

Macroplan®
Prospectiva, Estratégia & Gestão

A Estratégia de Empresas Privadas na Esfera Pública: uma Análise do Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil

Andréa Belfort

Macroplan – Prospectiva, Estratégia e Gestão

Artigo publicado no EnANPAD, Rio de Janeiro, 23 a 26 de setembro de 2007.

Setembro de 2007

Resumo: A pesquisa acadêmica sobre estratégia nas esferas pública e privada tem trilhado caminhos que raramente se interceptam. No entanto, a distinção entre organizações públicas e privadas vem se tornando cada vez menos nítida, tanto nos estudos teóricos quanto na prática das organizações, sobretudo a partir das reformas do Estado ocorridas nas décadas de 80 e 90. A permeabilidade das fronteiras e a interdependência entre os setores público e privado assumem contornos mais relevantes ainda em países em desenvolvimento – como o Brasil – e, principalmente, em setores fortemente regulados ou naqueles que têm os governos como grandes clientes. De fato, uma análise do financiamento privado às campanhas eleitorais de outubro/novembro de 2006 no Brasil aponta para a participação efetiva de um conjunto de grandes empresas – mineradoras, siderúrgicas, construtoras, bancos etc. Desse modo, pode-se concluir que, embora pouco estudadas no meio acadêmico, as estratégias supra-empresariais, que visam à formação e a exploração do domínio político, encontram na realidade um amplo campo de atuação, que carece de maior exploração do ponto de vista teórico.

1. Introdução

A disciplina de estratégia tem pouco mais de 40 anos. Isso, por si só, já demonstra que a produção acadêmica na área é ainda infante. Com efeito, a produção de conhecimento, para ter sua relevância consolidada, requer pesquisas que sejam inovadoras, interdisciplinares e, sobretudo, passíveis de comparações internacionais para que a investigação seja confrontada com a influência cultural sempre presente no estudo de gestão (Pettigrew, 2005). Mas a interdisciplinaridade e a internacionalidade dos estudos em gestão são ainda raros em todas as perspectivas, tanto na escola de negócios quanto no setor público; e são talvez quase inexistentes em pesquisas que analisem a interface entre ambos (Kelman, 2005).

De fato, as pesquisas acerca das organizações públicas e das empresas privadas foram desenvolvidas de forma isolada, tendo a primeira delas proporções diminutas se comparada com o avanço da escola de negócios (Kelman, 2005). Por outro lado, observa-se na prática das organizações a crescente permeabilidade de fronteiras e interdependência entre os setores público e privado e a sociedade civil, entre órgãos nacionais e internacionais e entre diferentes partes dos serviços públicos dentro de uma mesma economia (Pettigrew, 2005). Mesmo dentro da escola de negócios, é nítida a interferência das políticas públicas sobre o setor privado, sobretudo em questões relativas à regulamentação econômica. Essa interferência costuma ser ainda mais forte em países em desenvolvimento (Martin, 2003 & Bailey, 1999) – como é o caso do Brasil – e, geralmente, nos setores fortemente regulados - como energia, telecomunicações e serviços financeiros - e naqueles nos quais os governos apresentam-se como grandes clientes, tais como construção civil e serviços de transporte público, alimentação escolar, coleta de lixo etc..

Nesse sentido, é imperioso considerar na pesquisa sobre estratégia as relações políticas existentes entre a organização e seu entorno, bem como mapear a rede de influências, explícitas ou não, existentes entre todos os atores envolvidos, sejam eles agentes privados ou públicos.

O objetivo deste artigo é discutir as imbricadas relações – nem sempre transparentes – entre empresas privadas e atores que estão situados na esfera pública. Relações essas que constituem espaços para obtenção de benefícios que atendam a interesses de grupos específicos em detrimento do público ou mercado em geral. São, em grande parte, relações promíscuas – marcadas pela captura do ente público por empresas privadas – que se estabelecem na prática empresarial com alguma frequência, mas que costumam ser menosprezadas no meio acadêmico, certamente por serem estratégias social e moralmente inaceitáveis (Martin, 2003). No entanto, por vezes, são estratégias totalmente legais do ponto de vista jurídico, como é o caso, analisado neste artigo, do financiamento de campanhas políticas no Brasil por empresas privadas. Para subsidiar a análise do caso real, são apresentados, nas próximas três seções, elementos referentes à conceituação de estratégia empresarial, às interfaces entre o público e o privado no campo da estratégia e às definições básicas sobre captura do poder político.

2. O Conceito de Estratégia

O planejamento é, resumidamente, um processo de tomada antecipada de decisão (Ackoff, 1979). Portanto, para que uma empresa planeje o seu futuro, ela precisa tomar decisões antecipadas, deliberadas e racionais. A racionalidade presente neste conceito de estratégia ainda permanece predominante (embora não exclusivamente) tanto no meio acadêmico quanto na prática de planejamento estratégico.

Para discutir o conceito de estratégia, Whittington (2006) quatro abordagens genéricas de estratégia: *Clássica, Evolucionária, Processual e Sistêmica* (ver figura 1).

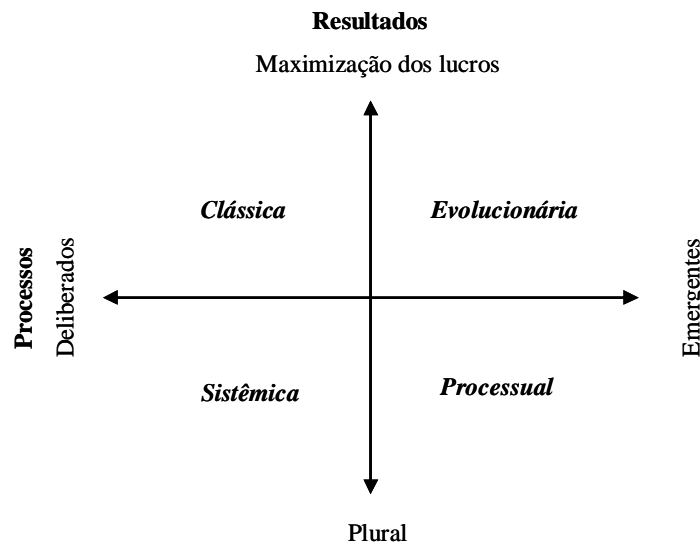


Figura 1 - Perspectivas Genéricas sobre Estratégia

Fonte: Whittington, R. – “O que é Estratégia”. São Paulo: Thomson Learning, 2006, pp 3.

Na abordagem *Clássica*, a permanência e o sucesso das empresas são obtidos por meio da maximização dos lucros e eles só podem ser alcançados por intermédio de ações planejadas e formuladas com base na aplicação de ferramentas analíticas formais. Esta abordagem surgiu no início dos anos 60 com os trabalhos de Alfred Chandler em 1962, Igor Ansoff em 1965 e Alfred Sloan em 1963 (Whittington, 2006 e Mintzberg et alli, 2000¹). Para Chandler (1998), as decisões estratégicas dizem respeito à saúde de longo prazo da empresa e essas decisões são aquelas que influenciam a sua alocação de recursos.

Em contraponto à abordagem clássica, a *Evolucionária* apóia-se na metáfora da evolução biológica (Whittington, 2006). Ressaltam Makridakis & Héau (1987) que “na interpretação darwiniana da evolução, o elemento chave é a competição em um ambiente hostil” (p. 7). Vencem os mais fortes e os que se adaptam ao ambiente. Assim, uma empresa, como qualquer outro organismo vivo, deve sobreviver apenas se for efetiva na adaptação de seus recursos às mudanças no contexto. Evolucionistas como Hannan e Freeman (1988, in Whittington, 2006) afirmam que a estratégia deliberada e orientada para o futuro é freqüentemente irrelevante, visto que o ambiente é tipicamente implacável e imprevisível para se façam previsões eficazes.

As outras duas abordagens diferenciam-se das já citadas na perspectiva de resultados. Nas abordagens *Processual* e *Sistêmica* são previstos resultados outros, além da obtenção de lucro. A abordagem *Processual* aproxima-se da abordagem evolucionista no modo pelo qual as estratégias são desenvolvidas. A visão processualista é defendida por autores como Cyert & March, Mintzberg e Pettigrew. Segundo Mintzberg (1987), as estratégias emergem, traduzindo padrões que vão se formando a partir do reconhecimento de ações convergentes. A postura

das empresas é de reação de forma não estruturada, flexível, oportunística ou mesmo acidental face às novas e imprevisíveis situações. A estratégia tem, portanto, um caráter descritivo.

Já a abordagem *Sistêmica* tem em comum com a abordagem clássica o caráter deliberativo do processo de concepção de estratégia. No entanto, a perspectiva sistêmica propõe que os objetivos e as práticas da estratégia dependam do sistema social no qual o processo de desenvolvimento de estratégia está inserido. Os teóricos sistêmicos, tais como Granovetter e Whiley, ressaltam que as razões por trás das estratégias são peculiares a determinados contextos sociológicos.

De acordo com as abordagens clássica, evolucionária, processual e sistêmica, quatro conceitos de estratégia podem ser definidos: a) a estratégia como um processo deliberado de pensamento racional; b) a estratégia com uma evolução adaptativa no ambiente competitivo; c) a estratégia como um padrão convergente de ações; e d) a estratégia como um conjunto de ações deliberadas inseridas em um contexto peculiar.

Na perspectiva sistêmica, Macedo-Soares (2002) tem uma definição de estratégia que integra a análise da empresa em si, bem como as suas relações com o ambiente. De acordo com a autora, *estratégia* pode ser definida como “o propósito unificador que traz coerência e direção às decisões e ações de uma organização, especialmente no que se refere a alavancagem e alocação dos recursos necessários à melhoria e sustentação de seu desempenho, de acordo com sua visão e considerando as condições de seus ambientes interno e externo” (p. 293). Nesse conceito, é agregada a análise estratégica sob a ótica relacional, que inclui conexões, de natureza colaborativa ou oportunística, da empresa focal dentro de uma rede de parcerias, alianças e relacionamentos com clientes, fornecedores, competidores, substitutos, *complementadores*², Governo, entidades de classe, fontes de financiamento, etc. Nesse sentido, o conceito de estratégia extrapola as fronteiras de uma organização para colocar ênfase nas relações desta com outros atores no seu entorno.

Por outro lado, o próprio conceito de estratégia é influenciado pelo contexto econômico, político e cultural no qual ela é definida. Países com economias mais ou menos liberais, com culturas mais ou menos coletivistas, com crenças mais ou menos deterministas, certamente terão visões distintas de estratégia, influenciadas por suas ideologias. Segundo Shrivastava (1986), o estudo da gerência estratégica não é uma disciplina neutra. Ao colocar interesses específicos como universais, a teoria legitima interesses de determinado grupo para uma ampla comunidade. De acordo com o autor, o conhecimento ortodoxo produzido sobre gerência estratégica tem servido a uma “ideologia para normalizar as estruturas existentes da sociedade americana e universalizar as metas de sua elite dominante” (Shrivastava, 1986, citado em Whittington, 2006, p. 35).

Para Knights e Morgan (1991), a estratégia pode ser entendida como um discurso que reflete as necessidades ideológicas da classe gerencial profissional. O uso do discurso de estratégia

seria usado para disseminar e ampliar interesses específicos que passam a ser legitimados pela prática social. Desse modo, os efeitos gerados pelo discurso da estratégia corporativa nos últimos quarenta anos enfatizam a racionalização como forma de explicar sucessos e fracassos do mundo corporativo, a rejeição de perspectivas alternativas, o senso de segurança organizacional (os gerentes sabem o que fazer em favor da organização), o sentido de controle e agressividade, a demonstração de racionalidade gerencial para o ambiente, e a própria legitimação do exercício de poder.

Nesse sentido, o discurso dominante do planejamento formal no modo clássico faz dele eficiente do ponto de vista sociológico, quer seja economicamente efetivo ou não. Mesmo que seja feito por mera formalidade (e a realidade acabe por não refletir o que foi planejado, embora esse nem sempre seja o caso), o planejamento formal tem seu valor porque é assim que os elementos-chave do ambiente institucional esperam que os negócios sejam feitos (Whittington, 2006). Não fosse assim, que investidor leigo aportaria suas economias em ações de empresas cujos executivos explicitassem que pouco podem fazer em face das incertezas e descontinuidades do ambiente e que, por isso, não têm uma visão de futuro clara e inspiradora?

3. A Interface Público-Privado em Estratégia

Na academia, os estudos de administração pública e privada são tradicionalmente conduzidos de forma isolada. Isto pode ser comprovado pela análise dos currículos dos cursos de administração ou políticas públicas e das escolas de negócios. Enquanto os primeiros têm como base elementos políticos, sociológicos e éticos, os cursos de administração de empresas estão alicerçados em disciplinas como economia, contabilidade, finanças e métodos quantitativos (Chandler, 1991). Essa realidade também pode ser observada no Brasil.

Perry & Rainey (1988) assinalam a dificuldade e, conseqüentemente, a variedade de definições para distinguir organizações públicas de organizações privadas. Os autores citam uma das primeiras teorias sobre o relacionamento entre organizações e economia política, elaborada por Lindblom & Dahl em 1953, na qual as atividades podem ser direcionadas por meio de uma hierarquia politicamente constituída (*poliarchy*) ou através da forma organizacional autônoma controlada primariamente pelo mercado. No entanto, a enorme variedade de definições na literatura mostra que, na verdade, as inúmeras formas organizacionais existentes estão em um *continuum* que se estende desde as organizações públicas puras até as organizações privadas puras (livre mercado). Ademais, com as reformas do Estado das décadas de 80 e 90 lideradas pelas economias anglo-saxônicas, o hibridismo está cada vez mais presente nas organizações. No Brasil, a reforma do Estado empreendida nos anos 90 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso tornou as fronteiras entre setores público e privado mais tênues. De acordo com Cavalcanti & Peci (2005, p. 40), *“as recentes (trans)formações da esfera pública aponta para a*

existência de novas dinâmicas que influenciam a capacidade de governabilidade. Trata-se de reconhecer a multiplicação de atores que, de forma direta ou indireta, participam de todas as fases do processo de políticas públicas, (...) o que torna mais complexo o processo de gestão de políticas públicas. Não só ampliam-se os objetivos de políticas que respondam aos anseios de diversos grupos de interesse e pressão, como também aumenta a dificuldade de conciliar interesses, na maioria dos casos divergentes”.

Sendo assim, a aproximação entre as áreas de administração/gestão pública e privada é ainda mais necessária. Chandler (1991) ressalta que, nos dias de hoje, é importante que tanto administradores públicos quanto privados tenham um entendimento social e político do ambiente em que atuam. De fato, na perspectiva sistêmica do conceito de estratégia, a análise do ambiente externo deve proporcionar, aos executivos e aos gestores públicos, o entendimento tanto de fatores econômicos, políticos, culturais e demográficos, quanto da forma como eles impactam a organização e da natureza de suas conexões e interdependências. Os fatores ambientais influenciam eventos na arena internacional, estimulam estratégias e políticas de desenvolvimento de governos, afetam a estrutura e dinâmica competitiva do setor e diretamente influem em atividades específicas de uma organização (Austin, 1990) e são influenciados por ela.

No setor privado, a interdependência entre a empresa e o seu contexto circundante, e mesmo entre os atores do contexto, pode diferir de um setor econômico para outro e depende da posição da empresa na cadeia produtiva, dos seus relacionamentos dentro de uma rede de valor etc. Neste artigo, vai ser dada ênfase aos fatores políticos presentes nos relacionamentos e estratégias da empresa privada com atores que estão situados na esfera pública ou têm forte relacionamento com ela (poder executivo, legislativo e judiciário, agências reguladoras, órgãos ambientais, organizações não governamentais etc.).

Austin (1990) identifica quatro variáveis políticas: estabilidade, ideologia, instituições e conexões geopolíticas. Em muitos países, conflitos internos e golpes de Estado, mais freqüentes em nações recém-independentes, causam *instabilidade* política que vem geralmente acompanhada de autoritarismo governamental e carência de responsabilidades democráticas. As conseqüências são graves para o setor produtivo: as relações de negócios com países estrangeiros são difíceis³ e a incerteza aumenta o custo dos investimentos, conduz à centralização da autoridade e leva a um crescimento da burocracia. A *ideologia*⁴ de um governo a respeito da função do Estado, do setor privado e do direito de propriedade influencia o tipo de sistema político e a intervenção do Estado na economia, delimitando o espaço do setor privado por meio das regulamentações. Com relação às *instituições*, quando as entidades sociais (representações de classe, líderes comunitários, cooperativas agrícolas, organizações do terceiro setor etc.) são fracas, a participação política da sociedade é pequena, a centralização do Estado é maior e os serviços governamentais mais ineficientes. Quando as entidades políticas (poderes executivos, legislativo e judiciário) são fracas, aumenta o poder de

barganha de negociadores habilidosos (empresários, políticos etc.), permitindo uma variedade de coalizões e acordos que podem subjugar o interesse público ao interesse de grupos específicos. As *conexões geopolíticas* dizem respeito às grandes potências que dominam a arena política internacional que, de certo modo, influenciam os países em desenvolvimento e suas relações comerciais com outras nações.

De acordo com Martin (2003), é inequívoca a dependência das empresas em relação a elementos do ambiente externo, em especial, a ação de determinadas agências ou instituições governamentais, seja no uso do poder de regulamentar as atividades econômicas, seja na criação de tributos. Bailey (1999) ressalta que, em setores tais como os de transporte aéreo, telecomunicações e energia elétrica, as políticas públicas definem o campo de jogo. Em outros setores, a variável ambiental pode ter impacto estratégico substancial. Isso mostra que a compreensão do setor público deve fazer parte da estratégia geral da empresa, ou seja, a interação entre as políticas públicas e as estratégias do setor privado precisa ser compreendida com um impulsionador dinâmico de vantagem competitiva.

No entanto, os estudos tradicionais sobre estratégia não focalizam explicitamente essas interações entre estratégia empresarial e políticas públicas. Além disso, Martin afirma que grande parte da pesquisa produzida sobre a avaliação do ambiente externo na literatura empresarial desde a década de 60 menciona que o fator político não poderia ser alcançado ou influenciado por qualquer ato ou estratégia das empresas, ou seja, seria 'incontrolável'. Mas a hipótese da incontrolabilidade da ação política vem sendo questionada por um número crescente de autores. A realidade tem demonstrado que muitas empresas exercem algum tipo de atividade política capaz de influenciar o processo regulador ou mesmo a atividade de fiscalização dos entes governamentais.

4. A Captura do Poder Político

A teoria da captura do poder político, desenvolvida por Stigler (1971, *in* Martin, 2003, p. 3) considera que *“como o poder coercitivo dos governos pode ser utilizado para dar benefícios e vantagens para determinados indivíduos ou grupos, toda regulamentação econômica – a expressão do poder estatal na esfera econômica – pode ser vista como um produto, cuja alocação pode ser governada pelas leis da oferta e da procura. Ou seja, se o benefício for expressivo para certos indivíduos ou grupos, eles estariam dispostos a ‘adquirir’ os regulamentos que os favorecessem e mesmo a evitar ou impedir a aplicação de leis que os desfavorecessem”*. Dessa forma, as políticas econômicas e os instrumentos de sua implementação, entre os quais estão os impostos, os subsídios, os licenciamentos e as operações diretas do governo, tais como aquisições e concessões de crédito, estariam submetidas à possibilidade de captura parcial ou total.

De acordo com McMillan (1978, *in* Martin, 2003, p. 6), um domínio político é obtido por uma empresa sobre um agente do Estado quando ela “*tem o poder de estruturar as percepções ou as ações do agente estatal, de forma a fazê-lo agir na forma desejada*”. Para Martin (2003), as estratégias de domínio político envolveriam duas fases: a) a de captura ou de construção desse domínio; e b) a de exploração desse domínio. Suas táticas variam de acordo com o agente ou órgão a ser capturado e têm intensidades variadas.

Quando focadas no poder legislativo e nos cargos de poder executivo supridos por eleição, as táticas vão desde a simples formação de uma imagem positiva da empresa junto a um parlamentar e a busca de conexões pessoais com representantes do legislativo (táticas de baixa intensidade) até o financiamento de campanhas de parlamentares e cargos do executivo ou de partidos políticos e a eleição direta de um representante dos interesses da empresa (táticas de elevada intensidade).

Quando focadas nas agências reguladoras e órgãos fiscalizadores, as táticas podem ser de formação de uma imagem positiva da empresa junto aos órgãos/agências e de busca de conexões pessoais com representantes do legislativo (táticas de baixa intensidade) até a influência na designação de cargos dentro dos órgãos/agências ou na formação de regulamentos que sejam favoráveis às empresas (táticas de elevada intensidade). Segundo ANDRADE, a possibilidade de captura de um órgão regulador é tanto maior quanto menor for a autonomia política do órgão e quanto maior for o desconhecimento técnico desse órgão. Ambas as condições podem facilitar o processo de captura e a conseqüente influência nas decisões de uma agência reguladora⁵.

Como a regulamentação não afeta uniformemente todos os concorrentes – alguns vencem, outros perdem –, inúmeros protagonistas disputam na arena política a possibilidade de influenciar a legislação segundo seus interesses. E o espaço de influência é ampliado quando se abre uma *janela política* para a ação (Bailey, 1999). A janela política representa uma oportunidade de ação em um curto período de tempo e se abre quando ocorre um evento previsível (uma eleição, p. ex.) ou imprevisível (um desastre, p. ex.). As janelas políticas previsíveis podem ser antecipadas e, desse modo, constituem uma oportunidade de se obter uma vantagem dinâmica.

Na próxima seção, é apresentada uma análise de setores que se utilizaram de uma janela política como as eleições para cargos no executivo (presidência da república e governadores) e no legislativo (Senado, Câmara e Assembleias) no Brasil em 2006 para criar uma atmosfera favorável à influência.

5. Estudo de Caso: as doações de campanha de empresas a candidatos e partidos políticos nas eleições de 2006.

Grande parte das táticas de captura e exploração do domínio político pode ser classificada como prática de corrupção, sendo, portanto, ilegal, além de socialmente inaceitável e ilegítima. Mas nem todas as estratégias políticas são ilegais. No Brasil, as doações de pessoas físicas e jurídicas às campanhas de candidatos a cargos eleitorais são permitidas, desde que dentro de certos limites legais.⁶ No entanto, esse tema tem sido alvo de debates e deve se constituir em um item da reforma política, a ser proposta em 2007, por carecer do legítimo apoio da sociedade.

Segundo Martin (2003) e Bailey (1999), os principais setores nos quais o exercício do domínio político pode trazer vantagem competitiva são os de aquisição de produtos ou serviços governamentais (empreiteiras de obras públicas, fornecimentos de produtos químicos e farmacêuticos, prestação de serviços de segurança, transporte público, coleta de lixo, alimentação escolar etc.), o setor financeiro e aqueles setores que necessitam de forte regulação do mercado, caso dos setores aéreos, energético e de telecomunicações. Isso pode ser comprovado pelas contribuições para as campanhas dos candidatos ao poder legislativo nas eleições de 2006 em um levantamento feito pelo deputado Chico Alencar (PSOL-RJ). (ver Tabela 1).

Tabela 1 - Empresas e Número de Candidatos Eleitos Financiados da Câmara - 2006

Empresa	Número de Candidatos
Cia. Vale do Rio Doce	46
Banco Itaú	31
Gerdau Aços Longos	27
Klabin	26
Grupo Camargo Corrêa	25
Construtora OAS	23
Instituto Brasileiro de Siderurgia	21

Fonte: FRANCO, I. – “Panorama Político”. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 nov. p.2.

Já as quatorze maiores doações de grandes empresas e bancos para as campanhas presidenciais, de governos estaduais, senado, câmara e assembleias estaduais em 2006 somaram R\$ 126,9 milhões (ver tabela 2).

Tabela 2 – Doações de Empresas para as Campanhas Presidenciais, de Governos Estaduais, Senado, Câmara e Assembléias Estaduais - 2006

Empresa	Setor	Valor (R\$ milhões)
Cia. Vale do Rio Doce (Caemi e Minerações Reunidas do Brasil)	Mineração	25,7
Grupo Gerdau	Sideruriga	16,5
Banco Itaú	Financeiro	14,7
Grupo Camargo Corrêa	Construção civil e outros	12,0
Grupo Votorantin	Cimento, Mineração, Papel e Celulose e outros	9,8
Construtora OAS	Construção Civil	9,8
Companhia Siderúrgica Nacional	Siderurgia	7,7
Sucos Cutrale	Alimentos e Bebidas	6,9
Banco Bradesco	Financeiro	6,5
Unibanco	Financeiro	4,6
Embraer	Aviação	4,3
Contrutora Andrade Gutierrez	Construção Civil	3,0
Banco ABN Amro	Financeiro	3,0
Ambev	Alimentos e Bebidas	2,4

Fonte: TSE. In: **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 nov. 2006. p.4.

Os números são expressivos e demonstram que o financiamento de campanhas é uma tática freqüentemente usada para tentativa de construção do domínio político. As tabelas 3 e 4 apresentam a doação de empresas para as candidaturas do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva e do seu opositor Geraldo Alkmin.

Tabela 3 - Empresas que mais Contribuíram para a Campanha à Presidência da República do Candidato Luiz Inácio Lula da Silva – PT - 2006

Empresa	Setor	Valor (R\$ milhões)
Cia. Vale do Rio Doce (Caemi e Minerações Reunidas do Brasil)	Mineração	4,3
Sucos Cutrale	Alimentos e Bebidas	4,0
Banco Itaú	Financeiro	3,5
Grupo Camargo Corrêa	Construção civil e outros	3,5
Gerdau Aços Longos	Siderurgia	3,1
Bradesco (Banco Alvorada S/A)	Financeiro	2,5
Consórcio FSTP (estaleiros)	Naval	2,0
Grupo Votorantim	Cimento, Mineração, Papel e Celulose e outros	2,0
Grupo JBS (frigorífico)	Alimentos e Bebidas	2,0
CSN	Siderurgia	1,95
Construtora OAS	Construção Civil	1,68
Construtora Andrade Gutierrez	Construção Civil	1,52
Banco ABN Amro	Financeiro	1,5
Ambev	Alimentos e Bebidas	1,5
Embraer	Aéreo	1,3
Unibanco	Financeiro	1,3

Fonte: TSE. In: **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 nov. 2006. p.5.

Tabela 3 - Empresas que mais Contribuíram para a Campanha à Presidência da República do Candidato Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho – PSDB - 2006

Empresa	Setor	Valor (R\$ milhões)
Banco Itaú	Financeiro	3,5
Cia. Vale do Rio Doce (Caemi)	Mineração	3,2
Gerdau	Siderurgia	3,2
Banco Mercantil de São Paulo	Financeiro	2,0
Banco ABN Amro	Financeiro	1,5
Construtora Andrade Gutierrez	Construção civil	1,5
Grupo Unibanco (banco e AIG)	Financeiro e Seguros	1,3
Bradesco (Banco Alvorada S/A)	Financeiro	1,2
Suco Cutrale	Alimentos e Bebidas	1,0
Embraer	Aéreo	1,0
Ipiranga	Energético (petróleo)	0,85
Ambev	Alimentos e Bebidas	0,80
Banco Safra	Financeiro	0,75
CSN	Siderurgia	0,60
Grupo Camargo Corrêa	Construção civil e outros	0,40
Construtora OAS	Construção civil	0,10

Fonte: TSE. In: **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 nov. 2006. p.4.

A análise das tabelas 3 e 4 mostra que algumas empresas pulverizam as doações, ou seja, dividem os recursos doados entre os principais candidatos, ou fazendo doações equivalentes – como é o caso do Banco Itaú, Grupo Gerdau, Banco ABN Amro, Construtora Andrade Gutierrez e do Unibanco – ou apostando no candidato com mais chances de vitória, doando uma soma maior de recursos – como é o caso da empresa Sucos Cutrale (que doou R\$ 4 milhões para Lula e apenas R\$ 1 milhão para Alckmin), a construtora Camargo Corrêa (que doou R\$ 3,5 milhões para Lula e apenas R\$ 400 mil para Alckmin), a Ambev (R\$ 1,5 milhão para Lula contra R\$ 800

mil para Alckmin) e a construtora OAS (que doou R\$ 1,65 milhão para Lula e somente R\$ 100 mil para Alckmin).

Teresa Cruvinel (2006) observa que a aposta da elite econômica em mais de um candidato explicita que ela não apóia um candidato por acreditar em seu programa ou ter identidade com seu partido. Ela busca apenas ser credora de quem amanhã estará no governo. De fato, quem doa espera receber algo em troca. É uma relação, ao menos duvidosa, que se estabelece entre empresas, que tiveram ou virão a ter negócios com o governo, e o candidato eleito e que no futuro poderão ‘cobrar’ por seus apoios no momento da eleição. Sendo assim, fica evidente que as empresas doadoras têm, no mínimo, estratégias intencionais, embora não explícitas, de aproximação com os candidatos apoiados financeiramente por elas.

O financiamento de campanhas no Brasil tem sido um dos principais pontos levantados na discussão da reforma política, ao lado de temas igualmente polêmicos como a fidelidade partidária⁷, as votações secretas no Congresso e a reeleição. A reforma política é discutida no Brasil desde o início da década de 90, quando revelou o caixa dois da campanha do então presidente Fernando Collor de Mello, e ganha relevância a cada escândalo político (Freitas, 2007). O financiamento público de campanhas políticas tem sido a alternativa mencionada pra dar legitimidade e isonomia ao processo de captação de recursos nas campanhas eleitorais. De acordo com o advogado-geral da União – José Antônio Dias Tóffoli – o número de financiadores no Brasil é ínfimo⁸ e a legitimidade do voto passa pelo financiamento público. *“A captação privada pode ser confundida como troca de favor. Não dá para excluir que isso vá influenciar a liberdade de voto do parlamentar”* (Menezes, 2007).

6. Proposta de Pesquisa no Brasil

Grande parte da pesquisa acadêmica sobre estratégia é dedicada exclusivamente ou à esfera privada ou à esfera pública, sendo pequenos os esforços na academia para analisar as interseções existentes entre esses dois segmentos. Em geral, as interações entre estratégia empresarial e políticas públicas são negligenciadas na literatura tradicional. Tanto o modelo clássico de Análise Estrutural da Indústria, defendido por Michael Porter, quanto a visão baseada em recursos e atividades tratam as políticas governamentais apenas indiretamente, embora, na prática, elas afetem diretamente a forma com que as empresas privadas conduzem seus negócios (Bayley, 1999 e Martin, 2003).

Mahon, Bigelow & Fahey (1994) diferenciam estratégias de negócios de estratégias políticas, considerando as primeiras como um conjunto de decisões relativas à atuação no ambiente da indústria, na sua estrutura e dinâmica e mais provável evolução futura, enquanto que as estratégias políticas são traduzidas como um conjunto de decisões relativas à atuação no ambiente macro-industrial e no contexto social e político no qual a empresa está inserida. Na estratégia de negócios, os rivais são aqueles que oferecem diferentes *mixes* de produtos e

serviços, enquanto que na estratégia política são considerados rivais tanto os competidores de produtos-mercados quanto outros *stakeholders*, tais quais grupos de interesse público (organizações ambientais, por exemplo), agências governamentais e grupos *ad hoc*, o que remete a um *mix* diferente de idéias, valores e interesses. Para os autores, estratégia política é definida como “o conjunto de atividades assumido por uma organização nos domínios político, regulatório, jurídico ou social que assegure uma posição de vantagem e influência sobre outros atores no processo” (Mahon, Bigelow & Fahey, 1994, p. 144).

Do mesmo modo, nas pesquisas acadêmicas, a formação e exploração de domínios políticos não é enquadrada na área de estratégia empresarial e, sim, estudada correntemente na moderna literatura de microeconomia e de formação de preços, com foco na sociologia e no direito administrativo, que tratam de desvios éticos e de crimes corporativos conscientemente praticados (Martin, 2003).

No entanto, as estratégias que buscam formular e explorar os domínios políticos são observadas na prática das empresas a despeito do seu caráter politicamente incorreto e socialmente inaceitável. Assim, a pesquisa acadêmica sobre o tema poderia subsidiar e aprofundar as discussões, ainda incipientes na esfera política, sobre as táticas empresariais de captura política de agentes governamentais da forma mais neutra possível,⁹ levando argumentação técnica a aspectos extremamente politizados.

7. Conclusão

O que se busca analisar no mundo empresarial é como se dá o processo de tomada de decisão e como altos executivos definem as melhores estratégias para gerir seus negócios, tanto no ambiente concorrencial, quanto no contexto social, jurídico, regulatório e político no qual a organização opera. Em muitos setores, as estratégias definidas no nível supra-empresarial, sobretudo nas esferas política e regulatória, podem fazer a diferença, delimitando o espaço que separa empresas bem sucedidas daquelas que colecionam fracassos.

De fato, dois diferentes níveis de estratégia empresarial, e sobretudo a interdependência entre eles, deveriam ser analisadas no meio acadêmico. No nível supra-empresarial estão aquelas estratégias relativas à atuação da empresa no ambiente macroeconômico e sócio-político, incluindo, nesse contexto, as relações entre a empresa e governos, agentes reguladores, entidades representativas de classe etc., no qual estão abertos os espaços onde se exercita o jogo econômico e político (explícito ou não, legítimo ou não, legal ou não). No nível empresarial estariam as estratégias relativas à atuação da empresa tanto ao ambiente da indústria, incluído os relacionamentos entre esta e seus concorrentes, fornecedores, clientes, parceiros, *complementadores* etc., quanto no seu microambiente. No entanto, o nível supra-empresarial é freqüentemente negligenciado no meio acadêmico e, quando é avaliado, é

considerado dentro da esfera pública, completamente dissociado da análise de estratégias de empresas privadas.

Nos setores fortemente regulados e naqueles em as empresas privadas apresentam grande dependência em relação aos governos, seja na prestação de serviços, seja na aquisição de benefícios tributários ou financeiros, as chamadas estratégias políticas – ou estratégias no âmbito supra-empresarial – ganham tamanha relevância por sua capacidade de criar vantagens dinâmicas. Muitas vezes, a vantagem competitiva oriunda de uma mudança no marco regulatório que proteja determinado mercado ou em um aspecto tributário pode fazer com as empresas possam excluir o uso de estratégias mais tradicionais referentes a produtos e mercados.

De fato, embora pouco estudadas no meio acadêmico, as estratégias supra-empresariais que visam à formação e a exploração do domínio político encontram na realidade um amplo campo de atuação junto aos poderes executivo, legislativo e judiciário. Taxadas comumente de práticas de corrupção e, por isso mesmo, menosprezadas pela pesquisa em estratégia, algumas das estratégias políticas são juridicamente legais, embora não sejam legitimadas ou aceitas pela sociedade. No Brasil, as empresas têm no financiamento de campanhas políticas uma oportunidade para a formação de um domínio político ao colocar-se na posição de ‘credoras’ dos parlamentares e executivos eleitos, que terão nos exercícios dos seus mandatos o compromisso de defender os interesses daqueles que os financiaram.

Nas eleições de parlamentares, governadores e presidente da República de outubro de 2006, pôde-se observar a participação efetiva de um conjunto de grandes empresas - mineradoras, siderúrgicas, construtoras, estaleiros, bancos etc. – no financiamento de candidatos e partidos políticos. Elas pertencem a setores fortemente dependentes de regulamentações e prestação de serviços para os governos e buscam, com o financiamento, o ‘direito’ de participar do jogo, visando à obtenção de uma vantagem competitiva no médio prazo.

8. Referências Bibliográficas

ACKOFF, R.F. - “Resurreting the Future of Operacional Research”. **Journal of Operational Research Society**, Great Britain, vol. 30, n° 3. Pergamon Press & Operational Research Society, 1979.

AUSTIN, J. E. – “**Managing in Developing Countries: Strategic Analysis and Operanting Techniques**”. New York: The Free Press, 1990.

BAILEY, E. – “Integração das Tendências Políticas na Vantagem Dinâmica”. In: DAY, G. & REIBSTEIN, D. – “**A Dinâmica da Estratégia Competitiva**”. Rio de Janeiro: Campus, 1999. Cap. 3.

BRANDENBURGER, A. M.; NALEBUFF, B. J. – “**Co-opetition**”, Doubleday, 1997.

CAVALCANTI, B. S. & PECCI, A. – “Além da Re(forma) do Aparelho do Estado: para uma Nova Política de Gestão Pública”. In: CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A, & SOBREIRA, R. – “**Desenvolvimento e Construção Nacional: Políticas Públicas**”. Rio de Janeiro: FGV, 2005, cap 2.

CHANDLER A. – “Introdução a *Strategy and Structure*”. In: McCraw, T. K. (org.) – “**Alfred Chandler: Ensaio para uma Teoria Histórica da Grande Empresa**”. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CHANDLER, J. – “Public Administration and Private Management: Is there a difference?”. **Public Administration**, v. 69, nº 3, p. 385-392, 1991.

CRUVINEL, T. – “Panorama Político”. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 nov. 2006. p. 2.

FRANCO, I. – “Panorama Político”. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 nov. 2006. p.2.

FREITAS, R. – “Não Dá Mais para Adiar”. Revista Época, São Paulo, 2 abr, nº 463. 2007, pp 40-41.

KELMAN, S. – “Public Management Needs Help!”. **Academy of Management Journal**, v. 48, nº 6, p. 929-940, 2005.

KNIGHTS, D, & MORGAN, G. – “Corporate Strategy, Organizations and Subjectivity: a Critique. **Organizations Studies**, v. 21, nº 2, p. 251-273, 1991.

MACEDO-SOARES, T. Diana L. v. A. - “Strategic Alliances and Networks: Conceptual Tools for Strategic Assessments”. In: **Readings Book of GBATA International Conference 2002**, Rome: St. John’s University, v.1, p. 292-305, 2002.

MAHON, J. F.; BIGELOW, B. & FAHEY, L. – “Political Strategy: Managing the Social and Political Environment”. In: FAHEY, L. & RANDALL, R. (eds) – “**The Portable MBA in Strategy**”. New York: John Wiley & Sons, 1994. Cap 5.

MAKRIDAKIS, S. & HÉAU, D. - “The Evolution of Strategic Planning and Management”. In: KING, W. R. & CLELAND, D. I. (eds) - “**Strategic Planning and Management Handbook**”. Van Nostrand Reinhold Co. New York, 1987.

MARTIN, N. A. – “A Estratégia Empresarial de Captura do Poder Político”. **Anais do XXVII Encontro da ANPAD**. Atibaia, São Paulo, 20-24 de setembro de 2003.

McMILLAN, J. C. – “**Strategy Formulation: Political Concepts**”. West Publishing Co., 1978.

MENEZES, M. – “Ministro Defende Financiamento Público de Campanhas”. **O Globo**. Rio de Janeiro, 21 abr. 2007. p. 8.

17

MINTZBERG, H. – “The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy, General Strategic Theory”, **California Management Review**, fall, pp 11-24, 1987.

MINTZBERG, H. et alli. - **Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

PERRY, J. & RAINEY, H. – “The Public-Private Distinction in Organization Theory: a Critique and Research Strategy”. **Academy of Management Review**, v. 13, nº 2, p. 182-201, 1988.

PETTIGREW, A. – “The Character and Significance of Management Research on the Public Services”. **Academy of Management Journal**, v. 48, nº 6, p. 973-977, 2005.

SHRIVASTAVA, P. – “Is Strategic Management Ideological?”, **Journal of Management**, v. 12, nº 30, p. 363-377, 1986.

STIGLER, G. J. – “The Theory of Economic Regulation”. **Bell Journal of Economics**, 1971, v.2.

WHITTINGTON, R. – “**O que é Estratégia**”. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

Notas Finais:

- ¹ Embora não definida desta forma por Mintzberg et alli (2000), a abordagem clássica abrange as três escolas prescritivas classificadas por esses autores: a Escola do *Design*, a Escola de Planejamento e a Escola de Posicionamento.
- ¹ Complementadores são parceiros cujos produtos são mais valorizados pelos clientes quando oferecidos conjuntamente, sob a forma de solução, do que quando ofertados separadamente (Brandenburger e Nalebuff, 1997).
- ¹ O caso da desapropriação das refinarias de petróleo da Petrobras pelo governo boliviano no ano de 2006 é emblemático.
- ¹ Segundo Lodge (*in* Austin, 1990, p. 59), a ideologia de uma nação é definida como um “conjunto de crenças e suposições acerca de valores que uma nação mantém para justificar e legitimar as ações e propósitos de suas instituições”.
- ¹ João Paulo Dutra de Andrade é Conselheiro da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro. Entrevista realizada em 23.11.2006.
- ¹ É vedado ao partido e ao candidato receber recursos de entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas que recebam recursos públicos; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; organizações da sociedade civil de interesse público. Além disso, as doações e contribuições ficam limitadas a um percentual da receita/faturamento de pessoas físicas e jurídicas no ano anterior às eleições. Resolução nº 22.250 de 29 de junho de 2006 que dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas. Disponível em www.tse.gov.br. Acessado em 27.12.2006.
- ¹ O mandato parlamentar tem virado mercadoria após as eleições. Deputados têm oferecido a troca de legenda em troca de cargos em empresas estatais, dinheiro do orçamento para seus Estados e acesso a ministérios importantes. Dessa forma, a base aliada do Governo tem ganhado cada vez mais adeptos. Desde a eleição de outubro passado, 36 deputados federais abandonaram seu partido de origem para filiarem-se a partidos da base governamental. (Freitas, 2007).
- ¹ O percentual de financiadores privados no Brasil é de menos de 0,5% da população. Nos Estados Unidos, esse percentual é de 10% (Tóffoli, 2007 *in* Menezes, 2007).
- ¹ Mesmo no meio acadêmico, acredita-se que toda pesquisa, por mais isenta que pretenda ser, traz no seu âmago crenças e ideologias que influenciam inconscientemente o pesquisador.

RIO DE JANEIRO

Rua Visconde de Pirajá, 351 - Sala 718
Ed. Fórum de Ipanema
Ipanema - Rio de Janeiro/RJ
Cep: 22410-003
Fone/fax: (21) 2287-3293
e-mail: macroplan@macroplan.com.br

SÃO PAULO

Alameda Santos, 905 - Conjunto 112
Ed. Santos Dumont
Cerqueira César - São Paulo/SP
Cep: 01419-001
Fone/fax: (11) 3285-5634
e-mail: macroplansp@macroplan.com.br

BRASÍLIA

SCN, Quadra 01 - Bloco C, Sala 908
Ed. Brasília Trade Center
Asa Norte - Brasília/DF
Cep: 70.711-902
Fone: (61) 3328-6504
Fax: (61) 3328-7446
e-mail: macroplandf@macroplan.com.br

ESPÍRITO SANTO

AV. Nossa Senhora dos Navegantes, 451 - Sala 1301
Ed. Petro Tower
Enseada do Suá - Vitória/ES
Cep: 29.050-335
Fone/fax: (27) 2123-1412
e-mail: macroplanes@macroplan.com.br

www.macroplan.com.br