que articulam segmentos de vários setores das atividades empresariais, sobretudo os de pequeno e médio porte e, em especial, os do comércio.³

Essas entidades são originárias de outros momentos históricos, de outras conjunturas econômicas e foram estabelecidas no contexto de diferentes regimes políticos. A ACSP, fundada em 1884, é uma associação civil de direito privado, portanto, não-sindical. Sua receita não contempla nenhum tipo de contribuição compulsória, sendo a filiação voluntária e aberta a empresas de todos os setores da economia. Na década de 1990, entre os associados predominavam as pequenas e médias empresas do comércio e dos serviços. No final dessa década, o quadro de associados não mudou: 60% do setor de comércio, 20% de indústria e 20% de serviços e profissionais liberais. Quanto aos interesses articulados pela ACSP, des-

de os anos de 1980 a defesa da pequena e média empresa era a sua principal bandeira de luta. No entanto, pelo fato de agregar, seja no seu quadro social, seja na sua diretoria, empresários e representantes de entidades ligadas a diversos setores e segmentos da economia nacional, os interesses por ela defendidos e sua ação política refletiam tal diversidade. Nos anos de 1990, a Associação se definia, de um lado, como uma empresa prestadora de serviços e, de outro, como uma “escola de civismo” e um espaço de formação de lideranças empresariais.⁴ Além disso, é também uma *empresa* prestadora de serviços relacionados a informações sobre crédito ao consumidor.⁵

A FCESP, por sua vez, é uma entidade que congrega os sindicatos do comércio e do setor de serviços do estado de São Paulo, criada em 1943 e regulada pelos moldes oficiais do sindicalismo brasileiro. Em relação à sua composição, no final dos anos de 1990, o número de sindicatos filiados girava em torno de 130, cuja maioria consistia de pequenos varejistas, em especial de cidades do interior.⁶ Quanto aos interesses presentes e atuantes na FCESP nesse período, houve uma intensificação da defesa das micro, pequenas e médias empresas. Os atacadistas vinham perdendo importância política e administrativa desde o final dos anos de 1960 (Costa, 1998), mas, apesar de bastante enfraquecidos em função do avanço dos supermercados na economia nacional e do varejo no interior da entidade, não deixaram de ocupar espaço na FCESP. Os exportadores e importadores também tinham seus interesses contemplados. Se nos anos de 1970 a elite dos grandes empresários controlava a entidade, passada uma década, os diretores eram empresários bem-sucedidos em setores de menor porte. Esse processo foi considerado pela Federação uma “democratização” do seu processo decisório interno.⁷

O comportamento político das organizações empresariais aqui analisadas não está sendo tomado como o elemento determinante das formas institucionais do Estado e, portanto, um fator decisivo para a compreensão das características do regime político. Vários outros agentes – forças sociais, instituições e fatores históricos nacionais e internacionais – são relevantes no complexo processo de

constituição do arranjo político-institucional. Não estamos discutindo se o empresariado é ou não o condutor da construção das instituições políticas ou do processo decisório. O impacto do comportamento do empresariado sobre o regime político democrático não é aqui considerado meramente no sentido de comprovar ou contestar se determinado grupo estabeleceu, dirigiu ou controlou o processo de retomada e de funcionamento das instituições democráticas na história recente do Brasil. Quando destacamos a importância do empresariado no processo de retomada das instituições democráticas, reportamo-nos à necessidade de se analisar objetivamente qual foi o comportamento deste grupo social em face do arranjo político-institucional democrático. Ainda que existam outros grupos e forças sociais igualmente importantes, a análise proposta é fundamental devido à relevância que, em princípio, o empresariado teria sobre as formas do funcionamento concreto da política e do Estado no capitalismo. O que está em questão não é simplesmente o poder, *ou a falta dele*, por parte do empresariado na sociedade brasileira, mas *a importância de seu comportamento na dinâmica política e institucional dessa sociedade, e vice-versa*. Daí, nossa preocupação com o comportamento dos empresários ante as instituições e os processos característicos da ordem democrática, mais especificamente, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, entre os poderes federal, estadual e municipal e o papel dos partidos e das formas de representação política das forças sociais sobre o Estado.

Enfim, pretendemos avaliar se esse grupo contribuiu de forma positiva ou negativa para a alteração ou a preservação de certos aspectos institucionais da democracia no Brasil no período em questão. Daí o interesse em estudarmos os *padrões de ação política* do empresariado e a sua relação com a *institucionalização* da política em um contexto democrático. A problematização do comportamento das entidades aqui consideradas permite-nos analisar alguns aspectos da forma pela qual se estabeleceu a relação entre o empresariado organizado e o regime democrático pós-1988. Este é o nosso objetivo fundamental.

Observar como a ACSP e a FCESP atuavam em face das instituições do regime democrático permite, dentro de certos limites, fazer uma comparação entre esta postura e algumas características da ordem institucional. O comportamento das entidades pode ser favorável, desfavorável ou indiferente a certas particularidades do regime político, interferindo pela *presença* e pela *ausência*, ou seja, pela *ação* ou *inação* no processo de *institucionalização* da política, entendida como o processo de constituição e de funcionamento, as particularidades e as prerrogativas das instituições que caracterizam o regime político. Além disso, mesmo sem constituir o foco central desta análise, tal estudo permite também apreender certos *padrões* de ação política por parte das forças políticas que ocupavam o Estado, ou seja, o Governo, em relação aos empresários e ao próprio arranjo político-institucional.

A escolha dessas duas entidades regionais deve-se, em primeiro lugar, ao seu papel relevante entre as entidades do mesmo setor e de outras regiões. Diferentemente da indústria, até os anos de 1990 o comércio paulista, tanto por intermédio da ACSP como da FCESP, ocupava a direção das confederações desse setor. Em segundo lugar, além da importância econômica do estado de São Paulo, há o fato de que a dimensão regional é uma característica do próprio regime político e do corporativismo no Brasil. Portanto, tal dimensão continua sendo, até os dias de hoje, essencial no processo político brasileiro, o que se reflete também na organização política do empresariado e nos seus padrões de ação política.

A seguir, procuramos fundamentar a constatação de que, apesar de algumas tentativas, as entidades analisadas não conseguiram superar os obstáculos inerentes à situação econômica, social e política dos grupos sociais que atuavam por meio delas, de forma que lhes permitissem enfrentar com mais intensidade e eficácia o problema da *institucionalização* da democracia e interferir decisivamente na constituição e nas formas de funcionamento das instituições políticas no processo de retomada dos procedimentos democráticos a partir do final dos anos de 1970. É justamente este aspecto que caracteriza a relação entre empresa-

riado e regime político, ou seja, um certo tipo de presença e, principalmente, de *ausência*.

Estratégias e táticas do empresariado

O estudo da ação coletiva do empresariado a partir do seu comportamento em relação às instituições do regime político democrático pode ser muito interessante, já que a defesa dos interesses e a intervenção no dia-a-dia e nas linhas gerais da política econômica passam decisivamente pelas instâncias políticas, sejam elas mais burocratizadas e insuladas, sejam abertas e pluralistas.⁸ Ademais, a análise da concepção de política, de democracia e de regime democrático permite verificar o âmbito no qual os próprios empresários enquadravam sua ação política. Isto é fundamental quando a referência é o regime político, pois revela o momento em que o agente econômico avalia as instituições políticas democráticas e, diante delas, define os parâmetros de seu comportamento.

Observamos que os interesses articulados pelas entidades analisadas são prioritariamente os das pequenas e médias empresas ligadas ao mercado interno, sobretudo do comércio, apesar da presença de outros setores e segmentos.⁹ Isto mostra que os padrões de ação política se referem, ainda que não exclusivamente, às particularidades e às dificuldades do processo de representação política desse tipo de empresário.¹⁰

A análise dos padrões de ação política do empresariado pode ser feita a partir de dois níveis, totalmente inter-relacionados. De um lado, os *padrões específicos* da ação concreta, ou seja, os procedimentos e mecanismos utilizados, as *estratégias*. Estas podem ser percebidas mais claramente nos aspectos organizacionais relativos à ação política das entidades e se referem ao modo cotidiano como cada entidade utiliza as instituições do regime político na defesa de seus interesses. De outro lado, existem os *padrões gerais*, que podem ser apreendidos a partir das concepções de política e de democracia. Os valores, as avaliações e os objetivos mais fundamentais da ação política contribuem, portanto, para a compreensão das diretrizes desta ação; enfim, trata-se das *táticas*.¹¹

Em relação às *estratégias*, a análise dos documentos das entidades mostram que estavam mais atentas para a modernização, a eficácia e a profissionalização de aspectos relativos ao gerenciamento, à administração e ao processo decisório interno do que para aquilo que dizia respeito aos mecanismos de sua ação política. O cotidiano era marcado pela articulação entre formas impessoais – correspondências e ofícios, por exemplo – e contatos pessoais – audiências e convites, entre outros. A imprensa era utilizada como meio de ação, mas se privilegiava os próprios órgãos de comunicação e divulgação. Além disso, mesmo quando havia um descontentamento muito grande, pode-se observar certa reverência e cuidado com o tratamento dirigido às autoridades.¹²

Enfim, percebe-se claramente uma continuidade nessas formas de ação concreta e cotidiana antes e depois de 1988. O fato de o regime autoritário de 1964 ter preservado o funcionamento do Legislativo, nos três níveis, e até mesmo a existência de partidos e eleições fez com que o contato com parlamentares e a pressão sobre o Legislativo não fosse propriamente novidade para as entidades, em especial para a FCESP, após a retomada das instituições democráticas. Isso enfatiza a importância da outra dimensão da ação política: as *táticas*.

Mesmo considerando que os documentos das entidades¹³ não registravam todos os aspectos do funcionamento da entidade e do comportamento dos seus membros, o que se observa é que, em primeiro lugar, no período autoritário ou durante a transição política, a ACSP e a FCESP tinham seus meios e canais para atuar em defesa do empresariado, mas não mostraram interesse ou capacidade de atuar em relação à alteração do arranjo político institucional, ou seja, o funcionamento do regime político. Suas ações se concentravam nas questões da política econômica e não no processo decisório. Em segundo, no período democrático, as entidades não pareciam ver no arranjo institucional um aspecto decisivo para construir um ordenamento do processo decisório em que seus interesses pudessem ser considerados de outra forma.

Os aspectos organizacionais das entidades revelam algumas características interessantes do seu comportamento político cotidiano, embora não

permitam explicar os padrões de ação política dos empresários nelas organizados (Costa, 2003b). Se ACSP e FCESP são entidades de natureza, história e funcionamento distintos, o que explicaria a semelhança de seus padrões de ação política?

Em suma, as formas da ação política da ACSP e da FCESP não sofreram alterações significativas no período entre a fase final do regime autoritário e funcionamento regular das instituições democráticas, o que reforça a necessidade de analisar o *conteúdo* destes procedimentos. Daí a importância da questão dos *padrões gerais* de ação política, ou seja, das *táticas*.

Em primeiro lugar, essas entidades tenderam a apoiar as autoridades que a cada momento ocuparam o governo, uma vez que tal comportamento era considerado “civismo”. Isso revela a dificuldade que tinham de se opor abertamente ao poder nos níveis federal, estadual e municipal, mesmo quando o descontentamento, ainda que não manifesto, era grande. Além disso, procuravam evitar mobilizações que envolvessem a população ou até mesmo o próprio empresariado, como mostram as raras participações dessas organizações empresariais em ações coletivas que implicassem a manifestação de um grande número de pessoas como forma de pressão, o que é mais comum entre os trabalhadores e os movimentos populares.

Em segundo lugar, ao analisarmos as *táticas* da ACSP e da FCESP, mesmo considerando as diferenças entre essas organizações, observa-se que agiam como se os problemas fossem quase que exclusivamente econômicos e as dificuldades pudessem ser resolvidas simplesmente por uma gestão competente e eficaz. Isso se manifestava na primazia e na necessidade das entidades em recorrer a uma “ideologia” – a da “livre-iniciativa” – como grande bandeira política e justificativa para suas ações políticas.¹⁴ Enfim, procurava-se transformar as questões relativas ao processo decisório em questões estritamente econômicas e de estilo de gerenciamento da coisa pública.

Ao analisarmos os documentos das entidades, constatamos um número bastante reduzido de discussões a respeito do arranjo institucional do regime democrático brasileiro, se comparado ao debate relativo ao cotidiano da política econômica e da

vida empresarial. Além disso, essas discussões raramente resultavam em ações que pressionassem o governo a alterar o funcionamento, a natureza das instituições democráticas e o processo decisório, inclusive aquele referente à política econômica.

Em momentos decisivos para a redefinição das bases legais do funcionamento do Estado, como a *Revisão Constitucional*, de 1993, e a *Reforma Constitucional*, de 1995, havia um reconhecimento difuso da importância de certas questões político-institucionais, mas as ações adotadas pelas entidades tenderam a se restringir a aspectos relativos à ordem econômica. Foi em torno desta dimensão que se tratou da questão da *governabilidade*. A sociedade era pensada quase que exclusivamente do ponto de vista de sua estrutura econômica, e portanto a discussão em torno da reforma do Estado restringia-se ao problema do “peso” de sua estrutura burocrática e à necessidade de mudanças nas áreas tributária, previdenciária e administrativa, como forma de reduzir o tamanho do Estado e conduzir sua ação para investimentos na área social.¹⁵

O caráter predominantemente econômico presente no debate e nas posições assumidas pode ser explicado pela própria natureza dos representados, cuja dimensão econômica é fundamental, e pelo fato de essas entidades serem, em maior ou menor intensidade, *empresas*, no sentido de que ambas, ainda que em grau diferente, deviam oferecer serviços, gerenciar receitas e despesas, contratar e administrar funcionários etc. Mas esta predominância das questões econômicas deve-se também ao fato de que há uma determinada visão acerca da *política* e, principalmente, acerca do próprio papel político do empresariado.

Ressalve-se que não se pretende aqui apontar para uma incoerência imanente às entidades representativas do empresariado. Ou seja, não se pode esperar que, em uma democracia, instituições que se caracterizam exatamente pela ação corporativa – aqui entendida como aquela que se dá fundamentalmente a partir de interesses econômicos – sejam o instrumento mais adequado para a *definição* e a *implementação* de um projeto político que envolva desde o formato do arranjo institucional do processo decisório até a formu-

lação de uma política de desenvolvimento econômico. E não podemos tomar a ação política de uma determinada instituição como a posição de todo o empresariado, qualquer que seja o momento histórico. Pode-se até compreender a insistência e a relevância que as organizações aqui estudadas davam à idéia da “livre-iniciativa”, mais aglutinadora e abstrata do que um projeto nacional de longo prazo. Contudo, isso remete à questão da capacidade e da vontade do empresariado de organizar uma ação efetiva a partir de um elemento mais propriamente *político*, no sentido de ter como objetivo interferir no funcionamento das instituições políticas, democráticas, no caso. O comportamento da ACSP e da FCESP revela uma dificuldade muito grande de, em um momento de retomada das instituições democráticas, realizar tal empreendimento.

Nesse sentido, a análise da concepção de política e de democracia dessas entidades contribui para compreender os limites em que se dava sua ação. De um lado, apresentavam uma visão negativa em relação à política e aos agentes políticos, em especial aos partidos.¹⁶ De outro, ainda que o conteúdo das declarações e das avaliações presentes nos debates internos a respeito do funcionamento da democracia fosse muitas vezes bastante crítico, isso não resultava em uma ação efetiva voltada para o aprimoramento das instituições democráticas, por intermédio dos meios institucionais já disponíveis.

Isso revela a forma pela qual os empresários se viam como agentes políticos. Ou seja, defendia-se um Legislativo mais forte, um Executivo menos fechado, partidos políticos autênticos, a conscientização do eleitor etc., mas as ações relativas à configuração do arranjo político institucional eram bastante acanhadas e sem continuidade.¹⁷ As questões político-institucionais não deixaram de ser pensadas, mas se tratava de uma discussão latente, considerada uma extrapolação do “campo empresarial” de ação.¹⁸

A ACSP falava da implicação mútua entre “livre-iniciativa” e democracia,¹⁹ e a FCESP considerava o sindicalismo por ela praticado uma das bases da democracia.²⁰ Contudo, a preocupação com

as formas institucionais do processo decisório no regime democrático era entendida, muitas vezes, como algo que “transcendia o campo empresarial” ou que poderia implicar em “engajamento” político da população ou do próprio empresariado. Reiterando, essas idéias não resultavam, pois, em ações efetivas, como ocorria quando se tratava de assuntos relativos a impostos, taxas etc. Não se trata de desconsiderar as diversas formas, explícitas ou implícitas, da relação entre partidos, políticos e entidades empresariais. Apenas constatamos uma tentativa de obscurecer tais relações, que são normais em qualquer ordem democrática.

A comparação entre a política fiscal e a política institucional é bastante ilustrativa, pois se refere à concepção de política do empresariado presente nessas entidades. Segundo um assessor da FCESP, enquanto não der muito trabalho, a política não receberá tanta atenção quanto a questão fiscal, considerada algo alheio à institucionalização do processo decisório.²¹ É nesse sentido que se pode compreender a idéia maniqueísta de que seria bom ter um empresário no cargo público ou um parlamentar “amigo”, apesar de todas as decepções.²²

Não estamos afirmando que os empresários presentes na ACSP e na FCESP teriam que, necessariamente, empunhar propostas relativas ao aprimoramento e à consolidação das instituições políticas – nem que, se o fizessem, seriam bem-sucedidos –, ou ainda que seriam os únicos responsáveis pelo funcionamento do regime democrático no Brasil. Mas a forma como a política era *pensada* e *praticada* por esses setores do empresariado brasileiro não tinha como conseqüência *ações efetivas* sobre o arcabouço institucional da democracia.

As inovações ocorridas nas duas entidades se deram de maneira mais intensa no campo organizacional, nas fontes de receita e na prestação de serviços aos associados e filiados do que no âmbito do pensamento político e da prática relativa à institucionalização política. Daí a defasagem entre, de um lado, a preocupação em aprimorar e transformar o funcionamento institucional interno das entidades, inclusive com a adoção de princípios e procedimentos democráticos, e, de outro, o empenho em aperfeiçoar as instituições políticas nacionais.²³

Notam-se também certas semelhanças entre os aspectos gerais do processo decisório e do formato institucional adotados pelas entidades e as características, muitas vezes por elas próprias criticadas, do regime político. Por exemplo, a importância da figura do presidente da entidade, a tendência a encarar o processo decisório de forma gerencial e administrativa e o insulamento burocrático das principais decisões em face do conjunto dos empresários representados. O fato de a racionalização do funcionamento interno das entidades ter começado antes mesmo da retomada das instituições democráticas mostra que isso não foi o elemento decisivo, ainda que relevante, na definição do padrão de ação política.

Ao compararmos as concepções de política e democracia das duas entidades percebemos que há semelhanças – como, por exemplo, a justificção econômica para a democracia e o regime democrático, o receio em fazer críticas, principalmente públicas, às autoridades e a crítica ao que era chamado de “política partidária” –, mas também algumas diferenças significativas. Embora fosse uma entidade que tivesse impedimentos legais para se posicionar de forma mais agressiva no campo político, a FCESP, mais do que a ACSP, tendeu a enfrentar e a discutir as questões relativas ao funcionamento dos partidos políticos, ao vínculo entre os poderes Executivo e Legislativo e ao insulamento burocrático.²⁴

Ademais, os empresários presentes na ACSP e na FCESP não deixaram de tratar das questões relativas ao regime político, apenas não o faziam com intensidade. Esse comportamento diz respeito, entre outros fatores, à forma como eles entendiam a política e o seu próprio papel no processo político. Predominava nesse setor do empresariado brasileiro a idéia de que as ações efetivas deveriam se restringir a questões mais ligadas à atividade empresarial.

Podemos destacar ainda a tendência de ambas as entidades em privilegiar os contatos e as audiências com os ocupantes dos cargos do poder Executivo, ou seja, o prefeito de São Paulo, o governador do Estado, os ministros e o presidente da República.²⁵

Constatamos que havia por parte dessas organizações empresariais poucas chances de se ul-

trapassar as ações fragmentadas e restritas ao curto prazo do processo de definição da política econômica, assim como atuar de forma mais incisiva em relação às instituições políticas e ao seu arranjo, ou seja, o regime político. Apesar das diferenças, trata-se de matizes de um mesmo padrão de ação política e de uma mesma concepção de política e de democracia.

A natureza e as particularidades institucionais de cada uma dessas entidades não têm, na realidade, a relevância que seus próprios membros lhes atribuíam. Poderia haver dificuldades para assumir uma posição política mais agressiva em relação ao arranjo institucional, ou até mesmo à política econômica, em função da possibilidade de cisões e divergências internas que ameaçassem a sobrevivência da entidade. Ao analisarmos as características gerais de suas *estratégias*, fica evidente que a tendência dessas entidades em restringir sua ação política ao cotidiano da política econômica não pode, contudo, ser explicada somente por sua natureza institucional e pelo fato de agregarem exclusivamente empresários.

O fundamental parece ser a maneira de conceber a *política* e a própria *ação* do empresariado na *política*, o que o levou ou a uma postura de neutralidade, ou à formulação da idéia de “boa e má política”, ou ainda à concepção da chamada “política com ‘P’ maiúsculo”, sustentada por algo que era assumidamente uma “ideologia”, a saber, a da “livre-iniciativa”. Trata-se de uma visão *gerencial* de política e de representação, a qual pode até ser adequada quando se considera a entidade uma *empresa*, contudo em sua dimensão *política* é excessivamente restrita aos aspectos econômicos e calcada numa “ideologia” que constata, mas tem dificuldade em enfrentar em termos de uma ação política mais intensa e agressiva, o fato de que a estrutura das relações políticas e institucionais, inclusive o seu grau de formalização e transparência, é um dos elementos fundamentais das decisões econômicas. Além disso, o modo *gerencial* ou *administrativo* de pensar e atuar na política pode ser percebido também pela justificção e pela forma como surgiram as propostas, raramente efetivadas, de profissionalização da ação política da ACSP e da FCESP.²⁶ Ou seja, a idéia era de

que não se poderia ter efetividade política porque não havia profissionalismo. Isso significava deixar de lado aquilo que os próprios empresários constatavam, a saber, sua incapacidade de se organizar em torno de objetivos políticos, e não a falta de condições técnicas das entidades para uma ação política eficaz.

Apesar de serem duas entidades de natureza distinta, possuíam diversos aspectos semelhantes na forma de pensar e agir politicamente. Isso sugere que não foram os condicionantes institucionais o elemento decisivo na determinação dos padrões de ação política, mas as características econômicas e políticas do grupo social representado por elas.

O caso da ACSP é bastante revelador. O fato de ser também uma *empresa* pode estar relacionado a alguns aspectos da ação política dos empresários nela atuantes, mas não os explica, pois, de um lado, não havia obstáculos intransponíveis para a realização de uma ação política que os próprios empresários desejavam e reconheciam como necessária; de outro, eles não atribuíam suas deficiências políticas às instituições representativas, mas a si mesmos, que se autodenominavam uma “classe”.²⁷ As particularidades institucionais são importantes menos por aquilo que imprimem sobre a ação política do coletivo do que pelo que revelam a respeito do grupo, cuja ação se dá via as organizações.

Na FCESP houve uma maior preocupação em se preparar para as mudanças em curso no processo político. Entretanto, as reformulações internas, iniciadas mesmo antes da consolidação das instituições democráticas, ou seja, no início dos anos de 1980, não tiveram uma contrapartida no sentido de atuar de modo efetivo no processo de institucionalização da democracia, ou seja, sobre as formas do regime político. A preocupação dessas organizações em promover discussões sobre as instituições políticas brasileiras não implicou uma ação política, como se coubesse aos empresários apenas o debate, não uma atuação ao menos mais próxima daquela que existia em relação à política econômica e ao cotidiano das atividades empresariais.

Considerações finais

Devemos buscar, então, uma explicação, ainda que provisória, para os padrões de ação política e para a concepção de política subjacente que caracterizaram os empresários atuantes na ACSP e na FCESP na década de 1990. Tal explicação poderia ser construída a partir de um argumento de caráter histórico, relativo ao processo de constituição do capitalismo no Brasil. Trata-se da constatação de que a formação da sociedade capitalista brasileira não contou com a direção de uma *burguesia nacional* articulada e forte o suficiente para conduzir ou interferir decisivamente nas linhas gerais da “revolução burguesa” – entendida como a constituição das bases gerais da sociedade a partir dos interesses desta classe (Fernandes, 1975). Esse fato teria condicionado o desenvolvimento político posterior desse grupo e, conseqüentemente, todas as formas de sua intervenção na política, inclusive na institucionalização da democracia, ou seja, no regime político democrático desde o início dos anos de 1980.

Esse argumento é por demais amplo e genérico, sobretudo quando tratamos de casos e momentos específicos, além de estar calcado na idéia de que a compreensão das condições de origem seriam suficientes para se entender a evolução de um determinado fenômeno. Ele não explica por que a *burguesia brasileira* não conseguiu ou não teve interesse em alterar sua situação no processo de construção das bases materiais e institucionais da ordem social capitalista no Brasil, mesmo não tendo sido condutora da *revolução burguesa*, papel fundamental assumido pelo Estado.

Contudo, a despeito de suas limitações, essa idéia sugere algo sobre o papel que o Estado e o empresariado ocuparam na história política nacional. Vimos que o empresariado presente nas entidades analisadas não se considerava um agente fundamental do processo político – mesmo quando se tratava de questões econômicas relativas aos seus interesses – e tinha dificuldade em definir seu papel político.

Além de terem apoiado o golpe militar de 1964, os empresários não dirigiram o processo de retomada das instituições democráticas quando

da desarticulação do regime autoritário. Enfim, este não foi um projeto do empresariado, como mostram as análises de Boschi (1979), Cruz (1988), Cardoso (1993) e Codato (1997). Quando promovia um movimento político mais amplo, o empresariado restringia suas proposições à crítica da política econômica ou à defesa da pequena e média empresa e da “livre-iniciativa”. Trata-se de bases precárias para um projeto mais perene e de âmbito nacional, considerando as características do capitalismo brasileiro.

Mesmo a FCESP, que se preocupava mais com as questões político-institucionais, as tratava como um problema de gerenciamento e administração. Não teve a preocupação em preparar o empresário a ela vinculado para uma ação efetiva em face dos novos desafios empresariais e no sentido de enfrentar os desafios políticos advindos da democratização. Segundo essa concepção, portanto, o bom empresário seria aquele que obtivesse sucesso econômico, e a boa entidade, aquela que atuasse no cotidiano da política econômica, cabendo a seus institutos e conselhos internos *debater* sobre as questões relativas ao arranjo político institucional. Mas tanto a FCESP como a ACSP mostraram que estavam mais preparadas para se adaptar à dinâmica dos segmentos econômicos internos do que aos processos político-institucionais externos. E isso se dava num momento em que a experiência democrática pós-1988 ainda estava se consolidando.

Quanto à relação entre empresariado e regime político, apesar de algumas alterações relevantes no funcionamento interno das duas entidades, elas não conseguiram mudar efetivamente o seu próprio papel em relação ao processo de institucionalização da democracia, conservando-se relativamente na mesma posição de expectativa ou de mera reação que ocupavam nos regimes políticos anteriores, autoritários ou democráticos. Portanto, as iniciativas e as ações dessas organizações em relação às alterações políticas e institucionais que marcaram a história política brasileira desde o início dos anos de 1980 foram limitadas.

Não se trata de simplesmente constatar as limitações políticas dos empresários, mas de destacar os padrões e os limites da ação política que a

análise da ACSP – que, como vimos, é tanto uma associação como uma *empresa* – e da FCESP – uma federação de sindicatos – torna bastante evidentes. Nosso objetivo não foi apenas comprovar, e muito menos *julgar* ou *lamentar*, o fato de que essas entidades não possuíam um padrão de ação política efetivo que envolvesse tanto questões econômicas como político-institucionais. A questão que se apresenta também para outros momentos históricos é a necessidade de atentar para a relação entre o comportamento dessas entidades e o processo de constituição do regime democrático no Brasil. Como foi mencionado, de um lado, elas tiveram uma atuação política bastante tímida no que concernia às formas do regime político, o que não significa dizer que não possuíam importância ou peso político; de outro, suas ações concretas se voltaram quase que exclusivamente para as questões econômicas.

Esta análise indica que as características do comportamento dos empresários que atuavam via ACSP e FCESP entre o início dos anos de 1980 e a segunda metade dos anos de 1990 podem ser explicadas, em primeiro lugar, pela extração econômica dos setores e segmentos empresariais representados por essas entidades. Não se trata de setores fundamentais da economia, nem de agentes decisivos do processo de definição da política econômica. Isso limita e condiciona a sua capacidade de interferir no processo de construção do quadro político-institucional em geral, bem como da própria política econômica.

Em segundo lugar, a concepção de política, de democracia e de regime democrático presente nessas entidades não permitiu que elas tomassem a questão do regime político como algo central, até mesmo para tentar reverter desvantagens em relação a outros setores econômicos e, por que não dizer, ante os trabalhadores. Segundo os próprios empresários atuantes nessas entidades, os trabalhadores estavam mais preparados para vivenciar o processo político que caracteriza a democracia. Isso pode ser constatado também pelo fato de que a emergência de organizações políticas e partidárias ligadas aos trabalhadores, em vez de promover a busca de uma ação política mais perene e institucionalizada, ou até mesmo vinculada a partidos

políticos, tendeu a reforçar entre os empresários o receio em relação à ação política organizada. E isso também nos leva à conclusão, já mencionada, de que, de uma forma ou de outra, as entidades avaliavam que os seus interesses estavam sendo minimamente contemplados, dado que, apesar das críticas e dos descontentamentos, não implicavam em um grande esforço para introduzir alterações na ordem política institucional, ou seja, no funcionamento e na estrutura do regime democrático. Ainda que se tratasse de setores que não ocupavam posição central na definição da política econômica, somente uma ameaça muito intensa aos seus interesses poderia levá-los a uma ação mais agressiva em relação ao arranjo institucional, a qual, por sua vez, não seria necessariamente em defesa do *aprimoramento* das instituições e do regime político *democráticos*, como aconteceu em 1964 quando as duas entidades aqui analisadas apoiaram o golpe militar e se consideravam parceiras dos militares na construção da nova ordem política e econômica.²⁸

Por fim, o estudo da ação política da ACSP e da FCESP nos permitiu também observar que o comportamento dessas entidades em relação ao arranjo político-institucional dependeu sobremaneira da forma como o governo e os poderes constituídos foram conduzidos. Os empresários brasileiros não têm tradição de enfrentar esta questão por iniciativa própria. Se o governo ou o Estado como um todo não fomenta ou não permite o debate acerca de suas formas institucionais, menor é o espaço para o empresariado, ou qualquer outro setor da sociedade, exercer alguma interferência. Observamos que as entidades em pauta tendiam simplesmente a reagir à agenda estabelecida pelo governo, ou seja, exerciam quase que exclusivamente o *poder de veto*. Por sua vez, no período aqui considerado, os governos raras vezes abriram o debate sobre questões relativas ao arranjo institucional. Assim, esta agenda não era normalmente discutida no interior dessas organizações. Mesmo quando se tratava de uma discussão premente nesse sentido, como no processo da constituinte de 1986-1988, no Plebiscito de 1993,²⁹ na Revisão Constitucional de 1993 e na Reforma Constitucional de 1995, a ação se

concentrava em questões tributárias; quando se esboçava alguma ação relativa às formas políticas, não suscitava maiores efeitos se comparada à discussão de questões propriamente econômicas.

O trabalho de Renato Boschi (1979), embora se refira à década de 1970, constata que o comportamento das “elites empresariais nacionais” manteve “alguns fundamentos do pensamento político autoritário”: pouca ou nenhuma importância foi dada aos mecanismos de competição política, em especial os partidos e o Legislativo; preferência pelos contatos diretos com as autoridades; visão elitista e restrita do processo decisório e de sua participação neste; ênfase nos aspectos técnicos em detrimento aos mais propriamente políticos e resistência à institucionalização das formas de conflito, em especial com os trabalhadores. Constatamos que essas características se mantiveram, ainda que atenuadas, no comportamento das entidades aqui analisadas, o que é bastante relevante, uma vez que estamos considerando o processo de retomada e consolidação da democracia. Episódios como as candidaturas de Paulo Maluf e Guilherme Afif Domingos aos cargos de governador e presidente da República são exceções isoladas que confirmam a regra da dificuldade de essas entidades assumirem abertamente uma posição político-partidária.³⁰ Em resumo, a análise do pensamento e da atuação da ACSP e da FCESP revelou que se trata do comportamento de uma determinada *fração de classe social*, a dos pequenos e médios empresários, cuja unidade, ainda que contemple algumas variações, se dá a partir dos seguintes aspectos comuns: 1) tipo de atividade econômica e volume de renda dos negócios, principalmente no que diz respeito à posição no processo de definição do modelo de desenvolvimento econômico; 2) posição em relação ao conjunto do empresariado, ou seja, não se tratava de uma *fração hegemônica*, e, portanto, ocupava posição subordinada em relação à definição das políticas de Estado e ao processo de constituição do regime político; e 3) forma de pensar a política e os padrões de ação política, o que remete à questão sobre as semelhanças nos padrões de ação política, a despeito da diversidade em relação à natureza, à história e ao funcionamento dessas duas entidades.

A comparação entre a postura política dos empresários atuantes na ACSP e FCESP e algumas características gerais do regime político brasileiro entre o final dos anos de 1970 e meados da década de 1990 nos permitiu constatar que esse comportamento: 1) era convergente com o caráter fragmentado e pouco institucionalizado da relação entre Estado e sociedade no processo de elaboração e implementação das políticas estatais, ou seja, apesar das críticas difusas, tais entidades não se opuseram aberta e intensamente aos padrões burocratizados e insulados do processo decisório de ação política do governo; 2) corroborou a relação desigual, no processo decisório, entre os poderes Executivo e Legislativo nos âmbitos federal, estadual e municipal, o que não significou abandonar, muito pelo contrário, o espaço do Legislativo como cenário de ação política ou deixar de defender o incremento de suas prerrogativas e responsabilidades; 3) reforçou a importância da dimensão estadual no funcionamento do regime político e o peso político do governador na política nacional e estadual; 4) contribuiu pouco para o avanço das reformas das instituições políticas e, portanto, do processo de aperfeiçoamento das formas de resolução de conflitos e de definição das políticas de Estado; 5) corroborou a visão negativa em relação à prática política, em especial aos partidos políticos;³¹ 6) mostrou que as entidades tenderam a assumir uma posição subalterna no processo político não só na definição e na implementação da política econômica, mas também na construção das instituições e dos procedimentos da democracia; 7) corroborou a idéia de que ao governo, e mais especificamente ao chefe do Executivo Federal, caberia estabelecer a agenda política nacional e a presença ou não dos temas referentes ao arranjo institucional; 8) tendeu a reforçar a forma corporativa, seja sindical, seja associativa, de representação política do empresariado no Brasil;³² 9) em relação às características desta representação corporativa, apesar de avanços organizacionais, as entidades não conseguiram ultrapassar a tendência a buscar uma posição “a-política” ou “a-partidária”, característica dos princípios que guiaram a construção dessa forma de representação.

A análise dos documentos possibilitou inferir que a transformação e a “democratização” dessas duas entidades – em especial o avanço das pequenas e médias empresas – não tinham, até aquele momento, sido percebidas pelos partidos políticos, sobretudo os de oposição. Ao que parece, quando não se tem em mente os setores, os segmentos e os interesses que compõem tais instituições,³³ tende-se a tratá-las genericamente como organizações de “empresários” e a considerar que muitas vezes elas se sentem, e efetivamente estão, alijadas do processo decisório e que, portanto, poderiam ser uma das bases para um outro projeto político para a sociedade brasileira.

Convém destacar também um outro ponto significativo do comportamento dos empresários aqui analisados, dado o seu papel no movimento que culminou com o golpe de 1964. Se a ação das entidades em relação às formas do regime democrático que se consolidava foi marcada mais pela *ausência* do que pela *presença*, constatamos que, desde o final dos anos de 1970, ou mesmo antes disso, em nenhum momento houve alguma manifestação explícita por parte dos diretores de abandono do projeto democrático, ou muito menos de uma solução autoritária e de ruptura em relação a esse projeto. Assim, podemos afirmar que os empresários fizeram parte do processo de democratização. Cada uma a seu modo, tanto a entidade sindical de segundo grau, como a associação civil diversificada se constituíram como bases sociais e políticas da transição democrática, uma vez que atuaram dentro e de acordo com as regras do jogo que efetivamente caracterizam as democracias nas modernas sociedades capitalistas.

Cabe enfatizar, entretanto, que não obstante ter sido uma determinada parcela do empresariado, ou das “classes dominantes”, que participou ativamente dos episódios que culminaram no golpe de 1964, e levando em consideração a avaliação de René Dreifuss (1981) sobre a participação dos empresários em geral no processo golpista e no governo após o golpe, a participação do empresariado no regime autoritário foi então mais intensa do que a ocorrida no processo de abertura política e retomada das instituições democráticas após o fim do regime militar.³⁴

Os limites desta pesquisa não nos permitem entrar no extenso debate sobre a relação entre Estado e sociedade no Brasil, muito menos estabelecer qual desses dois pólos teria o papel proeminente na constituição das formas políticas de nossa sociedade, em particular da experiência democrática. O fato de as entidades empresariais, como instituições políticas, não terem sido aqui pensadas como determinantes da ação política dos agentes sociais, do poder ou da identidade do coletivo social que representam, no caso, o empresariado, mas do ponto de vista de sua contribuição para compreender a maneira pela qual se deu a ação política de parte do empresariado brasileiro, entendemos que só poderiam ocorrer mudanças significativas no comportamento dessas entidades na sua relação com o regime político se tivesse sido alterado, tanto no âmbito econômico como no político, o papel do empresariado filiado a elas. Essa alteração poderia ter partido tanto dos próprios empresários, como do jogo político e das forças que ocuparam o governo. Ao que tudo indica, este não foi o caso das entidades aqui analisadas.

Quando consideramos que as características da democracia brasileira do pós-1988 não podem ser meramente avaliadas a partir de um juízo de valor em relação ao que *deveria ser a verdadeira* democracia, e mais, que os elementos considerados acerca do regime político no Brasil deste período – de um lado, a preponderância do Executivo em face do Legislativo, a hipertrofia dos poderes presidenciais, o insulamento burocrático e os limites no nível de institucionalização das formas de articulação de interesses, de representação das forças sociais e de resolução de conflitos; de outro, a postura política do empresariado – não são estranhos ou necessariamente nocivos ao funcionamento da democracia, é no mínimo temerário tentar qualificar o comportamento do empresariado aqui estudado meramente como *conservador* ou *transformador*, até mesmo pelo fato de que inquestionavelmente se tratava de um regime democrático, e não havia mais a opção naquele momento de uma retomada do autoritarismo.

Contudo, poderíamos cogitar a possibilidade de pensar um “novo empresário”, como o fez Sebastião Cruz (1997), mas não apenas em função de

sua adesão a um “novo regime de acumulação”, no que tange à superação da crise do modelo de desenvolvimento econômico em vigência, como faz o autor (*Idem*, pp. 150 ss.), mas também, e sobretudo, a partir de seu comportamento em face das instituições políticas da democracia, ou seja, a sua contribuição para o aperfeiçoamento das instituições do regime político democrático no Brasil. É bom lembrar que as transformações políticas no país não foram menos relevantes que as econômicas quando se considera as décadas de 1980 e 1990 e que a questão da reforma política está inserida no debate nacional.

Em suma, não pretendemos reforçar a interpretação de que o empresariado não interfere na política. Menos ainda atribuir ao empresariado aqui estudado as mazelas e os problemas da democracia no país, tampouco inocentá-lo. Apenas constatamos que *a atitude política do empresariado corroborou as características gerais do arranjo político-institucional da democracia brasileira pós-1988*. Daí, o interesse na análise da relação entre empresariado e regime político, mais do que tão-somente a sua relação com a política econômica, para o estudo da ação coletiva do empresariado e da experiência democrática no Brasil.

NOTAS

- 1 Daí a importância de trabalhos como os de Ary Minella (1988) sobre o setor financeiro. Muito pouco foi produzido acerca do empresariado do comércio. Em outros trabalhos, analisamos a relação entre esses empresários, representados pela FCESP, e o funcionamento do regime democrático no Brasil dos anos de 1950 (Costa, 1998), e a tensão entre entidade de classe e empresa prestadora de serviços que caracterizou a ACSP nos anos de 1990 (Costa, 2002b).
- 2 Essas entidades serão consideradas a partir de sua *composição*, entendida menos em função do quadro de associados do que pela articulação efetiva de interesses, no sentido de saber quais setores e segmentos atuavam por meio da entidade, evitando generalizações, em geral imprecisas, como “comerciantes”, “empresários industriais”, “empresariado” etc.; e do

- seu comportamento em face das instituições políticas. Esta análise contempla tanto as *estratégias* – ou seja, os procedimentos e mecanismos efetivamente utilizados –, como as *táticas* – entendidas como o conjunto dos valores e das idéias *correlatos* à ação política concreta. Daí, a importância da análise da concepção de *política*, de *representação*, de *democracia* e de *regime político* presentes nas entidades analisadas. Deve-se ressaltar que, por um lado, tal concepção não está sendo considerada o elemento que *determina* a ação política e suas particularidades, e, por outro, que não está sendo tomada como o conjunto de idéias e valores que estruturam a *ideologia* presente nessas entidades, mas naquilo que permite compreender melhor os *padrões*, ou seja, a forma concreta de sua ação política.
- 3 A pesquisa baseou-se principalmente na análise de documentos das próprias entidades, como atas de reunião de diretoria e órgãos de divulgação (revista, impressos, jornais etc.), assim como em entrevistas com funcionários da ACSP e da FCESP (cf. lista de documentos utilizados na bibliografia). Sobre estes dados, ver Costa (2003b).
 - 4 Cf. Relatórios Anuais de Atividades da ACSP (RACSP), 1970 e 1980 a 1997. Para mais informações sobre a ACSP, ver Costa (1998, 2002a, 2002b, 2003a e 2003b).
 - 5 A ACSP tem como sua principal fonte de receita na oferta de serviços, em geral relacionados a informações sobre crédito, por exemplo, o SPC (Serviço de Proteção ao Crédito). Portanto, sua subsistência depende mais do seu desempenho na venda destes serviços do que da contribuição dos seus associados. Sobre isso, ver Costa (2002b).
 - 6 Em 1993, como comprovação da representatividade da Federação, o presidente da entidade fez menção a “[...] 132 sindicatos patronais e centenas de milhares de micro, pequenas e médias empresas comerciais” do estado de São Paulo que estariam vinculados à entidade (Reunião de Diretoria da FCESP, 5/10/1993).
 - 7 Relatórios Anuais da FCESP, 1970-1996. Outras informações sobre a FCESP, ver Costa (1998, 2003a e 2003b).
 - 8 Deve-se enfatizar que, em nossa pesquisa (Costa 2003b), procuramos analisar a ação política das entidades também antes da retomada da democracia, o que permitiu a comparação entre os padrões de ação política (comportamento e concepção de política) nos dois momentos, e a percepção do que mudou e do que não mudou. Ver os resultados desta análise em Costa (2002a e 2002b).
 - 9 É interessante ressaltar que no final dos anos de 1970, Renato Boschi (1979) chamava a atenção para o fato de que a divisão mais importante entre as “forças sociais” não era entre capital estrangeiro e capital nacional, mas entre segmentos oligopolistas e pequenas e médias empresas.
 - 10 A ACSP contemplava, tanto entre seus associados, como principalmente entre os interesses defendidos pela entidade, diversos setores e segmentos do empresariado, cujos padrões de ação política também estavam, ainda que parcialmente, refletidos nos padrões de ação da ACSP. Por sua vez, a FCESP, ainda que estatutariamente restrita ao comércio, contemplava a participação de setores ligados aos serviços (Costa, 2003b).
 - 11 A importância de se analisar as concepções, ou as *táticas*, como forma de compreender os padrões de ação política – ou seja, a ação efetiva – cresce quando verificamos que, no que tange ao regime político, predominavam nas entidades os debates e as discussões; as ações concretas estavam quase que restritas ao cotidiano da política econômica. Cf. Atas de Reunião de Diretoria e Relatórios Anuais da ACSP e FCESP, 1970-1996.
 - 12 Cf. Atas de Reunião de Diretoria e Relatórios Anuais da ACSP e FCESP, 1970-1996.
 - 13 Atas de reunião de diretoria e relatórios anuais de atividades da ACSP e da FCESP.
 - 14 Voltaremos a esta questão mais adiante.
 - 15 Essa posição foi expressa pela FCESP em 1994 (DFC, 9/8/1994) (cf. Costa 2002a). Quanto à ACSP, já em 1991 seus diretores constatavam a necessidade de uma revisão constitucional, no sentido de não apenas discutir as formas das leis, mas sobretudo o seu conteúdo, a sua “doutrina” (PACSP 4/6/1991). Em 1993, o presidente da ACSP esteve com o presi-

dente da República Itamar Franco e com o presidente da Câmara dos Deputados Inocêncio de Oliveira, e apontou para a urgência com que deveria ser encarada a revisão constitucional. O presidente da Câmara dos Deputados comprometeu-se a mobilizar as comissões permanentes para que a revisão fosse feita o mais breve possível, antes do prazo constitucional (EACSP 27/4/1993). Na avaliação do presidente da ACSP, as principais questões para a entidade eram: recessão, taxa de juros, ajuste fiscal, reforma tributária, privatização, abertura e desregulamentação da economia e ética na política. E as questões que se apresentavam para o futuro seriam: tamanho do Estado, redução dos gastos públicos, privatização, modernização da economia, continuidade da abertura econômica, reforma tributária, lei de patentes e lei de concessão de serviços públicos, reformas políticas voltadas para a governabilidade do país e revisão constitucional. Esta não poderia ser adiada para 1995 a pretexto de que os parlamentares estariam, em 1994, dedicados à sua reeleição, e a ACSP deveria denunciar os parlamentares que posicionassem seus interesses acima da nação. Isso tudo permitiria que se retirasse da Constituição os obstáculos ao controle dos gastos públicos, ao ingresso do capital estrangeiro e à iniciativa privada (PACSP 16/3/1993) (cf. Costa 2003b).

- 16 Apenas como exemplos da forma tensa como essas entidade pensavam a questão dos partidos políticos e do que seria uma posição “partidária”, em 1985 a FCESP buscava uma forma de compor uma constituinte com deputados e senadores, que seriam eleitos em novembro de 1986, e representantes dos diversos setores da sociedade, ligados ou não a partidos políticos. Portanto, “[...] a melhor forma de os empresários se fazerem representar, através de constituintes não jungidos a ideologias ou bandeiras partidárias, com total independência para levar àquela Assembléia o seu pensamento, e as suas colocações em relação à vida social do país e, principalmente, praticar a livre-iniciativa” (DFC, 3/9/1985). Em 1989 o presidente da FCESP ressaltou a importância qualitativa do voto e afirmou que “somos *entidades apartidárias*, o que não significa que sejamos entidades apolíticas” [...] porque a política engloba tudo”, e que “[...]o problema central do Brasil, sejam quais forem as propostas

técnicas [...] [era] um problema político, de cujo equacionamento [iriam] depender as soluções procuradas”, daí a preocupação FCESP em conhecer a postura de cada candidato (DFC, 25/4/1989). No processo que desembocou no *impeachment* de Collor, havia na FCESP um receio muito grande em relação ao fato de os movimentos de rua não serem um “engajamento espontâneo”, mas um “arregimentado”, daí a necessidade de evitar qualquer “engajamento”, pois as “entidades sindicais têm como prerrogativa não se envolverem em *política-partidária*” (DFC, 8/9/1992). Na ACSP, na esteira do processo eleitoral para governador em 1982, um diretor elogiou a posição e a ação de Afif na defesa da entidade e da livre-iniciativa, que agradeceu dizendo que o importante era que a ACSP “[...] cada vez mais se compromet[esse] com a verdade de uma política ideológica. [...] a nossa posição política partidária é uma, a de política ideológica é outra, nós servimos como política ideológica de base, para uma política partidária, na busca de melhores soluções para o país” (PACSP, 28/9/1982). Essa visão se manteve até o início dos anos de 1990. Entre os resultados de um trabalho de reestruturação da ACSP ocorrido no final da década de 1980, enfatizou-se que a entidade era também uma empresa, em função da série de serviços prestados. Assim, a ACSP teria que ser uma grande e eficiente empresa e também fazer com que esta empresa pudesse ser a “mantenedora da entidade política (política com ‘P’ maiúsculo e não *política partidária*)” (PACSP, 13/11/1990, grifos meus).

- 17 Isso pode ser observado nos relatórios anuais, nas atas das reuniões de diretoria, nos eventos promovidos com a participação de juristas e cientistas políticos, e também nos instrumentos de divulgação, como revistas, jornais e boletins das duas entidades (cf. lista de documentos na bibliografia).
- 18 O receio de não extrapolar o que seria o espaço de ação política dos empresários se manifesta claramente na forma como a ACSP e FCESP acompanharam os acontecimentos que desembocaram no *impeachment* de Fernando Collor. Em 1992, o presidente da ACSP, Lincoln Pereira, sugeriu que a associação fizesse o mesmo que a ACRJ, a qual enviou um documento de apoio ao presidente Collor.

- Sobre isso, um diretor lamentou que a ACRJ não tivesse imposto limites ao seu apoio, e que o mesmo não poderia acontecer com a ACSP. Alguns diretores entendia que não deveria ser feito nenhum pronunciamento, outros achavam melhor fazê-lo, mas com moderação, e uma terceira alternativa propunha que a ACSP se posicionasse de qualquer forma. Entretanto, não houve decisão (EACSP, 26/5/1992). Sobre a posição da FCESP, ver nota 17.
- 19 No início de 1986, Guilherme Afif Domingos, então presidente da ACSP, avaliava que os fatos políticos decorrentes das eleições municipais de 1985 demonstraram cabalmente que o Executivo e o Legislativo não estavam preparados para o exercício de suas funções, acentuando o problema do empresarismo, como mostrava a imprensa, e que a ACSP “[...] continuaria na sua posição vanguardeira, na estacada do direito e da legalidade, continuando desfraldadas suas principais bandeiras, tais como a Livre-Iniciativa e a Defesa dos Direitos do Empresariado” (EACSP, 21/1/1986). Afif insistia no aspecto doutrinário, na necessidade de que os projetos políticos se fundassem na idéia de “livre-iniciativa”, base da “[...] verdadeira democracia econômica, sem a qual a democracia política não subsiste”, e lamentava a dificuldade de fazer com que essa idéia fosse abraçada pelo empresariado e apresentada à sociedade (PACSP, 25/6/1985). Em 1984, no medalhão comemorativo dos 90 anos da ACSP, havia a seguinte inscrição: “Livre iniciativa e democracia, uma não sobrevive sem a outra”.
 - 20 Diante dos resultados das eleições presidenciais de 1989, o presidente da FCESP Abram Szajman, afirmou que teria sido demonstrado “[...] que a maioria do povo brasileiro acredita[va] mais na criatividade do indivíduo do que na presença maciça e sufocante do Estado na vida do país”, e que isso se referia não somente à economia, mas também à cultura e à política. Ainda segundo Szajman, o “sindicalismo adulto” praticado pela FCESP seria um dos “pilares” da democracia brasileira (DFC, 30/1/1990).
 - 21 Declaração feita em entrevista ao autor por um alto funcionário da FCESP (cf. Costa, 2003b, capítulo VI).
 - 22 Esta avaliação foi expressa em diversas reuniões de diretoria e relatórios anuais de atividades de ambas entidades. A FCESP tendia a se sentir melhor representada e mais segura em relação à administração quando o cargo público era ocupado por alguém que se julgava ser um bom administrador privado ou um homem de negócios. Isso aconteceu tanto nos anos de 1970 e 1980, como, por exemplo, com as figuras de Laudo Natel, Paulo Maluf e Dílson Funaro, como na década de 1990, como, por exemplo, com o Ministro da Infraestrutura do governo Collor, Ozires Silva, que era saudado pelo presidente da FCESP como “um dos nossos” (DFC, 25/5/1990). Na ACSP, em 1985, a diretoria executiva decidiu apoiar a pretensão manifesta pelo gerente da Cacex em São Paulo, José Carlos de Brito, em ser nomeado para diretor do referido órgão. O então presidente Guilherme Afif Domingos e os demais diretores foram unânimes em apoiar a indicação “[...] deste estimado e competente amigo, que sempre manteve excelentes relações com a Associação” e sugeriu a todos que tentassem individualmente “[...] agir politicamente no sentido de solidarizar-se com as indicações políticas já feitas junto ao Governo da Nova República” (EACSP, 3/9/1985). Em 1988, quando a diretoria da ACSP soube que o ex-gerente de Câmbio do Banco do Brasil em São Paulo, José Alves Brito, deveria ser nomeado para uma das diretorias do banco, decidiu prestigiar tal nomeação “[...] por se tratar de grande amigo da casa” (EASP, 1/3/1988). Em relação a esta questão, Fred Block chama a atenção para o fato de que quando se dá esse tipo de representação, o membro representante torna-se “atípico” em relação à sua classe, uma vez que é forçado a assumir a perspectiva dos *state managers* (Block, 1987, p. 57).
 - 23 Ver Costa (2002b, 2003b).
 - 24 Na mesma reunião em que se discutiu a posição da FCESP em relação ao processo de *impeachment* de Fernando Collor, houve outra interessante discussão sobre a questão da representação do estado de São Paulo na Câmara dos Deputados. Argumentou-se que “[...] num sistema democrático em que o governo deve ser da maioria, o Estado de São Paulo não tem a adequada representatividade, em termos de Deputados, correspondente à sua população”. Essa discussão vinha sendo conduzido juntamente com o Instituto Cajamar, com o qual se estava programando a realização de um ciclo de debates so-

- bre o poder legislativo e o fortalecimento da democracia (DFC, 8/9/1992). Esse encontro, intitulado “O Congresso e a Sociedade”, ocorreu na sede da FCESP, em 26/10/1992, e contou com uma série de debates e a participação de membros do Congresso Nacional – Aloísio Mercadante, José Dirceu, Espiridião Amin, Roberto Magalhães, Roberto Freire, José Dirceu, Marcelo Barbieri, José Maria Eymael, Vivaldo Barbosa, Ricardo Izar, Delfim Netto, Luiz Roberto Ponte, Flávio Rocha, José Serra, Luis Carlos Hauly, Benito Gama, Luiz Alfredo Salomão e Germano Rigotto, entre outros – e de representantes de outros setores da sociedade. Em questão estavam as reformas estruturais, econômicas, políticas e constitucionais do país (DFC, 6/10/1992, 3/11/1992; PB nº 294, 1992). O presidente da FCESP destacou que resultou desse evento a necessidade – constatada por todos aqueles que buscavam “aperfeiçoar as instituições democráticas”, independentemente de “posições políticas ou regionalistas” – de garantir uma “efetiva representação popular” na Câmara Federal (RSFC, 16/2/1993).
- 25 A primazia do Executivo na agenda e nas ações políticas da ACSP e da FCESP pode ser constatada no cotidiano de sua prática política, expressa nas atas de reunião de diretoria, assim como nos relatórios anuais de atividade. No contextos eleitorais, os diretores dessas entidades voltavam-se mais para os debates em torno dos cargos do poder Executivo, em especial os de governador e presidente da República. As ações em geral voltavam-se para os ocupantes de secretarias, ministérios e para a obtenção de audiências com o governador e o presidente. Isso não impediu as entidades de tentarem intensificar suas relações com o Legislativo, sobretudo no âmbito federal (ver Costa, 2003b).
- 26 As atas das reuniões de diretoria e os relatórios anuais de atividades das duas entidades mencionam tentativas de adotar procedimentos mais profissionalizados de ação política, com a contratação de empresas e a montagem de escritórios em Brasília (Costa, 2003b, cap. III, IV, V e VI).
- 27 A idéia de que os empresários constituem uma “classe” vem desde as décadas de 1940 e 1950, quando se denominavam como “classes produtoras”, passando pela idéia de que entidades como a ACSP e a FCESP são “associações de classe”; daí expressões como “classe empresarial”, presentes em diversos documentos e manifestações.
- 28 Sobre esta questão, ver Costa (2002a e 2003b).
- 29 No contexto do plebiscito de 1993, as entidades limitaram-se a promover debates com defensores de diferentes posições em relação à forma e ao sistema de governo (cf. Costa 2002a e 2003b).
- 30 Sobre esta questão, ver Costa (2002a, 2002b e 2003b).
- 31 Como vimos anteriormente, apesar de manterem relações com partidos políticos e de alguns de seus membros desempenharem um papel importante em partidos políticos, havia por parte da ACSP e da FCESP uma forte preocupação em afastar quaisquer vínculos formais com os partidos, com a alegação de que a política feita por essas entidades seria “a-partidária”.
- 32 Embora não seja possível no espaço restrito deste artigo desenvolver este argumento, entendemos que a expressão “corporativo” não pode se restringir à dimensão sindical da representação dos empresários, uma vez que tanto as formas sindicais (sindicatos, federações e confederações regidas pela CLT), como as associativas (associações livres e suas correlatas entidades maiores) fazem parte de um mesmo e único sistema de representação baseado em funções e condições econômicas que, no Brasil, vem se constituindo desde o final do século XIX e se consolidou com a promulgação da CLT e a manutenção das entidades associativas, a exemplo da ACSP. A redução do adjetivo “corporativo” apenas às entidades sindicais implicaria em atribuir a este canal, por vezes chamado de “oficial”, uma posição privilegiada na relação com o Estado – o que teria que ser comprovado – e a reduzir a questão do corporativismo à existência de formas estatais legais de regulação da representação.
- 33 Era freqüente o desconforto entre os diretores da ACSP quando se tratava a entidade como exclusivamente do comércio. A FCESP, por sua vez, sempre enfatizava que representava sindicatos de empresas de médio e pequeno portes (cf. relatórios anuais de atividades das duas entidades).
- 34 Ver Costa (2002a, 2003b).

BIBLIOGRAFIA

- BLOCK, Fred. (1987), *Revising state theory*. Philadelphia, Temple University Press.
- BOSCHI, Renato R. (1979), *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro, Graal.
- CARDOSO, F. H. (1964), *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo, Difel.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1993 [1977]), *A construção da democracia*. São Paulo, Siciliano.
- CODATO, Adriano N. (1997), *Sistema estatal e política econômica no Brasil Pós-64*. São Paulo, Hucitec/UFPR.
- COSTA, Paulo R. N. (1998), *Democracia nos anos 50: burguesia, corporativismo e parlamento*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (2002a), “Como os empresários pensam a política e a democracia”. Trabalho apresentado no III Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, nov. (mimeo).
- _____. (2002b) “Associação Comercial de São Paulo: entidade de classe e empresa prestadora de serviços”, in A. M. Kirschner, E. R. Gomes e P. Cappellin (orgs.), *Empresa, empresários e globalização*, Rio de Janeiro, Faperj/Relume Dumará.
- _____. (2003a), “Entrepreneurial class, political action and democracy: the commercial association of São Paulo and the Federation of Commerce of State of São Paulo in the nineties”, in R. M. Perissinotto (ed.), *Entrepreneurs, state and interest representation in Brazil*, Nova York, Nova Science.
- _____. (2003b). *Empresariado e democracia no Brasil: 1984-1994*. Tese de doutorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- CRUZ, Sebastião C. V. (1988), “Empresários, economistas e perspectivas da democratização no Brasil”, in G. O'Donnell (org.), *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice.
- _____. (1992), *Política empresarial em tempos de crise: apontamentos teóricos e reflexões sobre o Brasil nos anos 90*. Campinas, IFCH-Unicamp.
- _____. (1995), *Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas/São Paulo, Editora da Unicamp/Fapesp.
- _____. (1997), *O presente como história: economia e política no Brasil pós-64*. Campinas, IFCH (col. Trajetória 3).
- DINIZ, Eli. (1978), *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (1997), *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro, FGV.
- DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. (1993), “Brasil: um novo empresariado. Balanço de tendências recentes”, in E. Diniz (org.), *Empresários e modernização econômica: Brasil anos 90*, Florianópolis, Edufsc, pp. 113-131.
- _____. (2000), “Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas”, in E. DINIZ, R. BOSCHI e F. SANTOS, *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- _____. (2002), “Empresariado e estratégias de desenvolvimento: balanço e perspectivas”. Trabalho apresentado no XXVI Anual da Anpocs, Caxambu, 23-26 out.
- DREIFUSS, René. A. (1981), *1964: a conquista do poder*. Petrópolis, Vozes.

- FERNANDES, Florestan. (1975), *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar.
- LAMOUNIER, Bolivar. (1994), "A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa", in J. P. dos R. Velloso (org.), *Governabilidade, sistema político e violência urbana*, Rio de Janeiro, José Olympio.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. (2000), *Política e interesses: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira*. São Paulo, Paz e Terra.
- MARTINS, Luciano. (1968), *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Saga.
- MILIBAND, Ralph. (1972), *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MINELLA, Ary C. (1988), *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro/São Paulo, Espaço e Tempo/Anpocs.
- SCHMITTER, Philippe C. (1971), *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford, Stanford University Press.
- 1989; *Associação Comercial de São Paulo: diretório geral de produtos e serviços*, 1995.
- ATAS das Reuniões de Diretoria da FCESP (DFC), 1970-1994.
- RELATÓRIOS Anuais da FCESP, 1970-1996.
- ATAS das Reuniões Plenária dos Sindicatos filiados à FCESP.
- REVISTA *Problemas Brasileiros* (PB), produzida pela FCESP.

Entrevistas

- Antonio Carlos Borges, diretor-executivo da FCESP.
- João Martinez Vargas, ex-gerente do Setor de Expansão e atual coordenador da Unidade de Negócios Estados da ACSP.
- Marcel Domingos Solimeo, superintendente do Instituto de Economia "Gastão Vidigal" da ACSP.
- Sidney Docal, gerente de comércio exterior da ACSP.
- Tadeu Cata Preta, gerente financeiro da ACSP.

Lista de documentos e siglas utilizados

- BIBLIOTECA da ACSP. (1998), *Perfil biográfico dos presidentes, 1894-1998*. São Paulo, ACSP.
- RELATÓRIOS Anuais de Atividades da ACSP (RACSP), 1970 e 1980-1997.
- ATAS das Reuniões de Diretoria Executiva (EACSP) e Plena (PACSP) da ACSP, 1970-1994.
- IMPRESSOS: *Associação Comercial de São Paulo: cruzada empresarial em favor de uma economia de mercado*, 1980; *Conceitos*, Associação Comercial de São Paulo, Gerência de Marketing, 1985; *Um Brasil mais ético, mais justo e mais próspero*, Série Documentos, ACSP, maio-jun.

EMPRESARIADO, REGIME POLÍTICO E DEMOCRACIA: BRASIL, ANOS DE 1990

Paulo Roberto Neves Costa

Palavras-chave

Empresariado; democracia; Brasil; Política e governo, década de 1990; Corporativismo.

Considerando a importância do estudo do comportamento do empresariado em face não apenas do modelo de desenvolvimento e da política econômica, mas também das instituições políticas e da democracia, este artigo analisa as relações entre a ação política do empresariado e o processo de institucionalização e consolidação da democracia, ou seja, do regime político democrático no Brasil pós-1988. Tomando por referência a Associação Comercial de São Paulo e a Federação do Comércio do Estado de São Paulo, constatamos que, ao compararmos com o período autoritário, houve mais continuidade do que ruptura na forma de essas entidades avaliarem e agirem em face das instituições políticas. Isso não significa a ausência de uma ação política, nem que não tenha ocorrido nenhum tipo de mudança no comportamento dessas entidades, mas que as ações se voltaram muito raramente para as características do arranjo das instituições políticas no contexto de retomada e consolidação da democracia. Ademais, verificamos que isso corroborou certas particularidades do regime político ora vigente no país.

ENTREPRENEURS, POLITICAL REGIMES AND DEMOCRACY: BRAZIL IN THE NINETIES

Paulo Roberto Neves Costa

Keywords

Entrepreneurs; Democracy; Brazil; Politics and government during the nineties, Corporativism.

Recognizing that it is important to study the behavior of the entrepreneurial class in relation not only to models of development and economic policy but also as linked to political institutions and democracy, this paper analyzes the relationship between the political action of entrepreneurs and the process of institutionalization and consolidation of democracy pertaining to the post-1988 Brazilian political regime. Taking the Commercial Association of São Paulo and the Federation of Commerce of the State of São Paulo as our references, we verify that, in relation to the authoritarian period, there was much more continuity than rupture in the ways in which these organizations thought and acted with regard to political institutions. This does not mean that they did not engage in any type of relatively effective political action, nor that there were no changes at all in their behavior. Rather, we argue that they acted with little regard to the characteristics of the arrangements that came to prevail in political institutions during the return and consolidation of democracy. Furthermore, we verify that this type of political action corroborates – through action, but also through lack of action – certain particularities of the prevailing political regime.

ENTREPRENEURS, RÉGIME POLITIQUE ET DÉMOCRATIE: BRÉSIL, ANNÉES 1990

Paulo Roberto Neves Costa

Mots-clés

Entrepreneurs; Démocratie; Brésil; Politique et gouvernement, années 1990; Corporatisme.

Etant donné l'importance de l'étude du comportement des entrepreneurs face non seulement au modèle de développement et à la politique économique, mais aussi face aux institutions politiques et à la démocratie, cet article analyse les relations entre l'action politique des entrepreneurs et le processus d'institutionnalisation et de consolidation de la démocratie, c'est-à-dire, du régime politique démocratique au Brésil après 1988. En ayant comme point de repère l'Association Commerciale de São Paulo et la Fédération du Commerce de l'État de São Paulo, nous avons constaté que, si nous nous reportons à la période de la dictature, il n'y a pas eu, en ce qui concerne les actions de ces entités, de rupture dans leur façon d'évaluer et d'agir face aux institutions politiques. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu d'action politique plus ou moins efficace, et qu'il ne s'est pas produit de changement de comportement à l'intérieur de ces entités. En effet, leurs actions ne se sont guère tournées vers les caractéristiques d'organisation des institutions politiques, dans le contexte de reprise et de consolidation de la démocratie. De plus, nous avons vérifié que cette action politique renforce, par l'action et, surtout, par un manque d'action, des particularités du régime politique à cette époque.