

Evidências dos mecanismos de estratégias políticas entre grupos econômicos brasileiros e governo: uma via de mão dupla.

Autoria: Carlos Afonso Caldeira Filho, David Kallas, Maick William Oliveira Costa

Resumo

Os grupos econômicos são uma forma organizacional que representa um fenômeno relevante (Khanna & Yafeh, 2007). Por exemplo, analisando-se os dados coletados por Aldrighi e Postali (2010), inferimos que as vendas dos 10 maiores grupos em atividade no Brasil em 1997, como % do PIB, era de 25%. Os grupos econômicos são a forma dominante de organização nos países em desenvolvimento (Colpan & Hikino, 2010; Granovetter, 2005; Khanna & Yafeh, 2007; Yiu et al, 2007). A explicação da existência dos de grupos econômicos é dominada pela perspectiva de custos de transação. Esta corrente defende que a premissa da existência dos grupos é o desenvolvimento de mercados internos à organização (de capital, de trabalho) que diminuem os custos de transação, especialmente em contextos institucionais pouco desenvolvidos (institucional voids) (Khanna & Yafeh, 2007). Enquanto esta corrente explica como as falhas de mercado influenciam a formação dos grupos, ela falha ao tentar explicar porque os grupos existem em economias com estruturas institucionais bem desenvolvidas (Yiu et al, 2007), ou porque com o seu desenvolvimento, os grupos continuam relevantes, como no caso do Brasil. Outra perspectiva especialmente interessante para explicar a existência dos grupos econômicos, especialmente no Brasil, é a perspectiva política (Schneider, 2009). Seu interesse de estudo é o impacto de ações governamentais e políticas públicas nas dimensões dos grupos econômicos. Estas ações governamentais podem tanto fomentar como inibir a existência dos grupos. O ponto que queremos ressaltar, é que os grupos são tanto um produto das políticas de governo (policy) como um agente do jogo político (politics) (Khanna e Yafeh, 2007; Schneider, 2009). Os grupos podem ser influenciados e influenciar. Estes mecanismos de atuação e influência foram propostos tanto na via da influência da empresas sobre os governos (Hillman e Hitt, 1999) como na mão inversa, da influência do governo nos destinos dos grupos (Schneider, 2009). Analisaremos os mecanismos que a empresa e governo utilizam na operacionalização de suas estratégias políticas. Para isso utilizamos dois referenciais distintos (Hillman e Hitt, 1995; Schneider, 2009) para construir um “framework” consolidado que permita contextualizar e ilustrar a via de mão dupla da relação entre governo e grupos. Utilizaremos a técnica de estudos de caso longitudinal, acompanhando o desenvolvimento de um grupo econômico brasileiro (Vale) e suas relações com o governo.

Introdução

Os grupos econômicos são uma forma organizacional que representa um fenômeno relevante (Khanna & Yafeh, 2007). Os grupos econômicos são a forma dominante de organização nos países em desenvolvimento (Colpan & Hikino, 2010; Granovetter, 2005; Khanna & Yafeh, 2007; Yiu et al, 2007). Por exemplo, analisando-se os dados coletados por Aldrighi e Postali (2010), inferimos que as vendas dos 10 maiores grupos em atividade no Brasil em 1997, como % do PIB, era de 25%.

A explicação da existência dos de grupos econômicos é dominada pela perspectiva de custos de transação. Esta corrente defende que a premissa da existência dos grupos é o desenvolvimento de mercados internos à organização (de capital, de trabalho) que diminuem os custos de transação, especialmente em contextos institucionais pouco desenvolvidos (institucional voids) (Khanna & Yafeh, 2007). Enquanto esta corrente explica como as falhas de mercado influenciam a formação dos grupos, ela falha ao tentar explicar porque os grupos existem em economias com estruturas institucionais bem desenvolvidas (Yiu et al, 2007), ou porque com o seu desenvolvimento, os grupos continuam relevantes, como no caso do Brasil.

Outra perspectiva especialmente interessante para explicar a existência dos grupos econômicos, especialmente no Brasil, é a perspectiva política. Seu interesse de estudo é o impacto de ações governamentais e políticas públicas nas dimensões dos grupos econômicos. Os grupos surgem tanto por ações deliberadas e não deliberadas dos governos. Estas ações podem explicar a formação e o comportamento dos grupos. Podem também explicar a diversificação. Estas ações governamentais podem tanto fomentar como inibir a existência dos grupos (Schneider, 2009). O ponto que queremos ressaltar, entretanto, é que os grupos tanto um produto das políticas de governo (policy) como um agente do jogo político (politics) (Khanna e Yafeh, 2007; Schneider, 2009). Os grupos podem ser influenciados e influenciar.

Estes mecanismos de atuação e influência foram propostos tanto da via da perspectiva da influência da empresas para os governos (Hillman e Hitt, 1999) como na mão inversa, da influência do governo nos destinos dos grupos (Schneider, 2009). Outros autores também reconhecem esta via de mão dupla, mas no formato de um mercado político, que une demandantes de política pública e ofertantes de política pública (Bonardi, Hillman & Keim, 2005)

Analisaremos o mecanismo que empresas e governo utilizam na operacionalização de suas estratégias políticas. Para isso utilizamos dois referenciais distintos (Hillman e Hitt, 1995; Schneider, 2009) para construir um “framework” consolidado que permita contextualizar e ilustrar a via de mão dupla da relação entre governo e grupos. Utilizaremos a técnica de estudos de caso longitudinal, acompanhando o desenvolvimento de um grupo econômico brasileiro (Vale) e suas relações com o governo.

Referencial Teórico

Os grupos econômicos são uma forma organizacional que representa um fenômeno relevante (Khanna & Yafeh, 2007). Os grupos econômicos são a forma dominante de organização nos países em desenvolvimento (Colpan & Hikino, 2010; Granovetter, 2005; Khanna & Yafeh, 2007; Yiu et al, 2007). Por exemplo, na Índia do final dos anos oitenta, os vinte maiores grupos representavam dois terços dos ativos industriais (Ghemawat & Khanna, 1998). Quarenta e cinco por cento do PIB (de 1996) em Taiwan era produzido pelos cem maiores

grupos (Chung, 2001). Partindo de uma lista das maiores empresas em faturamento de países emergentes (dados de 2007), Colpan e Hikino (2010) demonstram que 53 das maiores 73 entradas na lista correspondiam a grupos econômicos. Analisando-se os dados coletados por Aldrighi e Postali (2010), encontramos que as vendas dos 10 maiores grupos em atividade no Brasil em 1997, como % do PIB, era de 25% (como comparação, Guillen (2001) cita que a mesma razão era de 8% em 1995).

Entretanto, os grupos econômicos são raros nos Estados Unidos e Reino Unido (Yiu et al, 2007; Khanna & Yafeh, 2007). Até a década de 30 os grupos econômicos eram figuras comuns nos Estados Unidos. A partir da promulgação de legislação que inibia tal prática, a popularidade dos grupos econômicos de caiu nos Estados Unidos (Morck, 2005). Eventualmente a forma organizacional preferida das grandes empresas americanas se tornou a forma divisional, que também teve sua oclusão, substituída por empresas “focadas” (Hoskisson, Hill & Kim, 1993).

O fato de não ser um fenômeno tipicamente norte-americano pode ser uma das explicações para a pouca produção científica a respeito dos grupos econômicos (Granovetter 2005; Khanna & Yafeh, 2007). Granovetter (2005) argumenta que até a década de 80, quando o modelo americano de empresa divisional era dominante, os grupos não estavam nas “agendas” de pesquisa. Com a pressão competitiva de Japão e Coréia, a atenção dos pesquisadores se voltou às formas organizacionais mais comuns nestes mercados, os grupos econômicos.

A separação legal das entidades parece ser o denominador comum na definição de grupos econômicos. Granovetter (2005) define grupos econômicos como “sets of legally separate firms bound together in persistent format and/or informal ways”. Colpan e Hikino (2010) definem grupos econômicos como “an economics coordination mechanism in which legally independent companies utilize the collaborative arrangements to enhance their collective welfare”. Já Khanna e Yafeh (2007) identificam os grupos como “legally independent firms operating across diverse industries”.

Ao mesmo tempo em que existem pontos comuns as definições, os grupos econômicos são entidades peculiares e dependentes de contexto. Os grupos econômicos variam consideravelmente em suas características de país para país (Schneider 2009). Khanna e Yafeh (2005) encontram poucas similaridades nas características dos grupos, ao analisar diferentes países.

Em função destas variações em forma, os grupos econômicos costumam ser organizados em categorias ou dimensões (Granovetter, 2005; Colpan & Hikino, 2010). A primeira delas é a estrutura de controle. É bastante comum que o controle de um grupo econômico esteja nas mãos de uma única família. (Khanna & Yafeh, 2007). Uma segunda dimensão é a utilização de esquemas piramidais de controle, que através de uma intrincada rede de participações, permite o controle de grande extensão de ativos com pouco uso de capital próprio e separa os direitos a fluxo de caixa e direitos de controle da participação minoritária, permitindo eventual expropriação dos minoritários (Colpan & Hikino, 2010; Morck 2010). Uma terceira dimensão é a da estrutura de coordenação, que pode variar grandemente; a decisão nos keiretsu Japoneses é altamente descentralizada, enquanto nos chaebol’s da Coréia, o comando centralizado é evidente (Granovetter, 2005). Uma quarta dimensão é a importância e papel das instituições financeiras na dinâmica dos grupos. Enquanto nos FIG’s (Financial-industrial groups) os bancos estejam subordinados as empresas dos setores industriais, em outros países

o papel dos bancos é preponderante, como, por exemplo, na China (Granovetter, 2005). Uma análise de dados brasileiros coletados por Aldrighi e Postali (2010) revela que dos cinco maiores grupos econômicos em termos de receitas em 2007, três (Bradesco, Itaúsa e Banco do Brasil) eram centrados em bancos (6 nos 21 maiores). Outra dimensão é a relação dos grupos e do governo, que detalharemos na perspectiva da economia política. Dependendo do país, o governo pode ter papel importante na formação dos grupos (China), ou mesmo a própria figura do governante pode fazer este papel para fins pessoais (Indonésia). Finalmente a dimensão da diversificação pode ser traçada. Os grupos econômicos são em geral diversificados e de forma não relacionada (Colpan & Hikino, 2010)

A teoria da razão de existência dos grupos econômicos se desenvolveu em cerca de quatro correntes (tabela 01). A corrente que pode ser considerada a mainstream é a corrente baseada na teoria dos custos de transação. Esta corrente defende que a premissa da existência dos grupos é a necessidade de desenvolvimento de mercados internos (de capital, de trabalho) que diminuem os custos de transação, especialmente em contextos institucionais pouco desenvolvidos (institucional voids) (Khanna & Yafeh, 2007). Enquanto esta corrente explica como as falhas de mercado influenciam a formação dos grupos, ela falha ao tentar explicar porque os grupos existem em economias com estruturas institucionais bem desenvolvidas (Yiu et al, 2007).

A corrente baseada na teoria da agência, enxerga o grupo como uma coleção de relacionamentos de agência. Esta perspectiva estuda as estruturas de controle, governança corporativa e relação entre controladores e minoritários. (Yiu et al, 2007).

Outra corrente é conhecida como corrente sociológica, e defende que a formação dos grupos está relacionada aos laços sociais, funcionando do contexto de modelos de comportamento e modelos de controle social entre as famílias dominantes. É uma perspectiva que explica a contento a peculiaridade dos modelos de grupos econômicos a cada país, mas cujo framework torna difícil a operacionalização de um modelo único. É uma corrente que pode ser utilizada para explicar o relacionamento dos grupos econômicos e do governo, desde que as relações sociais destes grupos sejam fortes. Este relacionamento se daria na perspectiva de redes sociais (escolas, clubes de negócio, etc.) e do status social (famílias dominantes procuram mais do que o melhor retorno, procuram uma melhoria de status social). A perspectiva é útil para entender como os grupos evoluem moldados pela herança cultural e social de um país (Yiu et al, 2007).

Finalmente, a quarta perspectiva é a perspectiva baseada na economia política. Esta perspectiva busca o entendimento das relações políticas entre grupos e atores políticos. Em geral a existência dos grupos é vista como danosa para a economia e para o welfare. Os grupos são vistos como “rent-seekers parasites” (Khanna & Yafeh, 2007, p.351).

Tabela 01. Correntes para explicação da existência dos grupos econômicos

	Economia dos custos de transação	Perspectiva sociológica	Teoria da agência	Economia política
Premissa de existência dos grupos	Mercados internos (capital, trabalho, etc) que diminuem os custos e transação	Laços sociais, controle social e modelos de comportamento entre famílias dominantes	Conflitos de agência entre controladores e minoritários	Grupos como ferramenta para atingir objetivos político-econômicos do estado
Fatores contextuais	Condições de	Arcabouço social	Interesses de	Papel e função do

	mercado externas		agentes e principais	governo
Contribuição para o arcabouço teórico	Explica como falhas de mercado influenciam a formação de grupos	Explica a heterogeneidade dos grupos em diferentes sociedades	Identifica relações de agência específica ao mundo dos grupos	Revela a relação direta entre governo e grupos
Limitações	Porque os grupos persistem quando as instituições melhoram?	A explicação é por demais genérica para a predição do fenômeno	Não explica quando não acontecem os conflitos ou não há expropriação de minoritários	Porque existem países onde a intervenção governamental é mínima e os grupos são dominantes

Adaptado de: Yiu, D. W., Lu, Y., Bruton, G. D., & Hoskisson, R. E. (2007). Business Groups: An Integrated Model to Focus Future Research. *Journal of Management Studies*, 44(8), 1551-1579.

A perspectiva política coloca os grupos, inicialmente, como instrumento para atingir objetivos político-econômicos de governo (Yiu et al, 2007). Os governos são agentes diretos na criação, incentivo, padrão de diversificação e mesmo restrição e morte dos grupos econômicos (Khanna & Yafeh, 2007). Obviamente também existem grupos formados sem a ação governamental (Khanna & Yafeh, 2007).

A participação dos governos no incentivo a formação dos grupos econômicos ocorre basicamente de duas maneiras. A primeira é através do investimento direto em empresas de economia mista com participação estatal. Uma recente nuance deste instrumento ocorre no Brasil desde a privatização dos anos 90. Existe a crescente participação dos fundos de pensão estatais nas empresas privadas, que muitos autores consideram como efetivamente representando a participação ou interesse do governo brasileiro (Lazzarini, 2011). A segunda maneira de incentivo é através de indução da criação de grupos via oferecimento de benefícios econômicos, tais como linhas de custeio, empréstimos, subsídios, licenças de operação, tecnologia desenvolvida pelo governo e outros recursos. Em ambos os casos, entende-se que existe um vínculo da formação dos grupos com uma “política de estado” ou “política industrial” (Yiu et al, 2007).

A diversificação dos grupos também pode ser influenciada pelas ações governamentais. Schneider (2009) propõe uma em que a diversificação e desenvolvimento dos grupos econômicos podem ser colocada sob três formas: organic groups, portfolio groups e policy-induced groups.

Organic groups desenvolvem-se amplamente de acordo com as lógicas de economia de escopo e integração vertical e suas subsidiárias possuem fortes sinergias na organização, no pessoal e na expertise; portfolio groups se diversificam para gerenciar riscos e maximizar retornos no mercado para governança corporativa (comprar e vender empresas); policy-induced groups diversificam em resposta aos incentivos e diretivas do governo.

Existem inúmeros exemplos de ações governamentais que resultaram em “ondas” de formação e diversificação de grupos econômicos. A formação dos zaibatsu japoneses foi uma resposta a políticas de privatização da década de 1880. Os chaebol coreanos foram criados por ação direta do governo do General Park. Políticas de privatização na Malásia focaram em certas etnias como os “escolhidos” pelo governo. O governo chinês incentivou a formação de grupos econômicos e proveu defesa, através de regras para entrada de capital estrangeiro.

Finalmente, o aparecimento dos grupos russos após a queda do regime comunista teve uma participação mais do que direta de agentes do governo (Khanna & Yafeh, 2007).

A perspectiva política considera que os grupos são tanto um produto das políticas de governo (policy) como um agente do jogo político (politics). A perspectiva, portanto, assume que os grupos podem ser influenciados e influenciar. Isso coloca a perspectiva como a única entre tantas que não apenas explica e estuda a existência do grupo como resposta a fatores internos ou externos, mas também evidencia a possibilidade dos grupos moldarem o ambiente em que estão inseridos (Yiu et al, 2007).

Por outro lado, existe um corpo teórico que foca nas estratégias políticas das empresas. Estes estudos estão inseridos na descrição da atuação e integração do que foi definido como “non-market strategies” (Baron 1995). Entre “non-market strategies”, estão as estratégias políticas.

Neste contexto, Hillman e Hitt (1999) apresentam modelos de formulação de estratégias políticas e sua taxonomia. Os autores apresentam dois níveis de participação política (individual e coletiva) e três tipos genéricos de estratégias políticas (informação, incentivo financeiro e apelo público).

As estratégias de informação procuram afetar as decisões de políticas públicas através do fornecimento de informações com relação aos custos e benefícios de determinadas alternativas em políticas públicas. Entre as táticas empregadas neste tipo de política podemos citar o lobby, patrocínio de estudos e pesquisas, financiamento de testemunhos em audiências públicas.

Por sua vez, as estratégias de incentivo financeiro buscam prover o alinhamento do incentivo dos políticos com os “principais”. Entre as táticas empregadas neste tipo de política podemos citar as contribuições de campanhas, convites para palestras pagas, pagamento de despesas de viagens ou promoção de eventos de classes (por exemplo para magistrados, etc). Ambas estas estratégias focam suas forças diretamente nos decisores políticos (incluídos aqui o judiciário).

As estratégias de apelo público, por sua vez, focam indiretamente no tomador de decisão. Estas estratégias buscam gerenciar a “opinião pública”, de forma que os diversos setores da sociedade pressionem os decisores. Entre as táticas empregadas neste tipo de política podemos citar a mobilização popular, conferências públicas de “conscientização” e programas de educação.

Schneider (2009) por outro lado, foca nos mecanismos de atuação dos governos na formação e formato dos grupos econômicos. O autor cita duas principais categorias de atuação. A primeira é a promoção de políticas que influenciam crescimento, discriminam setores ou firmas individuais, força a diversificação ou muda a participação do governo (privatização). Um segundo grupo de ações é o da regulamentação, que influencia fusões e aquisições, participação de bancos, possibilidade da atuação de firmas multinacionais.

A existência de mecanismos de duas mãos é tão comum entre grupos e governos que os papéis podem ser confundir. O Grupo Mitsui e o grupo Mitsubishi chegaram a ter o controle virtual de um partido japonês em 1910. Um grupo econômico da Turquia lançou um partido político. Na Malásia, alguns grupos econômicos são centrados em partidos políticos (Khanna & Yafeh, 2007). O relacionamento entre grupos e governo, portanto, pode variar ao longo do

tempo e está intimamente ligado e influenciado pela “política de desenvolvimento” (Khanna & Yafeh, 2007).

Como a “política de desenvolvimento” de um país pode afetar a existência, desenvolvimento e crescimento dos grupos econômicos, a próxima sessão traz uma contextualização sobre a evolução dos modelos de política de desenvolvimento no Brasil, que servira de pano de fundo para os estudos de caso.

Evolução da “Política de desenvolvimento” no Brasil

É importante enfatizar a evolução da “Política de desenvolvimento” brasileira, que pode ter influenciado na relação do governo e dos grupos econômicos. O Brasil apresentou, entre as décadas de 1930 e 1980, uma industrialização e crescimento da economia de uma forma crescente. Empresários industriais e a burocracia pública formavam uma coalizão política que centrava a estratégia de desenvolvimento do país em uma estratégia nacional-desenvolvimentista. Essa estratégia caracterizou-se pelo programa de substituição das importações e uma forte presença do Estado na economia (Bresser-Pereira & Diniz, 2009). Empresas como: Companhia Vale do Rio Doce, Companhia siderúrgica Nacional, Petrobras, Eletrobrás, Telebrás estão dentre as empresas que faziam parte do plano de industrialização brasileiro (Aldrighi & Postali, 2010).

O Estado utilizou-se de uma estratégia baseada em um conjunto complexo de incentivos e subsídios (políticas protecionistas de comércio, taxa de juros de empréstimos abaixo do mercado e isenções fiscais) com a intenção de fortalecer certas indústrias e beneficiar, não somente grupos econômicos brasileiros, mas também de subsidiárias de multinacionais, via investimentos privados em direção a setores orientados pela política por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento do Governo Federal – BNDES (Aldrighi & Postali, 2010).

Com o esgotamento do modelo de substituição das importações, o Brasil enfrentou uma crise de dívida externa. Com essa crise, a ideologia neoliberal ganhou força e foi se tornando hegemônica. De acordo com Bresser-Pereira e Diniz (2009), nessa crise de dívida externa, com o fim da eficácia do modelo de substituição das importações, com a ideologia neoliberal tornando-se forte, o país passou a adotar o consenso de Washington, abdicando de uma estratégia nacional de desenvolvimento e sendo diretamente influenciado por diretrizes externas.

Em um primeiro momento, com o fracasso do plano Cruzado em 1986, a onda neoliberal, a adesão do Brasil ao consenso de Washington, ou como Bresser-Pereira e Diniz (2009) chamam: a ortodoxia convencional (neoliberalismo), os empresários industriais perderam poder político e as diretrizes neoliberais e políticas econômicas privilegiaram o setor financeiro ao invés da indústria. (Bresser-Pereira & Diniz, 2009).

Em um segundo momento, o setor financeiro, as empresas e os interesses multinacionais formavam a coalizão política predominante no país que levou o Brasil a um processo de reestruturação industrial e desnacionalização da economia. Reformas orientadas ao mercado foram conduzidas, mas não havia um consenso em torno da ideologia neoliberal quanto à forma e o ritmo da introdução da privatização e liberalização comercial.

Após a adoção do plano Real, a partir de 1994, culminou com um processo de estabilização que pôs fim a cerca de 15 anos de inflação altíssima (Bonnelli, 1998) e, a partir de 1995, várias

reformas econômicas e constitucionais neoliberais foram adotadas, porém a alta valorização da taxa de câmbio combinada com a abertura comercial e liberalização de fluxos financeiros fizeram com que o setor empresarial sofresse uma verdadeira reestruturação, mudando seu perfil. Uma onda de privatizações, fusões, aquisições e falências mudaram a “cara” da indústria brasileira e somente empresas multinacionais estrangeiras é que tiveram alguma oportunidade de sobrevivência (Bresser-Pereira & Diniz, 2009). Dos 29 maiores grupos econômicos, 14 nasceram controlados pelo Estado, 5 continuam sendo controlados e 9 foram privatizados na década de 1990. Empresas como Usiminas, Embraer, Copesul, Companhia Vale do Rio Doce e Telebrás foram privatizadas e passaram a tornar-se os maiores grupos econômicos privados brasileiros. (Aldrighi & Postali, 2010).

Em uma terceira etapa, Bresser-Pereira e Diniz (2009) posicionam o empresariado brasileiro em duas fases, uma tendo dificuldade de criticar novas políticas e a política macroeconômica e outra com o empresariado tendo maior competência em criticar a política macroeconômica após a crise de balanço de pagamentos de 1998. A causa dessa falta de habilidade para criticar a política macroeconômica, segundo Bresser-Pereira e Diniz (2009), era a falta de uma organização de cúpula entre as empresas capaz de representar e falar em nome de todas as empresas.

Após a crise de 1998, o empresariado brasileiro retomou a capacidade de realizar críticas sobre políticas de condução do país, sobretudo da política macroeconômica. Um grupo das 32 maiores empresas industriais nacionais, formado nesse período, é a mostra da organização brasileira mais próxima com a indústria nacional. É a fase que Bresser-Pereira chamam de novo-desenvolvimentismo, o país, novamente, com uma estratégia de desenvolvimento nacional.

Nessa outra fase, o empresariado brasileiro assume uma postura crítica e suas propostas ganham consistência. A postura do empresariado brasileiro é mais expressiva na interlocução com o governo em torno da definição das políticas públicas econômicas do país e isso faz com que, sendo ouvidos pelo governo, o empresariado se sinta mais motivado a participar de um debate mais amplo da economia do país.

O conceito de “legados dinâmicos” ajuda a entender o porquê de algumas empresas dominarem a economia brasileira. A parte a gestão dos empreendedores, esses “legados dinâmicos” incluem em grande conta uma forte contribuição do estado. Empresas como Vale e Embraer eram estatais e continuam a se beneficiar de proteção. Outras empresas também se aproveitam de proteção ou receberam assistência do estado no passado. (Schneider, 2009)

O que se pode inferir dessa análise histórica é o que a perspectiva política dos grupos econômicos posiciona: de que os grupos empresariais, no caso brasileiro, podem ser influenciados pelas ações de governo e podem influenciar as ações de governo. O governo influencia os grupos econômicos quando cria empresas, dá subsídios para um determinado setor, adota ou não uma estratégia de desenvolvimento para o país fazendo com que os grupos empresariais tenham de se ajustar suas operações. O governo é influenciado pelos grupos econômicos quando o empresariado, no caso brasileiro, consegue se organizar e pensar, em conjunto, em uma estratégia nacional de desenvolvimento para o país.

Método

Esta pesquisa foi desenvolvida a partir de um estudo de caso, histórico, de natureza qualitativa. A empresa Vale foi selecionada como objeto de estudo devido estar incluída no rol de business groups brasileiros de maior importância na economia que sofreram, ou sofrem, influência do governo do país. A Vale foi, inicialmente, uma empresa estatal, logo, influenciada diretamente pelo governo. Foi escolhida também pela facilidade de acesso a dados de suas histórias. Quando o investigador tem pouco controle sobre os eventos e quando o enfoque está sobre um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real, o estudo de caso é escolhido como método preferido (Yin, 2010).

Um estudo de caso é uma exploração profunda, com a utilização de múltiplas perspectivas sobre a complexidade e a singularidade de um projeto particular, política, instituição, programa ou sistema no contexto da vida real sendo orientado à evidência e tendo como objetivo gerar compreensão profunda de um tópico específico (Simons, 2009). Um dos pontos fortes do estudo de caso, citado por Simons (2009), é de que o estudo de caso é útil em explorar e compreender os processos e dinâmicas da mudança através de descrição profunda, documentação e interpretação de eventos como eles se manifestam na vida real

Uma característica importante que é explicada por Yin (2010) para a escolha do estudo de caso e que corrobora com o tema da pesquisa é o fato de que nos estudos de caso fica difícil de determinar os limites entre fenômeno e contexto. Para entender os casos selecionados é preciso entender também importantes condições relacionadas ao contexto no qual a empresa está inserida, principalmente, no que confere à teoria de economia política que explica a origem e desenvolvimento dos grupos para os casos brasileiros. Ou seja, é necessário realizar a comparação das estratégias/ações dos business groups com as estratégias/ações do governo para identificar a influência de um sobre o outro e vice-versa.

Pela existência da dificuldade de limitar contexto e fenômeno, algumas características técnicas do estudo de caso são importantes para defini-lo como a necessidade de múltiplas fontes de evidência com dados convergindo de forma triangular. Grupos econômicos e o modelo brasileiro (Queiroz, 1972) foi a primeira fonte contendo estudos de caso de business groups brasileiros. Na pesquisa de Queiroz, há uma abordagem mais generalista focando em grupos empresariais privados, estatais e estrangeiros e este estudo selecionou apenas os casos da Vale (Companhia Vale do Rio Doce), também explorado por Queiroz, e o caso da Brasil Telecom, onde Queiroz não aborda em profundidade. Relatórios de consultoria sobre os dois business groups também foram selecionados como fonte secundária de dados para a análise dos casos além das proposições teóricas sobre economia política que serviram de orientação à análise dos dados coletados.

As análises dos dados foram feitas de forma a reduzir a interferência dos pesquisadores. Os dados foram organizados de forma cronológica e baseados em uma categorização que permitisse inferências sobre os testes. A categorização dos dados partiu dos mecanismos de influência inferidos a partir dos trabalhos de Hillman & Hitt (1999) e Schneider (2009).

Dentro das ações intencionais de intervenção do governo sobre os business groups, Schneider (2009) se restringe, ao que parece, à ações indiretas do governo sobre esses business groups. Decidiu-se, portanto, indicar uma categoria adicional (mecanismo de influência) que aborde a influência direta do governo sobre os business groups. Para essa categoria, deu-se o nome de "intervenção direta"

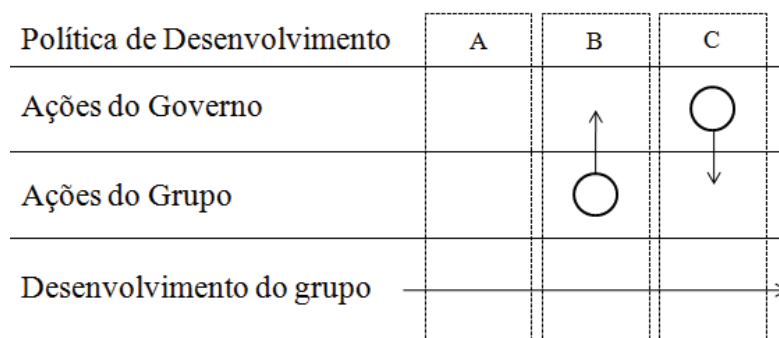
Mecanismos de influência:

- Business groups > Governo
 - Fornecimento de informação
 - Fornecimento de incentivos financeiros
 - Apelo público

- Governo > Business groups
 - Promoção de políticas
 - Regulamentação
 - Intervenção direta

O framework analítico está centrado em duas categorias: 1) fatores de influência do governo sobre os grupos econômicos - estratégias/ações do governo que, deliberadamente e/ou não intencionalmente, afetaram o desenvolvimento dos business groups e; (2) fatores de influência dos business groups sobre o governo - estratégias/ações dos business groups que tiveram influência nas estratégias/ações do governo brasileiro. Esse framework será analisado a partir das categorias (mecanismos) de análise propostas por Hillman & Hitt (1999) e Schneider (2009). A figura 1 ilustra o framework de análise:

Figura 01 – Framework de análise



O caso da Vale

A Vale, criada pelo Governo em 1942 (chamada à época de Companhia Vale do Rio Doce), destinava-se à exportação do minério de ferro. À época de sua criação, o Brasil havia aderido ao consenso de Washington e por meio dessas diretrizes, passou a fornecer aos aliados (II Guerra Mundial), a preço fixo, o minério de ferro (Queiroz, 1972). Para compensar esse fornecimento, um crédito de 14 milhões de dólares foi destinado à Companhia e que serviria para a compra de equipamentos para a restauração da ferrovia Vitória-Minas, máquinas para carregar e descarregar minério no porto de Vitória e tudo o mais necessário para reativar as minas. Um crédito com prazo de 20 anos para ser quitado a juros de 4%. O governo do estado de Minas Gerais ofereceu proteção política a então, Companhia Vale do Rio Doce que também se beneficiou dos largos mandatos de seus gestores (Schneider, 2009).

A Vale S.A. foi privatizada em 7 de maio de 1997, quando o Consórcio Brasil venceu o leilão realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, adquirindo 41,73% das ações ordinárias do Governo Federal por US\$ 3,34 bilhões (Lafis, 2010). À época de sua privatização, o governo brasileiro detinha uma parcela significativa de participação na Vale que lhe deu poder de veto sobre as grandes mudanças na governança corporativa. (Schneider, 2009)

Ao longo de sua história, a Vale expandiu sua atuação do Sudeste para todas as outras regiões brasileiras, diversificando o portfólio de produtos minerais e consolidando a prestação de serviços logísticos. Segundo a Austin Asis (2010), o minério de ferro se destacou como o

principal produto escoado através dos portos brasileiros, representando participação de 36%, de modo que em 2009 foram exportadas 268,1 milhões de toneladas (36,6%). O Segundo principal produto, apenas em termos de comparação foi o combustível e óleos minerais, com 23,8%.

Em 2010, A Vale S.A., mineradora se mostrava presente em 34 países, tendo como atividades principais a extração, o beneficiamento e a venda de minério de ferro, pelotas, cobre concentrado e potássio, a prestação de serviços logísticos, a geração de energia elétrica e a pesquisa e desenvolvimento mineral. A companhia integrava o Ibovespa e faz parte do Nível 1 de Governança Corporativa. O preço cobrado aos clientes brasileiros costuma ser menor que os preços de referência global devido aos menores custos com logística para a entrega de produtos em suas instalações (Lafis, 2010).

O governo usa de artifícios para interferir na gestão da empresa, como por exemplo a inclusão, em 2010, da Vale no cadastro de inadimplentes acusando a Vale de não ter recolhido corretamente os royalties do setor. Em sua defesa, a Vale questiona a interpretação da legislação. A participação do governo na composição acionária da Vale também é uma artifício para interferir diretamente nas ações da empresa privada. Hoje, a Vale, mesmo privada, tem como acionistas a Valepar (holding que controla a Vale) que detém 52,7% do capital votante e o BNDESpar, 6,7%. A Valepar é composta pela Litel (que inclui fundos de pensão estatais, com 49% de participação), Elétron, Bradespar (21,21%), Mitsui (18,24%) e BNDESpar (11,51%). A Vale se defende da pressão do governo por meio dos projetos siderúrgicos nos quais investe, fazendo com que o desejo de ampliar a participação estatal na companhia não venha ser perseguido. A Vale mantém quatro grandes projetos siderúrgicos que somam investimentos em torno de US\$17 bilhões nos estados do Pará, Ceará, Espírito Santo e Rio de Janeiro e tenta, por meio deles, diminuir as pressões do governo.

O presidente da Vale, Roger Agnelli, já declarou publicamente que o presidente Lula ajudou a abrir caminho para os negócios da Vale no Peru, na Colômbia e em Moçambique. Em contrapartida organizou encontro do presidente Lula com o empresariado. Mas a partir de 2008, após a crise financeira mundial, a relação entre a Vale e o governo, ou mais em específico, do presidente Agnelli e do presidente Lula ficou, segundo a imprensa, abalada. Lula afirmou que o Estado deve ter um papel indutor na economia do país e que a Vale entra nessa lógica enfatizando a intenção do governo em influenciar nas decisões da Vale. A demora na implantação dos quatro grandes projetos siderúrgicos é o grande motivo da impaciência do governo com a Vale, pois para o presidente Lula, esses projetos deveriam ter sido iniciados no auge da crise. O presidente Lula pediu à ministros e auxiliares que estudassem o acordo de acionistas da Vale com a intenção de substituir Agnelli. Por sua vez, Agnelli fez uma exposição pessoal ao presidente Lula, ao ministro da fazenda, Guido Mantega e ao presidente do BNDES, Luciano Coutinho sobre o andamento dos projetos, os resultados e as dificuldades encontradas.

O presidente da Vale, Roger Agnelli, se reuniu com, o então presidente, Lula, em meados de 2010 para, segundo a imprensa, articular a sua permanência à frente da empresa no momento em que, a então candidata, Dilma assumisse o governo. Em 2011, o então ministro da fazenda Guido Mantega, em conversa com o presidente do conselho de administração do Bradesco que, por meio da Bradespar é um dos principais acionistas da Vale, oficializou a intenção do governo de trocar Agnelli e iniciar a negociação em torno de um nome para substituí-lo. Isso mostra claramente o poder de interferência que o governo possui sobre as ações da Vale. Em fatos mais recentes, a Presidente da República (Dilma Rouseff) vetou indicação do Bradesco

(acionista da Vale). Com isso, um novo candidato à presidência da empresa foi indicado. Um candidato "alinhado" aos objetivos políticos do governo.

As movimentações da Vale, mesmo pós privatização mantiveram uma característica comum a grandes grupos econômicos brasileiros, que é a de incentivar o desenvolvimento nacional e de ser influenciado pelo governo. Desta forma, não é de se estranhar que se notem ações no campo ambiental e na geração de empregos. A Vale, nos últimos anos, vem realizando grandes investimentos, que trazem como consequência, aumento da produção nacional, aumento da oferta de empregos, aumento da renda da população e também desenvolvimento regional. Dados da Austin Asis (2010) resumem os valores investidos da Vale em torno de US\$ 7 bilhões nos setores de minério de ferro, cobre, níquel e bauxita. Investimentos que se fizeram em elevação da capacidade de produção, expansão da capacidade de estradas de ferro e novas plantas industriais por todo o Brasil, além da arrecadação de impostos pela Vale que, em 2009, somou mais de R\$ 341 milhões. O que representa, entre as empresas mineradoras, 46% do total de impostos recolhidos.

A tabela 04 abaixo, mostra, em resumo, quais os fatores de influência do governo sobre os business groups - ações/estratégias do governo que deliberadamente influenciam nos business groups, no caso a Vale, e fatores de influência dos business groups sobre o governo - ações/estratégias dos business groups que influenciam no governo, no caso da Vale.

Tabela 04 - Fatores de influência - Vale

Evolução	Desenvolvimentismo		Neo-Liberalismo	Neo-Desenvolvimentismo
	40's 50's 60's	70's 80's 90's		00's
Influência do governo sobre os <i>business groups</i>	<ul style="list-style-type: none"> •1942 - criação da Companhia Vale do Rio Doce - Intervenção direta •1942 - Crédito de US\$ 14 milhões com prazo de 20 anos e juros de 4% - Promoção de política •1952 - Governo assume controle definitivo - Regulamentação 	<ul style="list-style-type: none"> •1976 - Concessão para construção, uso e exploração de estrada de ferro - Promoção de política •1980 - Aprovação de projeto com aval financeiro do governo - Promoção de política •1982 - Vale entra no segmento de alumínios - Promoção de políticas •1997 - Privatização - Promoção de política 		<ul style="list-style-type: none"> •2008 - Críticas públicas do governo às ações da Vale - Intervenção direta •2009 - Presidente da República pede estudo da viabilidade de substituição do presidente da Vale - Intervenção direta •2010 - Inclusão da Vale no cadastro de inadimplentes - Intervenção direta •2010 - Presidente da Vale articula permanência à frente da empresa, junto ao governo - Intervenção direta •2011 - Governo pede

			<p>diretamente ao Bradesco (acionista da Vale) a saída do presidente da empresa - Intervenção direta</p> <p>•2011 - Indicação de um novo presidente da Vale "simpático" ao Governo - Intervenção direta</p>
<p>Influência dos <i>business groups</i> sobre o governo</p>	<p>•1949 - Vale responsável por 80% das exportações de ferro do país - Apelo público</p>	<p>•1982 - Vale entra no segmento de alumínios e contribui para a redução de importações brasileiras do metal.</p>	<p>• 2005 - Vale destaca executivos para conversarem com formadores de opinião (parlamentares, jornalistas e autoridades do governo) - Fornecimento de informação</p> <p>• 2008 - Anúncio público de pacote de investimentos de US\$ 5 milhões no estado do Pará - Apelo público</p> <p>2008 - Presidente da Vale pede a políticos "amigos" que intercedam a seu favor junto ao Presidente da República - Fornecimento de informação</p> <p>2009 - Presidente da Vale apresenta plano de investimentos à cúpula do Governo - Fornecimento de informação</p>

É evidente que uma empresa estatal sofra influência do governo, em suas diretrizes, objetivos e estratégias, mas a Vale, mesmo após a privatização, ainda sofre uma grande influência do governo. Um exemplo bem claro, mostrado no framework acima, é o pedido do governo para que o presidente da Vale seja substituído representando que a gestão atual não vai de acordo com os planos do governo.

Discussão e conclusões

O que se pode notar com a análise dos casos é a forte influência do governo na condução das estratégias dos grupos, seja por atuação direta com percentuais de participação, seja por proteção, privatização, concessão, outorga, mudança na legislação e investimentos, via outros órgãos, por exemplo, BNDES. Os governos são agentes diretos na criação, incentivo, padrão de diversificação e mesmo restrição e morte dos grupos econômicos (Khanna & Yafeh, 2007). Em uma das vias do framework proposto, partindo do governo para o business groups, encontrou-se todos os mecanismos de influência (promoção de políticas, regulamentação e intervenção direta). No outro lado do framework proposto, do business groups para o governo, houve dificuldade de encontrar todos os mecanismos (fornecimento de informação, fornecimento de incentivos financeiros e intervenção direta). O mecanismo de fornecimento de incentivo financeiro não foi encontrado. Uma das características importantes para o mecanismo de incentivo financeiro estar presente é a doação à políticos e/ou partidos e, ao fazer uma busca no Transparência Brasil (ONG que registra dados de doações à políticos e partidos) não consta a presença da empresa como doadora. É possível que isso seja uma política da empresa. Também chama a atenção que há a presença de muito mais ações de influência do governo sobre o business group do que do business group sobre o governo.

A análise do caso da Vale revelou que este grupo empresarial foi influenciado e ainda o é pelo governo brasileiro. A teoria da economia política explica que os grupos empresariais são ferramentas para atingir objetivos político-econômicos do governo e o caso da pesquisa, Vale, é um exemplo de um grupo empresarial cuja origem e desenvolvimento podem ser explicados pela teoria da economia política por serem influenciados e por influenciarem o governo. A Vale foi criada pelo governo, privatizada e hoje, ainda possui participação do governo em sua estrutura acionária. Chama a atenção que a partir dos anos 2000, houve um aumento do mecanismo de influência "intervenção direta" na Vale. A esse fato, pode-se inferir a importância da empresa na economia do país e/ou um novo alinhamento do Governo (Novo-desenvolvimentismo).

Este estudo traz como contribuição: a descrição do fenômeno de relação entre os business groups e governo no contexto brasileiro, alinhados com a teoria da economia política. Diferentemente do mainstream de desenvolvimento dos business groups se concentrar na teoria de custos de transação, o contexto brasileiro apresenta grupos que tem o seu desenvolvimento atrelado à teoria de economia política. Além disso, este estudo consolidou um "framework" de análise em mecanismos de influência, em uma via de mão dupla, do grupo para o governo e do governo para o grupo, utilizando-se de duas propostas teóricas (Hillman & Hitt, 1999 e Schneider, 2009). Deixa-se destacado, como limitações, a dificuldade de alcançar dados históricos que pudessem ser analisados do ponto de vista específico do mecanismo de fornecimento de incentivos financeiros, não se sabendo se o mesmo iria acontecer analisando outros grupos e a utilização de apenas uma empresa em um estudo de caso. Cabem, a partir desse trabalho, novas análises em outros business groups, brasileiros ou não, a partir do framework proposto aqui.

Referências

Aldrichi, D. M., & Postali, F. A. S. (2010). Business groups in Brazil. In A. Colpan, T. Hikino, and J. Lincoln (Eds.). *The Oxford handbook of business groups*. New York: Oxford University Press.

Austin Asis (2010). Vale. Recuperado em 15 de fevereiro de 2011.

Bonardi, J. P., Hillman, A., Keim, G. (1999). The attractiveness of political markets: Implications for firm strategy. *Academy of management review*, 30, 397-413.

Baron, D.P., 1995, The Nonmarket Strategy System. *Sloan Management Review*, 37 (Fall), 73–85.

Bresser-Pereira, L. C., & Diniz, E. (2009). Empresariado industrial, democracia e poder político. *Novos Estudos - CEBRAP*, 84, p. 83-100.

Cabrini, G. Quem mais investe em siderurgia no Brasil é a Vale. Revista Exame. Set, 2009. Disponível em: http://exame.abril.com.br/negocios/empresas/noticias/quem-mais-investe-siderurgia-brasil-vale-500672?page=1&slug_name=quem-mais-investe-siderurgia-brasil-vale-500672

Colpan, A. , & Takashi H. (2010). Foundations of Business Groups: Towards an integrated Framework. In A. Colpan, T. Hikino, and J. Lincoln (Eds.). *The Oxford handbook of business groups* (Chap 2). New York: Oxford University Press.

Claessens, S., Feijen, E., & Laeven, L. 2008. Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions. *Journal of Financial Economics*, 88, 554-580.

Chi-Nien, C. (2001). Markets, culture and institutions: the emergence of large business groups in taiwan, 1950s-1970s. *Journal of Management Studies*, 38(5), 719-745.

CUT e Força declaram apoio à compra da BrT pela Oi. (2008,2 18). [www.tiinside.com.br/cut e força declaram apoio à compra da brt pela oi/2885](http://www.tiinside.com.br/cut-e-forca-declaram-apoio-a-compra-da-brt-pela-oi/2885)

Efeito Supertele (2008, 2 17). Estado de S. Paulo.

Fernandes, C. F. A. & Bandeira-de-Mello, R. (2010). O Papel dos Recursos Políticos no Processo de Internacionalização de Empresas. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Fisman, R. (2001). Estimating the value of political connections. *The American Economic Review*. 91(4): 1095-1102.

Fusão entre Oi e BrT terá o apoio da Anatel. (2008, 2 19). Jornal do Brasil.

Gaspar, M. O ex-amigo do presidente. Revista Exame. Out, 2009. Disponível em: http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0953/noticias/ex-amigo-presidente-501729?page=1&slug_name=ex-amigo-presidente-501729

Ghemawat, P., & Khanna, T. (1998). The nature of diversified business groups: a research design and two case studies. *Journal of Industrial Economics*, 46(1), 35-61.

Governo inclui Vale em cadastro de inadimplente. Agência Estado. Revista Exame, Ago, 2010. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/empresas/noticias/governo-inclui-vale-cadastro-inadimplente-590454>

Granovetter, M. (2005). Business Groups and Social Organization. In N. Smelser and R. Swedberg (Eds.), *Handbook of Economic Sociology*, Second Edition. Princeton University Press and Russell Sage Foundation.

Guillen, M. F. (2000). Business groups in emerging economies: a resource-based view. *Academy of Management Journal*, 43(3), 362-380.

Hillman, A. J., Hitt, M. A. (1999). Corporate political strategy formulation: a model of approach, participation, and strategy decisions. *Academy of management review*, 24 (4), 825-842.

Hoskisson, R., Hill, C., & Kim, H. (1993). The Multidivisional Structure: Organizational Fossil or Source of Value?. *Journal of Management*, 19(2), 269.

Juliboni, M., Orsolini, M. Presidente da Vale deve se reunir com lula nesta tarde. Revista Exame. Set, 2010. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/empresas/noticias/presidente-vale-deve-se-reunir-lula-nesta-tarde-596471>

Khanna, T., & Yafeh, Y. (2007). Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?. *Journal of Economic Literature*, 45(2), 331-372.

Khanna, T., & Yafeh, Y. (2005). Business Groups and Risk Sharing around the World. *Journal of Business*, 78(1), 301-340.

Lafis (2009). Relatório Brasil Telecom. Recuperado em 15 de fevereiro de 2011.

Lafis (2010). Relatório Vale Mineração. Recuperado em 15 de fevereiro de 2011.

Lazarinni, S. G. (2011) *Capitalismo de laços*. São Paulo: Campus.

Lima, S. A Vale decide mudar. Revista Exame. Set, 2008. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0926/noticias/a-vale-decide-mudar-m0167011>

Mantega negocia com Bradesco saída de Agnelli da Vale. Agência Estado. Revista Exame. Mar, 2011. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/gestao/noticias/mantega-negocia-com-bradesco-saida-de-agnelli-da-vale-2>

Morck, R. (2005). *How to Eliminate Pyramidal Business Groups: The Double Taxation of Intercorporate Dividends and Other Incisive Uses of Tax Policy*. NBER/Tax Policy & the Economy (MIT Press), 19(1), 135-179.

Morch R. (2010). Foundations of Business Groups: Towards an integrated Framework. In The Oxford Handbook of Business Groups (Oxford Handbooks in Business & Management) by Colpan, A., Takashi H. and James R. L. Oxford University Press, USA pp. 602-629

O lobby da Vale. Revista Exame. Jul, 2005. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0846/noticias/o-lobby-da-vale-m0079863>

Pequenas podem perder com mudança na telefonia. (2008,2 18). Portal dos Administradores <http://www.administradores.com.br/informe-se/informativo/pequenas-podem-perder-com-mudanca-na-telefonia/14116/br>.

Samuels, D. J. (2002). Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *Journal of Politics*, 64(3), 845-863.

Simons, H. (2009) *Case study research in practice*. London: Sage.

Schneider, B. R. (2009). A comparative political economy of diversified business groups, or how states organize big business. *Review of International Political Economy*, 16(2), 178-201.

Soares, R. Brasil está "bem na fita" com investimentos da Vale, diz Lula. Folha online. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u640370.shtml>

"Supertele" pode ter maior atuação Latina. (2008,2 18). DCI.

Vale indica Murilo Ferreira para comandar empresa. Folha online. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/898270-vale-indica-murilo-ferreira-para-comandar-empresa.shtml>

Verdi, Adriana R. (2002) Grupos Econômicos Globais e Territórios Locais: Alcatel e Renault no Brasil. Tese de doutorado. São Paulo, Departamento de Geografia - FFLCH / USP.

Yiu, D. W., Lu, Y., Bruton, G. D., & Hoskisson, R. E. (2007). Business Groups: An Integrated Model to Focus Future Research. *Journal of Management Studies*, 44(8), 1551-1579.

Yin, Robert K. (2010) *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4ª Edição. Porto Alegre: Bookman.