

# O SEBRAE NA ESTRUTURA SÓCIO-POLÍTICA BRASILEIRA: ORIGENS E ATUAÇÃO EM UM SISTEMA SOCIAL E ESTATAL HÍBRIDO

Eliana Barretto de Menezes LOPES\*

**RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo apresentar os pressupostos estabelecidos para o desenvolvimento da pesquisa de dissertação de mestrado, enfatizando-se o objeto de estudo e referencial teórico-metodológico. O Sebrae, nesse sentido, apresenta-se como *locus* privilegiado, à medida em que a análise de sua atuação como grupo de pressão visa estabelecer as relações entre essa instituição e o Estado brasileiro, particularmente a burocracia estatal e o Legislativo, pressupondo que o atual sistema vigente no Brasil pauta-se pelo hibridismo, compreendendo elementos corporativistas e pluralistas. O período abrangido corresponde aos anos de 1990 a 1998.

**PALAVRAS-CHAVE:** corporativismo; grupo de pressão; pluralismo; Sebrae; micro e pequenas empresa.

## Apresentação

Abrangendo cerca de 4 milhões de empreendimentos formalmente legalizados, as micro e pequenas empresas são comumente citadas, nos discursos dos políticos e burocratas, devido à sua importância na geração de emprego e renda, bem como pela sua posição estratégica no impulso ao desenvolvimento regional, possibilitando a minimização das desigualdades nas diferentes regiões brasileiras.

Contudo, afóra o enfoque estratégico na dimensão econômica, pouco se discute o papel político desse segmento nos centros decisórios

---

\* Mestranda no Programa de Pós-graduação em Sociologia – Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – 14800-901 – Araraquara – SP, sob a orientação da Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy.

nacionais.

Embora se verifique a existência de diversas organizações em nível estadual e mesmo municipal, é com o Sebrae que as micro e pequenas empresas adquirem, supostamente, representatividade e expressão nacionais, constituindo-se na mais importante organização desse grupo.

Considerando-se o Sebrae, especificamente, entidade civil sem fins lucrativos, de âmbito nacional, o discurso veiculado conforma-se ao exposto anteriormente, ou seja, a imagem que a organização passa para a opinião pública em geral enfatiza preponderantemente o seu papel na esfera econômica. É necessário considerar, entretanto, que medidas econômicas são, direta ou indiretamente resultado de políticas públicas.

Embora tendo alcançado resultados favoráveis em episódios nos quais sua participação foi explícita - como no caso da aprovação, em 1996, do Simples, lei relativa ao regime tributário voltado às micro e pequenas empresas -, quando atua na elaboração do projeto de Lei proposto pelo Senador José Sarney, em outros momentos não aparece de forma tão clara o papel desempenhado pelo Sebrae<sup>1</sup>.

Considerar o Sebrae um grupo de pressão implica direcionar a pesquisa para o modo pelo qual ele visa influenciar os poderes públicos estatais sem, contudo, ter por objetivo a gestão direta do poder estatal, isto é, significa analisá-lo tanto como organização intermediária/representante de interesses quanto passível de influenciar o processo decisório relativo às políticas públicas.

Por outro lado, há de se considerar a peculiaridade de sua formação, já que é por meio de decreto presidencial que o Sebrae é desvinculado da administração pública federal para, juridicamente,

---

<sup>1</sup> Em 1995 o Sebrae promoveu, em todo o país, mais de 300 seminários regionais, com o objetivo de elaborar um novo Estatuto da Micro e Pequena Empresa e propostas para o regime tributário desse segmento. No V Congresso Brasileiro das Micro e Pequenas Empresas, as reivindicações foram encaminhadas para o senador José Sarney, que elaborou e apresentou, a partir dos documentos do Sebrae, os projetos de lei nº 31 - regime tributário, e o de nº 32 - Estatuto - no início de 1996. Embora tramitando no Congresso em regime de "urgência urgentíssima", em dezembro do mesmo ano o Executivo instituiu a Lei 9137, relativa à tributação das MPE.

constituir-se em entidade privada no ano de 1990.

Isso, por si só, leva a questionamentos tais como: Será esse fato indicativo da permanência de traços corporativistas no sistema democrático brasileiro? Como um órgão paraestatal exerce pressão sobre os poderes públicos estatais? Se sua formação é resultado de decreto, qual o grau de representatividade e legitimidade tanto em relação aos micro e pequenos empresários quanto em relação ao Estado brasileiro? Quais são os mecanismos de que se utiliza para a defesa de seus interesses? Como esses interesses são formulados?

A atividade dos grupos de pressão no Brasil não é regulamentada, o que, de certa forma, dificulta – mas não inviabiliza – o estudo de seus mecanismos de atuação. O tema em questão visa, assim, debater as questões levantadas, a partir de três eixos básicos - grupos de pressão, corporativismo e pluralismo - partindo do pressuposto de que vigora no Brasil um sistema híbrido, considerando-se as relações sociedade/Estado e no processo decisório das políticas públicas.

## As origens do Sebrae

Em regimes democráticos pressupõe-se que o controle da participação coletiva/social ativa sobre o processo decisório seja um critério fundamental, e aqui não cabe o debate se este deve ser exercido pela via representativa ou direta.

O que se observa é que a **visibilidade**, tanto em relação aos participantes desse processo quanto aos mecanismos de articulação que se estruturam, são fatores imprescindíveis para que a relação sociedade/Estado não se expresse de forma dicotômica.

Embora haja uma vasta literatura concernente a essas relações, bem como relativa ao processo de formulação e implementação de políticas públicas, a atuação e influência concretas de grupos e organizações específicas sobre o aparato estatal têm sido relativamente pouco abordadas.

Segundo Silva (1995), em 1989 foi apresentado um projeto de lei, no Senado, proposto pelo então senador Marco Maciel, visando

disciplinar as atividades dos *lobbies*<sup>2</sup>.

Comparando o Brasil com os Estados Unidos, o autor utiliza-se de dados que demonstram a existência de 46 mil lobistas registrados e atuantes no Senado deste país, onde os parâmetros e limites de sua atuação são bem definidos. Em relação ao Brasil, Silva (1995) afirma que:

No Senado brasileiro não há nenhum tipo de registro. Na Câmara Federal há um sistema de credenciamento com cerca de 60 entidades registradas. Mas ninguém sabe com precisão qual é o trabalho que fazem, os recursos de que dispõem (origem e aplicação) e o número de representantes que atuam. (p. 100)

Por outro lado, pesquisa de opinião sobre temas de interesse das Micro e Pequenas Empresas – MPE - realizada em junho de 1995, no Congresso Nacional analisa que:

Comparando a força de articulação política das MPEs ao poder dos *lobbies* encabeçados pelos bancos, ruralistas, industriais e por funcionários públicos, a capacidade de articulação política e presença do segmento das MPEs no Congresso é considerada forte por apenas 28,4% dos parlamentares, contra 35,6% dos que a consideram fraca e 36% dos que a consideram regular. (SEBRAE, 1995, p.3)

Embora não haja regulamentação específica à atividade dos grupos de pressão e *lobbies*, ela é avaliada qualitativamente pelos próprios parlamentares. Na pesquisa citada o propósito é explícito: o diagnóstico da imagem que os micro e pequenos empresários possuem junto ao Poder Legislativo, a opinião dos congressistas sobre determinados assuntos e sugestão de estratégias para que os temas de interesse desse segmento

---

<sup>2</sup> Esse projeto foi declarado inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça, que considerou que tal matéria não deveria ser apresentada como lei ordinária, já que, específica ao Poder Legislativo, não teria necessidade do crivo do Poder Executivo. A Câmara e o Senado, assim, seriam os responsáveis legais e legítimos para alterações no Estatuto em relação a assuntos desta natureza.

sejam melhor articulados.

Verifica-se, contudo, a ausência de critérios objetivos para análises específicas e comparativas sobre a eficácia e legitimidade de atuação dos grupos de pressão. Por não ser regulamentada tal atividade, não há definições do que é permitido ou não e, por conseguinte, quais as relações que se estabelecem no tocante ao grupo reivindicador e aos membros dos centros decisórios, em geral.

Com o objetivo de preencher uma pequena lacuna, propomos, assim, a abordagem do Sebrae como grupo de pressão, considerando-o tanto como corpo intermediário entre Estado e sociedade quanto como organização atuante e influente na definição das políticas públicas - sendo ele mesmo alvo de uma política -, verificando sua atuação em referência a traços corporativistas na estrutura sócio-política brasileira.

O Sebrae apresenta uma origem curiosa. No início da década de 70 é criado o Cebrae, Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa, órgão vinculado à Administração Pública Federal, que atuava por intermédio de várias unidades CEAG - Centro de Apoio Gerencial -, presentes nos diversos estados da Federação. Com o objetivo de fomentar o setor das micro e pequenas empresas, o Cebrae sobrevive até o início da década de 90, quando, através da Lei nº 8.029, de 12/04/90, é transformado em Serviço Social Autônomo.

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae -, entidade civil sem fins lucrativos, origina-se, destarte, por determinações estatais cuja transição no processo público-privado estende-se até fins de 1990.

Por meio de decreto<sup>3</sup>, estipula-se que as ações do Sebrae, **entidade privada** (grifos nossos), deverão estar “em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica”. Além disso, a própria

---

<sup>3</sup>. Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990. As leis, decretos, Estatuto, Regimento e Plano Diretor do Sebrae encontram-se em “ATOS legais de constituição e transformação do Sistema Sebrae”. 2 ed. Brasília: Sebrae, 1994.

composição interna dessa **sociedade civil** (grifos nossos), ainda que definida por um estatuto próprio é, em última instância, determinada pelo Decreto nº 99.570, de 09/10/1990, que regula justamente a transição de órgão federal para sociedade civil

A estrutura anterior do Cebrae é absorvida e transposta para o Sebrae, onde os CEAG's originarão os Sebrae estaduais, com composição semelhante ao do Sebrae Nacional. Os recursos para a manutenção e desenvolvimento do Sistema também são determinados pelos Poderes Públicos: as contribuições sociais relativas ao custeio da Previdência Social e do Senai, Senac, Sesi e Sesc são majoradas com o objetivo de financiamento do Sebrae (0,1% em 1991, 0,2% em 1992 e 0,3% em 1993).

No Plano Diretor há a definição do Sebrae no que tange à sua essência, isto é, como Entidade Paraestatal:

Na espécie, o Sebrae é uma sociedade civil sem fins lucrativos, gerida com predominância de representações de entidades privadas, para o exercício de um papel de apoio ao Poder Público na consecução das suas políticas de desenvolvimento econômico e social. (ATOS LEGAIS, 1995, p. 93)

Segundo a tese defendida por Faoro (1977), o Brasil assimilou a herança metropolitana ao organizar-se a partir de parâmetros patrimoniais e estamentais<sup>4</sup>. De acordo com o autor, tais estruturas foram transpostas de Portugal, configurando-se o Estado brasileiro anteriormente à sociedade brasileira.

Em função desse fato central, Faoro propõe a compreensão do quadro nacional segundo uma perspectiva inicialmente culturalista que expande-se em todas as dimensões, possibilitando que relações clientelísticas sobrevivam à medida que esse contexto sofre constantes adaptações em níveis externo e interno. Isto é, permanece o papel central do Estado, determinando e controlando todos os aspectos da sociedade.

Ainda que com outro enfoque, vários autores discutiram a questão da autonomia e soberania nacionais, seja abrangendo a América Latina como um todo, seja enfocando as especificidades brasileiras<sup>5</sup>. Neste último caso, os autores apontam para as condições permissivas à situação de “sociedade dependente”, “capitalismo periférico”, “condição de heteronomia” e “subdesenvolvimento”.

Embora cada autor analise a formação histórico-social brasileira enfatizando um ou outro aspecto, em todos eles está presente a noção da incapacidade da burguesia constituir-se como classe dominante, em virtude de sua articulação com segmentos específicos do capitalismo hegemônico – e, portanto, a eles subordinada –, ou em função de, mesmo com a proposição de interesses próprios, ocorrer a sua submissão à burocracia (estamento) historicamente dominante.

Muito tem se discutido a respeito do papel da política na nova “(des) ordem” mundial, procurando-se retomar a questão dos valores para a proposição de políticas que extrapolem o âmbito técnico<sup>6</sup>. A proposta da pesquisa em desenvolvimento, destarte, consiste em considerar o papel fundamental da política, enfocando um grupo de pressão específico, pressupondo que no regime democrático brasileiro, em que pesem todos os avanços realizados no período dos anos 80 até hoje, persistem traços corporativistas.

O enfoque no Sebrae como grupo de pressão visa debater e situar

---

<sup>4</sup>. Patrimonialismo por ser indistinto o público do privado e estamental por ser uma camada dominante que renova-se internamente, sempre num quadro fechado estruturalmente. Estamento burocrático que “em lugar de integrar, comanda, não conduz, mas governa”. (Faoro, 1977, p. 743) Indissociados nação e Estado, o sistema patrimonial-estamental adequa-se às mudanças e “compatibiliza-se, ao imobilizar as classes, os partidos e as elites, aos grupos de pressão, com a tendência de oficializá-los” (idem, p. 745)

<sup>5</sup>. Ver Cardoso e Faletto (1970), Quijano (1977), Pereira (1987), Furtado (1987), Fernandes (1975).

<sup>6</sup>. Essa discussão foi a tônica do 1º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado no período de 17 a 20 de dezembro de 1998, na Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro.

a posição de um determinado segmento da sociedade, os proprietários de micro e pequenas empresas, na estrutura mais ampla da correlação de forças do processo decisório das políticas públicas, levantando dados e discutindo o seu impacto no que concerne à “sua presença, importância, intensidade e âmbito de atividade e às condições que favorecem ou impedem seu sucesso”. (Bobbio et al., 1998, p. 563)

## **Definindo Conceitos: As relações entre grupos minoritários e processos decisórios.**

A utilização da expressão grupo de pressão justifica-se à medida em que visa ressaltar as diferenças entre conceitos como grupos de interesses, lobbies e partidos políticos.

A não utilização do termo grupo de interesses decorre das dificuldades analíticas em definir o que seja um interesse, ou seja, sua amplitude acaba por esvaziá-lo enquanto instrumental conceitual, além de não permitir discutir o modo pelo qual esses interesses se articulam e se fazem representar nos centros decisórios nacionais (idem, p. 564)

*Lobbie*, por sua vez, sugere mais uma ação pontual e específica do grupo de pressão, ou seja, é mais um complemento na caracterização das atividades desses grupos do que um conceito intercambiável.

Para diferenciar partidos políticos dos grupos de pressão, embora ambos exerçam muitas funções semelhantes, os últimos não participam do processo eleitoral, ou seja, não visam a gestão direta do poder, mas sim aproximar-se do poder político e aumentar sua intensidade e frequência de influência, mais que exercê-lo de fato (idem, p. 565).

Pressão é ... a possibilidade de recorrer a sanções negativas (punição) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político. (Bobbio et. al., 1998, p. 564)

Dessa forma, torna-se imprescindível o estudo e a análise dos processos decisórios, enfocando a sua estrutura e os mecanismos

estabelecidos, demonstrando por quê determinados arranjos são expressos em formulações específicas de políticas públicas.

Segundo Lamounier (s/d) as relações entre sistema de decisões e sistema de participação são determinadas reciprocamente. O autor refuta, portanto, as teses que defendem o Estado como implementador de políticas a partir de demandas societárias ou como instrumento por parte daqueles que detêm os recursos econômicos, bem como aquela tese que afirma a autonomia do Estado<sup>7</sup>.

Para Lamounier, a formulação das políticas públicas é processual, isto é, sua articulação e implementação a partir de elementos tais como barganhas, pressões e contrapressões, constitui-se em um processo ininterrupto, considerando que a definição da pauta da agenda já significa um momento de sua formulação.

Lindblom (1981) considera a vida política um jogo de poder, no qual a persuasão, o intercâmbio - ou troca - e a autoridade são os mecanismos acionados na formulação e na definição das políticas adotadas.

Como instrumento de persuasão indica a análise, que só se manifesta livremente em sociedades democráticas, caracterizando-se por ser uma visão parcial relacionada a um determinado aspecto da sociedade, permitindo o debate democrático.

Lindblom observa que o intercâmbio não está limitado a critérios como tempo e espaço conjunturais e extrapola o âmbito da moeda para se inserir no mercado de subsídios e incentivos.

A autoridade, por sua vez, é fundamental em qualquer sistema de governo. Pautando-se na obediência, é referencial para os mecanismos de persuasão e intercâmbio, pois requer ajustamentos mútuos, dado o

---

<sup>7</sup>. Consultar também Przeworski (1995), que realiza um resgate sobre os expoentes dessas teses.

<sup>8</sup>. Não somente a pressões internas presentes no aparato estatal, mas também externas. Segundo Nunes (1997) "Uma vez que o Estado tem de competir com grupos sociais e, ao mesmo tempo, manter seu monopólio sobre a autoridade, muitas vezes ele fornece incentivos e limitações à ação do grupo" ( p. 38)

conjunto complexo de funcionários presentes, por exemplo, na burocracia estatal<sup>8</sup>.

Lindblom também observa que o processo decisório desenrola-se não somente na esfera visível da política, mas também na invisível, abrangendo as comissões no Parlamento, a diversidade dos órgãos burocráticos e as ações dos partidos políticos e dos grupos de interesse, principalmente.

Em relação aos grupos de interesse, cujo requisito fundamental para a sua constituição é a organização, o autor afirma que eles exercem papel importante no processo decisório das políticas públicas, e responsabilizando-os pelas informações e análises, evitando que a decisão final seja estabelecida a partir de um único referencial. Assim, além da análise parcial subsidiar pesquisas e consultorias, sua utilização visa sobretudo influenciar as autoridades governamentais por intermédio da persuasão e de sua capacidade de influenciar eleições.

Segundo Sartori (1994), o jogo político de soma positiva, que pressupõe constantes negociações e acordos - conflituosos ou cooperativos, possibilitando que todos ganhem - é possível apenas tratando-se de pequenos grupos. Para ele, o funcionamento do sistema democrático está referenciado a uma estrutura poliárquica-eleitoral-competitiva, justificando essa afirmação com a tese de que, na realidade, são minorias plurais que se entrecruzam e realizam manobras de coalizão, nas quais os governantes são escolhidos a partir de eleições realizadas. Para Sartori, essa estrutura é competitiva em função dos grupos plurais, ou minorias, competirem entre si na tentativa de obter os votos dos eleitores.

Essas minorias plurais se constituiriam em comitês, grupos decisórios numericamente pequenos, interagindo face a face, com uma relativa durabilidade temporal. Os pagamentos laterais, que implicam em processos de ajustamentos e coordenação das decisões, seriam a “moeda” nos comitês, o que contribuiria para evitar a fixação de perdedores e ganhadores. A democracia real, para Sartori, consiste em uma rede de comitês extremamente complexa, já que são formadores de opinião e muitas vezes tomam decisões.

Embora com terminologias diferenciadas - grupos de pressão, grupos de interesse, comitês -, essas considerações sugerem que a definição das políticas públicas é, em parte, influenciada e/ou determinada pelas minorias, seja porque, por meio de eleições, tornam-se governantes, seja porque organizam-se e exercem pressões sobre os órgãos decisórios.

Cabe ressaltar que essas minorias caracterizam-se por ser **organizadas** (grifos nossos), ou seja, respaldadas em demandas da sociedade civil, que podem apresentar origem autônoma e voluntária ou, pelo contrário, ser formalizadas por decisões estatais. Nesse último caso, a sua atuação aponta tendências mais para uma posição de conciliação – quando não de subordinação – do que de confronto aos procedimentos estatais.

Dessa forma, para este estudo, torna-se essencial a análise da atuação do Sebrae não somente em relação à esfera visível da política - por exemplo, análise e votação dos projetos de lei - e medidas implementadas pelo Executivo, mas fundamentalmente a identificação do processo pelo qual esses resultados são alcançados, o que implica em considerar as comissões parlamentares e os organismos burocráticos.

A esse respeito, dois referenciais teóricos serão utilizados – típico-ideais –, tanto em seu sentido de representação e intermediação de interesses entre sociedade civil e Estado quanto como parâmetro no processo decisório das políticas públicas, quais sejam, o pluralismo e o corporativismo.

## **Pluralismo e corporativismo: Híbridismo?**

De modo genérico, pode-se caracterizar o pluralismo como um modelo no qual vários grupos sociais, podendo ser concorrentes, visam à limitação do poder estatal, isto é, impõem restrições a um único centro de poder dominante, opondo-se tanto ao individualismo exacerbado quanto ao poder excessivo do Estado. (Bobbio et. al, 1998, p. 928).

Embora o gênero pluralismo tenha originado espécies diferentes<sup>9</sup>, o pluralismo democrático é o que teve maior expressão, em virtude de ser considerado como manifestação da organização social norte-

americana. Segundo as palavras de um dos maiores expoentes dessa vertente:

A teoria e a prática do Pluralismo americano tendem a afirmar que a existência da multiplicidade dos centros de poder, nenhum deles totalmente soberano, ajudará a refrear o poder, a garantir o consenso de todos e a resolver pacificamente os conflitos. (Robert Dahl apud Bobbio et al, 1998, p. 931)

As atividades dos grupos, no contexto pluralista, possibilitam que se produza um sistema de equilíbrio, porém, alguns requisitos devem estar presentes, tais como liberdade de associação e formação, não monopolização na representação, ausência de interferência estatal na sua regulação interna bem como a ausência de qualquer *status* público e/ou delegação de funções públicas.

De acordo com Araújo e Tapia (1991), os estudos sobre o corporativismo, desenvolvidos sobretudo a partir da década de 70, influenciaram as considerações até então traçadas acerca das relações entre Estado e sociedade.

A literatura corporativista, segundo esses autores, apresenta várias interpretações e contextos diferenciados, porém, têm em comum o fato de se constituírem em crítica ao pluralismo.

Em geral, a crítica corporativista<sup>10</sup> ao modelo pluralista ocorre pelo menos em três pontos fundamentais: na natureza dos grupos, que conformam-se menos em associações voluntárias e mais direcionadas pelo Estado; nos limites na extensão da competição entre os grupos, e na monopolização na representação de interesse.

---

<sup>9</sup>. Em relação ao pluralismo, verificam-se distinções entre pluralismo de inspiração socialista, pluralismo democrático e pluralismo cristão-social. Para fins de pesquisa, nossos referenciais centrar-se-ão no pluralismo democrático. Ver Bobbio et. al. (1998).

<sup>10</sup>. Por corporativismo entende-se uma estrutura de representação de interesses que visa à minimização dos conflitos típicos da sociedade de classes capitalista. Seus parâmetros pautam-se na colaboração entre as classes a partir das categorias profissionais. Distingue-se, entretanto, o corporativismo contra-revolucionário ou tradicional do dirigista, este último com o significado próximo da abordagem efetuada. Consultar Bobbio et. al (1998).

Contudo, o referencial corporativista apresenta-se mais como parâmetro de análise na compreensão das relações entre sociedade e Estado, principalmente no que tange à América Latina, do que propriamente como uma teoria, haja vista não abarcar todas as variações e fenômenos nas dimensões social e política.

De todo modo, é possível apontar para evidências empíricas no que tange ao corporativismo como estrutura alternativa de representação de interesses em relação ao modelo pluralista.

Segundo Schmitter (1992), o conceito de corporativismo deve ser operacional em suas várias formas de manifestação já que, para o autor, esse conceito caracteriza-se por um sistema moderno e distintivo de representação de interesses, sendo que a própria institucionalização dos grupos de interesse já se constitui em uma política pública.

De acordo com esse autor, o que diferencia o corporativismo “moderno” daquele em vigor na época medieval e mesmo do corporativismo fascista é a sua praxiologia, ou seja, sua não vinculação ideológica<sup>11</sup>. Com a preocupação central de propor uma alternativa ao paradigma pluralista dos grupos de interesse, vinculado ao regime democrático liberal, Schmitter afirma:

El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos. (Schmitter, 1992, p. 24)

Ele ressalta, porém, que associações corporativas podem coexistir

---

<sup>11</sup>. Essa visão também é compartilhada por Offe (1989).

com partidos políticos e outros movimentos sociais, e que a definição acima corresponde a um tipo ideal - ou, como ele mesmo afirma, um tipo construído, já que pautado em elementos empiricamente observáveis -, ainda que certos pressupostos sejam compartilhados tanto pelo paradigma pluralista quanto pelo corporativista, ambos são essencialmente diferentes<sup>12</sup>.

Dada a natureza não ideológica do corporativismo, Schmitter afirma que ele não se confunde com nenhum sistema global e específico de dominação política. Há, contudo, que se diferenciar os dois subtipos de corporativismo, o social e o estatal<sup>13</sup>, colocando-se a necessidade de uma análise empírica a partir das características anteriormente definidas. Segundo Schmitter o corporativismo social estabeleceu-se em sociedades nas quais, tradicionalmente, predominou o *Welfare State*, com um capitalismo avançado, organizado e democrático. Nesse caso, as organizações representativas teriam relativa autonomia para aceitar ou não suas relações com o Estado, tendo por consequência participação e influência na forma e no conteúdo desses vínculos.

O corporativismo estatal, para o autor, aponta para correspondências entre o contexto de um capitalismo periférico e tardio em sociedades subdesenvolvidas, nas quais transformações na divisão internacional do trabalho e a situação de dependência culminaram com a direção estatal impondo e conformando a organização societária.

---

<sup>12</sup>. Segundo o autor, em relação às semelhanças entre os paradigmas: creditam importância crescente às associações formais de representação; persistência e expansão de interesses funcionalmente diferenciados e potencialmente conflitivos; importância da burocracia estatal; diminuição da importância da representação partidária, interpenetração das arenas decisórias públicas e privadas.

<sup>13</sup>. De acordo com a literatura consultada, há divergências em relação aos conceitos de corporativismo e neocorporativismo. Foram encontradas referências ao corporativismo e seus subtipos, social e estatal (Tapia e Araújo, 1991, e Schmitter, 1992), bem como ao neocorporativismo, todos expressando características semelhantes e também com dois sentidos, isto é, tanto como estrutura do processo decisório quanto de padrão de relacionamento entre sociedade civil e Estado (Bobbio). Inicialmente propomos a utilização dos termos de corporativismo estatal e social, o que permite apontar suas especificidades em se tratando de sociedades de capitalismo desenvolvido e sociedades de capitalismo periférico. Essa conceituação será revista e debatida no decorrer da pesquisa, já que um de seus propósitos é justamente debater a pertinência de tal modelo para a compreensão do caso brasileiro, nas duas dimensões acima mencionadas.

Nesse subtipo, não só o corporativismo possibilita uma maior independência do Poder Executivo em relação aos outros Poderes, mas enfatiza sobretudo a ação de grupos de pressão e *lobbies*, institucionalizando o acesso aos centros decisórios, nos quais percebe-se relações clientelísticas e patrimonialistas em certas dimensões da estrutura sócio-política<sup>14</sup>.

Essa questão se enquadra na polarização entre corporativismo e pluralismo. Se seguirmos o referencial de Schmitter, seremos levados a pensar que, em princípio, a organização dos micro e pequenos empresários relaciona-se a uma estrutura manifestamente corporativista: criação por parte do Estado, definição do corpo dirigente, definição estatal sobre a origem dos recursos e dos critérios de ação, por exemplo.

Contudo, a existência de traços corporativistas não significa que possa ser inferida, por conseguinte, uma estrutura respaldada no corporativismo, como processo decisório e como representação de interesses. Assim, no caso específico do Sebrae, os dados até agora analisados sugerem correlações entre a sua origem e as características descritas por Schmitter, o que não significa que outras possibilidades sejam excluídas.<sup>15</sup>

Segundo Offe (1989), os grupos de interesse, ao assumirem funções semi-públicas, tornam-se variáveis dependentes da política pública. Ele propõe que o fenômeno da corporativização seja considerado como eixo de desenvolvimento, conforme os grupos de interesse tenham mais ou menos *status* político.

Os fatores de corporativização, assim, abrangeriam o *status* de recursos - em que medida são supridos pelo Estado -, *status* de

---

<sup>14</sup>. Cabe ressaltar que, enquanto tipos ideais não são encontrados em estado "puro", isto é, mesclams-e características, predominando, contudo, em um ou outro tipo, determinados aspectos.

<sup>15</sup>. Segundo Marques (1998), o corporativismo está ultrapassado como modelo analítico do caso brasileiro, desenvolvendo o conceito de permeabilidade. Acreditamos, contudo, que esse referencial ainda é válido desde que não se procure compreender "o todo pela parte". Isso significa que vínculos grupo/Estado tipicamente relacionados a arranjos corporativistas não implicam em inferir que toda a estrutura sociedade-Estado paute-se no corporativismo. Cabe ressaltar a origem do Sebrae a partir de determinações estatais.

representação – como se dá a atuação da organização - *status* de organização – relativo às relações internas - e *status* de procedimento - execução das políticas. Comumente, de acordo com o autor, o que se verifica é a mescla desses *status*, em que geralmente se ganha em uma dimensão mas se perde em outra.

Offe complementa Schmitter no que tange ao modo pelo qual se estabelece o *status* público da representação de interesses, explicitando as esferas de atuação das organizações. Divergem, contudo, sobre os grupos que podem ser considerados como corporativos: para Schmitter, são corporativos os grupos que contemplam os critérios mencionados em sua definição, independente de serem compostos por operários, patrões, médicos ou professores; para Offe, ao incorporar diversos grupos sociais, corre-se o risco de desconsiderar os conflitos de classe, restringindo-se, portanto, ao campo dos trabalhadores e patrões.

Para Diniz (1997), o corporativismo brasileiro caracterizou-se, diferentemente da Europa Ocidental, por se expressar de maneira setorial e bipartite, isto é, Estado e setores específicos do empresariado participando das negociações, com a exclusão dos trabalhadores. Dessa forma, ao mesmo tempo em que possibilitou o fortalecimento do Estado, principalmente o Executivo, tornou-o mais suscetível aos interesses privados (permeabilidade). Contudo, com o ápice da crise brasileira nos anos 80, surgiu a necessidade de se estabelecer alternativas ao modelo econômico de substituição de importações e, politicamente, à ideologia nacional-desenvolvimentista.

Diniz, embora observe que não houve o desmonte da estrutura corporativista, lembra que o que se verifica na América Latina em geral,

---

16. Para Nunes (1997) a noção de combinação é fundamental. Analisando as relações Estado-sociedade no Brasil, ele indica a coexistência e a interpenetração de quatro gramáticas: clientelismo, insulamento burocrático, universalismo de procedimentos e corporativismo. O corporativismo, embora pressuponha uma certa racionalidade para a resolução dos conflitos políticos, não exclui elementos clientelísticos, com a permanência de traços personalistas num padrão típico de sociedades do tipo periférico. Para ele, o conceito corporativista, por si só, empobrece a análise, sendo necessário abrangê-lo em articulação com os demais para que se compreendam as especificidades brasileiras. Ver Diniz (1997), Fernandes (1975), Marques (1998).

e no Brasil em particular, são tendências que apontam para sistemas híbridos<sup>16</sup>, isto é, “em que as lógicas pluralista e corporativista convivem em graus que variam caso a caso” (Diniz, 1997, p. 31).

Destarte, ela afirma que mudanças sócio-econômicas e transformações nas formas de participação possibilitam “padrões alternativos de intermediação de interesses, novas formas de negociação e estilos diferenciados de pressão política” (Diniz, 1997, p.32).

A análise do Sebrae, desde sua constituição, no início da década de 90, até 1998, privilegiando suas articulações em nível nacional, com o Congresso e com os órgãos da burocracia estatal visa detectar quais as posições e ações dessa instituição criada por decreto presidencial, com determinações acerca de sua composição e funções.

A essência da legislação compreendida nesse período e a maior ou menor confrontação do Sebrae face aos desígnios estatais permitirão discutir se, mesmo possuindo uma origem não autônoma, a pressão exercida pela entidade conforma-se em um contexto de subordinação ou de enfrentamento a essas decisões.

Será possível, dessa forma, situar o Sebrae nesse ‘sistema híbrido’, apontando para as características de continuidade e mudança, no que se refere ao corporativismo e ao pluralismo, presentes e expressas nesse grupo de pressão, bem como características “híbridas” no interior dessa própria organização.

## Referências Bibliográficas

ARAÚJO, A. M. C.; TAPIA, Jorge R. B. Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 32, pp. 1-30, 2º semestre 1991, pp.3-30

ATOS LEGAIS de constituição e transformação do Sistema Sebrae. 2º ed. Brasília: Sebrae, 1995.

BOBBIO, N. et al *Dicionário de Ciência Política*. Brasília: UNB, 1998.

- CARDOSO, F. H. e FALETTTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7º ed., Rio de Janeiro: Guanabara, 1970.
- DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil: 1985-95*. Rio de Janeiro: FGV, 1997. pp. 11-39
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 9º ed. São Paulo: Globo, 1991, v. 1 e 2.
- FERNANDES, F. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. 3º ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- FURTADO, C. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Nacional, 1981.
- FURTADO, C. *Transformação e crise na economia mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- GRYNSZPAN, M. A teoria das elites e sua genealogia consagrada. *BIB* Rio de Janeiro, n. 41, 1996. pp. 35-83
- LAMOUNIER, B. *Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência*. s/d (mimeografado)
- LINDBLON, C. *O processo de decisão política*. Brasília: UNB, 1981.
- MARQUES, E. C. *Redes sociais e permeabilidade do Estado: instituições e atores políticos na produção da infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro*. Campinas: 1998. Tese (doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia, Ciências e Letras – IFCH. Unicamp. pp. 11-32
- MICRO e pequena empresa no Brasil: dados selecionados. Coletânea Estatística. v. 1, n 1. Brasília: Sebrae, 1996.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF; ENAP, 1997.
- OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

- PEREIRA, L. C. B. *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983*. 15. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- PRZEWORSKI, A *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- QUIJANO, A . *Dependencia, urbanización y cambio social en Latinoamerica*. Lima: Mosca Azul, 1977. pp 7-16 e 153-242.
- SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994, v. 1, cap. V-VIII
- SCMITTER, P. ? Continúa el siglo del corporativismo? In Schmitter, P. (org) *Neocorporativismo I e II más alla del Estado e el mercado*. Mexico: Alianza Editorial, 1992. pp. 15-66
- SEBRAE, Pesquisa de Opinião no Congresso Nacional sobre temas de interesse das MPE. Brasmarket/Supervisão de Pesquisa e Desenvolvimento/Sebrae, junho 1995, mimeo.
- SILVA, Ruy. M. Altenfalder. O Congresso brasileiro e as organizações empresariais. IN *O futuro do Congresso brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1995.