

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

JAMILA RAINHA

**ARTICULAÇÃO DE INTERESSES ENTRE SETOR
PRIVADO E PODER PÚBLICO:
O *MOVIMENTO EMPRESARIAL ESPÍRITO SANTO*
EM AÇÃO E O GOVERNO DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO**

Vitória, Espírito Santo

2012

JAMILA RAINHA

ARTICULAÇÃO DE INTERESSES ENTRE SETOR
PRIVADO E PODER PÚBLICO:
O *MOVIMENTO EMPRESARIAL ESPÍRITO SANTO*
EM AÇÃO E O GOVERNO DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Magalhães Araújo

Vitória, Espírito Santo

2012

JAMILA RAINHA

ARTICULAÇÃO DE INTERESSES ENTRE SETOR PRIVADO E PODER PÚBLICO: O *MOVIMENTO EMPRESARIAL ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO* E O GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em 05 de junho de 2012.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Magalhães Araújo – Orientador

Prof. Dr. Manoel Leonardo W. D. Santos

Profa. Dra. Antônia de Lourdes Colbari

A minha mãe Valdete, e ao
meu pai Ademir.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Paulo Magalhães Araújo pelo respeito e presteza que dedicou a mim e ao meu trabalho.

À professora Adélia Miglievich pelo profissionalismo e entusiasmo que contagia seus alunos. À professora Antonia de Lourdes Colbari pelo incentivo e ensinamentos que fizeram parte de toda minha trajetória acadêmica. À Marta Zorzal e Silva pelas contribuições a este trabalho, inclusive cedendo material de pesquisa. Aos demais professores da graduação em Ciências Sociais e do Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais da Ufes. À Ruteia Gobetti, secretária do mestrado, por ser uma facilitadora simpática e competente.

Aos companheiros de mestrado, Albeniz Jr, Carlos Lopes, Cíntia Marinho, Igor Costa, Larissa Pinheiro, Luciano Santana, Lyncoln Wchoa, Tatiana Daré, Tatyana Lélis, Vander Mendonça, Vanessa Gusmão e Vitorino Freire pelas discussões prazerosas em sala de aula e nos *happy hours*.

A João Gualberto Moreira Vasconcellos e a Patrícia Gonoring por facilitarem de diversas formas a execução desta pesquisa. A Luiz Henrique Penedo Leão Borges pelas gentis correções na redação. Aos empresários que me concederam entrevistas e a todos aqueles que, porventura, tenho injustamente deixado de mencionar.

A Capes pela concessão da bolsa de pesquisa.

Por fim, agradeço a minha família pelo apoio de sempre e a Fábio Sader por acreditar em mim.

RESUMO

O presente trabalho insere-se na temática referente à articulação de interesses envolvendo o setor empresarial e o poder público. A proposta é identificar as bases de atuação do *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação* visando interferir no processo decisório no estado do Espírito Santo. Embora haja uma série de estudos sobre a temática da representação de interesses no Brasil, o enfoque proposto busca trazer novos elementos à discussão tal como, o contexto histórico político-econômico. O *Espírito Santo em Ação* é uma entidade de representação empresarial, com uma estrutura organizacional fora dos moldes corporativista brasileiro, formada por membros pessoas físicas e empresas de diferentes setores econômicos. A análise permitiu concluir que a principal frente de atuação do *Espírito Santo em Ação* não foi no processo de produção legislativa, mas sim nos dispositivos que lhe permitiram estabelecer parcerias com o Executivo. Notadamente, a entidade teve ampla participação nos processos de elaboração de planos de desenvolvimentos setoriais e globais do governo Paulo Hartung, participando, portanto, da etapa de formulação das políticas governamentais. No Espírito Santo, o arranjo institucional pertinente à relação entre o Executivo e o Legislativo é fortemente marcado por características do ultrapresidencialismo estadual, no qual o Executivo se sobrepõe ao Legislativo no processo decisório. A análise permitiu observar que o arranjo institucional afeta a leitura que os atores fazem do sistema o que, por sua vez, orienta as articulações e a atuação política do *Espírito Santo em Ação*. Por fim, vale salientar a importância do contexto histórico político-econômico, tanto no surgimento quanto na proposta de atuação do *Espírito Santo em Ação*.

Palavras chaves: Espírito Santo em Ação, representação de interesses, Espírito Santo.

ABSTRACT

This paper is part of thematic about articulation of interests between the business sector and government. The proposal is to identify how Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação affects the decision-making process in the state of Espírito Santo. Although there are a series of studies about lobbying in Brazil, the proposed approach seeks new elements to the discussion as the political-economic historical context. Espírito Santo em Ação is composed of people and companies from different economic sectors and develop professional lobby. This institution is not part of corporatist system. The analysis concluded that Espírito Santo em Ação political influence was not in the lawmaking process, but through partnership with the Executive power. Notably, the institution had wide participation in the process of preparation sectorial and global developments plans in Paulo Hartung's government. The institutional arrangement of the state is strongly marked by characteristic of the state ultrapresidenciatilism in which Executive overlaps Legislative power in state decision making. This affects the reading that the actors make the system and directs the political action of the Espírito Santo em Ação. Finally, the political-economic historical context is important to understand the emergence and the proposed action of the Espírito Santo em Ação.

Keys words: Espírito Santo em Ação, lobbying, Espírito Santo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Quadros

Quadro 1 - Pluralismo e Corporativismo: modelos de intermediação de interesses	29
Quadro 2. Perfil dos fundadores do <i>Espírito Santo em Ação</i>	92
Quadro 3. Comitês Temáticos: membros e instituições representadas	100
Quadro 4. Conselhos Setoriais e projetos desenvolvidos	105
Quadro 5. Comitês Temáticos: objetivos e projetos prioritários.....	107

Lista de Figuras

Figura 1. Destinatários e instrumentos dos grupos de interesse	26
Figura 2. Destinatários e instrumentos do <i>Espírito Santo em Ação</i>	130

Lista de Tabelas

Tabela 1. Avaliação da atuação das lideranças políticas do Espírito Santo como intermediadoras dos interesses econômicos	83
Tabela 2. Empresas mantenedoras por ano de adesão.....	96
Tabela 3. Empresas mantenedoras por atividade econômica	97
Tabela 4. Empresas mantenedoras por espaço de atuação	98
Tabela 5. Representação dos membros nos Comitês.....	101
Tabela 6. Representação das instituições/empresas nos comitês	102
Tabela 7 - Taxa de sucesso na 15 ^o e na 16 ^o legislatura no Espírito Santo.....	120

LISTA DE SIGLAS

ABIDIB – Associação Brasileira da Indústria de base

ABM – Associação Brasileira de Metalurgia

ABPPM - Associação Brasileira de Produtores do Pinhão Manso;

Aces – Ação Comunitária do Espírito Santo

ACSP – Associação Comercial de São Paulo

ACV – Associação Comercial de Vitória

ADEL – Associação para o Desenvolvimento de Linhares

Ademi – Associação de Empresas do Mercado Imobiliário

Adetur - Agência de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística Metropolitana

AEC – Associação empresarial de Cariacica

Alemg – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Ales – Assembleia Legislativa do Espírito Santo

Amcham - Câmara de Comércio Americana

AMEAR – Associação Médica do Estado do Espírito Santo

Anfavea – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores

APL – Arranjo Produtivo Local

ASEG – Associação de Empresários de Guarapari

Ases – Associação dos Empresários da Serra

Asevila – Associação de Empresários de Vila Velha

Assedic – Associação Empresarial de Desenvolvimento de Colatina

Assenor – Associação Empresarial do Norte do Estado do Espírito Santo

Assespro - Associação das Empresas de Tecnologia da Informação, Software e Internet

Atres – Associação dos Terminais Portuários e Retroportuários e dos Usuários dos Portos do Estado do Espírito Santo.

Bandes – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo

Brapex – Associação Brasileira dos Exportadores de Papaya

CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas

CDMEC – Centro Capixaba de Desenvolvimento Metalmeccânico

CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável

Cedagro – Centro de Desenvolvimento do Agronegócio

Cetcaf – Centro de Desenvolvimento Tecnológico do Café

CIB – Centro Industrial Brasileiro

Ciesp – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo

CIFRS – Centro das Indústrias do Rio Grande do Sul

CIFT – Centro das Indústrias de Fiação e Tecelagem de São Paulo

CIFTA – Centro da Indústria de Fiação e Tecelagem de Algodão

CIJF – Centro Industrial de Juiz de Fora

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CT – Comitê Temático

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

ES 2025 – Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025

Fecomércio – Federação do Comércio, Bens, Serviços e Turismo do Estado do Espírito Santo

FEF – Fórum de Entidades e Federações do Estado do Espírito Santo

Fetransportes – Federação das Empresas de Transportes do Estado do Espírito Santo

Faes – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Espírito Santo

Fiec – Federação das Indústrias do Estado do Ceará

Fiemg – Federação das Indústrias de Minas Gerais

Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

Findes - Federação das Indústrias do Espírito Santo

FIP – Federação das Indústrias Paulistas

FIRJ – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

IBEF – Instituto Brasileiro de Executivos de Finança

IBS – Instituto Brasileiro de Siderurgia

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

IJSN – Instituto Jones Santos Neves

ILAFA – Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero

MBC – Movimento Brasil Competitivo

Messes – Movimento Empresarial do Sul do Estado do Espírito Santo

MP – Medida Provisória

MP-ES – Ministério Público do Estado do Espírito Santo

ONG – Organização Não Governamental

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

Pedeag – Plano de Desenvolvimento Estratégico da Agricultura

Peltes – Plano Estratégico de Logística e Transporte do Espírito Santo

PFL – Partido da Frente Liberal

PGT – Partido Geral dos Trabalhadores

PL - Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei Complementar

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNBE – Pensamento Nacional das Bases Empresariais

PNLT - Plano Nacional de Logística e Transporte

PPB – Partido Progressivo Brasileiro

PSD – Partido Social Democrata

PTC – Partido Trabalhista Cristão

Sebrae – Serviço de apoio a pequenas do Espírito Santo

Sedu – Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo

Sincades – Sindicato do Comércio Atacadista e Distribuidor do Espírito Santo

Sindiex – Sindicato do Comércio de Exportação e Importação do Espírito Santo

Sindirochas – Sindicato da indústria de Beneficiamento Mármore Granito

SINEP – Sindicato das Empresas Particulares de Ensino do Espírito Santo

TC-ES – Tribunal de Contas do Espírito Santo

TJ-ES – Tribunal de Justiça do Espírito Santo

TER-ES – Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UVV – Centro Universitário Vila Velha

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
I. O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES E O ARRANJO INSTITUCIONAL NO BRASIL.....	21
1.1 – Grupos de interesses: conceitos.....	23
1.2 – A estrutura de representação de interesse no Brasil: entidades do sistema sindical, associações setoriais e novas organizações empresariais pós-redemocratização.....	31
1.2.1 – O modelo corporativista no Brasil.....	31
1.2.2 - A constituição de um modelo híbrido de representação.....	34
1.2.3 – Algumas organizações empresariais pós-redemocratização.....	35
1.3 – Redemocratização e novos canais de acesso ao sistema político.....	37
1.4. As bases da interação entre Executivo e Legislativo: o presidencialismo de coalizão e o ultrapresidencialismo estadual	41
II. PROCESSOS SOCIAIS DE PRODUÇÃO DOS INTERESSES: O CASO DO ESPÍRITO SANTO	48
2.1. Formas de articulação de interesses entre Estado e empresariado: os casos do Rio de Janeiro e de São Paulo	50
2.2. Formas de articulação de interesses entre Estado e empresariado: o caso do Espírito Santo.....	55
2.2.1. A implantação do modelo corporativo de representação de interesse e sua principal expoente: a Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo	59
2.2.2. Considerações sobre as primeiras entidades de representação empresarial..	67
2.3. Corporativismo e estrutura de representação no Espírito Santo: breves considerações	69
III. O MOVIMENTO EMPRESARIAL ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO.....	72
3.1. Ambiência política e econômica no Espírito Santo: o desejo de mudança e o surgimento do <i>Espírito Santo em Ação</i>	73

3.2. O <i>Espírito Santo em Ação</i> : identificando oportunidades	80
3.3. A proposta de uma entidade de representação empresarial com uma estrutura horizontal	86
3.4. Desenho institucional do <i>Espírito Santo em Ação</i>	89
3.5. Os atores: membros e mantenedoras	91
3.6. Dinâmica dos interesses: os projetos prioritários.....	98
IV. O MOVIMENTO EMPRESARIAL ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO E O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO	110
4.1. Objetivos e práticas do <i>Espírito Santo em Ação</i> : formação de um pensamento empresarial e estratégia de articulação com instituições públicas e privadas.....	112
4.2. O <i>Espírito Santo em Ação</i> e o Governo do Estado do Espírito Santo.....	119
4.2.1. As bases da interação entre Executivo e Legislativo no Espírito Santo: a preponderância do governo Paulo Hartung frente à Assembleia Legislativa.....	119
4.2.2. A participação do <i>Espírito Santo em Ação</i> no processo de formulação dos planos de desenvolvimento do governo Paulo Hartung	124
4.3. Interlocutores: <i>Espírito Santo em Ação</i> e as arenas estratégicas	127
4.4. O personalismo na relação entre os governantes e as entidades de representação no Espírito Santo.....	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
REFERÊNCIAS	144
ANEXOS.....	153

INTRODUÇÃO

O balanço da produção acadêmica sobre o empresariado como ator político no Brasil coloca, de um lado, os estudos que consideram o empresariado como um ator político forte e, de outro, os estudos que consideram esse grupo fraco e pouco capaz de articular seus interesses. Segundo Mancuso (2007a) são representantes da primeira corrente autores como Eli Diniz, Renato Boschi, Maria Antonieta Leopoldi, entre outros, e são representantes da corrente que abordam a debilidade do empresariado nacional os autores Fernando Henrique Cardoso, Celso Furtado, Caio Prado Junior, Luciano Martins, entre outros. O presente trabalho insere-se na temática referente à articulação de interesses envolvendo o setor empresarial e o poder público. As discussões desenvolvidas a partir do estudo de um grupo específico de empresários que atua no estado do Espírito Santo será um elemento a mais para compreender a capacidade dos empresários de se organizarem e interferirem no processo de tomada de decisão.

É interessante destacar que grande parte da literatura que versa sobre a força do empresariado como grupo de interesse tem foco no empresariado industrial (DINIZ E BOSCHI, 1978; LEOPOLDI, 2000; CABRAL, 2007; MANCUSO, 2007). Essa tendência vem mudando recentemente com estudos sobre: o setor financeiro (KASAHARA, 2009; MINELLA, 2005; GRÜN, 2004a, 2004b); o setor de agronegócio (IGLÉCIAS, 2007; MENDONÇA, 2005; ORTEGA, 2005; BRUNO, 2006); o setor comercial (OLIVEIRA, 2003; BEZERRA, 2008; GINI, 2002; MONTEIRO, 2008, entre outros).

A literatura pertinente à representação empresarial destaca basicamente três formas de representação do empresariado: 1) dentro da estrutura corporativa, ou seja, a atuação dos sindicatos, federações e confederações (LEOPOLDI, 2000; MANCUSO E OLIVEIRA, 2006; DINIZ, 1996); 2) através das associações setoriais que se estabeleceram de forma paralela ao sistema corporativista (LEOPOLDI, 2000; DINIZ E BOSCHI, 2004) e; 3) com o advento da redemocratização, a emergência de formas de representação mais autônomas como, por exemplo, o Pensamento Nacional de Bases Empresariais (PNBE) e os Institutos Liberais (BIANCHI, 2001; GROS, 2003). No Brasil, essas formas de atuação coexistem, em um modelo denominado por Diniz e Boschi (2003; 2004) como representação híbrida.

O *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação* configura-se como uma nova forma de representação empresarial, fora da estrutura corporativa montada por Vargas na década de 30 e ainda presente no Brasil. Também não se encaixa no modelo de representação paralela exemplificado pelas associações. Diferentemente das associações e dos sindicatos, o *Espírito Santo em Ação* não tem característica setorial, os membros são admitidos segundo critério de convergência de interesses com a instituição. É uma

entidade formada para viabilizar a ação coletiva de um grupo de empresários, cujos negócios, em parte ou no todo, estão localizados no estado do Espírito Santo, e a entidade representa empresas de diferente porte e origem de capital.

O *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação* teve início quando alguns empresários, insatisfeitos com os rumos políticos e econômico do estado, viram na institucionalização de uma entidade fora da estrutura corporativista, a solução para uma representação empresarial mais autônoma. Antes da institucionalização da entidade, esse grupo de empresários buscou subsidiar suas ações através de diagnósticos e do apoio a um líder político que veio a se tornar governador do estado em 2003. Nesse contexto, 16 empresários fundaram, em 2003, o *Espírito Santo em Ação* ou *Movimento* (denominações utilizadas pelos membros) com o objetivo sintetizado pelo slogan: “contribuir para a construção de um estado de referência”.

O *Espírito Santo em Ação* é, portanto, uma entidade de representação que não representa estritamente os interesses industriais. Essas características organizacionais já tornam a entidade interessante como objeto de pesquisa. A escolha da entidade se justifica ainda pela relevância econômica e política de seus membros (pessoas físicas e empresas) no cenário estadual e nacional e, principalmente, devido a sua busca incessante por influenciar no processo de tomada de decisão em nível estadual. Além disso, a escolha do tema é relevante uma vez que grupos de interesses são atores importantes no processo de formulação das políticas públicas e que, no Brasil, a produção acadêmica ainda não debruçou demasiadamente sobre o tema. Com o intuito de aumentar o conhecimento sobre as estratégias de influência que os grupos de interesses usam para afetar as políticas públicas optou-se por um estudo de caso, tendo o *Espírito Santo em Ação* como objeto de pesquisa.

Os estudos sobre grupo de interesses são divididos em duas grandes categorias: uma se atém aos grupos como organizações e suas dinâmicas internas, a outra está preocupada com a atividade dos grupos de interesse no processo de política pública (BAUMGARTNER e LEECH, 1998). Nos capítulos que seguem, embora a dinâmica interna do *Espírito Santo em Ação* seja considerada, as estratégias de atuação desse grupo de interesse no processo de políticas públicas são o foco principal. Isto posto, tem-se como objetivo entender como o *Espírito Santo em Ação* atua politicamente e quais são as bases dessa atuação.

A maioria dos grupos usa uma grande variedade de táticas de lobby em vez de depender de uma única estratégia em seus esforços para influenciar a política. A escolha depende

das características da situação e também das características do próprio grupo. O grupo mais eficaz é aquele que possui o maior repertório de estratégias disponíveis e que é mais hábil em escolher a estratégia correta para o tema em questão. É parte fundamental da estratégia também a escolha dos alvos, os grupos escolhem pressionar aqueles atores ou arenas onde há maiores chances de obterem resultados positivos. Assim, a pergunta não deve ser se os grupos de interesses são eficazes, mas sim sobre quais circunstâncias eles são eficazes (BAUMGARTNER e LEECH, 1998).

O estudo da relação entre o *Espírito Santo em Ação* e o poder público estadual permitirá investigar em quais circunstâncias este grupo conseguiu influenciar no processo de formulação das políticas públicas no Espírito Santo, quais as estratégias adotadas e quais os atores alvo das pressões. No mais, busca-se identificar se as estratégias adotadas tem relação com o sistema político brasileiro, no qual há centralidade do Executivo no processo decisório.

Para construção deste trabalho foram realizadas pesquisas em diversas fontes. Com vistas a compreender a construção do empresariado capixaba como ator político e o processo histórico de representação de interesse no Espírito Santo, foram necessários levantamentos de material bibliográfico. A estrutura organizacional do *Espírito Santo em Ação* foi identificada através da análise e sistematização de documentos, tais como relatórios anuais, diagnósticos econômicos e informações divulgadas no site eletrônico da entidade. Os eventos que marcaram o cenário político do Espírito Santo tiveram como fonte essencialmente reportagens de jornais publicadas no período. Dos principais jornais capixabas, apenas o jornal *Século Diário* e o jornal *A Tribuna* disponibilizam seus acervos, motivo pelo qual foram consultados.

Além dos documentos oficiais, foram coletadas informações por meio de entrevistas em profundidade com membros do *Espírito Santo em Ação*, para compreender como esses atores se articulam visando influenciar a agenda política. Foram realizadas 12 entrevistas (5 em 2008 e 7 em 2010),¹ com 9 entrevistados diferentes (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9). Os membros entrevistados foram identificados previamente como formuladores das estratégias da entidade.

¹ Em 2008, as entrevistas foram realizadas pelas pesquisadoras Alyne S. Gonçalves e Marta Zorzal e Silva para outros fins e gentilmente cedida para a realização desta dissertação. Sou-lhes grata por isso. Em 2010, as entrevistas foram realizadas por esta pesquisadora. A questão temporal não foi marcante nos conteúdos das entrevistas, motivo pelo qual não houve a distinção no texto.

A dissertação se divide em cinco capítulos. O primeiro aborda duas características do sistema político brasileiro relevantes para compreender os padrões de articulação entre sociedade e Estado: o processo de institucionalização do sistema de representação marcado pela incorporação política dos grupos sociais via corporativismo, somado ao tipo de presidencialismo que predomina no Brasil. Estes fatores consagraram a centralidade do Poder Executivo na captação das demandas sociais, em detrimento dos partidos e do Poder Legislativo.

No segundo capítulo, o desenvolvimento do modelo corporativista no Brasil e sua combinação com formas paralelas de representação foram analisados sob a óptica do processo de representação empresarial que aconteceu nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo. A análise histórica do processo de constituição da estrutura de representação de interesse no Espírito Santo permitiu concluir que: i) entidades com um modelo alternativo de representação de interesses, tal como o *Espírito Santo em Ação*, surgiram no Brasil muito antes do que no Espírito Santo; ii) o empresariado do estado teve momentos de forte participação no processo decisório estadual; iii) até o final do século XX essa participação ocorreu, via Executivo, quase que exclusivamente através de uma entidade do sistema corporativista, a Findes e; iv) por uma série de questões, um grupo de empresários optou por criar uma nova entidade de representação empresarial, fora do sistema corporativista, denominada *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação*.

No terceiro capítulo, buscou-se apresentar o processo de surgimento e consolidação do *Espírito Santo em Ação*, expondo a estrutura organizacional, o perfil dos membros e das empresas mantenedoras, o processo interno de tomada de decisão e a construção de demandas consensuais no âmbito da organização em foco. Esses aspectos são imprescindíveis para compreender a dinâmica de atuação da entidade. A entidade surgiu em um ambiente de crise político institucional e se formalizou durante o primeiro ano do governo Paulo Hartung. A proposta defendida foi de um modelo de desenvolvimento econômico baseado em cadeias produtivas. Coerente com essa proposta, a entidade foi constituída por membros de diversos setores econômicos. A composição heterogênea tornou-se um argumento de diferenciação das demais entidades de representação de interesses. Contudo, nota-se que alguns membros detêm maiores chances de influenciar no processo interno de tomada de decisão. Esses, que podem ser considerados os estrategistas da entidade, têm bom trânsito nos meios políticos e conseguem com maior facilidade mobilizar redes de contatos. Os projetos defendidos pela entidade aprofundaram, ao longo dos anos, seu viés político.

O quarto capítulo visa identificar os interlocutores e os instrumentos utilizados pelo *Espírito Santo em Ação* para interferir no processo decisório. A entidade dispõe de recursos financeiros, informacionais e simbólicos, além de ampla capacidade de articulação de redes de interesses que lhe proporciona acesso facilitado aos centros de tomada de decisão, em especial ao Executivo estadual. A atuação da entidade ocorreu principalmente no processo de formulação dos planos de desenvolvimento do governo Paulo Hartung e não no processo de produção legislativa. Entender esta forma de atuação é o grande objetivo deste trabalho.

Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

**I. O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES E O
ARRANJO INSTITUCIONAL NO BRASIL**

Em uma das tradições teóricas de análise da democracia, a liberdade individual é a verdadeira liberdade e os direitos e garantias privadas não podem ser sacrificados em prol da liberdade política – como se dava na Grécia clássica ou como defendia Rousseau, por exemplo. Na modernidade, a liberdade política muitas vezes é vista não como um fim em si mesma, mas apenas como um meio através do qual o cidadão se protege do Estado e dos governos, maximizando sua autonomia para buscar fins privados (CONSTANT, 1985). A liberdade política atualmente se configura como uma garantia às necessidades individuais, tornando-se, portanto, indispensável nas modernas democracias. Esta concepção de liberdade que convém aos modernos é diferente da que convinha aos antigos.

Para os antigos, liberdade significava a partilha do poder social entre os cidadãos de uma sociedade. Assim sendo, a vontade coletiva se sobrepunha aos direitos individuais e a ausência desses privilégios particulares era compensada pela participação no poder social. Para os modernos, faz mais sentido o exercício pacífico da independência privada do que participação ativa e constante do poder coletivo. Daí resulta que os modernos, cujas sociedades estão centradas na liberdade individual, necessitam de uma organização diferente daquela conveniente à sociedade dos antigos (CONSTANT, 1985). A inevitabilidade da democracia representativa nas sociedades modernas decorre do fato de tal sistema político possibilitar a ampliação do tempo utilizado na busca por interesses privados em detrimento do tempo dispensado com os exercícios dos direitos políticos.

O sistema representativo é uma procuração dada a um certo número de homens pela massa do povo que deseja ter seus interesses defendidos e não tem, no entanto, tempo para defendê-los sozinho. (...) Assim também os povos que, para desfrutar da liberdade que lhes é útil, decorrem ao sistema representativo, devem exercer uma vigilância ativa e constante sobre seus representantes e reservar-se o direito de, em momentos que não sejam demasiado distanciados, afastá-los, caso tenham traído suas promessas, assim como o de revogar os poderes dos quais eles tenham eventualmente abusado. (CONSTANT, 1985, p.6)

Ainda segundo Benjamin Constant, a origem dessa diferença entre os antigos e os modernos se explica pelas transformações sócio-históricas dos Estados. Enquanto os Estados antigos eram pequenos em extensão e apresentavam acentuadas características belicosas, os Estados modernos possuem vastos territórios, com predominante tendência pela paz, já que esta é condição necessária para o desenvolvimento do comércio. O homem ocupa-se do comércio em tempo integral, ao contrário da guerra que, entre os antigos, permitia intervalos de inatividade, aproveitados para a prática da liberdade política. Além disso, o autor cita o fim da escravidão como

outro elemento que, na modernidade, privou a população livre de tempo dispensado ao lazer e às questões públicas.

O discurso de Benjamin Constant é um dos pioneiros na concepção liberal de Estado. Constant, juntamente com Tocqueville e John Stuart Mill, introduz a ideia de que a única forma de democracia compatível com o Estado liberal, isto é, com o Estado que reconhece e garante os direitos individuais fundamentais (de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, etc.) é a democracia representativa ou parlamentar. Em uma democracia representativa as decisões não são tomadas com a participação de todo em uma assembleia, mas sim através de um corpo restrito de representantes eleitos por cidadãos portadores de direitos políticos.

Nesta concepção liberal da Democracia, a participação do poder político, que sempre foi considerada o elemento caracterizante do regime democrático, é resolvida através de uma das muitas liberdades individuais que o cidadão reivindicou e conquistou contra o Estado absoluto. A participação é também redefinida como manifestação daquela liberdade particular que indo além do direito de exprimir a própria opinião, de reunir-se ou de associar-se para influir na política do país, compreende ainda o direito de eleger representantes para o Parlamento e de ser eleito. (BOBBIO; MATTEUCCI e PASQUINO, 1998, p. 324)

Interessa no presente trabalho o direito de se associar para influir na política do país, mais especificamente, influir indiretamente através da estrutura de representação de interesses por meio da formação de grupos de interesses. O objetivo do capítulo é abordar as características do sistema político brasileiro relevantes para compreender os padrões de articulação entre sociedade e Estado. No primeiro tópico há uma conceitualização de grupo de interesse. O segundo discorre sobre o modelo de representação constituído no Brasil, enquanto os dois tópicos restantes trazem a discussão sobre o sistema político brasileiro e suas implicações nos canais de acesso utilizados pelos grupos de interesses.

1.1 – Grupos de interesses: conceitos

Em decorrência do pluralismo, as democracias liberais têm reconhecido a existência dos grupos de interesse. Meny (1996) aponta três fatores para a proliferação dos grupos de interesse na sociedade moderna. Originalmente, estes grupos surgiram como contraponto à tentativa de expansão do intervencionismo estatal. Sua proliferação decorre da dificuldade e incapacidade dos partidos de manterem o monopólio da representação e o terceiro fator que explica essa proliferação está nas oportunidades

abertas pelas regulamentações. Outro fator digno de nota é a força de negociação dos grupos em detrimento das ações individuais.

Para Aragão (1994, p. 20), a complexidade do aparato estatal e a progressiva regulamentação em questões de interesse social estimularam a sociedade a se organizar para participar dos debates das políticas públicas. “A organização dos interesses é a chave para intermediar o diálogo entre o mundo privado e o oficial, assegurar privilégios e defender interesses.” Assim, todo Estado democrático que garanta o direito de livre associação permite a existência de grupos organizados para defender interesses.

Para Mèny (1996) os grupos de interesse são grupos de poder que, mediante formas múltiplas e variadas, procuram fazer valer seus interesses junto ao poder político. A definição de grupo de interesse, tal como é considerada, tem como base tanto os elementos organizacionais quanto as modalidades de ação visando influenciar (mas não a conquistar) o poder político. Um grupo de interesse, diferentemente de um partido, não tem a pretensão de administrar diretamente o aparato estatal (HARTMANN, 1985; WILSON, 1992 *apud* SANTOS, 2002).

Os grupos de interesse se distinguem dos demais grupos pela busca da interação com as instituições do Estado e do sistema político. Não são considerados grupos de interesses aqueles cuja relação com a política - enquanto grupo - é inexistente, e, ainda, aqueles cujo objetivo explícito é a conquista do poder político, isto é, os partidos. Grupos de interesse não são entidades criadas com o objetivo de exercício direto do poder, embora, em determinadas situações, possa ser tênue a linha que separa os partidos e os grupos de interesses. Um grupo que, a princípio, buscava apenas a conexão com o poder político, pode, em um curto espaço de tempo, se mobilizar para conquistar cargos nas arenas de tomada de decisão. Assim, não é difícil encontrar exemplos empíricos que evidenciem o deslocamento da apatia para a mobilização ou para a transformação de um grupo de interesse em partido. Mas, em geral, os grupos de interesse são suprapartidários (ARAGÃO, 1994).

Grupos de interesse são instituições apartadas do governo – embora muitas vezes em estreito contato ou parceria com órgãos governamentais –, cujo objetivo é exercer influência sobre políticas públicas (Wilson 1990:1; 1992:80). “Pressão” é empregada quando os canais de acesso para um grupo estiverem obstruídos ou quando for ínfima a possibilidade do grupo ter seus interesses levados em consideração pelos tomadores de decisão. O termo em inglês “lobby” é uma metáfora do vestibulo diante da sala de reunião dos parlamentares e refere-se a uma atividade particular dos grupos de interesse, a tentativa de influenciar a deliberação de novas leis (Beyme, 1980:11). “Pressão” e “lobby” indicam, portanto, possíveis técnicas de influência que podem ser empregadas pelos grupos, não possuindo qualquer caráter de definição. (SANTOS, 2002, p.197)

Um grupo de interesse é uma associação de indivíduos, de organizações ou de instituições públicas ou privadas que, com base em preocupações compartilhadas, buscam influenciar a política pública em seu favor. É a partir dessas preocupações semelhantes e identidades comuns que grupos de interesse e de lobby são formados.² A distinção entre *lobby* e grupo de interesse é, por vezes, difícil de fazer na prática. No entanto, os grupos de interesse trabalham para conseguir seu objetivo de influenciar a política pública através da atividade de *lobby* que, por sua vez, é a interação de um grupo de interesse com os decisores políticos, direta ou indiretamente, visando influenciar a política atual ou criar um relacionamento conducente à elaboração da política futura para o benefício de grupo de interesse. (THOMAS, 2004).

O processo de lobbying envolve três estágios que podem se sobrepõem: em primeiro lugar, ganhando acesso a decisores políticos, em segundo lugar, criando uma atitude entre os formuladores de políticas favoráveis aos objetivos do grupo e, terceiro, influenciando os formuladores de políticas em favor do grupo. Nem toda a atividade de *lobby* é direcionada para influenciar as decisões políticas imediatas. Algumas como, por exemplo, prestação de informações aos decisores políticos e técnicos, tem por objetivo manter ou possibilitar acesso futuro ou criar uma atmosfera que envolve confiança, credibilidade, entre outros fatores favoráveis para o grupo na formação de políticas públicas futuras (THOMAS, 2004).

Os grupos de interesse usam seus recursos com a finalidade de estabelecer relações interpessoais com os diversos atores do processo decisório (THOMAS, 1993b: 28 *apud* SANTOS, 2002) e, com isso, participar do processo de formulação de políticas públicas. Esses recursos, sejam materiais, informacionais ou simbólicos, são articulados de maneira a otimizar sua ação, mas a forma de ação não é homogênea, cada grupo adota estratégias e táticas diferentes que podem ainda mudar, conforme o contexto, os interesses e os atores envolvidos.

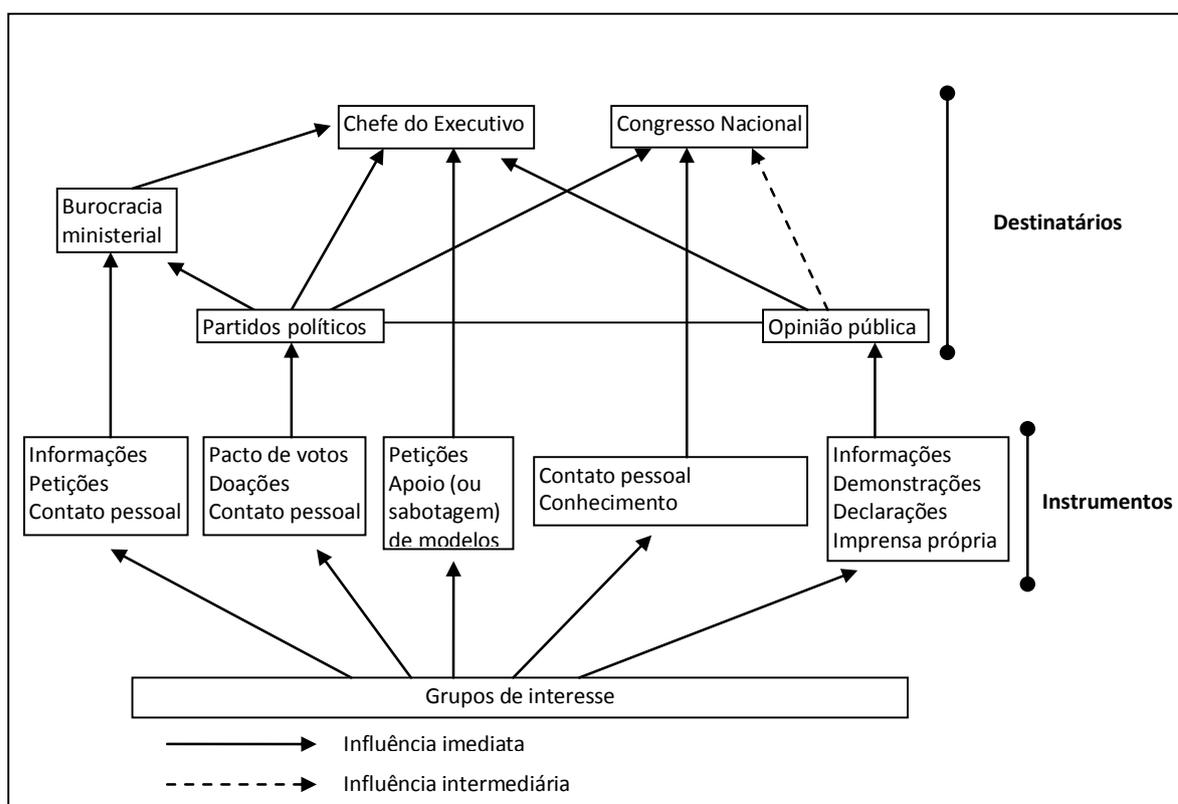
Há uma variedade de táticas usadas pelos grupos de interesses que vão desde o contato direto dos representantes do grupo com os decisores políticos e com funcionários do partido político no poder (conhecidas como táticas *inside*), até interação indireta por meio

² No presente trabalho, conceitualmente o empresariado será definido como um grupo de interesses, enquanto “pressão” e lobby serão entendidos como técnicas de influência. Esta escolha visa a padronização e não corresponde necessariamente à mesma terminologia utilizada pelos autores (referencial teórico), mas sempre respeitando suas concepções gerais. No mais, definir empresariado como um grupo de interesse não significa homogeneizar a categoria. Tal medida reflete apenas a intenção de dar maior fluidez ao texto.

de manifestações e protestos (táticas *outside*) (THOMAS, 2004). Além do *lobby* direto através de contatos pessoais, os grupos de interesses utilizam ainda de técnicas indiretas como, publicação de cartas, audiências públicas, apresentação de resultados de estudos técnicos e, aquela que foi se tornando cada vez mais corriqueira, doações para campanhas (BAUMGARTNER e LEECH, 1998).

A figura 1 sintetiza algumas formas de atuação dos grupos de interesse e quais os seus possíveis destinatários ou interlocutores, com a ressalva de ser um modelo incompleto, pois não considera, por exemplo, o judiciário e as agências regulatórias.

Figura 1. Destinatários e instrumentos dos grupos de interesse



Fonte: SANTOS, 2002, p. 198

Na Figura 1 podem-se visualizar com clareza os atores, instrumentos, destinatários e fluxo da influência dos grupos de interesse. Um grupo de interesse pode utilizar diferentes instrumentos, que vão variar de acordo com o tipo de influência almejada e, principalmente, com o destinatário a ser alcançado. O foco de pressão dos grupos são, via de regra, o Executivo e o Legislativo, representados na Figura 1 pelo "Chefe do Executivo" e pelo "Congresso Nacional". Segundo Hermínio Santos (2002, p.198) nem todo interlocutor tem a mesma importância para um grupo, sendo que fatores tais como a natureza do grupo de interesse, o papel do destinatário na estrutura do sistema político e

os objetivos perseguidos pelo grupo influenciam a relevância desse interlocutor. Não obstante, nem toda influência necessita chegar até o topo da pirâmide para ser efetiva, o alvo pode ser os escalões inferiores de cada esfera de poder. Da mesma forma, os partidos políticos ou a opinião pública podem ser mobilizados para que algum objetivo específico seja alcançado ou para reforçar a pressão sobre os destinatários. Os instrumentos a serem acionados vão desde petições, ofícios e outros recursos burocráticos até contatos pessoais. Outro instrumento que vem ganhando importância devido à complexidade crescente das políticas públicas é o conhecimento especializado: os grupos de interesses vão para o debate com o poder público munidos de relatórios técnicos, que fundamentam suas reivindicações. Em certos casos chegam a custear estudos técnicos para que o governo invista em determinada área ou tome determinado posicionamento.

Alguns grupos se tornam extremamente poderosos, não tanto como grupos capazes de determinar o conteúdo das decisões, mas como *veto-groups*, ou seja, são capazes, através de sua mobilização, de bloquear, desvirtuar ou impedir a ação pública. Para Aragão (1994), a capacidade de influência dos grupos de interesse depende basicamente do número e da expressividade de seus componentes e de sua capacidade financeira e organizacional. Já para Lindblom (1981), o controle das empresas sobre o processo decisório de políticas governamentais advém da relevância que os grupos organizados desempenham dentro da própria sociedade, uma vez que suas ações no mercado têm impactos sobre questões socialmente relevantes, tais como geração de emprego e crescimento econômico.

Sem se contrapor a Lindblom no que tange à força do poder econômico, Meny (1996) argumenta que a força de certos grupos deve-se em parte ao fato de que seus interesses, enquanto organizações, se juntam aos interesses dos poderes públicos que preferem negociar com um número limitado de parceiros de modo a garantir o respeito aos acordos alcançados ou o atendimento de demandas.

A relação entre grupos de interesse e poder político é ambivalente. Os grupos de interesse visam influenciar as políticas públicas. O poder político não é indiferente a estes grupos, pelo contrário, estabelece com eles relações com o intuito de, eventualmente, os interditar, controlar ou se associar à sua ação, integrando e/ou institucionalizando os grupos ou os canais de acesso destes com o poder público (MENY,1996).³ Os

³ No Brasil, a estrutura corporativista montada por Vargas teve o claro intuito de incorporar os grupos emergentes do novo contexto urbano industrial pós Revolução de 30 ao Estado.

comportamentos e as forças dos funcionários do governo e dos partidos políticos afetam os grupos, assim como grupos afetam esses atores(BAUMGARTNER; LEECH, 1998).

Os grupos de interesses podem ser considerados atores relevantes no processo de formulação de políticas públicas. A sociedade, especialmente em contextos democráticos, é um grande palco de interação entre os atores, e as políticas públicas são – ou deveriam ser – resultados de uma complexa interação entre atores governamentais e organizações não estatais. Aragão (1994, p.35) confirma que “as formas e estruturas que orientam a articulação de interesses podem variar e dependem das características da sociedade em que ela ocorre.” A integração e/ou institucionalização dos grupos de interesse no processo decisório ocorre em meio a um arranjo político-institucional amplo, no qual os grupos precisam considerar para definir sua forma de atuação.

Quando se trata de analisar o papel que os grupos de interesse exercem no processo de formulação das políticas públicas nas democracias liberais, os aportes teóricos mais acionados são o pluralista e suas modificações e o corporativista e suas variações, principalmente, o neocorporativista.⁴

O sistema pluralista de intermediação de interesses defende uma representação ampla e competitiva dos diversos interesses, social e politicamente significativos, nos processos de tomada de decisões governamentais.

(...) um sistema de representação de interesses no qual as unidades constitutivas estão organizadas em um número especificado de categorias múltiplas, voluntárias, competitivas, não hierarquicamente ordenadas e autodeterminadas (...), que não estão especialmente autorizadas, reconhecidas, subsidiadas, criadas ou de algum modo controladas pelo Estado na seleção de seus dirigentes ou na articulação de seus interesses e que não exercem monopólio da atividade representativa dentro de suas respectivas categorias (SCHMITTER, 1998, p. 76).

Por sua vez, o modelo corporativo de intermediação de interesses, no entender de Schmitter, pauta-se por uma forma intervencionista de busca de conciliação política.

O corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, obrigatórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas (se não criadas) pelo Estado, às quais se tem concedido um deliberado monopólio representativo dentro de suas respectivas categorias em troca de observar certos controles sobre a

⁴ Pluralismo e corporativismo serão tratados aqui como tipos ideais, dada a grande divergência acerca dos significados e alcance desses modelos.

seleção de seus dirigentes, e a articulação de suas demandas e apoios (SCHMITTER, 1998, p.75).

A partir dessa conceituação, pode-se estabelecer um quadro comparativo entre o modelo corporativo e o pluralista.

Quadro 1. Pluralismo e Corporativismo: modelos de intermediação de interesses

	Pluralismo	Corporativismo
Unidades constitutivas do sistema	Número não especificado de categorias múltiplas	Número limitado de categorias singulares
Caráter da participação	Voluntária	Obrigatória
Relação interassociativa	Competitiva	Não competitiva
Estrutura organizacional do sistema	Não ordenada hierarquicamente	Hierarquicamente ordenada
Natureza dos interesses representados	Autodeterminada	Funcionalmente diferenciada
Status das unidades frente ao Estado	Não especialmente autorizadas, reconhecidas, subsidiadas, criadas ou de algum modo controladas pelo Estado	Reconhecidas ou autorizadas (senão criadas) pelo Estado
Caráter das representações exercidas pelas unidades	Não detém o monopólio	Detém o monopólio
Contrapartida das unidades pelo <i>status</i> representativo de que dispõem	Sem contrapartida. Não são controladas pelo Estado na seleção de seus dirigentes ou na articulação de seus interesses	Compelidas pelo Estado a observar certos controles sobre a seleção de seus dirigentes e a articulação de suas demandas e apoios em troca do monopólio de representação.

Fonte: elaboração própria a partir de Rodrigues (1999).

Na prática, as explicações sobre o papel dos grupos de interesse na formulação de políticas públicas nas democracias liberais é provavelmente melhor analisado quando há combinação dos modelos teóricos. A combinação dessas categorias depende do papel que o arranjo pluralista ou neocorporativista desempenha no processo de decisão política real (THOMAS, 2004).

As considerações anteriores a respeito das abordagens pluralistas e corporativistas estão subjacentes às interpretações acerca das relações entre Estado e sociedade no Brasil. Enquanto a abordagem corporativista auxilia na compreensão do sistema sindical, cujo funcionamento é regido por legislação específica, a vertente pluralista, segundo a qual as

demandas são expressas por intermédio de grupos de interesses com diferenciada capacidade de mobilização de recursos, oferece aporte teórico para a compreensão dos novos formatos organizacionais pertinentes às tendências de representação.

Em decorrência do avanço do capitalismo industrial no Brasil, instaurou-se um sistema híbrido de representação de interesses, por meio do qual a sociedade extravasou [-se] do Estado, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre a ordem social. Dessa forma, longe de significar um sinal de desagregação ou de decadência da sociedade, a configuração desse sistema híbrido – que combina formatos corporativos, clientelistas e pluralistas, e ainda, estilos predatórios e universalistas – é a expressão de um profundo processo de reordenamento que ainda não esgotou suas potencialidades. (DINIZ e BOSCHI, 2004, p. 35)

Para Diniz e Boschi (2004), há no Brasil contemporâneo a convivência de diversas modalidades de recortes Estado/sociedade, configurando um modelo híbrido que combina traços dos padrões clientelistas, pluralistas e corporativistas. Nenhum desses modelos esgota os diferentes mecanismos de acesso ao Estado, daí a necessidade de combinar esses paradigmas para a compreensão da complexa realidade brasileira.

Com a redemocratização, a arena legislativa brasileira recuperou sua capacidade institucional de interferir no processo de tomada de decisão. Todavia, a Constituição de 1988 manteve grande parte dos poderes legislativos adquiridos pelo Executivo durante o regime militar, o que, na prática, permitiu ao Executivo continuar como instância central no processo de formulação e implementação de políticas públicas de grande alcance. Nesse quadro institucional, tanto o Executivo quanto o Legislativo são arenas importantes no processo de articulação de interesses e podem se tornar foco de pressão dos grupos de interesses.

Clive Thomas (2004) expõe que, com exceção dos Estados Unidos, o estudo sobre grupos de interesse como uma força capaz de influenciar na formulação de políticas públicas nas democracias pluralistas é recente. Isso porque, em sistemas parlamentares pluralistas os partidos e a burocracia estatal são centrais e despertam maior atenção dos estudiosos. Além disso, nesses países as atividades dos grupos de interesses são menos visíveis que nos Estados Unidos, já que não há um corpo de lobistas que operam no parlamento, no sentido americano, e as ações ocorrem nos bastidores junto aos partidos e ao Executivo. Apesar de o Brasil ser regido por um sistema presidencialista, a estrutura governamental e as características do processo de formulação de políticas públicas permitem incluir o Brasil nas considerações feitas por Clive Thomas, segundo as quais, nesses países é notável o lobby com ênfase no Executivo, ao invés das estratégias e táticas de lobby voltadas para o processo eleitoral, o Legislativo e os tribunais tão comum nos Estados Unidos.

1.2 – A estrutura de representação de interesse no Brasil: entidades do sistema sindical, associações setoriais e novas organizações empresariais pós-redemocratização

Diniz e Boschi (2004, p. 48), ao analisarem as diferentes fases do processo de industrialização em sua conexão com a atuação dos empresários, destacam quatro momentos que indicam o gradativo fortalecimento desse grupo como ator político. O primeiro momento refere-se à incorporação do setor ao sistema político através do esquema corporativo tutelado pelo Estado, mantendo-se, no entanto, em associações paralelas. O segundo momento coincide com o governo de Juscelino Kubitschek, no qual o empresariado exerceu um papel ativo na definição do modelo de desenvolvimento. O aprofundamento da industrialização, bem como a modernização de alguns setores, que ocorreu durante o regime militar, favoreceu o terceiro momento no processo de constituição do empresariado enquanto ator político relevante, marcado basicamente pela consolidação do modelo dual de representação, com o aumento do número de associações paralelas. O quarto momento refere-se ao advento da redemocratização a partir de 1985, marcado pela revalorização da arena parlamentar como foco de demandas dos interesses empresariais.

Nessa periodização fica claro que, com a modernização de arranjos produtivos e a democratização do sistema político, os mecanismos corporativistas se entrelaçaram com variadas e complexas formas de conexão entre a sociedade e os governos. Assim, elementos da estrutura corporativa básica, implantada nos anos 30 e organizada segundo moldes funcionais e hierárquicos, convivem com uma rede de associações atuando de forma autônoma ao sistema oficial (DINIZ e BOSCHI, 2004). O caso brasileiro hoje mostra um hibridismo, marcado por uma longa persistência do corporativismo e pela emergência recente – principalmente no contexto pós-democratização – de formas pluralistas de organização.

1.2.1 – O modelo corporativista no Brasil

No Brasil, Diniz (1996) afirma que prevaleceu o corporativismo de Estado, implantando de cima para baixo como forma de incorporar os novos atores sociais ao processo de industrialização. O corporativismo brasileiro difere do caso europeu em três pontos básicos: 1) não é resultado de uma organização espontânea para a incorporação de

todos os grupos sociais que emergiram do processo de industrialização, sendo o setor rural aliado desse arranjo; 2) a implantação do corporativismo ocorreu sob a égide de regimes autoritários, o que influenciou não só a constituição das identidades coletivas, mas também moldou determinados padrões de gestão pública; 3) as associações paralelas se constituíram como a alternativa para a participação fora do sistema corporativista, de modo que as identidades desses atores também não tiveram por base as áreas parlamentar e partidária.

A configuração corporativa da estrutura de representação dos interesses montada por Vargas – e que se manteve nas décadas seguintes – foi uma forma de incorporar os atores políticos emergentes àquele cenário e dar sustentação à ordem industrial. “Assim, foi possível trazer a representação de interesses para o interior do Estado, frear a organização autônoma dos principais grupos e subordinar à tutela estatal o processo de formação das identidades coletivas dos atores básicos da ordem industrial nascente sem a mediação dos partidos políticos.” (DINIZ e BOSCHI, 2004, p. 37).

A reforma político-institucional efetuada por Vargas introduziu um padrão corporativista de intermediação de interesses tanto para os empresários quanto para os operários que passaram a ocupar espaços dentro do aparelho estatal. A diferença entre a formação das entidades empresariais e a dos trabalhadores é que, naquele momento, as entidades empresariais pré-existentes foram incorporadas à legislação varguista enquanto a inserção do operariado no sistema sindical foi precedida do desmantelamento de suas entidades autônomas pré-existentes (DINIZ, 1996; LEOPOLDI, 2000). Institucionalizou-se um estilo de negociação bipartite, englobando apenas os setores empresariais ao lado das elites governamentais. A exclusão dos trabalhadores como parceiros das negociações levou a acordos de teor mais setorial, focado estritamente nos horizontes empresariais (DINIZ, 1996).

Essas diferenças entre as estratégias de incorporação de empresários e operários consagraram padrões diferentes de relacionamento com o Estado. Ao permitir que as entidades que haviam surgido de forma autônoma entre os empresários fossem transplantadas, com as devidas adaptações, para a nova estrutura corporativa, o Estado ampliou a margem de manobra deste setor, fortalecendo-o como ator coletivo. A flexibilidade dos empresários e a capacidade de adaptação das entidades de representação frente a diferentes conjunturas foram e ainda são características marcantes do empresariado nacional, sendo notadas no decorrer do processo de industrialização no Brasil e das transformações políticas (LEOPOLDI, 2000).

Diferentemente do corporativismo europeu, no Brasil, as organizações de representação dos interesses de empresários e trabalhadores não evoluíram em estreita conexão com os partidos políticos, haja vista que a implantação do modelo corporativista brasileiro ocorreu em um contexto de fechamento do sistema político.

Subordinando a organização dos grupos emergentes à tutela estatal, a incorporação política pela via do corporativismo estatal significou o esvaziamento dos partidos quanto a algumas de suas funções essenciais. Restringindo seu âmbito de atuação à organização da competição eleitoral, os partidos latino-americanos descaracterizaram-se enquanto canal primordial de acesso dos grupos organizados à esfera política. Além disso, foram esvaziados em seu papel de agregar demandas e transmiti-las às instâncias de formação de políticas. Inseridos em sistemas políticos marcados por alto grau de centralização e pelo monopólio burocrático sobre as decisões, os partidos políticos tornaram-se tributários do poder estatal, destituídos que foram de funções governativas e, portanto, de capacidade efetiva de influir no processo decisório. (DINIZ, 1999, p.19)

A representação corporativa de interesses descolou-se para o interior do aparelho de Estado, com centralidade do Executivo (BOSCHI, 2010). Isso por sua vez, elevou o Executivo a principal destinatário da pressão de grupos de interesses. Historicamente, no caso brasileiro, essa estratégia vem, em certa medida, em detrimento do reforço do Parlamento como arena de representações decorrentes das mudanças político-institucionais na pós-redemocratização.

O Executivo foi, e em grande medida ainda é, o centro de gravitação – o agente de coordenação – dos interesses, em prejuízo das arenas partidária e parlamentar (BIANCHI, 2001; DINIZ, 1999). Em geral, os partidos - na América Latina como um todo, e no Brasil em particular - não exploraram seu potencial agregador. “Assim, tornaram-se particularmente frágeis em sua capacidade de compatibilizar demandas e inseri-las em plataformas mais abrangentes, convertendo-as em propostas suscetíveis de serem absorvidas pelas políticas públicas.” (DINIZ, 1999, p.19)

Forma-se um círculo vicioso no qual os partidos são fracos por causa do Estado e o Estado é forte por causa da fraqueza dos partidos. Nesse contexto, as demandas passaram a fluir diretamente da ordem econômica para as instâncias decisórias “sem a interferência de estruturas mediadoras capazes de filtrar e refinar as solicitações ou administrar as contendas entre os diferentes grupos.” (ibid.). Os interesses particulares passaram a penetrar o aparelho estatal através de contatos informais “dando origem à privatização de segmentos expressivos do Estado” (ibid.). Dentre outras implicações, isso exprimiu um estilo departamentalizado de negociações entre Estado e Sociedade, com canais seletivos de participação, ou seja, que não permitem igual participação dos diferentes grupos em diferentes temas. Tal dinâmica resultou em um Estado fragmentado

“caracterizado por alto grau de permeabilidade aos interesses privados dominantes.” (ibid.). Nesse ponto, o empresariado tem maior poder de manobra do que os demais grupos, com menos força econômica.

O corporativismo é um meio de viabilizar a ação coletiva, embora possa favorecer a setorização de demandas e um padrão compartimentado de negociações com o Estado (DINIZ E BOSCHI, 2004). Apesar de ter sido superada em vários de seus aspectos, a matriz corporativista está no cerne da constituição do Estado brasileiro, pois forneceu o arcabouço no qual os principais atores da ordem capitalista construíram as identidades coletivas. A tradição brasileira de representação de interesses é historicamente ligada a uma forma corporativista de conexão entre sociedade e Estado, pelo menos desde a Era Vargas. Boschi (2010, p. 89) afirma que a herança corporativa fornece “um quadro no âmbito do qual novas relações são engendradas, sendo este precisamente o caso da estrutura de representação de interesse.”.

1.2.2 - A constituição de um modelo híbrido de representação

O novo modelo de industrialização que surgiu na década de 70 intensificou o surgimento de entidades paraestatais e provocou mudanças no padrão de intermediação de interesse herdada dos anos 30. O crescente destaque que as entidades setoriais foram ganhando no decorrer do período militar esteve relacionado ao agravamento da subordinação das entidades do sistema sindical corporativista frente ao governo e também à necessidade de adaptar a representação empresarial à complexidade econômica (BOSCHI e DINIZ, 2004; LEOPOLDI, 2000).

Contudo, a modernização e a capacidade adaptativa da estrutura de representação acerca das mudanças do regime produtivo não levaram a uma ruptura com o padrão corporativista historicamente consolidado. A maleabilidade da estrutura corporativa possibilitou a emergência de um modelo híbrido de representação, no qual práticas associativas herdadas do corporativismo passaram a conviver com novas formas de representação. As associações autônomas se constituíram uma alternativa às rígidas organizações sindicalistas e passaram a atuar de forma complementar aos sindicatos (BIANCHI, 2001). A divisão do trabalho entre os dois sistemas de representação de interesses permite explicar a capacidade de sobrevivência da estrutura corporativa. Assim, o empresariado pode se representar de ambas as formas, conforme seu interesse (BOSCHI e DINIZ, 2004; LEOPOLDI, 2000).

As associações extracorporativas têm abrangência nacional e são organizadas de forma autônoma reunindo empresas de um determinado setor ou de áreas afins e caráter voluntário quanto à afiliação e à contribuição. O caráter voluntário da filiação e da contribuição, assim como o âmbito nacional de atuação, são os principais fatores que diferenciam essas entidades daquelas do sistema sindical. As entidades do sistema sindical são organizadas hierarquicamente por abrangência territorial e a contribuição sindical é compulsória (Art.º 579 e Art.º 580 da CLT).

A dupla representação fornecia uma saída, pela via das associações, aos critérios restritivos impostos pela legislação corporativa, tais como, entre outros, a base territorial, a representatividade regional e a hierarquização. Assim, em consequência da maleabilidade que conferiu à estrutura de representação dos interesses empresariais em seu conjunto, esse padrão dual ajuda certamente a explicar a sobrevivência da estrutura corporativa tradicional, em uma etapa do processo de redemocratização que se caracterizou pela expectativa de profundas reformas institucionais. (DINIZ e BOSCHI, 2004, p. 51)

Tanto sindicatos quanto associações representam setores específicos, sendo comum uma empresa pertencer simultaneamente ao sindicato e à associação correspondente ao seu setor. Como resultado, o vínculo entre setor privado e setor público assumiu múltiplas formas.

1.2.3 – Algumas organizações empresariais pós-redemocratização

Nos anos 80, tocante às profundas transformações na sociedade, surgiram novas entidades de representação de interesse, como o *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial* (IEDI), o *Pensamento Nacional das Bases Empresariais* (PNBE) e os *Institutos Liberais*, que abriram canais alternativos de participação à margem daqueles tradicionalmente utilizados. Estas novas entidades surgiram em um contexto de crise de representação, buscando respostas inovadoras para velhos e novos problemas. Muito longe de representarem consenso empresarial, estas entidades diferem das entidades de cúpula do sistema sindical e até mesmo das associações paralelas, devido a sua capacidade de articular interesses mais amplos ao abrigarem empresários de diversos ramos (BIANCHI, 2001).⁵

⁵ A busca por uma forma de organização menos hierárquica e vertical, como são aquelas ligadas à estrutura corporativa, pode ser verificada no estado do Espírito Santo, embora em outro contexto histórico (nos anos 2000) com a entidade *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação*. As especificidades de tal entidade serão tratadas em seção oportuna, no decorrer do texto. Por hora, vale apontar que o *Espírito Santo em Ação* guarda similaridades com essas instituições que emergiram devido aos novos canais de acesso ao sistema político possibilitados pela redemocratização.

As mudanças que ocorreram nas formas de organização e participação política do empresariado brasileiro estão subjacentes à conjuntura política brasileira.

O novo desenho institucional, inaugurado com o processo de redemocratização e a Constituição de 1988, que possibilitou à sociedade civil novos canais de acesso ao sistema político e fomentou uma maior articulação de interesses do empresariado industrial junto ao aparelho de Estado, fortaleceu-se e adquiriu novos contornos, no contexto mais recente. Esse fato é uma demonstração do importante papel desempenhado pelo Estado, “como indutor de formas de organização e de atuação do empresariado como ator coletivo”, conforme as argumentações desenvolvidas por Diniz e Boschi (2000). (CABRAL, 2007, p. 103)

Bianchi (2001) ao analisar o PNBE e Gros (2003) ao analisar os *Institutos Liberais* também correlacionaram conjuntura político-econômica com a emergência de novas formas de representação de interesse. Ambos os autores mencionam a ampliação das arenas políticas que decorreu do processo de redemocratização – aliada ao processo de descontentamento do empresariado com a posição adotada pelas entidades corporativas tradicionais frente à crise econômica – como elemento que motivou a renovação e a ampliação das formas de organização e de ação do empresariado frente às demais forças sociais e ao Estado.

Embora decorrente do mesmo processo de complexificação social, essas entidades diferem em seus objetivos básicos e em sua forma de organização. Segundo Gros (2003, p. 275), os *Institutos Liberais*

Diferentemente das organizações corporativas, que negociam diretamente com o Estado os interesses da burguesia, ou das associações setoriais, que defendem interesses econômicos específicos de setores industriais ou financeiros frente ao Estado, os Institutos Liberais se constituem como entidades civis que tomam como eixo central de sua atividade a ideologia, a difusão de uma concepção de mundo entre os segmentos dominantes da sociedade. Aqui não se trata de defender interesses econômicos imediatos e, sim, da tentativa de construir uma hegemonia burguesa, de difundir o neoliberalismo como uma concepção de mundo que transforme os preceitos do livre mercado em “pensamento único”.

Assim como os *Institutos Liberais* foram criados para atuar como um *think tank*⁶ ideológico das elites brasileiras, o IEDI também tem sido encarado como um *think tank*, só que na área da política industrial. Bianchi (2001, p. 130) expõe que

6 O conceito de *think tank* faz referência a uma instituição dedicada a produzir e/ou difundir conhecimentos e estratégias sobre determinado tema. Estas instituições fazem-se presente no processo de formulação de políticas públicas dos EUA e Inglaterra desde os anos 40 (Denham, 1996 *apud* GROS, 2003).

Não se trata, portanto, de um grupo que almeja representar o empresariado ou uma parcela dele, mas de uma entidade voltada para a elaboração de uma política empresarial: “o objetivo da criação do IEDI era ambicioso: promover estudos visando revelar as novas questões relevantes para a economia e a indústria do país e, transcendendo o diagnóstico, agir para dar-lhes resposta adequada” (IEDI, s/d, p. 11).

Já o PNBE difere das duas entidades supracitadas: “Em primeiro lugar, porque almeja representar um setor do empresariado. Em segundo lugar, porque não é uma entidade voltada explicitamente para a elaboração de propostas ou para a difusão de uma ideologia, mas uma associação de empresários com vistas à ação.” (BIANCHI, 2001, p. 131).

Embora as características das entidades de representação empresarial tenham se alterado ao longo das décadas, o fato de a estruturação da burocracia estatal ter precedido a institucionalização do sistema de representação política pesa a favor da centralidade da burocracia estatal na captação das demandas sociais, em detrimento dos partidos e do Poder Legislativo (DINIZ, 1999). O longo período sob a égide de um regime militar teve efeitos desestruturadores sobre a capacidade de ação dos partidos e do Congresso como atores capazes de promoverem o desenvolvimento do Estado brasileiro em sua dimensão parlamentar.

As tendências de relacionamento entre Estado e sociedade desenvolvidas historicamente no Brasil também não podem estar descoladas do tipo de presidencialismo implantado aqui. Para Diniz (1999, p. 20), a concentração de prerrogativas na autoridade presidencial “consagrou um desequilíbrio entre um Executivo sobredimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes.”⁷

1.3 – Redemocratização e novos canais de acesso ao sistema político

O advento de uma nova ordem constitucional, em outubro de 1988, marcou não só o início da democratização, mas também abriu espaço para a manifestação da pluralidade da sociedade brasileira (como pode ser percebida pelo surgimento de entidades com configurações organizacionais diversas e pelo aumento do número de partidos políticos), uma vez que a Carta Constitucional procurou assegurar instrumentos que possibilitassem

⁷ Esta visão é, embora com ressalvas, compartilhada por autores como Limongi e Figueiredo (1998; 1999; 2008).

aos diversos grupos sociais defender suas ideias e concepções. É claro que o que é garantido na Constituição nem sempre é verificado na prática, mas a garantia institucional é um importante passo para a efetivação de um direito. A construção de um ambiente democrático requer tempo e a sociedade brasileira ainda está aprendendo com sua jovem democracia. De fato, a Constituição de 1988 abriu novos caminhos e novas possibilidades ao distribuir recursos de poder de modo não exclusivo, proteger os direitos políticos e respeitar as diferenças e os posicionamentos diversos.

A Constituição de 1988 prevê o direito de petição, o que garante a todos o direito de levar suas posições aos representantes do poder público. O direito a livre associação, essencial à própria democracia, também favorece a manifestação dos diversos grupos sociais. Notadamente, a retomada do Legislativo como arena política relevante no processo de tomada de decisão também contribui para essa transformação. Com a dispersão de poder e o acesso livre e competitivo de grupos às esferas de poder, a sociedade brasileira se aproximou um pouco mais do modelo pluralista de intermediação de interesses entre Estado e Sociedade.

No entanto, se por um lado o aparato burocrático do Estado tornou-se menos insulado, por outro, no que toca às demandas políticas da sociedade, o Estado e, mais precisamente, o Executivo continuou sendo uma arena central para onde direcionar as demandas.

Como consequência da distribuição de recursos de poder na Constituição de 1988, ocorreu não apenas a instabilidade dos resultados obtidos por mecanismo de mercado, mas também a continuidade dos traços intervencionistas do Estado brasileiro.

No entanto, o Pluralismo Político registrou-se, na atual Constituição, no âmbito dos direitos políticos e, sobretudo, na busca da preservação de interesses e recursos de poder por intermédio do Estado. (CONTIJO, 2010, s/p.)

O processo de redemocratização foi acompanhado de significativas transformações sociais, econômicas e políticas. A ampliação das formas de participação social, a reestruturação econômica e a ascensão do Poder Legislativo como arena relevante na resolução de conflitos sociais redefiniram os padrões - embora não tenham solapado totalmente as antigas práticas - de relacionamento entre os grupos sociais e o Estado. Nesse contexto, abriram-se novos canais de acesso ao sistema político.

No que se refere aos empresários, essa participação [na política] se efetivou não só por via da representação direta no Congresso, dando continuidade a uma tendência histórica, como também por meio dos *lobbies* e do exercício de formas variadas de [estratégias de] influência [junto aos parlamentares]. (DINIZ e BOSCHI, 2004, p. 97).

Como atividade profissional, o *lobby* não é regulamentado no Brasil, mas inevitavelmente acontece como estratégia política, por ser um fenômeno próprio das sociedades poliárquicas. Com a institucionalização das regras do jogo democrático o foco das pressões passou a incidir também sobre o Legislativo. A percepção de que as decisões tomadas nesta instância de poder eram relevantes para o desempenho de suas atividades fomentou os grupos sociais e os empresários a desenvolverem ações políticas que incidissem sobre os processos decisórios, com a intenção de promover os seus interesses.

Lobby é uma palavra de origem inglesa, incorporada ao nosso vocabulário, sendo muitas vezes entendida de forma pejorativa. Isso porque a interação dos atores sociais com os atores do poder público durante processos decisórios pode ocorrer de forma degenerada. A corrupção ocorre quando, nessa interação, entra em jogo a obtenção de vantagens ilícitas. Mas é importante ressaltar que o *lobby* pode assumir contornos legais, na medida em que a defesa dos interesses estiver submetida a mecanismos transparentes e acessíveis aos diversos segmentos sociais (MANCUSO, 2004).

Feita esta ressalva, vale frisar que o *lobby* é compreendido neste trabalho como expressivo de pressões políticas em defesa de determinados interesses, realizadas sem violar as leis do país. A literatura nacional sobre o tema é recente e não muito extensa, mas devido à influência dos estudos americanos, converge no sentido de visualizar a prática do *lobby* através do acompanhamento pelos grupos sociais dos projetos de seus interesses que tramitam no Legislativo. No entanto, é possível que o *lobby* tenha como foco também o Poder Executivo. Independente da instância do poder público alvo do *lobby*, o importante é definir que essa estratégia só é possível em um ambiente institucional plural que propicie a ascensão e a competição de grupos que emanem da sociedade civil e em um ambiente que não esteja contaminado por práticas ilegais.

O *lobby* é a representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores. (...) De um modo geral, pode-se dizer que o *lobby* e a corrupção tendem a se excluir mutuamente. O *lobby* é um empreendimento caro e de resultados incertos. Não haveria necessidade de armar esquemas tão dispendiosos se houvesse disponibilidade de meios mais diretos e eficazes, embora talvez a custos comparáveis. (GRAZZIANO, 1997, s/p)

Assim, o *lobby* é um dos mecanismos que expressam o esgotamento da estrutura corporativa clássica como única forma de representação e a redefinição das formas de acesso ao Estado. O Congresso percebido como foco das estratégias políticas de grupos em defesa de determinados interesses expressa, em certa medida, a desarticulação do

antigo padrão de acesso ao processo decisório pela via da representação corporativa, segundo o qual as elites empresariais mantinham estreita ligação com os núcleos tecnoburocráticos. Os governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso fecharam canais de negociações corporativas que garantiam a participação dos empresários, tais como conselhos e comissões de natureza consultiva e deliberativa. O fechamento desses espaços burocráticos de representação dos interesses forçou a abertura de novos canais de negociação, em especial aqueles direcionados ao Legislativo. A reestruturação do aparelho estatal iniciada no governo de Collor e aprofundada no governo de Cardoso, e o conseqüente desmantelamento do arcabouço institucional que dava sustentação às vias de representação corporativa de interesse, ocasionaram mudanças nos padrões de articulação entre sociedade e Estado em nível federal (DINIZ e BOSCHI, 2004).

Cabral (2007) confirma que a difusão da prática de *lobby* junto ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo mostra que o empresariado industrial soube explorar as oportunidades oferecidas pelo sistema político e pelo novo desenho institucional. A autora afirma que a articulação de interesses do empresariado industrial junto às esferas públicas de decisão da política ambiental (seu objeto de estudo) ocorre das seguintes maneiras: a) por intermédio da forma de representação corporativa, tradicional; b) por intermédio da forma extra-corporativa, através das associações, c) por intermédio da prática de *lobby* junto ao Congresso Nacional, durante o processo de produção da regulação ambiental; ou d) na forma de representação direta no Congresso, com a eleição de parlamentares. Isso mostra que o empresariado diversificou sua forma de atuação junto ao poder público, soube aproveitar as novas oportunidades de defesa dos seus interesses abertas com a ascensão do Legislativo a uma arena democrática e manteve-se atento às brechas que a estrutura administrativa do Estado deixou.

Durante o período militar, o Legislativo no Brasil era uma arena simbólica, esvaziada de suas funções, apenas ratificando as ações do Executivo. As mudanças institucionais flexibilizaram os padrões de acesso dos grupos de interesse ao processo decisório. Mas, paradoxalmente, a nova realidade institucional não destituiu o Executivo dos poderes legislativos adquiridos durante o período militar. Com isso, tem-se, de um lado, o Legislativo como novo canal de expressão de demandas sociais e, de outro, o Executivo mantém-se como a principal instância responsável pela formulação e implementação de políticas públicas. É importante que essa dualidade fique clara porque reflete a articulação de interesses do empresariado junto ao sistema político brasileiro, que passou a ser caracterizada pela combinação de velhas e novas formas de representação de interesses (CABRAL, 2007; DINIZ e BOSCHI, 2004).

1.4. As bases da interação entre Executivo e Legislativo: o presidencialismo de coalizão e o ultrapresidencialismo estadual

A abertura democrática resgatou a autonomia do Legislativo sem, no entanto, retirar os poderes legislativos conquistados pelo Executivo durante o período militar. O Executivo dispõe de múltiplos recursos institucionais, para fazer valer suas preferências frente ao Congresso, sendo eles: poderes legislativos proativos, que permitem legislar e estabelecer um novo *status quo*, (poder de urgência, Medida Provisória); poderes legislativos reativos, que permitem bloquear a legislação (vetos parciais ou totais) e; poder de iniciar legislação exclusiva ou concorrente.

De acordo com Mainwaring e Shugart (1997), existem três categorias amplas de poderes constitucionais do presidente: (1) poderes Legislativos pró-ativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente legislar e estabelecer um novo *status quo* o mais comum é a Medida Provisória (MP); (2) poderes Legislativos reativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o *status quo* contra a maioria legislativa que queira mudá-lo - sobretudo vetos totais ou parciais; e (3) a capacidade do presidente de moldar ou até mesmo definir a agenda do Congresso, dado seu poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação. (PEREIRA E MUELLER, 2000, p. 46)

O Poder Executivo no Brasil continua desempenhando um papel preponderante na produção legislativa, sendo o autor da maior parte das proposições transformadas em normas jurídicas (SANTOS, 1997). “No âmbito nacional, o Executivo obtém altas taxas de sucesso e domina a produção legal. O Poder Legislativo, apesar de sua alta atividade propositiva, tem baixa taxa de sucesso (FIGUEREIDO E LIMONGI, 2001).

Em relação à análise do Legislativo, Polsby (1975) tipifica essa instância segundo seu desempenho na elaboração das leis. Seguindo essa linha, Santos (2004), define, entre as opções de ativo, reativo ou carimbador, o Legislativo brasileiro como reativo. O Legislativo é carimbador quando há fusão de interesse entre Legislativo e Executivo, não sendo o caso do Brasil democrático. As características do Legislativo brasileiro também não são de um Legislativo ativo, uma vez que este detém a iniciativa do processo Legislativo, tem ampla capacidade de implementação de políticas públicas, possui alta complexidade interna e parlamentares que desenvolvem carreiras Legislativas exclusivas, sem ambicionarem cargos na hierarquia do Executivo. Já o Legislativo reativo delega parte significativa do poder de iniciativa para o Executivo, não havendo, portanto, separação total entre os poderes – esta sim, é uma característica marcante do presidencialismo brasileiro. Outra característica do Legislativo reativo percebida no caso

brasileiro, é a preferência dos parlamentares por ocupar cargos eletivos do Executivo, bem como baixo grau de complexidade interna (SANTOS, 2004).

Vale lembrar, entretanto, que possuir características reativas não impede o Legislativo de cumprir um papel fundamental dentro do sistema político democrático, ou seja, não se podem negar os fundamentos democráticos do sistema decisório brasileiro por este estar centrado em um Executivo cujos poderes legislativos são excepcionais. Afinal, o atual Legislativo tem grande poder constitucional de controle, podendo reverter um veto presidencial mediante manifestação de maioria absoluta dos congressistas, em cada Casa parlamentar.

A expressão “presidencialismo de coalizão” está sendo utilizada na literatura brasileira para denominar esse padrão de governança que, por um lado, é caracterizado pela centralidade do Executivo no processo legislativo, por outro, considera que o Executivo não governa sem uma coalizão de apoio no Legislativo, fato este que mostra, obviamente, a força do Congresso (ABRANCHES, 1988; 2001; INACIO E RENNÓ, 2009). Santos (2003) acrescenta o conceito de *racionalizado* ao presidencialismo de coalizão para esclarecer que a transferência de poderes decisórios para o Poder Executivo iniciada no regime militar e ratificada pela Constituição de 1988 nada tem de absurda ou antidemocrática dentro da lógica dos Congressistas, pelo contrário, é um meio de viabilizar a ação coletiva.

Essa ideia é reforçada por Limongi e Figueiredo (2001), segundo a justificativa de que o padrão de relação entre Legislativo e Executivo está mais próximo da delegação do que da abdicação. Para esses autores, o aparente paradoxo de uma Constituição escrita democraticamente ser aparentemente desfavorável aos seus constituintes ocorre porque houve delegação da autoridade dos parlamentares ao Executivo. A diferença está no fato de que a abdicação esvaziaria a representatividade do Legislativo, enquanto a delegação não impede o Legislativo de alcançar os objetivos por ele desejados, nem mesmo de reaver os direitos delegados. Delegar poderes legislativos ao Executivo mostrou-se um mecanismo de superação e coordenação dos problemas de ação coletiva e instabilidade das decisões aos quais estão sujeitos os parlamentares.

A delegação também é interessante para os parlamentares porque a centralização nas mãos do chefe do Executivo, de recursos eficazes para a aprovação e a condução das políticas públicas, permite àqueles se beneficiarem da aprovação do governo perante a opinião pública; o mesmo vale para a oposição, em caso de reprovação do governo. Contudo, as maiores vantagens são para os governistas. Os parlamentares da situação

se beneficiam ainda com vantagens, tais como a preferência na liberação de verbas orçamentárias (PEREIRA e MUELLER, 2002). O fato é que o Executivo dispõe de múltiplos recursos institucionais para assegurar uma base governista e fazer valer suas preferências frente ao Congresso.

O poder de nomear e demitir, o poder de reter e liberar recursos orçamentários, além do enorme poder de definição do conteúdo e [do] *timing* da agenda de decisões governamentais são os principais instrumentos de atração dos partidos e representantes para o seio da coalizão governista no Legislativo brasileiro. (...) O fato é que, nas condições atuais da política brasileira, a atração exercida pelo Poder Executivo é considerável. (SANTOS, 2004, p.30)

Em suma, o presidencialismo de coalizão brasileiro, é caracterizado pela centralização do Executivo no processo de produção legislativa, mas com contrapeso do Legislativo, que sabe fazer valer seus interesses. Para tanto, o Legislativo geralmente aciona mecanismos de negociação ao invés de optar por um enfrentamento com o Executivo. Nunca é demais lembrar que o Legislativo dispõe de prerrogativas constitucionais (rejeições e protelações, por exemplo) que lhe permite travar a pauta do Executivo caso haja conflito de preferências. No mais, a atuação legiferante dos parlamentares torna-os atores relevantes dentro do sistema político brasileiro (RICCI, 2003). Esses fatores, somados à complexidade da burocracia estatal dificultam o acesso ao Poder Executivo e elevaram o Congresso Nacional a foco de pressão dos grupos de interesse, como mostra os estudos de Cabral (2007), Mancuso (2007) e Manoel Santos (2011).

Em nível subnacional, o padrão de produção legislativa segue caminhos distintos, ora se aproximam ora se afastam da experiência nacional. Existe uma grande variedade de experiências políticas em nível estadual no que tange a organização interna dos Legislativos e também nos padrões de interação entre Executivo e Legislativo. O padrão da produção legislativa pode variar em relação aos diferentes estados.

Estudos pontuais revelam uma incipiente institucionalização do Legislativo em alguns estados e, conseqüentemente, uma relação mais equilibrada entre os dois poderes. Isso ocorre, em diferentes graus, por exemplo, nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Entretanto, de modo geral, ainda é empiricamente sustentada a predominância do Executivo no processo decisório, como não deixam dúvidas os casos de São Paulo e do Espírito Santo (SANTOS, 2001; TOMIO e RICCI, 2010; 2012). De modo geral, a taxa de sucesso dos projetos apresentados pelos executivos estaduais no período da redemocratização gira em torno de 80%, alcançando 100% em alguns casos (TOMIO E RICCI, 2010).

As prerrogativas constitucionais do Executivo de iniciativa exclusiva de leis, de poder de veto e de decretar urgência, são fatores que propiciam as altas taxas de sucesso do Executivo no processo legislativo tanto na esfera Federal quanto na Estadual (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; SANTOS, 2001, TOMIO e RICCI, 2010). Para Tomio e Ricci (2010) as taxas de sucesso do Executivo têm suas bases no arranjo institucional, ressaltando que este não é suficiente para compreender o fenômeno, pois não explica as variações nas taxas de sucesso do Executivo nos estados apesar das semelhanças constitucionais. De fato, alguns autores buscam compreender tais diferenças no âmbito da dinâmica política partidária de cada estado e de cada legislatura (NUNES, 2009; ANDRADE 1998; PEREIRA, 2004). No entanto, mesmo em governos de base minoritária é possível verificar o domínio do Executivo no processo decisório (PEREIRA, 2004; DOMINGUES, 2001). Isso se deve, segundo Pereira (2004) aos tipos de sistemas partidários, a natureza das agendas e a forma como são resolvidos os problemas de ação coletiva dos parlamentares.

As altas taxas de sucesso do Executivo não indicam necessariamente uma subordinação das Assembleias ao Executivo, uma vez que para os parlamentares e para os partidos pode ser preferível um Executivo com capacidade de produção legislativa a um governador incapaz de implementar qualquer legislação (TOMIO e RICCI, 2010). Isso porque somente um governo forte possibilita a negociação com ganhos também para os parlamentares. “Dessa forma, mesmo fazendo oposição ao governo, a maioria dos parlamentares não tem motivos para obstar a ação cotidiana do executivo. Isto, de certa forma, explica as altas taxas de sucesso encontradas nas propostas oriundas do executivo.” (idem, p. 12)

A preponderância do Executivo no processo decisório em nível estadual foi denominada por Abrucio (2002) de “ultrapresidencialismo estadual”. Para o autor, as prerrogativas do Executivo, inclusive o poder de patronagem,⁸ possibilitam, em maior ou menor grau, o controle do Executivo sobre os órgãos que deveriam fiscalizar suas ações o que, por conseqüência, inviabiliza a ação fiscalizadora da Assembleia Legislativa e dos demais órgãos.⁹ Em geral, o “baronato” dos governadores não foi abalado substancialmente pelo processo de redemocratização. Isso porque, segundo Abrucio (2002), apesar da Constituição de 1988 tornar o Legislativo o centro da tomada de decisões nos três níveis federativos, na prática, somente no nível federal o princípio de *checks and balances* entre

⁸ Distribuição de cargos em troca de apoio político, o que leva, basicamente, os parlamentares a votarem a favor das propostas do governo.

⁹ No Espírito Santo, por exemplo, 2/7 (dois sétimos) dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado são indicados pelo governador.

os três poderes funciona mais efetivamente.¹⁰ Os motivos que fazem do Legislativo federal uma instância com maior poder de *checks and balances* não ficam claros no estudo de Abrucio. Poucos também são os estudos que se aprofundem na comparação entre o Legislativo federal e os estaduais. Apesar disso, podem-se levantar algumas hipóteses sobre a hipertrofia do Executivo a nível estadual.

O arranjo político institucional que rege a interação entre o Executivo e o Legislativo em nível nacional é, em geral, similar ao arranjo no nível dos estados federados, com exceção do bicameralismo e do poder de decretar medidas provisórias. Mesmo a maioria dos Executivos estaduais não dispõem de mecanismos institucionais que o invistam da autoridade de legislar unilateralmente através das MPs, a vantagem dos governadores existe, porque, além de controlarem o orçamento e disporem de amplos poderes de legislar, é no plano local (onde o governador exerce grande influência) que está a base eleitoral dos deputados.

O padrão de interação entre governo estadual e Assembleia depende muito da experiência política de cada estado, mas, geralmente, os deputados estaduais dispõem de pouco poder de barganha com os governadores. Diferentemente do Legislativo federal, que dispõe de instrumentos eficazes para incentivar a cooperação entre os próprios parlamentares e assim, aumentar o poder de negociação destes frente ao Executivo, nos legislativos estaduais o grau de dificuldade para alcançar a cooperação é maior. Em estudo sobre a Assembleia Legislativa do Espírito Santo, Domingues (2001) expõe a dificuldade de cooperação dos parlamentares entre si quando o corpo legislativo é pequeno. A fragmentação partidária da representação parlamentar e a pouca quantidade de parlamentares permitem que o governador negocie caso a caso, o que, de certa forma, neutraliza o poder de ação coletiva dos parlamentares. Vale frisar ainda que, por esse motivo, os partidos perdem importância (se comparados aos seus congêneres federais) na intermediação das negociações entre Executivo e Legislativo.

Abrucio (2002) argumenta que em torno da figura do governador gravitam as principais lideranças políticas locais, porque o governador e sua máquina política estadual exercem mais influência no processo eleitoral do que os partidos e as próprias oligarquias. É, pois, na esfera estadual, sob a influência significativa dos governadores, que se estabelece grande parte dos canais de acesso ao sistema político.

¹⁰ No entanto, como argumentado anteriormente, mesmo isso é controverso, pois há uma vasta literatura que enfatiza a supremacia do Executivo Federal sobre o Legislativo (Vide: FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; ANASTASIA e MELO, 2002; SANTOS, 2003).

A inexistência de estruturas intermediárias entre os municípios e o governo estadual elimina a possibilidade de [o Legislativo Estadual] contrabalançar a hipertrofia do Executivo. É o Executivo estadual a única instituição que tem força, recursos e coerência interna para organizar, sozinho, a agenda da política estadual. Enquanto isso, se os deputados da Assembléia Legislativa não têm recursos de poder para sequer controlar suas bases eleitorais, imagine então para contrabalançar o poder Executivo. (ABRUCIO, 2002, p. 137)

Ao mencionar os municípios, o trecho acima evoca a figura do prefeito. Chefe de uma unidade da federação que detém autonomia política, financeira e administrativa, o prefeito participa mais ativamente do cotidiano das bases eleitorais que os próprios deputados. Isso amplia suas possibilidades de influência junto ao eleitorado, tornando-o personagem relevante na dinâmica política estadual. Nesse jogo, dependendo da capacidade de manobra política dos Executivos estadual e municipal, os deputados estaduais podem ser prejudicados em seu poder de influenciar as bases. Daí o baixo grau de atratividade das carreiras do Executivo, nos três níveis federativos brasileiros (SAMUELS, 2003). A preferência dos parlamentares pela carreira no Executivo reforça o argumento de que o Executivo tem maior centralidade política.

Em um cenário em que o Legislativo constitui-se como uma arena democrática e, paradoxalmente, o Executivo controla recursos (financeiros, informacionais, institucionais) que garantem sua centralidade no processo legislativo e são indispensáveis para formulação e implementação de políticas públicas, os atores procuram adotar uma conduta política que seja coerente com esse arranjo institucional, deixando margem para a investigação das duas arenas como foco de pressão dos grupos de interesses.

No Brasil, os padrões de articulação entre sociedade e Estado não podem desconsiderar o processo de institucionalização do sistema de representação política que consagrou a centralidade da burocracia estatal na captação das demandas sociais, em detrimento dos partidos e do Poder Legislativo. O modelo de desenvolvimento brasileiro, marcado pela incorporação política via corporativismo estatal, no qual cabia ao Estado papel central na administração do conflito distributivo, veio ao encontro de um estilo de presidencialismo, no qual o presidente concentra prerrogativas que torna o Executivo superdimensionado em comparação com o Legislativo.

Por tudo isso, é plausível supor que os Executivos, principalmente os estaduais, se tornem arenas propícias a receberem demandas dos grupos de interesse. Estes podem considerar mais rápido e eficiente exercerem pressão sobre a instância central no processo decisório. Calculando que caso as demandas fossem canalizadas para o Legislativo estas poderiam se perder entre as demandas que os próprios parlamentares

reivindicam ao Executivo. A análise da relação do *Espírito Santo em Ação* com o poder público no estado do Espírito Santo permitirá melhores esclarecimentos sobre a questão. Adiante, a contextualização histórica da estrutura de representação de interesse no Espírito Santo e seus reflexos nos padrões de acesso ao Estado.

II. PROCESSOS SOCIAIS DE PRODUÇÃO DOS INTERESSES: O CASO DO ESPÍRITO SANTO

Este capítulo visa jogar luz sobre os processos de articulação de interesse entre Estado e empresariado no Espírito Santo. O processo de desenvolvimento econômico do estado não foge ao modelo brasileiro no que tange ao papel do poder público como indutor do desenvolvimento econômico. De antemão, sabe-se que só no final do século XIX o Espírito Santo encontra uma atividade econômica capaz de amparar minimamente as finanças do estado (BITTENCOURT, 2006). Nesse período, a atividade cafeeira que se desenvolvia no norte fluminense expandiu-se para os estados de São Paulo e Espírito Santo. O café foi a mola propulsora do desenvolvimento desses dois estados, mas as bases desse desenvolvimento foram bem diferentes, senão opostas. Em linhas gerais, enquanto em São Paulo, com o decorrer dos anos, o excedente da produção de café foi sendo destinado à indústria, com o conseqüente deslocamento e a transformação da elite cafeeira em uma elite industrial e urbana, no Espírito Santo a elite agroexportadora não teve essa capacidade de renovação e diversificação dos negócios, o que, por sua vez, manteve a economia do estado baseada na monocultura do café por quase um século (CAMPOS Jr, 1996).

Na seção 1.2.1, afirma-se que na década de 30 Vargas criou a estrutura corporativista de representação de interesses com a intenção de incorporar as classes emergentes (leia-se empregadores e empregados urbanos) ao sistema político, de forma a facilitar o controle do Estado. Vale ressaltar que, naquele momento histórico, a preocupação do governante advinha do adensamento e, sobretudo, da organização das classes urbanas no que viriam a ser os grandes centros industriais do país, São Paulo e Rio de Janeiro. Na década de 30, o Espírito Santo estava muito distante desse processo de urbanização e industrialização, por isso, estas classes tipicamente urbanas não compunham o cenário político-econômico do estado.

Apenas na década seguinte as diretrizes centrais do governo Vargas, voltadas para o desenvolvimento e a modernização da economia, chegam ao estado do Espírito Santo, através da instalação da CVRD (1942) e da concepção industrializante do interventor Jones dos Santos Neves (1943-45). Mas não fora o suficiente. Os interesses agroexportadores continuaram dominando a cena política capixaba até a década de 1950, quando houve o endurecimento da política de erradicação do café e, somente na década seguinte, foi possível pensar em uma elite industrial minimamente representativa no Espírito Santo. Essa conjuntura histórica e econômica teve reflexo na formação das entidades de representação dos interesses empresariais no Espírito Santo.

O objetivo do presente capítulo é identificar especificidades no processo de constituição da estrutura de representação de interesse e o peso que o modelo corporativista imprimiu

no Espírito Santo. Em um primeiro momento, o capítulo descreve, para efeito de comparação, a constituição de um modelo de representação de interesses dual que prevaleceu no Rio de Janeiro e em São Paulo. A segunda parte do capítulo discorre sobre as especificidades no processo de intermediação de interesses entre Estado e o(s) grupo(s) empresarial(is) no Espírito Santo.

2.1. Formas de articulação de interesses entre Estado e empresariado: os casos do Rio de Janeiro e de São Paulo

O papel desempenhado pelos empresários industriais no processo de modernização do país por meio da industrialização é um tema amplamente discutido nas ciências sociais no Brasil (LEOPOLDI, 2000; DINIZ e BOSCHI, 2004). Ainda que a relação entre Estado e setor industrial não seja uma questão nova, pouco se sabe da relação entre Estado e setores empresariais em contextos que fogem à lógica do eixo Rio–São Paulo. O foco dos estudos nesses estados é explicado, claro, pelo fato de os surtos industriais terem ali se iniciado. Maria Antonieta Leopoldi, no livro *Política e Interesse na Industrialização Brasileira* (2000), investiga até que ponto o desenvolvimento econômico brasileiro resultou da iniciativa do Estado ou foi fruto da participação organizada da grande indústria, concluindo, segundo Boris Fausto no prefácio da obra, que “os processos de consolidação do setor industrial e de construção de um Estado corporativo, tendo o empresariado como suporte social básico, foram complementares” (s/p). Mas no que isso ajuda a pensar a realidade do Espírito Santo, um estado que, embora faça parte da Região Sudeste, não acompanhou o ritmo de desenvolvimento industrial dos vizinhos?

O recurso da comparação sempre foi muito útil às ciências sociais por possibilitar uma análise um pouco mais nítida da interferência de variáveis distintas nos fenômenos estudados, já que, ao contrário das ciências naturais, os fenômenos sociais não podem ser recriados em laboratórios. Sendo assim, os estudos da emergência e da consolidação do processo industrial no eixo Rio de Janeiro–São Paulo que, segundo Leopoldi (2000), está intimamente ligado ao processo de formação da identidade de classe dos industriais, podem fornecer elementos preciosos para a compreensão de um padrão de relação entre Estado e empresários no Espírito Santo.¹¹

¹¹ Os dados apresentados no decorrer da seção sobre o eixo Rio de Janeiro – São Paulo têm como fonte Leopoldi (2000).

No Rio de Janeiro, já no final do século XIX, o crescimento industrial esteve nitidamente relacionado com o processo de organização dos industriais em associações de classes em busca de pressionar o Congresso e os órgãos de Estado responsáveis pela política tarifária, em um movimento circular, no qual o crescimento industrial estimulou a organização dos industriais e essa organização, por sua vez, impulsionou novos surtos industriais.

Já no Espírito Santo esse movimento não partiu do crescimento industrial. As características do processo de organização dos empresários no Espírito Santo decorrem de peculiaridades como: i) no estado, a defesa dos interesses empresariais não foi encabeçada por industriais propriamente ditos, mas por comerciantes que se aventuravam no setor da produção e; ii) não houve uma tendência espontânea à identificação de interesses convergentes frente um “inimigo” comum (trabalhadores ou Estado), mas um processo “forçado” por algumas poucas lideranças que vieram na representação através do sistema corporativista um meio de subsidiar (mais do que pressionar) o governo, com apoio técnico e financeiro, na formulação de políticas de apoio ao desenvolvimento industrial.

Na metade do século XX, a industrialização do estado ainda era incipiente. Não havia setores suficientemente fortes e estruturados que possibilitassem a formação de associações setoriais para defesa dos interesses – como ocorreu, por exemplo, com o setor têxtil no Rio de Janeiro e em São Paulo, que se organizou em torno do Centro da Indústria de Fiação e Tecelagem de Algodão (CIFTA-RJ/1902) e o Centro das Indústrias de Fiação e Tecelagem de São Paulo (CIFT-SP/1919). A Federação das Indústrias do estado do Espírito Santo (Findes) foi criada com o intuito de fomentar a industrialização e não como resultado de um processo de organização de entidades industriais. Isso ocorreu em um período que o sistema de representação corporativista no Brasil já estava consolidado, diferentemente do eixo Rio de Janeiro, sul de Minas Gerais (mais precisamente Juiz de Fora) e São Paulo.

Nesses estados, a formação de entidades de defesa dos interesses industriais surgiu muito antes da estruturação do sistema corporativista implantado por Vargas. As primeiras associações industriais tiveram caráter efêmero, mas desempenharam um importante papel em defesa da indústria em um contexto de amplo predomínio dos interesses agroexportadores e propiciaram ainda a formação de novas lideranças. A primeira entidade de caráter permanente organizada pelos industriais sem a interferência estatal foi o Centro Industrial Brasileiro – CIB, em 1904. Sua criação foi motivada pela defesa da tarifa protecionista, mas também não se pode esquecer que a conjuntura de

greves e manifestações operárias foi historicamente um fator motivador da organização de entidades patronais.

Já nesse período inicial, a representação dos interesses dos industriais no Rio de Janeiro constitui-se com um caráter de duplicidade, ou seja, organizações sem ligação estatal e também organizações oficiais. O CIB representava grande parte dos interesses dos industriais da região, mas alguns setores industriais do Rio e, em um segundo momento, também de São Paulo, não deixaram de organizar entidades setoriais.

As diferenças entre os dois estados no tocante ao processo de industrialização levaram a diferentes processos de formação das entidades de representação de interesses. No Rio de Janeiro, a CIFTA-RJ surgiu de dissidências da entidade de caráter mais abrangente, o CIB. Já em São Paulo, as entidades setoriais, a exemplo do CIFT-SP, precederam a organização das entidades mais abrangentes como o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – Ciesp. A década de 1920, apesar de ser um momento de crise industrial, foi também um período de construção da identidade das associações da indústria.

Quando Getúlio Vargas chegou ao poder, encontrou os industriais organizados em associações setoriais e regionais nos principais centros industriais brasileiros: Rio de Janeiro, São Paulo, Juiz de Fora e Rio Grande do sul. O modelo associativo que os industriais haviam adotado supunha: a) uso de entidades privadas; b) intensa colaboração com os poderes públicos; c) estrutura corporativa privada, formada pelas associações setoriais que, por sua vez, se uniam num centro industrial regional de caráter abrangente e misto. (LEOPOLDI, 2000, p. 75)

No entanto, a burocracia estatal representada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio planejava outro modelo de organização sindical. “Os anos 1930 foram assim um período de medição de forças entre o Estado e as associações de indústria, no que concerne à regulamentação da sua organização sindical.” (ibid. p, 75) A autora defende a tese de que houve continuidade no processo de organização do setor industrial e não submissão do setor às imposições do governo. Sob essa perspectiva, os industriais adaptaram seu modelo organizativo àquele planejado pelo governo. Os industriais não aceitaram passivamente o novo modelo, uma vez que, entre outras reivindicações, pressionaram o governo para diferenciar os sindicatos operários dos patronais. O êxito nessa campanha consagrou padrões diferentes de conexão com o Estado (DINIZ, 1996). As entidades industriais passaram ao *status* de órgãos consultivos do governo. A maior facilidade de acesso ao Estado, especialmente em uma conjuntura delicada para a indústria, foi, inclusive, o principal argumento do Ciesp para se sindicalizar e atrair novos sócios.

A sindicalização patronal e de trabalhadores previa a formação de associações de classe no âmbito local, denominada sindicatos, no âmbito estadual, denominadas federações, e no âmbito nacional, denominadas confederações. Em São Paulo, a entidade privada Ciesp transformou-se em Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). No Rio de Janeiro, o CIB foi substituído pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firj). A Fiesp, a Firj, o CIJF (Centro Industrial de Juiz de Fora/MG) e o CIFRS (Centro das Indústrias do Rio Grande do Sul) formaram em 1933 a Confederação Industrial do Brasil que existiu até 1938, quando se incorporou ao sistema oficial, formando a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Um ano antes, em 1937, a Fiesp, sob a orientação de Roberto Simonsen, preocupado em manter a entidade privada da indústria para garantir a sua representatividade caso o governo desmantelasse o sistema oficial, desdobrou-se em duas entidades: a Federação das Indústrias Paulistas (FIP), que se manteve como órgão oficial, e a Fiesp que passou a ter caráter privado.

Essa duplicidade tinha sido permitida pela legislação sindical de 1934. Em 1939, o governo tentou retroceder para um modelo de unicidade sindical, mas sofreu uma ofensiva dos industriais, principalmente da CNI e da Fiesp. De modo geral, as reivindicações das entidades privadas e oficiais dos industriais foram atendidas pela burocracia estatal. As associações privadas não só foram mantidas como ganharam o *status* de órgãos técnicos e consultivos do governo, antes só conferido às entidades de representação oficial. O controle governamental sobre o sindicalismo dos trabalhadores foi mantido, mas, em relação às entidades patronais, foi concedida liberdade para se organizar em entidades privadas.

A duplicidade de representação em entidades privadas e oficiais, “que parecia uma estratégia defensiva num ambiente de incerteza sobre a política de sindicalização dos anos 30, tornou-se um poderoso instrumento do setor industrial, especialmente a partir dos anos 50” (ibid, p. 81). A década de 1950 é marcada pela formação de associações setoriais paralelas – tais como a Abidib (Associação Brasileira da Indústria de Base) e a Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), que tiveram importante papel nos grupos executivos do último governo Vargas e do Governo Kubitschek – e também pela reativação dos Centros Industriais do Rio de Janeiro e de São Paulo, que mobilizaram empresários “arrecadando recursos para viabilizar políticas no Congresso através de *lobby* e financiamento de campanhas eleitorais” (ibid, p. 89).

As associações paralelas transformaram o sistema corporativista piramidal (sindicatos, federações e confederações), mas não o extinguiu. O regime militar fragilizou o sistema corporativo, seja pela interferência realizada na CNI em 1964, seja pela adoção de um

modelo de política econômica formulado por tecnocratas em gabinetes. Para Leopoldi (2000, p.67) a década de 60 “corresponde a um momento de reestruturação interna (em âmbito regional) e desestruturação (no âmbito da CNI)”. O caso do Espírito Santo reforça esse argumento, uma vez que a estruturação da Findes ocorreu no final da década de 50, tendo na década seguinte forte atuação.

A trajetória da representação empresarial traçada por Leopoldi (2000) expõe que o processo de industrialização nos estados não esteve descolado do processo de organização de entidades de classes. O Estado do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, foi o precursor desse movimento, e os setores industriais mais fortes tinham preponderância nas entidades de representação. Em São Paulo, a indústria foi impulsionada pela cafeicultura, pelos grupos importadores e pelas casas bancárias. Assim, com interesses convergentes, industriais e comerciantes se juntaram em um primeiro momento para defender seus interesses na Associação Comercial de São Paulo (ACSP), fundada em 1894. A organização em defesa dos interesses dos industriais nesses estados surgiu, portanto, antes da consolidação do sistema corporativo de representação implantado por Vargas. Dessa forma, a despeito da fragilidade da burguesia industrial em meio a uma economia predominantemente agroexportadora, quando Vargas desenhou um novo modelo de sindicalismo os industriais se encontravam organizados e conseguiram concessões do governo, de modo a adaptarem o modelo organizativo existente àquele desejado pelo governo, além de obterem privilégios não concedidos aos trabalhadores.

A estrutura sindical implantada por Vargas (após algumas reformulações das quais participaram os próprios industriais) serviu aos interesses dos industriais que perceberam a possibilidade de acesso ao Estado que tanto desejavam. Embora nunca tenha abandonado a estrutura sindical (pelo contrário, no caso da Assembleia Constituinte de 1988 a defendeu), o empresariado de forma geral, e não apenas o industrial, soube muito bem se aproveitar da estrutura de representação dual, reativando as entidades privadas em momentos oportunos, tal como no período do regime militar.

2.2. Formas de articulação de interesses entre Estado e empresariado: o caso do Espírito Santo

No Espírito Santo, ao contrário do que aconteceu em São Paulo e Rio de Janeiro, não houve um setor industrial de grande porte com empresas e empresários suficientes para se organizarem em torno de uma entidade de caráter privado. Como no período que precedeu a institucionalização do sistema de representação corporativista os setores industriais no Espírito Santo encontravam-se em estágio formativo, estes não formaram entidades setoriais. A única entidade que surgiu antes dos anos 1930, a Associação Comercial de Vitória (ACV), estava ligada aos interesses comerciais e não resistiu ao processo de sindicalização (SANTOS, 2011). Com a constituição de um sistema de representação oficial, sem entidades privadas, o empresariado estadual não se resguardou das incertezas de possíveis interferências do poder público em suas entidades, nem tampouco contou com o “poderoso instrumento” que poderiam ser as entidades privadas de representação. Não pelo menos até os anos 2000, quando o *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação* foi criado como uma entidade privada de representação.

O processo tardio de industrialização do estado tem nítida conexão com o também tardio processo de formação de entidades de defesa dos interesses industriais. Enquanto no Rio de Janeiro a indústria brasileira começava a dar passos mais firmes, o Espírito Santo iniciava por volta de 1860, através da implantação e desenvolvimento da cafeicultura, seu primeiro ciclo econômico concomitantemente com a ocupação do território. O crescimento da produção de café formou uma pequena comunidade de comerciantes que, em 1909, durante o governo de Jerônimo Monteiro e por estímulo deste, criaram a ACV “reunindo indistintamente comerciantes, “banqueiros”, “industriais”, proprietários capitalistas, agentes comerciais, despachantes aduaneiros, corretores, leiloeiros etc.” (SANTOS, 2011, p.85). Reparem que as denominações banqueiros e industriais aparecem entre aspas, para indicar que esses grupos não estavam consolidados no estado.

De acordo com os seus estatutos, a ACV deveria ter como finalidade “a defesa dos legítimos interesses das classes empresariais; o desenvolvimento e a prosperidade das atividades empresariais; o incentivo ao espírito de solidariedade, ao congregar pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividade empresarial em qualquer de suas modalidades econômicas e financeiras”. Cabendo também a ela “exercer perante os poderes públicos as funções de órgão técnico e consultivo, para o estudo e a solução dos problemas relacionados com os interesses das classes

que congrega e da economia nacional” (ACV, s/d, p. 6). (SANTOS, 2011, p.86. grifos do original)

Os fundadores da ACV, com poucas exceções, atuavam no comércio, logo, sua atuação pautou-se no negócio do café, produto base da economia local, buscando, sobretudo, melhorias nos serviços de comunicação e transporte. Devido à pressão da entidade foram realizadas melhorias no porto e criado o Banco de Crédito Agrícola do Espírito Santo, atualmente denominado Banestes. A ACV também teve um importante papel na história política do estado, ao indicar João Punaro Bley para primeiro interventor do estado (SANTOS, 2011).

Embora no final dos anos 1910, incitada pelas dificuldades decorrentes da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a ACV tenha se posicionado a favor da diversificação econômica, não se empenhou para tanto. As iniciativas nesse sentido foram estatais. Os governos de Muniz Freire (1892-1896) e, com um pouco mais de empenho, de Jerônimo Monteiro (1908-1912) buscaram incentivar a industrialização do estado. Fatores tais como incipiente mercado local, ausência de tecnologia, falta de mão de obra especializada e infraestrutura (principalmente, transporte) resultaram em fracasso da iniciativa estatal em prol da industrialização (BITTENCOURT, 1982).

E o resultado de mais esse fracasso na tentativa de incentivar atividades alternativas à agricultura cafeeira teria sido o retorno da elite política e intelectual do estado à convicção de que ela deveria preocupar-se prioritariamente com a agricultura de exportação canalizando para esse setor todos os investimentos (SANTOS, 2011, p. 96).

Essa convicção também dominou o pensamento do primeiro interventor, que governou o estado de 1930 a 1942.

A consolidação do ponto de vista agrário-exportador, depois do fracasso da experiência de Jerônimo Monteiro, fez com que, em vez de dar continuidade àqueles projetos industrializantes sonhados no começo do século, o novo governante do Espírito Santo, depois da revolução de 1930, o próprio Blei, que assumiu o governo já num contexto nacional industrializante, desenvolvesse forte criticismo com relação a eles, revelando ele mesmo que encontrara o estado em difícil situação financeira, com dívidas atrasadas, atraso no pagamento do funcionalismo público cuja causa ainda seriam os empréstimos feitos por Jerônimo Monteiro (ibid, p. 96).

Enquanto no cenário nacional, nos anos 30, os defensores de uma política de diversificação econômica ganhavam espaço, no Espírito Santo, aqueles contrários à “onda” nacional de industrialização substitutiva se sobressaíam, mantendo o estado dependente da economia internacional. “Aumentava assim o descompasso do Espírito Santo, não apenas no plano econômico mas também do ponto de vista de suas

lideranças sociais e empresariais.” (SANTOS, 2011, p. 99). A embrionária sindicalização patronal que passou a ocorrer nessa década, em atendimento à legislação trabalhista implantada por Vargas, também não proporcionou uma renovação das lideranças capixabas (ibid.). No período, as entidades sindicais eram demasiadamente frágeis para formular demandas consistentes, funcionando

sem grande força ao lado da própria ACV, onde a supremacia dos comerciantes ligados ao café era incontestável, o que mostra que, ao contrário do que se passou em estados como São Paulo, como vimos, não surgiram no Espírito Santo novos grupos sociais e políticos capazes de alterar o posicionamento do estado no interior da federação, grupos que tivessem a capacidade de promover para valer a sua diversificação econômica. Pelo contrário, a montagem de um regime autoritário e centralizador que reduzia a autonomia dos estados e que acabou prevalecendo em detrimento da participação política organizada em partidos, por exemplo, favoreceu a atuação informal de grupos e indivíduos, como os comerciantes e empresários ligados à ACV, que forcejavam pela continuidade de um esquema econômico ligado à exportação do café (SANTOS, 2011, p. 98).

A análise de Santos (2011) nos permite concluir que os interesses “empresariais” não estiveram totalmente dispersos no Espírito Santo no começo do século XX. Os comerciantes e homens de negócios estiveram reunidos em uma importante entidade representante de seus interesses junto ao poder público estadual. No entanto, a ACV representou os interesses agroexportadores e não se constituiu como uma entidade que promovesse medidas de estímulo à industrialização do estado.

Nesse contexto, a ACV, que continuava sendo praticamente a única organização de classe patronal funcionando efetivamente no Espírito Santo, por consequência, continuou pautando sua atuação pelos mesmos objetivos que a moviam anteriormente e que tinham tudo a ver com o comércio do café (ibid, p.97).

Enquanto os empresários nacionais se organizavam e pressionavam o governo Vargas para manter as entidades privadas de representação paralela ao sistema oficial, “a única organização de classe patronal funcionando efetivamente no Espírito Santo” caía no ostracismo. Entre 1944 e 1960 a Associação Comercial de Vitória não registrou atividades. Santos (2011) atribui essa inatividade às nomeações das principais lideranças da entidade para cargos políticos, que também representava perda de “independência diante do governo, deixando de congregar de forma politicamente autônoma e ‘neutra’ a maioria dos seus associados, que se dispersam e se desmobilizam.” (ibid, p. 110)

Ainda que a ACV não tenha alcançado grandes feitos na política econômica nem tão pouco tenha demonstrado liderança arrojada, tornou-se um espaço de formação de lideranças políticas que vieram a compor os quadros do governo do estado nas décadas seguintes – justamente dois governantes que se empenharam em prol de um projeto de

modernização da sociedade capixaba. Foram vice-presidentes da entidade Carlos Lindenberg, governador do estado entre 1947 e 1950 e 1959 e 1962, e Jones dos Santos Neves, interventor entre 1943 e 1945 e governador eleito entre 1951 e 1954.

A Associação Comercial de Vitória não seria a única entidade de representação empresarial a ter suas lideranças ocupando elevadas funções políticas. A transferência de lideranças empresariais para o mais alto posto do governo do estado voltaria a se repetir anos mais tarde, durante o regime militar, com o engenheiro e membro da Findes Arthur Carlos Gerhardt Santos, segundo governador biônico.

Em suma, a estrutura de representação empresarial no Espírito Santo que precedeu o sistema corporativista montado por Vargas resumia-se à ACV. A entidade, composta pelos mais expressivos comerciantes locais e estrangeiros (com negócios sediados no estado), não era guiada por uma diretriz industrializante, pelo contrário, prevaleciam os interesses ligados ao esquema econômico de exportação do café. Até a década de 1940, poucos foram os governantes estaduais com iniciativas voltadas à diversificação econômica. O café era o carro-chefe da economia e os grupos com interesses ligados a esse produto formavam uma elite política local desprovida de poder de interferência na política nacional do café e sem perspectiva de participação no processo de desenvolvimento via industrialização (SANTOS, 2011). Faltava uma elite econômica forte, organizada e que servisse de sustentação a um projeto estadual de desenvolvimento.

Não houve no Espírito Santo a formação de um sistema dual de representação empresarial. Aparenta, pelo contrário, que por mais de uma década o estado ficou sem uma entidade sólida que congregasse os interesses dos empregadores de modo a estabelecer demandas e até mesmo suporte para um projeto de desenvolvimento de iniciativa do governo do estado. Não que a ACV tenha deixado de existir: organizativamente, operava de forma precária; politicamente, perdia espaço para a “criação real ou fictícia de vários sindicatos de empregadores que passam a atuar dispersivamente, quando o fizeram, e de forma tutelada e controlada [pelo Estado]” (SANTOS, 2011, p. 110). Com “criação fictícia”, o autor remete à simples formalização do sindicato sem, no entanto, a constituição de uma sede administrativa ou de uma diretoria ativa, preocupada em defender os interesses do setor.

Em 1934 foram reconhecidos oficialmente 16 sindicatos de empregadores em todo o estado do Espírito Santo, mas em 1942 esse número havia caído de forma inexplicável para 2. Entre 1946 e 1950, mantém-se o número de 4. Em 1953 *existiam oficialmente 13 sindicatos de empregadores, mas apenas 5 forneceram informação de seu*

A discrepância entre o número oficial de sindicatos e aqueles que confirmaram seu funcionamento repassando dados para IBGE, juntamente com depoimentos dos atores envolvidos no processo de formação das entidades de representação no estado (como será exposto mais adiante no texto) confirmam que a criação fictícia de sindicatos no Espírito Santo realmente ocorreu.

2.2.1. A implantação do modelo corporativo de representação de interesse e sua principal expoente: a Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo

Em 1950, praticamente duas décadas após a implantação de um modelo corporativo de representação no Brasil, o Espírito Santo não sediava nenhuma das 39 federações de sindicatos de empregadores (IBGE, Estatísticas do Séc. XX apud SANTOS, 2011). Em uma situação prejudicial para o estado, já que a existência das federações era imprescindível para atrair determinados recursos federais, além de facilitar o acesso dos empresários capixabas às decisões nacionais. Contudo, para constituição de uma federação, a lei que regulamentava a constituição das entidades sindicais exigia um número mínimo de cinco sindicatos representantes de atividades ligadas ao setor, mas, como mostram os dados do IBGE, a sindicalização patronal no estado era precária.

Além do baixo grau de desenvolvimento industrial, não existia no Espírito Santo outro elemento essencial que em geral serviu de pressão à criação de associações patronais: a organização dos trabalhadores. Nos grandes centros urbanos,¹² a crescente mobilização dos trabalhadores exigia como resposta a organização de entidades patronais. O Espírito Santo era um estado rural, sem grande massa urbana, sem indústrias para empregar, logo, não havia trabalhadores urbanos para se mobilizarem. O encadeamento óbvio dos fatos não teve como consequência o simples adiamento da organização política dos empresários. A ausência dos trabalhadores no processo alterou também a dinâmica das relações de forças. Diferentemente de outros casos, onde o empresariado se constitui em meio aos trabalhadores e ao Estado, no Espírito Santo, o empresariado, sem a necessidade de medir forças com os trabalhadores, voltou-se basicamente para defesa de seus interesses junto ao governo estadual. Como resultado desse processo, o empresariado não só concentrou esforços como também encontrou um Estado não dividido entre forças sociais opostas e aberto às demandas privadas. Tal fato moldaria o

¹² É o caso de São Paulo e Rio de Janeiro, onde as entidades utilizaram-se desse fator para atrair membros e até mesmo convencer filiados a aderirem ao modelo corporativista. Ver Leopoldi (2000).

caráter da relação Estado-empresariado, tornando-os mais próximos entre si e facilitando a justaposição de interesses públicos e privados.

A proximidade entre governantes e empresários pode ser personificada por Jones dos Santos Neves e Américo Buaiz. Neste caso, o Estado capixaba funcionou como indutor da ação coletiva do empresariado. Jones havia sido interventor no estado entre 1943 e 1945, período em que esboçou políticas de estímulo à industrialização, voltadas para a criação de condições estruturais, tal como o Plano de Eletrificação. Foi o esboço de um projeto mais amplo de desenvolvimento e modernização que seria tocado por Carlos Lindenberg no governo seguinte e pelo próprio Jones dos Santos Neves na administração 1951-1954 (VASCONCELLOS e outros, 2010). Concomitantemente à emergência dessas lideranças políticas, Américo Buaiz despontou como uma liderança empresarial que via na organização política dos empresários e sua atuação sindical uma forma de melhorar as condições para os negócios no estado. Américo Buaiz, com o apoio do governador, fundou a Fecomércio, Federação do Comércio do Espírito Santo. “Jones viu na emergência de um empresariado ativo e bem-organizado uma base em que aquele projeto [de desenvolvimento] também poderia se apoiar.” (SANTOS, 2011, p. 112)

No dia 7 de janeiro de 1954, reunindo sete sindicatos patronais, a Fecomércio tornou-se a primeira federação em solo capixaba (RIBEIRO, 2010). Mas o feito não resolveria a defasagem de representação patronal de que padecia o estado, nem representaria grandes avanços no processo de industrialização. O que só aconteceria em 1958 com a fundação da Findes, Federação das Indústrias do estado do Espírito Santo.

Neste ínterim, governou o estado Francisco Lacerda de Aguiar (1955-1958) que não tinha preocupações com a modernização das estruturas econômicas e sociais da sociedade capixaba e realizou um governo na contramão da modernização administrativa e econômica (ZORZAL E SILVA, 1995; VASCONCELLOS e outros, 2010). Portanto, a “sinergia que se divisara entre um governo regional reformista e modernizador, mas austero, e um movimento empresarial incipiente, mas disposto a apoiar essa linha (...) interrompeu-se” (SANTOS, 2011, p. 115). Tanto é que, apesar do reconhecimento oficial da Findes ter ocorrido ainda durante a administração de Lacerda de Aguiar, “a Findes só iniciaria sua participação efetiva nos rumos da política econômica do Espírito Santo no governo de Carlos Lindenberg (1959-1962)” (RIBEIRO, 2010).

Quatro anos após a fundação da Fecomércio, a situação industrial no Espírito Santo não havia se alterado substancialmente. Não existiam no estado sindicatos suficientes para a criação da entidade de grau superior ligada à indústria uma vez que para formar uma

federação eram necessários cinco sindicatos, sendo que cada sindicato precisava ter 12 firmas filiadas. Partiu de Américo Buaiz a solução para o entrave. O empresário arregimentou entre seus companheiros do *Lions Club* e da Federação do Comércio membros para compor os sindicatos (SANTOS, 2011; RIBEIRO, 2010).

Nem mesmo o setor mais desenvolvido e numeroso da indústria capixaba havia se organizado e, para a criação do Sindicato da Indústria de Torrefação e Moagem de Café, várias empresas foram convidadas a se filiarem com a finalidade de completar o número mínimo necessário à formação de um sindicato (RIBEIRO, 2010). Já as empresas que compunham o Sindicato da Indústria Mecânica, como admitiu Américo Buaiz, primeiro presidente do sindicato, não passavam de simples oficinas mecânicas (ibid.).

Outro sindicato que fez parte da fundação da Findes, o da Construção Civil, também não passava de “um arquivo de quatro gavetas”, nas palavras do segundo presidente da Findes, Jones dos Santos Neves Filho (*Indústria Capixaba*, nº 236, 1988:9-10 apud SANTOS, 2011, p.119). Isso prova que alguns desses sindicatos foram de fato ‘fabricados’. A precariedade do sindicalismo patronal no Espírito Santo era tanto que em 1968, dez anos após sua fundação, a Findes tinha ainda o número mínimo de sindicatos filiados (SANTOS, 2011, p.119).

Esses fatos demonstram que o processo de formação das entidades patronais no Espírito Santo foi bem diferente do que ocorreu em São Paulo e no Rio de Janeiro, onde a força do setor industrial estava, entre outros fatores, no grau de organização de suas entidades. Nestes estados, como descreveu Leopoldi (2000), o empresariado adequou o modelo de representação pré-existente ao sistema corporativista, sabendo tirar proveito do acesso ao Estado que tal modelo proporcionava, mas se resguardou de possíveis intervenções do Estado mantendo as entidades privadas de representação. Neste sentido, pluralismo e corporativismo se combinaram. No Espírito Santo, o sistema corporativista não esteve combinado com entidades autônomas de representação de interesses. A formação das entidades patronais foi um processo “forçado” por algumas poucas lideranças, já que não havia grupos sociais representativos (em termos quantitativos e de volume de capital) para compor entidades desvinculadas do poder público.

No entanto, apesar da Findes ser fundada e composta em sua primeira década de atuação por “alguns poucos gatos pingados” (BUAIZ, Américo. *Indústria Capixaba*, nº 236, 1988: 8 apud SANTOS, 2011, p.128), tal entidade teve grande importância histórica

para o desenvolvimento econômico do Espírito Santo. Isso ocorreu, segundo Santos (2011), porque

A fundação da Findes no começo de 1958 e sua influente atuação nos anos seguintes eram fatos sociais novos na história da organização sindical do empresariado capixaba (...) [que] estava ocorrendo, não por acaso, num momento muito importante da história econômica, social e política do Espírito Santo que muito condicionou sua atuação (SANTOS, 2011, p. 120 Grifos nossos)

A Findes começou a atuar em um contexto de crise econômica (erradicação dos cafezais), e de uma conseqüente crise social marcada pelo êxodo rural, pela ausência de uma atividade econômica capaz de absorver a mão de obra e pelo adensamento da população urbana. Por crise econômica, leia-se, crise da cafeicultura, dada a extrema dependência em relação ao produto e a frágil situação das empresas locais. De fato, a política de erradicação do café adotada pelo governo federal sacudiu a elite econômica e política estadual que, apesar de sofrer com as crises ocasionais decorrentes das oscilações do preço do café, insistiam na agroexportação (ZORZAL E SILVA, 1995; SANTOS, 2011; VASCONCELLOS e outros, 2010). Cientes de que não se tratava de mais uma simples crise externa com rebatimentos no estado, o momento exigia ousadia. Ousadia nesse contexto significou busca pela diversificação econômica por meio da atuação conjunta da Findes e de alguns governos.

Crise econômica e contexto político são dois elementos indissociáveis para a compreensão da importância histórica da Findes. A crise econômica abriu espaço para que interesses industriais emergissem na sociedade capixaba, e o contexto político, em especial a relação que o empresariado estabeleceu com o Estado, foi decisivo para definir os rumos da atuação da Findes.

Sobre o papel do Estado na legitimação e consolidação de entidades de representação de interesse, Bianchi esclarece,

Arranjos políticos nos quais são enfatizados os papéis da representação dos empresários e dos trabalhadores na elaboração e implementação de políticas públicas (...) podem criar um contexto institucional favorável a esses papéis. Definindo as regras de acesso a esses arranjos ou às políticas deles decorrentes e privilegiando os canais associativos, o Estado poderia incrementar a importância e o prestígio das associações com relação a seus membros. (BIANCHI, 2007, p. 123 grifos nossos)

Nos primeiros anos de atuação da Findes, a entidade contou com amplo apoio do governo Carlos Lindenberg (PSD). Isso aconteceu a despeito do governador não ser um legítimo representante das forças modernizantes do estado. Segundo Zorzal e Silva

(1995), a concepção de industrialização não era muito influente no Espírito Santo e nem era o eixo principal de desenvolvimento pensado por Lindenberg. No entanto, o alinhamento com a Findes, visando modernizar a economia estadual, foi uma estratégia de 'sobrevivência' política e deu novo fôlego a seu governo.

Por outro lado, tal posicionamento do governo foi fundamental para que os interesses expressos pela Findes se consolidassem. Apesar de a Findes ter se constituído no início de 1958, sua atuação, não coincidentemente, tornou-se efetiva somente três meses após a posse de Lindenberg em fevereiro de 1959. A importância do governo de Lindenberg para a entidade pode ser sintetizada na frase de Américo Buaiz "Nós fomos governo durante algum tempo com Carlos Lindenberg" (GURGEL, 1998, p. 23).

Para estreitar os laços com o governo, a Findes criou o Conselho Técnico com o objetivo de ser um "órgão auxiliar dos Poderes Públicos no que tange aos problemas industriais." (A *Gazeta*, 22-05-1959, p. 6 apud SANTOS, 2011, p.130), passando a convidar membros do governo para as reuniões desse Conselho. A partir daí, elites empresariais e econômicas promoveram o *Seminário Pró-Desenvolvimento do Espírito Santo* para fazer um levantamento da situação socioeconômica do estado (SANTOS, 2011; VASCONCELLOS e outros, 2010). Esse primeiro diagnóstico completo do Espírito Santo deu embasamento ao planejamento governamental. O planejamento geral englobaria os programas isolados das secretarias e permitiria um programa prioritário de investimento público, aspecto muito apreciado pelos empresários. É interessante notar que a atividade de planejamento inicia-se de forma exógena ao Estado (utilizando a capacidade técnica da Findes), sendo posteriormente incorporada à estrutura administrativa estatal (ZORZAL E SILVA 1995).

O diagnóstico realizado pelo *Seminário de Pró-Desenvolvimento do Espírito Santo* transformou-se no planejamento de governo o que, na prática, significa que a Findes forneceu as bases para a transformação do perfil socioeconômico do estado e que isso ocorreu segundo os interesses deste grupo. O Seminário não só apontou medidas objetivas a serem tomadas, tais como, obter ajuda do governo federal, incentivar a industrialização, investir em energia elétrica, criar áreas industriais e leis de incentivo à indústria, mas também estimulou uma mentalidade desenvolvimentista (ZORZAL E SILVA, 1995, SANTOS, 2011; VASCONCELLOS e outros, 2010).

Como reflexos do Seminário, o governador promoveu mudanças na administração do estado para adequá-la aos novos princípios. Foi criado um Grupo de Trabalho e posteriormente, o Conselho de Desenvolvimento Econômico – Codec (CORREIA DA

SILVA, 1993). O Conselho fazia as vezes de uma Secretaria de Planejamento e ganhou espaço graças às pressões da Findes. Em síntese, o Codec institucionalizou a participação dos interesses industriais na política econômica estadual. Uma das primeiras atividades do Codec foi a realização do *Plano de Desenvolvimento Trienal*. Esse plano resumia os objetivos defendidos no triênio 1961-1963 e seria entregue para o governo federal, no encontro com os governadores marcado para outubro de 1961. Porém, a renúncia de Janio Quadros, seguida da grave crise política que marcou o Brasil e levou ao rompimento com a democracia, inviabilizou a ajuda federal naquele momento.

Em âmbito estadual, o resultado do pleito de 1962 não foi favorável ao grupo político que estava no poder. A derrota eleitoral do PSD, que teve como candidato Jones dos Santos Neves, também ligado aos interesses industriais, adiou a execução do plano de investimentos traçado no decorrer do governo Lindenberg. Com a volta ao poder de Francisco Lacerda de Aguiar (1963-1965), o governo também voltou a priorizar a agricultura. A Findes perdeu o espaço que tinha no governo Lindenberg para a Associação de Crédito e Assistência Rural do Espírito Santo (Acares) (ZORZAL E SILVA, 1995).

O plano de modernização do Espírito Santo só seria retomado no governo de Christiano Dias Lopes Filho (1967-1970), primeiro governo do período militar. Christiano Dias Lopes estava entre as lideranças políticas que se aliaram à Findes e partilhavam das convicções desenvolvimentistas. Ciente de que assumiria em meio à grave crise econômica aprofundada gradativamente pela erradicação dos cafezais, Dias Lopes, ainda em 1966, articulou junto à Findes um novo diagnóstico que atualizasse os anteriores e subsidiasse seu planejamento de governo. Assim,

antes de tomar posse, já estava nas mãos de Christiano o 'Diagnóstico para o Planejamento Econômico do Estado do Espírito Santo' e outros estudos sobre a reforma administrativa, elaborados pelo Instituto para o Desenvolvimento Social e Econômico (Ined), também custeados pela Findes. (VASCONCELLOS e outros, 2010, p. 165).

A estratégia utilizada por Christiano Dias Lopes de buscar apoio técnico e financeiro na Findes foi imprescindível para viabilizar um projeto de desenvolvimento. Por ser um período militar, Christiano Dias Lopes não precisava de uma base de legitimidade para se sustentar como governo tal como Carlos Lindenberg. Por outro lado, a estrutura administrativo-financeira do estado continuava precária. Um projeto político consistente naquele momento necessitava de apoio externo. Desde o primeiro diagnóstico realizado no governo Lindenberg ficou evidente que esse apoio externo deveria vir do governo federal. Aí sim, o governador escolhido pelos militares precisaria de legitimidade dentro

do estado e de um projeto sólido para obter recursos do governo federal. O único grupo social forte o suficiente para apoiar, política e financeiramente, um projeto para o estado era representado pela Findes. Christiano Dias Lopes percebeu e se utilizou disso. Claro que, ao bancar o projeto de governo, este se aproximou dos interesses da própria Findes. “Por isso, e por muito tempo, o governador Dias Lopes teve que se defender da insinuação de que era um governador da Findes” (Justo Correia da Silva. In: GURGEL, 1998, p. 48).

A atuação da Findes foi intensa durante o governo de Christiano Dias Lopes, primeiro, porque o próprio governador acreditava na alternativa da industrialização e, segundo, porque a conjuntura econômica (decadência da economia cafeeira) favorecia. A Findes teve uma participação não só apoiando estudos técnicos, mas também participando do governo: dos 28 conselhos existentes na administração pública, a Findes estava representada diretamente em 10 e indiretamente em 7. Tendo representação em mais da metade dos conselhos e ainda através de contato pessoal com o governador (que visitava a casa dos industriais para “esclarecimentos públicos à categoria”) a entidade mantinha uma posição privilegiada com acesso a informações e possibilidade de influenciar as políticas públicas. Sem contar que grande parte dos cargos nos órgãos de governos era ocupada por técnicos que haviam saído da entidade. (GURGEL, 1998, p.49)

O Diagnóstico foi a base inicial para a formulação do programa de governo de Christiano Dias Lopes, mas a participação da Findes não se limitou a isso. O objetivo central do Seminário realizado em 1959, que era a obtenção de recursos federais, transformando o Espírito Santo em uma “pequena Sudene”, não havia sido alcançado, daí a necessidade de uma nova mobilização das lideranças estaduais. Com a instauração do regime militar, o Espírito Santo ganhou novas possibilidades de articulação com o governo federal que passou a elaborar planos específicos para cada área, como o Plano Nacional Rodoviário, o Plano Nacional de Telecomunicações, o Plano Nacional de Educação, entre outros. Cabia aos estados, principalmente os periféricos, articular para que seus projetos fossem incluídos nos planos e, conseqüentemente, contemplados com a liberação de verbas.

No segundo ano do governo Christiano Dias Lopes foi realizado o *Simpósio sobre os Problemas do Espírito Santo*. Novamente, o papel da Findes foi fundamental, ao conseguir patrocínio do Clube de Engenharia do Rio de Janeiro para o evento. O Simpósio trouxe a Vitória autoridades federais o que deu visibilidade aos problemas do Espírito Santo. Em decorrência da articulação entre a elite local e o sistema político

nacional, foi promulgado o Decreto Federal 880/69, autorizando incentivos financeiros que viabilizaram seu desenvolvimento.

Não cabe no presente trabalho detalhar os planos de desenvolvimento traçados nos governos de Lindenberg e Christiano Dias Lopes. Tal norteamento foge do objetivo principal do trabalho e também se torna desnecessário na medida em que há obras de qualidade neste sentido (ZORZAL E SILVA, 1995; VASCONCELLOS e outros, 2010; SANTOS, 2011). A menção dos planos teve como intuito apontar a estreita ligação entre os referidos governantes e a Findes, representante oficial dos interesses empresariais no Espírito Santo naquele momento. Mais do que isso, essa construção conjunta de um plano de desenvolvimento¹³ para o Espírito Santo mostra que a política econômica adotada pelo estado estava de acordo com o desejo das elites econômicas aglutinadas em torno da Findes. Não havia divergências, logo, não havia motivos para uma posição de lutas de interesses por parte da entidade de interesses privados, como registrado por Leopoldi (2000), em torno das políticas tarifárias no eixo Rio-São Paulo.

Francisco Aurélio Ribeiro, responsável por registrar oficialmente a história da Findes no livro “Findes 50 anos”, sintetiza:

Há de se destacar o bom relacionamento existente entre a Findes e os governadores indicados no período militar: Christiano Dias Lopes Filho (1967-1970), Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1975), Elcio Álvares (1975-1978) e Eurico Rezende (1979-1982). Arthur Gerhardt, sucessor de Christiano Filho, era engenheiro e trabalhou na Findes como conselheiro técnico desde a sua criação, em 1958. Elcio Álvares e Eurico Rezende foram advogados da Findes. Christiano Dias Lopes tivera o seu “Diagnóstico para o Planejamento Econômico do Espírito Santo” pago pela Findes. Assim, desde o governo de Carlos Lindenberg [com a exceção do governo Lacerda de Aguiar], passado pelo de Christiano Dias Lopes Filho, a Findes passou a integrar os diversos conselhos criados para planejar ou dirigir a política desenvolvimentista do Espírito Santo, como a Suppin, Codes, Codec, entre outros, bem como participou do governo estadual como técnico do seu quadro de profissionais. (RIBEIRO, 2010, p. 59)

Apesar de todos os governos militares terem uma ligação com a Findes, o período mais emblemático de atuação da entidade junto ao poder público ocorre durante o governo Christiano Dias Lopes e anteriormente, durante o governo Lindenberg. Isso por ser o momento de formulação do plano de desenvolvimento que norteou o desenvolvimento do estado. Os interesses empresariais ficaram expressos nesse plano através da atuação da Findes, o que não pode ser entendido como algo unilateral, dado que os governadores não foram exatamente pressionados por esses interesses. Por entenderem que o estado

¹³ Embora tenham sido realizados um seminário e um diagnóstico em cada um dos dois governos mencionados, pode-se falar de um único plano de desenvolvimento para o Espírito Santo, uma vez que foram realizados pelo mesmo grupo político e econômico, havendo continuidade de ideais entre ambos (ZORZAL E SILVA, 1995; VASCONCELLOS e outros, 2010; SANTOS, 2011).

não teria forças suficientes para impulsionar o processo de mudanças, as lideranças políticas buscaram sustentação/legitimidade política e econômica neste grupo.

Compreender o processo histórico de formação das entidades empresariais no Espírito Santo contribui para um melhor entendimento de como essas forças se configuram atualmente no cenário estadual e, principalmente, permite identificar se há ou não algum padrão de interação característico entre as entidades empresariais e o governo no Espírito Santo.

2.2.2. Considerações sobre as primeiras entidades de representação empresarial

A análise desenvolvida até aqui permite chegar às seguintes conclusões: a) governantes estimularam a criação dos grupos empresariais para que esses grupos sociais funcionassem como legitimadores de seus projetos de governo; b) o processo de formação das entidades de representação empresarial imprimiu fortes marcas na identidade desses grupos e, especialmente, na sua relação com o poder público;¹⁴ e c) empresários e governo estabeleceram relações mutuamente vantajosas, uma vez que as entidades empresariais dispunham da *expertise* que faltava dentro aparato burocrático administrativo do Estado.

a) Governantes estimularam a criação dos grupos empresariais para que esses grupos sociais funcionassem como legitimadores de seus projetos de governo.

A ACV se constituiu com o apoio do governador da época, Jerônimo Monteiro, que “escorou-se na atuação dos comerciantes, que eram os principais interessados em que o Espírito Santo abandonasse a timidez econômica” (SANTOS, 2011, p. 85). Jerônimo Monteiro criou o Distrito Industrial de Cachoeiro do Itapemirim, porém, por uma conjuntura de fatores, inclusive a ausência de apoio privado, o projeto fracassou. A ACV não conferiu a base necessária para o desenvolvimento do projeto.

Jones Santos Neves e Carlos Lindenberg, governantes que optaram por um projeto de modernização da gestão do estado capixaba, perceberam que a consolidação desse projeto dependeria de legitimação política, e viram nas entidades do sistema de representação patronal, em especial a Findes, essa legitimação.

¹⁴ Isso vai ao encontro da tese de Diniz e Boschi (2000) de que o Estado exerce um papel de indutor das formas de organização e de atuação dos empresários como atores coletivos.

Nos dois casos, as entidades de representação empresarial se formaram com o apoio dos governantes, indicando uma forte conexão entre Estado e grupo de interesses. Os governantes viram na formação destes grupos sociais um fator de legitimação de seus respectivos projetos de governo. Mais do que legitimação política, ciente da debilidade técnica da máquina administrativa, governantes como Carlos Lindenberg (1959-1962), Christiano Dias Lopes Filho (1967-1970) e Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1974) utilizaram-se da Findes como um órgão consultivo e técnico. No Espírito Santo, o Estado não foi uma ameaça aos interesses empresariais, mas indutor do processo de formação de suas entidades.

b) O processo de formação das entidades de representação empresarial imprimiu fortes marcas na identidade destes grupos e, especialmente, na sua relação com o poder público.

Não houve no Espírito Santo constituição de entidades de classe fortes fora do modelo corporativista implantando por Vargas. A (re) organização¹⁵ política dos empresários na década de 1950, com a fundação da Fecomércio e da Findes, não competiu com um sistema privado de representação. Assim, a duplicidade de representação não é algo constituinte da identidade dos empresários no estado, como foi em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Os frágeis empresários capixabas viram no sistema corporativista um meio de atrair recursos federais para o estado, haja vista as benesses decorrentes do pertencimento ao sistema oficial. Em um contexto de: i) fragilidade dos setores industriais; ii) inexpressividade política e econômica do estado no processo de tomada de decisões em políticas nacionais e; iii) debilidade do aparato administrativo e financeiro do governo local, não fez sentido, no Espírito Santo, entidades de representação de caráter privado constituídas com o intuito de fazer frente ao controle do Estado.

Na ausência de entidades privadas de representação dos interesses empresariais e na ausência de entidades trabalhistas consistentes houve a possibilidade de justaposição de interesses públicos e privados. O que pode ser constatado na ampla participação da Findes na elaboração dos planos governamentais que nortearam o desenvolvimento do estado.

¹⁵ A Associação Comercial de Vitória representou, de modo geral, uma organização dos “empresários” no estado, embora, sua tendência à defesa dos interesses agroexportadores, ligados a monocultura do café, os impedisse de lutar por um projeto de desenvolvimento local.

Por fim, o fato de os primeiros sindicatos industriais, criados como o intuito de institucionalização da entidade de grau superior, terem sido “fabricados”, ou seja, não terem contado com grupos sociais representativos daquele setor, significou, em última instância, maior homogeneidade dos interesses empresariais representados quase que exclusivamente pela Findes, evitando disputas internas e facilitando o trato com o governo.

c) Empresários e governo estabeleceram relações mutuamente vantajosas, uma vez que as entidades empresariais dispunham da expertise que faltava ao aparato burocrático administrativo do Estado.

A entidade de representação empresarial mais sólida que se estabeleceu no Espírito Santo ao longo do século XX foi a Findes. Não foi a única, mas indubitavelmente foi a que maior importância teve na demarcação dos interesses privados junto ao Estado e na formação de lideranças empresariais e políticas.

A atuação da Findes se confundiu com o governo Lindenberg e com o governo Christiano Dias Lopes Filho, como apresentado anteriormente. A carência de um quadro técnico dentro da estrutura do Estado e a baixa disponibilidade de recursos financeiros abriram margens para que tais governadores buscassem a Findes para suprir esses déficits.

Além disso, os três governadores que se seguiram, Arthur Gerhardt, Elcio Álvares e Eurico Rezende, participaram do quadro técnico da Findes, com destaque para Arthur Gerhardt que estruturou a área técnica da Federação das Indústrias. Essa transição de lideranças do quadro da Findes para o Executivo estadual, em especial no período militar, expressa bem a sobreposição de interesses entre as duas esferas.

2.3. Corporativismo e estrutura de representação no Espírito Santo: breves considerações

O processo de industrialização tardia do Espírito Santo é um elemento essencial para compreender a formação das entidades de representação empresarial no estado. A formação do empresariado capixaba como ator político relevante no cenário estadual foi um processo forçado por alguns governantes e empresários que almejaram a modernização da economia do estado. Nesse sentido, entidades sindicais surgiram antes

mesmo de seus setores econômicos estarem estruturados. Não houve formação de entidades paralelas ao modelo corporativista de representação de interesses. Estes, entre outros fatores apontados no decorrer do capítulo, mostram que o processo histórico de articulação de interesse entre Estado e empresariado no Espírito Santo não segue a mesma lógica do que ocorreu no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Além disso, no Espírito Santo é possível identificar a ativa participação da Findes, uma entidade do sistema corporativista, com os governos ligados a um grupo político.¹⁶ Essa parceria resultou em um projeto que norteou o desenvolvimento do estado nas décadas de 1960 e 1970. Isso significa dizer que os interesses empresariais representados por essa entidade foram contemplados ao longo dessas décadas e confirma um amplo domínio do sistema corporativista na estrutura de representação no Espírito Santo. O monopólio das entidades ligadas ao sistema corporativista deixou fortes marcas na estrutura de representação do estado. Nota-se atualmente, mesmo em entidades fora do sistema corporativista, uma tendência do empresariado a buscar acesso privilegiado ao processo decisório via Executivo, característica típica do sistema corporativista.

As mudanças estruturais ocorridas no Brasil ao longo da década de 1980 tiveram implicações também na estrutura de representação de interesses, fortalecendo entidades de representação fora do sistema sindical (DINIZ e BOSCHI, 2000). Nas regiões mais industrializadas, em especial Rio de Janeiro e São Paulo, as associações foram ativadas e passaram a atuar de forma complementar ao sistema sindical. Já no Espírito Santo não se criou um modelo de representação alternativo que viesse a cobrir as lacunas deixadas pelas entidades corporativas. Daí criou-se um “déficit de representação empresarial” em relação à participação de entidades de representação empresarial na definição dos rumos políticos e econômicos do estado se comparada à atuação que a Findes teve na década de 1960 e 1970. Os motivos vão, vale reforçar, desde a crise econômica da década de 1980, que diminuiu o ritmo de investimento dos governos militares, até as transformações políticas decorrentes do próprio processo de redemocratização que foi fechando os canais comumente utilizados pelas entidades de representação corporativista.

Esses canais [predominantes na década de 80] incluíam contatos institucionais estabelecidos através das organizações corporativas de empresários (como as Federações de Indústria e Comércio), e os “anéis burocráticos” (Cardoso, 1975), alianças que se estabeleciam entre representantes do setor privado e os burocratas responsáveis pelas agências setoriais do Estado, criando vínculos clientelísticos com o objetivo de traduzir os interesses específicos em políticas concretas. Nos meios acadêmicos do país existe um relativo consenso em torno da idéia

¹⁶ Políticos que constituíram o Partido Social Democrata (PSD) e que, com o governo militar, passaram para a Arena.

de que existe uma tendência do empresariado brasileiro a desfrutar “apoliticamente” do aparato de estado através de contatos pessoais e de anéis burocráticos, em vez de organizar-se politicamente para buscar, pela via partidária e com apoio popular, o controle explícito das políticas de Estado.(GROS, 2003, p. 279)

O fechamento dos “anéis burocráticos”, ou seja, dos mecanismos informais que privilegiava a determinados grupos econômicos privados o acesso às decisões e aos recursos estatais gerou descontentamento no empresariado nacional. A perda de influência tanto das associações quanto das entidades do sistema sindical, culminou na reestruturação do sistema de representação dos interesses na década de 90, seja com o surgimento de novas entidades, seja com a transformação de entidades tradicionais, como a Fiesp e a CNI.

Em nível nacional, no período pós redemocratização, a CNI, principal entidade do sistema corporativista, tornou-se o grande empreendedor político do empresariado. Posto alcançado ao buscar adequar suas estratégias ao novo ambiente político institucional e ao conseguir mobilizar o empresariado industrial em torno de uma questão comum, a redução do *custo Brasil* (MANCUSO, 2007). Já a Findes não acompanhou as mudanças no cenário político econômico e, sem a reestruturação necessária, não ocupou o papel de empreendedor político do empresariado capixaba. Nem a crise econômica pela qual passou o Brasil com o fim do “milagre econômico” – motivo de mobilização do empresariado nacional (BIANCHI, 2001) – nem o processo de redemocratização provocaram mobilização desse grupo regional.

A mobilização do empresariado no estado só ocorreu, no início dos anos 2000, quando este se atentou para o fato de que o Espírito Santo vivia uma profunda crise político-econômico-institucional. Contudo, a Findes não participou deste processo, pois o empresariado capixaba optou por novos instrumentos para satisfazer suas demandas, criando uma entidade de representação de interesses empresariais fora da estrutura corporativa: *o Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação*.

III. O MOVIMENTO EMPRESARIAL ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO

Este capítulo tem por objetivo compreender o processo de formação e a estruturação interna do *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação*. No primeiro tópico, discutem-se as motivações para uma parte do grupo empresarial capixaba – que historicamente priorizou a representação pelo sistema corporativo – criar uma entidade em outros moldes institucionais. A chave da resposta está na ambiência político-institucional do Espírito Santo. O segundo tópico assinala os diagnósticos que subsidiaram a criação da entidade. O terceiro tópico tem por objetivo esclarecer qual o formato institucional adotado pelo *Espírito Santo em Ação* e porque esse formato foi escolhido em detrimento de outros. Os demais tópicos buscam caracterizar elementos organizacionais da entidade estudada. Esses aspectos são importantes para evidenciar a diferença entre a entidade e as antigas formas de organização empresarial, o que, por sua vez, também tem implicações nas formas de conexões entre o grupo estudado e o poder público, tema do capítulo seguinte.

3.1. Ambiência política e econômica no Espírito Santo: o desejo de mudança e o surgimento do *Espírito Santo em Ação*

Ao explorar a trajetória político-institucional recente do estado do Espírito Santo, considerando o quadro das mudanças institucionais, Zorzal e Silva (2010) pondera que os vínculos entre as dimensões da política e da economia não constituem sistemas independentes e que o contexto histórico que molda as instituições não pode ser ignorado. Nesse sentido, “a noção de dependência de trajetória (*path dependency*) auxilia a decifrar o possível sentido da mudança, na medida em que joga luz sobre a existência de legados políticos influenciando sobre escolhas políticas subseqüentes” (ibid. p.7). Seguindo essa linha conceitual, a autora argumenta que,

quando foram restauradas as regras do jogo democrático, os atores políticos que estiveram à frente das inovações institucionais — em especial Christiano Dias Lopes e Arthur Carlos G. Santos —, ao saírem do centro do palco político, não deixaram sucessores comprometidos com as inovações realizadas; nem tampouco haviam se constituído na sociedade atores que pudessem construir coalizões em condições de definir e pactuar rumos geradores de efeitos positivos para a economia e a sociedade capixaba como um todo. (ibid. p. 17)

A ausência de estratégia dos atores políticos, somada ao fragmentado e frágil sistema partidário, refletiu, ao longo da década de 1980 e 1990, em uma série de crises que marcaram negativamente o cenário político-institucional do Espírito Santo. Situação que se iniciou no governo de Gerson Camata (1983-1986) e foi se agravando gradativamente nos governos de Albuíno Azeredo (1991-1994) e Vitor Buaiz (1995-1998), atingindo uma

situação insustentável durante o governo de José Ignácio (1999-2002). Durante este período, o estado enveredou em uma trajetória de deterioração das instituições e organizações políticas ocasionando perda de eficiência administrativa e credibilidade política (ZORZAL E SILVA, 2010; PEREIRA 2004).

O processo de degradação institucional não atingiu exclusivamente o Executivo, mas também o Legislativo. Segundo Pereira (2004), a solidez institucional da Ales era muito baixa em decorrência, entre outros fatores, da desestruturação do sistema partidário estadual. Com isso, os grupos de apoio ao governo se rearranjavam constantemente e a organização do processo legislativo, através da mediação das bancadas partidárias, foi inviabilizada. Sem bancadas partidárias sólidas, a disciplina do núcleo governista ficou incerta. O Executivo precisou buscar o apoio de deputados que não compunham a base governista para formar maioria e ter sua agenda aprovada.

Em casos de bancada minoritária ou de indisciplina da base governista, uma das estratégias do Executivo é adotar a negociação pontual com os deputados. No entanto, no Espírito Santo, com a perda de agenciamento dos partidos houve delegação de autoridade para as lideranças internas (mas não partidárias) da Ales que, por sua vez, organizaram uma bancada independente e passaram a negociar em bloco com o governo (PEREIRA, 2004). Houve, no período, uma crescente concentração de poder na Ales, tornando o presidente da Casa e das principais comissões (Comissão de Constituição e Justiça e Comissão de Orçamento) lideranças internas com controle da agenda legislativa. Essas lideranças passaram a monopolizar os cargos fundamentais para o andamento do processo Legislativo, pressionando os governadores a negociarem apoio “no varejo”, ou seja, fora da lógica partidária e atendendo a seus anseios pessoais. “Porém, a marca comum seria a relativa perda do poder de agenda e de controle sobre o processo Legislativo que os governadores de então passaram a expressar” (ZORZAL E SILVA, 2010, p. 49)

Aqui cabe um parêntese: as principais lideranças internas da Ales no período foram envolvidas em acusações de participação no crime organizado. Também incutem sobre o ex-governador José Ignácio acusações criminais abertas pelo Ministério Público. Para Pereira (2004), as atividades criminosas ou de corrupção, mesmo se constituindo em recursos de poder externos ao jogo político, tendem a diminuir custos de ação coletiva, quando, por exemplo, a propina convence parlamentares a aprovarem uma matéria polêmica. No Espírito Santo, em 2001, o governo apresentou e os parlamentares aprovaram uma PEC que permitia privatizar o Banestes. Posteriormente, o Ministério Público iniciou processo judicial para investigar pagamento de propina a parlamentares

para que votassem favoravelmente à matéria. O autor faz a ressalva de que, se confirmadas as acusações (já houve condenação judicial em algumas instâncias), essa “talvez até seja de fato a melhor explicação para a falta de esforço do governador em formar uma bancada governista sólida.” (ibid, p.148).

No Espírito Santo houve um fortalecimento pernicioso do Legislativo, devido à concentração de poder em algumas figuras parlamentares que passaram a utilizar o “poder de chantagem” para espoliar o Executivo. O Legislativo inverteu a lógica que corresponde ao modelo típico em que cabe ao Executivo definir as estratégias de negociação com o Legislativo. Os parlamentares, através de projetos cuja constitucionalidade era questionável, chegaram até mesmo a “usurpar” a atribuição do Executivo de legislar sobre tributação.

A agenda legislativa foi afetada pela crise política. (...) O governo perdeu iniciativa e, mais relevante ainda, os parlamentares assumiram uma postura mais ativa em termos de proposição de matérias relevantes. Algumas delas foram derivadas diretamente da crise, como um PLC que proibiu o Executivo de mudar a estrutura administrativa por decreto e um PL versando sobre transferência de créditos tributários. O enfraquecimento do Executivo abriu espaço para que se aprovasse uma PEC que deu aos parlamentares o poder de iniciativa em matérias tributárias, em que pese o fato da constitucionalidade sobre este tema ser controversa. Em outros casos, assuntos de estrito interesse dos parlamentares ou dos interesses que representavam entraram em cena. Foram aprovadas PECs versando sobre regras acerca da nomeação para o cargo de Delegado-Chefe da Polícia Civil e de membros da Procuradoria Geral do Estado. Por fim, foi aprovado um PL explosivo, que proibiu o plantio de eucalipto no território do Espírito Santo. Há uma grande empresa dedicada à produção de papel no estado, a Aracruz Celulose, que foi prejudicada pela medida. O governo conseguiu aprovar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra esta lei. (PEREIRA, 2004 p.147. Grifos nossos)¹⁷

Na presente análise optou-se por mencionar os fatos que marcaram o governo José Ignácio, por estes serem mais emblemáticos no sentido de evidenciar o poder de chantagem dos parlamentares frente ao governo naquele momento. Contudo, essas características estiveram presentes nos governos anteriores (PEREIRA, 2004).

Nota-se que não houve de fato um fortalecimento do Poder Legislativo, mas sim fortalecimento de lideranças internas – e não partidárias – com perda de agenciamento do Executivo e dos partidos. A transferência da lógica da ação parlamentar centrada nos partidos para a lógica centrada nos parlamentares teve efeitos perversos na medida em

¹⁷ Nas entrevistas realizadas com empresários também foram mencionados os projetos citados por Pereira, considerados pelos entrevistados como altamente prejudiciais aos interesses de empresários estaduais. Outro projeto citado foi a cobrança de ICMC retroativo para veículos de comunicação. “A Rede Gazeta ficou apavorada” (E1).

que estas lideranças eram “conservadoras e predatórias” e impuseram “dificuldades de várias ordens aos governantes que estiveram à frente do Executivo neste período” (ZORZAL E SILVA, 2010, p. 49).

As práticas políticas dos atores que estiveram à frente do poder político tanto do Legislativo quanto do Executivo mostraram-se altamente danosas para a institucionalização das instituições democráticas do estado. Vale lembrar que um comportamento independente dos parlamentares com relação às proposições do Executivo não indica necessariamente que a relação do Legislativo/Executivo tenha se tornado mais qualificada. No caso analisado, as inúmeras acusações de envolvimento dos atores políticos em atividades ilícitas explicam, em grande parte, a crise político-institucional pela qual passou o Estado. As instituições políticas e as organizações do estado do Espírito Santo entraram numa rota de inflexão negativa e perderam a capacidade de acompanhar as mudanças no cenário nacional e no internacional.

Os escândalos de corrupção, somados ao agravamento da situação econômica interna, criaram um clima de insatisfação na sociedade capixaba, com reflexos na conjuntura eleitoral de 2002.

Desde meados da década de noventa, atores relevantes na cena econômica, na sociedade civil e na cena política começaram a se dar conta de que era preciso ir além da cômoda postura de apenas financiar candidatos ou apoiá-los nos pleitos eleitorais de acordo com suas preferências. A idéia de que era preciso pensar mais seriamente sobre os rumos futuros do Espírito Santo foi sendo colocada na agenda pública. Mais do que financiar e eleger determinados candidatos, a tecla de que também era preciso acionar e mobilizar forças sociais e políticas para formular e pactuar minimamente um projeto político condizente com o perfil das mudanças ocorridas no Espírito Santo passou a permear os debates nas arenas intelectuais e políticas do estado. (ZORZAL E SILVA, 2010, p.50)

Houve mobilização de alguns setores da sociedade que passaram a organizar fóruns de discussão visando superar o conturbado momento político pelo qual passava o Espírito Santo. Marta Zorzal e Silva, que inclusive participou desses fóruns de debates, aponta que as mudanças almejadas

deveriam restaurar a moralidade no trato dos negócios do estado e, não menos relevante, investir contra as redes de relações que haviam dado livre trânsito ao crime organizado nos órgãos e aparatos do poder público estadual. Movimentos Sociais, ONG's e Fóruns foram mobilizados nesse sentido. Entre eles vale destacar o Movimento Reage Espírito Santo, o Fórum dos Partidos de Oposição ao Governo José Ignácio, a criação da ONG Transparência Capixaba, a participação do Ministério Público Estadual, que, ao lado da imprensa, sustentaram uma ampla mobilização contra a violência, a impunidade e o crime organizado no estado do Espírito Santo (ZORZAL E SILVA, 2010, p.52).

No Espírito Santo, a profunda crise de legitimidade da Ales incitou diversos atores políticos, em geral não partidários, a mobilizarem esforços em busca de promoverem moralização institucional. Nesse cenário, o governador eleito em 2002, Paulo Hartung, buscou legitimidade nos atores políticos em evidência na sociedade capixaba para executar seu projeto de governo. Esse apoio foi fundamental para fortalecer o Executivo, trazer visibilidade para as ações dos parlamentares e mudar o padrão de relação entre Executivo e Legislativo.

No Espírito Santo, pode-se dizer que os atores sociais avessos à crise política foram exógenos à Ales, o que, por sua vez, teve consequências no padrão de interação da Casa com o Executivo e com a sociedade, mas não através do fortalecimento da instituição Legislativo. As lideranças internas do período anterior perderam espaço na Ales, porém, o Legislativo capixaba não aperfeiçoou mecanismos que lhe permitissem ganhos substanciais no que tange a produção legislativa e poder de agenda frente o Executivo.¹⁸

Em síntese, no limiar dos anos 2000 o Espírito Santo enfrentava o ápice de uma crise político-institucional e econômica que afetava o desenvolvimento econômico do estado e vinha se agravando há mais de uma década. Atores relevantes no cenário econômico, no cenário político e em setores da sociedade entenderam que era preciso formular e pactuar um projeto político que permitisse aproveitar as oportunidades trazidas pelas perspectivas de desenvolvimento econômico em curso no estado. Para isso, tal projeto político deveria romper com a lógica imposta pelas “lideranças conservadoras e predatórias” que dominavam as instituições estaduais naquele momento (ZORZAL E SILVA, 2010).

Dentro desse processo de mobilização social, os empresários capixabas também tiveram papel decisivo, uma vez que não só integraram o grupo que clamava por mudanças, mas também, a partir do entendimento que as questões políticas eram vitais para o sucesso de seus negócios, passaram a adotar uma postura proativa em relação à política. Em outras palavras, os empresários capixabas que, desde a década de 1970, haviam se

¹⁸ É interessante notar que o estado de Minas Gerais passou por um processo similar, porém, com resultados diferentes. Lá, também, a crise política gerou insatisfação geral e levou forças extra-político-partidárias (no caso, os servidores da Assembléia) a proporem mudanças institucionais (ANASTASIA, 2001). A diferença é que em Minas Gerais a crise de legitimidade que atingiu o Legislativo foi atacada por atores internos à instituição (técnicos). Como resultado a Alemg sofreu inovações institucionais que aumentaram a *accountability* e a *responsiveness* da ordem pública e impactaram na interação política da Casa tanto com os cidadãos quanto com o Executivo. Essas mudanças institucionais permitiram à Alemg apresentar traços distintivos em relação aos demais Legislativos, já que se tornou proativa e com capacidade substantiva de produzir legislação.

distanciado das questões políticas, perceberam o quanto isso poderia ser arriscado para a construção de um cenário econômico favorável.

Os empresários não ficaram indiferentes, até porque o quadro de crise política e econômica e de ausência de estratégias de desenvolvimento por parte do poder público teve impactos nos rumos da economia estadual e, conseqüentemente, em seus empreendimentos. O Estado encontrava-se em dificuldades financeiras e administrativas que inviabilizavam a expansão e até mesmo a permanência de grandes empresas no Espírito Santo. A falta de investimento em infraestrutura, somada às práticas abusivas do poder público, levou algumas empresas a transferirem suas sedes para outros estados, afetando as empresas locais que integravam aquelas cadeias produtivas.

Tanto na década de oitenta quanto na década de noventa a economia capixaba não apresentou um desempenho que justificasse todo o seu potencial. Sobretudo as crises das administrações estaduais, de caráter fiscal e financeiro, acabaram por comprometer fortemente as iniciativas de promoção do desenvolvimento. (...) Na década de noventa, a crise vai além de uma crise de governança, passando a ser caracterizada também como uma crise de governabilidade, com sérias conseqüências, tais como, crise política e institucional, com perda, por parte do governo do Estado, de credibilidade e capacidade de liderança; situação de ruptura na relação público-privado; crise de interlocução; crise de representação política, com o descolamento dos representantes políticos dos anseios da população; ausência de um projeto para o Estado; e ausência de lideranças empresariais com capacidade de mobilizar reações à crise. (CALIMAN, 2002, s/p).

A solidez institucional é muito apreciada pelos empresários por reduzir as margens de incertezas do planejamento em longo prazo. Com o agravamento da crise político-institucional, o ambiente tornou-se altamente instável e, conseqüentemente, prejudicial para o empresariado.

O que o empresário mais procura é segurança de continuidade das normas, segurança de respeito às regras que estavam valendo na época que ele decidiu o investimento. (...) O empresário gosta de estabilidade e regras. Nós abrimos mão de normas que nos beneficiam por normas estáveis. (E7)

Alguns atores relevantes do cenário econômico, interessados em participar da construção desse novo projeto político, concluíram que as mudanças desejadas passariam necessariamente pela derrota do grupo político à frente do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Para tanto, era imprescindível apoiar um candidato que não compactuasse com a lógica vigente. Os empresários (e também a “sociedade civil” nos termos de Zorzal e Silva) apoiaram Paulo Hartung.

O *Espírito Santo em Ação* só foi criado formalmente em 2003. Antes disso, a entidade “estava delimitada ao campo das ideias” - termo utilizado pelos próprios empresários -, não tendo, portanto, participação formal na mobilização para o pleito de 2002. Já os seus idealizadores se articularam para apoiar um candidato, Paulo Hartung, que, de acordo com a visão empresarial, estava comprometido com uma concepção de gestão pública voltada para o equilíbrio, o planejamento e a moralização da administração pública. “Houve um apoio explícito à campanha do Paulo Hartung, como uma solução possível, e houve um apoio explícito ao projeto do Paulo Hartung.” (E1)

Não, nós não colocamos o Paulo Hartung. Nós apoiamos a escolha do Paulo Hartung, porque também a classe política [empresarial] se ressentia de uma desmoralização que tava crescente, (...) Simplesmente, esse grupo apoiou a candidatura do Paulo: articulou junto ao meio empresarial – pediu um apoio – todas as lideranças, que a gente tinha contato com as lideranças religiosas e tudo, tudo fazendo a cabeça para a gente sair daquela crise violenta que tinha naquela época. Foi isso. (E4)

Por fim, vale fazer algumas considerações sobre as eleições de 2002 e a conseqüente mudança de rumos do estado. Uma contradição marcava o cenário político capixaba, pois o perfil das forças políticas à frente da prefeitura de Vitória na década de 1990 era substancialmente diferente daquele na direção do estado, com destaque para o próprio Paulo Hartung, que esteve à frente da prefeitura da capital no período de 1993 a 1996. Dos poderes municipais não só da prefeitura de Vitória como também de municípios como Serra e Colatina emergiram novas lideranças políticas que possibilitaram uma articulação com as forças sociais, visando restaurar as instituições e organizações do governo estadual (ZORZAL E SILVA, 2010).

Nesse contexto, as forças oposicionistas ao governo José Ignácio predominaram nas eleições. A coligação liderada por Paulo Hartung venceu no primeiro turno com 54,0% dos votos, enquanto a coligação ligada a Max Mauro ficou em segundo com 41,5%. Os dois candidatos receberam a maioria esmagadora dos votos, o que demonstra o repúdio àqueles que representavam a situação. Paulo Hartung com um programa de governo apresentado na campanha eleitoral centrado na reconstrução do Espírito Santo e no combate ao crime organizado foi o vitorioso ao governo do estado em 2002 (ZORZAL E SILVA, 2010). A mudança desejada começava a se concretizar.

3.2. O *Espírito Santo em Ação*: identificando oportunidades

Em um cenário de grande instabilidade, uma parcela do empresariado capixaba percebeu a necessidade de se organizar. Em um primeiro momento, os idealizadores do *Espírito Santo em Ação* organizaram uma chapa para disputar a eleições da Findes. Mas, segundo os entrevistados, houve interferência do governo José Ignácio na definição da diretoria da Findes, o que inviabilizou este canal de representação para aqueles empresários que desejavam romper com o tipo de governo que se instaurara no Espírito Santo. Os empresários que fundaram o *Espírito Santo em Ação* não acionaram a Findes, tradicional entidade de representação dos interesses empresariais no Espírito Santo porque, segundo eles, “Esse grupo [de corrupção], que dominava Executivo, Legislativo e Judiciário, e os impasses das instituições, acabou também ingressando na representação empresarial.” (E1)

Naquele momento nós tínhamos saído de um processo de eleição na Findes que foi muito marcante porque houve uma interferência do Governo do Estado com seu secretariado, [com] o Banco do Estado [BANESTES] com o Banco de Desenvolvimento [BANDES], esse povo todo, Tribunal de Contas, a Assembleia, todo mundo se meteu na eleição da Federação das Indústrias no ano 2000 e isso criou uma reflexão de até onde isso era uma coisa boa para o estado. E a conclusão, é claro, [foi] que não era... e que de alguma maneira isso poderia acontecer em outras entidades e que era preciso criar uma entidade que fosse uma reação e que ficasse imune a esse tipo de interferência externa. (E3)

Essa tentativa frustrada de eleição aos cargos dirigentes da Findes, de um grupo que, aliás, tinha vínculo com o projeto de desenvolvimento da década de 70,¹⁹ desencadeou a criação de uma nova entidade de representação fora do sistema corporativista.

Os idealizadores do *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação* buscavam, segundo o discurso de justificção dos membros, uma autonomia que, naquele contexto, não era vista como possível dentro do sistema corporativista, não só pela rigidez hierárquica decorrente do vínculo legal com o poder público, mas principalmente pela existência de práticas “contaminadas” que permeavam uma ampla gama de instituições públicas e privadas. Assim, a motivação para criação da entidade foi a insatisfação de uma parte do empresariado capixaba com o ambiente político-institucional do estado e com a postura da Findes de não se contrapor àquela situação.

¹⁹ Entre os membros fundadores do *Espírito Santo em Ação* está Arthur Carlos Gerhardt Santos, ex-governador (1971-1974) e um dos fundadores da Findes, João Gualberto Vasconcellos e Orlando Caliman, estudiosos do ex-governador Christiano Dias Lopes Filho (1967-1970), além de Carlos Lindenberg Filho, filho do ex-governador Carlos Lindenberg e Chefe de Gabinete de seu segundo governo.

Alguns empresários que posteriormente tornaram-se membros do *Espírito Santo em Ação* iniciaram conversas informais para discutir a situação estadual. Antes mesmo da fundação, buscaram produzir conhecimento sobre a economia capixaba e sobre experiências de participação empresarial no Brasil, com o intuito de se posicionar e avaliar a capacidade de organização do empresariado capixaba (E2). O resultado foi a produção do documento *Espírito Santo Competitivo: Uma Estratégia de Desenvolvimento com base em Arranjos Produtivos*, que fez a seguinte constatação:

Na década de noventa, a crise vai além de uma crise de governança, passando a ser caracterizada também como uma crise de governabilidade, com sérias conseqüências, tais como:

- Crise política e institucional, com perda, por parte do governo do Estado, de credibilidade e capacidade de liderança;
- Situação de ruptura na relação público–privado: crise de interlocução;
- Crise de representação política, com o descolamento dos representantes políticos dos anseios da população;
- Ausência de um projeto para o Estado;
- Ausência de lideranças empresariais com capacidade de mobilizar reações à crise. (CALIMAN, 2002, s/p)

No documento, argumenta-se no sentido de que o paradigma de desenvolvimento proposto é positivo para as empresas e também para os governos, porque torna mais claras e previsíveis as intervenções governamentais a serem realizadas em uma determinada região. Ressalta-se, ainda, a importância das ações governamentais para o sucesso da atividade empresarial. “Assim, passam a ser importantes os relacionamentos, a formação de redes de interesse comum que acabam facilitando o intercâmbio de informações e as transações agregadoras de valor.” (CALIMAN, 2002, s/p) Tendo em vista que o referido documento foi a base para a criação do *Espírito Santo em Ação*, é possível ter uma noção, através do trecho transcrito acima, de por que a relação público-privada tornou-se o eixo central da entidade.

Entre as condições necessárias para o fortalecimento de um arranjo produtivo foram citados: i) participação ativa dos governos, mas sob a liderança do setor privado, pois este estaria mais preparado para identificar problemas e propor soluções, por não ser movido por questões de caráter político; ii) relações pessoais mobilizadas para a facilitação de processos de inovação, pois melhorariam o fluxo de informação; iii) ancoragem institucional, tanto do lado do setor público (com menção à Secretaria de Desenvolvimento), quanto do lado do setor privado. Os entrevistados não mencionam, mas o *Espírito Santo em Ação* foi criado com o intuito de oferecer tal ancoragem institucional.

Com o objetivo de fundamentar o novo modelo de desenvolvimento proposto, os Arranjos Produtivos Locais foram classificados como: em “consolidação” e “com grande potencial

de crescimento”. A partir daí o *Espírito Santo em Ação* organizou sua forma de atuação sob a lógica de funcionamento dos Arranjos Produtivos Locais (APL's). Vale mencionar que a estrutura organizacional foi escolhida a partir da observação de experiências de representação empresarial ocorridas no Brasil e, ainda, com o subsídio de uma pesquisa que traçou o perfil dos empresários por segmento da economia capixaba.²⁰

A pesquisa com os empresários teve como objetivo captar a perspectiva de engajamento político desse grupo, ou seja, a recepção e a adesão que a criação de uma entidade de representação teria por parte do empresariado capixaba. Além disso, a pesquisa identificou a visão dos empresários sobre a política local e a importância que conferiam à articulação entre poder público e setor privado.

Essa pesquisa,²¹ realizada de outubro a novembro de 2002, detectou que 82,86% dos empresários pesquisados consideravam muito importante o papel dos governos para o desenvolvimento do segmento, e que 52,7% associavam o desempenho do segmento econômico da sua empresa à política que seria adotada no próximo governo. Para a maioria dos entrevistados (63,43%), porém, o Estado não dispunha naquele momento de um projeto de desenvolvimento. Além desse fator, a falta de uma liderança política também era considerada como um impedimento para o Espírito Santo alavancar seu desenvolvimento. Entre os pesquisados, 59% consideravam ainda que a participação do empresariado na condução do desenvolvimento econômico era pouco expressiva ou deficiente.

Em termos gerais, os dados mostram uma visão pessimista da situação política do estado por parte da classe empresarial. A Tabela 1 mostra que a avaliação das lideranças políticas capixabas que atuavam na esfera federal (senadores e deputados federais) era melhor que aquelas que atuavam no cenário estadual (deputados estaduais e governo). Os números indicam que 61% dos empresários entrevistados avaliaram as lideranças estaduais como ruins ou péssimas, enquanto a avaliação ótimo ou bom não alcançou 8%. Como se constata, os dados denotam baixo grau de legitimidade das lideranças capixabas. Por sua vez, as lideranças capixabas estaduais atuantes no âmbito

²⁰ O documento identificado como “Pesquisa Empresários - 2003”, foi sintetizada (em uma página), tornando-se o quarto e último capítulo do documento “Espírito Santo Competitivo”, que aponta, em linhas gerais, as conclusões da pesquisa com os empresários. Porém, para a realização desta dissertação, tivemos acesso à íntegra da pesquisa, cujos dados mais significativos são apontados ao longo desta seção.

²¹ A pesquisa, realizada pela empresa Futura Consultoria (de propriedade de três dos fundadores do *Espírito Santo em Ação*), foi quantitativa (com intervalo de confiança de 95%) com a aplicação de 175 entrevistas junto aos empresários de nove setores da economia (Bebidas e Alimentos, Confeção, Turismo, Fruticultura, Café, Mármore e Granito, Metalmeccânico, Moveleiro e Comércio Exterior) tomando por base um cadastro fornecido pela Findes.

federal, apesar de melhor avaliadas, naquele momento também não gozavam de confiança dos entrevistados, tendo uma avaliação de ótimo ou bom de apenas 16%.

Tabela 1. Avaliação da atuação das lideranças políticas do Espírito Santo como intermediadoras dos interesses econômicos

Opções	No âmbito nacional (%)	No âmbito estadual (%)
Ótimo	2,29	0,57
Bom	16,00	6,86
Regular	38,86	30,86
Ruim	24,57	22,29
Péssimo	17,14	38,86
NS/NR	1,14	0,57
TOTAL	100	100
Índice de Aprovação	76,58	46,28

Fonte: Pesquisa Empresários (2003). Grifos nossos.

A maioria dos entrevistados (88,6%) considerava importante a participação dos empresários na política. Instigados a apontar como a participação dos empresários poderia se reverter em resultados concretos para a classe, 50,9% apontaram que seria através da participação na definição das prioridades de governo, para 32,6% seria através do fortalecimento das instituições de classe e 15,4% responderam que seria influenciando a política (sem especificar de que forma ocorreria essa influência).

Dos entrevistados, 82,3% eram filiados a um sindicato ou associação empresarial e só 8% eram filiados a algum partido político. A propensão a participar de entidades de representação foi mais alta do que a de participar diretamente da política. Ao serem questionados “como reagiria se alguém lhe propusesse uma forma de unir os empresários para participar mais ativamente da política do Estado”, 77,14% “apoiaria, desde que organizado e dentro de determinados princípios” e 20% “apoiaria totalmente”.

O documento *Espírito Santo Competitivo* contribuiu para os idealizadores do *Espírito Santo em Ação* sintetizarem uma proposta de desenvolvimento para o Espírito Santo e ainda conseguirem sondar a receptividade dos empresários dos principais setores econômicos quanto à criação de uma nova entidade de representação empresarial. Com esses instrumentos e com um diagnóstico sobre formas de participações empresariais a nível nacional que fugia à lógica do sistema sindical e das associações setoriais, optaram por criarem uma entidade com formato institucional de inspirações pluralistas diferente do modelo corporativista, predominante no estado até então.

Em entrevistas, os idealizadores do *Espírito Santo em Ação* apontaram três casos como fontes de inspiração para a formatação da entidade, sendo eles: o projeto *Cresce Minas*, a movimentação dos empresários para os pleitos do final da década de 1980 no Ceará e o *Movimento Brasil Competitivo*, cujo principal mentor é Jorge Gerdaud.

O modelo de desenvolvimento de Minas Gerais, que no passado era marcado pelo forte planejamento estatal, chamou a atenção devido à crescente participação do empresariado daquele estado no modelo de desenvolvimento regional, através da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg) com o *Projeto Cresce Minas*. A experiência de Minas Gerais teve forte influência na estruturação do *Espírito Santo em Ação*, principalmente no que tange ao modelo de desenvolvimento proposto. Há muitas semelhanças entre o documento *Cresce Minas – Um projeto Brasileiro* e o *Espírito Santo competitivo – Uma estratégia de desenvolvimento com base em arranjos produtivos* porque ambos identificam oportunidades de crescimento estadual no que denominam de “um novo paradigma de desenvolvimento” baseado nos arranjos produtivos.

Outra semelhança entre a experiência de Minas Gerais e a constituição do *Espírito Santo em Ação* é que ambos buscaram constituir uma instância catalisadora de interações interempresariais e entre empresas e poder público. Para o *Projeto Cresce Minas* (2000, p.97) “A implantação bem sucedida do conceito de *cluster* [arranjo produtivo] parte de um pressuposto básico: a adequada articulação das ações privadas e públicas”. Não por coincidência, esse pressuposto orientou a atuação do *Espírito Santo em Ação*. Os idealizadores do *Espírito Santo em Ação* encontraram, no exemplo de Minas Gerais, um modelo de desenvolvimento que se adequava à realidade econômica do estado do Espírito Santo, que seria mais facilmente coordenado por uma organização estruturalmente flexível e, principalmente, com primazia pela articulação com o setor público.

Além de defender um “novo paradigma de desenvolvimento”, os idealizadores do *Espírito Santo em Ação* buscavam intensificar a articulação política do empresariado como meio de interferir nos rumos do Espírito Santo. Nesse âmbito, os idealizadores do *Espírito Santo em Ação* também mencionaram a experiência do Ceará.

Na década de 80, os empresários do Ceará através da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Fiec) elaboraram uma proposta de desenvolvimento estadual, juntamente com um projeto político. A estratégia era eleger um governo afinado com a proposta da Fiec. Nos governos de Tasso Jereissati e Ciro Gomes os empresários

passaram a fazer apontamentos para o governo sobre a crise regional, o que deu origem, em 1991, ao *Pacto do Ceará* (PRESSLER e MATHIS, 2003).

Os idealizadores do *Espírito Santo em Ação*, que buscavam estabilidade institucional capaz de sustentar um projeto de desenvolvimento econômico mais sólido, consideraram a estratégia adotada pelos empresários do Ceará bem sucedida e concluíram que a existência de governo alinhado com os princípios defendidos pelo *Espírito Santo em Ação* era essência.

O *Pacto do Ceará* estreitou a ligação entre empresários e governantes e gerou uma estabilidade de regramento e uma estabilidade institucional (...) um projeto de alinhamento estratégico de longo prazo, que tirou o Ceará lá de baixo e o colocou em um nível completamente diferente. (E2).

Ainda em relação às experiências empresariais que serviram de base para a estruturação do *Espírito Santo em Ação*, a entidade também se espelhou em organizações como a *Ação Empresarial*, que tem como objetivo identificar interesses comuns do empresariado, atuando de forma complementar aos órgãos de classe e às ações diretas das próprias empresas em defesa de seus interesses, e, em especial, no *Movimento Brasil Competitivo* (MBC), ambos articulados por Jorge Gerdau Johannpeter. O MBC busca promover o aumento da eficiência e da competitividade de organizações públicas e privadas, reduzir despesas e aumentar receitas através da oferta de serviços de consultoria, prêmios e promoção de “boas práticas de gestão” (E9).

É interessante notar, por meio das experiências inspiradoras da entidade, que o cerne do *Espírito Santo em Ação* é a catalisação dos interesses privados e a interlocução desses com o poder público. Para isso, a organização atua menos como agente econômico direto e mais como formuladora de uma agenda substantiva, no sentido de elevar o empresariado como um ator político com propósitos e projetos.

Outra diferença do *Espírito Santo em Ação* com as federações é que o *Espírito Santo em Ação* tem uma agenda muito mais ampla. Ele começou a mostrar cedo que o empresário não queria só ser assistente. Ele queria ser protagonista de uma agenda mais ampla do que só a econômica. (E3)

Apesar de ter se inspirado em experiências de federações como a de Minas Gerais e a do Ceará, o *Espírito Santo em Ação* surgiu como uma crítica ao modelo de entidades de representação clássica. A entidade procurou um modelo organizacional próximo ao das entidades pluralistas: autônoma, autodeterminada, com participação voluntária e não ordenada hierarquicamente, como mostrará o restante do capítulo.

3.3. A proposta de uma entidade de representação empresarial com uma estrutura horizontal

No Brasil, no período de redemocratização, surgiram entidades empresariais de representação que buscavam defender os interesses empresariais diante de uma nova conjuntura política e econômica. Naquele momento, muitos empresários optaram por entidades com um formato institucional diferente dos experimentados até então como forma de tentar obter ganhos diferenciais na representação de seus interesses.

No Espírito Santo, até a década de 1990 as entidades de representação mais expressivas faziam parte do sistema sindical e, aparentemente, os empresários não se ressentiam desse monopólio. Contudo, com a derrota nas eleições da Findes em 2000, o grupo de empresários que veio a formar o *Espírito Santo em Ação* viu na criação de uma nova entidade a única forma de se fazer representar em um momento que eles sentiram a necessidade dessa representação, devido à crise institucional e suas consequências na economia do estado. Aproveitaram, com isso, a possibilidade de “corrigir” características do modelo sindical consideradas problemáticas por eles.

Para os formuladores do *Movimento Espírito Santo em Ação*, o sistema sindical restringe as possibilidades de atuação necessárias a uma entidade de representação porque, embora sejam geridas pelo setor privado, recebem recursos da União e obedecem às normas e legislação pertinentes, no caso a CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas). Além disso, consideram o modelo setorial, porque são agrupados por categoria, e hierárquico devido à assimetria entre sindicatos, federações e confederações. Daí os membros do *Espírito Santo em Ação* se reportarem à estrutura sindical como uma estrutura vertical.

As críticas giram em torno do que na CLT está definido como enquadramento sindical (relação de atividade e profissões e seus respectivos enquadramentos nas entidades sindicais). Com as transformações econômicas, essa classificação baseada em categorias econômicas ou profissionais tornou-se problemática, uma vez que uma mesma empresa pode desenvolver tanto atividade de um setor quando de outro. Isso ocorre quando, por exemplo, uma empresa cultiva, transforma e comercializa o produto. Na visão dos entrevistados, em uma época onde o processo de produção é mundial, esse tipo de classificação tende a restringir a representação das grandes empresas dentro do sistema sindical. A preferência de empresas dos setores modernos a se filiarem às associações setoriais ao invés dos sindicatos é uma realidade apontada por

Diniz e Boschi (2000). Segundo os autores, a distribuição das entidades de classe por setores de atividade industrial no Brasil mostra que, em setores tradicionais (madeira, vestuários, alimentos, entre outros) a filiação é de 69% em sindicatos e 41% em associações, já quando o setor é moderno (não metálico, metalurgia, química, matérias plásticas, entre outras) há mais empresas filiadas em associações (59%) do que em sindicatos (31%).

Se, por um lado, as associações setoriais contemplam “setores modernos” da economia, por outro, continuam sendo uma forma setORIZADA de agrupar os interesses. Por isso, a opção de formar uma associação tradicional também não foi considerada pelos formuladores do *Espírito Santo em Ação*.

As federações são entidades previstas na Consolidação das Leis no Trabalho.... são entidades que nasceram de iniciativas de governo (...) do tempo de Getúlio ditador, lá atrás, em 30, 40. Então, nós achávamos que esse modelo de federação não valia. (...) Nós pensamos em uma coisa que fosse mais parecida com as relações comerciais e com as associações setoriais nacionais. Contudo, nós percebemos que o modelo das associações comerciais estava também muito desgastado. (...) E aquilo foi nos inspirando e nós preferíamos um modelo que tivesse uma representação do empresariado como um todo. Não fosse só de um segmento. (E3)

O modelo de desenvolvimento a partir de arranjos produtivos explicitado pelo documento *Espírito Santo Competitivo* representava para os formuladores do *Movimento Espírito Santo em Ação* a superação da rigidez hierárquica do modelo do sistema sindical e também da fragmentação embutida na proposta das associações setoriais.

O porquê dos arranjos produtivos? Por que nós utilizamos esse formato naquele momento? Porque, como você tinha as representações empresariais muito verticalizadas e muito contaminadas e com baixa capacidade de aglutinação de forças, nós queríamos sair dessa lógica vertical criando algo diferente, mais horizontal, que pudesse agregar não uma visão setorializada, mas um conjunto de empresas que pudesse formar arranjos produtivos... (E2)

Estruturalmente, o *Espírito Santo em Ação* foi organizado a partir de um modelo de desenvolvimento focado no fortalecimento dos arranjos produtivos locais. No início, a entidade agrupava os associados através dos conselhos setoriais. Cada conselho setorial tratava de um arranjo produtivo anteriormente identificado pelo documento *Espírito Santo Competitivo* como “consolidado” ou “com grande potencial de se consolidar”. Um conselho setorial podia ser criado ou extinto conforme o grau de importância de seu arranjo produtivo na economia estadual.

Nessa concepção, cada conselho se tornava um fórum de discussão com “interlocutores competentes”, ou seja, empresários que compunham o Arranjo Produtivo Local (APL) em questão, com conhecimento para apontar as estratégias e ações mais favoráveis. O posicionamento da instituição quanto às ações a serem desenvolvidas em prol de determinado arranjo produtivo era definido dentro desses fóruns de discussão. Os conselhos setoriais refletiam o modelo de desenvolvimento defendido pela instituição, mas também eram coerentes com a proposta de uma entidade sem estrutura formal rígida (funções fixas e hierarquizadas). Tanto que, em 2009, foram transformados em conselhos temáticos devido ao redirecionamento das diretrizes da entidade.

O conceito de arranjo produtivo foi utilizado como uma forma de escapar da linha vertical das entidades de representação do setor privado. A idéia de criar um movimento com características mais horizontais que pudesse abarcar pessoas, instituições e empresas, sem vinculação estanque, visava obter mais mobilidade e mais agilidade nas ações.

Nós somos um grupo de cerca de 180 pessoas [em 2008], dos diversos setores do estado – desde professores, jornalistas, executivos de empresas, pequenos empresários, profissionais liberais – pessoas que atuam nos diversos segmentos e que fazem aqui um trabalho de voluntariado. São pessoas que têm *expertise* nas suas diversas áreas de atuação e que têm dado a sua contribuição. Todas as vezes que temos algum assunto pra tratar e essas pessoas são chamadas, e [comparecem] gratuitamente – pelo contrário, nós até pagamos pra trabalhar aqui, diferente de outra instituição: cada um paga uma contribuição aqui, para ter o direito de dar opinião em determinados assuntos. E temos pessoas altamente qualificadas que participam dessa ONG e que tem dado sua contribuição. (E5)

As diferenças entre o *Espírito Santo em Ação* e outros modelos de entidade de representação empresarial são colocadas nos seguintes termos por um entrevistado:

Criamos uma entidade ampla que representasse todos os segmentos empresariais do estado. E assim é o modelo do *Espírito Santo em Ação*. Então, como ele se diferencia das entidades e das federações? Ele se diferencia, primeiro, porque ele não tem uma receita obrigatória como têm as federações. A receita dele é espontânea. E, depois, as federações representam segmentos da economia e o *Espírito Santo em Ação* representa a economia toda. O *Espírito Santo em Ação* tem a pretensão e os seus objetivos têm a representação toda do empresariado. (E3)

Agrupar na mesma estrutura organizacional indivíduos e organizações representantes de diversas áreas, tal como comércio, indústria, exportação, transporte, comunicação, bem como profissionais liberais, inclusive intelectuais, é considerado o grande diferencial da instituição para os entrevistados. O argumento central é que essa heterogeneidade interna permite que a instituição defina estratégias de ação de forma mais global.

3.4. Desenho institucional do *Espírito Santo em Ação*

Atualmente, a estrutura operacional da entidade está organizada da seguinte maneira:²²

Assembleia Geral, órgão soberano da instituição, responsável por aprovar a programação anual da entidade, o relatório anual da diretoria e o balanço de contas. A assembleia reúne-se, ordinariamente, nos primeiros meses de cada ano para tal fim e extraordinariamente para deliberar sobre assuntos pertinentes, mediante convocação da diretoria, de 3 membros do conselho deliberativo ou 1/5 dos associados.

Conselho Deliberativo, composto em caráter vitalício pelos membros-fundadores (Quadro 2), é responsável pelas decisões estratégicas da instituição, especialmente as de caráter político. Cabe exclusivamente a esse conselho deliberar sobre a adesão de novos membros à entidade. Os membros do conselho deliberativo não podem acumular o cargo na entidade com uma função pública. Assim, segundo o Estatuto Social da entidade, o conselheiro que se candidatar, for eleito ou aceitar a designação para ocupar um cargo público deve se licenciar temporariamente do conselho e, também, da entidade.²³ A mesma regra é válida para membros do conselho operacional.

Diretoria: é o órgão executivo da entidade, composto por cinco membros (um presidente, três vice-presidentes institucionais e um vice-presidente operacional) eleitos e destituídos (se for o caso) pelo conselho operacional, por proposta do conselho deliberativo. As chapas são formadas pelos representantes do conselho operacional e indicadas pelo conselho deliberativo. O mandato da diretoria é de três anos e o presidente só poderá ser reeleito por mais um mandato desde que não consecutivo. Compete à diretoria elaborar a proposta de estrutura organizacional, representar externamente a entidade e operacionalizar as deliberações do conselho deliberativo e do conselho operacional.

Conselho Operacional: está encarregado de produzir e aprovar planos de trabalho, normas e procedimentos apresentados pelos demais conselhos e pela diretoria. É composto pelos membros do conselho deliberativo, pelos representantes das empresas mantenedoras, pelos coordenadores dos comitês temáticos e pelos representantes das

²² Estas definições seguem o estatuto vigente em 2011. Algumas alterações foram feitas, por exemplo, a coordenação foi renomeada para diretoria; o conselho deliberativo deixou de ser composto exclusivamente por fundadores, prevendo substituição em alguns casos, além da reorganização dos comitês e câmaras.

²³ Nas entrevistas, foi dito que esta regra é válida não só para cargos eletivos, mas também para cargos de diretoria em empresas públicas e autarquias. Os membros que ocupam cargos de diretoria na Findes, também devem se licenciar, para “evitar o monopólio da representação”.

entidades conveniadas à *Rede de Desenvolvimento Empresarial do Espírito Santo em Ação* - Redes. Essa Redes é composta pela *Rede Capixaba de Inteligência*, *Rede Capixaba pela Ética e Reconstrução Política*, *Rede Capixaba de Responsabilidade Social*, *Rede Capixaba de Meio Ambiente* e *Rede de Desenvolvimento Empresarial do Espírito Santo em Ação*. Segundo Guilherme de Oliveira (2008), cada Rede agrupa diferentes entidades que comungam do mesmo objetivo, sendo um espaço de articulação não hierárquica no qual a cooperação visa obter resultados positivos para todos os participantes.

Em termos operacionais, houve uma mudança na estrutura da instituição entre o Relatório Anual de 2008 e o Relatório Anual de 2009 (ver Anexo 1). Os fóruns de discussão deixaram de ser organizados a partir dos arranjos produtivos representados pelos **conselhos setoriais** e passaram a ser organizados por temas, dando origem aos **comitês temáticos**. Essa mudança é resultado de uma redefinição da estratégia de atuação da entidade segundo as diretrizes do *Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025*.²⁴

Houve mudanças também nos comitês de apoio que eram responsáveis por acompanhar as ações dos poderes públicos e da sociedade e funcionar como uma espécie de “ponte” entre eles e o *Espírito Santo em Ação*, informando, esclarecendo e convencendo os diferentes atores políticos sobre projetos e programas públicos e privados (ZORZAL E SILVA e outros, 2010). Na reformulação da estrutura operacional o *Comitê de Acompanhamento da Ação Política e Cidadania* e o *Comitê de Desenvolvimento, Inovação e Tecnologia* tiveram suas atividades diluídas entre o *Comitê Estratégico* e alguns *Comitês Temáticos*.

Nada indica que as funções dos comitês de apoio deixaram de existir, pelo contrário, os temas tratados por estes ganharam tamanha centralidade que nortearam a criação de alguns conselhos temáticos. Por exemplo, dentro do *Comitê de Acompanhamento da Ação Política e Cidadania* eram desenvolvidos Fóruns Permanentes com a bancada dos deputados federais e senadores do estado, com o governo do estado e com os deputados estaduais, tais atividades foram transferidas para o CT09 - *Comitê Temático de Desenvolvimento do Capital Social*. Já os projetos relacionados ao meio ambiente, também desenvolvidos dentro do *Comitê de Acompanhamento*, deram origem ao CT06 - *Comitê Temático do Meio Ambiente*. O mesmo aconteceu com o Comitê de Apoio de

²⁴ Esse projeto, lançado em 2006, foi elaborado em parceria com o governo do estado e será mais bem descrito quanto for analisada a articulação entre a entidade e o poder público. Para *Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025* será utilizada a sigla de *ES 2025* (leia-se: Espírito Santo vinte-vinte e cinco), uma vez que é a denominação comumente utilizada pelos entrevistados.

Desenvolvimento, Inovação e Tecnologia, cujo programa *Compete-ES* foi incorporado ao CT04 - *Comitê Temático de Interiorização do Desenvolvimento* e o programa Excelência Municipal ao CT09 (Quadro 5).

Daí que as mudanças, em termos operacionais, não causaram impactos radicais na forma de atuação da entidade. A lógica é inversa, um redirecionamento estratégico da entidade resultou em mudanças operacionais administrativas. Enquanto os comitês de apoio estavam voltados para as ações estratégicas (leia-se políticas) da entidade, os conselhos setoriais se dedicavam às ações com impacto econômico mais claro, ou seja, projetos específicos em benefício dos arranjos produtivos. Com a extinção dos comitês de apoio e dos conselhos setoriais e a criação dos conselhos temáticos, toda a estrutura operacional ganhou contornos políticos mais fortes.

Vale lembrar que as definições quanto à estrutura operacional da entidade devem ser analisadas sem ter em vista a típica rigidez hierárquica. As definições são estabelecidas por questões práticas operacionais, podendo ser remanejadas conforme a conveniência. Além disso, o fluxo de informação dentro da entidade é multidirecional – até mesmo por se tratar de uma organização com um número relativamente pequeno de membros, o que facilita a comunicação interna.

3.5. Os atores: membros e mantenedoras

A instituição foi formada por pessoas físicas, ou seja, a “cadeira” de sócio não pertence à instituição ou empresa de origem do filiado, mas sim ao próprio filiado. Essa característica se mantém até então, e teria como objetivo fortalecer a busca “por idéias e conteúdo ‘livres’ da rigidez das instituições”, um dos princípios da instituição (OLIVEIRA, 2008).

Uma breve análise do perfil dos membros fundadores (Quadro 2) permite concluir que, em relação ao perfil profissional, é um grupo relativamente homogêneo: homens, com formação acadêmica (predominantemente na área de exatas), executivos de grandes e médias empresas de setores econômicos diversos. Quanto à trajetória, é notável o envolvimento desses em outras associações e entidades de representação empresarial. Os dados da coluna *Outros cargos relevantes* exercidos não consideram se a atuação ocorreu antes ou depois da fundação do *Espírito Santo em Ação*, pois o objetivo não era medir a experiência acumulada, mas tão somente identificar a disposição desses

empresários em participarem de outras organizações e, assim, possibilitar a criação de redes sociais. Por esse mesmo motivo, buscou-se identificar a atuação dos membros fundadores em cargos públicos, tanto eletivos quanto burocráticos.

Quadro 2. Perfil dos fundadores do *Espírito Santo em Ação*

Nome	Formação Profissional	Empresa/Cargo	Outros Cargos relevantes exercidos*
Arthur Carlos Gerhardt Santos	Engenheiro Civil	Sereng – Diretor Presidente	Governador
Carlos Augusto Lira Aguiar	Engenheiro Químico	Aracruz Celulose (Fibria) – Presidente	-
Carlos F. Monteiro Lindenberg Filho	-	Rede Gazeta – Diretor	Chefe de Gabinete
Carlos F. Monteiro Lindenberg Neto	-	Rede Gazeta – Diretor Geral	-
Ernesto Mosaner Júnior	Engenheiro Industrial	Elkem / Carboderivados Superintendente	Presidente Sindiquímicos
João Gualberto M. Vasconcellos	Cientista Político	Futura – Diretor	Professor universitário
José Armando de Figueiredo Campos	Engenheiro de Minas	CST (ArcelorMittal) – Presidente	Membro da Associação Brasileira de Metalurgia (ABM); Membro do Conselho do IBS, do ILAFA e do CEBDS
José Luiz Soares Orrico	Economista	Futura – Diretor	-
José Teófilo de Oliveira**	Economista	Consultor	Secretário da Fazenda
Nelson Alvarenga de Saldanha	-	Cepemar - Presidente	-
Nilton Carlos Chieppe	-	Águia Branca – Presidente	-
Orlando Caliman	Economista	Futura – Diretor	Professor universitário; Presidente do IJSN e do Bandes; Secretário do Planejamento e da Fazenda
Pedro Burnier	Engenheiro Agrônomo	Gaia Papaya – Presidente	Diretor da ABPPM; Presidente da Brapex; Secretário de Agricultura
Sérgio Giestas Tristão	Economista	Grupo Tristão – Presidente	Presidente do Centro de Comércio de Vitória
Sérgio Rogério de Castro	Engenheiro mecânico	FIBRASA S/A – Presidente	Presidente Findes; Fundador Associação dos Empresários da Serra (Ases)
Walter Lídio Nunes***	Engenheiro mecânico	Aracruz Celulose (Fibria) – Diretor de Operações	Câmara de Comércio Americana (Amcham-ES)

Fonte: Elaboração própria a partir de OLIVEIRA (2008) e pesquisa por mídia eletrônica e em entrevistas.

* Atuação no setor público ou em entidades de representação empresarial, desconsiderado a data (anterior e posterior a 2003).

** Atualmente na Econos Consultoria (sociedade com o ex-governador Paulo Hartung).

*** Atualmente executivo da CMPC Celulose Riograndense.

Sobre o perfil dos membros da entidade, Zorzal e Silva e outros (2010, p.12) concluem que

os referidos atores tiveram (e ainda têm) uma importante atuação política no Estado, com inserções na máquina pública que lhes possibilitaram construir redes sociais nos mais diversos âmbitos da vida local (esfera partidária, sindical, corporativa, acadêmica/intelectual, etc.). Tais redes são essenciais para uma entidade que pretende organizar e representar a classe empresarial local e, concomitantemente, influenciar na elaboração de políticas públicas dirigidas aos setores empresariais e, de maneira mais ampla, ao desenvolvimento do Estado, uma vez que tais redes podem ser traduzidas em apoios e solidariedades de fundamental importância para a composição de seus recursos políticos (poder de negociação, de articulação, de ocupar espaços sociais diversos, etc.).

É interessante notar que apenas um membro fundador (Arthur Carlos Gerhardt Santos) exerceu cargo de chefia política (governador), sem, entretanto, desenvolver propriamente uma trajetória político-partidária, pois foi governador no período militar. Também não foi expressiva a participação dos membros fundadores em cargos burocráticos ligados ao serviço público. Mesmo assim, há uma grande capacidade destes em criar conexões com outras instituições e atores políticos relevantes para o desenvolvimento econômico do Espírito Santo, elemento este fundamental para compreender a dinâmica de atuação da entidade.²⁵

O contexto em que a instituição foi criada teve muita influência na forma como foi organizada administrativamente, principalmente em relação à adesão de novos membros. Os próprios membros fundadores foram convidados informalmente por aqueles que conceberam a possibilidade de uma nova forma de representação empresarial. Sérgio Rogério de Castro, João Gualberto Moreira Vasconcellos, José Luiz Soares Orrico, Orlando Caliman, Carlos Lindenberg Filho e Carlos Lindenberg Neto através de conversas informais foram convidando empresários que, segundo seus critérios, se alinhavam aos princípios defendidos pela futura instituição. Os membros contribuíram com ideias e com recursos financeiros, para a institucionalização do *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação*.²⁶

Com a institucionalização, os membros fundadores buscaram resguardar os princípios definidos para a entidade, com a adoção de dois procedimentos: rígido controle da

²⁵ Assunto que será tratado oportunamente. Por hora, ainda são necessários mais esclarecimentos em relação aos membros integrantes do *Espírito Santo em Ação*, o que ajuda a identificar os interesses representados pela entidade.

²⁶ Antes de formalizar a entidade, os membros fundadores começaram a contribuir com uma mensalidade para arcar com os custos operacionais e dos diagnósticos que subsidiaram a criação da entidade. Inicialmente, a entidade era composta só por pessoas físicas, posteriormente, foi criado outro meio de manter a entidade: através de empresas mantenedoras.

entrada de novos membros e centralização de poder no conselho deliberativo, órgão de caráter vitalício e exclusivo aos membros fundadores.

No início havia um receio de que se abrisse o Movimento para adesões, a banda ruim também entraria. E, naquele momento era difícil discernir o que era a banda boa, a banda podre (...) tinha empresários que estavam comprometidos com o Executivo, o Executivo comprometido com empresários ou com instituições privadas, enfim, era difícil ter uma visão mais clara da situação. Então, foi decidido que, no início, esse núcleo seria um núcleo fechado – o chamado núcleo fundador – e, inclusive, a coordenação do Movimento até hoje [2008] é definida, é restrita a esse grupo do conselho deliberativo. No entanto, recentemente, já se abriu para a participação da diretoria e do conselho operacional o que até bem pouco tempo era [função] exclusiva do conselho deliberativo; mas por quê? Porque já avançou. Mas inicialmente nós tivemos que fazer isso até por uma questão de precaução. (...) havia uma avaliação, um certo crivo, eram só pessoas convidadas e instituições convidadas. Um membro do conselho pode indicar outro. Mas, de alguma forma ele é responsável pela indicação. (E2)

A centralização de poder no “núcleo fundador” tinha por objetivo blindar a instituição de uma indesejada influência externa vinda do ambiente político-institucional, e a principal forma de blindagem foi a seleção criteriosa de novos membros. As pessoas e instituições eram indicadas por algum membro do conselho deliberativo e, caso não fossem vetadas por outros três membros deste, tinha sua entrada aprovada. A indicação se baseava na idoneidade da pessoa ou da empresa e no conhecimento que agregaria à instituição – por exemplo, uma vez constatado que determinada empresa ou pessoa era importante para o funcionamento de um arranjo produtivo, e não constando nada contra, a empresa ou pessoa seria convidada a participar do respectivo conselho setorial.

O processo para entrada de novos membros não sofreu grandes alterações do período de criação da entidade até hoje, embora a seleção tenha se tornado menos rígida, o que aumentou significativamente o número de membros e de empresas mantenedoras (Tabela 2). A justificativa para a permissão de novos membros sob critérios menos rígidos é a mesma da gradual descentralização administrativa do conselho deliberativo: superação da crise institucional permitindo “ter uma visão mais clara da situação”.

Predominantemente, é claro, o *Movimento* é composto por empresários, mas não exclusivamente. Consultores, intelectuais e outras personalidades que tenham interesse e possam contribuir para o desenvolvimento do estado (segundo as diretrizes da entidade) também são abrigados no *Espírito Santo em Ação*. A tática de trazer para dentro da entidade pessoas com conhecimento técnico permite uma economia informacional preciosa para a entidade.

Aos sócios cabe, principalmente, contribuir com conhecimento técnico para pensar em projetos e fortalecer articulações em rede. Os associados são voluntários e pagam uma contribuição mensal para participarem das atividades da instituição (OLIVEIRA, 2008).²⁷ Mas a principal receita não vem dos sócios. Financeiramente, a instituição se viabiliza através de empresas mantenedoras. Algumas mantenedoras são de propriedade ou estavam sob o comando dos membros fundadores quando se tornaram membros, mas não há vinculação direta entre o sócio, pessoa física, e a empresa mantenedora, tanto que na maioria dos casos, ao deixar o comando da empresa, executivo e empresa se mantiveram no *Espírito Santo em Ação*. Da mesma forma, nem todas as empresas de membros fundadores se tornaram mantenedoras.

Além de patrocinar os projetos da entidade, tendo assim suas marcas vinculadas a tais projetos, as mantenedoras têm representação no conselho operacional, o que permite participarem das decisões da entidade. Para se tornar uma mantenedora a empresa enfrenta um processo similar àquele exigido para um sócio individual, tendo que ser aprovada pelo conselho deliberativo.

A diminuição da rigidez no processo de adesão, somada ao crescimento da visibilidade e da capacidade de influenciar as políticas de desenvolvimento do estado, tornou o *Espírito Santo em Ação* atrativo para empresas atuantes no estado. Essas empresas viram na entidade uma forma de participar indiretamente das decisões estratégicas para o estado, daí o significativo aumento do número de mantenedoras nos últimos anos (Tabela 2).

²⁷ Talvez por este motivo os membros por vezes denominem o *Espírito Santo em Ação* como uma ONG (Organização Não Governamental). Se considerarmos, como Menescal (1996), que uma ONG é uma instituição sem fins lucrativos, “com “certo grau de autonomia” e que realiza atividades, projetos e programas na chamada área de “política de desenvolvimento” com o objetivo de erradicar as condições de vida desiguais e injustas no mundo, o *Espírito Santo em Ação* se encaixaria nos primeiros quesitos, sem fins lucrativos (diretos), grau de autonomia e atividades voltadas para política de desenvolvimento, porém, o objetivo dessa política de desenvolvimento promovida pela instituição não é exatamente erradicação das injustiças do mundo. Em outras palavras, se ONG for considerada como uma entidade assistencialista ou voltada para os movimentos sociais, é claro que o *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação* não se encaixa. Embora se digam defensores de causas como ética e desenvolvimento sustentável, não escondem, nem no nome, que formam um movimento empresarial. “Criamos uma entidade que era abrangente, pegava todas as faixas da vida social, quer dizer, do lado empresarial. Mas, é um grupo empresarial, isso também é, ninguém está querendo esconder que é isso.” (E4). Se ONG for analisada pela óptica de uma organização representativa da sociedade civil sem vínculo formal com o Estado, aí o *Espírito Santo em Ação* poderia ser incluído nessa classificação. Por fim, na lógica desses atores, ONG e entidade de representação empresarial não são incompatíveis entre si. À margem dessa polêmica, a presente análise se deterá a compreender o *Espírito Santo em Ação* como uma entidade de representação empresarial.

Tabela 2. Empresas mantenedoras por ano de adesão

Mantenedoras	Tempo de participação			
	2006/2007	2007/2008	2009/2010	2011
ArcelorMittal Tubarão	X	X	X	X
Cepemar	X	X	X	X
Chocolates Garoto	X	X	X	X
Cotia Trading	X	X	X	X
EDP Escelsa	X	X	X	X
ELKEM Un.Carboderivados	X	X	X	X
Faesa	X	X	X	X
Fibria (antiga Aracruz)	X	X	X	X
Fucape	X	X	X	X
Futura	X	X	X	X
Grupo Águia Branca	X	X	X	X
Grupo Ambipar ¹	X	X	X	X
Grupo Coimex	X	X	X	X
Grupo Itapemirim	X	X	X	X
Grupo Tristão	X	X	X	X
Oi	X	X	X	X
Rede Gazeta	X	X	X	X
Rio de Janeiro Refrescos/Coca-Cola	X	X	X	X
Samarco Mineração	X	X	X	X
TV Capixaba	X	X	X	X
TV Vitória	X	X	X	X
Vale	X	X	X	X
Fibrasa	X	X	X	
Grupo Dadalto		X	X	X
Tangará Foods			X	
CLAC Importação/Exportação			X	X
Faculdade UCL			X	X
Ferrous			X	X
Foz do Brasil			X	X
Imetame			X	X
Intercontinental Turismo			X	X
SABB Coca-Cola ²			X	X
São Bernardo Saúde			X	X
SunCoke East			X	X
TSA - Tubos Soldados Atlântico				X
Hospital Metropolitano				X
Jacuhy Urbanismo				X
Refrigerantes Coroa				X
TOTAL	23	24	34	36

Fonte: Elaboração própria a partir de Relatório Anual (2006/2007; 2007/2008; 2009/210) e www.es-acao.org.br. ¹ Até 2010 como Ambitec ² Em 2009, denominada de JV Mais Coca-Cola

As Tabelas 3 e 4 traçam um perfil das mantenedoras que permitem constatar que o *Espírito Santo em Ação* é uma entidade empresarial heterogênea, do ponto de vista dos setores econômicos que se encontram ali representados e das áreas de atuação das empresas que o compõe. Vale reforçar que, como entidade empresarial que é, o *Espírito Santo em Ação* não representa segmentos sociais que não o empresarial. A pluralidade no campo do empresariado não é abrangente no sentido de toda sociedade. Embora a entidade elabore um discurso de que age em prol de uma sociedade melhor e mais justa, não são contemplados, por exemplo, os trabalhadores.

Tabela 3. Empresas mantenedoras por atividade econômica

Item	Atividade econômica	Mantenedoras
1	Alimentação	4
2	Comunicação	4
3	Comércio Exterior	4
4	Educação	3
5	Mineração	3
6	Concessionária de Serviço Público	2
7	Metalmecânico	2
8	Saúde	2
9	Serviços Ambientais	2
10	Siderurgia	2
11	Transporte	2
12	Agência de Turismo	1
13	Celulose	1
14	Empreendimentos/Participações	1
15	Loja de Departamento/Financeira	1
16	Pesquisa e Consultoria	1
17	Urbanismo	1
	Total	36

Fonte: elaboração própria.

Para descrição completa das empresas por setor e atuação ver Anexo 2.

A Tabela 3 mostra que as 36 mantenedoras do ano de 2011 representam 17 atividades diferentes, ou melhor, 17 áreas de interesses. Os dados mostram ainda a quantidade de mantenedoras por atividade econômica, sendo que alimentação, comunicação e comércio exterior são as áreas com mais empresas mantenedoras (4 cada), na outra ponta da tabela, 6 áreas contam com apenas um representante cada.

Com o objetivo de dimensionar o porte das empresas mantenedoras não foi considerado o capital acionário das empresas, mas a sua área de atuação. Além de ser um critério de fácil acesso (disponibilizado no site das próprias empresas), entende-se que a área de

atuação é um parâmetro adequado para a identificação do seu poder econômico. A Tabela 4 mostra um equilíbrio das empresas mantenedoras por espaço de atuação.

Tabela 4. Empresas mantenedoras por espaço de atuação

Atuação	Mantenedoras
Internacional	13
Nacional	11
Regional	12
Total	36

Fonte: elaboração própria.
Para descrição completa das empresas por setor e atuação ver Anexo 2.

Uma “visão não setORIZADA” é um dos objetivos da entidade, alcançado através dos critérios de filiação dos novos membros. Esses critérios não restringem os setores de atividade econômica dos membros, mas avaliam subjetivamente o candidato a entrar na entidade. Ao se selecionar segundo “ética”, “idoneidade”, “bom relacionamento” e “contribuição técnica”, constitui-se um grupo homogêneo do ponto de vista político-ideológico (no sentido de mesmos ideais). Em outras palavras, a heterogeneidade econômica é desejada, enquanto a homogeneidade política é regra.

3.6. Dinâmica dos interesses: os projetos prioritários

Pode-se observar que o *Espírito Santo em Ação* representa uma gama variada de interesses. Além de empresas mantenedoras representantes de diversos setores econômicos, a instituição possui, como membros, empresários e “profissionais de notório saber”, que contribuem para a formação do pensamento empresarial que a entidade deseja fomentar. Estruturalmente, as demandas são captadas e formuladas através dos fóruns de discussão, ou seja, nos comitês temáticos, onde há representação dos membros individuais e indiretamente das empresas, já que os membros dos comitês possuem vínculos profissionais com estas.

No processo de tomada de decisão, os comitês temáticos tornaram-se mecanismos de articulação interna, pois abrigam os projetos prioritários da entidade. Daí a importância de investigar quem participa desses comitês e qual o papel dessas instâncias no processo de formulação dos interesses da entidade.

Quando os conselhos setoriais foram transformados em conselhos temáticos, houve uma mudança na forma de agrupar os empresários e, conseqüentemente, de formular os projetos estratégicos. Diferentemente daqueles, os conselhos temáticos passaram a reunir empresários e profissionais de diferentes ramos discutindo as questões pertinentes ao tema do comitê. É possível que um mesmo membro atue em mais de um comitê, bem como é possível que vários membros mantenham vínculo com a mesma empresa/instituição. O Quadro 3 identifica os comitês temáticos, a quantidade de membros e as instituições que representam.

Não há delimitação fixa do número de membros em cada comitê, e alguns funcionam com poucos membros enquanto outros despertam maior interesse, tendo mais membros. O Quadro 3 mostra que, dentre os onze comitês, quatro funcionam com mais de dez membros (CT02, CT04, CT05 e CT06), quatro funcionam entre seis e dez membros (CT01, CT09, CT10 e CT11) e três funcionam com menos de cinco membros (CT03, CT07 e CT08). O Artigo 28º do Estatuto Social define que cada comitê se compõe por no máximo 15 membros, sendo sempre a maioria representante da classe empresarial. A despeito da regra, dois comitês ultrapassam o limite de 15 membros, o CT05, com 27 membros e o CT06 sendo composto por 16 membros.

Quadro 3. Comitês Temáticos: membros e instituições representadas

Comitê Temático	Membros		
	Quantidade	Vinculados às instituições:*	Sem vínculo institucional**
CT01- Desenvolvimento do Capital Humano	07	Fucape, Ameal, Faculdade UCL, Faesa, Oi, Vale, Ausonia Navegação.	
CT02 - Inclusão Social	12	Fundação Otacílio Coser (2), Vale, Garoto, Petrobras, Rede Gazeta, Aces, ArcelorMittal (2), EDP Escelsa, Samarco.	Consultor
CT03- Redução da Violência e da Criminalidade	02	Elkem.	Oficial da Reserva do Exército
CT04- Comitê Temático de Interiorização do Desenvolvimento	11	Samarco (2), Rede Gazeta, EDP Escelsa, Cetcaf, ArcelorMittal, UVV(2), Itapemirim, Futura.	Docente (UFES)
CT05- Desenvolvimento da Rede de Cidades	27	Foz do Brasil, ADEL, Ademi (2), Adetur, AEC, AMEAR/SINEP-ES, ASEG, Ases, Asevila, Assedic, Assenor, Assespro, Atres, CDL, CDMEC, Cedagro, Futura (3), IBEF, Messes, CMPC Celulose Riograndense, Rede Gazeta, Rio de Janeiro Refrescos, Sincades, TV Capixaba	
CT06- Meio Ambiente	16	Vale, Samarco, Faes, Robson Sarmento Consultoria, Fibria (2), Cepemar, Foz do Brasil, TV Capixaba, ArcelorMittal, Talento Reciclagem, EDP Energias do Brasil, Sindirochas, Fetransportes, Fecomércio.	Membro sem identificação
CT07- Diversificação Econômica	04	Samarco, EDP Escelsa.	Consultores (2)
CT08- Desenvolvimento da Logística e do Comércio Exterior	03	ArcelorMittal, Águia Branca, Sindiox.	
CT09- Desenvolvimento do Capital Social	07	Ademi, Rede Gazeta, CMPC Celulose Riograndense, Rio de Janeiro Refrescos, TV Capixaba, Futura (2),	
CT10- Fortalecimento da Identidade Capixaba e Imagem do Estado	06	Rede Vitória, Vale, TV Capixaba (2), Rede Gazeta, Futura.	
CT11- Alianças Estratégicas Regionais	10	Águia Branca, Fibria, EDP Escelsa, Rio de Janeiro Refrescos, TV Capixaba, SABB Coca-Cola, Grupo Dadalto, Grupo Tristão, Instituto Millenium, Consulado da República da Alemanha no ES	
TOTAL	105	99	6

Fonte: Elaboração própria a partir de www.es-acao.org.br. Acessado em 23.10.11

*O número entre parênteses indica a quantidade de membros vinculados àquela instituição, o nome da instituição sem número significa que há um membro representante daquela instituição. ** **O vínculo institucional foi desconsiderado nos seguintes casos:** descrição “Consultor”, quando não estava acompanhada do nome de uma instituição; menção a uma “instituição de caráter público”, quando o cargo exercido pelo membro não lhe permitia representá-la oficialmente (exemplo: professor de universidade pública; Oficial da Reserva do Exército). Nome de membro de comitê desacompanhado de especificação de instituição. **Apenas 1 membro apontou mais de um vínculo institucional (AMEAR e SINEP-ES), no CT05.**

Considerando todos os comitês, são 105 assentos, ocupados por 87 pessoas diferentes. Destas, 76 pessoas ocupam apenas uma vaga nos comitês, 5 ocupam duas vagas cada, 5 ocupam três vagas cada e 1 ocupa quatro vagas.

Para analisar a representação dos membros individuais do *Espírito Santo em Ação* dentro dos comitês, foram criados dois grupos: aqueles que ocupam apenas uma vaga e aqueles que ocupam mais de uma vaga. A Tabela 5 mostra que o primeiro grupo ocupa 76 assentos nos comitês (72,4%). O segundo grupo, composto por 11 pessoas, ocupa 29 assentos (27,6%). Isso significa que cada pessoa do segundo grupo tem o dobro de oportunidade de influenciar nas decisões dos comitês se comparado com o primeiro grupo. Sobre o perfil desse grupo que mais participa dos comitês, 8 (72,7%) são representantes de empresas mantenedoras. Também é notável que neste grupo há figuras importantes dentro da estrutura da entidade, como por exemplo, idealizadores, ex-presidente, e ex-secretário executivo do *Movimento*.

Tabela 5. Representação dos membros nos Comitês

Assentos nos Comitês	Membros	Assentos ocupados	Representatividade do grupo	Peso de cada membro na soma das cadeiras
1	76	76	72,4%	0,94
+ de 1	11	29	27,6%	2,5
Total	87	105	100%	

Fonte: Elaboração própria a partir de www.es-acao.org.br. Acessado em 23.10.11
 * representatividade do grupo/ quantidade de membros do grupo

Uma análise da representação das instituições/empresas dentro dos comitês também mostra disparidade. Na Tabela 6, as empresas foram agrupadas conforme a quantidade de assentos que ocupam dentro dos comitês. O critério para analisar a representação das instituições/empresas dentro dos comitês foi o seguinte: aquelas que são representadas por apenas um membro e aquelas que são representadas por mais de um membro. Para constar, tendo por base informações do site do *Espírito Santo em Ação*, 6 membros não representam nenhuma instituição ou empresa, ou seja, 4,75% dos membros dos comitês não apontaram vínculos institucionais.

Tabela 6. Representação das instituições/empresas nos comitês

Assentos nos Comitês	Instituições	Assentos ocupados	Representação do grupo nos Comitês	Peso de cada instituição na soma das cadeiras **
-	0	6	5,5%	
1	42	41,5	39,5%	0,95%
+ de 1	16	57,5	55%	3,45%
TOTAL	58	105*	100%	

Fonte: elaboração própria a partir de www.es-acao.org.br. Acessado em 23.10.11

* Um membro representa duas instituições

** representatividade do grupo/quantidade de instituições do grupo

Participam dos comitês 58 empresas/instituições, um número muito superior às 36 mantenedoras. Isso indica que não apenas as empresas que financiam a entidade participam do processo de formação dos interesses dentro dos comitês. Todavia, há uma disparidade na representação das empresas/instituições. Das 58 instituições, 42 estão em apenas um comitê, 6 estão em dois comitês, 3 estão em três comitês, 1 está em quatro comitês, 4 estão em cinco comitês, 1 está em seis comitês e 1 está em sete comitês. Isso significa que as 16 instituições que ocupam dois assentos ou mais detêm 55% dos assentos e, conseqüentemente, da representação na soma das cadeiras dos comitês, enquanto outras 42 têm 39,5% de representação.

Vale tecer algumas considerações sobre o perfil desse grupo de 16 instituições que representam a maior parte dos assentos nos comitês. Dois fatos chamam atenção: é composto exclusivamente por empresas e 68,8% (11 entre 16) dessas empresas são mantenedoras. O que mostra que as empresas que financiam o *Movimento* têm maior participação dentro dos comitês.

Embora não seja possível verificar como isso se reflete exatamente no processo de deliberação, o fato de 16 instituições ocuparem mais da metade das vagas nos comitês indica que a pluralidade interna (com empresas ligadas a diversos setores econômicos) não implica pluralidade no processo de decisão. Portanto, não é correto pensar que todos os membros e empresas da entidade possuem igual poder de influenciar e definir as prioridades. Há pessoas e empresas estratégicas que têm a possibilidade de participarem mais das decisões que outras.

Em geral, os membros participam das decisões dentro dos fóruns de discussão. Tanto os conselhos setoriais, que existiam até 2008, quanto os atuais comitês são fóruns de discussão, ou seja, são espaços de produção de informação. No entanto, a metodologia

de pesquisa não permitiu verificar como são processadas as informações dentro dos comitês, ou seja, quais são os trâmites adotados para se formular os projetos. As informações colhidas nas entrevistas indicam que há espontaneidade (surge conforme a demanda e de diferentes formas) no processo de formulação dos projetos prioritários da entidade, mas também que dentro desse processo há pelo menos dois eixos principais de assimetria: estrutural e pessoal.

O primeiro refere-se à concentração de poder do conselho deliberativo no processo de tomada de decisão interno. Este órgão detém a prerrogativa de selecionar os novos membros da instituição, o que lhe permite manter a homogeneidade político-ideológica do grupo. O conselho deliberativo e, em especial, alguns membros que o compõem detêm grande poder de decisão estratégica não só em relação ao processo de seleção de novos membros. Da mesma forma, os membros do comitê estratégico também detêm forte influência nos rumos da entidade. Ainda em relação à estrutura, a maior concentração de cadeiras para algumas instituições e pessoas dentro dos comitês temáticos, onde, teoricamente, deveria haver paridade entre os membros, mostra que não há igual participação de todos os membros nas decisões da entidade.

A capacidade de formular estratégias e conseqüentemente de participar das decisões não está relacionada somente com a hierarquia interna. Mais do que isso, conta a capacidade de mobilização externa dos membros, ou seja, aqueles que detêm facilidade (decorrente de cargo que ocupa ou já ocupou) de articular redes de contatos e de recursos (não só financeiros) podem ser considerados os grandes estrategistas do *Espírito Santo em Ação*.²⁸ Além da assimetria organizacional, alguns membros, pertencentes ou não ao conselho deliberativo, tornaram-se figuras-chave para a definição e realização das estratégias da entidade. Isso porque tais membros desfrutam de bom trânsito social e político, necessário para viabilizar parcerias com demais instituições, e *know-how* que contribui para credibilidade do posicionamento da instituição frente a uma determinada temática. As chances de participar da construção dos objetivos da entidade estão relacionadas à capacidade de angariar recursos financeiros, mas também a características pessoais dos membros, como conhecimento técnico, status e *network*, o que, por sua vez, garantem outros tipos de recursos.

Os comitês são peças-chave no posicionamento estratégico da entidade, porque a partir dessas instâncias são articuladas as ações externas para concretizar os projetos prioritários, mas não necessariamente possuem a palavra final na configuração deste. Ou

²⁸ Não cabe aqui identificá-los. Para realização de tal propósito seria necessária uma análise específica com foco nos membros individuais, o que não é o caso.

seja, a importância dos comitês na estrutura do *Espírito Santo em Ação* é maior na coordenação dos projetos prioritários do que propriamente em sua formulação. O conselho deliberativo e o comitê estratégico são mais acionados quando há insurgência de algum assunto considerado estratégico para o grupo. É bem verdade que, em geral, os membros destas instâncias também compõem os comitês temáticos. A definição das estratégias no *Espírito Santo em Ação* está mais centrada em pessoas do que em estruturas, porém, a estrutura tem implicações no poder dos membros.

É interessante ressaltar que o *Espírito Santo em Ação* busca adequar (sem abrir mão do conteúdo) suas propostas para conseguir estabelecer parcerias e, assim, aumentar as chances de êxito. Antes da reestruturação operacional realizada entre 2008 e 2009, as decisões estratégicas da instituição estavam muito mais centralizadas dentro do comitê deliberativo e dos comitês de apoio, enquanto os conselhos setoriais se ocupavam de questões mais práticas, voltadas para seus respectivos arranjos produtivos. O Quadro 4 apresenta os principais projetos defendidos pelo *Espírito Santo em Ação* até 2008.

Quadro 4. Conselhos Setoriais e projetos desenvolvidos

Conselhos Setoriais	Projetos realizados	
	Relatório 2006/2007	Relatório 2007/2008
Conselho de Agronegócio	Banco de dados do Agronegócio - agrupar, articular, e disponibilizar informações sobre o setor.	Banco de Dados - idem Cacau - revitalização da cacauicultura Fomento do Milho - para insumo da suinocultura e avicultura. Meio ambiente – adequação à legislação ambiental Apoio ao Novo Peag - inserir a visão empresarial do setor, buscando interação entre o setor público e o segmento produtivo nas discussões sobre os entraves e as possibilidades.
Conselho de Comércio Exterior	-	Gargalos do Comércio Exterior - mapear os gargalos burocráticos e de infraestrutura do setor, revisar leis e propor simplificações à Bancada Federal.
Conselho Florestal	Plano de Comunicação – criado a partir do “Planejamento estratégico do Arranjo Florestal”, com 25 projetos para trabalhar o setor como agente de desenvolvimento.	Imagem – criado a partir do “Planejamento estratégico do Arranjo Florestal”, com 25 projetos para trabalhar o setor como agente de desenvolvimento.
Conselho de Logística	Barra do Riacho - identificar alternativas de investimento para o complexo portuário da localidade. Aeroporto - promover articulações empresariais e políticas para viabilizar o Terminal de Cargas e a ampliação do aeroporto de Vitória. Projetos BRs – mediante articulação com a Bancada Federal, viabilizar a ampliação da BR 101. Diagonal Rochas – buscar equipamentos adequados para o transporte rodoviário de mármore e granito. Rodovia Viva - desenvolvido em parceria com o Detran/ES e a PF, para diminuir o número de mortes na BR 101. Mobilidade Urbana - em parceria com prefeituras, instituições do setor de transporte e governo do estado, para estudar ações na área de mobilidade urbana.	Plano Estratégico de Logística e Transporte do Espírito Santo (Peldes) – parceria com o governo do estado, visando fazer um diagnóstico socioeconômico da infraestrutura e da logística do estado. Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) – parceria com o governo do estado, para elaboração de proposta a ser entregue ao Ministério dos Transportes. Transporte de Rochas – adoção de novas regras do transporte de rochas, a partir do que o <i>Espírito Santo em Ação</i> ajudou a formular, implementar as medidas. Mobilidade Urbana - idem
Conselho de Metalmeccânica	Projeto Estudo e Agenda do Arranjo Produtivo Metalmeccânico - sinalizar formas de otimizar o crescimento do APL e eliminar os gargalos do setor. Planejamento Estratégico - Grupo de estudo para acompanhar o Programa Emergencial de Qualificação Profissional e outro para buscar formas de inserir as empresas do setor na cadeia produtiva de Petróleo e Gás.	-

Continua...

Conselhos Setoriais	Projetos realizados	
	Relatório 2006/2007	Relatório 2007/2008
Conselho de Pecuária	Leite e Corte - melhoria genética e das condições para a criação do gado. Rastreamento e Certificação – através desses métodos garantir qualidade da produção e segurança alimentar.	Leite e corte – idem Rastreamento e Certificação – idem Apoio ao Novo Pedagog - consolidação de uma agenda para os setores rurais Banco de Dados - levantamento de informações do setor
Conselho de Rochas	Projeto Imagem - traçar um plano de comunicação para o setor. Projeto Socioambiental – buscar soluções para reaproveitamento de resíduos sólidos.	Projeto Imagem - idem Programas Especificadores – difundir o uso de rochas na construção civil.
Conselho de Petróleo, Energia e Química	Terceira Geração da Indústria Petroquímica e de Papelão – incentivar o setor de plástico e papelão do estado. Fonte Alternativa de Energia com Foco para o Biodiesel – discutir formas de implementação do setor no estado. Indústria Naval - levantamento da situação do setor, para nortear um plano de ação no setor	Análise do Plano de Desenvolvimento ES 2025 - atualização de pontos do Plano devido a novas descobertas de petróleo e gás no estado. Terceira Geração da Indústria Petroquímica e de Papelão - idem Articulação do Protocolo de Intenção –firmado entre o governo do estado e a Petrobras, para incentivar projetos na área.
Conselho de Vestuário	Estudo e Agenda para Promoção do Setor de Vestuário - diagnóstico da cadeia produtiva e perfil do segmento com oportunidades e gargalos. Programa Qualificação Profissional - cursos técnicos para qualificar a mão de obra do setor.	-
Conselho de Turismo	Projeto Imagem – divulgar as rotas turísticas do Espírito Santo para os estados vizinhos Aniversário de Vitória/Formosa Renault - promoção do evento durante o aniversário de Vitória. Projeto Executivo da Praça do Papa - projeto urbanístico para revitalização do espaço. Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo 2007- 2025 – análise do turismo sob aspectos econômicos, sociais e o desenvolvimento sustentável Agência de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística Metropolitana – executar as ações do Plano.	Imagem - idem Incentivo a Eventos - promover incentivos fiscais para empresas organizadoras e patrocinadoras de eventos Trem das Montanhas - Contribuição, através das mantenedoras, para elaboração do projeto estrutural executivo de uma locomotiva a vapor para valorizar o turismo e a história. Projeto Relacionamento Turismo - articulação de Corredores Ecológicos, para prática de ecoturismo e turismo de aventura. Projeto Banco de Dados - gerar informações sobre o setor.

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Anual de 2006/2007; Relatório Anual 2007/2008
Os espaços em branco indicam não atividade do conselho.

No Quadro 5 estão detalhados os objetivos e projetos prioritários de cada comitê temático. Tal procedimento visa identificar a nova forma adotada pela entidade de agrupar os interesses e, conseqüentemente, as estratégias de ação traçadas a partir dela.

Quadro 5. Comitês Temáticos: objetivos e projetos prioritários

Comitê Temático	Objetivo	Projetos Prioritários
CT01 - Comitê Temático de Desenvolvimento do Capital Humano	Colaborar com o ensino de qualidade e ampliando a escolaridade média da população.	Líderes do Amanhã - disponibilizar apoio à formação de lideranças empresariais, proporcionando formação política, filosófica, econômica, gerencial e ética. Qualificação Profissional: Dentro do Plano Emergencial de Qualificação Profissional, foi elaborado, em parceria com a (Sedu), um estudo para identificar a necessidade de mão de obra para atender as demandas dos empreendimentos locais.
CT02 - Comitê Temático de Inclusão Social	Auxiliar na erradicação da pobreza e da indigência e diminuição da desigualdade de renda.	Rede de Responsabilidade Social - mobilizar as áreas de Responsabilidade Social das empresas que atuam no Espírito Santo a interagirem, promovendo a troca de experiências e o desenvolvimento de projetos em parceria.
CT03 - Comitê Temático de Redução da Violência e da Criminalidade	Desenvolver, estudar e fazer propostas visando contribuir para a redução da criminalidade.	Rede Capixaba de Inteligência - contribuir no campo da inteligência e compartilhamento de dados para o atendimento às demandas institucionais e empresariais. Participam da Rede, profissionais das áreas de segurança e inteligência de organizações públicas e privadas que atuam no estado.
CT04 - Comitê Temático de Interiorização do Desenvolvimento	Fortalecer os arranjos produtivos e incentivar investimentos e melhoria das condições de competitividade sistêmica.	Compete-ES - projeto do governo do estado, em parceria com o <i>Espírito Santo em Ação</i> e o Sebrae/ES, com o objetivo de disponibilizar às empresas que investem no Estado um ambiente propício à incorporação de inovações. APLs - fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais.
CT05 - Comitê Temático de Desenvolvimento da Rede de Cidades	Interiorização do desenvolvimento, levando aos municípios serviços de educação, saneamento, saúde e habitação de qualidade.	Painel Municipal - obter informações estratégicas sobre as micro e pequenas empresas, conhecer o setor informal, serviços e comércios de Vitória, Serra e Cariacica. Universalização do Saneamento - promover ações para o desenvolvimento humano das cidades do interior. Seminários Regionais - contribuir para o alinhamento das Agendas Regionais junto ao Plano 2025, além de fomentar a participação empresarial nas questões locais. Rede Empresarial Estadual - construir um espaço de interação visando à promoção do desenvolvimento sustentável.
CT06 - Comitê Temático do Meio Ambiente	Combinar esforços para a melhoria dos indicadores socioambientais e colaborar para que percentual de cobertura vegetal nativa do Estado alcance 16%.	Áreas Protegidas - acompanhar o processo de criação de áreas protegidas, colaborando para que a Lei nº 9.985 seja cumprida. Licenciamento Ambiental – identificar os entraves encontrados na legislação e nos procedimentos adotados, buscando agilizar o processo de Licenciamento Ambiental. Legislação Ambiental – formatar uma proposta a ser encaminhada à Bancada Estadual sobre a reformulação da Lei nº 5.361 que regula a política florestal.

Continua...

Comitê Temático	Objetivo	Projetos Prioritários
CT07 - Comitê Temático de Diversificação Econômica	Ampliar a capacidade de investimentos e inovação tecnológica do estado, bem como diversificar a estrutura produtiva.	Fontes Alternativas de Energia - debater as alternativas de geração de energia renovável. Pólo de Desenvolvimento Sustentável - incentivo à implantação de Polos de Desenvolvimento para promover a interiorização do desenvolvimento e expandir setores importantes da economia Desenvolvimento e Qualificação de Fornecedores - contribuir com o fortalecimento dos projetos e programas de qualificação de fornecedores.
CT08-Comitê Temático de Desenvolvimento da Logística e do Comércio Exterior	Colaborar para a ampliação do sistema logístico, interligação da região litorânea aos demais estados e integração entre os complexos portuários com outros estados.	Peltes - Plano Estratégico de Logística e Transporte do Espírito Santo - desenvolvido em parceria com o governo do estado, com objetivo de traçar um diagnóstico socioeconômico alinhado às demandas de infraestrutura e logística. Gargalos do Comércio Exterior - mapear os maiores entraves ao fluxo do comércio exterior no estado, tanto de infraestrutura quanto de processos burocráticos.
CT09-Comitê Temático de Desenvolvimento do Capital Social	Cooperar na melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas instituições públicas capixabas, por meio da seleção, formação e desenvolvimento de gestores públicos.	Prêmio Excelência em Gestão Municipal - avaliar e premiar a qualidade da administração pública dos municípios. Rede Capixaba pela Ética e Reconstrução Política - combate à corrupção, a adoção de práticas éticas e transparentes na política. As ações da rede são intensificadas no início de cada ano eleitoral. Fórum Permanente - encontros periódicos com as Bancada Federal Capixaba, Bancada Estadual, Ministério Público e Tribunal de Justiça como forma de contribuir para que os mandatos dos parlamentares alcancem êxito e correspondam à expectativa da sociedade.
CT10-Comitê Temático de Fortalecimento da Identidade Capixaba e Imagem do Estado	Disseminar uma imagem positiva do estado no Brasil e no mundo, enfatizando os atributos que caracterizam a identidade capixaba.	Medalha Américo Buaiz - homenagear empreendedores do setor público e privado que contribuíram para o desenvolvimento sustentável e para a qualidade de vida da população capixaba. Memória do Desenvolvimento – Registrar e publicar a história e a contribuição de empreendedores públicos e privados para a construção do Espírito Santo.
CT11-Comitê Temático de Alianças Estratégicas Regionais	Contribuir para que se formem alianças estratégicas entre as unidades da federação para equacionar alguns setores, além da conjugação de demandas por infraestrutura de interesse comum para acesso a mercados.	Instituto Millenium/RJ - Realização de projetos, ações e eventos em parceria para fortalecer a construção de uma Rede do Pensamento Empresarial Movimento Brasil Competitivo : realização dos Ciclos de Premiação dos Prêmios de Qualidade e Fortalecimento das ações do Compete-ES. Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais : Realizar intercâmbio de conhecimentos e informações técnicas sobre o potencial econômico e oportunidades de novos investimentos. Associação Veronesi Nel Mondo - Verona - Itália : Promover cooperações mediante o intercâmbio cultural e de conhecimentos técnicos sobre o potencial econômico e oportunidades de novos investimentos.

Fonte: Elaboração própria a partir de www.es-acao.org.br. Acessado em 23.10.11
A descrição dos objetivos e projetos segue a definição da própria entidade.

Os Quadros 4 e 5 permitem comparar a atuação dos conselhos setoriais, existentes até 2008, e dos atuais comitês temáticos. O que mudou, como se pode perceber através da análise dos projetos e atividades desenvolvidas por cada estrutura organizacional, foi o foco dos projetos. Dos projetos desenvolvidos pelos conselhos setoriais, os comitês deram continuidade em quatro deles: Peltex, Gargalos do Comércio Exterior, Fontes Alternativas de Energia e Qualificação Profissional. Em relação aos projetos específicos para os arranjos produtivos (Banco de Dados, Projeto Imagem, Projeto de Estudo e Agenda, etc.) é possível que tenham sido englobados por projetos de alguns comitês, como, por exemplo, dentro do Projeto APLs (CT04). Mas não há meios seguros de verificar até que ponto estes projetos foram abandonados ou não, uma vez que o Projeto APL é denominado de forma genérica.

O fato é que os projetos prioritários ganharam contornos mais amplos, sendo orientados para melhorias infraestruturais e gerenciais, seja do setor público seja do setor privado. Ao invés de ações diretamente voltadas para o desenvolvimento das atividades econômicas, o *Espírito Santo em Ação* intensificou as articulações políticas e parcerias institucionais. A busca pela influência no processo de tomada de decisão governamental tornou-se mais visível com a reestruturação operacional do *Movimento*, embora isso representasse a formalização de um procedimento anterior.

Em suma, o *Espírito Santo em Ação* surgiu no início dos anos 2000 com uma proposta econômica e política para o estado do Espírito Santo e gradativamente foi reforçando o aspecto político como forma de obter sucesso na área econômica. Apesar dos esclarecimentos quanto à assimetria no processo interno de produção de interesses, os projetos defendidos e a forma de atuação da entidade devem ser compreendidos partindo do pressuposto que a ação coletiva não decorre meramente da soma dos interesses particulares (no caso membros pessoas físicas e empresas mantenedoras) e que, portanto, o *Espírito Santo em Ação*, enquanto organização, constitui-se como uma entidade com interesses próprios.

**IV. O MOVIMENTO EMPRESARIAL ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO E
O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO**

O discurso de fundação foi o de que “o *Espírito Santo em Ação* é um movimento espontâneo, sem conotação ideológica, política ou partidária”. Apesar de se autodefinir como um movimento sem conotação política, nota-se que o *Movimento* surgiu com o objetivo de apresentar um projeto político e econômico para o estado, além de ter como principal mecanismo de atuação a parceria com agentes políticos. É, portanto, um grupo de interesse.

O presente capítulo tem por objetivo analisar as conexões que o *Espírito Santo em Ação* estabeleceu com o poder público visando fazer prevalecer seus interesses. Em outras palavras, buscou-se compreender os canais utilizados por essa organização para interferir no processo decisório.

Argumenta-se que, a despeito de o *Espírito Santo em Ação* organizacionalmente ser uma entidade constituída segundo os princípios da corrente pluralista (voluntarismo, autodeterminação, relação interassociativa competitiva, estrutura organizacional não hierárquica), as relações engendradas entre o poder público e essa entidade estão fortemente marcadas pela herança corporativista e condicionadas pela atual configuração institucional do sistema de governo.

O canal de acesso desse grupo ao estado deve ser compreendido no contexto brasileiro, no qual o corporativismo e o novo arranjo institucional adotado após a democratização se imbricam. No Brasil, os acessos dos grupos de interesses ao estado foram definidos segundo padrões corporativistas que se perpetuaram. Nos últimos anos, com a ascensão do Legislativo a uma posição relevante no processo decisório democrático, intensificaram-se as manifestações mais pluralistas de representação dos interesses. Contudo, a herança corporativista e a centralidade que o Poder Executivo continuou tendo na estrutura de governo fizeram dessa instância o alvo privilegiado do grupo de interesses estudado.

O presente capítulo se divide em quatro tópicos. Inicialmente, o capítulo discute os objetivos do *Espírito Santo em Ação* com pretensões de identificar a relação desses objetivos com os atores e as instituições políticas estaduais. O segundo tópico identifica que o governo do estado é o *locus* privilegiado de articulação da entidade estudada. Em seguida, investiga-se as variáveis que afetam a lógica de atuação do *Espírito Santo em Ação*. Por fim, apresenta-se uma reflexão sobre o padrão de intermediação de interesses segundo o caso do *Espírito Santo em Ação*.

4.1. Objetivos e práticas do *Espírito Santo em Ação*: formação de um pensamento empresarial e estratégia de articulação com instituições públicas e privadas

O *Espírito Santo em Ação* é uma entidade constituída com o objetivo de agrupar os interesses empresariais do estado e, através da ação coletiva, reordená-los e fortalecê-los. Institucionalmente, o *Movimento* define-se através de sua *Visão* e de sua *Missão*. Sua *Missão* explícita é “mobilizar a classe empresarial do Espírito Santo a contribuir na formação de uma sociedade melhor e mais justa”. Todavia, as reais intenções do *Movimento* estão explícitas na *Visão*: “Ser reconhecido como referência do pensamento empresarial capixaba e agir como um importante catalisador de interesses originários de setores empresariais, através de ações positivas e propositivas, colocando-se como instância de representação qualificada do empresariado”. O que é confirmado nas entrevistas.

A idéia do Movimento é mais de uma instituição catalisadora. Ela não é uma instituição executora, não. É uma instituição aberta, ela, como se diz, está mais no campo da cumulação, da formação do pensamento empresarial, da construção do pensamento empresarial, da discussão das temáticas de interesses, na abertura de canais na sociedade, com outras instâncias na sociedade. (E2)

O *Espírito Santo em Ação* é muito mais uma entidade de reflexão, de geração de conteúdo do que propriamente de operação, essa reflexão tem conseguido fazer coisas concretas acontecerem dentro do que a reflexão propõe. (E3)

A expressão “instituição catalisadora” é reveladora. Uma substância catalisadora acelera a velocidade de uma reação química, atuando, portanto, como um estimulante, um dinamizador, um incentivador do processo em curso. E é exatamente isso que o *Espírito Santo em Ação* se propõe a fazer: dinamizar o processo de representação dos interesses junto ao poder público. Entretanto, diferentemente de uma substância catalisadora que não produz alteração no processo de reação química a não ser no fator velocidade, o *Espírito Santo em Ação*, mais do que agilizar o processo de representação dos interesses empresariais, procura atuar no próprio processo de produção desses interesses, sobretudo de forma a construir um pensamento empresarial.

Didaticamente, a entidade capta as demandas do setor privado, formula proposições, elabora estratégias e cria canais para que suas proposições sejam efetivadas, o que ocorre, em geral, através de parcerias com o setor público. Um integrante do *Espírito Santo em Ação* afirmou que

O movimento empresarial não é um movimento que arregimenta muitos recursos. Muitas vezes, ele faz um papel de intermediário das empresas que querem fazer algum estudo, algum investimento [em] que precise ser coordenado os esforços de duas, três, quatro empresas. Aí o Movimento entra, mas sob a fiscalização das empresas. As empresas fiscalizam se tudo está sendo empregado direito. (E4)

Ao buscar a forma de atuação da entidade é difícil desassociar seus objetivos/interesses das estratégias adotadas para efetivá-los. Isso porque o objetivo central do *Espírito Santo em Ação* é que o empresariado se posicione e participe dos rumos do desenvolvimento do estado. Da mesma forma, a estratégia global é criar redes de articulação com outras instituições capixabas, tanto públicas como privadas, bem como pressionar os poderes e atores públicos para que suas reivindicações sejam auferidas.

A busca pela participação da entidade no processo de tomada de decisão é indireta, compactuando com a forma de atuação dos grupos de interesses que, em princípio, não desejam participar diretamente do processo de tomada de decisão. No caso do grupo estudado, um fato em específico evidencia a busca por esse distanciamento.

Na gestão Paulo Hartung ficou muito claro, a instituição [*Espírito Santo em Ação*] deu apoio para a eleição do Paulo, em 2002, contratou pesquisas, fomos ao campo, discutimos os resultados. Mas o governo, quando ele propôs que o nosso Conselho Deliberativo fosse um Conselho Econômico do Governo do Estado, aí nós não aceitamos, porque a representação empresarial é uma coisa e o governo é outra. (E1)

Não estar vinculado diretamente ao governo foi uma estratégia astuta, que permitiria ao grupo fazer oposição caso as decisões daquele viessem a entrar em desacordo com seus interesses e, mais ainda, com essa atitude o *Espírito Santo em Ação* não se comprometia exclusivamente com um grupo político, facilitando o relacionamento com futuros governos.

O bom relacionamento com o setor público é o primeiro passo para que as ações governamentais não aconteçam à revelia dos interesses empresariais. O *Espírito Santo em Ação* abriga, é claro, interesses específicos de seus membros, atuando muitas vezes como ponte dessas reivindicações. Isso acontece principalmente em relação aos setores que não possuem entidades de representação clássica, porque o “*Movimento* tem essa preocupação de não interferir naquilo que é específico de outras instituições.” (E2). Essa preocupação de não atuar se superpondo à atuação de outras entidades de interesses empresariais é uma estratégia do *Espírito Santo em Ação* para não fomentar a “rivalidade” institucional e inviabilizar as parcerias. Até porque é muito claro para os idealizadores do *Movimento* - apesar das críticas veladas à representação clássica - que as entidades corporativistas detêm prerrogativas garantidas constitucionalmente. Além do

mais, a competição entre as entidades só enfraqueceria o próprio objetivo do *Espírito Santo em Ação* de elevar o empresariado a um ator político relevante no cenário capixaba. Para evitar a sobreposição das atividades, o *Espírito Santo em Ação* deixou, por exemplo, de fazer boletim de acompanhamento da produção legislativa estadual quando a Findes lançou a *Agenda Legislativa* e também extinguiu seu conselho setorial de metalmecânica quando a Findes passou a ser ativa nesse setor.

Os objetivos do *Espírito Santo em Ação* sofrem metamorfose conforme o ambiente. Se a Findes entra em campo e atua, na visão do *Espírito Santo em Ação*, de forma satisfatória, este passa a canalizar sua pressão para outro ponto. Se o assunto é demasiadamente importante e merece uma comunhão de forças, o *Espírito Santo em Ação* buscar articular tal comunhão. Se o governo muda, o *Espírito Santo em Ação* também muda de estratégia. Isso não significa necessariamente que haja alterações substanciais no conteúdo das demandas que engloba inúmeras questões relacionadas com o desenvolvimento do estado.

Para um grupo de interesse nem sempre é adequado explicitar seus objetivos. Um entrevistado denominou isso de “o que está acima da linha d’água e o que está abaixo da linha d’água” (E1). Não cabe a esta pesquisa desvendar os interesses ocultos da entidade, embora valha lembrar que uma quantidade imensurável de demandas é atendida nos bastidores e não chega nem a se tornar projeto prioritário para a entidade. Dentro do que é visível, um indicativo dos temas de interesse do *Espírito Santo em Ação* é o conteúdo dos projetos prioritários. No entanto, como retrata a última sessão do capítulo 3, houve uma significativa mudança de foco nos projetos desenvolvidos dentro dos conselhos setoriais (Quadro 4), atuantes até 2008, e os projetos desenvolvidos pelos comitês temáticos (Quadro 5). Isso porque a dinâmica dos interesses não é estática, pelo contrário, há um fluxo constante de demandas que ora são pontuais, ou seja, se dissipam assim que atendidas, ora são complementares, por exemplo, investimentos e melhorias nas condições logísticas do estado.

O caso da logística talvez seja o melhor exemplo para demonstrar como o processo de formação dos interesses da entidade é algo complexo e dinâmico, tornando superficial definir o interesse da entidade como x, y ou z – sendo a melhor opção se ater a seus interesses gerais. Atualmente, a ampliação da BR 262 é uma meta secundária, haja vista que a duplicação da BR 101 e a ampliação do Aeroporto de Vitória, projetos de responsabilidade do Governo Federal e considerados prioritários, estão sendo executados há anos, com interrupções. Informações de um entrevistado vão no sentido

de que o *Espírito Santo em Ação* concentra esforços na conclusão desses projetos antes de buscar ampliação de outra rodovia federal.

De fato, a maioria dos interesses do *Espírito Santo em Ação* são interesses complementares, porque desperta permanente atenção do grupo, havendo uma constância na defesa desses interesses. Isso faz com que haja temas globais de interesse da entidade e, dentro desses, subtemas que se transformam em interesses específicos. A *logística* é certamente um desses temas “guarda-chuva”, ou seja, é um assunto amplo que engloba vários interesses específicos. A *qualificação profissional* também é tema geral de várias ações promovidas pela entidade, bem como a questão da promoção de melhorias na *gestão* tanto do setor público quanto das próprias empresas. *Legislação ambiental* e criação de *polos de desenvolvimento* (industriais), entre outros, são outros temas que fazem parte do extenso rol de interesses da entidade.

As demandas da entidade não são fixas, tanto que, em se tratando de obras com verbas do governo federal, costumeiramente há uma seleção informal entre o *Espírito Santo em Ação* e a bancada de deputados federais e senadores do estado, para definir os projetos com maiores chances de ser desenvolvidos pelo governo federal no estado. Como o leque de interesses do *Espírito Santo em Ação* é variado, diferentes projetos podem atender seus interesses. Essa convergência de esforços entre a entidade e os deputados e senadores será mais bem descrita nas próximas sessões, mas adiantar esse assunto é válido para mostrar, sobretudo, que não há um fluxo de pressão unidirecional (grupo de interesse => atores políticos). Considerando os interesses/objetivos do *Espírito Santo em Ação*, pode-se concluir que há um esforço da entidade em *construir consenso* (entre agentes externos), articulado através de um discurso de bem comum.

Viu-se que o *Espírito Santo em Ação* não é uma entidade de execução, “é um Movimento de interlocução, de relações, é um elemento facilitador de articulação.” (E2). Sua estratégia principal é estabelecer parcerias com instituições públicas e privadas, apoiando projetos e planos, não no sentido de executar, mas sim de planejar e estabelecer diretrizes que atendam os interesses da entidade. Essa é a chave para entender o *Espírito Santo em Ação*. Dizer que os interesses da entidade são alcançados conquistando parceiros políticos estratégicos através de apoio financeiro a projetos que contemplam os interesses da entidade é só a primeira parte da questão. O interesse principal da entidade é o de participar do processo de formulação de projetos que, em parte ou no todo, venham a se transformar em políticas públicas. Assim, determinada política de interesse da associação já é desenhada de acordo com seus interesses. Isso

tudo acontece por meio de um processo que dilui a participação da entidade com o próprio interesse do poder público (já que é uma parceria).

No quesito de articulação, a estrutura organizacional do *Espírito Santo em Ação* como entidade de representação de interesse é bastante favorável, uma vez que sem as amarras institucionais do sistema corporativo e a rigidez hierárquica dos cargos é possível acionar muito rapidamente via internet ou telefone os interessados no assunto, tanto internos quanto externos ao *Espírito Santo em Ação*.

Apesar do *Espírito Santo em Ação* por si só já deter grande capacidade de pressionar o poder público, as parcerias com outras entidades privadas são acionadas quando convenientes para aumentar o volume da pressão.

Em vários casos, o Movimento Espírito Santo em Ação atua diretamente, independente [de parcerias]. Quando tem algum tema, alguma objeção qualquer, e [o *Espírito Santo em Ação*] queira contar com a participação, ele aciona no sentido de dar mais volume de pressão. Vou pegar um exemplo, o desenvolvimento para gerar uma lei que possa prestigiar determinado segmento. Você pode acionar ou baixar um consenso em que todos acionam as bases, para pressionar e fazer as coisas acontecerem. Na verdade é um jogo de interesses. (E2)

Dentro da estrutura organizacional do *Espírito Santo em Ação*, o comitê estratégico é o responsável por definir quando é oportuno fazer a mobilização junto com outras entidades. Em geral, essa mobilização ocorre quando o interesse é comum às entidades de representação empresarial que atuam no Espírito Santo. Como essa convergência de interesses é rotineira, foi criado o *Fórum de Entidades e Federações do Estado do Espírito Santo* (FEF), que engloba a Federação das Empresas de Transportes do Estado do Espírito Santo (Fetransportes), a Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (Findes), a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Espírito Santo (Faes), a Federação do Comércio, Bens, Serviços e Turismo do Estado do Espírito Santo (Fecomércio) e o *Espírito Santo em Ação*.

O *Espírito Santo em Ação* mantém contato ainda com o Ministério Público do Espírito Santo (MP-ES), com o Tribunal de Justiça (TJ-ES), Tribunal de Contas (TC-ES) e instituições da sociedade como igrejas e ONGs. Em relação às três primeiras instituições citadas, o *Espírito Santo em Ação* atua, em geral, apoiando suas ações. Atendo-se a ações desenvolvidas no ano de 2010, o *Espírito Santo em Ação* apoiou o *I Encontro Estadual de Desenvolvimento Comunitário* promovido pelo MP-ES. Com o TC-ES, por exemplo, firmou acordo de cooperação com objetivo de melhorar o controle externo. Nesse acordo, o *Espírito Santo em Ação* ofereceu apoio técnico na elaboração do *Plano*

Estratégico 2010-2015 do Tribunal e a transmissão de metodologia de gestão (RELATÓRIO TC-ES, 2010). Já em relação ao TJ-ES, o *Espírito Santo em Ação* apoiou, também no ano de 2010, o projeto do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), *Começar de Novo*, cujo objetivo era inserir no mercado de trabalho egressos do sistema carcerário (RELATÓRIO *ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO*, 2009/2010).

A relação com as entidades da sociedade civil, em especial, com igrejas estreitam-se no período eleitoral, quando essas lideranças são acionadas para mobilizar o maior contingente de eleitores possível. Também é notável a parceria do *Espírito Santo em Ação* com a ONG *Transparência Capixaba*, criada com o objetivo de combater a corrupção no processo eleitoral e governamental.

No mais, o *Espírito Santo em Ação* viabilizou, em um primeiro momento, a estruturação ou a compra de equipamentos de interesse público. Os recursos financeiros para tais ações foram provenientes de algumas mantenedoras, em especial, das grandes empresas. Um entrevistado informou que no início do governo Paulo Hartung, quando o estado encontrava-se em crise financeira, a CST (atual ArcelorMittal) montou o Centro Integrado Operacional de Defesa Social (Ciodes), e a Vale reformou o Instituto Estadual de Meio Ambiente (Iema). Consta no Relatório Anual 2006/2007 que a entidade, através de suas mantenedoras, viabilizou também a doação de um tomógrafo para o Hospital Dório Silva, na Serra.²⁹ Deve-se ressaltar, no entanto, que as ações são realizadas pelas mantenedoras da entidade e se encaixam no conceito de responsabilidade social e/ou desenvolvimento sustentável, tão propagado pelas empresas. Dessa forma, as ações nesse sentido são utilizadas pelas empresas como *marketing*, mas também são uma ponte de ligação com o governo, pois essas ações suprem demandas sociais, que são, em princípio, de responsabilidade do setor público.

As parcerias com instituições da sociedade contribuem para fortalecer o pensamento empresarial e forjar uma aparência de consenso social. Ao reunir várias entidades da sociedade (fundações, institutos, federações, associações, entre outras) nas redes de articulação e apoiar projetos e ações de instituições públicas, o *Espírito Santo em Ação* abre espaço para transformar o consenso empresarial em um discurso sobre o bem comum. Isso aumenta a receptividade da sociedade a suas demandas o que, por tabela, aumenta seu poder de pressão sobre o poder público.

As instituições públicas não são vistas pelo *Espírito Santo em Ação* apenas como destinatárias de pressão. Se por um lado o grupo age pressionando o poder público para

²⁹ O preço de um tomógrafo atualmente gira em torno de R\$ 250.000,00.

aprovação ou não de leis e projetos, por outro se mostra disposto a estabelecer parcerias com o intuito de viabilizar o projeto de desenvolvimento que contempla seus interesses. Nesse sentido, a entidade vê como necessária a circulação política dos empresários.

O princípio básico do *Espírito Santo em Ação* é poder criar um projeto de desenvolvimento, com aporte de recursos do setor privado, com a intermediação do setor público. [Essa intermediação do setor público é importante] Porque as empresas não têm legitimidade para construir um consenso político. Eu acho que as empresas têm as suas posições e elas têm que ter um condutor do processo (E1).

Antes mesmo de formalizar o *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação*, seus idealizadores tiveram a consciência de que um posicionamento efetivo dos empresários em relação aos rumos do desenvolvimento econômico do estado só seria possível mediante um projeto político, ou seja, identificaram que as ações estruturais que almejavam não dependiam apenas do setor privado, mas, em larga medida, também do setor público. O projeto político seria então apoiar um candidato que, no governo, estivesse disposto a dialogar e estabelecer parcerias com o setor privado.

Houve um apoio explícito à campanha do Paulo Hartung, como uma solução possível, e houve um apoio explícito ao projeto do Paulo Hartung. Porque aquele documento que deu origem ao *Espírito Santo em Ação*, [Espírito Santo Competitivo], apontava três pontos principais: *faltava ao estado um projeto econômico, faltava ao estado uma liderança capaz de tocar esse projeto e faltava ao estado uma universidade aberta para a sociedade*. A reclamação muito forte de fechamento da Ufes se centrava nisso. Então, isso... O problema da Ufes não foi resolvido e nem será tão cedo. (E1. Grifos nossos)

A liderança política é para o *Espírito Santo em Ação* o condutor do processo de desenvolvimento, daí a importância da escolha dessa liderança. Embora uma entidade privada possa criar um “projeto econômico”, somente uma liderança política é “capaz de tocar esse projeto”. No pleito de 2002, o apoio foi concedido para o candidato ao governo do estado, Paulo Hartung, e nos seus dois mandatos, a relação entre governo do estado e *Espírito Santo em Ação* foi estreita. Todavia, o apoio eleitoral não é a única base dessa relação. As bases institucionais da proximidade da entidade de representação de interesses empresariais com o Executivo estadual devem ser investigadas.

4.2. O *Espírito Santo em Ação* e o Governo do Estado do Espírito Santo

Entender o papel dos grupos de interesses no processo decisório invariavelmente exige considerar a relação entre Executivo e Legislativo. O papel da instância decisória na estrutura do sistema político, combinado com os objetivos do grupo de interesse, é fundamental para definir qual é o alvo da pressão e como essa pressão ocorre. A relação entre o governo Paulo Hartung e a Ales ajuda a compreender, o motivo pelo qual, no Espírito Santo, os empresários visualizaram um Executivo muito mais forte que o Legislativo, direcionando para aquela instância suas principais demandas. Essa relação ajuda a compreender ainda até que ponto as ações conjuntas entre o governo do estado e o *Espírito Santo em Ação* foram interessantes para o próprio governo. O governador Paulo Hartung encontrou no *Espírito Santo em Ação* um parceiro para formular seu programa de governo, especialmente o *Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025* que, por sua vez, é o marco da participação da entidade no processo de formulação de políticas governamentais.

4.2.1. As bases da interação entre Executivo e Legislativo no Espírito Santo: a preponderância do governo Paulo Hartung frente à Assembleia Legislativa

Paulo Hartung iniciou o governo com o projeto de reconstruir as instituições capixabas. Para a reconstrução institucional era necessário um processo de saneamento e moralização da estrutura governativa, aumentando a credibilidade da administração e aproximando governo e sociedade. O principal problema era o desequilíbrio financeiro. As dívidas deixadas pelos governos anteriores eram bilionárias e a arrecadação não cobria os gastos. A previsão orçamentária para 2003, feita pelo antigo governo, foi revista com o apoio da Assembleia, de modo que as despesas foram reduzidas ficando dentro dos limites da arrecadação. Além disso, também houve esforço no sentido de combater a sonegação e as fraudes fiscais, e novos procedimentos de arrecadação foram implantados, aumentando a receita líquida do estado (MARTINUZZO, 2003). Judiciário e Legislativo também aceitaram reduzir seus orçamentos e “o orçamento voltou a ser um sapato do tamanho do pé” (PAULO HARTUNG, entrevista a A Tribuna, 28-12-2003, p.30).

Não só na questão orçamentária o governador Paulo Hartung conseguiu apoio da Assembleia Legislativa. A série histórica apresentada por Tomio e Ricci (2012) mostra que no estado do Espírito Santo, desde a década de 80, as taxas de sucesso das

propostas apresentadas pelo Executivo foram ascendentes, chegando ao ápice na legislatura que compreende os anos de 2006 a 2010. Ao contrário da taxa de sucesso do Executivo acima de 80%, os projetos de lei apresentados pelo Legislativo não alcançaram 60%, com a ressalva que a maior parte desse percentual foi de baixa complexidade, com conteúdo clientelista. As taxas de sucesso do Executivo seguem elevadas quando analisados os projetos de leis complementares e as proposições de emenda à Constituição, enquanto as do Legislativo foram diminuindo conforme a complexidade do tipo de lei apresentado. A Tabela 7 mostra ainda que a centralidade do Executivo foi levemente superior na segunda Legislatura analisada.

Tabela 7. Taxa de sucesso na 15^o e na 16^o legislatura no Espírito Santo

	15 ^o Legislatura				16 ^o Legislatura			
	PL	PLC	PEC	Total	PL	PLC	PEC	Total
Executivo	93%	94%	50%	93%	98%	97%	100%	98%
Legislativo	57%	32%	18%	55%	47%	17%	16%	46%

Fonte: Arquivo Geral Assembleia Legislativa do Espírito Santo

Além da centralidade do Executivo no processo legislativo, pode se observar, através de relatórios do governo e de notícias divulgadas pela mídia, alguns eventos que tiveram impactos sobre a relação Executivo-Legislativo no Espírito Santo, em especial a eleição da Mesa Diretora na legislatura 2003/2004.

No pleito de 2002, o percentual de renovação da Assembleia foi de 60%. O PFL, partido de José Carlos Gratz,³⁰ foi o grande perdedor das eleições, pois não emplacou nenhum deputado federal e perdeu seis cadeiras no Legislativo Estadual, ficando com apenas quatro em um total de 30 cadeiras na Assembleia Legislativa. Houve também uma mudança geopolítica na composição da Assembleia, passando de uma maioria de parlamentares do interior para cerca de 20 parlamentares da Grande Vitória.³¹

A mudança de perfil dos atores políticos já estava ocorrendo em nível municipal em eleições anteriores, com uma leve mudança rumo à esquerda do quadro político, o que demonstra a insatisfação da população com os políticos tradicionais. Na capital Vitória,

³⁰ Sobre José Carlos Gratz, ex presidente da Assembleia nas duas legislações anteriores, apesar de reeleito como deputado em 2002, teve o registro de candidatura cassado pelo TRE-ES, acusado de compra de votos e envolvimento com o crime organizado, não sendo diplomado. Em junho de 2003 o TSE confirmou a cassação do registro.

³¹ Informações disponíveis em: www.seculodiario.com. **Renovação da Assembléia chega a 60%**. Outubro de 2002. Acessado em 16/06/2011. www.seculodiario.com. **O PFL foi o grande perdedor desta eleição**. Outubro de 2002. Acessado em 16/06/2011.

este movimento havia iniciado em 1988 e promoveu mudanças substanciais no perfil das lideranças que assumiam o poder político municipal, impondo perdas de espaço aos políticos tradicionais (ZORZAL E SILVA, 2010).

Em nível estadual, as mudanças não foram ocasionadas apenas pela renovação dos atores políticos através do processo eleitoral. Uma das primeiras ações do governador Paulo Hartung foi atuar junto ao Judiciário para cassar deputados reeleitos acusados de corrupção. O grupo de Gratz, que antes dominava o Legislativo, ainda contava com cerca de doze deputados simpáticos ou próximos ao projeto político do então presidente da Ales. Para a eleição da nova presidência da Assembleia, o grupo parlamentar que deu sustentação à candidatura de Paulo Hartung (PSB) buscou apoio junto à frente de partidos que apoiaram o candidato derrotado ao governado do estado Max Mauro (PTB), com a meta de derrotar o bloco de deputados ligados a Gratz. No entanto, não houve união desses dois grupos políticos contra o grupo de Gratz, que contava ainda com o voto secreto para a eleição da Mesa Diretora.

Por 19 votos a 11, a chapa oposicionista, encabeçada pelo deputado Geovani Silva (PTB), venceu a disputa da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa contra o candidato governista, o petista Cláudio Vereza. A eleição ocorreu em meio a uma disputa judicial para cassar os direitos de cinco deputados reeleitos³² que foram denunciados por venderem seus votos para reeleger Gratz à presidência da Ales em 2000. O pedido de cassação dos cinco reeleitos havia sido feito pelo MP-ES e aceita pelo juiz de plantão Rubens José da Cruz logo após a cerimônia de posse. O afastamento dos cinco facilitaria a eleição do candidato governista. Entretanto, a liminar que cassava o direito dos cinco deputados foi suspensa pelo juiz Eraldo de Azeredo no início da tarde do dia da eleição na Ales. Os governistas tentaram ganhar tempo, adiando a sessão até o último momento. O tempo era necessário para que o MP-ES entrasse com o recurso de agravo e que este fosse apreciado pelo TJ-ES a fim de impedir que os cinco deputados participassem da eleição da Mesa Diretora.

O recurso foi apreciado pelo TJ-ES, mas apesar de a decisão judicial favorecer o governo, ou seja, manter a cassação, os oficiais de justiça só conseguiram entrar no plenário após o encerramento da votação. Isso porque os seguranças da Assembleia

³² Sérgio Borges (PMDB), José Tasso (PTC), Gilson Gomes (PFL), Gilson Amaro (sem partido) e Marcos Gazzani (PGT). www.seculodiario.com. **TJ anula eleição de Geovani Silva**. Fevereiro de 2003. Acessado em 16/06/2011.

impediram a entrada dos oficiais, que só entraram após arrombar a porta.³³ Em cena surreal transmitida pela televisão.

Quando os oficiais entraram, Geovani Silva já tinha tomado posse, feito um discurso relâmpago e saído do plenário, tudo para evitar que o mandado judicial chegasse antes do encerramento da sessão. Contudo, o MP-ES contestou a eleição, alegando que os deputados afastados participaram da votação. A anulação da sessão que elegera a Mesa Diretora realizada na segunda-feira (03/02/2003) foi concedida pelo TJ-ES na sexta-feira (07/02/2003). Os motivos para a anulação, citados no processo, foram a agressão aos oficiais de justiça e o fato de o presidente eleito Geovani Silva ter deixado o plenário sem assinar o mandado de cumprimento da ordem judicial que determinava o afastamento dos cinco deputados.³⁴

A segunda eleição para a Mesa Diretora ocorreu no dia 10 de fevereiro, uma semana após a primeira. Cláudio Vereza venceu por unanimidade com 22 votos, já que, além dos cinco deputados cujo afastamento tumultuou a primeira eleição, a justiça afastou ainda a deputada Fátima Couzi (sem partido) e o deputado Luiz Carlos Moreira (PMDB). Também não participou da votação, por apresentar atestado médico, o deputado Heraldo Musso (PPB).³⁵

O presidente eleito iniciou seu mandato com medidas emergenciais, como suspensão de contratos, reavaliação de benefícios para os servidores, inventário de patrimônio, exoneração de funcionários ligados ao ex-presidente da Ales, José Carlos Gratz, entre outras que visavam garantir maior transparência administrativa na Assembleia.³⁶ Estando o comando da Ales nas mãos de um aliado, a agenda do Legislativo passou a ser coerente com a agenda do Executivo. Mas do que isso, com a queda de Gratz, não se formaram na Assembleia blocos hegemônicos, o que possibilitou a conversa do governador com todos os parlamentares. Aliás, a pressão social expressa nos resultados eleitorais, o esforço do Judiciário e do Executivo para cassar deputados envolvidos em escândalos de corrupção e o apoio da opinião pública ao combate do crime organizado, entre outros, parecem ter sido decisivos para a aproximação entre os deputados e o Executivo.

³³ www.seculodiario.com. **Eleição na Assembléia: oposição vence por 19 votos a 11.** Fevereiro de 2003. Acessado em 16/06/2011

³⁴ Jornal A Tribuna. **Reeleito saem correndo da Assembléia.** Publicado em: 04/02/2003.p.3.

³⁵ www.seculodiario.com. **Vereza é o novo presidente da Assembléia e Abigunem mantém afastamento de Couzi e Moreira.** Fevereiro de 2003. Acessado em 16/06/2011

³⁶ www.seculodiario.com. **Contratos estão suspensos e contratações serão revistas.** Fevereiro de 2003. Acessado em 16/06/2011. Jornal A Tribuna. **Vereza é eleito presidente.** Publicado em: 11/02/2003.p.2

O processo eleitoral da Mesa Diretora da Assembleia mostrou a força de articulação do governo junto ao Judiciário e à sociedade (neste caso, notado no apoio da opinião pública). O governo se impôs logo no primeiro momento e isso assustou os deputados, principalmente os antigos aliados de Gratz. Por outro lado, o governo evitou alimentar a revanche e já na eleição de Cláudio Vereza pregou a reconciliação. O consenso em torno dos nomes para compor uma chapa única envolveu a negociação das presidências de Comissões.³⁷ O governo cedeu a presidência das comissões de Finanças e de Justiça. Todavia, fomentou na sociedade um sentimento tão forte de reconstrução do Espírito Santo (com a criação de “inimigos comuns”: crime organizado, corrupção, etc.) que teve apoio irrestrito da população.³⁸ Vale lembrar que os governos anteriores foram marcados por atraso nos salários do funcionalismo público, enquanto Paulo Hartung conseguiu, ao longo do primeiro ano de mandato, colocar em dia a folha de pagamento,³⁹ aumentando, e muito, sua credibilidade. Em um cenário onde o Executivo detém grande apoio da sociedade e o Legislativo não, votar com o governo tornou-se uma estratégia de sobrevivência política para os deputados estaduais.

Como um príncipe maquiavélico, Paulo Hartung conseguiu conciliar na medida certa *fortuna* e *virtù* (ZORZAL E SILVA, 2010). O crescimento econômico estadual no período foi impulsionado pelas *commodities*, em especial da cadeia produtiva de petróleo e gás. Mas a astúcia e a capacidade de governança de Paulo Hartung foram fundamentais para que as oportunidades advindas deste cenário fossem mais bem aproveitadas. Hartung tornou-se o mais importante ator político estadual na década de 2000, não apenas por ser o chefe do Executivo em uma conjuntura econômica favorável, mas principalmente por ter grande habilidade na condução do jogo político (anulando oponentes, centralizando e/ou redistribuindo poderes, deslocando atores políticos, ente outros). Isso ficou claro quando conseguiu o controle da Assembleia Legislativa, mantendo-o nas legislaturas seguintes. Ciente do histórico do Legislativo capixaba, Hartung buscou outras formas de anular as ações dos parlamentares, principalmente através da instigação da pressão social.⁴⁰ É claro que com isso anulou tanto as ações nocivas quanto as

³⁷ www.seculodiario.com. **Vereza é o novo presidente da Assembléia**. Fevereiro de 2003. Acessado em 16/06/2011

³⁸ Em 2006, Paulo Hartung foi o governador eleito com maior percentual de votação (77%). Em 2010, pesquisa Ibope mostrou 81% de aprovação ao governo. www.folhavoria.com.br. Acessado em 20/01/2012.

³⁹ Em 2002, o estado detinha dívida com o funcionalismo (atraso de 2 meses na folha de pagamento) e acumulava um déficit de cerca de R\$ 1,2 bilhão (PLANOS DE DESENVOLVIMENTO ESPÍRITO SANTO 2025, 2006, p. 36). Em dezembro de 2003, o governo pagou o 16º salário em 12 meses de governo (Paulo Hartung. **Os piores e Melhores momentos de 2003**. Entrevista publicada no Jornal A Tribuna. 28/12/2003, p.31).

⁴⁰ Dispondo de amplo amparo social, o governador utilizou-se de forças externas (opinião pública e *lobbies*) para pressionar os legisladores, levando-os a apoiar o governo.

benéficas, se no período o Legislativo não sofreu com escândalos de corrupção também não desempenhou seu papel de fiscalizador do Executivo.

Dois fatores são essenciais para se compreender a centralização em torno da figura de Paulo Hartung durante o período analisado: sua capacidade de realização político-administrativa e sua competência para manejar as representações simbólicas da política. Com Hartung defendendo e implementando ações no sentido de promover o desenvolvimento sustentável, reconstruir e modernizar a máquina pública e promover o choque ético no estado (MARTINUZZO, 2003), a oposição pública ao governo foi gradativamente desaparecendo. Como lembra Elster: “Se uma reforma é geralmente considerada justa, é difícil alguém fazer-lhe oposição de modo um pouco mais entusiasmado” (ELSTER, 1999. p.28)

4.2.2. A participação do *Espírito Santo em Ação* no processo de formulação dos planos de desenvolvimento do governo Paulo Hartung

Com a promessa de ser o governo da reconstrução, Paulo Hartung compôs uma ampla coalizão de sustentação no plano estadual e federal, com isso garantiu o poder de agenda e o controle sobre o processo Legislativo (ZORZAL E SILVA, 2010). Além disso, estabeleceu uma rede de apoio com os mais diversos segmentos da sociedade, inclusive os empresários.

Os empresários desempenharam um papel importante na consolidação do governo de Hartung e tiveram consciência disso: “Você tem que ter instituições que deem suporte a um projeto de governo. E isso se faz através de quê? Da Assembleia Legislativa. Por isso [a desqualificação da Assembleia] que houve a necessidade de uma inserção muito mais forte do próprio *Movimento* no campo da política.” (E2). De fato, a entidade atuou buscando reforçar a legitimidade do projeto de governo de Hartung, auxiliando-o no controle da Assembleia e na conquista da população.

No início do mandato, Paulo Hartung convocou os empresários e deixou claro que as demandas do grupo deveriam ser direcionadas para o Executivo e não para os parlamentares (E1). Cortando o vínculo dos empresários com os parlamentares, segundo a justificativa de romper com o poder de chantagem utilizado pela Ales em períodos anteriores, o governador pretendia esvaziar as atribuições do Legislativo, centralizando em si o papel de representante da sociedade. Esse acordo com os empresários, a aproximação do governador com as regiões do interior e com a sociedade em geral e o

descrédito em que havia caído o Legislativo capixaba reviraram a lógica do sistema político, de modo que os deputados estaduais passaram a ver na figura do governador Paulo Hartung um meio de chegar até a população.

O grupo de empresários representados especialmente pelo *Espírito Santo em Ação* colocou-se como suporte do processo de reconstrução das instituições políticas estaduais “contribuindo não apenas do *ponto de vista tecnológico e gerencial*, mas também *financeiramente* – e, num segundo momento, como *parceiro governamental no fomento de políticas públicas* para o empresariado e para a sociedade como um todo (ZORZAL E SILVA e outros, 2010, p.15. Grifos nossos).

Nesse sentido, o apoio do *Espírito Santo em Ação* foi interessante para o governo do estado em vários aspectos. As empresas de comunicação, por exemplo, blindaram o governo ao não fazer oposição. Com recursos privados, alguns órgãos públicos foram reestruturados, o que trouxe mais eficiência na prestação dos serviços públicos. O governo ainda dispôs da formação técnica dos empresários. Embora a *Espírito Santo em Ação* não tenha constituído formalmente um Conselho Econômico, o *know-how* de seus membros foi aproveitado na elaboração de diagnósticos e planos de ação governamentais.

Paulo [Hartung] quis criar um conselho [econômico]... Nós, [estávamos] com uma mentalidade completamente diferente. Aí, nós sugerimos a Paulo que não criasse, que usasse o Movimento Empresarial como um órgão [com] que ele poderia trocar idéia, receber sugestões e tudo. Eu acho que esse trabalho a gente tem feito muito bem. (E4. Grifos do original)

Constam em relatórios do *Espírito Santo em Ação* os seguintes projetos desenvolvidos em parceria com o governo do estado por meio das secretarias estaduais competentes: o *Plano de Desenvolvimento Estratégico da Agricultura* (Pedeag); o *Plano Estratégico de Logística e Transportes do Espírito Santo* (Peldes); *Plano Nacional de Logística e Transporte* (PNLT); estudos de ações sobre a mobilidade urbana; o *Programa para Incremento da Competitividade Sistêmica do Espírito Santo* (Compete-ES); *Plano Emergencial de Qualificação Profissional* e ainda um plano com objetivo de estabelecer as diretrizes gerais para o desenvolvimento do estado durante 20 anos, denominado *Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025*, elaborado no final do primeiro mandato de Paulo Hartung.

A dinâmica entre poder político e grupo de interesses não foi unilateral. O governo do estado utilizou-se dos recursos disponibilizados pela entidade para potencializar as ações, enquanto o *Espírito Santo em Ação* obteve acesso as políticas governamentais

participando de sua elaboração. Houve uma comunhão de interesses entre o *Espírito Santo em Ação* e o governo comandado por Paulo Hartung que culminou na elaboração de um plano de desenvolvimento em longo prazo para o estado.

No início do primeiro mandato, Paulo Hartung estabeleceu quatro diretrizes de atuação que agradaram bastante os diversos setores empresariais. São elas:

a) investimentos na reconquista da confiabilidade nas instituições públicas via melhoria da qualidade gestora e administrativo-financeira, regularização dos serviços públicos e garantia de transparência por meio da publicização dos atos do governo no Portal do Governo; b) ampliação do montante de investimentos com recursos próprios em obras e serviços públicos, imprimindo maior qualidade aos mesmos; c) dinamização da economia por meio da atração de novos investimentos e definição de linhas de crédito para atender setores com dificuldades de desenvolvimento, assim como os arranjos produtivos locais emergentes, intervindo dessa forma na mudança do modelo de desenvolvimento em curso no Espírito Santo; d) restauração da prática do planejamento como ferramenta instrumental crucial ao exercício eficiente e eficaz do processo de gestão nas organizações públicas e privadas. (ZORZAL E SILVA, 2010, p. 55)

No segundo biênio, o governo, instigado pelo *Espírito Santo em Ação*, buscou traçar o *Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025*. A decisiva participação do *Espírito Santo em Ação* na elaboração desse plano foi o ápice da intervenção do grupo no processo de formulação de políticas públicas, haja vista que o *ES 2025* balizou as ações do segundo governo de Paulo Hartung (2007-2010).

O objetivo do plano, iniciado em 2005, consistia em traçar um caminho para o desenvolvimento do estado para os próximos 20 anos. Para tanto, foram estabelecidas 11 Estratégias de Desenvolvimento, com o intuito de cumprir 18 metas através de 93 projetos estruturantes (Anexo 3). Assim, os projetos estruturantes seriam o instrumento para materializar as estratégias e metas almejadas. Muitos desses projetos eram de caráter privado, ou seja, o *ES 2025* apontava áreas de investimentos, mas a decisão de investir dependeria do setor privado ou de uma parceria deste com o poder público. Em síntese, o papel do setor privado na implementação do *ES 2025* era tido como imprescindível.

Institucionalmente, além do governo do estado, participaram da elaboração do plano a Petrobras, que dispôs dos recursos, o *Espírito Santo em Ação*, que coordenou o repasse dos recursos, e a Macroplan, empresa contratada para a elaboração do *ES 2025*. O *staff* do *Espírito Santo em Ação* também compôs a equipe técnica do plano, dividindo a Coordenação Geral do Projeto juntamente com o secretário de Estado. Além disso, havia

membros do *Espírito Santo em Ação* integrando o comitê de acompanhamento, como consultores especialistas, convidados especiais e entrevistados.

A grande crítica ao *ES 2025* é a de que ele não contou com uma participação ampla da sociedade civil, nos termos de uma concepção participativa/deliberativa de democracia. De fato, o *ES 2025* é uma parceria entre o governo do estado e o *Espírito Santo em Ação* e isso refletiu na condução do processo de sua elaboração. Os entrevistados, em sua maioria, foram empresários ou representantes do Poder Público. Uma parcela significativa dos municípios não teve nenhum representante entrevistado. Esse caráter pouco abrangente no que tange à elaboração do *ES 2025* é confirmado por um entrevistado: “dizer que aquilo é participação da sociedade, é exagero. Nós fizemos reuniões do setor cultura. Tinha umas dez pessoas. Isso é participação do setor de cultura do estado? Você pode fazer um plano desses sem ir ao interior? Teve um seminário no interior.” (E1). Não houve, portanto, ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, como também não houve ampla participação dos municípios. Elementos essenciais para uma construção democrática de diretrizes estaduais.

Os interesses do *Espírito Santo em Ação* foram contemplados pelo *ES 2025*, tanto que a entidade buscou uma integração com o poder público para gerenciar os projetos estruturantes que constavam no documento. Daí resultou a reestruturação da entidade com a transformação de seus conselhos setoriais em comitês temáticos (Quadro 4 e Quadro 5), estando estes alinhados às estratégias e metas do plano.⁴¹

4.3. Interlocutores: *Espírito Santo em Ação* e as arenas estratégicas

O sistema político é composto por uma gama variada de atores, cuja importância para os grupos de interesse varia de acordo com a posição dos atores na estrutura institucional e no contexto político. Por razões estratégicas, o *Espírito Santo em Ação* busca manter um bom relacionamento com todas as instituições públicas capixabas que participam do processo decisório, ou seja, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O *Espírito Santo em Ação* intitula-se o principal interlocutor da classe empresarial com as diversas esferas dos poderes (RELATÓRIO ANUAL 2007/2008). Entretanto, na busca por influenciar na agenda política, privilegia algumas instâncias.

⁴¹ Ver Anexo 3. Alguns projetos estruturantes ficaram sob a coordenação do governo do estado em especial, os projetos-âncora. (E2).

O Judiciário é uma esfera importante no processo decisório e, como tal, é um foco de pressão do *Espírito Santo em Ação*. No entanto, por limitações teóricas metodológicas, o presente trabalho ateu-se as conexões que o *Espírito Santo em Ação* estabelece com o sistema político brasileiro.

Ao detalhar a constituição do *Espírito Santo em Ação* ficou claro que a entidade buscou e conseguiu, desde o princípio, estreitar a relação com o Executivo estadual, o que ocorreu, em grande medida, graças a contatos pessoais entre membros do *Espírito Santo em Ação* e o alto escalão do Executivo estadual. Foi criado um *Fórum Permanente com o Governo de Estado* (CT09 - Quadro 5) mas isso foi uma forma de institucionalizar relações baseadas em afinidades pessoais e no contato cotidiano com entre atores políticos e empresários.

Os interlocutores... são pessoas com as quais nós mantemos conversas, relações de maior intensidade. Eu diria, no Executivo, temos um papo com o governador Paulo Hartung, que desde o início tem – até antes do governo – ele tem sido um parceiro (...); secretários e o próprio Ricardo Ferraço [vice-governador 2007-2010] têm tido relação com o Movimento. (E2)

As entrevistas confirmam que o governo do estado é o interlocutor mais importante para a entidade estudada,

porque com o Executivo o Movimento tem uma relação mais direta, até porque o Executivo está no dia a dia, está decidindo o destino, está decidindo fazer leis, então é mais direto. (...) é porque o Executivo é o que detém maior parcela de poder de intervenção. Mas isso não faz a gente subestimar os outros poderes. Principalmente o Legislativo, o Legislativo é fundamental, porque sem o Legislativo você também não tem como trabalhar o Executivo. Pelo menos há uma linha de conexão entre o Executivo e o Legislativo. (E2)

O *Espírito Santo em Ação* não subestima o Legislativo porque sabe de suas prerrogativas constitucionais, tanto é que procurou acompanhar as ações legislativas criando os fóruns permanentes. O *Fórum Permanente com a Bancada Federal* foi criado pelo *Espírito Santo em Ação* em 2004 e consiste em reuniões bimestrais entre membros da entidade, deputados federais e senadores para o acompanhamento e proposições de ações voltadas para o desenvolvimento do estado. Foi definida junto com os parlamentares com mandatos de 2007 a 2010 “uma agenda de trabalho com ações fundamentais no Plano Estratégico de Desenvolvimento 2025 e no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)” (RELATÓRIO ANUAL 2006/2007, s/p). Em suma, o objetivo dessas reuniões é definir uma agenda com iniciativas prioritárias, ou seja, aquela para a qual os parlamentares devem trabalhar a favor, seja no sentido de sua inclusão no orçamento da

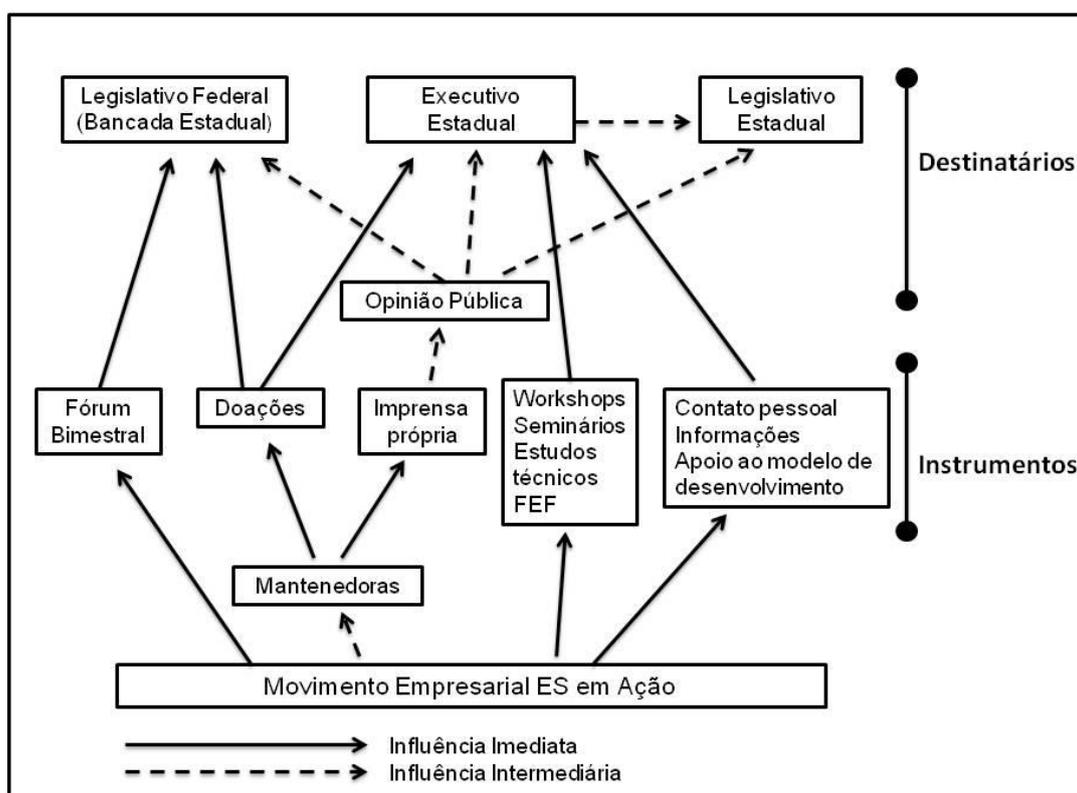
União, seja no sentido de um posicionamento conjunto da bancada federal em determinado projeto de lei.

A partir do segundo semestre de 2007, três anos após a iniciativa junto ao Legislativo federal, o *Espírito Santo em Ação*, com o objetivo de discutir e definir os projetos prioritários com a Assembleia Legislativa, criou o *Fórum Permanente com a Bancada Estadual*. Naquele momento, o Comitê de Acompanhamento de Política e Cidadania, responsável pela aproximação do *Espírito Santo em Ação* com as demais instituições, estabeleceu contato com a Mesa Diretora da Ales, para, no ano seguinte, determinar uma agenda de trabalho com reuniões periódicas entre os deputados estaduais e os empresários. Embora o *Fórum Permanente com a Bancada Estadual* não tenha sido dissolvido, constando inclusive atualmente nos projetos prioritários do CT09, a aproximação com os deputados estaduais não obteve o êxito esperado: “Nós nunca tivemos mecanismos efetivos de interação com a Assembleia.” (E1)

Uma vez apresentados com clareza os atores e destinatários, é possível identificar ainda os instrumentos e os fluxos da influência envolvidos na conexão entre o *Espírito Santo em Ação* e o processo decisório. Um grupo de interesse pode utilizar diferentes instrumentos, que vão variar de acordo com o resultado almejado e também com a arena estratégica, alvo da influência.

Com o intuito de participar do processo de formulação das políticas públicas, o *Espírito Santo em Ação* transformou seus recursos em poder político, sendo eles: recursos financeiros, para a atuação em áreas de competência pública em um momento de crise financeira do estado, se promovendo a parceiro, coordenador e financiador dos projetos governamentais; recursos informacionais, para a realização de estudos, diagnósticos e planos que orientaram as ações governamentais em vários pontos; e recursos simbólicos, visando legitimar as ações governamentais através da presença na mídia, da entrega de prêmios, da articulação com outras entidades sociais, etc.

Figura 2. Destinatários e instrumentos do *Espírito Santo em Ação*



Fonte: Elaboração própria a partir do modelo apresentado por Santos (2002)

Em relação aos destinatários, a figura 2 expõe que o Legislativo Estadual não é um destinatário de influência direta do *Espírito Santo em Ação*; esta influência é feita, via de regra, por intermédio do Executivo estadual; este, com a bancada federal de senadores e deputados federais, são os principais destinatários da pressão por influência. O canal de acesso à bancada federal é o *Fórum Permanente com a Bancada Federal*. A relação estabelecida nesse Fórum ocorre através de um processo que envolve contatos pessoais, reuniões periódicas e definição de agenda em conjunto.

Para o Executivo estadual estão voltadas as principais mobilizações, como, por exemplo, a realização de eventos para a discussão de temas de políticas públicas. As discussões que ocorrem dentro do *Fórum de Federações e Entidades* também são levadas para o governo, sendo uma forma de mostrar que o interesse é comum ao empresariado em geral, e não só aos membros do *Espírito Santo em Ação*. Embora o *Espírito Santo em Ação* não tenha atuado diretamente em doações de campanha, suas mantenedoras não são impedidas de tal ação - viabilizando a influência indireta do *Espírito Santo em Ação* sobre os representantes do estado. Já as empresas de comunicação mantenedoras

(compostas pelos principais veículos do estado) são uma fonte de influência à opinião pública que, por sua vez, é muito prezada pelos atores políticos de modo geral.

Ainda em relação ao Executivo estadual, é notável o grande apoio do *Espírito Santo em Ação* ao modelo de desenvolvimento proposto pelo governo analisado. Aliás, uma série de ações, tais como estudos técnicos, workshops e seminários, foram organizados e patrocinados pela entidade com o objetivo de apresentar soluções para temas da agenda governamental.

É bom lembrar que o *Espírito Santo em Ação* é conduzido por empresários que não se restringem ao mundo dos negócios privados. Em outras palavras, os empresários desse grupo de interesses fazem uma leitura do contexto político institucional para, a partir daí, definirem estratégias de interação com o poder público. Segundo Manoel dos Santos (2011, p.84), a configuração de um determinado contexto político institucional é fundamental para a ação dos grupos de interesse.

No processo decisório o Executivo, o Legislativo e o Judiciário passam a ser canais privilegiados para a vocalização dessas demandas e passam a ser arenas estratégicas para colocar essas demandas na agenda política. Essas demandas, portanto, acontecem num determinado contexto institucional e político e é de se esperar que seu padrão de interação, sua eficiência e seu sucesso dependam não apenas do vigor das organizações, mas também do ambiente institucional sob o qual suas demandas serão recepcionadas (como *inputs*) e tratadas no processo decisório.

Diante da constatação de que o Executivo estadual e o Legislativo federal são os principais receptores de demandas do *Espírito Santo em Ação*, cabe investigar os fatores que tornam essas arenas estratégicas para a inserção das demandas do grupo na agenda política. As principais variáveis que influenciam a relevância do interlocutor, segundo Hermínio Santos (2002), são: a natureza do grupo de interesse, o papel do destinatário na estrutura do sistema político e os objetivos perseguidos pelo grupo. Essas variáveis serão analisadas a seguir.

A natureza do grupo está relacionada principalmente com os princípios constitutivos da entidade (pluralismo ou corporativismo). O *Espírito Santo em Ação*, organizacionalmente, possui características que o aproximam da concepção pluralista de grupo de interesse – por exemplo, é formado por categorias múltiplas, voluntarismo, autodeterminação, relação interassociativa competitiva, estrutura organizacional não hierárquica e não tem vinculação formal com o estado. O *Espírito Santo em Ação* investe na relação com o Executivo estadual e o Legislativo federal, mas não com o Legislativo estadual. No caso em questão, a variável *natureza do grupo* não explica a importância dos destinatários,

uma vez que a entidade não privilegia uma instância exclusivamente. Além disso, está hipótese, ao ser analisada segundo as lentes do modelo híbrido de representação de interesses brasileiro (DINIZ E BOSCHI, 2003; 2004), se dissolve. Mancuso (2007), entre outros, mostra que a CNI, uma entidade do sistema corporativista visa influenciar o processo legislativo, portanto, não há fundamento para dizer que a natureza do grupo define a arena que ele canaliza suas demandas.

O papel do destinatário na estrutura do sistema político é certamente a variável que tem maior poder de explicação sobre as arenas políticas privilegiadas. A compreensão do processo decisório no atual contexto esclarece em que arenas ocorrem o embate por influência. Nesse sentido, as características do sistema político brasileiro, denominado por Abranches (1988) de presidencialismo de coalizão, não podem ser desconsideradas. A estrutura e a dinâmica de funcionamento das instituições que são alvos de pressão têm consequências sobre as estratégias e o poder de influência dos grupos de interesses - no caso em foco, o *Espírito Santo em Ação*.

Viu-se que, pelo desenho institucional do sistema presidencialista brasileiro, que o Executivo tem centralidade no processo de produção de leis, sem significar, contudo, que as decisões do governo podem ser tomadas sem negociações com o Legislativo. Há, de fato, diferentes padrões de interação entre Executivo e Legislativo no Brasil – essa relação pode ser pensada metaforicamente como uma balança, que o peso do Executivo geralmente faz pender para o seu lado, enquanto o ideal seria um equilíbrio entre os poderes.

No plano federal, apesar de haver preponderância do Executivo, o Congresso Nacional estabeleceu mecanismos que aumentam o peso dos parlamentares no processo de tomada de decisão. Diante disso e de outros fatores que dificultam o acesso ao Executivo Federal, como a complexidade da burocracia, nota-se que grupos de interesses como a CNI têm grande atuação junto ao Legislativo Federal. Inclusive, a relação entre grupos de interesse e o Legislativo Federal foi tema de um número significativo de estudos no Brasil no período pós-redemocratização. Cabral (2007), por exemplo, afirma que, entre 1997 e 2006, representantes do empresariado industrial participaram, direta e indiretamente, no processo de elaboração de regras e leis ambientais durante as etapas de tramitação de projetos de lei, no Legislativo Federal, e de elaboração de resoluções ambientais, no Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Mancuso (2007) também explora essa relação, ao investigar a atuação política do empresariado industrial brasileiro entre 1996 e 2003 referente ao processo de produção legislativa de nível federal relativo à redução do *custo Brasil*. A tese de Manoel dos Santos (2011) é outro estudo que confirma a força do

lobby do setor produtivo no Congresso Nacional, com destaque para a CNI como empreendedor político. É interessante notar que, nos casos citados, a CNI teve papel decisivo na organização da ação coletiva e que a atuação dessa entidade corporativa junto ao Legislativo Federal desmonta a tese de que a natureza do grupo de interesse define o seu caminho de acesso ao estado.

O *Espírito Santo em Ação* também investe na relação com os deputados federais e senadores da bancada do Espírito Santo. Isso indica a relevância que o Congresso Nacional tem no processo de tomada de decisão e, conseqüentemente, para os grupos de interesse, sejam estes voltados para ações nacionais ou estaduais. E ainda, o Congresso representa uma instância relevante para os grupos de interesses, sejam eles constituídos sob princípios pluralistas ou corporativistas, até porque neste quesito a distinção no caso do Brasil é frouxa.

No caso estudado, não se pode desconsiderar que a estreita relação entre o grupo de interesse e os parlamentares federais está relacionada com a própria disposição desses atores políticos em dialogar com os empresários representados pela entidade. Disposição essa que parece não existir por parte dos deputados estaduais. Os empresários relataram que, por diversas vezes, tentaram estabelecer contatos com os parlamentares estaduais, mas que nem reuniões conseguiram agendar.

Se por um lado os parlamentares estaduais não apresentaram grande disposição em dialogar com os empresários da entidade, por outro, o *Espírito Santo em Ação* não se esforçou para quebrar essa barreira com a Ales, justificando que esta “tem uma desqualificação muito grande” (E1). Enquanto que, em relação aos parlamentares federais, há um intenso trabalho da entidade para se aproximar, através de – entre outras estratégias – contatos pessoais (telefonemas, agendamento de reuniões), promoção de eventos locais entre empresários e parlamentares (café da manhã, seminários) e viagens a Brasília, com os deputados estaduais esses esforços não foram notados. O fato é que o *Espírito Santo em Ação* nunca valorizou a relação com a Assembleia, parando até de captar informações sobre os processos legislativos que tramitavam na instituição quando a Findes passou a fazer isso. O argumento do *Espírito Santo em Ação* para essa desistência foi a de não promover a sobreposição de papéis entre as entidades de representação empresarial. Todavia, os empresários perceberam que o acompanhamento da tramitação de leis na Assembleia era um tanto quanto desnecessário, já que o Poder Executivo abafava os deputados no processo de produção legislativa.

O Poder Executivo hoje tem tanta força, o governo Paulo Hartung foi tão forte, que o Executivo abafou o Legislativo. Então, *se você fizer um controle maior no Executivo, indiretamente, você está trabalhando o Legislativo*. Só que agora no governo [Renato] Casagrande eu não sei se Casagrande terá, eu não sei ainda, todo o poder de persuasão e influência em cima do Legislativo. Se tiver igual, a gente vai ter que continuar indo no Executivo. Mas, se for mais democrático o relacionamento entre Executivo e Legislativo, nós vamos ter que continuar indo nos dois e ampliar, inclusive, a ênfase no Legislativo. (E8, Grifos nossos)

É plausível supor que empresários investiram no Legislativo federal porque este tem uma melhor capacidade de atuar nas áreas de interesse da entidade, mas desconsideraram o Legislativo estadual porque seu papel na política estadual naquele momento específico não era imprescindível. Notou-se, no período estudado, um Executivo superdimensionado frente a uma Assembleia deslegitimada socialmente, devido ao passado recente de escândalos e corrupção.

Vale destacar que a baixa legitimidade da Ales não é o único fator da fraqueza do Legislativo subnacional, pelo contrário, a hipertrofia do Executivo é uma constante na estrutura decisória no plano estadual. As bases institucionais do poder dos governadores estão na iniciativa exclusiva de leis, em especial, as orçamentárias, na patronagem, no poder de veto, na maior capacidade técnica informacional para aprovar leis, na abdicação de poder por parte do Legislativo que estabelece um “pacto homologatório” com o governo, entre outras. Instrumentos esses que foram mobilizados com destreza pelo governador Paulo Hartung. A análise qualitativa mostrou e a estatística confirmou que o governador Paulo Hartung centralizou o processo decisório no período. Por tudo isso, é compreensível que o *Espírito Santo em Ação* tenha passado a canalizar suas demandas para o Executivo estadual e não para o Legislativo estadual.

A última variável analisada, objetivo perseguido pelo grupo, também se mostrou relevante para a definição da arena estratégica de acesso ao estado, embora não tanto quanto o papel dos poderes públicos no processo de tomada de decisão. Isso significa que, dado os interesses do *Espírito Santo em Ação* (logística, qualificação profissional, legislação ambiental, inovações gerenciais, criação de polos de desenvolvimento, entre outros) a bancada capixaba de deputados federais e senadores e, principalmente, o governo do estado tornaram-se as instâncias com maior possibilidade de promoção de tais interesses. Nada impediria, entretanto, que tais demandas fossem direcionadas também para o Legislativo estadual, caso este exercesse seu poder de contrapeso ao Executivo.

A questão da logística requer investimentos vultosos e está, em grande parte, na alçada do governo federal. A relação com os parlamentares federais é importante para a entidade estudada, porque eles controlam em parte (através das emendas

parlamentares) e ainda têm o poder de influenciar quem controla (o Executivo Federal) recursos que permitem o investimento em áreas de interesse do *Espírito Santo em Ação*. O governo estadual, em decorrência do seu poder de controle sobre o orçamento e do bom relacionamento com o Executivo Federal, teve sua capacidade de investimento ampliada no período, tornando-se alvo privilegiado para as demandas dos empresários, não só aquelas relativas à logística, mas também as referentes aos pólos de desenvolvimento e à qualificação profissional, entre outras demandas secundárias. Em relação às inovações gerenciais, o objetivo principal é combater a burocracia estatal, daí também a pressão ser direcionada para o Executivo estadual. Já quanto à legislação ambiental, todas as três instâncias são importantes, porque tramita tanto no Legislativo federal quanto estadual e ainda há poder de iniciativa do Executivo. Contudo, o poder de persuasão do Executivo sobre o Legislativo estadual fez com que pressionar indiretamente o Legislativo através do Executivo fosse uma estratégia eficaz.

4.4. O personalismo na relação entre os governantes e as entidades de representação no Espírito Santo

A ambiência político-institucional do Espírito Santo no início dos anos 2000 foi um importante fator para explicar a relação que se estabeleceu entre o *Espírito Santo em Ação* e o governo do estado. A proximidade do *Espírito Santo em Ação* com o candidato Paulo Hartung estendeu-se para o seu governo, imprimindo fortes marcas na estrutura do *Espírito Santo em Ação*.

Nesse momento o *Espírito Santo em Ação* está fazendo oito anos, então eu acredito que vai haver uma forte autocrítica no *Espírito Santo em Ação* para ele se reposicionar. O que fez o *Espírito Santo em Ação* nascer foi a rebeldia contra a intromissão do governo nas entidades empresariais. A revolta com a relação público-privada. Isso, naquele momento de 2003, era muito forte e fez com que o *Espírito Santo em Ação* tivesse uma identificação muito grande com quem ganhou a eleição. Então essa identidade inicial do Movimento ajudou muito na relação do *Espírito Santo em Ação* com o governo nos oito anos do governo Paulo Hartung. Mas isso no Casagrande já não vale mais, tem que criar outra identidade, outra percepção de valor do Espírito Santo pelo governo. É outra forma de contribuir. (E3. Grifos nossos)

A construção de uma nova identidade para a entidade é vista como necessária pelos entrevistados, uma vez que estes passaram a julgar superados os objetivos iniciais.

A instituição tem um início nitidamente político, e rendeu-se a uma ação nitidamente política. Acredito que esse é um tempo passado. O estado estabilizou-se, do ponto de vista de suas finanças, o estado conseguiu limpar boa parte do que havia de mais corrupto, e o estado conseguiu

construir uma liderança que passou o poder pra outra liderança, e eu acho que a nossa razão inicial ela já está vencida. (E1)

A criação do *Espírito Santo em Ação* foi concomitante ao início do governo Hartung, daí também sua identidade está colada a esse governo. Como um grupo de interesse, cujo principal destinatário é o Executivo estadual, a estratégia adotada foi de dar suporte às ações do governo e, com a proximidade alcançada, influenciar no processo de formulação de políticas públicas. Com o *Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025* a entidade conseguiu potencializar tal influência, porém, com o término do governo, a estratégia adotada foi posta em xeque.

Estamos extremamente incomodados de ter que fazer tudo no 2025, [a estrutura do *Espírito Santo em Ação*] alinhadíssima [com o que preconiza o plano]. Isso virou um engessamento. O importante na nossa instituição são ideias. Ter um plano para o futuro do Espírito Santo, discutir esse plano entre todos os interessados, tentar fazer avançar algumas instituições, é isso. Então, eu estou achando que esse negócio do 2025 foi importante para alinhar empresários e o governo Paulo Hartung. O projeto do Renato [Casagrande] é diferente. (E1. Grifos nossos)

A análise dos empresários, feita *ex post facto*, é de que o *Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025* possibilitou um diálogo entre o *Espírito Santo em Ação* e o governo do estado e uma convergência de esforços, sendo uma “âncora no futuro”. Em síntese, a construção do *ES 2025* foi mais importante que a efetiva realização de todas suas metas.

A grande sacada do *Espírito Santo 2025* está mais no processo e no que eu chamo de modelo mental que ele possibilitou gerar, permitiu um diálogo, quer dizer, no fundo, no fundo, ele é uma ferramenta inviável. (E2)

Na verdade, o plano de desenvolvimento é muito mais um processo do que um projeto. (E1)

Tal análise emergiu de um cenário de encerramento de oito anos de governo Paulo Hartung e início do governo Renato Casagrande (2011-2014) que, apesar de aliado, tenta instituir marcas próprias ao governo. O *ES 2025* foi uma estratégia para aliar o *Espírito Santo em Ação* e o governo Paulo Hartung. Com o início de um novo governo, os empresários se apresentaram reflexivos quanto à necessidade de adotar novas estratégias.

O *Espírito Santo em Ação* montou sua forma de atuação a partir da relação estabelecida com o Executivo, daí cogitar mudar o posicionamento com o advento de um novo governo. Mesmo assim, o alvo privilegiado da entidade no poder público continua sendo o Executivo, mais especificamente os governadores. Logo, a desenvoltura do governador Renato Casagrande passou a ser considerada na reformulação das estratégias do *Espírito Santo em Ação* para participar do processo de tomada de decisão.

Esse padrão de relacionamento de um grupo de interesse com o Executivo não é inédito no *Espírito Santo em Ação*, pelo contrário, o processo histórico de representação de interesse no estado mostra que o Executivo foi o canal de acesso dos grupos de interesse ao sistema político e, mais do que isso, que o perfil dos governantes foi determinante na estruturação e na consolidação dessas entidades. Assim ocorreu com a Findes, utilizada como órgão consultivo para suprir as debilidades técnica e financeira da máquina administrativa, além de legitimar socialmente os projetos dos governantes Carlos Lindenberg (1959-1962), Christiano Dias Lopes Filho (1967-1970) e Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1974). Seguindo os mestres,⁴² Paulo Hartung foi astuto em contar com os recursos financeiro, informacional e simbólico do *Espírito Santo em Ação*.

Por outro lado, os empresários representados pelo *Espírito Santo em Ação* souberam muito bem se aproveitar do ambiente político institucional em construção para entrelaçar seus interesses ao programa de governo, tornando praticamente imperceptível onde começava um e terminava outro. Houve, no período, uma transformação dos interesses privados em interesses públicos através de uma roupagem de inclusão social e do desenvolvimento do capital humano e social, pilares do *Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025*.

⁴² Não por coincidência, durante seu segundo mandato, já com o governo estruturado, Paulo Hartung buscou resgatar “os grandes nomes do Espírito Santo” através do incentivo à publicação das biografias desses governantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Eventos de natureza econômica (abertura econômica, inflexão liberal, etc.) foram cruciais para despertar o processo de organização e mobilização política do empresariado nacional. Segundo Mancuso e Oliveira (2006), a mobilização do empresariado na década de 1990 em grande parte se deve à ação política intencional de atores institucionais como a própria CNI, que incentivou, por exemplo, a criação da Coalizão Empresarial Brasileira. Argumento contrário é encontrado em Bianchi (2001): o autor demonstra que o Pensamento Nacional de Bases Empresariais surgiu de uma insatisfação com as respostas à crise, articuladas pela estrutura tradicional de representação do empresariado, ou seja, a CNI. As discussões de Mancuso, Oliveira e Bianchi retratam bem a dicotomia da discussão sobre as novas entidades de representação no plano nacional: a debilidade do sistema sindical *versus* o seu vigor.

De um lado, o grande número de entidades de representação que surgiram fora do sistema sindical é um bom indicativo de que, realmente, no final da década de 1980, houve uma crise de representação que levou os empresários a buscar meios alternativos para defender seus interesses. Por outro lado, a permanência e a forte atuação das entidades do sistema sindical (MANCUSO E OLIVEIRA, 2006) indicam que a crise de representação serviu para revigorar essas entidades. Mas não há contradição nesses fatos. O ponto fraco do sistema sindical (rigidez por ser um sistema oficial) é também seu ponto forte, já que permite que sobreviva ao surgimento de novas entidades. O Espírito Santo é um exemplo que não foge à regra. A criação do *Espírito Santo em Ação* não aniquilou a entidade do sistema tradicional; com o tempo, a Findes fortaleceu seu papel novamente.

A proposta do trabalho foi compreender como uma entidade de representação de interesses, que pode ser agrupada entre as novas entidades que surgiram com o contexto da redemocratização, o *Espírito Santo em Ação*, atua politicamente e quais são as bases dessa atuação. Em outras palavras, como a entidade tenta (e consegue) interferir no processo decisório no estado do Espírito Santo.

Viu-se que a dinâmica da representação de interesse no Espírito Santo não está descolada do processo nacional de reestruturação da representação de interesses. O resgate histórico da representação de interesses empresariais no estado aponta a Findes como a principal entidade de representação empresarial durante décadas. Porém, ao longo dos anos de 1990 sua atuação gerou descontentamento em um grupo de empresários capixabas que, após derrota na disputa para presidência da entidade nos anos 2000, optou pela criação de uma nova entidade de representação. Em outras palavras, a crise de representação na Findes somada à impossibilidade de fazer-se

representar através dessa entidade sindical incitou a criação de uma entidade de representação fora da estrutura sindical que servisse de instrumento na defesa dos interesses dos empresários estaduais.

O *Espírito Santo em Ação* estruturou-se a partir de uma crítica ao modelo de representação tradicional, segundo a argumentação de que o vínculo formal com o poder público gera uma série de restrições à organização dos interesses empresariais e à atuação política da categoria. Mas isso não impediu os idealizadores do *Movimento* de buscarem inspiração em experiências das federações de Minas Gerais e do Ceará. A entidade também não se constituiu como oposição às entidades sindicais, pelo contrário, evitou criar rivalidade e buscou estreitar parcerias. O discurso crítico dos idealizadores do *Espírito Santo em Ação* faz sentido mais como uma forma de marcar as diferenças entre a entidade e as antigas formas de representação empresarial do que como propriamente uma negação e uma oposição a essas entidades.

O *Espírito Santo em Ação* teve como base um modelo organizacional próximo ao das entidades pluralistas: autônoma, autodeterminada, com participação voluntária e não ordenada hierarquicamente. Em relação à estrutura interna, os principais órgãos são: o conselho deliberativo, composto pelos membros fundadores, que centraliza as principais decisões, inclusive a de permitir a entrada de novos membros; o comitê estratégico, órgão político com foco na articulação com as demais instituições; e os comitês temáticos, que coordenam os projetos prioritários. Na prática, a maioria dos membros do conselho deliberativo participa também dos comitês.

Predominantemente, é claro, o Movimento é composto por empresários, mas não exclusivamente. Há ainda, consultores, intelectuais e outras personalidades que tenham interesse e possam contribuir para o desenvolvimento do estado, segundo as diretrizes da entidade. Porém, a heterogeneidade na composição da entidade, devido à participação de sócios pessoas físicas e empresas representantes de diversos setores econômicos, não impede que haja preponderância de alguns membros no processo decisório interno. Os principais membros e estrategistas da entidade alcançaram este posto por disporem de prestígio político, conhecimento técnico e grande capacidade de articulação com os atores políticos. São, portanto, figuras que fortalecem a instituição.

Financeiramente, a instituição se viabiliza através de empresas mantenedoras. As 36 mantenedoras do ano de 2011 representam 17 atividades econômicas diferentes. Os dados mostram que alimentação, comunicação e comércio exterior são as áreas com mais empresas mantenedoras (04 cada), seguidas de empresas nas áreas de educação,

mineração, concessionária de serviço público, metalmecânica, saúde, serviços ambientais, siderurgia, transporte, agência de turismo, celulose, mercado financeiro e consultoria. No que se refere ao espaço de atuação, 13 atuam no mercado internacional, 11 no nacional e 12 são regionais. O *Espírito Santo em Ação* pode ser considerado, portanto, uma entidade que abriga diversos setores econômicos.

Analisando os projetos prioritários do *Espírito Santo em Ação* percebe-se que há interesses que despertam permanente atenção do grupo, sendo eles: logística, qualificação profissional, promoção de melhorias na gestão tanto do setor público quanto das próprias empresas, legislação ambiental, criação de polos de desenvolvimento (industriais), entre outros.

O *Espírito Santo em Ação* é uma organização gerenciadora de recursos, através de um sistema no qual as empresas repassam recursos para que a entidade coordene ou implante determinado projeto ou realize determinada ação. Porém, não há a pretensão de ser uma entidade de execução, um agente econômico direto, mas sim um facilitador de articulação entre as empresas e entre empresas e poder público.

A entidade trabalha no sentido de formar um pensamento empresarial para que as ações do setor sejam convergentes entre si e influenciem as ações governamentais. As parcerias com instituições da sociedade contribuem para fortalecer o pensamento empresarial e forjar uma aparência de consenso social. A lógica utilizada pela entidade é de que as demandas apresentadas são construídas em parcerias com outras entidades privadas e até mesmo com o poder público. Com isso, não são demandas exclusivas de um setor, mas sim demandas que beneficiam toda sociedade.

O *Espírito Santo em Ação* surgiu no estado do Espírito Santo em um contexto de crise institucional, com escândalos de corrupção, envolvendo membros do Executivo e do Legislativo estaduais que colocaram em xeque a credibilidade dessas instituições. Além disso, no período, a economia do estado estava cambaleante. Os empresários capixabas se reuniram com o claro objetivo de interferir nesse processo.

O primeiro passo foi apoiar um candidato que se opunha aos grupos políticos que dominavam a Ales e o governo estadual. O candidato que recebeu o apoio dos empresários e também de grande parte da sociedade civil, Paulo Hartung, sagrou-se o vencedor do pleito de 2002 e, posteriormente, de 2008. Portanto, a atuação do *Espírito Santo em Ação* nos seus primeiros oito anos de existência foi concomitante com o governo Paulo Hartung, em seus dois mandatos. Isso é importante para

compreendermos a relação do *Espírito Santo em Ação* com o poder público na medida em que não houve, no período estudado, mudanças drásticas nos rumos políticos do estado.

O conhecimento dos empresários do *Espírito Santo em Ação* sobre a dinâmica do sistema político brasileiro é vultoso, o que os tornam atores com grande capacidade de interpretar o cenário e participar do jogo político da forma mais proveitosa possível na defesa de seus interesses. Isto posto, é possível compreender melhor a prática da entidade no que tange às arenas privilegiadas. Ao investigar os canais utilizados por essa organização para interferir no processo decisório, percebeu-se que a relação foi estreita com o Executivo estadual e, em segundo lugar, com os deputados federais e senadores do estado. E ainda que a relação entre *Espírito Santo em Ação* e Assembleia Legislativa foi praticamente inexistente. A opção da entidade em buscar influenciar no processo decisório através do Executivo estadual e representantes estaduais no Legislativo federal foi consciente, a partir de uma leitura do cenário político estadual.

A participação do *Espírito Santo em Ação* nos processos de elaboração de planos de desenvolvimentos setoriais ou globais durante o governo Paulo Hartung mostra um claro direcionamento das ações da entidade junto ao Executivo, buscando atuar principalmente, na área de planejamento governamental. Portanto, a principal frente de atuação do *Espírito Santo em Ação* não foi no processo de produção legislativa, mas sim no processo de formulação de políticas governamentais através de parcerias junto ao Executivo.

O arranjo institucional pertinente à relação entre o Executivo e o Legislativo no estado do Espírito Santo é fortemente marcado por características do ultrapresidencialismo estadual. Isso significa que o Executivo se sobrepõe ao Legislativo no processo decisório estadual. Além disso, as crises que marcaram negativamente o cenário político institucional do Espírito Santo ao longo da década de 1990 abalaram a credibilidade da Assembleia Legislativa do Espírito Santo e enfraqueceram o Legislativo estadual. Esses fatores são importantes para compreender o padrão de acesso ao Estado através do Executivo, utilizado pelo grupo de interesse estudado.

A análise revelou que, em um cenário de abdicação de poder e subserviência do Legislativo, este perdeu importância estratégica e deixou de ser foco de pressão do grupo de interesse estudado. O que estabelece uma relação entre o papel do destinatário da pressão (seja o Executivo, seja o Legislativo) na estrutura do sistema político e as arenas políticas privilegiadas pelos grupos de interesses.

Vale ressaltar que, devido o recorte do objeto, essas observações não podem ser generalizadas. Embora o padrão de interação Executivo-Legislativo no âmbito estadual tenha influenciado a definição dos canais de acesso ao sistema político utilizado pelo grupo de interesse *Espírito Santo em Ação*, notou-se a influência de outras variáveis, tais como: processo histórico de articulação dos interesses empresariais junto ao Executivo estadual, líder do Executivo com forte apoio popular e grande habilidade de articulação política, bem como a proximidade entre as propostas do governador e os interesses empresariais. Este trabalho confirma a tese de que os grupos de interesse são capazes de influenciar no processo decisório e ressalta que a forma de influência é condicionada por componentes do sistema político, particularmente o arranjo institucional.

Por fim, convém ponderar que os resultados de um trabalho científico, em um movimento de aparente contradição, suscitam novas perguntas e novos temas. É difícil concluir uma pesquisa sem uma curiosidade latente pelo objeto. A presente pesquisa mostra que a relação entre grupos de interesses e poder público é muito complexa e não necessariamente unilateral. Sem se aprofundar na questão, os resultados avançaram no sentido de mostrar que o Executivo encontrou no *Espírito Santo em Ação* um parceiro para levar adiante seu programa de governo. Será que esse exemplo é uma exceção? Como os governos se apropriam desses interesses? Essas questões, dentre outras, não puderam ser respondidas neste trabalho, mas mostram que o arranjo político institucional brasileiro é um elemento que permeia a relação entre grupos de interesses e poder público. Os resultados aqui alcançados pretendem ser um passo a mais nessa caminhada.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança**. Conjuntura Política. Belo Horizonte. ABCP; UFMG (www.cevep.ufmg.br/bacp), n. 26, junho, 2001.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Dados. Rio de Janeiro, IUPERJ, v.31, n.1, 1988.

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação**. 2ª edição. Editora Hucitec, São Paulo, 2002.

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação**. 2ª edição. Editora Hucitec, São Paulo. 2ª edição, 2002.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In SANTOS, Fabiano. (Org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos R. F. Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando. (Org.). **O Estado numa era de reformas: lições dos anos FHC**. Brasília, 2002.

ANDRADE, Regis de Castro (org.). **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo, Edusp, 1998.

ARAGÃO, Murilo de. **Grupos de pressão no Congresso Nacional**. São Paulo, Maltese, 1994.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. Arquivo geral. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/>. Acessado em: 02 de fevereiro de 2012.

BAUMGARTNER, Frank; LEECH, Beth L. **Basic interests: the importance of groups in politics and in political science**. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1998.

BEZERRA, Vicente Amaral. **Participação de grupos empresariais em negociações comerciais: o caso das negociações entre Mercosul e União Européia (2001-2004)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília. Março 2008.

BIANCHI, Álvaro. **Crise e representação empresarial: o surgimento do pensamento nacional das bases empresariais.** Revista Sociologia & Política, Curitiba, n. 16, junho, 2001.

BIANCHI, Álvaro. **Empresários e ação coletiva: notas para um enfoque relacional do associativismo.** Revista Sociologia & Política, Curitiba, n. 28, junho, 2007.

BITTENCOURT, Gabriel Augusto de Mello. **Esforço Industrial na República do Café: o caso do Espírito Santo, 1989-1930.** Vitória, FCAA, 1982.

BITTENCOURT, Gabriel. **História geral e econômica do Espírito Santo: do engenho colonial ao complexo fabril-portuário.** Vitória/ES. 2006.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Brasília, Editora Universidade de Brasília. 1998.

BOSCHI, Renato. **O corporativismo societal.** Insight Inteligência. Jan.Fev.Mar. 2010. Disponível em: <www.insightnet.com.br/> Acessado em: 14 de junho de 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acessado em 25 de outubro de 2011.

BRUNO, Regina Ladin. **Agronegócio: o despertar de um novo príncipe?** Texto apresentado no V Workshop Empresa, Empresário e Sociedade, Porto Alegre, 2006.

CABRAL, Eugênia Rosa. **Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências.** Belo Horizonte – MG. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política), Universidade Federal de Minas Gerais. Dezembro, 2007.

CALIMAN, Orlando. **Espírito Santo Competitivo: Uma Estratégia de Desenvolvimento com base em Arranjos Produtivos.** 2002. (mimeo)

CAMPOS Jr., Carlos. **O novo arrabalde.** Vitória, PMV/SMCT, 1996.

CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos.** Revista Filosofia Política, n. 2, 1985.

CONTIJO, Carlos, Luis. **Pluralismo existente no âmbito da democracia brasileira.** 2010. Disponível em: <http://www.recantodasletras.com.br/>. Acessado em: 24 de maio de 2011.

CORREA DA SILVA, Justo. **Espírito Santo: o processo de industrialização e a formação da estrutura do poder executivo 1967/1983**. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, 1993.

DINIZ, Eli. **As elites empresariais e a nova república: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 17, n.2, 1996.

DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do estado e governabilidade**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. **Empresariado e estratégias de desenvolvimento**. RBCS, v. 18, n. 52, junho 2003

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. **Empresários, interesses e mercado**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. Globalização, herança corporativa e representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: Boschi, R. e Diniz, E. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo**, São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2000.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**. Coleção Brasil e análise crítica. Editora Forense Universitária: Rio de Janeiro. 1978.

DOMINGUES, Mauro Petersem. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, Fabiano. (Org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ELSTER, Jon. **A possibilidade da política racional**. RBCS, v. 14, n. 39, fevereiro, 1999.

ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO. **Informações disponíveis em** <http://www.es-acao.org.br/> Acessado em 23.10.11

ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO. **Relatório Anual 2006/2007**. Atividade do Ano IV.

ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO. **Relatório Anual 2007/2008**. Atividades do Ano V.

ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO. **Relatório Anual 2009**. Disponível em: <http://www.es-acao.org.br/midias/>. Acessado em 12 de janeiro de 2011.

ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO. **Terceira Alteração do Estatuto Social do Movimento Empresarial do Espírito Santo**. Vitória/ES, Abril de 2010. Disponível em: <http://www.es-acao.org.br/> Acessado em 12 de janeiro de 2011.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Cresce Minas: um projeto brasileiro**. Belo Horizonte: FIEMG. 2000.

FIGUEREIDO, Argelina; LIMONGI, Figueredo. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2001.

FOLHAVITÓRIA. Jornal eletrônico. **Aprovação do Governo Paulo Hartung chega a 81%, diz pesquisa Ibope/Findes**. Folha Vitória. Vitória, 28, agosto 2010. Política. Disponível em: < <http://www.folhavoria.com.br/politica/noticia/2010/07/aprovacao-do-governo-paulo-hartung-chega-a-81-diz-pesquisa-ibopefindes.html>> Acessado em 20/01/2012.

GINI, Sérgio. **Ação empresarial e desenvolvimento econômico local: estratégia política e o modelo cidade-empresa**. Revista Sociologia & Política. I Seminário Nacional Sociologia e Política UFPR. 2002. Disponível em: www.humanas.ufpr.br/evento/sociologiapolitica. Acessado em 05 de janeiro de 2010.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025**. Agosto de 2006. Disponível em: <http://www.espiritosanto2025.com.br/>. Acessado em 15 de fevereiro de 2011.

GRAZIANO, Luigi. **O lobby e o interesse público**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, São Paulo, fevereiro, 1997.

GROS, Denise. B. **Organizações empresariais e ação política no Brasil a partir dos anos 80**. Civitas, v. 3, n. 2, julho a dezembro, 2003.

GRÜN, Roberto. **A evolução recente do espaço financeiro no Brasil e alguns reflexos na cena política**. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, 2004a.

GRÜN, Roberto. **A Sociologia das Finanças e a nova Geografia do Poder no Brasil**. Tempo Social. São Paulo, v. 16, n. 2, novembro, 2004b.

GURGEL, Antonio de Pádua. **A Federação das Indústrias e o Desenvolvimento**. Vitória, Contexto Jornalismo & Assessoria Ltda./Findes, 1988.

IGLÉCIAS, Wagner. **O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política: as batalhas do açúcar e do algodão na OMC**. Revista Sociologia & Política, Curitiba, v. 28, junho, 2007.

INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Editora UFMG. 2009.

Jornal A TRIBUNA. **Os piores e Melhores momentos de 2003. Entrevista com Paulo Hartung.** Caderno Política, pág.3, Vitória, 28 de dezembro de 2003, p.31.

Jornal A TRIBUNA. **Reeleito saem correndo da Assembleia”** Reportagem especial, pág. 02, Vitória, 04 de fevereiro de 2003.

Jornal A TRIBUNA. **Vereza é eleito presidente.** Reportagem especial, pág.2, 11 de fevereiro de 2003.

KASAHARA, Yuri. **A Regulação do Setor Financeiro Brasileiro: Uma análise exploratória das relações entre Estado e setor privado.** Revista Ponto de Vista, n. 2, fevereiro, 2009.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. **Política e interesses na industrialização brasileira. As associações industriais, a política econômica e o Estado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

LINDBLOM, Charles. **O Processo de Decisão Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. **Abertura econômica, empresariado e política: os planos domésticos e internacionais.** Lua Nova, São Paulo, v. 69, 2006.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa.** Revista Sociologia e Política, Curitiba, n. 28, junho 2007a.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O Lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo.** Dados, v. 47, n. 3. Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, Brasil. 2004.

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

MARTIN, Scott. **As câmeras setoriais e o meso-corporativismo.** Lua Nova. n. 37, 1996.

MARTINUZZO, José Antonio. **Caminhada de Travessia: os primeiros passos do novo governo do Espírito Santo.** Vitória. Governo do Estado. 2003.

MENDONÇA, Sônia Regina de. **Estado e hegemonia do agronegócio no Brasil.** História e Perspectivas, Uberlândia, n. 32-33, janeiro-julho./agosto-dezembro, 2005.

MENESCAL, Andréa Koury. História e Gênese das Organizações Não Governamentais, in GONÇALVES, Hebe Signorini (org). **Organizações Não Governamentais: Solução ou Problema**. 1ª edição, São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

MÉNY, Ives. **Politique comparée. Les démocraties Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne; Italie**. Paris, Monchrestien, 5^e édition, 1996.

MINELLA, Ary Cesar. Reestruturação do sistema financeiro brasileiro e a representação de classe do empresariado – 1994-2004. In: GROS, Denise (org.). **Empresas e grupos empresariais: atores sociais em transformação**. Juiz de Fora: UFJF, 2005.

MONTEIRO, Cristiano Fonseca. **Empresários e ação política no contexto das reformas para o mercado: o caso da aviação comercial**. Revista Sociologia & Política, Curitiba, v. 16, número suplementar, agosto, 2008.

Movimento Brasil Competitivo - MBC. Informações disponíveis em: <http://www.mbc.org.br/mbc/novo/> Acessado em 23 de setembro de 2011.

NUNES, Felipe. **Qual a estratégia mais eficiente para obter apoio parlamentar? A relação Executivo-Legislativo em 12 Assembléias Estaduais**, paper apresentado no encontro da IPSA, Santiago del Chile. 2009.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge. **O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da ALCA**. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2003.

OLIVEIRA, Guilherme Luciano Gollner de. **Um estudo sobre a importância das instituições: o caso do espírito santo em ação e suas contribuições para a economia capixaba**. Monografia (conclusão de curso em Economia). UFES. Vitória. 2008.

ORTEGA, Antônio Cesar. **Agronegócios e representação de interesses no Brasil**. Uberlândia: UFU, 2005.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. **“Por baixo dos panos”: Governadores e Assembléias no Brasil Contemporâneo**. Tese (Doutorado em Ciências Humanas). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. **Governos de Coalizão no Espírito Santo (1986/98)**. 3º Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, julho, 2002.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a óptica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, Fabiano. (Org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2001.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro**, RBCS, v. 15, n. 43, junho, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. DADOS –Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, n.º 2, 2002.

POLSBY, Nelson W. Legislatures. In GREENSTEIN, Fred I. e POLSBY, Nelson W.. (orgs.) **Handbook of Political Science**. Reading, Mass.: Addison-Wesley. 1975.

PRESSLER, Neusa; MATHIS, Armin. **Desenvolvimento regional e gestão compartilhada: um estudo do pacto social de Bragança**. Movendo Idéias, Belém, v. 8, n.13, junho, 2003.

RIBEIRO, Francisco Aurélio. **FINDES 50 anos: A História da Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo**. Vitória, Findes, 2010.

RICCI, Paolo. **O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais**. Dados, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **Introdução aos Modelos de Intermediação de Interesses. Pluralismo e Corporativismo em Perspectiva**. UNICAMP, 1999.

SAMUELS, David, **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Estilaque Ferreira dos. **Américo Buaid: um empreendedor capixaba**. Memória do Desenvolvimento do Espírito Santo Grandes Nomes, v.2. Vitória. Espírito Santo. 2011. (mimeo)

SANTOS, Fabiano. (Org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2001.

SANTOS, Fabiano. **A Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Plenarium, Brasília, DF, Ano 1, n. 1, 2004.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. DADOS, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, Hermílio. **Grupo de interesse e rede de políticas públicas: uma análise da formulação da política industrial**. Civitas, Porto Alegre, PUC, v. 2, n. 1, junho, 2002.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D. **O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2011.

SCHMITTER, Philippe. Continua el siglo Del corporativismo? Caracas: Nueva Sociedad, 1998. In: MOREIRA, Taiguara de Souza, **Entre o Pluralismo e o Corporativismo: A trajetória do Sindicalismo no Brasil a partir dos Anos de 1990**. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio>. Acessado: 22 de Maio de 2011.

SÉCULODIÁRIO. Jornal eletrônico. Diversas reportagens publicadas entre os meses de outubro de 2002 e fevereiro de 2003. Disponível em: <http://www.seculodiario.com.br/>. Acessado durante o mês de junho de 2011.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas e RICCI, Paolo. **Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010)**. Caderno da Escola do Legislativo. Assembleia de Minas Gerais. V 13. N 21. Janeiro/junho 2012.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas e RICCI, Paolo. **Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais**. 7º Encontro da ABCP, Recife, Agosto de 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Relatório Anual de atividades**. 2010.

THOMAS, Clive S. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups.**, CT ed., Westport: Praeger, 2004.

VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira, RAINHA, Jamila. GONORING, Patricia. **Christiano Dias Lopes Filho**. Memória do Desenvolvimento do Espírito Santo Grandes Nomes. v. 1. Vitória. Espírito Santo. 2010.

ZORZAL E SILVA, Marta. **Espírito Santo: Estado, interesses e poder**. Vitória: FCAA, SPDC, 1995.

ZORZAL E SILVA, Marta; GONÇALVES, Alyne dos Santos; PALASSI, Márcia Prezotti. **Sociedade civil e representação política: o caso da ONG Espírito Santo em Ação**

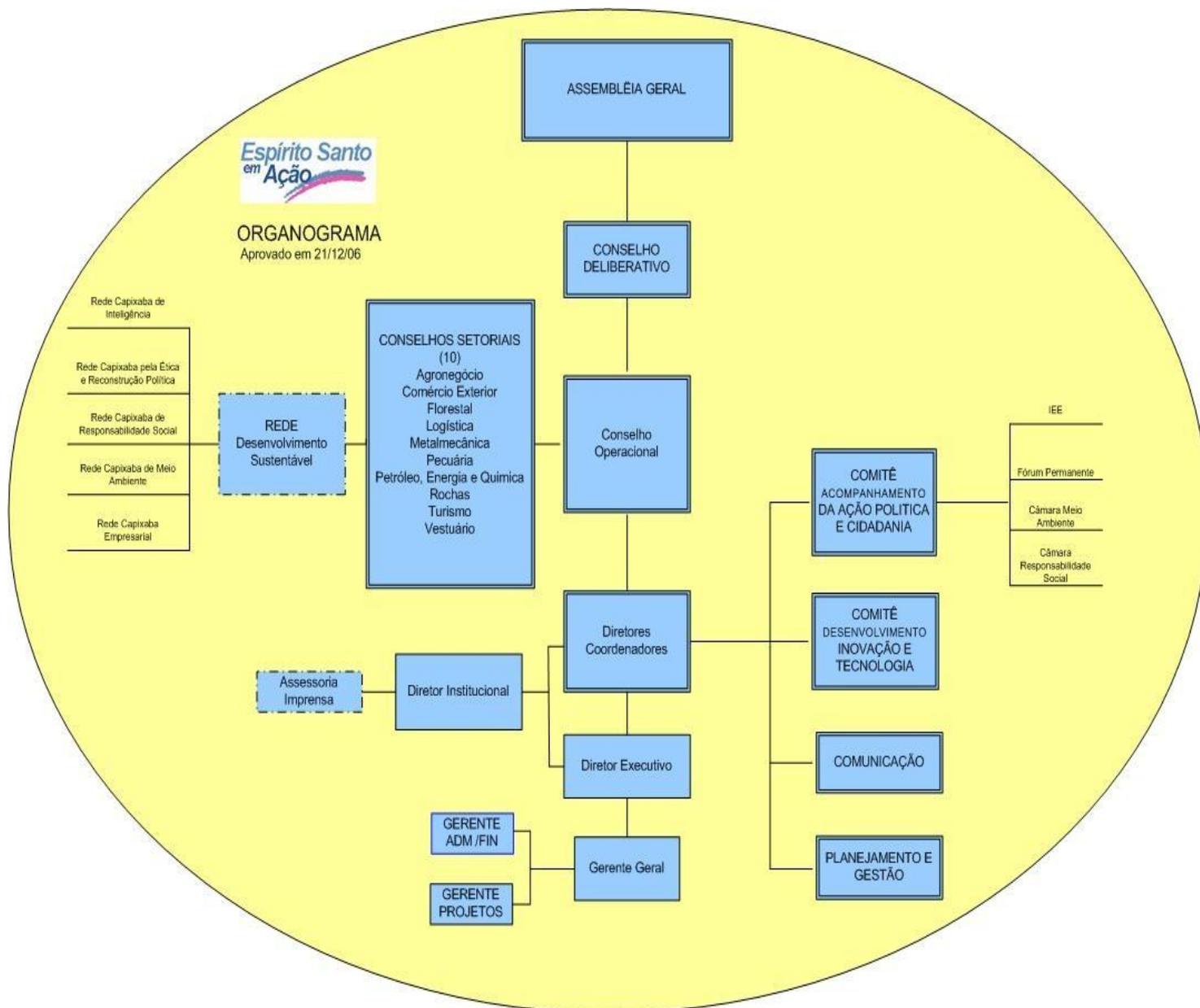
Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia. UFSC, Florianópolis, Brasil. Agosto, 2010.

ZORZAL E SILVA, Marta. Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In: Instituto Jones dos Santos Neves. **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social**. Vitória, ES, 2010.

ANEXOS

Anexo 1 – Estrutura organizacional do *Espírito Santo em Ação* antes e depois da reestruturação

Organograma da Estrutura Operacional até 2008

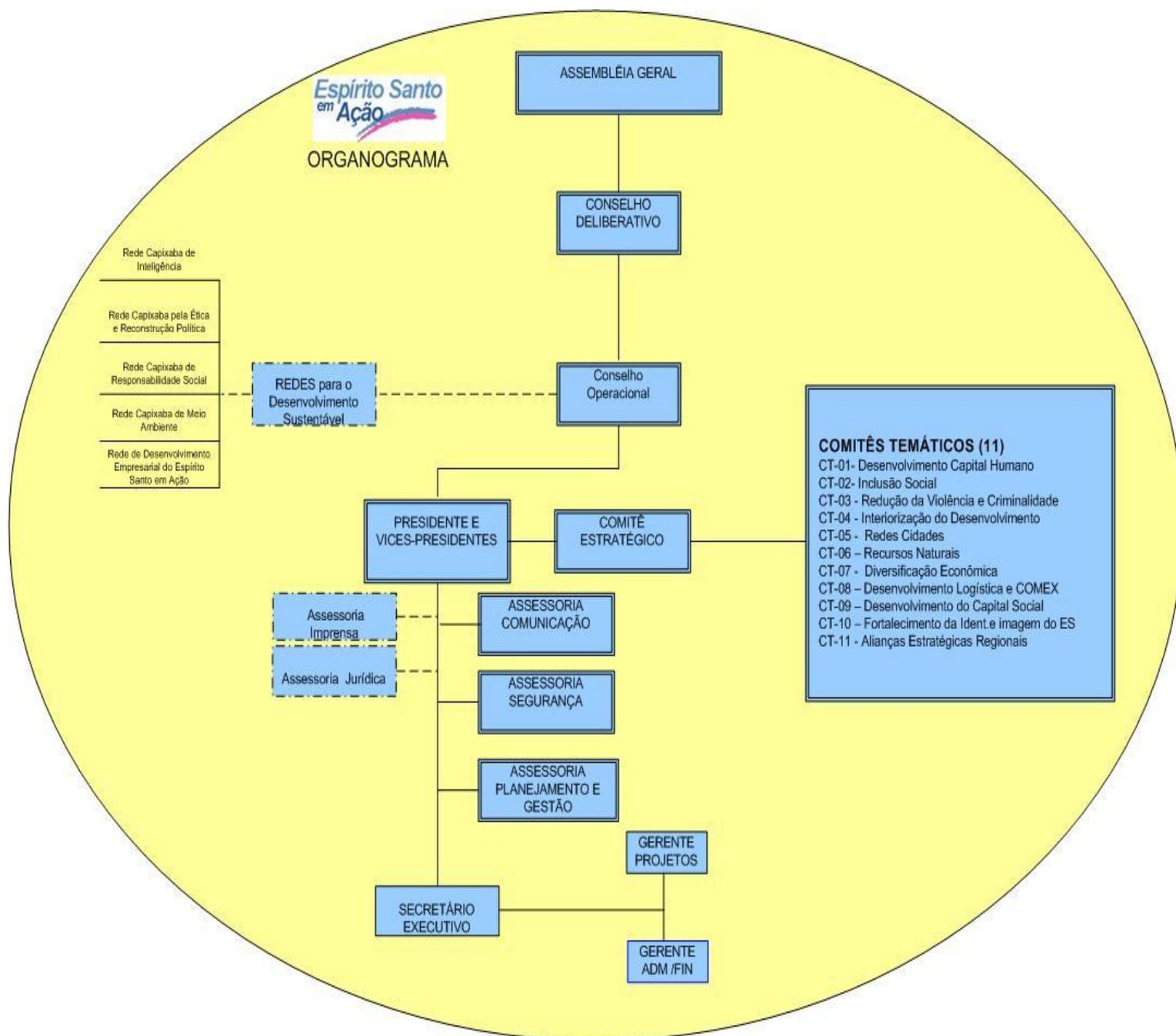


Fonte: OLIVEIRA (2008)

Lado Esquerdo: Rede Capixaba de Inteligência; Rede Capixaba pela Ética e Rede Capixaba de Reconstrução Política; Rede Capixaba de Responsabilidade Social; Rede Capixaba de Meio Ambiente; Rede Capixaba de Empresarial

Lado Direito: IEE – Instituto de Estudos Empresariais; Fórum Permanente; Câmara Meio Ambiente; Câmara Responsabilidade Social.

Organograma da Estrutura Operacional atual



Fonte: www.es-acao.org.br. Datado de 12.05.2010. Acessado em 01.09.2011.

Lado Esquerdo: Rede Capixaba de Inteligência; Rede Capixaba pela Ética e Rede Capixaba de Reconstrução Política; Rede Capixaba de Responsabilidade Social; Rede Capixaba de Meio Ambiente; Rede Capixaba de Empresarial do Espírito Santo em Ação.

Anexo 2 – Descrição completa das empresas por setor e espaço de atuação

Perfil das empresas Mantenedoras

Mantenedoras	Setor	Atuação
ArcelorMittal Tubarão	Siderúrgico	Internacional
Cepemar Meio Ambiente	Serviços ambientais	Internacional
Chocolates Garoto	Alimentação	Nacional
CLAC	Comércio exterior	Internacional
Cotia Trading	Comércio exterior	Internacional
EDP Escelsa	Concessionária de serviço público	Nacional
ELKEM n.Carboderivados	Comércio exterior	Internacional
Faculdade UCL	Educação	Regional
Faesa	Educação	Regional
Ferrous	Mineração	Internacional
Fibria (antiga Aracruz)	Celulose	Internacional
Foz do Brasil	Concessionária de serviço público	Nacional
Fucape	Educação	Regional
Futura	Pesquisa e Consultoria	Regional*
Grupo Águia Branca	Transporte	Nacional
Grupo Ambipar	Serviços ambientais	Nacional
Grupo Coimex	Empreendimentos/participações	Nacional
Grupo Dadalto	Loja de Departamento/Financeira	Regional*
Grupo Itapemirim	Transporte	Nacional
Grupo Tristão	Comércio exterior	Internacional
Hospital Metropolitano	Saúde	Regional
Imetame	Metalmecânico	Internacional
Intercontinental Turismo	Agência de turismo	Nacional
Jacuhy Urbanismo	Urbanismo	Regional
Oi	Comunicação	Nacional
Rede Gazeta	Comunicação	Regional
Refrigerantes Coroa	Alimentação	Regional
Rio de Janeiro Refrescos	Alimentação	Nacional
SABB Coca Cola	Alimentação	Nacional
Samarco Mineração	Mineração	Internacional
São Bernardo Saúde	Saúde	Regional
SunCoke East	Siderurgia	Internacional
TSA - Tubos Soldados Atlântico	Metalmecânico	Internacional
TV Capixaba	Comunicação	Regional
TV Vitória	Comunicação	Regional
Vale	Mineração	Internacional

Fonte: sites das empresas.

Critérios para a categorização:

Internacional: foram consideradas as empresas com sede ou filial no ES e grande parte dos negócios voltados para o mercado internacional.

Nacional: foram consideradas tanto empresas com sede no ES e grande atuação no mercado nacional quanto empresas com atuação em âmbito nacional com filial regional.

Regional: foram consideradas as empresas com sede no ES e com atuação no ES e também empresa com mercado incipiente em outro estado.

Setor: definido seguindo a descrição das próprias empresas em seus respectivos sites.

Anexo 3 – Projetos Estruturantes do *Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025*

No momento inicial, a estratégia de desenvolvimento será operacionalizada por intermédio de 93 projetos estruturantes e 4 alianças estratégicas reunidos em onze grupos, como abaixo indicado (PLANO DE DESENVOLVIMENTO ESPÍRITO SANTO 2025, 2006, p. 90 a 94).

- **Desenvolvimento do Capital Humano:**

1. Gestão e Inovação do Sistema Educacional e das Escolas (âncora);
2. Formação e Valorização de Professores;
3. Implantação da Jornada Ampliada;
4. Qualidade e Expansão da Educação Infantil;
5. Qualidade do Ensino Fundamental;
6. Qualidade e Universalização do Ensino Médio;
7. Expansão e Qualidade do Ensino Técnico; e
8. Expansão do Acesso ao Ensino Superior de Qualidade.

- **Erradicação da Pobreza e Redução das Desigualdades:**

9. Promoção do Desenvolvimento Local (âncora);
10. Consolidação e Ampliação das Transferências de Renda Condicionadas;
11. Universalização do Acesso à Tecnologia da Informação;
12. Educação de Adultos;
13. Universalização dos Serviços de Saúde da Família;
14. Prevenção à Gravidez Precoce e Planejamento Familiar; e
15. Ampliação do Acesso à Habitação de Baixa Renda.

- **Redução da Violência e da Criminalidade:**

16. Sistema Integrado de Defesa Social (âncora);
17. Redução dos Crimes Contra o Patrimônio;
18. Atenção ao Jovem;
19. Prevenção Social da Criminalidade;
20. Gestão da Segurança Pública;
21. Capacitação Policial Orientada para Resultados;
22. Modernização da Polícia Técnico-Científica;
23. Ampliação e Modernização do Sistema Prisional;

24. Policiamento Comunitário e Solução de Problemas;
25. Controle da Atividade Policial; e
26. Diagnóstico e Pesquisa em Segurança Pública.

• **Interiorização do Desenvolvimento:**

27. Gestão da Competitividade Sistêmica no Interior (âncora);
28. APL Mármore e Granito;
29. APL Confeccões e Vestuário;
30. APL Florestal-moveleiro;
31. APL Fruticultura;
32. APL Café;
33. APL Alimentos e Bebidas;
34. APL Turismo; e
35. Cadeia Produtiva da Pecuária Leiteira.

• **Desenvolvimento da Rede de Cidades:**

36. Planejamento e Gestão de Cidades (âncora);
37. Desenvolvimento da Região Metropolitana Grande Vitória;
38. Rede de Cidades Cachoeiro de Itapemirim;
39. Rede de Cidades Colatina;
40. Rede de Cidades Linhares;
41. Rede de Cidades São Mateus;
42. Rede de Cidades de Nova Venécia;
43. Desenvolvimento Urbano de Aracruz e Região de Impacto;
44. Desenvolvimento Urbano de Anchieta e Região de Impacto;
45. Rede de Cidades Serranas;
46. Rede de Cidades Caparaó; e
47. Expansão com Qualidade da Habitação Urbana.

• **Recuperação e Conservação de Recursos Naturais:**

48. Universalização do Saneamento (âncora);
49. Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (âncora);
50. Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
51. Expansão e Diversificação de Plantios Agroflorestais Comerciais;
52. Gerenciamento de Resíduos Sólidos;
53. Educação Ambiental; e
54. Conservação de Solos.

• **Agregação de Valor à Produção, Adensamento das Cadeias Produtivas e Diversificação Econômica:**

55. Promoção e Atração de Investimentos (âncora);
56. Qualificação de Mão-de-Obra para os Setores Produtivos;
57. Desenvolvimento e Qualificação de Fornecedores;
58. Tecnologia e Inovação;
59. Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Setor Petróleo e Gás Natural;
60. Implantação do Pólo Gás-Químico do Espírito Santo;
61. Implantação do Pólo Siderúrgico em Anchieta;
62. Implantação de Unidades de Ferro-Esponja Briquetado e Aciaria;
63. Implantação de Unidades de Laminação a Frio e Galvanização;
64. Desenvolvimento de Fontes Alternativas de Energia;
65. Geração de Energia Elétrica;
66. Desenvolvimento da Indústria Naval; e
67. APL Metal-mecânico.

• **Desenvolvimento da Logística:**

68. Desenvolvimento do Porto Barra do Riacho (âncora);
69. Adequação do Porto de Vitória;
70. Desenvolvimento do Porto de Ubu;
71. Eixo Longitudinal Litorâneo;
72. Eixo Longitudinal Interiorano;
73. Eixos Transversais;
74. Adequação de Capacidade da BR 262
75. Eixos Diagonais;
76. Ferrovia Litorânea Sul;
77. Adequação do Corredor Centro-Leste;
78. Terminal de Carga Aérea,
79. Ramal Ferroviário Norte; e
80. Transporte e Distribuição de Gás Natural

• **Capital Social e Qualidade das Instituições Capixabas:**

81. Profissionalização e Inovação no Serviço Público (âncora)
82. Gestão Orientada para Resultados;
83. Governo Eletrônico;
84. Modernização da Gestão Pública Municipal;
85. Pesquisa Aplicada em Políticas Públicas;
86. Qualidade da Administração Pública; e

87. Ampliação da Gestão Pública Não Governamental.

• **Fortalecimento da Identidade e Melhoria da Imagem Capixaba:**

88. Valorização e Divulgação da Imagem (âncora);

89. Disseminação da Cultura Capixaba na Educação;

90. Preservação das Manifestações Culturais Tradicionais;

91. Rede de Espaços Culturais;

92. Desenvolvimento do Esporte; e

93. A Cultura em Transformação.

• **Inserção Estratégica Regional:**

1. Alianças Estratégicas para Erradicação da Pobreza e Redução das Desigualdades;

2. Alianças Estratégicas para Desenvolvimento Econômico Integrado;

3. Alianças Estratégicas para Integração Logística; e

4. Alianças Estratégicas para Recuperação e Conservação de Recursos Naturais.