

**O PLANO-DISCURSO ESTATAL ORGANIZANDO O CRESCIMENTO
ECONÔMICO “PARA FORA”: UMA ANÁLISE DO PLANO DE
DESENVOLVIMENTO INTEGRADO MICRORREGIÃO DE VITÓRIA NA
DÉCADA DE 1970**

Erick Alessandro Schunig Fernandes
Universidade Federal do Espírito Santo
erasfe@yahoo.com.br

RESUMO:

Este trabalho desenvolve uma análise sobre o discurso de planejamento estratégico estatal concernente ao Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da Microrregião de Vitória. O referido documento foi publicado na década de 1970 e se constituiu na primeira iniciativa de planejamento para a área que corresponde atualmente maioria dos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória. Além da documentação concernente ao PDI, utilizamos autores que forneceram subsídios para compreensão da dimensão simbólica do Estado e a utilização do planejamento como sua ferramenta. A partir dessa análise foi possível identificar elementos de uma ordem discursiva baseada no mito, cuja proposta de organização do território vem influenciando as transformações no território capixaba.

Palavras-chave: Estado, Planejamento urbano, Discurso.

GT – 12: Estado, grandes projetos e planejamento corporativo

1. INTRODUÇÃO

Ao analisarmos as transformações que vem ocorrendo nas cidades ao longo dos séculos, o Estado se revela como um importante agente em relação ao espaço urbano na medida em que o fragmenta, estabelece normas e direciona recursos. Nesse contexto, o planejamento estratégico estatal tem se constituído numa importante ferramenta estatal visando tais intervenções.

Essa importância adquirida pelo planejamento leva-nos a uma percepção que indica a existência de um discurso concernente a uma idealização da cidade. A fim de entender qual a dimensão ocupada pelo que Villaça (1995) denomina de plano-discurso estatal, o presente estudo visa analisar os elementos utilizados para a construção de uma narrativa de idealização do espaço referente ao Plano de Desenvolvimento Integrado da Microrregião de Vitória (ESPÍRITO SANTO, 1973). Divulgado em 1973, o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) foi à primeira iniciativa visando estabelecer uma estratégia de expansão para a área que corresponde a maioria dos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), cuja influência ocorre até os dias atuais.

A possibilidade de análise do plano-discurso estatal aventada para este estudo tem como base o aporte teórico de autores como Barthes (1970) e Choay (1972), cujo trabalho parte da perspectiva de compreensão da cidade enquanto um discurso, no qual é possível perceber uma leitura dos elementos contidos em sua estrutura. Dessa forma, acreditamos que o plano-discurso estatal presente no PDI revela a existência de indicativos concernentes a uma leitura sobre como a referida área foi idealizada no início da década de 1970.

Além do referencial citado sobre a análise da cidade enquanto discurso, nos valem do aporte teórico de autores como: Bourdieu (2014), Dardot e Laval (2014), Moraes (1991) e Oliveira (2013) no tocante a discussão sobre a dimensão simbólica do Estado e um comparativo com a realidade brasileira. Em relação às peculiaridades da realidade capixaba envolvendo o Estado e o contexto que abarcou o PDI, trabalhamos com a base teórica de Villaschi Filho (2011), Zanotelli, (2000) e Zorzal e Silva (1987). Na abordagem referente ao planejamento urbano e sua relação com a ação do Estado, nos valem dos referenciais de Monteiro (2013), Harvey (2005), Lima Júnior (2003), Brandão (2003), Hall (2002; 1996), Benko (1999) e Abe (1999). No tocante a influência atual das diretrizes do PDI, utilizamos os trabalhos de Losekann e Vervloet (2017) e Zanotelli (2014).

A fim de sistematizar o trabalho, utilizamos informações referentes ao diagnóstico do território contidas no volume 1 do PDI da Microrregião de Vitória (ESPÍRITO SANTO, 1973). Optamos pela escolha de indicativos de possíveis intervenções projetadas no território que envolve as diretrizes de organização do espaço urbano e as ações no campo econômico. Ao final estabelecemos considerações sobre como o PDI elaborado na década de 1970 vem servido de base para um modelo de crescimento econômico propagado até a atualidade.

2. A DIMENSÃO SIMBÓLICA DO ESTADO E SUA ATUAÇÃO

Dentro da discussão sobre o Estado neste estudo percebemos a necessidade de uma abordagem sobre a sua compreensão e a dimensão na vida do indivíduo. De início acreditamos que pensar o Estado como um ente monolítico é ignorar a existência de vários grupos que atuam no seu interior e integram uma estrutura composta de uma burocracia.

De acordo com Bourdieu (2014, p. 61-62) é possível compreender o Estado não como um bloco, mas sim como um campo de atuação de vários grupos, consistindo num espaço de poder estruturado segundo oposições ligadas a interesses diferentes. Tal espaço compreende funções organizacionais associadas aos diferentes corpos correspondentes que envolvem várias áreas como: economia, defesa, educação, saúde, etc.

Dada a complexidade que envolve essa estrutura e os agentes inseridos, autores como Bourdieu (2014) entendem que o Estado não se institui apenas pela violência, mas também pela adesão através da construção de um consenso, fruto de um discurso de legitimação. Nesse aspecto, há que se considerar a existência de uma dimensão simbólica que constitui uma estrutura presente na formação das disposições dos indivíduos no tocante a compreensão e ações na sociedade (BOURDIEU, 1989).

Um dos aspectos dessa dimensão simbólica ocupada pelo Estado é a produção de estruturas cognitivas que permite pensa-lo enquanto instituição presente na vida do indivíduo, ocupando, por exemplo, uma instância territorial. Essas estruturas adquirem grande importância para o Estado, na medida em que edificam um discurso de organização da sociedade.

Tais ações do Estado têm no plano discursivo um mecanismo de legitimação, no qual pode ser produzido o consenso ou mesmo a exclusão de agentes. Sua eficácia está ligada à criação de instrumentos ou valores sociais que adquirem um patamar de representação simbólica dentro da sociedade. Nessa perspectiva o plano discursivo ocupa uma dimensão fundamental no processo de representação simbólica, na medida em que atos institucionais são criados pelo Estado ou através da consagração de seus agentes enquanto representantes. Até mesmo na construção de novos problemas da sociedade, o Estado se avoca como detentor do direito de atender as necessidades, tal como a questão da habitação (BOURDIEU, 2014, p. 14).

Tal raciocínio nos remete a uma discussão sobre o Estado enquanto um campo que se institui. Segundo Dardot e Laval (2014), o Estado se configura num ente cuja forma ou representação adquire um "significado imaginário social" que se encontra presente em vários aspectos do nosso cotidiano, ao passo que legitima a distinção ou a desigualdade, e que ao mesmo tempo se sobrepõe a uma instituição social ou à satisfação das necessidades de toda coletividade.

Adentramos aqui num ponto importante que versa sobre relação entre Estado e espaço. Mesmo ocupando uma dimensão simbólica no imaginário, há que se considerar que o Estado tem sua projeção num território, no qual é produzido um discurso eivado de valores, imagens e outros elementos de representação simbólica de poder (MORAES, 1991, p.33).

Sobre a relação entre Estado e a produção de um discurso espacial, Moraes (1991, p.44) destaca a existência de um discurso diretamente normativo, no qual se enquadram os planos e projetos que visam ordenar o território, destruí-lo, reconstruí-lo, etc. Percebemos que tal discurso normativo se coaduna com uma concepção desenvolvimentista avocada pelo Estado, na qual utiliza mecanismos para a adesão a um projeto nacional visando a construção de uma lógica territorial consoante ao modelo capitalista, que vem moldando áreas a fim de serem receptoras de excedentes de capital (HARVEY, 2005, p. 121).

Nesse aspecto, o modelo brasileiro detém contornos complexos ante as relações entre Estado e os interesses de agentes. Ao analisar essas relações, Oliveira (2013, p. 57) observa que a cidade se configura no século XX como local de desenvolvimento da indústria no Brasil, caracterizando-se pelas altas taxas de urbanização e dentro de um processo no qual o Estado direcionou o seu poder de coerção econômica. Essa atuação se materializou pela transposição de excedentes de uns grupos sociais para outros, direcionando seus mecanismos e seus aparelhos para potenciar a acumulação industrial.

Esse direcionamento do poder de coerção do Estado brasileiro teve elementos específicos conforme o momento histórico. No período de elaboração e publicação do PDI da Microrregião de Vitória, o final da década de 1960 e início da década de 1970, é possível identificar a existência de um Estado centralizador, produto de um regime de exceção. Situação que não se constituiu um entrave para a criação de iniciativas receptoras de investimentos oriundo dos países centrais capitalistas, integrando-se ao que Santos (1979) denomina de circuito moderno da economia. De acordo com esse autor, tal como ocorreu em alguns países subdesenvolvidos, o Estado brasileiro

forneceu suporte a esse capital, favorecendo monopólios e corporações em detrimento da maioria da população (SANTOS, 1979, p.125).

No caso do Espírito Santo, autores como Villaschi Filho (2011), Zanotelli, (2000) e Zorzal e Silva (1987) observam que houve uma sintonia com as diretrizes nacionais. De acordo com esses autores a segunda metade do século XX marca uma mudança da estrutura econômica agrária, baseada na cafeicultura, para um projeto de mudança estrutural da economia, capitaneado por agentes políticos que almejavam a inserção do Espírito Santo nesse circuito moderno da economia (SANTOS, 1979). Com um discurso de modernização do Estado, esses agentes, através da atuação do Estado, conseguiram criar de uma infraestrutura que possibilitou maior integração com as forças econômicas nacionais.

Para Zorzal e Silva (1987, p.34), a ascensão do grupo político liderado pelo governador Jones dos Santos deu início a um processo de transformações no território capixaba, em que este passou a ser moldado como uma alternativa de expansão para a indústria nacional e internacional via implantação de projetos industriais no Espírito Santo.

No tocante ao período de elaboração do PDI da Microrregião de Vitória, essa iniciativa estava inserida num contexto histórico marcado pela influência dos rumos traçados no I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), pelo então governo militar. Villaschi Filho (2001, p. 18) ressalta que do final da década de 1960 até início de 1980, todos os governadores agiram livres das injunções das forças sociais e políticas locais o que possibilitou ao Estado realizar ações estratégicas que modificaram a economia e o padrão social no Espírito Santo.

Villaschi Filho (2001, p.18) também destaca o fato de que a burocracia estatal foi favorecida pela existência de uma conjuntura internacional, marcada por inovações tecnológicas em áreas como a siderurgia e a logística. Dessa forma o Estado inseriu a economia capixaba no cenário internacional da modernidade capitalista a partir de elementos como a sua posição estratégica e recursos naturais existentes. Elementos essenciais para a construção do discurso de modernidade pretendido pelo Estado e que se fazem presentes no planejamento estratégico.

3. O PLANO-DISCURSO ENQUANTO FERRAMENTA ESTATAL

A fim de compreender os aspectos que influenciaram a elaboração do PDI da Microrregião de Vitória (1973), acreditamos ser necessário algumas considerações sobre como a ideia de planejamento se legitima enquanto ferramenta estatal a partir da segunda metade do século XX.

Para Lima Junior (2003) essa legitimação está ligada a uma nova leitura envolvendo o uso conceito de estratégia utilizada em âmbito militar para a gestão privada. Segundo este autor, estudos desenvolvidos por teóricos da Universidade de Harvard, ainda na década de 1960, passaram a ser aplicados nos modelos de gestão visando o enfrentamento da concorrência através da competitividade e disputa por novos mercados. O referido autor observa que esse conceito de estratégia passou a ser incorporado ao planejamento, exercendo forte influência no setor privado e posteriormente no setor público.

Sobre tal influência, Lima Junior (2003, p.42) observa que a ideia de um planejamento com base na estratégia competitiva integrou um novo “senso comum” em países como EUA, onde foi realizando um trabalho de subversão da ordem simbólica existente, através do acionamento de categorias de percepção e ações que contribuíram para identificar o setor público com o setor privado.

De acordo com Lima Junior (2003, p.42) a difusão da concepção de gestão empresarial na administração pública foi corroborada através de modelos, na qual são adotados parâmetros similares às empresas, visando à competitividade para atração de recursos. Nesse contexto, a cidade é elevada à condição de sujeito competitivo e seu planejamento torna-se uma ferramenta importante ao propagar suas vantagens comparativas, dando ênfase a eficiência, recursos naturais disponíveis, dentre outros aspectos, que possibilitem atrair investimentos e vencer a concorrência com outras áreas.

É importante ressaltar que nessa competição entre as cidades, através da venda do lugar, o Estado vem fornecendo outros atrativos, como subsídios envolvendo a redução dos custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos. Estratégia que vem levando ao comprometimento de finanças locais e aumento dos problemas sociais já existentes (BRANDÃO, 2003, p.46).

Dentre as ações do Estado voltadas para essa competição, o planejamento sem dúvida vem se constituindo numa ferramenta importante, cuja atuação não se restringe a cidade enquanto escala. Em sua análise sobre a influência dessa ferramenta nos países subdesenvolvidos, Santos (1977, p.86) o destaca como uma importante ferramenta, sem qual teria sido impossível alcançar uma velocidade tão rápida e brutal intrusão de capital nos países subdesenvolvidos, considerando-o como elemento indispensável para a manutenção e agravamento do atraso de países pobres.

Além de Santos, outros autores também tecem críticas sobre o uso do planejamento enquanto ferramenta, como a organização da cidade. Hall (1996; 2002) observa que a concepção que envolve o planejamento urbano sofreu contínuas modificações a partir da segunda metade do século XX, influenciado pelo crescimento econômico e populacional e pelas crises econômicas. Um modelo que segundo este autor é baseado na noção de cientificidade, numa compreensão plena do mundo e previsão do futuro e de uma pretensa visão desinteressada daquilo que seria melhor para a sociedade e sem preocupação com questões distributivas.

Em sua análise do modelo planejamento referente aos Planos Diretores Urbanos no Brasil, Villaça (1995, p.46) também apresenta um olhar crítico sobre o uso dessa ferramenta. Ele lembra que o período militar, época em que se insere o PDI, houve um clímax daquilo que ele denomina de “superplanos”, dotados de complexidade e sofisticação técnica, chamados de “Planos Locais Integrados”. Contudo o autor também lembra que esses planos se revelaram incapazes de ir além do discurso, resultando naquilo que o autor identifica como plano-discurso.

Para Villaça (1995, p.48) esses documentos foram concebidos a partir de uma ideia sem qualquer vínculo com a realidade, constituindo-se numa mera construção mental, que despolitiza a questão do planejamento. São ideológicos no sentido de construção de uma ideia dominante que se autonomiza, descolando-se da realidade, ocultando-a e facilitando a dominação das classes populares.

No que tange ao PDI da Microrregião de Vitória, sua formulação foi produto de uma ação estrutural trazida com o governo militar, na qual foi criada uma proposta de regionalização e condições para a evolução das concepções de um planejamento que, em tese, seria integrado às necessidades de viabilização de um desenvolvimento econômico, através da Lei 4380 de 21 de agosto de 1964 (ABE, 1999, p. 422).

De acordo com Monteiro (2013, p.7), a concepção do PDI tem origem Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (Copi), em 1967, envolvendo Vitória Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana. De caráter interdisciplinar, a Copi tinha como objetivos a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado, orientação dos municípios durante sua implantação, divulgação de técnicas de planejamento local integrado e formar pessoal especializado.

Atendendo as diretrizes da Política Nacional de Planejamento Integrado e do trabalho de regionalização realizado pelo Conselho Nacional de Geografia, sua elaboração foi realizada pelas empresas M. Roberto Arquitetos e Planorte, contando com o envolvimento de grupos locais através de um convênio firmado junto as Câmaras Municipais dos municípios da microrregião (ABE, 1999, p. 423).

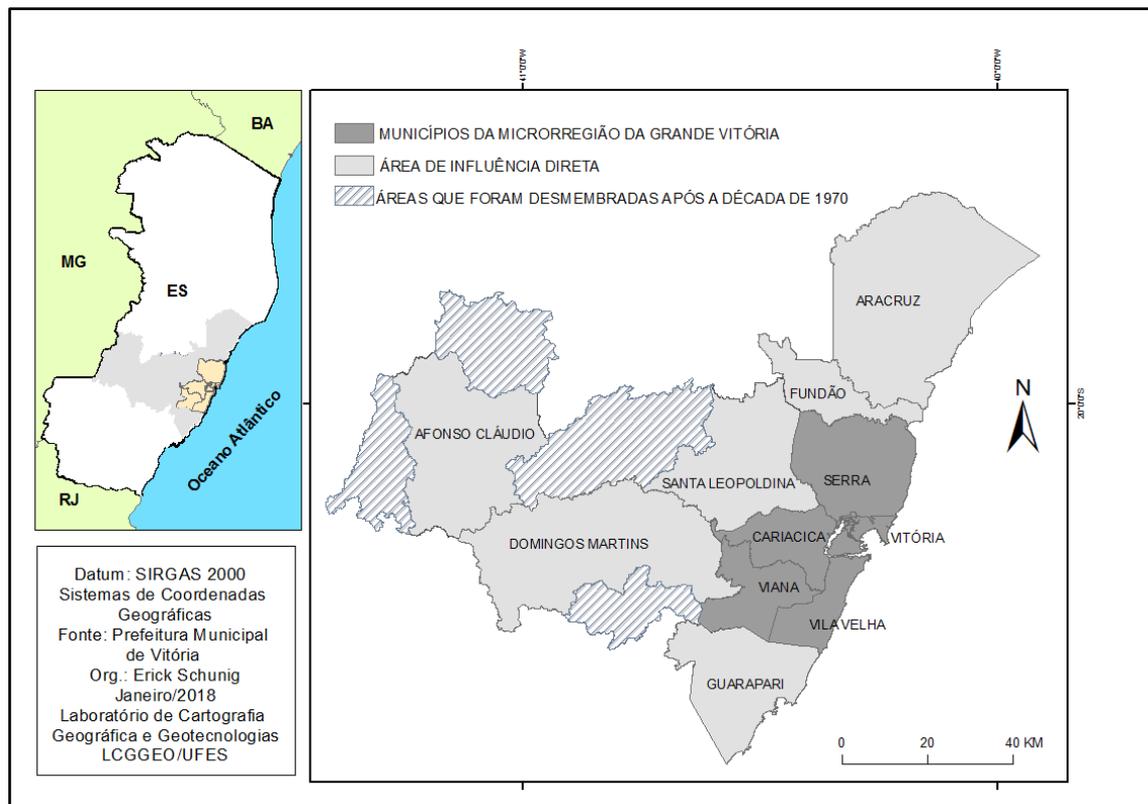
O volume 1 do PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973) apresenta um detalhamento dos aspectos históricos, físicos e socioeconômicos da Microrregião de Vitória, além de indicativos de intervenções para o território. De acordo com o plano, a microrregião incluía cinco municípios: Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana. Com uma área equivalente a 3,2% do território do território capixaba, a Microrregião de Vitória detinha uma população absoluta de 386 mil habitantes, correspondendo a 24,1% da população estadual, sendo Vitória o município mais populoso (133,1 mil habitantes).

Com base nos critérios estabelecidos pelo IBGE até o início da década de 1970, o estudo afirma que esses municípios estavam inseridos numa “microrregião homogênea”, na qual Vitória exercia uma polarização que abrangia uma área correspondente aos seguintes municípios: Aracruz, Fundão, Domingos Martins, Santa Leopoldina, Guarapari e Afonso Cláudio (Figura 1). Nesse aspecto é possível observar a influência da teoria dos polos de François Perroux na concepção de planejamento que envolve a microrregião de Vitória. Essa teoria tinha por base a concepção de que o desenvolvimento é desequilibrado, fazendo-se a partir de polos (de núcleos de atividades) que provocam uma série de desequilíbrios econômicos sendo necessária uma transformação através de um ordenamento consciente do meio de propagação, num desenvolvimento induzido e organizado (BENKO, 1999, p.79).

Dessa forma, o estudo sugere a criação de novos polos com a intenção de conter o crescimento desigual nos municípios da área em estudo, através da promoção da descentralização industrial e utilização da potencialidade locacional. Tal descentralização esteve alinhada às diretrizes previstas

no Segundo Plano de Desenvolvimento Nacional (PND II) através da implantação de Grandes Projetos siderúrgico-portuários e de eixos logísticos criados ou expandidos em função desses, formando vetores de expansão urbana e atraindo um grande número de pessoas na expectativa de empregabilidade (MONTEIRO, 2013, p. 5).

Figura 1: A microrregião da Grande Vitória e sua área de influência.



4. UMA ANÁLISE DO PLANO-DISCURSO DO PDI DA MICRORREGIÃO DE VITÓRIA

Para a análise do referido documento, partimos da concepção de Barthes (1970) ao considerar o planejamento urbano uma técnica de simulação. Uma simulação que se constitui num modelo estrutural, portador de um discurso que oferece a possibilidade de perceber os elementos da cidade, seu ritmo e o simbolismo ocupado nesse modelo.

Nesse sentido, Choay (1972) percebe tais elementos como um sistema que regulamenta e ordena a vida cotidiana na cidade, através da dimensão simbólica dos seus monumentos e edifícios no

tocante a representação do poder ou significados do passado; dos bairros, com seus mecanismos de distinção de classes sociais; das praças e parques como locais de encontro, dentre outros elementos.

Dessa forma, a análise proposta para o presente trabalho parte da ideia de perceber a cidade como portadora de uma escrita, dotada de significantes e significados, através de sua paisagem e de seus habitantes. Acreditamos que o plano-discurso estatal se constitui num importante mecanismo que interfere nos elementos dessa escrita, selecionando-os e idealizando um espaço baseado no mito.

Ao fazer menção ao mito nos remetemos a análise de Barthes (1980, p.163) na qual afirma que este não nega a realidade, mas a purifica através de uma clareza que não pretende explicá-la, mas apresentá-la como algo acabado. Segundo o autor o mito retira a complexidade dos atos humanos, conferindo-lhes a simplicidade das essências, suprimindo qualquer dialética e organizando um mundo sem contradições. Tal como observa o referido autor, o mito faz com que as coisas pareçam significar sozinhas, por elas próprias.

Sendo assim, consideramos que a análise do plano-discurso estatal implica pensá-lo enquanto uma simulação com base no mito ao esquadrihar ao espaço da cidade, selecionando elementos para uma proposta de organização, criando novas significações, produzindo efeitos, como a valorização de áreas e o beneficiamento ou exclusão de grupos. No caso do PDI da Microrregião de Vitória, nossa análise tem como foco elementos selecionados para idealização do território que envolve os municípios já citados neste trabalho.

Em virtude da gama de informações contidas no PDI e no intuito de otimização da análise para este estudo, nossas considerações estão centradas em elementos do diagnóstico contidas no volume 1 (ESPÍRITO SANTO, 1973). Com base neles, pretendemos identificar as principais informações que subsidiaram as intervenções estruturais, bem como possíveis indicativos de transformações posteriores na área da Microrregião da Grande Vitória.

Dentro da análise proposta neste estudo para o PDI observamos num primeiro momento que é possível perceber uma narrativa fundamentada numa linguagem técnica que se apoia em alguns elementos. Observamos que tanto detalhamento discricionário da área estudada e as possíveis proposições para o território (ESPÍRITO SANTO, 1973) são embasadas por gráficos e tabelas que enfatizam a ideia de tratamento e organização da informação. Tais signos são utilizados na construção de um significante, compreendido aqui como forma (BARTHES, 1980), na qual o

território estudado é representado. Através desse significante é possível depreender uma significação ou conceito (BARTHES, 1980) que perpassa a ideia de uma área atrasada em relação ao crescimento econômico alcançado pelo país. Na construção dessa significação, existe a perspectiva de uma nova área proposta pelo PDI na qual são identificadas as potencialidades da região.

No tocante ao diagnóstico do PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973), podemos destacar alguns elementos importantes relativos a idealização do território. Um deles está relacionado a caracterização macroeconômica, ao indicar que a Microrregião da Grande Vitória como receptora dos principais impulsos de crescimento, mas que não se configura como um agente dinamizador para todo Espírito Santo, sendo este caracterizando pelo plano-discurso como uma das unidades da federação mais pobres e defasados. Observamos nessa caracterização a influência da teoria dos polos de Perroux (BENKO, 1999) ao ressaltar a ineficácia da Grande Vitória enquanto polo de irradiação de desenvolvimento para todo território capixaba, apesar de ser privilegiada em relação aos recursos.

Nesse aspecto o plano-discurso trabalha com a ideia de integração do território a partir de alguns pontos de irradiação, apresentando a polinucleação ou criação de vários polos como forma de controle de ordenação territorial, face a possibilidades de descontinuidades na malha urbana e uma perspectiva de uma expansão desarticulada.

Acreditamos que ao enfatizar a ideia de polinucleação o plano-discurso reforça a necessidade de ruptura do modelo agrário existente no período, baseado na cafeicultura, para um modelo sintonizado com a modernização nacional gerada pela industrialização. Nele a polinucleação se configura como um irradiador de pontos estratégico no território, sendo um mecanismo na promoção do processo industrial dentro do território.

Outro aspecto identificado pelo diagnóstico do PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973) e que merece ser elencado remeta a classificação do Espírito Santo como um “Estado-corredor”, desvinculado de setores produtivos e com tendência voltada para mercados externos. O plano-discurso do PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973) justifica essa classificação baseando-se em informações de que alguns setores, como siderurgia e madeira, tinham seus clientes mais representativos fora do território capixaba, sendo um indicativo de que a posição geográfica é o principal recurso natural do Espírito Santo.

Percebemos que a menção da posição geográfica enquanto vantagem constitui uma remissão ao potencial portuário a ser desenvolvido e o atendimento a demandas externas. Verificamos aqui um reforço do plano-discurso no tocante a ideia de que o externo se coloca como opção ante as dificuldades de desenvolvimento enquanto área integrada ao restante do território estadual, identificando a logística como elemento de destaque para integração ao circuito moderno da economia através de fluxos. O plano-discurso estabelece um nexos através da sua narrativa no tocante a necessidade de ampliação portuária estar vinculada a diversificação de suas atividades. Algo que se concretizou em anos posteriores com a ampliação do porto de Tubarão e a construção da companhia siderúrgica de Tubarão.

Ainda no tocante a esse potencial portuário, o PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973) observa que a acelerada expansão das atividades portuárias teria efeito direto na taxa de crescimento da economia, atuando como agente de sustentação em primeiro plano. Como ressalta o plano-discurso do referido documento, o crescimento econômico “para fora” do Espírito Santo deveria gerar efeitos dinâmicos multiplicadores, sendo necessária uma mobilização para encontrar mercados externos à região.

Outro aspecto importante no plano-discurso do referido documento é a relação estabelecida entre a idealização do território da Grande Vitória, no tocante a função portuária, com as diretrizes econômica nacionais. Tal aspecto pode ser identificado na narrativa ao verificarmos a menção possibilidade de a implantação do programa federal denominado “Corredores de Exportação”, visando integrar Espírito Santo e Minas Gerais como uma via de exportação de commodities.

Além da função portuária, o plano-discurso do PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973) identifica outras atividades ligadas a posição estratégicas, elencadas no plano-discurso como decisivas para o desenvolvimento regional. Uma delas é a produção industrial, que segundo a narrativa seria cada vez mais influenciada pelos serviços portuários, devido às vantagens comparativas decorrentes de facilidades para exportação e acessibilidade de matérias-primas. Outra função destacada é a político-administrativa, alçada a categoria estratégica de atração do capital, na qual o Estado deveria ter a participação como gerador de demanda através de compras diretas.

O PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973) também destaca outras atividades econômicas, definidas como tradicionais, que segundo o plano-discurso estariam interligadas as atividades principais já mencionadas anteriormente, sendo divididas da seguinte maneira: atividades primárias

(agricultura, pecuária e pesca); comércio e o abastecimento; serviços de apoio industrial (suprimento de insumos básicos, transportes, comunicações e atividades financeiros) e turismo. A narrativa do plano-discurso as apresenta num plano secundário sendo adaptadas em específico às funções portuária e industrial.

Cabe ressaltar que a narrativa do plano-discurso do PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973) apresenta outro elemento importante para o desenvolvimento dessas funções, no qual o Estado teve uma participação decisiva: o apoio institucional. Esse apoio se materializou através da criação de mecanismos que facilitaram a entrada de agentes e investimentos externos na microrregião de Vitória, através de: incentivos de capital, federais e estaduais; isenções ou reduções fiscais; orientação ao empresário e indicação de oportunidades de investimento.

Concernente a esse apoio institucional, o plano-discurso do PDI indica a existência de um aparato jurídico criado pelo Estado, enfatizando em sua narrativa o fato de que esse elemento fundamenta legítima as intervenções na área estudada a fim de adequá-las a concepção de crescimento econômico proposta pelos PND I e II. Esses instrumentos jurídicos concediam isenções fiscais e outros instrumentos de incentivo a grupos empresariais e podem ser sintetizados da seguinte maneira:

a) Governo Federal:

- Decreto Lei nº 880/1969: estabeleceu a criação do Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Geres), além de instituir um incentivo fiscal do imposto de renda para as pessoas jurídicas (dedução de 33%) desde que fosse aplicado em projetos aprovados pelo Geres. O decreto também criou o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres), que recebia e aplicava a dedução de 33% do imposto de renda, adquirindo ações de empresas que atuavam no Espírito Santo.

b) Governo Estadual:

- Lei Nº 2469/1969: instituiu a dedução de 5% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) para aplicação de projetos aprovados pelo Geres.

- Lei Nº 2529/1970: concedia dedução de até 10% da parcela do custo das importações pelo porto de Vitória que incidia o ICM¹, permitindo a capitalização visando possíveis investimentos através da criação do Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias.

- Lei Nº 2480/1969: concedia uma bonificação de 50% em cinco anos sobre o ICM às empresas industriais que realizavam investimentos novos no Estado

Além desses instrumentos jurídicos, o plano-discurso apresenta a necessidade de mudança da imagem do Espírito Santo. De acordo com a narrativa, uma parcela das ações institucionais deveria voltar-se para a promoção da Grande Vitória e do território capixaba enquanto área para investimentos, destacando elementos do seu território que fossem atrativos para empresários nacionais e estrangeiros. O plano-discurso sugere que tais ações seriam confiadas a uma empresa de consultoria, visando criar um programa de identificação de oportunidades de investimentos.

No tocante a esta última medida, percebemos que a necessidade de mudança da imagem se conecta com os outros elementos de idealização da Grande Vitória propostos no PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973). Signos como a “posição estratégica”, a “vocação portuária”, o “corredor de exporta o”, “polos de desenvolvimento” e as “vantagens comparativas”, são elementos selecionados visando criar uma narrativa voltada para a constru o de um território moldado sob interesses de alguns grupos. Nesse aspecto, a simula o proposta pelo plano-discurso utiliza o mito enquanto idealizador de um território que ainda não existe, mas que no plano-discurso se faz existir, operando através da nega o das diferenças no território em questão, pela simplifica o da realidade e pela sedu o de um apelo ao desenvolvimentismo como forma de progresso.

5. O PLANEJAMENTO DO FUTURO REPETINDO O PASSADO

Apesar de ter sido o primeiro plano destinado a Microrregião de Vitória, este estudo foi utilizado por várias gestões posteriores para viabilizar em outras áreas do território capixaba os chamados “Grandes Projetos”. Constituídos de grandes plantas industriais nos setores portuário, mineral, siderúrgico e de celulose, esses projetos causaram impactos sobre a economia e trouxeram consideráveis desdobramentos sobre o seu desenvolvimento urbano (ABE, 1999, p. 427).

¹ Nesta década o tributo incidia apenas sobre a circula o de mercadorias. Em décadas posteriores passou a incluir os serviços, sendo denominado atualmente de Imposto sobre Circula o de Mercadorias e Serviços (ICMS).

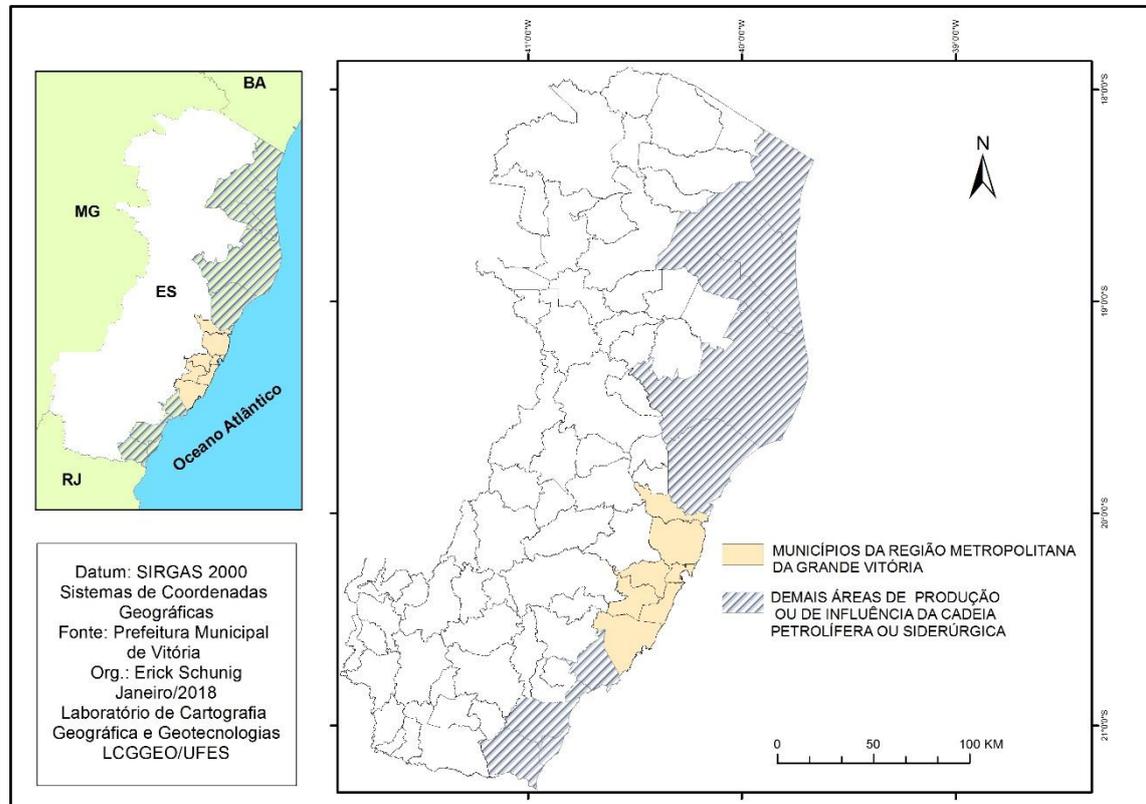
Com o passar das décadas ainda é possível observar uma relação entre as indicações do PDI de 1973 com aspectos da política econômica que vem sendo planejada no Espírito Santo. Destacamos aqui os estudos de Zanotelli (2000) sobre os impactos socioambientais provocados pela instalação da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), construída posteriormente ao plano e pode ser considerada um de seus desdobramentos. Segundo o referido autor a construção dessa siderúrgica provocou um grande fluxo migratório oriundo do interior capixaba e de outros Estados, contribuindo para o crescimento desordenado e agravamento dos problemas sociais na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), composta atualmente pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão.

Também podemos observar que a vocação portuária de “Estado-corredor”, em específico a exploração de “vantagens” relativas a concepção de um crescimento econômico “para fora” identificados pelo PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973), ainda estão presentes em algumas intervenções na RMGV e no território capixaba. Ao analisar a influência da instalação de polos industriais no litoral sul capixaba Zanotelli (2014) observa uma associação entre o setor siderúrgico com a expansão da exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos e do Espírito Santo. Tal associação tem como consequência a necessidade de uma expansão portuária para apoio às atividades de prospecção e exploração, abrangendo a RMGV e o norte capixaba.

Essa demanda por expansão portuária vem sendo atendida pelo Estado através Programa Estadual de Logística de Transportes do Espírito Santo (Peltes). Ao analisar este programa, Losekann e Vervloet (2017, p.233) indicam há previsão da expansão dos portos públicos existentes, além da criação de novos terminais de uso privado e expansão dos existentes, visando à prospecção, exploração e transporte de petróleo e minério de ferro (Figura 2). Previsão que segundo os autores abarca o norte e sul capixaba, ignorando os alertas de impactos ambientais e sociais, principalmente em comunidades tradicionais, em prol da acumulação de capital.

A partir da análise dos autores mencionados, percebemos que o planejamento adotado pelo Governo do Espírito Santo é um modelo que replica a busca permanente de inserção do território nos eixos vetores de crescimento econômico que respondem pela dinâmica global da economia internacional, reeditando a concepção de “Estado-corredor” identificado no PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973).

Figura 2: Áreas de expansão de terminais portuários.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise envolvendo o Plano Diretor Integrado da Microrregião de Vitória (PDI) podemos constatar a possibilidade de identificar através do plano-discurso estatal uma escrita sobre como o território foi idealizado, tal como é aventado por Barthes (1970) e Choay (1972) em relação a cidade. Através dessa análise foi possível perceber como foram organizados os elementos na área em questão, visando promovê-la a partir do mito como receptor de investimentos de alguns agentes.

As propostas aventadas pelo PDI trouxeram uma mudança no panorama socioeconômico da Microrregião de Vitória e no território capixaba, mas não impediram a ocorrência de problemas, como a macrocefalia urbana envolvendo a referida região e o desequilíbrio no tocante a recepção de recursos, cuja proporção foi maior do que em relação ao interior. Problemas previstos no PDI e que não foram resolvidos pela tentativa de polinucleação.

O PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973) enquanto plano-discurso governamental não rompe com a dinâmica do “Estado-corredor”, mas a aprofunda. A possibilidade de criação de externalidades positivas que possibilitassem modificar o panorama de crescimento econômico “para fora”, mencionados em sua narrativa, não se concretizaram.

Um aspecto importante a ser ressaltado versa no fato de que as ações previstas no PDI ocorreram num momento em que o Estado era o centralizador das decisões e indutor de medidas que visavam o crescimento econômico através de grandes intervenções no território. O suposto viés nacionalista propagado pelo governo do período de elaboração do PDI possibilitou uma sobreacumulação de agentes externos e uma consequente integração a dinâmica que caracteriza o capitalismo atual.

Ao considerarmos o Estado como um campo, no qual estão inseridos vários grupos (BOURDIEU, 2014), percebemos que suas estratégias vão se modificando, produzindo um discurso com novos significados que garantam seus interesses. Assim, podemos dizer que o Estado, enquanto instituição, foi colocado tanto a serviço tanto do capital externo, quanto de grupos que controlavam as decisões.

Percebemos que no período estudado o Estado não foi um mero organizador, mas atuou como sim um facilitador em relação aos grupos que o controlavam. Num comparativo com a situação atual, é possível observar a mesma lógica de inserção do território ao capital externo, tal como demonstram os estudos de Losekann e Vervloet (2017) e Zanotelli (2014; 2000), agora sob o viés democrático e com o Estado remetido a categoria de agente regulador e facilitador para as ações de alguns agentes.

Nesse contexto o plano-discurso acaba sendo uma mera ferramenta de reprodução dos interesses desses grupos que controlam o Estado. Acreditamos na necessidade de uma revisão da concepção de planejamento enquanto política de Estado em nosso país, abarcando o espaço nas suas diferentes escalas.

Dentro dessa revisão, acreditamos ser necessária uma análise crítica sobre o plano-discurso enquanto difusor do mito em relação ao espaço, idealizado como um receptor de capital num contexto de competição entre as cidades. Um mito que acaba por gerar alguns enclaves de uma suposta prosperidade rodeados de desigualdade, no qual se faz necessário um debate mais aprofundado sobre o plano-discurso enquanto signo de equidade em relação ao combate às desigualdades existentes no território.

REFERÊNCIAS

ABE, A. T. **Grande Vitória, E.S.: Crescimento e Metropolização**. 1999. 560f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

BARTHES, R. **Mitologias**. 4ª ed. São Paulo: Difel, 1980. 258p.

_____. Sémiologie et urbanisme. In: BARTHES, R. **L'Architecture d'Aujourd'hui**. v. 42. n. 153. p.11-13, 1970. Disponível em: < <http://www.larchitectureaujourd'hui.fr/wp-content/uploads/2016/05/7-BARTHES-ENTIER-tiny2.pdf>>. acesso: 20 mai 2019.

BENKO, G. **A ciência regional**. Oeiras: Celta, 1999. 160p.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)**. São Paulo: Companhia das letras, 2014, 576p.

_____. **O poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Difel, 1989. 322p.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007, 157p.

CHOAY, F. Sémiologie et urbanisme. In: CHOAY, F.; BAIRD, G., BANHAM, R., VAN EYCK, A.; FRAMPTON, K.; RYKWERT, J.; SILVER, N. (Org). **Le sens de la ville**. Paris: Editions du seuil, 1972. 10-30p.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **Commun - Essai sur la révolution au XXIe siècle**. Paris: Éditions La Découverte, 2014, 400p.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Micro-Região de Vitória**. Volume 1: Caracterização. Vitória: M. Roberto Arquitetos/Planorte/COMDUSA, 1973. 267p.

HALL, P. **Urban and regional planning**. 4ª ed. London: Routledge, 2002, 237p.

_____. **Ciudades del mañana - Historia del urbanismo en el siglo XX**. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996, 483p.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005, 187p.

LIMA JUNIOR, P. de N. **Uma estratégia chamada “Planejamento Estratégico”: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano**. 2003. 270f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

LOSEKANN, C.; VERVLOET, R. O neoextrativismo visto através dos empreendimentos de infraestrutura: zonas de sacrifícios no Espírito Santo (Brasil). In: ZHOURI, Andréa; BOLADOS, Paola, CASTRO, Edna (Org). **Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais**. São Paulo: Annablume, 2016, p. 231-254.

MONTEIRO, L. L. **Região metropolitana de vitória: o planejamento metropolitano, a acumulação entravada e a configuração urbana resultante**. 2013. 18f. Monografia (conclusão de disciplina de pós-graduação). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/AUP840/6talun/2013/m1/13monteiro-Vitoria.pdf>. acesso em: 16 abr. 2019.

MORAES, A. C. R. de. **Ideologias geográficas: espaço, cultura e política no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1991, 156p.

OLIVEIRA, F. **O Estado e o urbano no Brasil**. In: BARROS, J.; SILVA, E. B. da; DUARTE, L. (Org). **Caderno de debates 2 - Cidades e conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fase, 2013, 47-68p.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Edusp, 433p.

_____. **Planning underdevelopment**. v. 9, nº 3. Worcester: Antipode, 1977, 86-98p. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8330.1977.tb00095.x>>. acesso: 10 mar. 2019.

VILLAÇA, F. A crise do planejamento urbano. São Paulo em perspectiva. n. 2, vol. 9. São Paulo: **Revista da Fundação Seade**, 1995, 45-51p.



ZANOTELLI, C. L. **A expansão de polos industriais no litoral sul do Espírito Santo e a renda da terra.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 6., Anais... Vitória: Ufes, 2014, 1-13 p.

_____. A migração para o litoral: o caso dos trabalhadores da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). **Geografares.** n 1. v 1. Vitória: 2000, 29-40p.