



XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)

Curitiba, 31 de julho a 03 de agosto de 2018 – Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Área Temática 10: Política e Economia

A AÇÃO COLETIVA EMPRESARIAL NO LEGISLATIVO FEDERAL:

O SEMINÁRIO *REDINDÚSTRIA*¹

Paulo Roberto Neves Costa (DECP-UFPR)

Igor Sulaiman Said Felicio Borck (PPGCP-UFPR)

1 Este trabalho contou com apoio do CNPq.

RESUMO

Em geral, os estudos sobre a relação entre empresários e parlamento tratam da atuação das entidades no processo legislativo e a relação entre o resultado deste processo e os seus interesses. Pouco se estudou o processo interno de deliberação e construção das demandas e dos posicionamentos destas entidades no Congresso Nacional. Este trabalho analisa uma experiência de produção da agenda de interesses dos empresários industriais relacionada ao processo legislativo, o Seminário *RedIndústria*, criado em 1996 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), cujo resultado mais importante é a produção da *Agenda Legislativa*. A análise se concentra no ano de 2017 com o objetivo de fazer uma análise sincrônica e mais aprofundada das particularidades de produção desta agenda e favorecer a construção de abordagens diacrônicas e comparativas. Foram analisados os órgãos mais relevantes na construção da *Agenda Legislativa* da CNI: os *Conselhos Temáticos*, em particular o *Conselho de Assuntos Legislativos*, a *Gerência Executiva de Assuntos Legislativos* e a *Unidade de Assuntos Legislativos*, órgão de natureza mais técnica que seleciona, monitora e avalia as proposições legislativas que envolvem interesses da CNI, através de um sistema *online* de acompanhamento legislativo, chamado *Legisdata*. Tais aspectos do *formato institucional* da CNI revelam uma dimensão fundamental da racionalização da ação política dos empresários industriais e do processo de sua constituição enquanto atores políticos coletivos, através de uma ação institucionalmente organizada e em um espaço político-decisório fundamental da democracia no Brasil.

Palavras-Chave: Empresariado, indústria, Congresso Nacional, Confederação Nacional da Indústria, Seminário *RedIndústria*, *Lobby*, *Agenda Legislativa*.

INTRODUÇÃO

A relação entre o empresariado e o Poder Legislativo Federal já foi contemplado por parte da literatura sobre os empresários no Brasil². Em geral, tais estudos se voltam para a atuação das entidades empresariais no processo legislativo e o impacto disso na dinâmica de interesses dos representados por estas entidades. Entretanto, ainda pouco se estudou o processo interno de deliberação e construção das demandas e dos posicionamentos que tais entidades vão defender no Congresso Nacional. Portanto, trata-se de uma dimensão fundamental e que antecede a ação política propriamente dita, ou seja, a definição da agenda de interesses voltada para influenciar, no caso, o processo legislativo.

Este processo interno às entidades, de um lado, diz respeito aos fatores correlatos às atividades empresariais propriamente ditas dos seus representados, ou seja, àquelas relativas à produção e às relações de mercado. E de outro, remete aos contextos em que tais atividades são objeto de processos decisórios no âmbito do Estado.

Entre essas duas dimensões da atividade empresarial, a da economia e a da política, existem aspectos institucionais das entidades, em maior ou menor grau estabelecidos pelos seus estatutos, além de procedimentos organizacionais internos implementados por aqueles que as dirigem, e que são fundamentais no processo de definição daquela agenda de interesses. Neste sentido, a noção de *formato institucional* visa apreender estes aspectos institucionais e procedimentos organizacionais e, assim, contribuir para a compreensão da ação política organizada do empresariado no Brasil.

Consideramos esta noção não como mera descrição de aspectos organizacionais ou técnica de gestão, mas sim como algo revelador da forma como um dado coletivo busca construir sua ação coletiva e organizada. Portanto, remete e revela uma intencionalidade e um processo de *racionalização* da ação coletiva, o qual, por sua vez, é revelador da forma como se busca processar demandas diversas, heterogêneas e por vezes conflituosas, mesmo se tratando de um grupo que possui uma homogeneidade no que diz respeito à atividade econômica. Trata-se de um aspecto institucional, mas que só faz sentido em termos de análise sociológica se tomado como algo que pode ser revelador das características de um dado grupo econômico, no caso, quando busca se constituir enquanto ator político organizado.

Sendo assim, entre os desafios enfrentados através do *formato institucional* estão o do processo de *deliberação*, através do qual aqueles que são representados pela entidade não apenas expressam suas demandas como também equacionam suas heterogeneidades, diferenças, divergências e até eventuais conflitos e, a partir disso, constroem uma agenda

2 Ver, por exemplo (Costa, 1998), (Mancuso, 2004) e Oliveira e Onuki (2006).

unificada de interesses e de posicionamentos voltados para a ação efetiva e eficaz no processo decisório.

Em suma, a partir do estudo de um caso concreto de ação organizada dos empresários brasileiros, pretendemos debater sobre as formas de análise da ação coletiva do empresariado, sobre a sua própria constituição enquanto ator político, condição fundamental para o enfrentamento de questões sobre seus *padrões de ação política* e sua *força política*, e, assim, contribuir para a compreensão da relação entre os empresários e o funcionamento concreto da democracia no Brasil.

OBJETIVOS

Este trabalho analisa uma experiência particular de produção de agenda de interesses dos empresários industriais relacionada ao processo legislativo, o Seminário *RedIndústria*, criado em 1996 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), entidade sindical de terceiro grau que vem se notabilizando pela intensificação de sua atuação política³. Nosso objetivo é tratar da questão do formato institucional a partir da análise da relação entre certos órgãos da CNI e o Seminário *RedIndústria*, e assim contribuir para entender como os empresários industriais se organizam e decidem sobre suas demandas e interesses relativos ao Legislativo Federal.

O Seminário *RedIndústria* foi concebido como um espaço de consulta aos empresários industriais sobre os assuntos legislativos, levantando as demandas, promovendo o debate e votando sobre as posições da CNI em relação às proposituras que julgam envolver os interesses do setor no Congresso Nacional. Como veremos mais adiante, trata-se de um evento do qual participam as federações industriais de todo o país, além de outras associações setoriais de caráter Nacional.

PROBLEMAS DE PESQUISA E HIPÓTESES

Nosso problema de pesquisa é saber se o formato institucional adotado pela CNI consegue produzir uma ação coletiva comum e unificada junto ao Congresso Nacional. Nossas hipóteses são as seguintes:

1. O Seminário *RedIndústria* é um processo de deliberação em torno da definição dos interesses e do posicionamento dos empresários industriais que, embora não possa ser colocado como abrangente de todo este setor, contempla segmentos e associações industriais diversos e, portanto, aglutinadora;

3 Em seu trabalho sobre o lobby da indústria no Congresso Nacional, Wagner Mancuso (2004) já contemplava a questão do *RedIndústria*.

2. Esta característica a aproxima de algo que é considerado por parte da literatura sobre o empresariado no Brasil como um problema fundamental de sua ação política, ou seja, a existência de uma *entidade de cúpula*;
3. O *formato institucional* da CNI, correlato ao *RedIndústria*, representa a prática efetiva desta lógica de aglutinação de demandas, e não um modelo abstrato de ação política do empresariado no país;
4. Tal prática implica em uma experiência de aprendizado por parte dos empresários em relação aos processos correlatos à construção de uma ação coletiva concertada;
5. Por fim, as particularidades do formato institucional aqui estudado revela os desafios e dilemas que um coletivo, caracterizado em última instância pela sua atividade econômica, enfrenta em sua ação coletiva, ou seja, ao se constituir enquanto ator político

METODOLOGIA DA PESQUISA

Utilizamos como fonte de pesquisa, o relatório da Confederação Nacional da Indústria (CNI), chamado *Agenda Legislativa da Indústria 2017*, que é o documento final, fruto do *Seminário RedIndústria*⁴. Esse documento oficial da entidade, explicitou a posição política unificada dos empresários industriais representados pela CNI, sobre as proposituras legislativas em tramitação no Congresso Nacional que afetem seus interesses enquanto classe em 2017.

Outras fontes primárias utilizadas foram: o *Estatuto da CNI*, além do *Regimento Interno do Seminário RedIndústria* e do *Manual das fichas de priorização da agenda legislativa*, ambos de 2017, e que estão disponíveis no portal eletrônico da entidade. Estes três documentos revelaram a forma como o empresariado industrial se organizou no *Seminário RedIndústria*, dimensão fundamental para entender a lógica da ação coletiva do grupo.

Através da análise do relatório *Agenda Legislativa da Indústria de 2017*, conseguimos extrair dados quantitativos sobre: tipo dos projetos, partidos, temáticas, autoria, tramitação e posição do empresariado industrial divididas a partir dos critérios da própria CNI, ou seja, *convergente*, *convergente com ressalvas*, *divergente* e *divergente com ressalvas*.

4 Como vemos adiante, a *Agenda Legislativa da Indústria* é o resultado da consolidação da consulta realizada pela CNI junto às Federações de Indústrias e algumas Associações Setoriais de caráter nacional. O conjunto de sugestões enviadas à CNI são consolidadas e rediscutidas nos Seminários da *RedIndústria*, que reúne os representantes das Entidades elegendo os temas e proposições legislativas que comporão a *Agenda Legislativa da Indústria* (Estatuto da CNI, consultado em novembro de 2017).

Por sua vez, o tratamento metodológico dado ao *Estatuto da CNI de 2017*, ao *Regimento Interno do Seminário RedIndústria* e ao *Manual das fichas de priorização da agenda legislativa de 2017*, foi qualitativo, no sentido de que produzimos recortes nesses documentos que nos permitiram entender o formato institucional da tomada de decisão dos empresários industriais no *Seminário RedIndústria*. Buscamos extrair informações que pudessem revelar sua amplitude, no sentido de entender quem participa do seminário, e também como se discute, se como vota, como se seleciona e como se dão os posicionamentos em relação às proposições legislativas.

Em suma, utilizamos nessa pesquisa procedimentos qualitativos e quantitativos de análise sobre os dados fornecidos pelas fontes primárias e secundárias originais da CNI, processados com objetivo de compreender aspectos do funcionamento e das consequências do formato institucional, bem como contribuir para análises futuras sobre os *padrões de ação política* coletiva do empresariado industrial no Brasil, no ano de 2017.

DIRETORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DA CNI

Nessa pesquisa procuramos entender como a CNI, se organiza para atuar na arena do Congresso Nacional, no sentido de defender seus interesses, enquanto grupo de pressão sobre o parlamento. Para essa tarefa, nosso enfoque se deu nas instâncias da entidade que ajudam a promover e organizar o *Seminário RedIndústria*, ou seja, em estudar os espaços institucionais de tomada de decisão, anteriores a ação política, que ajudam a formar uma agenda legislativa coesa de interesses da maioria dos seguimentos empresariais dos industriais brasileiros.

Nesse sentido, começaremos analisando a *Diretoria de Relações Institucionais* (DRI) da CNI⁵, que logo abaixo do *Conselho de Representantes* e da Presidência da entidade, tem a competência de organizar a agenda legislativa da indústria. Os documentos da CNI indicam que o objetivo da DRI é manter uma relação transparente com o Estado brasileiro em seus mais diversos níveis e esferas de poder e defender os interesses da indústria, representados pela rede de interesses organizados através da entidade.

5 “A Diretoria de Relações Institucionais, articulada com as demais diretorias da CNI, coordena as ações de representação e de defesa de interesses da indústria brasileira. Ao manter um diálogo ativo e transparente com os Poderes Executivo e Legislativo e a sociedade, a diretoria procura ampliar as ações de influência sobre as políticas públicas de interesse da indústria. A diretoria também coordena as atividades de apoio aos Conselhos Temáticos para garantir a construção de uma agenda participativa alinhada com a estratégia e fornecer insumos para o processo decisório da CNI. É composta por cinco gerências executivas – a de Assuntos Legislativos, a de Relacionamento com o Poder Executivo, a de Relações do Trabalho, a de Meio Ambiente e Sustentabilidade e a de Infraestrutura” (Estatuto da CNI, consultado em novembro de 2017).

A DRI possui cinco gerências executivas, que buscam organizar e canalizar os interesses da indústria perante o Estado brasileiro. Uma dessas gerências, por exemplo, é a de relacionamento com o Poder Executivo Federal, que busca, frente a Presidência da República e outras instâncias do governo federal, como Ministérios e agências estatais, difundir e defender os interesses da indústria. Outra *Gerência Executiva* é a de *Assuntos Legislativos* (GEAL), que é um dos focos desse trabalho, dado que nos permite analisar como os empresários industriais organizados através da CNI produzem sua ação coletiva para atuação na arena legislativa federal. Esta gerência está inserida na *Diretoria de Relações Institucionais* e é responsável pela produção de uma agenda legislativa comum de interesses da CNI para cada ano. Voltaremos a tratar da GEAL mais adiante, dado é necessário apresentar os *Conselhos Temáticos* da CNI, que são fundamentais na orientação política das *Gerências Executivas*.

O CONSELHO DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS

Dentre os doze conselhos temáticos da CNI, o *Conselho de Assuntos Legislativos* (CAL) é fundamental para a produção, a divulgação da agenda e para a orientação da ação da entidade na arena legislativa federal⁶. O CAL emite pareceres sobre as atividades da GEAL da CNI e é composto por trinta e quatro membros, todos quadros políticos oriundos das bases políticas da entidade nos estados e regiões do país, tendo um presidente, um vice-presidente e um secretário-geral.

Todos esses conselheiros participaram da construção do *Seminário RedIndústria*, no sentido de dar sustentação política ao Seminário e, conseqüentemente, à confecção da *Agenda Legislativa* e de sua defesa perante o Congresso Nacional, em especial na busca de apoio dos parlamentares e dos membros do poder Executivo. A seguir, apresentaremos a GEAL acima mencionada, a qual, juntamente com o CAL, promove o *Seminário RedIndústria*.

A GERÊNCIA EXECUTIVA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS

6 “Analisa e orienta a ação política da CNI no Congresso Nacional, com foco no acompanhamento e na defesa de interesses no processo legislativo. Além disso, articula apoio político a projetos importantes para o setor industrial, divulga posições da CNI sobre os projetos em tramitação e participa do processo de formulação da Agenda Legislativa da Indústria” (Estatuto da CNI, consultado em novembro de 2017).

A Gerência Executiva de Assuntos Legislativos (GEAL) é o órgão técnico da CNI para seleção, monitoramento e prospecção da agenda legislativa da CNI, decidida no *Seminário RedIndústria* da entidade⁷. O serviço técnico desenvolvido pela GEAL perpassa a seleção de temas que serão discutidos no *Seminário RedIndústria*, além de fornecer suporte técnico para a elaboração de redações legislativas, pareceres técnicos sobre projetos e de relatórios de impactos sobre a indústria e avaliação dos projetos em tramitação no Congresso Nacional.

Constatamos que a GEAL desempenha importante função de subsidiar de maneira técnica as decisões tomadas pela diretoria da CNI e pelos seguimentos industriais reunidos no *Seminário RedIndústria*. Além disso, a GEAL revela que a CNI não só faz um alto investimento político na agenda legislativa como também um investimento estrutural técnico de altíssimo nível para apoiar seu trabalho de pressão sobre o Congresso Nacional, no que tange seus interesses de classe social.

Em 2017, a GEAL contava com quatro diretores, com atribuições de direção da equipe técnica que contava com mais de trinta e cinco pessoas, altamente qualificadas, para produzir acompanhamento diário dos interesses da CNI no Congresso Nacional⁸. Na sequência, apresentaremos o sistema digital utilizado pela GEAL para acompanhar a agenda legislativa.

O SISTEMA LEGISDATA

7 As principais atribuições da GEAL são: “Prospectar temas e proposições legislativas em discussão e votação no Congresso Nacional; Coordenar ações de defesa de interesse da Indústria junto ao Poder Legislativo; Dar suporte técnico e de inteligência ao Conselho Temático Permanente de Assuntos Legislativos; Coordenar o processo de elaboração da Agenda Legislativa da Indústria em parceria com *RedIndústria*, garantindo representatividade e confiabilidade ao documento; Elaborar textos legislativos para suporte às ações de defesa de interesse da indústria” (Estatuto da CNI, consultado em novembro de 2017).

8 O corpo técnico da CNI é composto majoritariamente por profissionais com formação na área do Direito, seguido de Ciência Política, Comunicação, Economia, Filosofia e Administração. Os profissionais possuem graduação e pós-graduação nessas áreas mencionadas, evidenciando sua alta formação e qualificação para atuação na equipe técnica da agenda da CNI. Como por exemplo, o técnico Frederico Gonçalves Cezar que possui bacharelado em direito pela Universidade de Brasília (1997), mestrado Filosofia da Ciência pela Universidade de Brasília (2003) e pós-graduação em Direito do Trabalho e Processo de Trabalho pela Universidade Cândido Mendes (2008). Atua como advogado, gerente de informação e de estudos legislativos da CNI e é professor substituto da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. É aluno regular do doutorado em direito da Universidade de Buenos Aires. Pesquisa e atua principalmente nas seguintes áreas: direito do trabalho, direito processual do trabalho, direito constitucional, processo legislativo, teoria do direito, filosofia do direito, filosofia da tecnologia e filosofia da ciência. Agenda Legislativa da CNI de 2017.

Para organizar o trabalho realizado pelo CAL e pela GEAL, os quadros políticos e técnicos da entidade utilizam um sistema de informação chamado de *Legisdata*, que tem por objetivo organizar de maneira ágil e prática os pareceres políticos e técnicos dos projetos em tramitação no Congresso Nacional, além de propor uma posição que a CNI deveria tomar em relação a cada projeto⁹. Nesse sistema estão contidos dados sobre as ações políticas mais concretas realizadas pela CNI no Congresso Nacional, diferentemente do relatório da agenda legislativa, que possui um filtro para divulgação externa da posição da entidade.

Após a apresentação dos espaços institucionais através dos quais é construído o *Seminário RedIndústria* e a *Agenda Legislativa* da CNI, passaremos a analisar os dados sobre as edições de 2017 do seminário e da *Agenda Legislativa*.

A AGENDA LEGISLATIVA DA INDÚSTRIA E O SEMINÁRIO REDINDÚSTRIA

Como vimos acima, o *Seminário RedIndústria* é concebido como um espaço de consulta às bases políticas da CNI acerca de assuntos legislativos de interesses do seguimento industrial em tramitação no Congresso Nacional. Nesse evento, são reunidas mais de vinte e sete federações de indústria de todos o país, em conjunto com as Associações Setoriais de caráter Nacional.

Constatamos que, enquanto aspecto fundamental do *formato institucional* da CNI, o *Seminário RedIndústria* indica a existência de um esforço da entidade em ampliar sua representatividade, inclusive abrangendo associações industriais, ou seja, entidades que estão fora de sua rede, procurando, assim, canalizar de maneira mais efetiva as demandas e os interesses políticos da maior parte da representação organizada do empresariado industrial brasileiro.

No *Seminário RedIndústria* as atividades de discussão e votação das posições são organizadas de forma direta pela CAL e pela GEAL, que buscam promover amplo debate entorno das posições dos seguimentos industriais, organizados grupos de trabalho, por temas e níveis de importância de cada projeto de lei em discussão. O resultado final deste processo implica na discussão, na votação e na consolidação das posições da CNI em relação aos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, é o documento final chamado *Agenda Legislativa da Indústria*, que é fornecido na forma de relatório pela CNI em sua página eletrônica.

9 O *Legisdata* é um sistema voltado às ações do Poder Legislativo, que permite acompanhar as proposições legislativas do interesse do setor industrial. Contém informações sobre a tramitação, sínteses executivas, íntegras dos textos e pareceres indicativos do posicionamento da Indústria. (Fonte: Site da CNI: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/> acessado em novembro de 2017).

Esse aspecto do *formato institucional* da CNI vem implicando desde 1996 em lançamentos anuais da *Agenda Legislativa*, com a presença de chefes das casas legislativas, lideranças parlamentares e representantes do Poder Executivo. Segundo a própria entidade, esse aspecto institucional de organização dos industriais através do Seminário *RedIndústria* está diretamente ligado ao processo de redemocratização do Brasil, e é o reconhecimento da importância de se mobilizar e de agir de maneira efetiva e coesa nas suas ações de relações institucionais com o Estado Brasileiro¹⁰. Em seguida, procuramos explicar como os empresários industriais decidem nesse fórum da CNI.

A LÓGICA DE FUNCIONAMENTO DO SEMINÁRIO *REDINDÚSTRIA*

O Seminário *RedIndústria* possui algumas particularidades em seu formato organizacional em relação à forma como as entidades sindicais e associativas deliberam e decidem. Para poderem participar, as entidades recebem uma carta convite¹¹. Isso reforça a tentativa da CNI em trazer para discussão as entidades, sindicais e associativas, que de alguma forma seriam afetadas pelos projetos em tramitação no Congresso Nacional. Esta preocupação em atuar de forma abrangente, e ao mesmo tempo promover a unidade e a mobilização do setor em relação às suas posições. Através desta carta convite, as entidades ganham acesso ao sistema *Legisdata*, onde podem sugerir a inclusão de novos projetos, definir a prioridade dos projetos e apresentar outros pareceres e posições sobre as propostas, as quais são divididas pelas temáticas preestabelecidas¹² pela equipe da CAL e da GEAL, que, como vimos, coordenam os trabalhos de discussão, votação e apresentação dos grupos de trabalho do seminário¹³.

10 A existência de uma estrutura técnica para o acompanhamento do processo legislativo está longe de ser novidade ou exclusividade dos industriais, como pudemos constatar na análise da luta parlamentar da Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FCESP) nos anos 1950, durante a democracia de 1946-1964. A FCESP possuía comissões que acompanhavam o processo legislativo, analisavam os projetos e indicavam as posições a serem tomadas pela entidade, em relatórios que eram avaliados pela diretoria antes de definir suas posições (Costa, 1998).

11 “A sua entidade deve ter recebido uma carta convite para participar do processo de construção da Agenda Legislativa 2017. Nesse convite, estão informados o login e a senha para acesso ao sistema *Legisdata*. Para entrar no sistema e preencher as Fichas de Priorização será necessário utilizar este login e senha” (Manual para participação no Seminário *RedIndústria* de 2017, produzido pela CNI em 2017, disponível em site institucional: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/>)

12 “Os projetos estão divididos em Interesse (Geral ou Setorial), Temas e Subtemas. Para iniciar o preenchimento, basta selecionar o Tema ou Subtema desejado” (Manual para participação no Seminário *RedIndústria* de 2017, produzido pela CNI em 2017, disponível em site institucional: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/>)

13 “Na abertura da sessão plenária, o Gerente Executivo da Unidade de Assuntos Legislativos determinará a ordem de apresentação dos grupos. O relator de cada grupo temático terá até 45

Dessa forma, as entidades que participam do seminário têm autonomia para propor e se posicionar, porém, dentro dos limites técnicos estabelecidos pelo CAL e pela GEAL¹⁴. Portanto, existe um corpo técnico e político que dá direção para o processo de tomada das decisões.

Outro ponto importante desta lógica é a forma como eles priorizam determinados projetos, os quais comporão a chamada *Pauta Mínima*¹⁵. Isso é feito através do posicionamento das entidades participantes, as quais devem hierarquizar a partir de “níveis de prioridade”¹⁶. Enfim, nesta fase, chamada de *consolidação da agenda*, este procedimento, que é anterior ao Seminário *RedIndústria*, visa permitir que as entidades participantes, através do sistema *Legisdata*, estabeleçam quais são os projetos que comporão a *Agenda Legislativa*, bem como o nível de prioridade de cada projeto e a posição final das entidades.

A síntese das posições das entidades é expressa da seguinte forma: *convergentes, divergentes e ambos com ressalvas*, e devem ser indicadas pelas entidades participantes do seminário anteriormente ao evento, na inclusão ou pedido de permanência de determinado projeto na agenda legislativa. Através deste procedimento, a CNI pretende fazer como que todas as posições da agenda sejam fruto de um processo de construção de um consenso do

minutos para apresentar a relação das proposições recomendadas para constar da Agenda, com a leitura dos sumários e da opção de convergência ou divergência e eventuais ressalvas. Caso não haja consenso após as manifestações, a proposta será submetida a votos, cabendo a cada entidade presente um voto. Será declarada vencedora a posição que obtiver a maioria de votos dos presentes com direito a voto. A CNI será responsável pela divulgação da Agenda junto ao Congresso Nacional, às entidades do Governo Federal e à imprensa” (Regimento do Seminário *RedIndústria* de 2017).

- 14 Ao selecionar ‘Conceitos’, você será remetido a uma outra tela, na qual poderá acessar os conceitos de cada Tema e Subtema que compõem a Agenda Legislativa, de forma a guiar seu processo de priorização dos projetos. Além disso, vale lembrar que as entidades podem e devem levar sugestões de alterações nos textos dos conceitos para debate no Seminário *RedIndústria*. (Manual para participação no Seminário *RedIndústria* de 2017, produzido pela CNI em 2017, disponível em site institucional: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/>)
- 15 “... uma lista restrita de proposições de alto impacto no ambiente de negócios do país, definidas e referendadas pelas entidades participantes da *RedIndústria* e do Fórum Nacional da Indústria. São projetos alvo de uma ação sistemática e ambiciosa por parte da CNI e seus parceiros na criação de condições para conclusão da votação dessas matérias dentro do menor prazo” Fonte: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/sobre-agenda-legislativa/>, acesso em maio de 2017.
- 16 Importante: conforme informado no Regimento do Seminário *RedIndústria*, as prioridades devem ser marcadas observando o seguinte critério: Nível 4 – indicação para inclusão na Agenda Legislativa; Nível 3 – prioridade alta; Nível 2 – prioridade média; Nível 1 – prioridade baixa. (Manual para participação no Seminário *RedIndústria* de 2017, produzido pela CNI em 2017, disponível em site institucional: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/>)

setor. Na sequência, apresentaremos alguns dados sobre a *Agenda Legislativa* de 2017, com o objetivo de analisar o seu conteúdo e o resultado deste processo.

A AGENDA LEGISLATIVA DE 2017

Em 2017, a CNI divulgou sua *Agenda Legislativa* em um evento nacional que contou com a presença de importantes figuras políticas do parlamento e do poder Executivo federal¹⁷. Nesse ano, a *Agenda Legislativa* chamou a atenção para a necessidade de promover grandes reformas institucionais no país, a fim de melhorar as condições de competitividade da indústria nacional, em um cenário internacional de crise econômica. Desta forma, a CNI se propunha a ajudar o Governo Federal a aprovar no Congresso Nacional as reformas estruturantes para o Brasil em 2017¹⁸.

Ao considerarmos os dados sobre os projetos contemplados pela *Agenda Legislativa* de 2017, notamos que, apesar da Câmara dos Deputados ser a maior autora de projetos que afetam a indústria, não é a que tem maior *convergência* com as posições da CNI, como mostra a Tabela 1, e nem a que consegue produzir mais decisões legislativas, como veremos mais adiante.

TABELA 1 – PROJETOS CONTEMPLADOS PELA AGENDA LEGISLATIVA DE 2017 POR AUTORIA			
	Frequência	Porcentagem	
	Câmara dos Deputados	32	52,5
	Senado da República	23	37,7
Autoria	Poder Executivo Federal	6	9,8
	Total	61	100,0

Fonte: Agenda Legislativa da CNI – 2017

17 Entre as autoridades presentes estavam o Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, o Presidente do Senado Federal, Eunício Oliveira e o senador Armando Monteiro, que fizeram parte da mesa de abertura, juntamente com o Presidente da CNI, Robson Braga de Andrade e o presidente da COAL, Paulo Afonso. Na plateia do evento, outros deputados e senadores estavam presentes. Fonte: <https://www.flickr.com/photos/cniweb/33320730580/in/album-72157679485348042/>

18 “A profunda recessão que enfrentamos nos últimos anos aumentou a convicção de que precisamos remover os obstáculos ao crescimento da economia brasileira. Em virtude dos efeitos perversos da maior crise econômica de nossa história, o Congresso Nacional terá, em 2017, mais do que nos anos anteriores, uma importância fundamental na aprovação de reformas estruturais. Elas serão cruciais para que o país volte ao caminho do desenvolvimento. Com a edição da Agenda Legislativa da Indústria de 2017, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) busca fomentar e qualificar o debate em torno de mudanças em nossa legislação. Assim, mais uma vez contribui para a construção de um Brasil mais justo e próspero” (Fonte: Agenda Legislativa da CNI de 2017).

Quando organizamos os dados sobre projetos que faziam parte da *Pauta Mínima* da CNI, notamos que apenas 7 dos 61 projetos analisados, ou seja, 11,5 % do total, faziam parte da prioridade da CNI para 2017, como indicam os dados da Tabela 2. Ou seja, de alguma forma, através do *Seminário RedIndústria* a entidade consegue filtrar e mediar os interesses das entidades participantes, para produzir a *Pauta Mínima*, com prioridades sucintas e objetivas, o que, segundo a CNI, daria mais efetividade para ação ao se concentrar em poucos projetos.

TABELA 2: PRESENÇA DOS PROJETOS DA AGENDA LEGISLATIVA DE 2017 NA PAUTA MÍNIMA

		Frequência	Porcentagem
Pertence	Sim	7	11,5
	Não	54	88,5
	Total	61	100,0

Fonte: Agenda Legislativa da CNI – 2017

Quando organizamos os dados a partir da temática, percebemos que os projetos de *interesse setorial* predominam, seguidos da temática *legislação trabalhista* e de *sistema tributário e infraestrutura* juntos, como indicam os dados da Tabela 3. Essa predominância de interesses setoriais com relação a outros temas pode ser explicada pelo esforço da CNI, através do *Seminário RedIndústria*, em ser abrangente e incluir interesses de sindicatos de seguimentos específicos, bem como as associações nacionais setoriais, da indústria brasileira.

TABELA 3 - PROJETOS CONTEMPLADOS PELA AGENDA LEGISLATIVA DE 2017 por TEMÁTICA DAS PROPOSITURAS

		Frequência	Porcentagem
Temáticas	Custo de Financiamento	2	3,3
	Infraestrutura	9	14,8
	Infraestrutura Social	1	1,6
	Interesse Setorial	17	27,9
	Legislação trabalhista	10	16,4
	Meio Ambiente	4	6,6
	Questões Institucionais	1	1,6
	Regulamentação Economia	8	13,1
	Sistema Tributário	9	14,8
	Total	61	100,0

Fonte: Agenda Legislativa da CNI – 2017

Quando consideramos a autoria dos projetos contemplados por partidos políticos, cujos dados são apresentados na Tabela 4, o PMDB e o PSDB são os maiores autores de proposições legislativas que de alguma forma afetam a indústria nacional. Isso mostra que os partidos que estão no centro-direita do espectro ideológico são os que mais propõem projetos que pautam, positiva ou negativamente, os interesses da indústria nacional representados pela CNI no período estudado. Logo em seguida, em terceiro lugar, vem o PT.

TABELA 4 - PROJETOS CONTEMPLADOS PELA AGENDA LEGISLATIVA DE 2017 POR PARTIDOS AUTORES DAS PROPOSTURAS

	Frequência	Porcentagem
COMISSÃO SENADO	3	4,9
PDT	1	1,6
PMDB	10	16,4
PODER EXECUTIVO	6	9,8
PP	3	4,9
PPS	1	1,6
PR	3	4,9
Partidos Autores PSB	4	6,6
PSD	5	8,2
PSDB	10	16,4
PT	7	11,5
PTB	4	6,6
PV	1	1,6
SD	3	4,9
Total	61	100,0

Fonte: Agenda Legislativa da CNI – 2017

Ao analisarmos o posicionamento político da CNI com relação aos projetos, a partir dos critérios da própria CNI, notamos que praticamente dois terços dos projetos selecionados pela *Agenda Legislativa* da CNI em 2017, são considerados *convergentes* com os interesses da entidade. No que tange à autoria, Câmara dos Deputados, o Senado e Executivo Federal produziram projetos que estão de acordo com os interesses da indústria, o que não significa que serão aprovados ou que venham a ser objeto de pressão da CNI. Os dados são apresentados na Tabela 5 abaixo.

TABELA 5 - PROJETOS CONTEMPLADOS PELA AGENDA LEGISLATIVA DE 2017 POR POSICIONAMENTO POLÍTICO INSTITUCIONAL DA CNI

	Frequência	Porcentagem
Convergente ou Convergente com ressalvas	39	63,9
Divergente ou Divergente com ressalvas	22	36,1
Posicionamento		
Total	61	100,0

Fonte: Agenda Legislativa da CNI – 2017

Constatamos que poucos projetos viraram nova norma jurídica em 2017, o que indica que, apesar do empenho institucional da CNI em torno da produção de sua *Agenda Legislativa*, o retorno efetivo, ao menos no curto prazo, na forma de decisão legislativa é baixo, como indicam os dados da Tabela 6 abaixo. Isso não significa que a entidade está descontente com o processo legislativo, mas pelo contrário, sugere que a entidade entende a complexidade e a dificuldade dos processos legislativos e o quanto os sucessos e insucessos são custosos na arena política do legislativo federal, cujos resultados, favoráveis ou não, muitas vezes acabam se dando apenas no longo prazo.

TABELA 6 - PROJETOS CONTEMPLADOS PELA AGENDA LEGISLATIVA DE 2017 POR TRANSFORMAÇÃO EM NOVA NORMA JURÍDICA

	Frequência	Porcentagem
Sim	4	6,6
Não	57	93,4
Total	61	100,0

Fonte: Agenda Legislativa da CNI – 2017

Em suma, os dados acima indicam que a *Pauta Mínima*, ou seja, as prioridades estabelecidas pela CNI através do Seminário *Redindústria*, está mais conectada, positiva ou negativamente, com Poder Executivo Federal e o Senado, dado que são os maiores autores de projetos em *convergência* ou em *convergência com ressalvas* com a posição da entidade em 2017. É importante salientar, que todos os projetos da pauta mínima da CNI, independentemente de autoria, estavam em *convergência* ou *convergência com ressalvas* com a CNI.

E quando consideramos a totalidade dos projetos da *Agenda Legislativa* de 2017, independentemente se estarem ou não na *Pauta Mínima*, notamos o mesmo padrão, ou seja, o Poder Executivo Federal e o Senado da República propõem mais projetos em *convergência* ou *convergência com ressalvas* do que a Câmara dos Deputados, que pelo contrário, propõe mais projetos *divergentes* ou *divergentes com ressalvas* com a CNI. Os dados são apresentados na Tabela 7 abaixo.

TABELA 7 - PROJETOS CONTEMPLADOS PELA AGENDA LEGISLATIVA DE 2017 POR AUTORIA DAS PROPOSITURAS LEGISLATIVAS VERSUS POSICIONAMENTO POLÍTICO INSTITUCIONAL DA CNI EM 2017 VERSUS PAUTA MÍNIMA DA CNI:

	Pauta Mínima da CNI	Posicionamento		Total	
		Convergente	Divergente		
Sim	Autoria	Câmara	1	-	1
		Senado	3	-	3
		Executivo	3	-	3
	Total	7	-	7	
Não	Autoria	Câmara	14	17	31
		Senado	16	4	20
		Poder Executivo	2	1	3
	Total	32	22	54	
Total	Autoria	Câmara	15	17	32
		Senado	19	4	23
		Poder Executivo	5	1	6
	Total	39	22	61	

Fonte: Agenda Legislativa da CNI – 2017

Outro aspecto relevante indicados pelos dados de nossa pesquisa é que, quando cruzamos a autoria das proposições legislativas com o transformação em novas normas jurídicas, percebemos que o Executivo Federal produz mais decisões legislativas do que as casas legislativas, ou seja, de 61 projetos da agenda legislativa, apenas 4 viraram nova norma jurídica, e delas todas eram de autoria do

Poder Executivo Federal, evidenciando o seu poder de agenda e decisão em relação aos outros poderes, como indicam os dados apresentados na Tabela 8 abaixo.

TABELA 8 - PROJETOS CONTEMPLADOS PELA AGENDA LEGISLATIVA DE 2017 POR AUTORIA DAS PROPOSITURAS VERSUS TRANSFORMAÇÃO EM NOVA NORMA JURÍDICA

		Nova Norma Jurídica		
		Sim	Não	Total
Autoria	Câmara dos Deputados	0	32	32
	Senado da República	0	23	23
	Poder Executivo Federal	4	2	6
Total		4	57	61

Fonte: Agenda Legislativa da CNI – 2017

CONCLUSÃO

As análises e os dados acima apresentados nos permitem concluir que o *formato institucional* da CNI visa promover uma ação coletiva eficaz, no sentido de criar uma agenda comum e concentrada de interesses legislativos, construída a partir de interesses e posições de atores políticos que, apesar de pertencerem a um mesmo setor econômico, são heterogêneos em relação às suas posições no mercado, dimensões, complexidade tecnológica, mão de obra utilizada etc..

Além disso, os dados sobre a *Agenda Legislativa* de 2017 revelaram um alto grau de *convergência* entre a produção legislativa e os interesses da CNI, apresentados em sua agenda legislativa. Isso pode indicar que há um alto grau de satisfação do empresariado industrial na sua relação com o Legislativo Federal, instituição fundamental do regime político democrático, o que sugere uma valorização da democracia por parte desse seguimento do empresariado nacional.

Os dados também sugerem que, apesar de todo aparato organizacional e empenho da CNI e seu alto investimento político e técnico na preparação para a sua atuação no Legislativo federal, as decisões legislativas são custosas e difíceis, ou seja, são esforços cumulativos e repetitivos, em relação a o que se faz um alto investimento financeiro, técnico e político de longo prazo.

Em suma, as hipóteses apresentadas no início deste trabalho tenderam a ser confirmadas, embora suscitem novas pesquisas e novas análises. Neste sentido, os resultados de nossa pesquisa sugerem algumas questões que se colocam para estudos futuros:

- A necessidade de entender melhor a relação entre as decisões legislativas e a posição da CNI, através de uma análise de *convergência* entre as posições da CNI e do Congresso Nacional, em uma série histórica, que abranja mais que um ano. Entendemos por *convergência*, o encontro entre a posição política da CNI e da decisão legislativa produzida pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, é que futuramente, em estudos sobre ação concreta de grupos de pressão industrial no Congresso Nacional, o acesso ao sistema *Legisdata* é fundamental para termos dados sobre como os empresários industriais atuam;
- A necessidade de analisar o grau de efetividade da ação coletiva promovida pela CNI com relação a produção legislativa feita pelo Congresso Nacional através de análises quantitativas e estudos de caso.

O tratamento de tais questões, em perspectiva diacrônica e comparativa, nos permitiria tratar não apenas da relação entre este importante setor do empresariado como também do funcionamento do Congresso Nacional a luz do ponto de vista deste grupo social.

REFERÊNCIAS

- COSTA, P. R. N. (1998). *Democracia nos Anos 50: Burguesia comercial, corporativismo e Parlamento*. São Paulo: Hucitec.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. (2017). Unidade de Assuntos Legislativos. *Agenda Legislativa da Indústria 2017*. Organizadores: Marcos Borges de Castro, Godofredo Franco Diniz, Frederico Gonçalves Cezar – Brasília.
- MANCUSO, Wagner Pralon. (2007). *O Empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa*. Revista de Sociologia e Política, n. 28.
- MANCUSO, Wagner Pralon. (2004). *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. Dados, v. 47, n. 3, p. 505-547.
- OLSON, Mancur. (1999). *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp.
- TULLOCK, Gordon. (1993), *Rent-Seeking*. London, Edward Elgar Publishing Limited.