

*Dossiê*

# Guerra dos portos: um caso de sucesso da atuação política empresarial

DOI: <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.3.3>

 Nicole Herscovici

Mestre em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

E-mail: [nicoleherscovici@gmail.com](mailto:nicoleherscovici@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6043-210X>

67

**RESUMO:** Este artigo se insere na agenda de pesquisa sobre a atuação dos grupos de interesse nos processos decisórios e, mais especificamente, em torno das condições que favorecem ou dificultam a obtenção do sucesso político empresarial. Para isso, foi realizado um estudo de caso sobre o Projeto de Resolução do Senado n. 72, de 2010, que tinha por objetivo zerar a alíquota do ICMS sobre produtos importados, e, assim, acabar com o que ficou conhecido como a “guerra dos portos”. Com base na metodologia de análise de congruência (Blatter e Blume, 2010), aferimos até que ponto as expectativas teóricas traçadas sobre as relações entre o contexto decisório, as estratégias adotadas e o (in)sucesso obtido foram refletidas no caso empírico aqui estudado. A partir disso, foi possível caracterizar o caso da guerra dos portos como um caso improvável, já que os casos mais comuns de sucesso empresarial, especialmente em matérias tributárias, são aqueles em que o empresariado atua defensivamente. A análise da aprovação do PRS 72/10 sugere que a atuação do governo federal foi decisiva para esse resultado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sucesso político; Empresariado industrial; Guerra dos portos; Ensaio desenvolvimentista.

Recebido em: 29/08/2022

Aprovado em: 16/05/2023



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## 1 Introdução

A atuação dos grupos de interesse nos processos decisórios de políticas públicas constitui extensa agenda de pesquisa. Neste artigo focaremos em duas dimensões: i) em quais momentos do processo decisório e de quais formas os grupos de interesse apresentam suas demandas - considerando as vias diretas e indiretas de atividades de pressão política (seção 4);<sup>1</sup> e ii) como os diversos fatores envolvidos no processo decisório interagem entre si e contribuem para o sucesso ou insucesso político do grupo de interesse (seção 3). A partir da análise dessas duas dimensões, buscamos contribuir para o debate em torno das condições em que o empresariado, em específico, tem maiores probabilidades de obter sucesso político.

Partimos do pressuposto, portanto, que, embora o empresariado tenha diversas vantagens na apresentação de seus pleitos - facilidades de organização, recursos financeiros, poderes econômico e político -, seu sucesso político não é garantido (MANCUSO, 2007; OLSON, 2011; RASMUSSEN, 2015). Como veremos, o processo decisório legislativo envolve diversos fatores, desde a escolha dos decisores políticos, o contexto econômico e político, o nível de conflito de interesses envolvido e o lobby exercido, o grau de cobertura midiática e o enquadramento dominante da questão sendo debatida, a compatibilidade com os valores da sociedade, a prioridade dada pelos atores políticos para sua aprovação, a adaptação a restrições orçamentárias, dentre tantos outros fatores (LOWI, 1964; KINGDON, 2014; KLÜVER e MAHONEY, 2015; BAUMGARTNER, JONES e MORTENSEN, 2017; MANCUSO e GOZETTO, 2018). Por conseguinte, a exclusiva atuação de um grupo de interesse a fim de aprovar ou rejeitar uma proposta legislativa não é a única variável que garante seu sucesso político, e dificilmente podemos comprovar que a pressão exercida por determinado segmento foi definitiva para aquele resultado.

Em outras palavras, diante das diversas variáveis em jogo, dificilmente pode-se construir o argumento contrafactual necessário para sustentar o argumento de que a atuação política do grupo de interesse X **causou** a tomada de decisão Y. Assim, diferencia-se sucesso político de influência política: a influência pressupõe um mecanismo de causalidade entre a atuação do grupo de interesse e a tomada de decisão feita, o que o sucesso político não sugere, na medida em que consiste apenas na “**convergência** entre o teor da decisão e a posição do lobista” (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p. 69, grifo nosso).

A fim de explorar as condições que contribuem para seu sucesso político, analisaremos a atuação do empresariado industrial brasileiro durante o processo decisório do Projeto de Resolução do Senado nº 72, de 2010 (PRS 72/10), que propõe zerar a alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre mercadorias importadas, que não passaram por

<sup>1</sup> Neste artigo não restringimos a atuação empresarial ao contato direto com os tomadores de decisão. Também serão consideradas vias indiretas de apresentação de demandas e atividades de pressão política, como através do uso da imprensa, da formulação de estudos técnicos e da organização de manifestações públicas.

processo de industrialização no país. O projeto tinha por objetivo barrar a chamada guerra fiscal, ou guerra dos portos, entre os estados, e com isso proteger a indústria nacional do avanço dos produtos importados no país. Para isso, analisaremos as reuniões das comissões parlamentares em que a matéria tramitou - inclusive as quatro audiências públicas realizadas -, assim como a votação no plenário do Senado Federal. Para complementar a análise do caso, recorreremos a manifestações de lideranças empresariais na imprensa, publicações das entidades empresariais e delações premiadas que discutem a atuação dos empresários no processo decisório deste projeto legislativo<sup>2</sup>.

O artigo se divide em outras quatro seções, além desta introdução. A seção 2 revisa a literatura através das lentes das categorias analíticas que serão usadas para analisar o caso do PRS 72. A terceira seção expõe e analisa o caso da guerra dos portos, contando, primeiramente, com uma investigação do contexto decisório, considerando o contexto econômico e político, assim como o âmbito institucional pelo qual a matéria tramitou, a caracterização do tipo de política em questão e do consequente embate colocado. A partir disso, na quarta seção, serão analisadas as diferentes estratégias adotadas pelo empresariado nas três etapas do processo decisório: o da definição da agenda; o de formulação, debate e negociação de propostas; e o da tomada de decisão propriamente dita. Por fim, nas considerações finais, aferimos até que ponto as expectativas teóricas traçadas foram refletidas no caso empírico aqui estudado.

## **2 A atuação política empresarial e o (in)sucesso político**

O empresariado constitui grupo de interesse com diversas vantagens, como facilidades de organização, disponibilidade alta de recursos financeiros que podem ser destinados tanto para arcar com os custos de mobilização, como para a contratação de lobistas profissionais e financiamento de elaboração de estudos técnicos que fortalecem seus pleitos, além de ter alto poder de barganha na medida em que concentra poder econômico e político ao ter capacidade de influenciar no desenvolvimento não apenas econômico mas também social, já que é um grande empregador (MANCUSO, 2007; OLSON, 2011; RASMUSSEN, 2015). Não obstante, seu sucesso político não é garantido.

A análise do sucesso político de qualquer grupo de atuação deve levar em consideração os diversos fatores que interagem entre si durante o processo decisório e, assim, também contribuem para esse resultado. Mancuso e Gozetto (2018) ressaltam, em especial, três fatores centrais, para além da atuação dos grupos de interesse, que configuram o processo decisório; são eles: o perfil do decisor, o tipo de política em questão, e o contexto decisório.

---

<sup>2</sup> Este artigo prioriza a análise da atuação política lícita do empresariado. Nesse sentido, a análise das delações premiadas visa analisar as percepções do empresariado sobre o processo decisório do PRS 72/10 e as estratégias adotadas a partir delas. O acesso aos vídeos das delações aqui discutidas encontra-se após a lista de referências.

Ao adotarmos a metodologia de análise de congruência, temos por objetivo o desenvolvimento das expectativas teóricas relativas ao (in)sucesso empresarial, e a análise do caso empírico através dessas categorias analíticas, a fim de testar a relevância ou força que essas teorias fornecem para a explicação do caso estudado (BLATTER e BLUME, 2008). Conforme adiantado na introdução e ilustrado na Figura 1, focaremos em duas dimensões: i) quando e como o empresariado apresenta suas demandas - em outras palavras, quais são as estratégias utilizadas por eles para a obtenção do sucesso político (seção 3); e ii) quais os diferentes fatores cujas interações entre si contribuem para esse sucesso político - o que sintetizamos como os fatores que compõem o contexto decisório (seção 2). Nessa seção focaremos na compreensão do contexto decisório, visando ressaltar quais condições, ou conjunto de condições, tendem a favorecer a obtenção de sucesso político, segundo a literatura sobre o tema.

**Figura 1 - Variáveis do contexto decisório e possíveis estratégias durante o processo decisório**

Contexto decisório	Estratégias
Nível de conflito	Análise de conjuntura
Perfil do decisor	Identificação de riscos ou oportunidades
Pluralidade de informações	Contato (in)formal com decisores
Regras institucionais	Mobilização opinião pública
Custos políticos	Monitoramento
Contexto econômico	Estudos técnicos
Contexto político	Formação de coalizões
Atenção midiática/pública	Oferta de benefícios ou sanções
Complexidade do tema	Contato (in)formal com decisores
	Mobilização opinião pública

**Fonte:** Adaptado de Mancuso e Gozetto (2018) e Rasmussen (2015).

A sistematização dos tipos de decisão apresentadas por Mancuso e Gozetto (2018) é inspirada na tese de Lowi (1964), o qual tem como argumento central que os tipos de políticas públicas proporcionam uma arena política específica, propondo, a partir disso, uma tipologia das políticas públicas. Para Mancuso e Gozetto (2018), as decisões podem ser classificadas entre quatro tipos: i) as

que definem nitidamente tanto os beneficiados quanto os pagadores; ii) as que definem claramente os pagadores, mas os benefícios são difusos; iii) as que definem claramente os beneficiados, mas o custo é disperso; iv) as que ambos os custos e benefícios são difusos.

A partir dos tipos de decisão, configuram-se diferentes contextos decisórios caracterizados pela presença ou ausência da atuação da representação dos interesses dos lados em embate, o nível de conflito e o quão intensos eles tendem a ser, conforme ilustrado no Quadro 1. Temos, portanto, que há um tipo de política que proporciona um contexto decisório altamente conflituoso: a que tanto os custos quanto os benefícios são bem definidos. Nesses casos, o sucesso político é mais incerto e custoso, já que geralmente resultam em impasses devido ao equilíbrio entre os lados envolvidos. Espera-se que, dentre os demais, as políticas que definem bem apenas um dos lados - seja ele o dos pagadores ou dos beneficiados - tendem a convergir com o interesse defendido. Isso não significa que não haja conflito nesses casos, mas que um dos lados do conflito tenha mais incentivos para atuar - defensiva ou ofensivamente - com maior intensidade do que o outro. Já aquela política que tem ambos os custos e os benefícios dispersos tende a não atrair atuação relevante de nenhum dos lados do processo.

**Quadro 1 - Relação entre tipo de política e contexto decisório**

	<b>Custos</b>	<b>Benefícios</b>	<b>Equilíbrio do lobby</b>	<b>Nível do conflito</b>
Lobbies intensos dos dois lados	Concentrados	Concentrados	Sim	Alto
Sem lobbies intensos	Difusos	Difusos	Sim	Baixo
Lobby intenso apenas dos beneficiários	Difusos	Concentrados	Não	Baixo
Lobby intenso apenas dos pagadores	Concentrados	Difusos	Não	Baixo

**Fonte:** Adaptado de Mancuso e Gozetto (2018, p. 77-80).

Para além do nível de conflito em questão, o contexto decisório também pode ser composto por outros fatores (Figura 1). O perfil do decisor, por exemplo, pode ser um elemento que dificulta ou facilita o sucesso político: se o decisor tem uma posição firmada ou crenças opostas aos interesses defendidos, a obtenção do sucesso é dificultada, por exemplo. Mancuso e Gozetto apontam que os lobistas podem buscar apresentar suas demandas a decisores que sabidamente são mais simpáticos ou alinhados aos seus interesses, ou alterar o enquadramento da questão a fim de torná-la mais compatível aos valores do decisor. Outros fatores relevantes são a extensão da pluralidade de informações providas; os efeitos das regras formais e informais do âmbito institucional no qual a decisão é tramitada; eventuais custos eleitorais e políticos que a decisão - ou a falta dela - pode gerar aos tomadores de decisão; assim como possíveis influências dos contextos econômicos, sociais e políticos.

Por fim, para que as estratégias empresariais sejam desenhadas, deve-se entender sob quais condições o sucesso político empresarial, mais especificamente, é mais provável. Segundo Mancuso e Gozetto (2018), em geral, o lobby do tipo defensivo, a saber, o que visa evitar os custos de determinado

grupo, é mais comum e tem maior probabilidade de obtenção de sucesso do que o do tipo ofensivo, que é caracterizado pelo ganho efetivo. Mais especificamente, no caso do empresariado, a hipótese se mantém: em seu estudo sobre o sucesso político empresarial nos anos 1990 a 2000, Mancuso (2007, p. 157) encontra que os tipos de sucesso político empresarial mais comum são os que mantêm o status quo, isto é, um sucesso de alívio. Ao desagregar por tema da decisão, Mancuso (2007, p. 187) encontra que 100% dos sucessos obtidos pelo empresariado em políticas tributárias com origem no Poder Legislativo - como é o caso do PRS 72/10 - são sucessos de alívio.

A fim de entender quais são os fatores que contribuem para o sucesso político empresarial, Rasmussen (2015) analisa quatro casos de sucesso e insucesso político empresarial no Parlamento Europeu. Apesar do estudo tratar de especificidades do contexto decisório europeu, alguns *insights* podem ser generalizados e testados aqui no caso a ser analisado. Seu achado central é que o sucesso político empresarial é mais provável quando há uma posição uníssona entre o empresariado, quando a questão é pouco noticiada (*low salience*), e quando os temas são altamente complexos.<sup>3</sup>

Tendo em vista as particularidades econômicas e políticas do empresariado, a unidade empresarial torna-se especialmente relevante na probabilidade de sucesso político desse grupo de interesse: “If the organizational and financial resources of business are deployed in unison to work towards common ends, then opposing groups’ demands [...] are likely to be flattened out by the crushing steamroller force of business” (RASMUSSEN, 2015, p. 367). Quando há divergências entre os empresários, os grupos que estão do outro lado do embate em questão têm maiores chances de fazerem suas demandas serem ouvidas.

O segundo fator que facilita o sucesso político empresarial é o grau de noticiabilidade do tema. A autora argumenta que os temas que permitem uma atuação política “silenciosa”, isto é, sem mobilizar a opinião pública, são mais favoráveis ao sucesso político empresarial. Nesses casos, os tomadores de decisão, tendo em vista a relevância do empresariado, não têm de lidar com possíveis constrangimentos políticos ou eleitorais ao atender demandas empresariais, e, simultaneamente, podem ter ganhos ao contribuir para o sucesso político empresarial. O mesmo não pode ser dito, contudo, em casos com alto interesse do público em geral, em que frequentemente os posicionamentos contrários aos interesses empresariais são enquadrados enquanto morais, tornando mais custoso o alinhamento às demandas empresariais para os tomadores de decisão.

De maneira relacionada, Rasmussen aponta que os temas altamente complexos, que envolvem questões técnicas, também constituem terreno mais favorável para o sucesso empresarial, na medida em que, em geral, os empresários detêm as informações técnicas de que precisam. Justamente por isso,

<sup>3</sup> A autora também considera como variável relevante o espaço institucional em que a matéria tramita, sendo mais favorável ao empresariado quando é tramitada nos comitês tradicionais, o que diz respeito a uma especificidade do Parlamento Europeu. Contudo, como vimos também na obra de Mancuso e Gozetto (2018), e como analisam também Pierson (2006), Hacker e Pierson (2014) e Lowi (1964), as instituições influenciam a atuação dos grupos de interesse, assim como o contrário também é verdade. Assim, evidentemente o âmbito institucional em que a matéria tramita deve ser levado em consideração ao analisar as condições do sucesso político.

os temas técnicos que, por alguma razão, tornam-se noticiáveis, tendem a não ser relevantes ao público por muito tempo.

Nos casos que são mais noticiados - em que se realiza uma política “barulhenta” (*noisy*) - para que o empresariado obtenha êxito, torna-se decisivo a capacidade de estabelecimento de alianças com outros grupos de interesse - em outras palavras, a formação de uma coalizão de interesses -, e que o tema seja enquadrado de forma que aparente ser compatível não apenas com o público em geral, mas também com os interesses parlamentares. Ainda, quando a formação de coalizões e o reenquadramento do problema são impossibilitados, o empresariado pode recorrer a instituições informais, como as burocracias, para tentar garantir seu sucesso político.

A partir das categorias analíticas explicitadas acima, é possível caracterizarmos o PRS 72/10, e traçar as expectativas teóricas para o *outcome* desse processo decisório.<sup>4</sup> O projeto em questão trata-se de uma política tributária, altamente complexa, em que tanto os beneficiados quanto os pagadores são nitidamente definidos. Espera-se, portanto, um contexto decisório altamente conflituoso, em que os dois lados tenham incentivos para atuar politicamente na defesa de seus interesses. Mas, por se tratar de um tema bastante técnico, dificilmente seria de interesse público - e, caso venha a ser, não se manteria na agenda prioritária da mídia por muito tempo.

Assim, a expectativa é de que a atuação política frente aos parlamentares e à burocracia sejam mais relevantes. Enquanto a alta complexidade do tema e a provável baixa saliência da questão possam favorecer o sucesso político empresarial, o caráter ofensivo de sua atuação - isto é, que visa ganho efetivo -, especialmente em uma questão tributária, podem tornar menos provável a conquista desse *outcome*. O caso aqui analisado torna-se bastante interessante, portanto, já que pode apontar quais as condições que foram mais predominantes para garantir esse sucesso, que teoricamente é incerto. Em outras palavras, quais foram as estratégias adotadas pelo empresariado para garantir que a balança pesasse mais a seu favor em um caso de sucesso incomum, segundo a literatura do tema.

### 3 A guerra dos portos: o contexto decisório

Conforme Sampaio (2019), o Brasil apresenta tendência de desindustrialização relativa desde 1985. Esse processo se aprofundou em 1990, com a abrupta abertura comercial e financeira, que levou muitas empresas à falência, e outras tantas a perder parte significativa de seu mercado consumidor. A partir da crise de 2008, e especialmente desde 2011, a desindustrialização vem se acelerando, passando a constituir risco de desindustrialização absoluta. Apesar do país ter reagido rapidamente ao choque da crise de 2008 com políticas anticíclicas - que foi chamado pelo então presidente Lula de “marolinha” -, a “segunda onda” da crise que atingiu o país a partir de 2011 provou-se mais persistente (CARVALHO, 2018). A crise econômica teve manifestações locais distintas: ao passo que nos grandes países consumidores - EUA e países europeus - a crise estourou entre 2008 e 2011, foi apenas a partir

---

<sup>4</sup> Não nos estenderemos nessa seção na justificativa dessa caracterização, a qual será exposta na parte seguinte do artigo.

de 2012 que a crise atingiu mais fortemente os países produtores, como nos países asiáticos, e os exportadores de *commodities*, como é o caso do Brasil (RUGITSKY, 2020).

Os mercados consumidores tradicionais dos produtos brasileiros reduziram drasticamente a demanda em decorrência da recessão econômica. Isso não apenas afetou as exportações das empresas nacionais, como fez com que a China buscasse nos países emergentes, tal como o Brasil, novos mercados para compensar a recessão estadunidense e europeia. O avanço dos produtos importados a partir de então intensificou-se drasticamente. Como exemplo, no setor têxtil, segundo dados da Abit (2013, p. 28), “a participação dos produtos importados no consumo brasileiro de vestuário aumentou 160% de 2008 a 2012”.

Nesse contexto de crescente desindustrialização e agudização da crise internacional, Dilma Rousseff assume a cadeira presidencial. Conforme argumenta Singer (2018), o primeiro mandato de Rousseff caracterizou-se pela priorização dos interesses industriais em detrimento dos financeiros. Singer defende que Rousseff teria apostado em uma coalizão produtivista, composta pelo empresariado industrial e a classe trabalhadora, para “sustentar uma virada desenvolvimentista” (SINGER, 2018, p. 39), caracterizada pela ação e planejamento estatais a fim de promover crescimento econômico, aumentar o investimento produtivo e brechar o processo de desindustrialização vigente no país. O autor sugere que o empresariado industrial, inicialmente, pressionou por e apoiou essa política, que ficou conhecida como a Nova Matriz Econômica<sup>5</sup>. Neste sentido, o primeiro mandato de Rousseff constituiu uma janela de oportunidade para que as demandas industriais, se não integralmente atendidas, fossem significativas para a administração federal, de modo a fortalecer a atuação política empresarial.

O Projeto de Resolução do Senado número 72 foi elaborado em dezembro de 2010 pelo então Líder do Governo no Senado, o senador Romero Jucá (PMDB/RR). Conforme a própria justificativa apresentada na matéria, o projeto visava dar fim à guerra fiscal interestadual, conhecida como a “guerra dos portos”. Como o ICMS é um imposto que pode ser recolhido tanto no estado de origem quanto no de destino, o tributo pode se tornar uma fonte de arrecadação estatal com a internalização de produtos importados. Diante disso, os estados buscam diminuir a alíquota do imposto para promover benefícios fiscais e se tornarem mais atraentes para a indústria internacional em comparação aos demais estados. Antes da aprovação do PRS 72/10, a alíquota geral variava entre 18% e 7%, dependendo dos locais das transações. Os estados, como incentivo fiscal, ofereciam que o importador pagasse menos, como por exemplo 6% do tributo<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> O documento *Brasil do Diálogo pela Produção e Emprego*, lançado em 2011 pela Fiesp em conjunto com a CUT e a Força Sindical, é considerado por Singer um marco da aliança entre o setor produtivo, sindical e o governo no desenvolvimento da indústria no país. Neste documento, são apresentadas diversas propostas contempladas pela Nova Matriz. Este documento é também analisado por Carvalho (2018), o que a motiva a conceitualizar a política econômica do primeiro mandato de Rousseff de *Agenda Fiesp*.

<sup>6</sup> Conforme explica Nelson Barbosa, então Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, na primeira audiência pública, realizada em 26 de abril de 2011: “a alíquota geral é de 12%; então, quando um produto sai de um Estado A e vai para o

Segundo consta no texto inicial do projeto, esses benefícios têm consequências negativas para a indústria nacional e para a geração de emprego, impedindo uma concorrência equilibrada entre produtos nacionais e internacionais, e prejudicando a arrecadação dos entes federativos brasileiros - o que, por conseguinte, prejudica os investimentos em áreas importantes para a sociedade como um todo, como na saúde e na educação. Ao propor zerar a alíquota, o PRS 72/10 visou neutralizar essa estratégia de incentivo fiscal por parte dos estados, que havia se tornado “um instrumento” que beneficiava os produtos importados “em detrimento do produzido no País” (BRASIL, 2010, p. 3), na medida em que estabelece que “o trânsito pelo Estado onde ocorre a importação não agrega, ou agrega um valor pouco expressivo, ao processo de importação do bem ou mercadoria” (BRASIL, 2010, p. 5).

O PRS 72 define claramente os beneficiados e pagadores. O fim dos incentivos fiscais aos produtos importados beneficiaria a maioria do empresariado industrial nacional, que passaria a ter uma concorrência mais equilibrada em termos de carga tributária. Ao passo que os estados que ofereciam esses incentivos são prejudicados, já que o PRS 72/10 impede, ou ao menos reduz drasticamente, a capacidade dos estados de oferecerem incentivos fiscais. Consequentemente, as indústrias estrangeiras podem deixar de priorizar seus portos, e a importar em estados mais próximos aos grandes mercados consumidores, compensando a falta de incentivo fiscal por menores custos de logística<sup>7</sup>. O embate, portanto, se dá entre as entidades industriais e os governadores dos estados que oferecem esses incentivos, sendo os principais deles Espírito Santo, Santa Catarina e Goiás<sup>8</sup>.

O conflito se estabelece entre grupos do setor privado e do setor público, os quais possuem, senão em pé de igualdade, ao menos em grau significativo, recursos econômicos e políticos para defenderem suas demandas. Deve-se notar que aqui recursos não se limitam a recursos financeiros, mas é considerado “tudo aquilo que pode ser utilizado [...] em busca de influência” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 28), tal como o fácil acesso aos tomadores de decisão, produção ou acesso a conhecimento especializado sobre o tema em disputa e legitimidade frente à opinião pública da posição defendida.

---

Estado B e, no Estado B, a alíquota é de 18%, você paga 12% para o Estado de onde saiu a mercadoria e os outros 6% você paga onde foi feita a venda. É assim que funciona.”

<sup>7</sup> Os opositores da medida criticam a consequente centralização que decorreria da aprovação da matéria. O senador Luiz Henrique (PMDB/SC), inclusive, recorrentemente acusa o estado de São Paulo de ser o grande beneficiador e mobilizador do PRS 72, já que, segundo ele, as importações não diminuiriam com a aprovação do PRS 72, apenas se concentrariam no Porto de Santos. Em sessão do Senado do dia 18 de abril de 2012, o senador afirma que “Essa resolução [72] – só um desavisado não vê – surgiu em São Paulo, surgiu na Fiesp. Não há um daqueles líderes que movimentaram grandes eventos populares que não seja de São Paulo, sejam os líderes empresariais, sejam os líderes sindicais.” Encontramos uma evidência que reforça essa tese: embora as entidades e os dirigentes industriais alegassem que a reivindicação era consensual entre a classe, foi possível identificar oposição a sua aprovação pelas lideranças empresariais nordestinas (DEFICIT, 2013). Conforme argumentam, os incentivos fiscais são uma das únicas formas dos estados nordestinos atraírem investimento. Contudo, a divergência não foi levada em consideração pelas associações empresariais, e os opositores à matéria também não se mobilizaram pela defesa do modelo vigente.

<sup>8</sup> Esses são os estados que mais oferecem incentivos fiscais e perderam recursos com a aprovação da matéria. Isso se reflete na intensa oposição à aprovação da matéria pelos senadores desses estados, na constante participação de seus governadores nas audiências realizadas, e nas reuniões entre esses estados e o governo federal para negociar potenciais compensações financeiras.

Além disso, as eventuais perdas e benefícios para os pagadores e beneficiados são maiores do que os custos de mobilização. Conforme informado na reunião da CAE do dia 17 de abril de 2012 pelo Vice-Governador de Goiás, José Eliton de Figuerêdo Júnior, estima-se que o Estado de Goiás perderia cerca de R\$ 200 milhões em receitas apenas no primeiro ano de implementação do PRS 72. O governador Raimundo Colombo, de Santa Catarina, informou na mesma reunião que a estimativa de perda para seu Estado é de cerca de R\$ 950 milhões também no primeiro ano de implementação (LEMONS, 2012). Já o senador Ricardo Ferraço, do Espírito Santo, informa que se aprovada, seu Estado perderia cerca de R\$ 2,6 bilhões em receitas (GOVERNO, 2011). Por outro lado, estudo realizado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec) da Fiesp estima que, se não for aprovado o PRS, a guerra dos portos causará uma perda de 0,7% do PIB por ano e consequentemente 859 mil empregos industriais no país até 2016. Espera-se, por conseguinte, que ambos os lados atuem intensamente na defesa de seus interesses, gerando um contexto de equilíbrio de atuação entre eles.

Há evidências que indicam que o intenso conflito que essa matéria invocaria tenha sido antecipado pelo seu autor. A estratégia de redigir enquanto Projeto de Resolução e não como Projeto de Lei Complementar (PLP) pode ter sido para evitar que a matéria tivesse de tramitar tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados, o que poderia dificultar ainda mais a sua aprovação por ter mais potenciais pontos de veto, além de tornar o processo decisório mais lento. Declarações de membros do governo e dos empresários de que tramitação seria facilitada por ser um PRS, além de essa estratégia ter sido questionada nas audiências públicas pelos senadores e governadores contrários à aprovação da matéria<sup>9</sup>, contribuem para essa hipótese (FIESP, 2011; ABIMAQ, 2012).

É interessante notar também, nesse sentido, que o projeto é apresentado como parte de uma reforma tributária “fatiada”, ao invés de um único pacote, como estratégia para aprovação mais rápida e menos complexa. Seria uma estratégia de, ao apresentar alterações incrementais, avançar mais nas mudanças desejadas pelo governo, o que é condizente com o que é esperado pela literatura (LINDBLUM, 1979). Em matéria publicada pela Folha de S. Paulo, afirma-se que “eles [os empresários] abandonaram o ímpeto da ampla reforma e decidiram concentrar esforços em uma ‘negociação possível’”, tendo como um dos temas centrais a guerra dos portos (CARNEIRO, 2011). Nesse mesmo sentido, o empresário Jorge Gerdau, em audiência pública no dia 21 de março de 2012, alega que “nós sabemos que é impossível fazer uma reforma tributária...Nesta Casa, já participei, talvez, de quatro ou cinco momentos de tentativa de construção, que vão se desvirtuando. O único modo de fazermos é por etapas.” É de se esperar, portanto, que os opositores da matéria busquem incluir outros temas no debate e na eventual proposta aprovada, a fim de dificultar sua aprovação. Nesse sentido, em delação premiada, Carlos Fadigas, então presidente da Braskem - braço petroquímico da empreiteira Odebrecht -, afirma que “tinha alguns senadores que achavam que a solução não era por aí. ‘Precisamos

---

<sup>9</sup> Conforme veremos, os opositores da matéria alegam a inconstitucionalidade da matéria, argumentando que, por afetar o pacto federativo, a matéria deve ser submetida enquanto PLP, e assim seja debatida amplamente e deliberada não apenas no Senado, mas também na Câmara dos Deputados.

resolver junto um outro problema'. Se botasse mais um problema para resolver, era a forma de não resolver nada.”

Como esperado, o contexto decisório provou-se extremamente conflituoso, em especial, no mês de novembro de 2011 e nos meses de março e abril de 2012. Os dirigentes industriais tinham por objetivo garantir a aprovação do PRS 72 ainda em 2011. Por isso, ao se aproximar do recesso parlamentar, intensificaram sua atuação para que a matéria passasse a tramitar em regime de urgência. Para isso, os empresários se reuniram com parlamentares e com o Ministro Guido Mantega (SINDITÊXTIL, 2011). Do outro lado do conflito, os políticos do Espírito Santo, um dos estados mais afetados caso a matéria fosse aprovada, reuniram-se com líderes partidários visando convencê-los a rejeitar a proposta de votação em regime de urgência (GOVERNO, 2011). Apesar da vontade política do governo federal de aprovar a matéria em regime de urgência, os opositores do PRS 72 conseguiram postergar a votação do projeto. Em declarações posteriores, já em 2012, os senadores Magno Malta (PR/ES) e Luiz Henrique (PMDB/SC) afirmam que houve reuniões dos opositores da matéria com o próprio autor do PRS 72 e Líder do Governo, o senador Romero Jucá, para que a votação não fosse feita “a toque de caixa”, e que, inclusive, os senadores ameaçaram abandonar a base governamental caso esse pedido não fosse atendido<sup>10</sup>.

Em fevereiro de 2012, com a volta das atividades parlamentares, os empresários novamente se reuniram com parlamentares interessados na matéria, assim como com o presidente do Senado, José Sarney, e com o autor da matéria, Jucá. Foram realizadas ao menos duas reuniões com a própria presidenta, a qual garantiu que a matéria seria prioridade do governo. Os opositores à aprovação do PRS 72, por sua vez, realizaram diversas tentativas de protelar a tomada de decisão, através de requerimentos de adiar a discussão e a votação da matéria - ambos rejeitados. Em abril, conforme discutiremos posteriormente, os empresários não apenas se reuniram com parlamentares, mas também realizaram grande manifestação de rua, em coalizão com os trabalhadores, para pressionar os decisores. Em março, ao se aproximar da votação, e no dia em que a matéria foi efetivamente aprovada - 24 de abril -, a oposição também radicalizou sua atuação, ao ameaçar retaliação política aos Estados que votarem a favor do PRS 72, a tecer duras críticas à condução política feita pelo governo e alguns chegaram, inclusive, a declarar a saída da base do governo<sup>11</sup>.

Vale ressaltar que as reuniões e audiências públicas realizadas para a discussão e deliberação da matéria foram marcadas por uma disputa de narrativas: de um lado, os governadores dos estados mais afetados, e seus aliados, argumentam que caso o PRS 72 fosse aprovado haveria milhares de demissões e a falência de seus respectivos estados, o que acarretaria deixar de investir em setores como educação e saúde. De outro, os empresários, trabalhadores e o governo argumentam que o avanço das importações

<sup>10</sup> A manifestação do senador Magno Malta se deu na audiência pública realizada pela CCJ, em conjunto com a CAE, no dia 20 de março de 2012. Já a declaração do senador Luiz Henrique de que houve ameaças de saída da base governista para que a matéria não fosse aprovada ocorreu na reunião da CCJ no dia 11 de abril de 2012. Os links para as atas de todas as reuniões e audiências públicas referenciadas ao longo do texto encontram-se no anexo.

<sup>11</sup> Em especial, as críticas e ameaças se deram nas reuniões da CAE dos dias 11 e 17 de abril de 2012. A declaração de saída da base governista se deu na votação da matéria no Plenário, no dia 24 de abril de 2012.

está acelerando o processo de desindustrialização, e consequentemente gerando perda de empregos de qualidade e de crescimento econômico, e que o dinheiro que deveria ser usado pelos estados para saúde, educação e o bem da população estaria sendo usado “para incentivar os empregos e a competitividade dos produtos do exterior, da China ou de qualquer outro país”, nas palavras de Paulo Skaf, presidente da Fiesp<sup>12</sup>. Essa divergência é fortalecida pela falta de consenso também entre as avaliações técnicas apresentadas. Foram convidados para as audiências públicas realizadas juristas que defendem e se opõem à constitucionalidade da matéria e economistas que apontam a predominância tanto dos benefícios quanto dos prejuízos da aprovação do PRS 72. Os próprios senadores apresentam estudos técnicos para fortalecerem seus pleitos<sup>13</sup>.

Frente à intensa atuação de ambos os lados do conflito, conforme é possível observar ao analisar a tramitação do PRS, as demandas desses dois grupos alteraram-se à medida em que as negociações avançaram. Inicialmente os governadores tentaram barrar que a matéria sequer fosse votada, e os empresários defenderam que ela fosse aprovada sem alterações e em regime de urgência. Enquanto os defensores da matéria, em especial aqui o governo federal e os empresários, visavam aprovar a matéria ainda em março de 2011, aqueles que eram contrários à sua aprovação pressionaram pela realização de audiências públicas, a submissão do PRS a três comissões parlamentares diferentes<sup>14</sup>, no objetivo de tentar barrar ou postergar a votação do projeto - tornando mais custoso sua aprovação. Posteriormente, já em 2012, os governadores, ao analisarem que o governo federal já tinha os votos necessários para a aprovação da matéria, demandaram que a proposta fosse alterada para contemplar um período de transição de implementação e para que houvesse tempo para negociação com o governo de compensações financeiras aos Estados mais atingidos. Por sua vez, os empresários aceitaram que a alíquota fosse maior do que a proposta original, chegando em um consenso de 4%, desde que aprovada urgentemente - o que de fato ocorreu.

#### **4 As diferentes etapas do processo decisório**

Para analisarmos a atuação do empresariado na defesa da aprovação do PRS 72, reconstruiremos as estratégias adotadas pelos empresários nas três etapas do processo decisório - o da definição da agenda, o de formulação, debate e negociação de propostas, e o da tomada de decisão propriamente dita - e os principais embates que se deram na tramitação da matéria no Senado, a fim de analisar o contexto decisório.

---

<sup>12</sup> Manifestação feita em audiência pública no dia 20 de março de 2012.

<sup>13</sup> São mencionados estudos realizados pela Fiesp, pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), pela Faculdade Getúlio Vargas (FGV), até artigos de opinião de juristas sobre a matéria publicados pela imprensa.

<sup>14</sup> Regimentalmente, caso a matéria passe por três comissões, deve-se formar uma comissão especial. Contudo, foi rejeitado o requerimento de tramitação na CDR.

#### 4.1 Atuação empresarial na definição da agenda

O primeiro momento do processo decisório é da definição da agenda, em que os grupos de interesse podem agir com o objetivo de tornar prioritários os temas mais alinhados aos seus interesses, ou atuar para impedir que temas que contrariam seus interesses sejam objeto de atenção dos tomadores de decisão. Para isso, os grupos podem adotar diversas atividades, como analisar a conjuntura política, econômica e social; identificar riscos ou oportunidades de defender seus interesses; ou contatar os decisores para apresentar demandas (MANCUSO; GOZZETTO, 2018).

Conforme Kingdon (2014) argumenta, os temas podem entrar e sair da agenda governamental rapidamente. Nem sempre os problemas que se tornam prioritários só saem da agenda governamental ao serem resolvidos. Há casos em que se eleva o investimento (recursos, mesmo que não-monetários) necessário para mantê-lo na agenda, e caso uma decisão pareça distante, os atores interessados em sua aprovação ou os próprios decisores desistem de resolver o problema. Diante disso, podemos argumentar que a primeira etapa do processo decisório conceitualizada por Mancuso e Gozetto (2018), a saber, aquela em que os grupos de interesse atuam para tornar seus temas de interesse prioridade para os tomadores de decisão não se restringe apenas ao momento de trazer o tema para a atenção dos decisores, mas de *manter* o tema prioritário até que ele seja resolvido.

No caso da guerra dos portos, com exceção de Aguinaldo Diniz Filho, presidente da Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (Abit), nenhum executivo ou setor industrial reivindicou sua atuação como decisiva para que o projeto fosse redigido. A Fiesp, por exemplo, indica que o início de sua mobilização se deu em 2011, isto é, alguns meses após a apresentação do PRS 72. Diniz Filho (2012), em documento enviado para os filiados da Abit em março de 2012, afirma que:

A Abit foi a primeira instituição a se insurgir contra este tipo [de guerra fiscal] altamente prejudicial à indústria brasileira. Participamos nos últimos 3 anos de três reuniões no CONFAZ mostrando os impactos negativos para a indústria têxtil e de confecção. Éramos uma voz meio que isolada. Nos últimos 12 meses, porém, aumentaram o número de instituições protestando e trabalhando para o fim dos regimes de incentivo aos produtos importados.

Ao serem questionados por quem havia proposto ao senador Romero Jucá a redigir o projeto, Carlos Fadigas, ex-presidente da Braskem, afirma:

Não sei, mas eu acredito que tenha partido de um pleito bem geral. Porque a mobilização era muito grande. [...] Houve mobilização grande, inclusive de sociedade, de sindicatos dos trabalhadores, associações de indústria, o próprio governo federal [...] Como o assunto afetava toda a [...] indústria brasileira, o Poder Executivo se envolveu. Os ministros, e a própria Presidente da República se envolveram para fazer esse assunto andar [no Senado]. O próprio governo estava perdendo arrecadação. As indústrias produzindo menos, estava perdendo arrecadação.

A partir de sua resposta, percebe-se que seria impossível indicar o que causou o surgimento da proposta. Como Fadigas argumenta, era um tema que estava sendo debatido não apenas entre empresários e trabalhadores industriais, mas também pela mídia e pelo governo federal. Mesmo que o setor têxtil possa ter alertado para esse problema anteriormente, conforme sugere Diniz Filho, é apenas quando outros atores tomam conhecimento dele que a mobilização passa a se tornar relevante o suficiente para entrar na agenda governamental.

No caso do PRS 72 dificilmente poderíamos apontar os motivos que tornaram esse tema prioritário. Nos interessa aqui, portanto, a atuação do empresariado para manter a pauta na agenda governamental. Ao longo da tramitação da matéria, os empresários adotaram diversas estratégias para tal: utilização da imprensa para apresentar suas demandas e pressionar o Legislativo e Executivo pela aprovação da matéria, realização de reuniões com parlamentares e membros do governo federal, assim como organização, em conjunto com entidades trabalhistas, de manifestações de rua.

#### 4.1.1 O uso da imprensa

A presença dos empresários na imprensa se deu tanto para apresentar suas demandas, quanto para pressionar o governo, em formato de artigos de opinião e declarações públicas. Artigos da imprensa também foram utilizados pelos senadores e convidados nas audiências públicas para fortalecer seus argumentos. Exemplo de manifestação com a finalidade de exercer pressão é do diretor de Ação Política da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), Germano Rigotto, o qual afirmou que “a Resolução n.º 72/2010 será facilmente aprovada no Senado se houver ‘vontade política’ da bancada governista. [...] O governo precisa mobilizar sua base para dar apoio ao projeto” (ABIMAQ, 2012). O mais explícito foi o da publicação simultânea nos jornais Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo, Globo-RJ, Valor Econômico e Correio Braziliense um manifesto pelo fim da guerra dos portos, assinado pela “Coalizão Capital Trabalho pelo fim da Guerra Fiscal nos Portos”, composta por vinte entidades trabalhistas e empresariais. Esse manifesto também foi apresentado na terceira audiência pública realizada sobre a matéria, e convocava empresários e trabalhadores às manifestações de rua organizadas nas semanas seguintes.

Um exemplo de apresentação do posicionamento da indústria através da imprensa é o de um artigo de opinião de Alfredo Bonduki, presidente do Sinditêxtil-SP, publicado no jornal Valor Econômico, expondo os prejuízos causados pela guerra dos portos ao setor têxtil e apoiando a aprovação do PRS 72: “A unificação da alíquota do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) para produtos importados da cadeia produtiva da indústria têxtil e de confecção será uma grande vitória contra a guerra fiscal. [...] O setor têxtil é um dos que mais sofrem com a danosa prática [da guerra dos portos].” (BONDUKI, 2011).

É interessante notar que, ao publicar em grandes jornais, os empresários buscam aproximar suas demandas do interesse público. É o caso do artigo de opinião de Paulo Skaf, presidente da Fiesp,

publicado na Folha de S. Paulo, no qual o executivo, ao apresentar os prejuízos econômicos e sociais decorrentes da guerra dos portos, conclui que “o que está em jogo não são apenas os interesses da indústria e de seus trabalhadores. Estamos falando do próprio modelo de desenvolvimento que pretendemos implantar no Brasil.” (SKAF, 2012).

#### 4.1.2 Contato direto com membros dos poderes Legislativo e Executivo

Outra estratégia é o contato direto com os parlamentares e membros do Executivo, formalmente através de reuniões. O setor têxtil reuniu-se duas vezes com a Frente Parlamentar “José Alencar”<sup>15</sup> para discutir a relevância do PRS 72 - em agosto e novembro de 2011 (BONDUKI, 2011). Em novembro de 2011, janeiro e março de 2012, empresários se reuniram com a presidenta Dilma para tratar da matéria. Nas três reuniões, informadas pela imprensa e pelas delações de Fadigas e Odebrecht, a presidenta teria garantido que a aprovação da Resolução 72 era assunto “prioritário em sua agenda legislativa” (DILMA, 2012).

Os empresários também se reuniram com parlamentares. Em junho de 2011, a Fiesp realizou um seminário em parceria com a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), “Guerra Fiscal: Uma Batalha sem Vencedores”, que, segundo a entidade, “colocou a Guerra dos Portos na agenda da competitividade brasileira”. Neste evento, a entidade apresentou sua proposta, diferente das anteriormente apresentadas nas audiências públicas, de alíquota entre 3% e 4% na origem (FIM, 2012). Em fim de fevereiro de 2012, empresários se reuniram com lideranças partidárias, como Gim Argello (PTB) e Renan Calheiros (PMDB), com o presidente do Senado, José Sarney, e com o líder do governo no Senado, Jucá, a fim de convencê-los a aprovar que o PRS 72 entre em regime de urgência (SKAF, 2012). Nesse mesmo dia, uma comitiva de empresários e sindicalistas foi à Brasília para conversar com os parlamentares e garantir a aprovação do projeto. No primeiro dia de março de 2012, lideranças empresariais e sindicais se reuniram novamente com senadores para pressionar pela urgência na votação do projeto (SETOR TÊXTIL, 2012). Além disso, no dia 27 de março, representantes de entidades empresariais e dos trabalhadores viajaram a Brasília para lançar a Frente Parlamentar em Defesa da Indústria Nacional, na Câmara dos Deputados. Segundo Paulinho da Força, presidente da Força Sindical, essa data foi escolhida porque “neste dia, deverá ser votado o projeto de resolução nº 72, do Senado, que acaba com a guerra dos portos” (SETOR PRODUTIVO, 2012).

#### 4.1.3 Formação de coalizão e organização de manifestação de rua

Por fim, os empresários também formaram uma coalizão com os trabalhadores, autointitulada de “Coalizão Capital Trabalho pelo fim da Guerra Fiscal nos Portos”, a qual organizou não apenas idas à Brasília para dialogar com os parlamentares, mas também manifestações de rua com a chamada de “Grito de Alerta em Defesa da Produção e do Emprego” em diversas cidades: Porto Alegre, Santa

<sup>15</sup> A Frente Parlamentar Mista “José Alencar” para o Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confecção do Brasil, foi criada em abril de 2011, por iniciativa da Abit, a fim de intensificar o diálogo com o governo. A Frente conta com mais de 120 parlamentares, dos mais variados partidos, os quais vocalizam as pautas prioritárias do setor, em especial em relação à desindustrialização (ABIT, 2013).

Catarina, Manaus, São Paulo, ABC, Brasília. Conforme previsto pela literatura, a formação de coalizões fortalece os pleitos apresentados, especialmente quando se trata de uma pauta tipicamente empresarial. A aliança com os trabalhadores fortalece a legitimidade de suas demandas, não apenas para a sociedade, mas nesse caso também para o próprio governo, dado que o Partido dos Trabalhadores historicamente é simpático às demandas das organizações trabalhistas (SINGER, 2001, 2012)<sup>16</sup>.

Ainda, as datas das mobilizações eram usadas pelos dirigentes empresariais para pressionar o governo e traçar alianças. A manifestação em São Paulo, no dia 04 de abril, contou com cerca de 10 mil pessoas e foi marcada para a semana anterior à votação do relatório contrário do relator da CCJ, o senador Ricardo Ferraço. A realizada em Brasília teve a data escolhida para coincidir com a presença da presidenta Dilma em evento da CNI, assim como os empresários que participaram da manifestação aproveitaram para visitar parlamentares para tratar sobre o assunto. Ainda, no dia da manifestação realizada em Porto Alegre, o empresário Jorge Gerdau reuniu-se com o governador do Estado para discutir a guerra dos portos (BUENO, 2012).

#### 4.2. Atuação empresarial na formulação, no debate e na negociação de propostas e na tomada de decisão

Nos segundo e terceiro momentos do processo decisório, a saber de formulação, debate, negociação da proposta e efetiva decisão, os grupos de interesse buscam tornar as decisões mais convergentes com suas demandas. Para isso, podem realizar o monitoramento das propostas e suas respectivas tramitações, assim como realizar estudos para apresentar informações técnicas que embasam suas demandas, seja para fundamentar os benefícios da proposta ou os impactos negativos em caso de aprovação de uma proposta divergente. Para fortalecer seus pleitos, os grupos também podem formar coalizões a partir do momento em que a questão entra na agenda, o que pode contribuir para aumentar a legitimidade do interesse apresentado, assim como os recursos financeiros e abertura de diálogo por parte dos decisores. A apresentação de demandas também pode ser acompanhada por ofertas de benefícios ou sanções, lícitos ou ilícitos, como é o caso de garantia de apoio eleitoral, oferecimento de propina, ou ameaça de greves.

##### 4.2.1 Formulação de estudos técnicos

Em fevereiro de 2011, o Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec) da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) divulgou o estudo “Custos Econômicos e Sociais da Guerra Fiscal do ICMS na Importação”, em que analisava o aumento de importação resultante dos incentivos fiscais oferecidos pelos Estados, em especial em um contexto de valorização cambial e crise internacional. Conforme o estudo indica, “A ‘guerra dos portos’ teve, portanto, um

<sup>16</sup> Para uma discussão sobre a relação entre partidos políticos e grupos de interesse, ver Thomas, 2001.

elevado custo para a sociedade, pois, estimativamente, implicou em abdicar de um crescimento adicional de 0,6% do PIB e um total de 771 mil novos empregos até 2010” (DECOMTEC, 2011). Fundamentando um argumento extremamente utilizado pelos senadores e empresários favoráveis à aprovação do PRS 72, o estudo indica a perda de milhares de empregos no Brasil, o que diferenciaria a guerra dos portos da tradicional guerra fiscal: “a Guerra do ICMS na importação transfere empregos do Brasil para o exterior, uma vez que os Estados incentivam os importados em detrimento da indústria nacional” (DECOMTEC, 2011). O estudo estima que caso não seja interrompida, a guerra dos portos causará uma perda de 0,7% do PIB por ano e consequentemente 859 mil empregos no país até 2016. Esse estudo foi utilizado já na primeira audiência pública realizada para discutir o tema, pelo senador governista Lindbergh Farias para defender a relevância do PRS 72, além de ser veiculado pela imprensa (GUERRA, 2012).

Em março de 2012, Carlos Fadigas informou que se reuniu com senadores cujos estados tinham indústrias petroquímicas e que, portanto, teriam interesse na aprovação do PRS 72. Estavam presentes a senadora Lídice da Mata, da Bahia, os senadores Gim Argello, Fernando Collor, Romero Jucá e Renan Calheiros. Fadigas afirma que “eu expliquei, o ICMS é um imposto complicado, tem débito, tem crédito. E não tratamos de nada além de uma discussão técnica sobre o assunto.” Isso indica que os estudos técnicos não apenas foram apresentados à imprensa e nas audiências públicas, mas os empresários também buscaram convencer os senadores, com base em explicações técnicas, que os estados que representam seriam prejudicados pela não aprovação do PRS 72.

#### 4.2.2 Contato formal e informal com membros dos poderes Legislativo e Executivo

Formalmente, a atuação dos empresários se deu através da participação nas audiências públicas. Os empresários foram convidados para três das quatro audiências realizadas sobre a matéria: na primeira foi convidado Flávio Castelo Branco, representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI); na terceira Paulo Skaf, presidente da Fiesp, foi convidado; e na quarta e última audiência pública foram convidados o presidente da Abit, Aguinaldo Diniz Filho, o presidente da Abimaq, Luiz Aubert Neto, e Jorge Gerdau Johannpeter, conselheiro do Instituto Aço Brasil. Durante as apresentações realizadas, os empresários expuseram suas propostas - como ampliar para todas as operações interestaduais a alíquota de 4%, e que a matéria fosse votada urgentemente -, relataram as dificuldades da economia brasileira e dos setores industriais que representam, fundamentando suas declarações em estudos técnicos realizados pelas entidades empresariais, assim como enquadraram suas demandas como pedido de resolução de um problema que prejudicava a sociedade como um todo, e não apenas o setor industrial. O empresariado também se mobilizou para que os empresários assistissem às reuniões, como forma de demonstrar o interesse no tema, e para contatar os parlamentares informalmente. Há registros de lotação da galeria em todas as reuniões e audiências realizadas sobre o projeto, com exceção da primeira audiência pública.

Por se tratar de um problema que afetava a indústria como um todo, a Confederação Nacional da Indústria conduziu inicialmente a mobilização pela aprovação da matéria. Conforme Mancuso (2007, p. 57), a CNI “ocupa posição particularmente favorável para cumprir o aludido papel de empreendedor político”, na medida em que é maior instância de representação do empresariado e em que dispõe de recursos para arcar com a mobilização. Nesse caso não foi diferente, na primeira audiência pública, realizada em abril de 2011, apenas a CNI foi convidada para apresentar suas demandas aos senadores. O envolvimento de outros setores do empresariado, contudo, foi aumentando ao longo do ano de 2011, chegando ao seu ápice em março e abril de 2012.

Ao ser questionado quem teria proposto o PRS 72, Marcelo Odebrecht responde:

[...] esse caso aqui se conduzia através das entidades de classe, CNI, tal, óbvio que pelo nosso peso específico a gente sempre tinha influência, ajudava, tá, mas não era, nesse caso específico, não tinha a cara da Braskem na frente. É que acontece que a gente acabava, toda hora que a gente entrava, e aí muitas empresas acabam se acomodando, quer dizer, você bota uma ou duas empresas na frente que tem maior poder, as outras com menor, pra não ter... até pra elas não ficarem com o compromisso, isso era muito comum.

Segundo o empresário, a mobilização era dirigida pela CNI, mas, informalmente, havia também a atuação individual de grandes empresas, como era o caso da Braskem, e de empresários influentes, como é o caso do próprio Marcelo Odebrecht. Em outro momento de seu depoimento, o executivo afirma que “Esse tema [o PRS 72] é um exemplo daqueles temas que estão na minha agenda [...]. Esse tema era um daqueles temas que não era só da Odebrecht. [...] Pela relação que eu tinha, eu acabava sendo um dos [...] interlocutores mais constantes com o Guido [Mantega] nesse tema.” A descrição feita pelo empresário é compatível com os conceitos elaborados por Olson (2011) de carona [*free-rider*]: mesmo que outras empresas se beneficiassem com a aprovação da matéria em questão, elas não se mobilizaram, já que há a expectativa de que algumas grandes empresas atuem para garantir a aprovação da matéria<sup>17</sup>.

No caso da Braskem, enquanto Marcelo Odebrecht concentrou seus esforços em pressionar o governo federal para garantir que o tema fosse prioridade na agenda governamental e aprovado urgentemente, Carlos Fadigas e Cláudio Melo Filho, lobista da Odebrecht, contataram parlamentares centrais na tramitação da matéria, focando no Líder do Governo, Romero Jucá, mas também contatando outros senadores que poderiam ser partes interessadas no tema. O contato com o Jucá provou-se central porque não apenas o senador era o autor da proposta, como também era, durante quase toda a tramitação da matéria, o Líder do Governo no Senado. Naquele momento, a base

<sup>17</sup> Segundo Olson (2011), o simples fato de que se todos os membros do grupo agissem, eles conquistariam seu objetivo comum, é insuficiente para que eles atuem nesse sentido. Apesar dos membros do grupo compartilharem um objetivo comum, eles também têm interesses puramente individuais, como o de não ter custo individual algum com a obtenção do benefício coletivo. Assim, os indivíduos consideram não apenas os possíveis ganhos que podem ser conquistados com sua colaboração, mas também os custos de atuação.

governamental, se mobilizada, poderia garantir os votos necessários para a aprovação da matéria. A priorização do contato com Jucá foi inclusive orientada pelo Ministro Mantega ao Marcelo Odebrecht. Em delação premiada, Cláudio Melo Filho comenta que começou “a perceber que ele [Romero Jucá] é muito simpático aos temas da gente. Ele já tinha relacionamento com a empresa, então facilitava a discussão. [...] Então a gente levava nossos temas, e via que ele dava encaminhamento de forma muito clara a esses temas.” Neste sentido, o alinhamento entre os interesses de Jucá e os empresariais facilitou a obtenção de sucesso nessa matéria.

## 5 Conclusão

Este artigo teve por objetivo examinar o Projeto de Resolução do Senado n. 72, que propunha zerar a alíquota do ICMS para produtos importados, a fim de acabar com a “guerra dos portos”. Na segunda seção, apresentamos os diferentes fatores que compõem o contexto decisório dessa matéria legislativa e cujas interações contribuíram para sua aprovação. Na terceira seção, foram apresentadas as diferentes formas através das quais o empresariado apresentou suas demandas, durante as três etapas do processo decisório.

Seguindo a tipologia de decisões proposta por Mancuso e Gozetto (2018), o PRS 72/10 é uma política que estabelece beneficiados e pagadores bem definidos, e os custos e benefícios decorrentes da aprovação da matéria eram maiores do que os custos de mobilização. Como esperado pela teoria, o contexto decisório provou-se extremamente conflituoso e com atuações intensas em ambos os lados do conflito. Os governadores dos Estados mais afetados - Espírito Santo, Santa Catarina e Goiás - investiram em um lobby defensivo, ou seja, atuaram para impedir a aprovação do projeto, e com isso evitar a piora do status quo. Do outro lado, o empresariado investiu em um lobby ofensivo, isto é, visando à melhora do status quo com a aprovação do PRS 72/10.

Ao compararmos a proposta original com a aprovada, percebe-se que houve concessões feitas para que a matéria se tornasse norma jurídica (BRASIL, 2012), as quais refletem o intenso lobby de ambos os lados da questão. A equalização e diminuição significativa da alíquota do tributo reduz ao mínimo a possibilidade dos Estados de oferecerem incentivos fiscais. Ademais, o prazo de transição instituído pelo texto final é menor do que a primeira contraproposta do governo, de 3 anos, e da contraproposta dos opositores, de até 12 anos<sup>18</sup>. Vale notar também que as entidades empresariais, em especial a Fiesp e a CNI, defenderam desde 2011 que a alíquota de 4% contemplasse não apenas os produtos importados, mas todas as operações interestaduais. Assim, o texto final, apesar de não atender por completo essa demanda, foi uma versão ampliada da proposta original, contemplando

<sup>18</sup> A aprovação do PRS 72/10 foi entendida como o “fim da guerra dos portos”. Diversos empresários consideram a proposta como uma vitória, mesmo que parcial, resultante da mobilização empresarial. Esse foi o caso das declarações dadas por Carlos Fadigas e Marcelo Odebrecht em suas delações premiadas, da Fiesp, Abit, Sinditêxtil, CNI e Abimaq (FIM, 2012; MARIANO, 2012; PAZ, 2012; MARIANO, 2013).

parcialmente a contraproposta empresarial<sup>19</sup>. Diante disso, pode-se entender esse caso como um sucesso parcial e de ganho do empresariado industrial. Como vimos, os casos de sucesso de ganho efetivo são mais raros de ocorrerem, especialmente em uma matéria tributária (MANCUSO, 2007). Assim, o sucesso empresarial aqui estudado torna-se especialmente interessante.

Se, por um lado, o caráter altamente complexo da matéria poderia, teoricamente, favorecer o pleito empresarial, essa vantagem foi neutralizada pelos opositores da matéria, que também produziram estudos técnicos que sustentavam suas posições. Ademais, apesar de ser uma matéria bastante técnica, o caso contrariou a expectativa teórica e foi bastante noticiado, forçando os empresários a agirem em um contexto de política “barulhenta”, o que poderia ter dificultado a obtenção de sucesso empresarial. Mas o enquadramento dado pelos dirigentes empresariais, em especial com a criação de uma coalizão com os movimentos sindicais, tornou seu pleito mais próximo dos interesses públicos, retratando-os como problemas que afetam a sociedade como um todo (RASMUSSEN, 2015).

Para obter êxito, o empresariado atuou em todas as etapas do processo decisório. Os principais alvos da atuação empresarial foram os poderes Legislativo e Executivo. A apresentação de suas demandas e a pressão exercida sobre esses poderes foi feita tanto por meio de associações empresariais quanto através de empresas e executivos individuais, e se deu por diversos canais: através de contato formal, com a participação nas audiências públicas; através contato informal, com contato direto com ministros do Executivo e senadores; os empresários também recorreram à imprensa e à organização de manifestações, e formularam estudos técnicos, os quais foram apresentados em diversas instâncias para fortalecer seu pleito.

Contribuindo para seu sucesso, o empresariado teve uma posição uníssona de aprovação da matéria - mesmo que apresentassem algumas contrapropostas. Contudo, conforme reforçamos ao longo de nossa análise, fatores exógenos à atuação empresarial também foram cruciais nesse resultado: o contexto econômico de desindustrialização e a consequente perda de empregos gerada, em conjunto com o contexto político de um governo federal preocupado com os interesses industriais foi central para a aprovação do PRS 72/10. Não apenas o projeto foi redigido pelo Líder do Governo no Senado, mas o fato do tema ser e manter-se prioridade do governo federal também contribuiu para o êxito empresarial. O interesse do governo federal na aprovação da matéria fez com que o governo federal e os líderes partidários do Senado se reunissem diversas vezes com defensores e opositores da matéria, para garantir a priorização da votação, e com que fossem oferecidas compensações aos perdedores para evitar constrangimentos políticos e eleitorais aos parlamentares - e foi apenas após essa garantia que parte da base governista no senado aceitou votar a favor dessa política. Ao fim e ao cabo, o impasse

<sup>19</sup> Apesar das entidades apresentarem essa contraproposta, elas apoiaram e pressionaram pela aprovação do PRS 72/10, como demonstrado na seção anterior. Na delação premiada de Carlos Fadigas, o empresário afirma que “Como resultado de toda essa mobilização [empresarial] aí, em 24 de abril foi aprovada a PRS, com um texto que não eliminou, mas reduziu muito a capacidade dos estados de dar incentivo. O que era importante para a indústria”. A declaração de Fadigas indica que a empresa que representava defendia o texto original, de alíquota zero, mas, mesmo assim o objetivo principal da indústria foi atendido, e a aprovação do PRS 72 foi considerada um sucesso.

decorrente do equilíbrio entre a atuação dos dois lados da questão foi resolvido pela atuação do governo federal, reforçando a tese da centralidade do Poder Executivo no processo legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000; MANCUSO, 2003, 2007).

## 6 Referências

ABIMAQ: fim da guerra dos portos depende do governo. **Veja**, 08 mar. 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL E DE CONFECÇÃO (ABIT). **Indústria têxtil e de confecção brasileira: Cenários, desafios, perspectivas, demandas**. Brasília, junho de 2013. Disponível em: <<http://abit-files.abit.org.br/site/publicacoes/cartilha.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2020.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Brian; MORTENSEN, Peter. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul (eds.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, Fourth Edition, 2017.

BLATTER, Joachim; BLUME, Till. In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards A Plural Understanding of Case Studies. **Swiss Political Science Review**, v. 14, n. 2, p. 315–56, 2008.

87

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Resolução n. 72, de 2010**. Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543563&ts=1594033664256&disposition=inline>>. Acesso em: 08 jul. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução do Senado n. 13, de 2012**. Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Congresso/RSF-13-2012.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Congresso/RSF-13-2012.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2021.

BONDUKI, Alfredo. Uma grande vitória nessa perniciosa guerra fiscal. **Valor Econômico**, 01 ago. 2011.

BUENO, Sérgio Ruck. 'Grito de Alerta' e Gerdau protestam no RS contra desindustrialização. **Valor Econômico**, 26 mar. 2012.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CARNEIRO, Mariana. Indústria volta a mirar reforma tributária. **Folha de São Paulo**, 06 nov. 2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0611201106.htm>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

DEPARTAMENTO DE COMPETITIVIDADE E TECNOLOGIA (DECOMTEC). Custos Econômicos e Sociais da Guerra Fiscal do ICMS na Importação. **Fiesp**, fev. 2011.

DILMA promete defesa comercial e recebe apoio na guerra dos portos. **Fenccovib**, 23 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.fenccovib.org.br/dilma-promete-defesa-comercial-e-recebe-apoio-na-guerra-dos-portos/>>. Acesso em: 08 jul. 2021.

DINIZ FILHO, Aguinaldo. Guerra dos Portos. **TextileIndustry**, 01 mar. 2012. Disponível em: <<http://textileindustry.ning.com/forum/topics/guerra-dos-portos>>. Acesso em: 02 jul. 2021.

FIESP defende alíquota fixa de 4% do ICMS entre os estados. **Abras**, 29 mar. 2011. Disponível em: <<https://www.abras.com.br/clipping/economia/19273/fiesp-defende-aliquota-fixa-de-4-do-icms-entre-os-estados>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

FIESP e sindicatos se unem em apoio à resolução 72. **Veja**, 27 fev. 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n. 2, 2000.

FIM da guerra dos portos. **Fiesp**, 2012. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/contra-a-guerra-dos-portos/>>. Acesso em: 09 jul. 2021.

GOVERNO estuda impacto no ES do fim da guerra dos portos. **O Globo**, 23 nov. 2011.

GUERRA dos portos estimula compras do exterior. **Valor Econômico**, 09 abr. 2012.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Londres: Pearson Education Limited, 2014.

KLÜVER, Heike; MAHONEY, Christine. Measuring interest group framing strategies in public policy debates. **Journal of Public Policy**, p. 1-22, 2015.

LEMONS, Iara. Governos de SC, ES e GO protestam no Senado contra ICMS unificado. **O Globo**, 17 abr. 2012.

LINDBLOM, Charles. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, nov./dez, p. 517-526, 1979.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, n. 16, 1964.

MANCUSO, Wagner. Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços. **Lua Nova**, v. 58, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/4WJ59VD63GyK5WfsDB5y8Mq/?lang=pt>>. Acesso em: 02 jul. 2021.

MANCUSO, Wagner; GOZETTO, Andréa C. O. **Lobby e políticas públicas**. São Paulo: Editora da FGV, 2018.

MANCUSO, Wagner. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edusp, 2007.

MARIANO, Marcia. Setor enfrenta problemas e avalia soluções. **Textilia**, 03 jul. 2012. Disponível em: <[http://www.textilia.net/materias/ler/textil/conjuntura/setor\\_enfrenta\\_problemas\\_e\\_avalia\\_solucoes](http://www.textilia.net/materias/ler/textil/conjuntura/setor_enfrenta_problemas_e_avalia_solucoes)>. Acesso em: 08 jul. 2021.

MARIANO, Marcia. Setor têxtil espera melhor desempenho em 2013. **Textilia**, 08 mar. 2013. Disponível em:

<[http://www.textilia.net/materias/ler/textil/conjuntura/setor\\_textil\\_espera\\_melhor\\_desempenho\\_em\\_2013](http://www.textilia.net/materias/ler/textil/conjuntura/setor_textil_espera_melhor_desempenho_em_2013)>. Acesso em: 08 jul. 2021.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 2011.

PAZ na guerra dos portos. **Fenccovib**, 03 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.fenccovib.org.br/paz-na-guerra-dos-portos/>>. Acesso em: 08 jul. 2021.

PIERSON, Paul. Public Policies as Institutions. In: SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel; SHAPIRO, Ian (eds). **Rethinking Political Institutions: The Art of the State**. New York: New York University Press, 2006.

RASMUSSEN, Maja Kluger. The Battle for Influence: The Politics of Business Lobbying in the European Parliament. **JCMS**, v. 53, n. 2, p. 365-382, 2015.

RUGITSKY, Fernando. O interregno e a pandemia. **Revista Rosa**, v. 2, n. 1, mai. 2020. Disponível em: <<https://revistarosa.com/1/o-interregno-e-a-pandemia>>. Acesso em: 08 mai. 2020.

SAMPAIO, Daniel Pereira. Economia brasileira no início do século XXI: Desaceleração, crise e desindustrialização (2000-2017). **Semestre Económico**, v. 22, n. 50, p. 107-128, 2019. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v22n50/0120-6346-seec-22-50-107.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2021.

SETOR produtivo e trabalhadores farão ato contra desindustrialização. **Fiesp**, 12 mar. 2012. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/setor-produtivo-e-trabalhadores-farao-ato-contradesindustrializacao-e-pelo-emprego/>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

SETOR têxtil defende aprovação da Resolução 72. **Textília**, 01 mar. 2012. Disponível em: <[http://www.textilia.net/materias/ler/textil/conjuntura/setor\\_textil\\_defende\\_aprovacao\\_da\\_resolucao\\_72](http://www.textilia.net/materias/ler/textil/conjuntura/setor_textil_defende_aprovacao_da_resolucao_72)>. Acesso em: 08 mai. 2021.

SINGER, André. **O PT - Folha Explica**. São Paulo: Publifolha, 2001.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINDITÊXTIL SP. Estudo faz radiografia do setor têxtil paulista. **Em notícia**, v. 6, n. 23, nov. 2011.

SKAF, Paulo. Estados fazem guerra e o Brasil perde empregos. **Folha de S. Paulo**, 04 mar. 2012.

THOMAS, Clive. **Political parties and interest groups: shaping democratic governance**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.

### **Delações premiadas**

Carlos José Fadigas de Souza Filho. **Depoimento prestado à Procuradoria da República do Estado de Goiás**, 15 dez. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/video-delacao-de-carlos-fadigas.ghtml>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

Cláudio Melo Filho. **Depoimento para a Procuradoria-Geral da República**, 12 dez. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/video-delacao-de-claudio-melo-filho.ghtml>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

Marcelo Odebrecht. **Depoimento para a Procuradoria-Geral da República**, 12 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=fPKoWcc9VnI>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

## Anexo – Tramitação do PRS 72/10

Tramitação do PRS 72/10 no Senado Federal			
Data	Instância	Ação legislativa	Ata
22/12/2010	Senado	Apresentação do texto inicial da matéria pelo autor	<a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3018869&amp;ts=1594033661703&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3018869&amp;ts=1594033661703&amp;disposition=inline</a>
26/04/2011	CAE	Audiência pública	<a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543192&amp;ts=1594033662316&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543192&amp;ts=1594033662316&amp;disposition=inline</a>
25/05/2011	CAE	Audiência pública	<a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543183&amp;ts=1594033662248&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543183&amp;ts=1594033662248&amp;disposition=inline</a>
04/10/2011	Plenário	Requerimento que matéria seja apreciada pela CDR	<a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543236&amp;ts=1594033662669&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543236&amp;ts=1594033662669&amp;disposition=inline</a>
10/11/2011	Plenário	Rejeição do requerimento para que a matéria seja apreciada pela CDR	<a href="https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/7486?sequencia=310">https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/7486?sequencia=310</a>
20/03/2012	CCJ e CAE	Audiência pública	<a href="https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=218&amp;codcol=34">https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=218&amp;codcol=34</a>
21/03/2012	CCJ e CAE	Audiência pública	<a href="https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=219&amp;codcol=34">https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=219&amp;codcol=34</a>

11/04/2012	CCJ	Rejeição do relatório do sen. Ferraço, cujo parecer era desfavorável, e aprovação do Voto em Separado do sen. Monteiro, com parecer favorável	<a href="https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&amp;reuniao=296&amp;codcolo=34">https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&amp;reuniao=296&amp;codcolo=34</a>
11/04/2012	CAE	Apresentação de relatório favorável do sen. Eduardo Braga	<a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543445&amp;ts=1594033663686&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543445&amp;ts=1594033663686&amp;disposition=inline</a>
17/04/2012	CAE	Requerimentos de adiamento da discussão e da votação da matéria	<a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543518&amp;ts=1594033664017&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543518&amp;ts=1594033664017&amp;disposition=inline</a>
17/04/2012	CAE	Aprovação do relatório favorável do sen. Eduardo Braga	<a href="https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?7&amp;reuniao=310&amp;codcolo=38">https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?7&amp;reuniao=310&amp;codcolo=38</a>
24/04/2012	Plenário	Aprovação do substitutivo do relator sen. Eduardo Braga	<a href="https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/10373?sequencia=1">https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/10373?sequencia=1</a>
25/04/2012	-	Resolução do Senado n. 13, de 2012	<a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543770&amp;ts=1594033665181&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4543770&amp;ts=1594033665181&amp;disposition=inline</a>

## *Ports' war: a case of business' political success*

**ABSTRACT:** This paper contributes to the research agenda on the role of interest groups in decision-making processes and, more specifically, around the conditions that favor or hinder the achievement of business political success. A case study was carried out on the Senate Resolution Project n. 72, of 2010, which aimed to zero the ICMS rate on imported products, and thus put an end to what became known as the "ports' war". Based on the congruence analysis methodology (Blatter and Blume 2010), we assessed the extent to which the theoretical expectations outlined on the relationships between the decision-making context, the strategies adopted and the (un)success obtained were reflected in the empirical case studied. It was possible to characterize the case of the ports' war as an unlikely case, since the most common cases of business success, especially in tax matters, are those in which the business community acts defensively. The analysis of the approval of PRS 72/10 suggests that the role of the executive administration was decisive for this positive outcome.

**KEYWORDS:** political success; industrial business; ports' war; developmentalist experiment.

## *Guerra de puertos: um caso de êxito de la acción política empresarial*

**RESUMEN:** Este artículo se enmarca en la agenda de investigación sobre el papel de los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones y, más concretamente, en torno a las condiciones que favorecen o dificultan la consecución del éxito político empresarial. Para ello, se realizó un estudio de caso sobre el Proyecto de Resolución 72 del Senado, de 2010, que pretendía reducir a cero la tasa del ICMS sobre los productos importados, y así poner fin a lo que se conoció como la "guerra de puertos". A partir de la metodología de análisis de congruencia (Blatter y Blume, 2010), se evaluó en qué medida las expectativas teóricas esbozadas sobre las relaciones entre el contexto de toma de decisiones, las estrategias adoptadas y el (in)éxito obtenido se reflejaban en el caso empírico aquí estudiado. A partir de ello, fue posible caracterizar el caso de la guerra de puertos como un caso improbable, ya que los casos más comunes de éxito empresarial, especialmente en materia fiscal, son aquellos en los que el empresariado actúa a la defensiva. El análisis de la aprobación del PRS 72/10 sugiere que la actuación del gobierno federal fue decisiva para este resultado.

**PALABRAS CLAVE:** éxito político; iniciativa empresarial industrial; guerra de puertos; ensayo desarrollista.