

# o papel do funres na transição da economia capixaba\*

Fernando Cézar de Macedo\*\*

Instituto de Economia da UNICAMP

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a primeira década de atuação do Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (FUNRES), identificando em que medida ele contribuiu para a retomada do crescimento da economia capixaba após a crise que se instalou com a erradicação dos cafezais na década de 1960. Esse momento foi marcado pela desmobilização da base agrária, o que exigiu ações efetivas para recuperação de sua economia. Criado em 1969, o FUNRES continua funcionando. No entanto, a hipótese deste trabalho é a de que foi durante a década de 1970 que ele teve maior importância para o desenvolvimento da economia do estado, razão pela qual sua operacionalização durante aquele período é o objeto deste artigo. Apesar de sua importância para a retomada do crescimento da economia capixaba, é demonstrado que o FUNRES apresentou-se especialmente concentrado na capital do estado e no seu entorno, além de não ter promovido um processo de diversificação da estrutura industrial.

**Palavras-chave:** Espírito Santo, Funres, Desenvolvimento Regional.

## ABSTRACT

This paper discusses the first decade of the Economic Recovery Fund of Espírito Santo – FUNRES. It identifies in which ways FUNRES contributed to the economic growth of the Brazilian state of Espírito Santo after the coffee plantation's crisis which resulted in the eradication of this culture in the 1960's. With the demobilization of the rural class, some effective actions were required for achieving an economic recovery. Created in 1969, FUNRES is still operating. Nevertheless, the hypothesis of this paper is that the most important period of FUNRES for the development of Espírito Santo's economy was the 1970's, and that is the reason why this study focuses mainly on the fund operationalization during this period. Despite the importance of FUNRES for Espírito Santo's economic recovery, this paper holds up that fund resources were concentrated in the state capital, Vitória, and its surroundings, besides failing to promote structural industrial diversity in the State.

**Keywords:** Espírito Santo, Funres, Regional Development.

\* Submetido em maio, 2011; aceito em abril, 2012. Este trabalho contou com apoio do CNPq.

\*\* Professor do Instituto de Economia da UNICAMP, pesquisador do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico – CEDE e coordenador do Grupo de Estudos sobre Transformações Econômicas e Dinâmica Territorial – GETETE. E-mail: fernando.cezar.macedo@gmail.com



## Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar a primeira década de atuação do Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (FUNRES), identificando em que medida ele contribuiu para a retomada do crescimento da economia capixaba após a crise que se instalou com a erradicação dos cafezais na década de 1960. Esse momento foi marcado pela desmobilização da base agrária, o que exigiu ações efetivas para a recuperação de sua economia. Criado em 1969, o FUNRES continua funcionando. No entanto, a hipótese deste trabalho é a de que foi durante a década de 1970 que ele teve maior importância para o desenvolvimento da economia capixaba, razão pela qual sua operacionalização durante aquele período é o objeto deste artigo. Outro ponto importante para a definição desse recorte temporal deve-se ao fato de que, desde 1966, com a inauguração do Porto de Tubarão, as ações decorrentes da atuação da antiga Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) no estado modificaram progressivamente a face da economia capixaba, dando-lhe uma orientação mais vinculada ao mercado externo e atrelando cada vez mais sua dinâmica às ações das grandes empresas que foram implantadas no território estadual influenciadas pela presença daquela ex-estatal. As décadas de 1980 e, principalmente, as duas seguintes mostram essa forte vinculação espírito-santense ao mercado externo, conforme demonstraram Macedo (2002 e 2006) e Gomes (2008). Nesse sentido, a partir da década de 1980, a influência do FUNRES seria significativamente menor, visto que os grandes grupos produtores de semielaborados de extração mineral (SAMARCO e CVRD, em especial suas usinas coligadas de pelotização), siderurgia (CST, atual ArcelorMittal) e celulose (Aracruz Celulose, atual FINBRA) passaram a influenciar decisivamente a dinâmica da economia estadual num patamar de acumulação inalcançável para o referido Fundo.

No entanto, quando se observa as maiores empresas no Espírito Santo na década de 1970 – período final da transição estadual de sua base agroexportadora sustentada no café para uma urbano-industrial – percebe-se que muitas delas foram financiadas pelo FUNRES, indicando sua importância naquele momento para a recuperação da economia capixaba. Nas décadas seguintes, no entanto, a predominância seria de empresas ligadas (direta e indiretamente) aos grandes grupos industriais



e às *trading companies* de exportação e importação, conforme destacou Macedo (2002 e 2006), ao indicar que, de fato, o FUNRES teria contribuição marginal na dinâmica urbano-industrial que se consolidou nos pós-1980.

É importante ter em conta que “no caso do estado do Espírito Santo, até os anos 1970, pode-se dizer que o Executivo possuía capacidade técnica e espaço de manobra no âmbito da política econômica federal para definir rumos futuros, para a economia estadual” (ZORZAL, 2004:71). Isso ocorria porque as políticas regionais ainda encontravam espaço na agenda federal, possibilitando a vinculação de interesses locais à dinâmica de acumulação que se processava nacionalmente. Sem dúvida alguma, conforme se mostrará adiante, os grupos urbanos emergentes conseguiram uma articulação com o governo federal que foi decisiva para a implementação do projeto industrializante no estado capixaba.

Posteriormente a 1980, com a derrocada das políticas regionais e o enfraquecimento da burocracia desenvolvimentista constituída na segunda metade dos 1960, a lógica do crescimento capixaba esteve atrelada aos imperativos do mercado, mais especificamente aos investimentos realizados pelas grandes empresas industriais, conforme destacou Zorzal (2004). Isso consolidou uma “desautonomia” relativa no estado do Espírito Santo (MEDEIROS, 1977), no sentido de que sua organização espacial atrelou-se definitivamente às decisões empresariais tomadas fora do Executivo do estado e do próprio território estadual, com objetivos prementes de atrelarem a estrutura produtiva ao mercado externo, segundo a lógica das grandes corporações. Nesse sentido, observa-se um nítido enfraquecimento do sistema estadual de incentivos como instrumento de desenvolvimento, visto que o mesmo não poderia influenciar aquelas grandes empresas industriais que representariam os principais vetores do crescimento após 1980, e cujos centros de decisão estavam para além dos limites capixabas.

Por outro caminho, mas seguindo a mesma linha de raciocínio, Pereira (1998) e Pereira e Morandi (1996) apontam que pelo menos até início da década de 1980 o sistema estadual de atração de investimentos foi importante para o estado, perdendo fôlego em seguida em decorrência da importância decisiva que as grandes empresas assumiram na dinâmica da economia capixaba, além da derrocada do sistema estadual



de planejamento que, seguindo o que aconteceu em outros estados e no próprio governo federal, passou por um processo de esvaziamento<sup>1</sup>.

O centro de decisão sobre o espaço econômico do Espírito Santo deslocava-se de uma vez por todas para fora do estado, manifestando-se ali o mesmo movimento observado em outras regiões que se inseriam nas dinâmicas dos mercados nacional e internacional, no bojo da industrialização brasileira. Por isso, a primeira década de atuação do FUNRES foi bastante singular, pois constituiu, a rigor, o último momento no qual o Executivo assumiu papel de destaque, ainda que limitado, nos rumos da economia estadual, movimentando o aparato institucional montado ao final dos anos 1960 para promover o crescimento capixaba.

Para atingir seu objetivo, este trabalho encontra-se dividido em outras três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda, discute-se o processo histórico que antecedeu a construção da estrutura de apoio ao crescimento industrial, apresentando as mudanças sociopolíticas que se processavam no Espírito Santo, com a ascensão de novos grupos de interesses. Em seguida, são apresentados os antecedentes da economia capixaba, indicando as características mais gerais de sua economia no momento que antecedeu à montagem da referida estrutura de apoio ao desenvolvimento, cujo marco mais importante foi a constituição do FUNRES. Na quarta parte, são apresentados os resultados do FUNRES durante sua primeira década de atuação, indicando tanto seus aspectos setoriais quanto locais. Mostrar-se-á seu caráter espacialmente concentrador e sua baixa capacidade para diversificação produtiva, a despeito de sua contribuição para o crescimento industrial do estado.

Além da revisão de literatura dos trabalhos selecionados sobre o estado do Espírito Santo, este artigo utilizou os relatórios produzidos pelo Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (BANDES), gestor financeiro do FUNRES e do Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Espírito Santo (GERES), órgão deliberativo do Fundo, ligado ao governo federal e atualmente vinculado ao Ministério da Integração Nacional. Além dessas, foram utilizadas informações secundárias retiradas dos censos demográficos, de serviços e industrial

---

<sup>1</sup> Sobre a derrocada das políticas de planejamento regional, ver Guimarães Neto (2010) e Carvalho (2004).





produzidos pelo IBGE; publicações da Federação da Indústria do Espírito Santo sobre as maiores empresas no estado na década de 1970; documentos governamentais; bem como fontes diversas retiradas de jornais e revistas sobre o Espírito Santo no período em destaque.

### **Antecedentes do sistema de incentivos fiscais: formação da elite industrializante**

O estado capixaba caracterizou-se secularmente por apresentar uma estrutura econômica altamente estável, no sentido de que as transformações promovidas em sua base de acumulação seguiram a mesma lógica desde o processo de colonização por imigrantes estrangeiros na segunda metade do século XIX até a crise de sua cafeicultura na década de 1960. A cultura do café gerou baixa divisão social do trabalho e, apesar de sua importância para a formação do emprego e da renda, pouco contribuiu para a diversificação produtiva do estado e para sua inserção mais firme na economia nacional, que desde a década de 1930 integrava as economias regionais, primeiro comercial e depois produtivamente<sup>2</sup>, – à lógica industrial emergente.

Sua organização espacial<sup>3</sup> refletia a base de uma economia agrária, condicionando uma urbanização que na primeira metade do século XX estava muito abaixo da nacional. Sua rede de cidades era a expressão territorial do avanço histórico da cafeicultura no espaço capixaba: o urbano, fraco e pouco diversificado, expressava o predomínio dos excedentes produzidos no campo e distribuídos a partir das redes de comercialização que se formavam em poucos núcleos mais adensados. Demograficamente, as principais cidades – Cachoeiro do Itapemirim (no sul do estado), Vitória (na área central) e Colatina (ao norte) – eram não

<sup>2</sup> Sobre os processos de integração produtiva e comercial e seus efeitos sobre a dinâmica regional do Brasil, consultar Cano (1998a e 1998b) e Guimarães Neto (1989).

<sup>3</sup> A ideia de organização espacial utilizada neste trabalho é aquela apresentada por Correa (1986). Refere-se à organização do espaço não apenas como reflexo da sociedade, mas como uma base indispensável para sua reprodução. Isso significa que as condições presentes são determinantes nas condições futuras da forma como se dará a reprodução da sociedade, colocando em constante conflito os grupos sociais e as diversas frações do capital que disputam entre si o ordenamento territorial que melhor garanta suas participações no processo de acumulação.



apenas as mais populosas, mas, também, representavam verdadeiros pólos de uma hinterlândia cafeeira estruturada em pequenas propriedades rurais e dominada pelo capital mercantil.

Tal quadro começaria a se modificar a partir da década de 1940, quando a ação da CVRD no estado vai promover o germe da urbanização e constituir as bases para um processo de concentração (produtiva e populacional) em torno da cidade de Vitória. Com isso, superarse-ia a relativa dispersão econômica e demográfica que se verificava até então, constituindo-se o fermento para a consolidação da base de interesses urbanos que nas décadas seguintes se contraporiam mais firmemente à tradicional elite agrária, que dominara o Executivo estadual desde a República Velha<sup>4</sup>.

A década de 1950 foi, nesse sentido, particularmente marcante para o estado do Espírito Santo. Se externamente ele pouco participava das transformações mais significativas que se operavam na economia brasileira, ficando à margem dos investimentos industriais<sup>5</sup>, internamente verificava-se um conjunto importante de processos que foram, progressivamente, redefinindo-lhe a organização sócio-político-espacial que culminou com os contornos mais gerais que essa economia teria nas décadas seguintes. Do ponto de vista político, observa-se um cenário muito mais diversificado em relação à plêiade de interesses que entravam em disputa no jogo eleitoral rompendo com a secular predominância agrária. Como destacou Zorzal, “(...) pela primeira vez na história do Espírito Santo, se expressou na arena política uma pluralização maior de interesses” (ZORZAL, 2004:71).

Esse quadro de transformações internas refletia a importância crescente da cidade de Vitória, cujo porto e a ferrovia da CVRD<sup>6</sup> permitiram-lhe ampliar seu raio de influência para além da região serrana do estado – área cafeeira que lhe foi tradicionalmente tributária –, capturando, progressivamente, todo o território capixaba como sua hinterlândia imediata. Com isso, o eixo econômico, e também político, desloca-se do sul do estado, mais especificamente da área de influência de

<sup>4</sup> Sobre a política capixaba no período, ver Zorzal (1995).

<sup>5</sup> Exceção foi o investimento federal na antiga Companhia de Ferro de Vitória – COFAVI que decuplicou sua capacidade de produção.

<sup>6</sup> Sobre o papel da ferrovia e do porto na centralidade de Vitória, ver Buffon *et al.* (1996). Sobre a história do Porto de Vitória, ver Siqueira (1994 e 1995).



Cachoeiro do Itapemirim, direcionando-se para Vitória. Ainda que a distribuição espacial da atividade econômica e da população (Tabela 2) não refletisse esse predomínio da capital do estado, as condições para a concentração econômica que viria com a crise na cafeeira e com o crescimento da indústria a partir da segunda metade dos anos 70 do século XX estavam colocadas.

Além dos efeitos aglomerativos do porto e da ferrovia, os investimentos em infraestrutura rodoviária aumentaram a centralidade da capital, ampliando sua influência sobre o interior do estado, visto que as duas principais rodovias (BR-101 e BR-262) convergem para o aglomerado urbano da capital: a primeira corta o estado verticalmente em toda sua extensão (sentido norte-sul), articulando-o aos mercados dinâmicos do Sudeste e à economia nordestina, especialmente à baiana; a segunda, no sentido leste-oeste, integra o Espírito Santo à economia de Minas Gerais e dos estados do Centro-Oeste<sup>7</sup>, o que aumenta o papel de nó para uma importante área econômica extraestadual que a cidade de Vitória exerceria em decorrência de sua logística rodo-ferro-portuária, além de sua importância como porta para o mar daquelas unidades federativas interioranas.

No âmbito político, a emergência de lideranças com propostas industrializantes no governo estadual indicava a articulação de grupos de interesses locais que tentavam participar do movimento mais geral da economia brasileira. No entanto, a alternância entre governos com compromissos industrializantes – Jones dos Santos Neves (1951-1955) e Carlos Lindenberg (1958-1962) – e governos ligados aos interesses rurais – Francisco Lacerda de Aguiar, o Chiquinho (1955-1958 e 1962-1965) – indica uma transição política que somente se definiu com o golpe militar.

Com apoio federal, a oposição a Chiquinho – um tradicional político conservador e populista – consegue afastá-lo do Executivo estadual sob acusação de corrupção e apoio aos “comunistas”, mesmo tendo ele defendido o golpe de 1964. Tal processo abriu espaço para que o grupo industrializante impusesse seu projeto de poder, a partir dos governadores biônicos que sucederam ao afastado: Christiano Dias Lopes Filho (1967-1970), Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1974), Élcio Alvares (1975-1978) e Eurico Rezende (1979-1982).

<sup>7</sup> O asfaltamento da BR-262 foi concluído em 1968.



Seria impossível compreender a trajetória dos fatos sem mencionar o papel que a Federação das Indústrias do Espírito Santo (Findes) exerceu em todo esse processo. Criada em 12 de fevereiro de 1958 por um grupo de empresários ligados aos sindicatos espírito-santenses das indústrias mecânicas, de torrefação e moagem de café, da construção civil, e de panificação e confeitaria de gêneros alimentícios<sup>8</sup>, o grupo de interesses que se formou a partir dessa entidade teria papel decisivo na transição da economia capixaba rumo à base urbano-industrial, especialmente a partir das ações de seu Conselho Técnico, instituído em 1959, que constituiu o anteparo científico para justificar a necessidade do salto industrializante no estado. Nessa instância destacavam-se as figuras de Eliezer Batista – ex-superintendente da CVRD no estado – e de Arthur Carlos Gerhardt Santos, que posteriormente seria governador.

Amparados por um conjunto de estudos, o Conselho Técnico municiou a Findes e o grupo político pró-industrialização com argumentos que organizariam as reivindicações estaduais junto ao governo federal, especialmente a que resultou na constituição do FUNRES pelo Decreto-Lei 880 de 1969. Sem dúvida, o golpe militar no país, que prometia levar adiante a industrialização, e a concomitante crise na cafeicultura estadual, cujo ápice fora a erradicação desta, indicavam que o retorno da economia capixaba a um passado rural estava fora de questão, seja por razões políticas – ascensão local do grupo de interesses industrializantes, seja por razões econômicas – desestruturação da cafeicultura de pequenas propriedades no estado e a influência crescente da CVRD a partir da constituição do porto de Tubarão, em 1966.

Portanto, conforme destacou Macedo (2002 e 2006), o ambiente em favor de uma política industrial estava formado e foi, em boa medida, favorecido pelo fato de que as políticas regionais ainda encontravam espaço e apoio suficientes para serem implementadas pelos governos subnacionais. Nesse ínterim, foi possível, durante o governo Dias Lopes, articular às políticas federais os interesses locais emergentes desde a década anterior. O golpe militar nesse sentido não foi um empecilho, ao contrário.

---

<sup>8</sup> Fonte: Ata de fundação da Findes.



Segundo Américo Buaidz<sup>9</sup>, a Revolução de 1964 não prejudicou o Espírito Santo, tendo inclusive escolhido governadores ligados à Findes: Eurico Rezende foi advogado da Federação, Arthur Carlos era engenheiro e trabalhava na Findes. No Palácio Anchieta eles abraçaram o processo de industrialização. (...) Neste ambiente fértil para a industrialização – que passou a ser colocada como a principal via de desenvolvimento para o País e, conseqüentemente, para o Estado – a Federação das Indústrias viu crescer sua área de influência, que começou, na realidade, durante o governo Carlos Lindenberg (1959-1962). Já naquela época, a entidade pressionava o governo para que ajudasse a criar, no Espírito Santo, mecanismos capazes de reproduzir a grande onda de desenvolvimento que tomava conta do restante da região Sudeste (GURGEL, 1998:47-48).

Todo esse movimento que se manifestava na sociedade capixaba foi determinante para as transformações produtivas que viriam a acontecer e, por consequência, para as mudanças no padrão de organização espacial do Espírito Santo, visto que esta depende da intensidade da divisão social do trabalho – que neste caso avançaria pelo crescimento industrial – e dos diferentes níveis de articulação interna das forças produtivas (MOREIRA, 1996) e delas com o meio externo (nacional e internacional). Afinal “é a estrutura econômica da formação econômico-social que determina a organização espacial, mas é a conjuntura política que comanda seus movimentos” (MOREIRA, 1996:38). A conjuntura, nesse caso, comandou os movimentos rumo ao crescimento industrial.

Como parte de uma lógica maior de acumulação que se processava nacionalmente naquele momento, a região capixaba seria incorporada ao movimento geral da economia brasileira, integrando-se definitivamente a ela e também à economia internacional, superando as estreitas bases de acumulação primário-exportadora sustentada no café, constituindo-lhe outra, de caráter urbano-industrial, em conformidade com a expansão do capitalismo brasileiro. Embora tenha sido a entrada do grande capital produtor de semielaborados o principal vetor nas transformações na socioeconomia desse estado, o sistema estadual de fomento cumpriu papel importante nesse processo, como será descrito adiante.

Após esse breve resgate dos aspectos sócio-políticos que constituíram o prelúdio das mudanças, é importante tecer alguns comentários sobre

<sup>9</sup> Primeiro presidente da Findes.



as características econômicas e demográficas do estado do Espírito Santo no período imediatamente anterior à constituição do FUNRES, para compará-las àquelas que emergiram posteriormente ao processo de crescimento industrial e mostrar como a economia capixaba tornou-se, em 1980, quantitativa (base mais larga de acumulação) e qualitativamente (novas estruturas) distinta ao período anterior.

## **Aspectos econômicos e demográficos do Espírito Santo até os anos 1960**

A década de 1950, dando continuidade a movimentos ocorridos anteriormente e que se tornariam mais evidentes na década seguinte<sup>10</sup>, apresenta-se como um período de transição no estado, não apenas política, mas também demográfica, econômica e espacial. Do ponto de vista demográfico, em 1950 o estado apresenta saldo negativo nos fluxos migratórios, tornando-se pela primeira vez expulsor de população. Essa expulsão se intensificaria no período entre 1960 e 1970 (Tabela 1), com elevação considerável do saldo líquido negativo acumulado, resultado do processo de erradicação dos cafezais que promoveu esvaziamento relativo do interior do estado, aumentando a emigração para o Rio de Janeiro, além do deslocamento de parte da população rural para a região de Vitória.

É importante destacar que, até a década de 1940, observa-se um movimento de migração interna no Espírito Santo no sentido rural-rural. Foi esse movimento, esgotada a fronteira agrícola no sul do estado, que possibilitou aos migrantes capixabas colonizarem as terras ao norte do estado, retardando um processo de explosão demográfica que seria inevitável quando essa fronteira encontrasse limites naturais. O movimento rural-urbano que se inicia nos anos 1960, para fora do es-

<sup>10</sup> Cabe citar a ascensão de uma elite com interesses urbanos, os investimentos do porto e a operacionalização da CVRD no estado, além do esgotamento paulatino da fronteira agrícola interna e o empobrecimento do solo. Estes últimos dois afetariam diretamente a reprodução do modelo de pequenas propriedades familiares e constituiriam, antes mesmo da crise nos preços do café, o combustível que alteraria os fluxos migratórios no Espírito Santo, apresentando-se, assim, como elementos importantes para a consolidação da centralidade de Vitória sobre a rede urbana estadual.

tado e também em direção à região da capital, indica o esgotamento do modelo vigente na agricultura capixaba e se apresenta como um momento de inflexão em sua história, marco importante no processo de concentração (econômica e demográfica) que se verificaria na região de Vitória a partir de então e que seria reforçado tanto pelos investimentos industriais de grande porte quanto por aqueles apoiados pelo sistema estadual de incentivo à atração de capital, capitaneado pelo FUNRES.

Tabela 1 – ES: Movimentos migratórios (fluxos acumulados)

ANO	A – ENTRADA	B – SAÍDA	C – SALDO (A - B)	D – ENTRADA/POP. TOTAL (EM %)	E – SAÍDA/POP. TOTAL (EM %)	F – SALDO (D - E)
1940	106.063	59.093	46.970	13,9	7,5	5,9
1950	92.787	127.385	(34.598)	9,6	13,2	-3,6
1960	132.293	193.792	(61.499)	9,3	13,6	-4,3
1970	205.592	392.470	(186.878)	12,9	24,5	-11,7
1980	332.151	523.158	(191.007)	16,4	25,9	-9,4

Fonte: Censo Demográfico do IBGE. Vários anos.

Nos anos 1960, os movimentos migratórios do estado encontram-se diretamente atrelados à crise na cafeicultura e ao programa de erradicação dos cafezais. Afinal, parte da população rural atingida pelo desemprego resultante das desmobilizações dos cafezais migrou para Vitória, principal centro urbano do estado, e para as áreas urbanas de alguns municípios de maior expressão sub-regional, como são os casos de Colatina (ao norte) e Cachoeiro de Itapemirim (ao sul), num processo típico de migração rural-urbana promovida por fatores de atração, no caso da capital, e de estagnação, no caso dos demais municípios capixabas<sup>11</sup>. Parte dessa população emigrou para outros estados, sobretudo Rio de Janeiro, principal centro com o qual a economia capixaba se integrou inicialmente, antes mesmo do processo de unificação do mercado nacional promovido pela industrialização paulista. Por fim, uma parcela da mão de obra desempregada no campo foi reabsorvida em culturas alternativas incentivadas pelo programa do governo federal de diversifi-

<sup>11</sup> Sobre a migração interna no estado do Espírito Santo no período em questão, ver Celin (1982). Sobre fatores atuantes no processo de migração regional, ver o clássico trabalho de Singer (1973), especialmente o capítulo segundo.

cação das áreas cafeeiras, sob a coordenação do Instituto Brasileiro do Café e do Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (IBC/GERCA).

Estima-se, com base em informações do governo estadual<sup>12</sup>, que na primeira fase de erradicação dos cafezais, entre julho de 1962 e julho de 1966, e no início da segunda, a partir de 1967, cerca de 20 mil trabalhadores foram reabsorvidos em lavouras rotativas<sup>13</sup> em condições de elevada precariedade e instabilidade do trabalho, visto que essa substituição assumiu caráter provisório, levada a efeito apenas para cumprir as obrigações impostas pelo contrato com o GERCA, garantindo, assim, as indenizações e os financiamentos facilitados. Não havia garantia de que, findo o contrato de normalmente dois anos, as novas lavouras continuariam a ser cultivadas, pois a tendência era de os produtores transformarem as terras em pastagens, como alerta o mesmo estudo desenvolvido pelo governo do estado<sup>14</sup>, o que de fato se confirmou. Afinal, foram as pastagens, com cerca de 70% das áreas liberadas pela erradicação, que constituíram a forma predominante da nova ocupação da terra. Isso agravou os problemas sociais no campo, dado o baixo grau de empregabilidade dessa atividade, gerando um contingente populacional que não pôde ser integralmente absorvido pelo crescimento da área mais dinâmica, que era Vitória e seu entorno imediato, ou mesmo pelas lavouras alternativas incentivadas pelo programa federal. Das terras restantes, a reocupação da área liberada deu-se com a seguinte distribuição: milho (9,4%), silvicultura (0,3%), café (0,2%), mamona (0,6%), feijão (1,8%), arroz (0,1%), algodão (0,4%), cana (2,1%), mandioca (10,6%) e outras (4,4%)<sup>15</sup>.

Com a exaustão das terras ao sul capixaba, a pecuária já vinha sendo, antes mesmo do programa de erradicação dos cafezais, a opção mais

<sup>12</sup> GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (1968).

<sup>13</sup> Principalmente, milho, feijão e mandioca.

<sup>14</sup> GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (1968).

<sup>15</sup> Para o Brasil, esses números foram, respectivamente: pastagens (44,2%), amendoim (2,4%), milho (18,7%), silvicultura (0,5%), café (0,6%), mamona (1,2%), feijão (4,3%), arroz (8,3%), algodão (5,9%), cana (3,6%), mandioca (2,5%) e outras (7,8%). Observa-se, portanto, uma maior diversificação das áreas liberadas no país *vis-à-vis* às capixabas, onde predominaram as pastagens. Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ (1966).



rentável de substituição do café à medida que foi possível a essa região se integrar à bacia leiteira do Rio de Janeiro, fornecendo a esse estado parcela significativa de sua produção. Com o crescimento da malha rodoviária estadual nos anos 1960, foi possível igualmente integrar a produção de corte da região norte capixaba ao mercado consumidor do Rio de Janeiro, aumentando o estímulo para a substituição das lavouras de café pelas pastagens e ampliando as pressões emigratórias. Ao mesmo tempo, o processo de urbanização da capital e de seu entorno imediato criava um mercado consumidor para a pecuária estadual que tornava atraente a ocupação das antigas áreas cafeeiras pela criação de gado.

Antes da crise, no entanto, uma característica da socioeconomia capixaba era a estrutura relativamente dispersa da atividade econômica e da população. Esta se distribuía de forma equânime entre as três regiões do estado<sup>16</sup> (Tabela 2), embora já se observasse uma perda de participação da região sul desde a década de 1940 em virtude, principalmente, do crescimento do norte, área de expansão da fronteira agrícola estadual à época. Importante frisar que a perda populacional relativa da área centralizada pelo município de Cachoeiro de Itapemirim não foi acompanhada por um aumento expressivo da participação da região central, embora o aglomerado que viria a constituir a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)<sup>17</sup> aumentasse seu peso na população total, fato que seria reforçado com o crescimento industrial que ocorreria na sequência. Em 1960, o grau de urbanização do estado era de 28,7%, muito abaixo da média nacional (44,9%) e das cinco macrorregiões do país, confirmando o peso da agricultura na organização espacial capixaba.

<sup>16</sup> Para este trabalho, considerou-se uma divisão do estado um pouco diferente das regionalizações mais comuns – IBGE e divisão de planejamento do governo estadual. A região central foi agregada a partir dos municípios da microrregião de Afonso Cláudio, Guarapari, Santa Tereza e Vitória, correspondendo à mesorregião Central do IBGE. A região Norte equivale à agregação das mesorregiões do IBGE Litoral Norte e Noroeste, formadas pelas microrregiões de Linhares, São Mateus, Montanha, Barra do São Francisco, Colatina e Nova Venécia. A região Sul é idêntica à classificação do IBGE, constituída pelas microrregiões de Alegre, Cachoeiro de Itapemirim e Itapemirim.

<sup>17</sup> A RMGV seria formada inicialmente pelo aglomerado constituído pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana, que se conurbariam a partir do crescimento industrial do estado. No início do século XXI, Fundão e Guarapari passaram a integrar a RMGV.





Tabela 2 – ES: Distribuição espacial da população residente e da indústria (em %)

ESPÍRITO SANTO	POPULAÇÃO RESIDENTE					INDÚSTRIA				
	1940	1950	1960	1970	1980	1940	1950	1960	1970	1980
Região Norte	20,5	28,0	35,2	40,0	33,8	n.d.	15,6	21,5	23,0	25,3
Região Central (a+b)	33,2	31,7	32,5	38,0	47,2	n.d.	26,3	46,2	53,6	64,4
a) Grande Vitória	12,2	12,9	16,6	24,1	34,9	n.d.	15,3	37,9	49,5	53,6
b) Demais municípios	21,0	18,8	15,9	13,8	12,3	n.d.	11,0	8,4	4,1	10,7
Região Sul	46,4	40,3	32,3	22,1	19,0	n.d.	58,1	32,2	23,3	10,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

n.d.: não disponível.

Fonte: Censos Demográfico e Censos Industrial do IBGE. Vários anos.

Outro aspecto refere-se à distribuição espacial das atividades industriais e terciárias. Em relação às primeiras, observa-se que nos anos 1950 há um deslocamento progressivo da região Sul, que perde participação relativa para as outras duas. Embora em 1950 Cachoeiro do Itapemirim (81 mil habitantes) apresentasse uma população bem maior do que a de Vitória (51 mil habitantes) e possuísse uma produção industrial 54% maior do que a da capital<sup>18</sup>, além de polarizar importantes centros econômicos da época<sup>19</sup>, Vitória já apresentava maior diversificação e estruturação de seu terciário, o que a colocaria definitivamente como principal nó da rede urbana capixaba nos anos 1960. Isso se torna visível quando se observa que, em 1950, 48% do comércio atacadista e 33% do varejista se processavam na capital, cuja área de influência concentrava, ainda, quase 60% do mercado de crédito no estado.

Portanto, desde as duas décadas anteriores à erradicação dos cafezais que atingiu o interior do estado e as áreas de influência de Cachoeiro do Itapemirim (ao sul) e de Colatina (ao norte), a cidade de Vitória já se constituía como a de principal vantagem aglomerativa, embora ainda

<sup>18</sup> Vale destacar que capitaneando o crescimento da região Norte, Colatina apresentava maior população do estado em 1950, com 100 mil habitantes e uma produção industrial equivalente a 84% da de Vitória.

<sup>19</sup> Guaçuí e Alegre, ambos na área de influência de Cachoeiro de Itapemirim, eram respectivamente o segundo e terceiro municípios em valor de produção industrial em 1950.





não fosse a mais populosa, tampouco a de maior produção industrial, até a crise no preço do café no final dos 1950. Por essa razão, com o advento do sistema estadual de planejamento que consolida o projeto industrializante, seria essa área a que mais prontamente estaria em condições de receber os investimentos a serem apoiados.

Em relação à estrutura produtiva, observa-se pela Tabela 3 que a agricultura, em 1960, respondia por quase 50% da renda estadual<sup>20</sup>, taxa que se reduziria para aproximadamente 23% em 1970 e menos de 15% em 1980. Em contrapartida, no mesmo período, a indústria estadual, até então fortemente ligada à acumulação do café, praticamente triplica sua participação, saltando de quase 6% para um pouco mais de 17%<sup>21</sup>, dobrando em 1980, quando atinge a marca de pouco mais de 34%. Os serviços mantêm uma participação menos oscilante, exceto em 1970, quando respondem por 59,6% da renda, maior participação relativa no período<sup>22</sup>.

As alterações na composição setorial da renda determinaram mudanças na evolução da população economicamente ativa (PEA) no estado do Espírito Santo. Em 1960, aproximadamente 70,3% da PEA se encontravam no setor primário, 5,4%, no secundário e 24,3%, no setor serviços. Para o ano de 1970, esses números seriam respectivamente 52,5%, 13,6% e 21,8% e, para o ano de 1980, 34,8%, 21,8% e 43,4%<sup>23</sup>. O resultado dessas alterações foi o aumento no processo de urbanização e a concentração crescente das atividades industriais e de serviços na

<sup>20</sup> Em trabalho desenvolvido pela Secretaria Estadual da Agricultura, com dados similares para a renda da agricultura, o café, em 1960, ano marcado pela baixa em seu preço, representava ainda 16,1% da renda total, a menor desde 1951 e 40,8% da receita estadual. A participação do café na renda capixaba, a partir de 1951, foi: 1951, (29,3%), 1952 (24,7%), 1953 (28,9%), 1954 (30,8%), 1955 (27,9%), 1956 (22%), 1957 (50,8%), 1958 (18,6%) e 1959 (17,1%). Esses mesmos números para a receita estadual foram: 1954 (33,2%), 1955 (40,3%), 1956 (41,3%), 1957 (45,1%), 1958 (54,9%) e 1959 (40,8%). Para os anos de 1951, 1952 e 1953, os dados não estão disponíveis. Fonte: SECRETARIA ESTADUAL DA AGRICULTURA (1968).

<sup>21</sup> Evidentemente esses números para a economia espírito-santense encontram-se, no ano base 1960, distorcidos pelo peso significativo do café na renda interna e na formação do PIB nos setores secundário e terciário. Como o período reflete os preços acentuadamente baixos do café, o ano em questão poderia ser considerado atípico, gerando problemas para uma análise dos dados.

<sup>22</sup> Os dados sobre a indústria foram retirados dos Censos Industriais do IBGE.

<sup>23</sup> SOMEA, 1986.



capital e em seus municípios circunvizinhos, especialmente Serra, Vila Velha e Cariacica.

Tabela 3 – ES: Composição setorial da renda – 1950-1980 (em%)

SETOR	ANO			
	1950	1960	1970	1980
Agricultura	50,5	48,8	23,1	14,8
Indústria	8,0	5,9	17,3	36,9
Serviços	41,5	45,3	59,6	48,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Para o ano de 1950, Buffon (1992). Para os demais, SOMEA (1986).

No transcorrer da década de 1960, o comportamento diferenciado dos dois setores (agricultura e indústria) decorreu de quatro importantes movimentos da economia brasileira e internacional. O primeiro refere-se à queda do preço internacional do café e conseqüente crise desencadeada na economia capixaba, em particular na agricultura, a partir da segunda metade dos anos 50, que culminaria com a erradicação dos cafezais, a partir de 1962. O segundo, diretamente associado ao primeiro, liga-se ao fato de que parte da indenização paga pelos pés de café erradicados pôde ser direcionada para investimentos em atividades comerciais e industriais de pequeno porte<sup>24</sup>. O terceiro diz respeito à dinâmica da economia brasileira centrada na execução do Plano de Metas que direcionou para o estado do Espírito Santo dois importantes investimentos que tiveram impacto sobre sua pequena estrutura: (i) a ampliação, em mais de dez vezes, da capacidade produtiva da Companhia Ferro e Aço de Vitória (COFAVI), de capital estatal federal, que em 1963

<sup>24</sup> Entre 1967 e 1969, a CODES (Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo), cujos recursos para financiamento provinham em grande parte do IBC-GERCA (mais de 70%), financiou 37 projetos industriais, divididos entre ampliação (26) e novas plantas (11), a maioria relativa à agroindústria, principalmente produtos alimentares (carne e indústria de café), e madeira e mobiliário. Ressalte-se, no entanto, que o crescimento da indústria no estado, por ter decorrido, nesse período, de outros fatores, não estaria evidenciado se tal crescimento se devesse ao redirecionamento dos recursos pagos pelo programa federal de erradicação dos cafezais.

passa a operar uma nova usina em condições de produzir 130 mil t/ano em Cariacica, e (ii) a construção da Itabira Agro-Industrial S/A, uma fábrica de cimento localizada em Cachoeiro de Itapemirim, a principal área de extração de mármore e granito do estado. Por fim, e talvez o mais importante, os investimentos da CVRD, em especial a construção do porto de Tubarão, inaugurado em 1966, causaram impactos diretos sobre a oferta de serviços e sobre o grau de urbanização da capital e de seu entorno imediato, criando estímulos às indústrias tradicionais, sobretudo às ligadas aos bens-salário. A esses fatores junta-se outro, de natureza endógena à economia capixaba: o esgotamento da fronteira agrícola e os limites para a continuidade do modelo de pequenas propriedades familiares, como bem apontou Buffon (1992).

Com relação ao quarto ponto, deve-se registrar que a movimentação em torno do Porto de Vitória e principalmente do Porto de Tubarão não significou apenas oportunidades, via aumento do grau de urbanização e de ofertas de serviços, à indústria tradicional do Espírito Santo. Na verdade, a política nacional de exportação de minério de ferro capitaneada pela CVRD criou, desde os anos 40, um complexo moderno e integrado para exportação, sustentado por investimentos ferroviários e portuários, o que acentuou os vínculos entre a economia capixaba e a mineira. As melhorias na estrada de ferro e a construção do Porto de Tubarão explicam muito do aumento da renda terciária que passa, de 45,3% do total estadual em 1960, para 59,6% em 1970, aumentando consideravelmente a importância desse setor na economia estadual e definindo uma especialização econômica para o Espírito Santo, que seria marcante nas décadas seguintes.

No geral, o quadro representativo da indústria local, até a década de 1960, poderia ser resumido no seguinte: a indústria estadual era representada por setores tradicionais, compostos por pequenas unidades produtivas, espalhadas espacialmente e de caráter artesanal, portanto sem mecanização, o que aponta para uma baixa produtividade; era pouco dinâmica e sem importância significativa no contexto estadual e nacional. Os principais segmentos da indústria de transformação em 1950 eram: Produtos Alimentares, com 56,7% do valor da transformação industrial (VTI) total e 36,4% do total de pessoal ocupado; Madeira, 16% e 19,7%; Minerais não metálicos, 7,6% e 13,2%; e Têxtil, com 7,1% e 11,3%. No total, esses quatro segmentos represen-

tavam 87,4% do VTI da indústria de transformação estadual e 80,6% do pessoal ocupado<sup>25</sup>.

Em 1960, o quadro não era muito diferente, embora a crise na agricultura tenha imposto dificuldades à indústria de transformação, principalmente ao gênero Produtos Alimentares. Os quatro principais gêneros continuavam os mesmos dos anos 50, porém com participação menor, resultado da queda significativa do segmento de Produtos Alimentares, que teve sua participação relativa reduzida para 29,4% do VTI da indústria de transformação estadual e 25,1% do pessoal ocupado, principalmente por causa da queda de participação do grupo de indústrias ligadas a beneficiamento, torrefação e moagem de produtos alimentares, o que reflete o movimento da economia cafeeira. Esse grupo de indústrias chegou a representar 80,8% do valor da produção do gênero Produtos Alimentares e 61,7% do valor de produção total da indústria de transformação estadual em 1950. Em 1960, ocorre uma queda, reflexo da crise já mencionada, quando esses números decaem para 37,9% e 16,2%, respectivamente, resultado, sem dúvida, do pior desempenho das atividades ligadas ao beneficiamento do café. Para Madeira, Minerais não metálicos e Têxtil, os números referentes à participação no VTI da indústria de transformação estadual e no pessoal ocupado foram respectivamente: 26,5% e 25%; 11,9% e 19,0%; e 9,8% e 7,5%. No quadro geral, em 1960, os quatro principais gêneros reduzem sua participação total, porém continuam com peso significativamente elevado, com 77,6% do VTI e 76,6% do pessoal ocupado na indústria de transformação capixaba.

As mudanças na economia estadual ganhariam impulso na década de 1970, quando os instrumentos ligados à política de desenvolvimento capixaba, constituídos no governo Cristiano Dias Lopes Filho, passaram a atuar decisivamente sobre a estrutura produtiva, reforçando o processo de crescimento industrial e a urbanização acelerada na região da Grande Vitória. Foi ainda na década de 1970 que o Espírito Santo veria definida sua integração ao mercado nacional e internacional, quando para o estado se direcionaram importantes investimentos industriais de grande porte voltados para a produção de semielaborados para exportação, estimulados, direta ou indiretamente, pelas ações governamentais fede-

<sup>25</sup> Fonte: Censo Industrial/IBGE.

rais e estaduais, sobretudo no bojo do II PND e pela presença da CVRD e de toda a estrutura ferro-portuária que se formou a partir das estratégias dessa empresa.

## **O sistema GERES/BANDES, o FUNRES e o crescimento industrial capixaba**

Em boa medida, antes mesmo da crise na cafeicultura estadual, já havia a percepção de que seria necessário um reordenamento econômico, político e institucional para dinamizar a economia capixaba, sob pena de o estado aumentar seu atraso relativo frente às economias mais desenvolvidas do país, conforme já destacado. Esse sentimento era fortalecido principalmente pela evidência de que o predomínio do café sobre a geração da renda e da receita estaduais impunha limites ao desenvolvimento capixaba e à possibilidade de diversificação de sua estrutura produtiva, percepção que seria reforçada a partir dos efeitos negativos da queda dos preços internacionais daquele produto ao final dos anos 1950 e com o subsequente programa de erradicação da rubiácea.

As manifestações regionalistas em defesa da indústria ganharam fôlego com a definição do Nordeste como área prioritária na questão regional brasileira, ficando o Espírito Santo à margem da política de incentivos do governo federal. Esse fato provocou movimento reivindicatório de inclusão do estado na política regional brasileira. Isso acirraria a defesa da industrialização como forma de alavancagem da economia capixaba.

Foi possível, durante o governo Dias Lopes Filho, articular os interesses locais emergentes com as políticas federais, possibilitando ao grupo que começava a se articular mais sistematicamente desde a criação da FINDES impor seu projeto político com apoio do governo federal. As principais instituições e/ou mecanismos de planejamento e financiamento montados no período 1967-1971, e que atendiam àqueles interesses industrializantes, estão apresentados no Quadro 1. Além deles, foi criada uma série de Conselhos Consultivos estaduais cujo principal objetivo era o de traçar ações estratégicas em suas respectivas áreas.

Desse aparato institucional, destaca-se o FUNRES. Este foi, segundo Pereira (1998), o principal resultado das articulações que levaram à cria-

ção do GERES para coordenar, integrado ao BANDES, uma política industrial para o estado. Ressalte-se, ainda, que o FUNRES particularizou o Espírito Santo como o único estado brasileiro a dispor de um instrumento de desenvolvimento regional instituído pelo governo federal. Os demais fundos similares, como o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR)<sup>26</sup>, o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) e, posteriormente, os fundos constitucionais de financiamento, estão todos voltados para o desenvolvimento de um conjunto de estados formadores de uma mesma macrorregião.

Quadro 1 – ES: Estrutura para o desenvolvimento capixaba (instituições selecionadas)		
ESTRUTURA	ANO	OBJETIVOS
EMCATUR (Empresa Capixaba de Turismo)	1967	Empresa de economia mista com objetivo de promover o potencial turístico do Estado, através da captação de recursos financeiros provenientes dos incentivos fiscais federais
COPESA (Companhia de Pesca do Espírito Santo S/A)	1967	Criada com o objetivo de promover a exploração do potencial da costa capixaba para a pesca industrial. Vinculada a SEIC, foi liquidada em 1976 sem atingir seus objetivos.
CODES (Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo)	1967	Empresa de economia mista responsável pelo planejamento e coordenação das políticas de desenvolvimento local e fomento de atividades produtivas com base em recursos de fundos públicos estadual e extraestadual.
CODES-CRED (Crédito Financiamento e Investimento S/A)	1967	Subsidiária da CODES com objetivo de captar recursos junto ao público, tinha ainda a função de financiamento para indústrias novas e reaparelhamento e modernização de indústrias pré-existentes. No ano de 1968 é criada a corretora de títulos e valores, no ano de 1971 é criada a corretora de seguros, e no ano seguinte a corretora, fechando assim “o sistema financeiro estadual” <sup>*</sup> .
BANESTES (Banco do Estado do Espírito Santo S/A)	1969	Surge da transformação do Banco de Crédito Agrícola do Espírito Santo. Passaria a atuar como banco comercial em empréstimos de curto prazo, inclusive com capital de giro para as empresas. Como banco oficial do Estado poderia exercer transações com o próprio Estado e suas empresas
BANDES (Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo)	1969	A lei estadual 2.413/69 transformaria o CODES no BANDES que assumiria a função de ser a principal agência de fomento no Estado

<sup>26</sup> Em 1998, 27 municípios do norte capixaba passaram a integrar a área de influência da SUDENE, portanto, passíveis de utilização dos recursos do FINOR. Embora venha a atender uma velha reivindicação dos políticos capixabas, a entrada de parte do estado na SUDENE resulta da falta de uma política regional do governo federal, que há muito já não estabelece linhas de prioridades e de ação seletiva nessa área.

Quadro 1 – ES: Estrutura para o desenvolvimento capixaba (instituições selecionadas)		
ESTRUTURA	ANO	OBJETIVOS
FUNDAP (Fundo para Desenvolvimento das Atividades Portuárias)	1970	Promover o incremento das exportações e importações do porto de Vitória através de incentivos fiscais. Os exportadores e importadores recebem um financiamento (com base no valor de suas transações) do qual parte deve ser aplicada em projeto industrial, agropecuário, pesca ou turismo até o final do exercício seguinte da contratação do financiamento.
GERES (Grupo Executivo para a recuperação Econômica do Espírito Santo)	1969	Sua função é disciplinar a aplicação dos recursos dos incentivos fiscais depositado no BANDES, inclusive aprovando projetos, planos, pesquisas e estudos relativos à recuperação econômica do estado.
FUNRES (Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo)	1969	Tem por finalidade prestar assistência financeira, sob forma de participação acionária e de operações de crédito, a empreendimentos industriais e agropecuários, localizados no estado do Espírito Santo.
SUPPIN (Superintendência dos Projetos de Polarização Industrial)	1971	Atuaria como agente de política industrial à medida que visava desenvolver estudos determinando a localização de indústrias; promover e executar obras de infraestrutura; alienar e arrendar terrenos visando a atração de investimentos e prestar assistência aos empreendimentos. Da sua atuação surgiu o CIVIT (Centro Industrial de Vitória)
Bonificação do ICM	1969	<i>“Este instrumento se constituía de uma bonificação do ICM de 50 a 80% do valor a ser recolhido, para investimento igual ou superior a 5.000 salários mínimos ou igual ou superior a 40.000 salários mínimos, respectivamente, por um prazo de até 12 anos. Esse benefício estava limitado ao valor do investimento realizado em projetos industriais e agropecuários, novos ou ampliação”</i> (Pereira, 1998, p.157)
<p>Fonte: Macedo (2002).</p> <p>★ “Através do BANDES financiavam-se os investimentos fixos de longo prazo, ou seja, a instalação da indústria; o capital de giro vinha do BANESTES para bancar o dia-a-dia; a CODES-CRED garantia os recursos para os clientes comprarem os produtos a prazo; a Corretora colocava os títulos no mercado; a Seguradora garantia os bens da indústria que foram objeto de financiamento, e a Corretora agenciava a contratação do seguro” (SILVA, 1993:149).</p>		

Foi o Decreto-Lei 880, de 1969, que conferiu aos contribuintes domiciliados no Espírito Santo o direito de aplicar as deduções do Imposto de Renda (IR) – direito previsto nos Decretos-Lei 221 (pesca), 55 (turismo) e 157 (compra de ações) – a empreendimentos agrícolas e industriais localizados no estado. Dessa forma, o potencial de recursos ficava limitado à captação entre os residentes do estado, o que tornava o FUNRES muito mais restrito do que os mecanismos semelhantes que poderiam captar recursos provenientes de poupanças extrarregionais. A Lei 2.469, de 28/11/69, autorizou a dedução de 5% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que se somou aos recursos provenientes do IR. Interessante notar que, a partir de 1970, a participação

do ICM nos recursos mobilizados cresce paulatinamente *vis-à-vis* à do IR, tornando o FUNRES cada vez mais estadualizado, embora, conforme demonstrado por Macedo (2002), a crise fiscal no estado do Espírito Santo nos anos 90 levou o governo estadual, a partir de 1996, a não repassar recursos para o fundo.

Tabela 4 – FUNRES: Fonte de recursos — 1970-1980 (em %)

ANO	ICM	IR
1970	32,3	67,7
1971	34,5	65,5
1972	42,4	57,6
1973	43,8	56,2
1974	43,6	56,4
1975	32,9	67,1
1976	27,6	72,4
1977	27,7	72,3
1978	24,9	75,1
1979	43,4	56,6
1980	51,6	48,4

Fonte: GERES/BANDES.

A Tabela 4 apresenta a participação relativa dos dois impostos nos ingressos do FUNRES entre 1970 e 1980 e, não obstante certa irregularidade nessa distribuição ao longo do período, observa-se a tendência ao crescimento da participação estadual na capitalização dos seus recursos. Interessante observar que os recursos federais assumem caráter pró-cíclico, apresentando maior participação relativa nos períodos de crescimento da economia brasileira, como entre 1970 e 1972, no final do “milagre”, e entre 1975 e 1978, quando os investimentos do II PND se realizavam. Em contrapartida, nos períodos de crise, essa participação relativa do governo federal declina, como nos anos de 1973 e 1974 (esgotamento do “milagre” e choque do petróleo), e nos anos 1979 e 1980, período em que ocorreu o segundo choque do petróleo e a elevação dos juros internacionais, marcando o início da crise da dívida brasileira. Inclusive é nesses dois anos que se observa, pela primeira vez, decréscimo absoluto dos ingressos provenientes do governo federal, resultando, também pela primeira vez, em participação estadual superior à federal, no ano de 1980.

Tabela 5 – FUNRES: Operações aprovadas por gênero da indústria de transformação (em %) - 1970-1980

GÊNERO	INVESTIMENTO TOTAL	INCENTIVOS FISCAIS
Produtos alimentares	28,6	27,2
Metalurgia	11,1	17,5
Papel e papelão	5,3	14,0
Minerais não metálicos	13,9	13,5
Química	18,9	8,3
Têxtil	5,8	4,6
Madeira	4,3	4,0
Couros, peles e assemelhados	3,7	3,9
Vestuário, calçados e artefatos de tecidos	2,2	1,8
Mat. elétrico e de comunicações	1,9	1,7
Material de Transporte	2,1	1,6
Mobiliário	1,9	1,5
Produtos de matéria plástica	0,1	0,3
Indústrias diversas	0,3	0,1
Total	100,0	100,0

Fonte: Relatórios do GERES.

Os principais gêneros beneficiados pelo sistema GERES/BANDES foram os tradicionais (Produtos Alimentares e Minerais não metálicos, principalmente), além da Metalurgia e Papel e Papelão. As empresas dos gêneros tradicionais são caracterizadas pela presença de pequenos estabelecimentos, em que se verifica baixa absorção de mão de obra e tecnologia. Dessa forma, a política industrial executada manteria as características estruturais da indústria no Espírito Santo, embora as novas empresas passassem a operar em um patamar mais elevado de produtividade. Nesse sentido, mesmo que tenha contribuído para aumentar a participação do VTI estadual da indústria de transformação na indústria brasileira, a política industrial capixaba não logrou diversificação na estrutura produtiva.

A Tabela 5 apresenta a participação relativa dos gêneros da indústria de transformação nas operações aprovadas pelo GERES/BANDES no período entre 1970 e 1980, ou seja, apresenta o destino dos incentivos fiscais nos investimentos apoiados. Do total das operações realizadas, no período 1970-1980, a Indústria concentrou 88,7% do investimento total e 90,1% dos incentivos fiscais, enquanto Turismo apresentou 7,6% do investimento total e 6,4% dos incentivos fiscais. Pesca, Agricultura e

Outros tipos de criação animal concentraram, em relação aos investimentos totais e dos incentivos fiscais, respectivamente: 1,5% e 1,7%; 0,3% e 0,2%; e 1,9% e 1,5%. Esses números apontam para o comprometimento da política regional em torno do GERES/BANDES com o crescimento industrial capixaba, sobretudo nesses dez primeiros anos de atuação do sistema, quando o aumento da participação do VTI estadual na indústria de transformação brasileira esteve ligado ao crescimento dos gêneros apoiados pela política industrial capixaba, como apontou Pereira (1998).

Conforme se mencionou, os recursos mobilizados foram direcionados para os gêneros da indústria de transformação, que já eram os mais significativos até 1970. Nesse ano, os principais gêneros continuavam os mesmos das duas décadas anteriores, com exceção da Metalurgia, que, com 7,9% do VTI da indústria de transformação estadual e 7,2% do total do pessoal ocupado, subiu do quinto para o quarto lugar em importância, superando o Têxtil. Em termos de VTI da indústria de transformação, Produtos Alimentares continuava a ser o principal gênero, com 29,5%, e o segundo que mais empregava, com 20,9% do pessoal ocupado, posições inversas ao gênero Madeira, que era responsável por 24% do VTI (o segundo maior) e 30,9% do pessoal ocupado (o de maior número de trabalhadores). Minerais não metálicos ocupava a terceira posição, tanto no VTI quanto no pessoal ocupado, com respectivamente 16,7% e 12,4% do total da indústria de transformação do estado. A relevância desse ramo está ligada à base de recursos naturais que possibilitou a formação de grande número de empresas para extração e beneficiamento de mármore e granito, inicialmente na região meridional do estado, em especial no município de Cachoeiro de Itapemirim<sup>27</sup>.

Ressalte-se que a participação do gênero Papel e papelão deve ser vista com cautela, pois uma operação apenas, com a Aracruz Celulose no ano de 1978, representou 91,3% do total de incentivos direcionados para esse segmento durante todo o período. Como a antiga Aracruz Celulose faz parte das grandes empresas, parece-nos mais adequado

<sup>27</sup> Sobre o setor de Rochas Ornamentais, ver Pereira (1996) e Sabadini (1998).

excluí-la da análise, visto que, embora essa operação tenha significado aproximadamente 38,2% dos recursos daquele ano (cerca de US\$ 4,7 milhões), pouco representou no investimento total realizado para sua implantação, estimado em US\$ 1,5 bilhão. Isso significa que a política industrial capixaba implementada teria pouca influência sobre os grandes investimentos industriais. Afinal, o volume de recursos capitalizados pelo FUNRES durante toda vigência é bem inferior ao montante do investimento de uma única planta industrial de grande porte<sup>28</sup>.

Excluindo aquela operação, a participação relativa nos incentivos do FUNRES dos gêneros da indústria de transformação, no período, seria: Produtos Alimentares, com 31,2% dos incentivos fiscais; Metalurgia, 20%; Minerais não metálicos, 15,5%; Química, 9,5%; Têxtil, 5,2%; e Madeira, 4,5%. Portanto, os quatro principais gêneros da indústria de transformação em 1970 (Produtos Alimentares, Madeira, Metalurgia e Minerais não metálicos), que juntos somavam 78,1% do total, receberam, entre 1970 e 1980, 71,2% dos incentivos e representaram, juntos, 60,2% do investimento total aprovado pelo GERES<sup>29</sup>.

Vale destacar que a maioria dos investimentos na década de 1970 teve na região da Grande Vitória seu *locus* privilegiado, dadas as economias de aglomeração existentes nessa área, o que fortaleceria a concentração econômica na região metropolitana. Ressalte-se, no entanto, que, a partir da década de 1980, o sistema GERES/BANDES, seja por uma preocupação com esse problema, seja por consequência do desempenho da economia brasileira nessa década (hipótese mais provável), aumenta o volume de recursos para investimentos no interior do estado, sobretudo para a agricultura, além de diversificar as opções para financiamento, abarcando maior número de possibilidades do que o das disponibilizadas até então.

<sup>28</sup> Entre 1970 e 2000, por exemplo, entraram aproximadamente US\$ 517 milhões no FUNRES, provenientes dos recursos do IR e do ICM (e, após 1988, do ICMS).

<sup>29</sup> Desses dados exclui-se o montante de recursos direcionados para a Aracruz Celulose, o que deixa o gênero Papel e Papelão, dentre os que foram incentivados, com apenas 1,4% do total, à frente apenas de Produtos de Matérias Plásticas (0,3%) e Indústrias Diversas (0,1%), o que mostra que foram outras as razões para o crescimento desse gênero na indústria capixaba.

Tabela 6 – FUNRES: Distribuição espacial - 1970-1980 (em %)

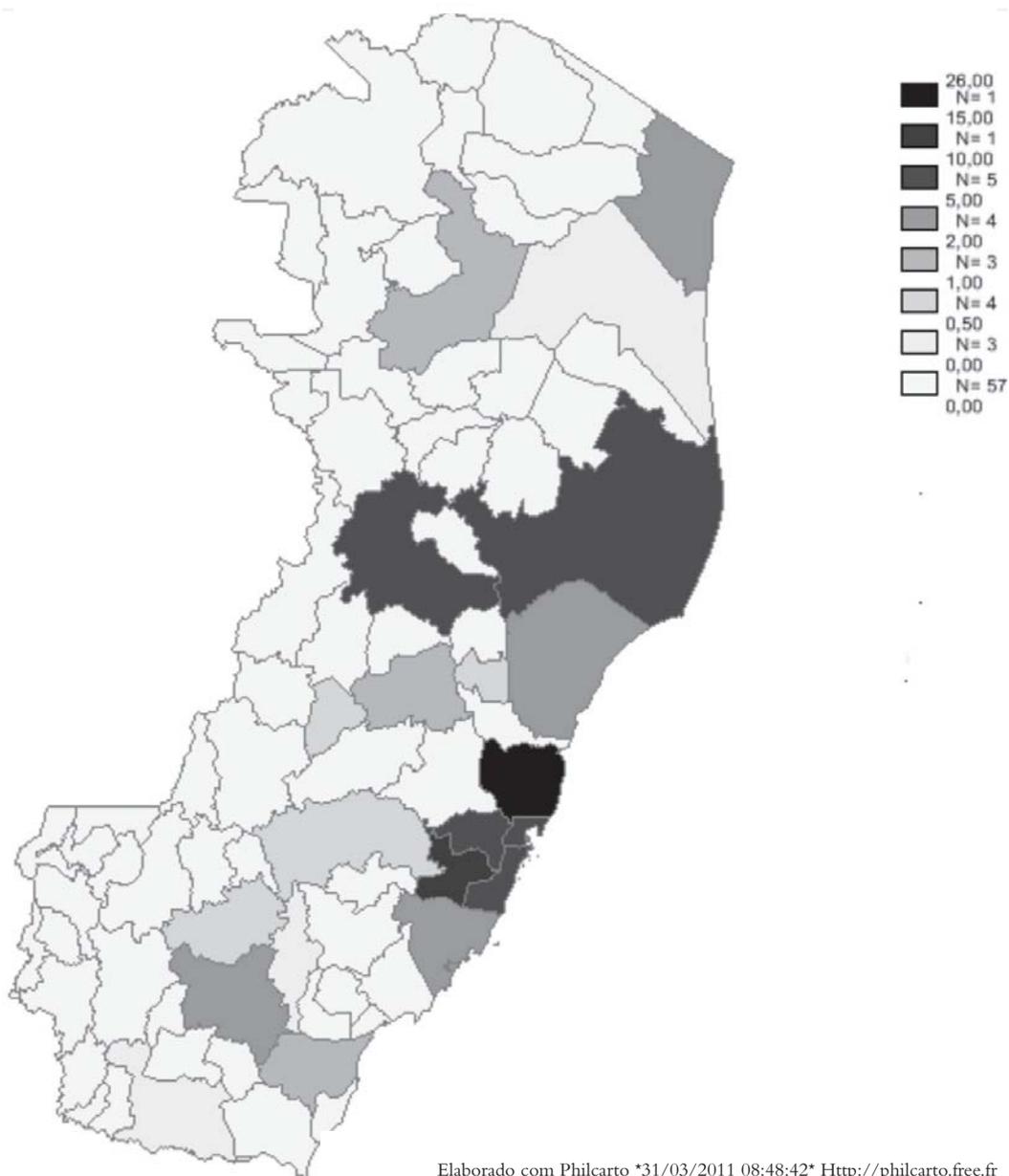
ESPÍRITO SANTO	INVESTIMENTOS TOTAIS	INCENTIVOS FISCAIS
Região Norte	28,6	
Região Central (a+b)	64,9	62,8
a) Grande Vitória	59,3	56,7
b) Demais municípios	5,6	6,1
Região Sul	6,6	7,2
Total	100,0	100,0

Fonte: GERES.

Pela Tabela 6, observa-se que a região Central foi a que mais se beneficiou com a política de desenvolvimento regional implementada, recebendo 64,9% do investimento total e 62,8% dos incentivos fiscais. Somente a RMGV, ficou com 59,3% do investimento total e 56,7% dos incentivos fiscais. Os investimentos incentivados pelo sistema GERES/BANDES reafirmaram o movimento de concentração na RMGV que se configurava desde os anos 50 e início dos anos 1960, quando o sul do estado, capitaneado pela cidade de Cachoeiro de Itapemirim, maior centro urbano da região, perde participação significativa no VTI estadual conforme mencionado anteriormente. De acordo com as FIGURAS 1 e 2, os municípios que mais receberam financiamento durante a década de 1970 foram justamente aqueles que apresentavam maior participação na indústria estadual de transformação em 1970.

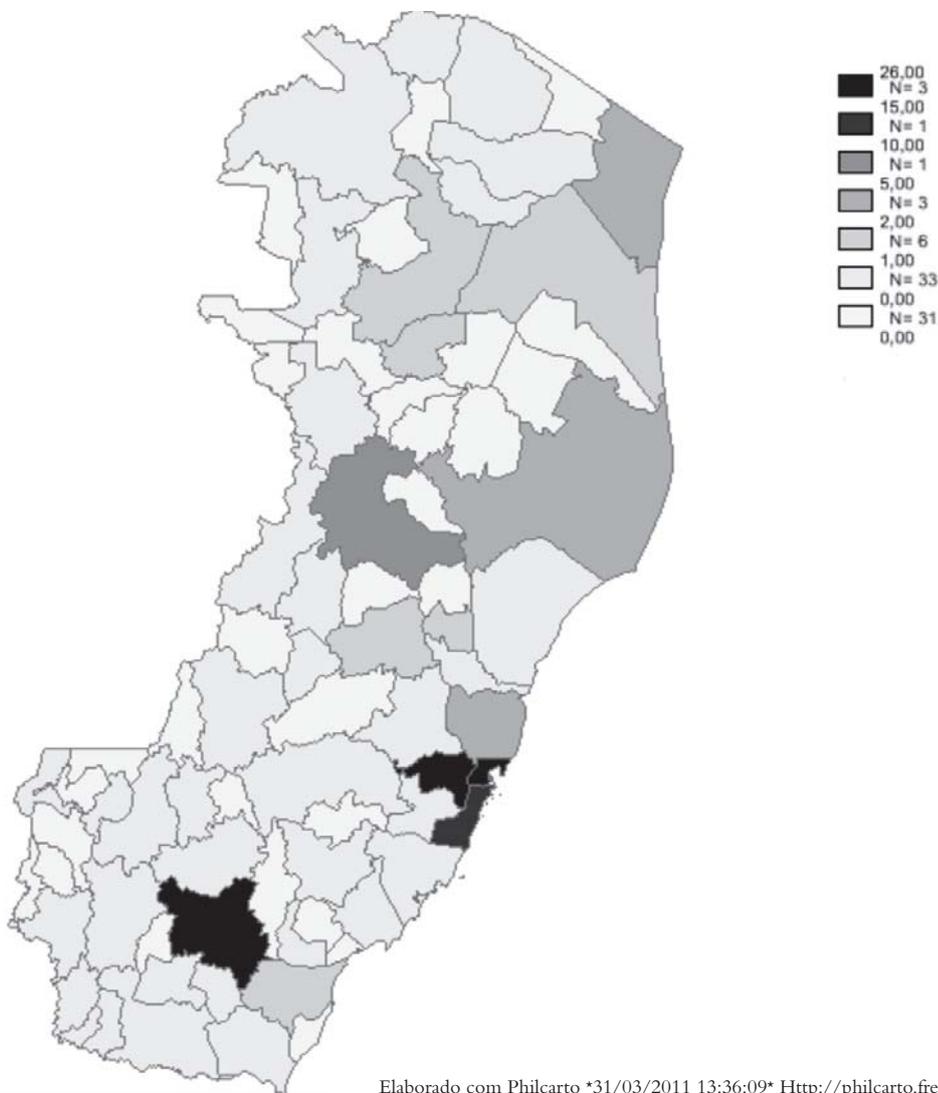
Considerando a indústria capixaba dentro do contexto nacional, chama-se atenção para dois fatores. O primeiro se refere ao fato de não ter a política industrial desenvolvida em torno do sistema GERES/BANDES proporcionado diversificação da indústria de transformação estadual, visto que os principais ramos que receberam incentivos foram os mais tradicionais. Em segundo lugar, observa-se a ocorrência de vazios na estrutura industrial, na qual se percebe claramente a ausência das indústrias dinâmicas, aquelas ligadas aos bens de consumo duráveis e de capital, fato que se deve à situação de economia periférica, portanto, marcada por especialização produtiva que se caracterizaria, instalado o parque industrial no centro dinâmico do país, pela predominância de empresas de bens intermediários e bens de consumo não duráveis. Em que pese a esses dois fatores, a indústria de transformação no Espírito Santo aumentou a produtividade, tendendo a se aproximar da média da indústria brasileira.

Figura 1 – ES: distribuição por municípios dos investimentos apoiados pelo FUNRES – 1970/1980 (em%)



Fonte: Relatórios do GERES.

Figura 2 – ES: distribuição do VTI da indústria de transformação por município – ano=1970 (em%)



Fonte: Censo Industrial do IBGE.

A Tabela 7 traz a comparação da produtividade da indústria de transformação capixaba *vis-à-vis* à brasileira, no período 1960-1980, tomando-se por base o valor da transformação industrial e o pessoal ocupado na produção em cada ano para cada uma das regiões (Espírito Santo e Brasil). Foram selecionados apenas os principais ramos incentivados pela política industrial em torno do sistema GERES/BANDES e que corres-

pondem também aos principais ramos da indústria de transformação capixaba naquele período. Para o Brasil, excluíram-se os dados da indústria capixaba. Observa-se que a produtividade média da indústria de transformação no Espírito Santo aumentou paulatinamente, aproximando-se da média do resto do país.

Tabela 7 – ES e BR — Produtividade da indústria de transformação\*  
 $[(VTI_{ES}/PO_{ES})/(VTI_{BR}/PO_{BR})]$ : gêneros selecionados - 1970-1980

ESPÍRITO SANTO	1960	1970	1980
Indústria de transformação	0,50	0,69	0,85
Minerais não metálicos	0,42	1,30	0,97
Metalurgia	0,50	0,67	0,90
Madeira	0,80	0,98	0,85
Química	0,12	X**	0,62
Têxtil	1,19	0,59	0,83
Vestuários, calçados e artefatos de tecidos	0,69	0,68	0,94
Produtos Alimentares	0,54	1,14	0,94

(\*) Considera-se  $VTIBR/POBR = 100$ , ou seja, representa a produtividade média da indústria de transformação brasileira.

(\*\*) Valor não disponível.

Fonte: IBGE.

Em 1960, a produtividade média da indústria de transformação do estado era cerca de 50% da média nacional, nível que se eleva para 69% em 1970 e, finalmente, atinge a marca de 85% no ano de 1980, ainda muito abaixo da média da indústria brasileira. O crescimento de produtividade pode ser considerado como generalizado para todos os ramos da indústria capixaba, com exceção de Couros, peles e produtos similares e Produtos de perfumaria, sabão e velas (não constantes da tabela) e Têxtil, que tiveram taxas de produtividade menores em 1980 comparativamente a 1960, embora o último tenha se mantido próximo da média da indústria capixaba em 1980. Dos principais ramos de atividade incentivada pelo sistema estadual de fomento, destacam-se Minerais não metálicos, Produtos Alimentares e Metalurgia que saíram de índices baixos e atingiram níveis de produtividade muito próximos à média nacional. No período em destaque, o maior crescimento foi da indústria Química, que, saltando de produtividade insignificante frente à média da indústria nacional, atinge produtividade média equivalente a 62% da indústria química nacional, embora fosse inexpressiva nesta.

## Considerações finais

Este artigo apresentou o papel do FUNRES para o crescimento industrial capixaba na década de 1970, considerada aquela em que ele teve atuação mais destacada. Tomou como ponto de partida as transformações que vinham se gestando na socioeconomia do Espírito Santo e que levaram à transição de uma base primário-exportadora sustentada na cafeicultura para outra urbano-industrial, afeita aos interesses de grupos que emergiram no bojo da urbanização do estado e que conseguiram impor seu projeto político no executivo estadual, constituindo, a partir daí, um aparato de apoio ao crescimento da indústria com apoio do governo federal, durante os anos 70 do século XX.

Observou-se que o FUNRES cumpriu papel importante para o crescimento da indústria no estado, mas duas características foram mais destacadas: 1) sua incapacidade de promover processo de diversificação, concentrando seu apoio em gêneros que já existiam desde a fase da cafeicultura; 2) o caráter espacialmente concentrador dos investimentos apoiados, que se localizaram majoritariamente na região metropolitana da grande Vitória, indicando que o processo de macrocefalia que caracterizaria o estado nas décadas seguintes sofreu ação direta da política estadual de apoio à indústria. Esta reforçou uma tendência que se manifestava pelas forças de mercado e direcionou os investimentos para a área que era justamente aquela que reunia maiores condições para o setor privado. Nesse sentido, o sistema constituído ao final dos anos 1960 (Quadro 1), especialmente o FUNRES, aprofundou as disparidades intraestaduais, com um adensamento contínuo, desde sua implantação, da RMGV e esvaziamento relativo da região sul do estado, principal área econômica até os anos 1950. Portanto, se teve algum êxito como política industrial, fracassou como instrumento de política regional.

## Referências bibliográficas

- ALMADA, Vilma Paraíso Ferreira de. *A escravidão na História Econômica do Espírito Santo – 1850/1888*. Dissertação (Mestrado em História) - ICHF/UFE, 1981.
- BUFFON, J.A. *O café e a urbanização no Espírito Santo: aspectos econômicos e demográficos de uma agricultura familiar*. 1992. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.



- BUFFON, J. A. et alli. *Uso e Ocupação do Solo*. Vitória: CDV/Projeto Vitória do Futuro, mimeo, 1996.
- CANO, W. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil (1930-1995)*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998a, 2a. ed.
- CANO, W. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998B), 4a. ed.
- CARVALHO, O. de. Nordeste: a Falta que o planejamento faz. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP; ANPUR, 2003.
- CELIN, M. F. *Migração interna no Espírito Santo: 1940-1980*. 1982. Dissertação (Mestrado em Demografia) – CEDEPLAR, UFMG.
- CORREA, R. L. *Organização espacial e região*. São Paulo: Ática, 1986.
- GOMES, E. F. C. *Desconcentração produtiva regional no Brasil: o caso do Espírito Santo (1990-2005)*. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio-Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Estudo para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Espírito Santo (Plano de Diversificação e Desenvolvimento Agrícola)*. Vitória, 1968.
- GRUPO ECONÔMICO PARA RECUPERAÇÃO ECONÔMICA DO ESPÍRITO SANTO. *FUNRES – relatório anual*. Vitória: GERES/BANDES, diversos anos.
- GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. IN: ARAUJO, T. B. (coord). *Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios*. Brasília: IICA, 2010, p. 47-80.
- GUIMARÃES NETO, L. *Introdução à Formação Econômica do Nordeste*. Recife: Massangana-FJN, 1989.
- GURGEL, A. P. (coord.). *A Federação das Indústrias e o Desenvolvimento*. Vitória: Gráfica Ita, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Industrial*. Diversos anos.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico*. Diversos anos.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ. *Programa de diversificação no Espírito Santo*. Vitória, novembro de 1966, mimeo.
- MACEDO, F. C. *Integração e dinâmica regional: o caso capixaba (1960-2000)*. 167 fls. 2002. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- MACEDO, F. C. *Dinâmica regional capixaba: 1960/2003*. In: CAMPOS JR., Carlos Teixeira de. (Org.). *Transformações socioeconômicas do Espírito Santo: uma abordagem histórica e de manifestações recentes*. Vitória: Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo, 2006, p. 81-109.
- MEDEIROS, A. C. *Espírito Santo: A industrialização como fator de desautonomia relativa*. 1977. Dissertação de Mestrado (Administração Pública) – EBAP/FGV.



- MOREIRA, R. Repensando a Geografia. In: SANTOS, M. (org.). *Novos Rumos da Geografia Brasileira*. 4. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- PEREIRA, G. H. (coord.). *Estudo da Competitividade da Indústria de Rochas Ornamentais do Estado do Espírito Santo*. Vitória: BANDES, v. 1, 1996
- PEREIRA, G. H., *Política Industrial e localização de investimentos - o caso do Espírito Santo*. Vitória: EDUFES, 1998.
- PEREIRA, G. H., MORANDI, A. *FUNRES e FUNDAP no Desenvolvimento capixaba*. Vitória: UFES, mimeo, 1996.
- ROCHA, H. C., MORANDI, A. *Cafecultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985*. Vitória: FCAA, 1991.
- ROCHA, H. C., COSSETI, M. da P. *Dinâmica Cafeeira e constituição da indústria no Espírito Santo - 1850/1930*. Vitória: UFES/NEP/COPLAN/IJSN/GERES, 1983.
- SABADINI, M. de S. *Os distritos industriais como modelo de crescimento endógeno: o caso do segmento de Rochas Ornamentais (mármore e granito) no município de Cachoeiro do Itapemirim*. Vitória: UFES, Dissertação de Mestrado, 1998.
- SECRETARIA ESTADUAL DA AGRICULTURA. *Programa Articulado do Governo do Espírito Santo - Renovação da Cafecultura Capixaba*. Vitória: Projeto PAGES 01, 1968.
- SILVA, J. C. *Espírito Santo: influência do processo de industrialização na estrutura de poder executivo - 1967/1983*. 1993. Dissertação (Mestrado em administração). UFMG.
- SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1973. SOMEA. *Relatório do Programa de Assistência Técnica ao Estado do Espírito Santo para definição de um Plano de Desenvolvimento Industrial*. Vitória, 1986.
- SIQUEIRA, M. P. S. *O Porto de Vitória - expansão e modernização (1950-1993)*. Vitória: CODESA, 1994.
- SIQUEIRA, M. P. S. *O desenvolvimento do Porto de Vitória - 1870-1940*. Vitória: CODESA, 1995.
- ZORZAL, M. *Espírito Santo - Estado, Interesse e Poder*. Vitória: FCAA, 1995. ZORZAL, M. Dilemas e perplexidades do modelo, IN: VASCONCELLOS, J. G. (org.) *Memórias do Desenvolvimento*. Vitória: Editora Multiplicidade, 2004, p.59-83.