

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO ESPÍRITO SANTO: UM ESTUDO DE CASO (1950-1980)

DIONES AUGUSTO RIBEIRO* 
INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
SANTA MARIA DE JETIBÁ - ESPÍRITO SANTO -
BRASIL

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar as estratégias de planejamento e o processo de desenvolvimento implementado no Brasil e no Espírito Santo, entre as décadas de 1950 e 1980, bem como seus desdobramentos e impactos nas dinâmicas econômicas, sociais e institucionais, tanto em âmbito nacional quanto regional. Além disso, o presente contextualizará as principais iniciativas governamentais voltadas à industrialização, à modernização produtiva e à integração territorial, considerando o cenário político e econômico que marcou o período. Por fim, a metodologia adotada fundamenta-se em uma abordagem qualitativa, por meio de análise bibliográfica, contemplando obras acadêmicas e estudos históricos que permitem uma interpretação crítica e aprofundada do tema proposto, a partir do recorte histórico escolhido.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Planejamento; Espírito Santo.

ABSTRACT

This article aims to analyze the planning strategies and the development process implemented in Brazil and in the state of Espírito Santo between the 1950s and the 1980s, as well as their unfolding and impacts on economic, social, and institutional dynamics at both the national and regional levels. Furthermore, it contextualizes the main governmental initiatives aimed at industrialization, productive modernization, and territorial integration, considering the political and economic context that characterized the period. Finally, the methodology adopted is based on a qualitative approach through bibliographic analysis, encompassing academic works and historical studies that allow for a critical and in-depth interpretation of the proposed theme, based on the selected historical framework.

Keywords: Development; Planning; Espírito Santo.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar las estrategias de planificación y el proceso de desarrollo implementado en Brasil y en el estado de Espírito Santo entre las décadas de 1950 y 1980, así como sus desarrollos e impactos en las dinámicas económicas, sociales e institucionales, tanto a nivel nacional como regional. Además, contextualiza las principales iniciativas gubernamentales orientadas a la industrialización, la modernización productiva y la integración territorial, considerando el contexto político y económico que caracterizó el período. Por último, la metodología adoptada se basa en un enfoque cualitativo, a través del análisis bibliográfico, que abarca obras académicas y estudios históricos que permiten una

* Doutor em História (UFES). Professor do Instituto Federal do Espírito Santo. E-mail: simmons12@ig.com.br.

interpretación crítica y profunda del tema propuesto, a partir del recorte histórico seleccionado.

Palabras clave: Desarrollo; Planificación; Espírito Santo.

INTRODUÇÃO

Por desenvolvimento, numa perspectiva macro, podemos entender como uma ideologia de transformação da sociedade, feita sob a tutela do Estado, através de um projeto econômico que se efetiva pela industrialização como mecanismo de superação das dicotomias econômicas e sociais; pelo planejamento estatal; pela definição dos caminhos para o crescimento; e pela coordenação sistemática do Poder Público.¹

Por desenvolvimento regional, podemos entender como um conjunto de políticas públicas imprescindíveis para atenuar as disparidades regionais, atuando o Estado como grande potencializador do desenvolvimento ao promover ações destinadas a um crescimento coordenado.² Além disso, é necessário superar o desenvolvimento regional desigual, com o propósito de superar o subdesenvolvimento da nação.³

Seguindo a perspectiva macro do conceito de desenvolvimento, Bielschowsky⁴ o classifica em diferentes escolas que, dentro de metas e propostas, convergentes ou não, se expressam por meio de políticas com o objetivo de modernizar o país, através da industrialização. Assim sendo: a) os economistas desenvolvimentistas tinham, segundo sua carreira profissional, preocupações e linguagens algo distintas. Aqueles que atuavam no setor privado privilegiavam a defesa dos interesses empresariais de uma forma que não ocorreria aos que trabalhavam no setor público, por força dos compromissos que naturalmente assumiam; b) no setor público havia duas posições desenvolvimentistas básicas quanto à intervenção estatal:

¹ BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4º ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

² MADUREIRA, E. M. P.. Desenvolvimento Regional: principais teorias. *Revista ThêmaetScientia* – Vol. 5, no 2, jul/dez 2015. Disponível em: <https://www.fag.edu.br/upload/arquivo/1457726705.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2015.

³ FURTADO, C. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

⁴ BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4º ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

os economistas que denominamos “não nacionalistas” preconizavam soluções privadas, de capital estrangeiro ou não, para projetos de inversão na indústria e na infraestrutura, admitindo a intervenção estatal apenas em último caso; e os “nacionalistas”, ao contrário, advogavam a estatização de setores de mineração, transportes, energia, serviços públicos de modo geral e alguns segmentos da indústria de base. Já entre os desenvolvimentistas do setor privado, as posições sobre o assunto não eram uniformes, encontrando-se economistas que se aproximavam da primeira posição e outros de visão mais nacionalista.⁵

O que se verá no Espírito Santo, é que o setor nacionalista foi preponderante nas políticas públicas destinadas à industrialização. Até 1964, o setor defendia uma ampla intervenção do Poder Público, principalmente no setor de base e infraestrutura, além de uma ampla integração regional mediante a dinamização da agroindústria e fortalecimento das atividades tradicionais, ligadas à agricultura, notoriamente a familiar. Após o setor nacionalista, ligado ao setor privado, se tornou dominante, advogando a necessidade da ampla participação do capital privado, cujo auge foi a implantação dos grandes projetos, promovendo uma sistemática associação entre capital público com o privado. Assim, o planejamento econômico foi amplamente utilizado, através de um conjunto de políticas públicas fundamentais para superar o atraso econômico, por meio da industrialização e incremento das potencialidades econômicas locais, pelo menos até 1964, como destacado por Ribeiro.⁶

Em nível nacional, os primeiros passos para um desenvolvimento regional mais significativo aconteceram com a eleição de Juscelino Kubitschek (1956-1961), eleito pela coligação PSD/PTB. Com Kubitschek, o planejamento, enquanto política pública de superação do subdesenvolvimento, inspirado nas ideias da Cepal⁷, foi utilizado como uma política pública associada a uma proposta de governo que visava um modelo desenvolvimentista nacionalista que desse continuidade às políticas desenvolvidas no Brasil a partir de Getúlio Vargas, mediante

⁵ BIELSCHOWSKY, 2000, p.77. Grifos nossos.

⁶ RIBEIRO, D. A. *O Elo Perdido: o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo – Codec (1950-1980)*. 2016. 302 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós/Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

⁷ A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). Criada em 1948, ela, como um órgão da ONU, foi a maior instituição destinada a estudos estruturais e à fomentação do planejamento como instrumento de desenvolvimento econômico e social.

a associação do capital público com o privado. Porém, o peso das decisões recaía sobre o Poder Público.⁸

O primeiro passo foi a criação do “Plano de Metas”. Ele significou uma reelaboração qualitativa das relações entre o Estado e o setor privado, na medida em que determinou sua associação com a grande empresa oligopolista estrangeira. Pela primeira vez integraram-se, sobre o comando do Estado, as atividades do capital público e do privado, por meio de um ambicioso plano quinquenal que definia áreas estratégicas de investimentos, notoriamente aquelas ligadas ao setor de bens de consumo duráveis. Com isso o Estado brasileiro ganhou novas funções, agindo como banqueiro para o capital privado, por meio de agências de financiamento ao crédito ou como produtor direto nos setores vitais da economia. Ele (o Plano de Metas), elaborado a partir dos estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos⁹, tinha 31 objetivos, embora a ênfase principal tenha recaído sobre quatro setores chaves para o pleno desenvolvimento das forças produtivas no Brasil: transporte, energia, alimentação e indústria pesada. Além disso, incentivaram-se os setores mais dinâmicos da economia brasileira, notoriamente aqueles de bens de consumo duráveis

Outro fator importante sobre o Plano de Metas foi que, durante sua gênese e após a sua criação, novos órgãos passaram a integrar o aparelho de Estado, através de uma administração paralela, diretamente subordinada à presidência. De acordo com Marques Ribeiro, grupos de trabalho e executivos passaram a fomentar estudos fundamentais para propor meios para se promover o desenvolvimento brasileiro. Aos primeiros cabia a preparação de leis e decretos, cuja linguagem fosse entendível no Congresso. Os segundos, ao contrário, deveriam eleger as áreas fundamentais para os investimentos estratégicos, segundo os interesses definidos pelo plano. Geralmente eram órgãos mistos e com representantes do setor público e privado, como destacado por Marques Ribeiro.¹⁰ A construção da nova capital, Brasília, no planalto central do

⁸ Dentre elas, podemos destacar a construção da Companhia Siderurgia Nacional (CSN), Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Petrobrás.

⁹ Sobre as ações da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, consultar: MARQUES RIBEIRO, T. R.. *Das Missões à Comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão-Abbink” (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)*. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

¹⁰ MARQUES RIBEIRO, 2011.

Brasil, era a meta-síntese, uma vez que ela seria o símbolo maior desse “novo Brasil” surgido a partir do Plano de Metas.¹¹

Com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste –Sudene, através da lei n. 3.692 de 15 de dezembro de 1959, se estruturou o primeiro plano de governo que se preocupava com uma proposta regional de desenvolvimento. Sua inovação foi que todos os governadores da região nordestina formariam uma espécie de conselho administrativo-deliberativo, decidindo em conjunto as decisões a serem tomadas. Ademais, um projeto de desenvolvimento para a região nordestina foi criado, pois foi fomentado um programa de bolsas de estudos nas áreas de agronomia e engenharia para criar mão-de-obra especializada e preparada para pôr em prática as ações e o projeto piloto da Sudene, além de vários incentivos fiscais para que indústrias se instalassem na região. Esse projeto serviu de inspiração ao governo Kennedy, que criou a Aliança para o Progresso. Era um programa que apoiava, via empréstimo ou doação de dólares, políticas públicas de emprego, industriais e de renda, além da reforma agrária. O objetivo era fazer reformas sem a necessidade de revoluções estruturais profundas que dessem margem para que novos regimes influenciados pela Revolução Cubana surgissem e que contestassem a hegemonia norte-americana na América Latina, como destacado por Vizentini.¹²

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESPÍRITO SANTO (1950-1980)

Na mesma época, a ideia de planejamento regional é sistematizada no Espírito Santo durante o segundo governo Carlos Fernando Monteiro Lindenberg (1957-1962), com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo (Codec), em 1961. Era uma entidade que iria formular as políticas públicas necessárias ao planejamento do Espírito Santo.

¹¹ De acordo com Losada Moreira, a “construção de Brasília durante o governo de Juscelino Kubitschek foi um acontecimento controvertido no processo de desenvolvimento brasileiro [...]. É difícil pensar, falar ou estudar aqueles anos sem esbarrar na presença perturbadora da nova capital.” Para ver mais: LOSADA MOREIRA, V. M. *Brasília: a construção da nacionalidade. Um meio para muitos fins*. Vitória: Edufes, 1998.

¹² VIZENTINI, P. G. F. *Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

A atuação do empresariado foi de suma importância, principalmente a após da criação da Federação das Indústrias do Espírito Santo (Findes).¹³

Na mesma época, surgiram os primeiros seminários para pensar propostas para o desenvolvimento regional do Espírito Santo, além dos primeiros estudos técnicos mais significativos. O Seminário Pró-Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo, foi feito para se fazer um diagnóstico mais preciso da situação social e econômica do Espírito Santo, no ano de 1961. Coordenado pelo governo estadual e pela Findes, ele contou com a participação de representantes da indústria capixaba, da Confederação Nacional da Indústria – CNI e de professores universitários. O objetivo do seminário era estabelecer um estudo mais aprofundado da economia capixaba para se pensar futuras ações para a modernização da economia capixaba por meio do planejamento. De acordo com Ribeiro, a sistemática adotada foi enviar aos líderes municipais questionários destinados à elucidação de problemas ligados aos transportes, energia, financiamento, segurança, agricultura, pesca, recursos mineralógicos, colonização, comunicações, investimentos, mobilidade urbana, indústria em geral etc.

Além disso, a crise do setor cafeeiro, em idos da década de 1960, fez com que o modelo econômico fosse repensado. Antes da crise da década de 1950, observou-se uma expansão no número de cafezais plantados no Espírito Santo. De acordo com Rocha e Morandi, os preços médios de exportação do café passaram de US\$16,18 por saca de 60 Kg, em 1945, para US\$58,34 e US\$ 86,83 em 1950 e 1954 respectivamente. Num período de dez anos os preços aumentaram 4,3 vezes. Isso fez com que houvesse um aumento no número de cafezais, de 257,2 milhões de pés em 1940 para 359,2 e 447,6 milhões, entre 1950 e 1960, acarretando num crescimento de 74% no número de pés de café plantados. Houve também expansão da produção cafeeira interna, tendo um aumento de 1,5 milhões de sacas no triênio 1942/1944 para 2,3 milhões nos anos posteriores, um aumento de 53%.¹⁴ Mas o “boom” cafeeiro não se circunscreveu apenas aos limites geográficos do Espírito Santo, atingindo também outras regiões cafeeiras do país. Aumentou a capacidade produtiva da nação e houve extraordinárias

¹³ Em 12 de fevereiro de 1958, foi criada a Federação das Indústrias do Espírito Santo, a Findes, reunindo 5 grandes sindicatos patronais: Indústria, Torrefação e Moagem de Café; Indústria da Construção Civil; Indústria Mecânica; Indústria de Panificação e Confeitaria, Massas Alimentícias e Biscoitos; e Indústria de Serraria e Carpintaria.

¹⁴ ROCHA, H. C.; MORANDI, Â. M. *Cafeicultura & Grande Indústria: a transição no Espírito Santo (1955-1985)*. Vitória: FCCA, 1991.

safras anuais, superiores à capacidade de absorção do mercado consumidor, notoriamente o externo. Porém, a superprodução converteu o “boom” em crise aguda, fazendo com que, em última instância, acontecesse quedas espetaculares do produto no exterior, principalmente a partir de 1955; uma queda de 29% dos preços. Em 1959 ela foi de 51,7%, em relação ao preço médio de 1954.

O começo da crise do café, a instabilidade política interna e a orientação contrária à política econômica do governo geraram dificuldades na negociação de recursos para o Estado. A arrecadação não atingia um nível satisfatório para satisfazer as despesas estaduais, urgindo contratar empréstimos constantes para satisfazer os gastos. Em 1955, por exemplo, os principais tributos apresentaram uma arrecadação menor daquela prevista para o ano, como no caso do imposto de exportação e do imposto de consignações. Daí a necessidade, como destacado por Ribeiro¹⁵, de se repensar a industrialização, tendo em vista as potencialidades do Espírito Santo, e ressignificar as atividades primárias, promovendo, em última instância, meios para a fixação do homem no campo e mitigar os efeitos do êxodo rural.

É possível observar que a ideia de planejamento regional foi um elemento imprescindível para o desenvolvimento da economia capixaba, ao fornecer meios ao homem do campo em desenvolver suas potencialidades, seja investido no cultivo ou nas indústrias rurais. Foi um mecanismo criado para evitar o êxodo rural e promover uma “fixação” mais efetiva do homem rural no campo. Todavia, o modelo de desenvolvimento econômico é totalmente reformulado com o golpe cívico-militar de 1964. O antigo modelo voltado para o fomento da industrialização local, principalmente aquela orientada para o incremento do setor rural, antigo projeto jonista posto em prática até o governo de Christiano Dias Lopes Filho (1967-1971), foi deixado de lado, notoriamente com o governo de Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1975). Desenvolveu-se um modelo que definiu o papel complementar do Espírito Santo no capitalismo internacional, por meio dos grandes projetos de impacto, principalmente através da fixação da indústria de bens intermediários de produção, especialmente aquelas de pelotização de minério de ferro, metalurgia, química, celulose etc.

¹⁵ RIBEIRO, D. A. *O Elo Perdido: o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo – Codec (1950-1980)*. 2016. 302 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós/Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

Antes disso, Christiano Dias Lopes Filho (1967-1971) pensou um programa de governo visando investimentos para promover o desenvolvimento local. Ele se comprometeu em implantar técnicas de planejamento mais profundas junto à administração estadual. Dias Lopes adotou o slogan *Planejar para Desenvolver*, tendo em vista o papel do governo estadual na alocação dos recursos necessários para a promoção do desenvolvimento econômico e social, demonstrando assim uma certa continuidade com os planos de desenvolvimento gerados nos anos anteriores. A inovação se dará por meio dos incentivos fiscais e nos primeiros esboços em se fixar no Espírito Santo grandes indústrias. Bittencourt¹⁶ destaca que o programa de governo de Dias Lopes Filho previa uma industrialização que deveria ser orientada pela utilização de matérias-primas locais, através da fixação de grandes plantas industriais e incentivos às áreas industriais tradicionais do Estado: frigoríficos, laticínios, minerais não metálicos e produtos de madeira.

Em nível nacional, Bresser-Pereira¹⁷ destaca que o golpe cívico-militar de 1964, ao instalar um regime militar e burocrático com o apoio do empresariado nacional, deu origem a um pacto político, o Pacto Burocrático-Autoritário, que era, como sabido por todos, excluyente para a classe trabalhadora. O comando autoritário do Estado e uma conjuntura externa favorável fizeram com que, em 1967, a economia brasileira entrasse num novo processo de expansão, repetindo e superando o desempenho ocorrido na segunda metade de 1950. “A crise econômica estava superada, enquanto a crise política marcada pelo autoritarismo do governo militar continuava a agravar-se”.¹⁸

O “Milagre Econômico” teve suas bases norteadas pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1968-1970). Ele definiu como objetivo básico estimular o desenvolvimento econômico e social brasileiro. A meta desse plano trienal foi fortalecer a empresa capitalista privada, estabilizar os preços, investimento em infraestrutura, expansão do nível de emprego e fortalecimento do mercado interno. Além disso, a reforma bancária, reforma do mercado de capitais, reforma tributária e a instituição da correção monetária deu

¹⁶ BITTENCOURT, G. *História geral e econômica do Espírito Santo: do engenho colonial ao complexo fabril-portuário*. Vitória: Multiplicidade, 2006.

¹⁷ BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e crise no Brasil. História, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5ª ed. São Paulo: 34 ed., 2003.

¹⁸ BRESSER-PEREIRA, 2003, p.157.

credibilidade no exterior para o Brasil, permitindo assim a obtenção de empréstimo a juros flutuantes. Tudo já estava meio definido antes de 1964, mas muitas ações não foram realizadas por causa da grave crise política instalada, sendo, posteriormente, realizadas por Roberto Campos e Octávio Gouvêa Bulhões.¹⁹

Porém, a causa fundamental da nova expansão econômica está relacionada ao aumento da capacidade de compra da classe média de bens de consumo duráveis – principalmente automóveis. É preciso destacar ainda que a política de minidesvalorização cambial de 1967 estimulou as exportações, notoriamente de gêneros primários, insumos e manufaturados. Houve aumento da prática da poupança compulsória da massa trabalhadora, com a criação dos fundos de Integração Social e de Garantia de Tempo de Serviço, mantendo estável o coeficiente de poupança. Assim, o consumo dos grupos de rendas médias e altas cresceu mais que a própria renda média da população. Ao mesmo tempo, “o salário básico da população estava em declínio ou estacionário, impondo ao Brasil um modelo de desenvolvimento de caráter [...] antissocial”.²⁰

No Espírito Santo, de acordo com Fukuda, a base do contingente populacional que migrou para a região da Grande Vitória não foi totalmente aproveitada durante a implantação dos projetos industriais. A mão de obra que foi absorvida inicialmente veio do interior e tinha baixa qualificação, utilizada em parte na primeira etapa, na fase de construção. Nas etapas posteriores, a demanda por pessoal foi ainda menor, já que ela priorizou uma mão de obra especializada, que quase inexistia no Estado. Para piorar, a erradicação de aproximadamente 15 milhões de pés de café entre os anos 1960 e 1970 ocasionou a eliminação de 60 mil postos de trabalho, ocasionando grande êxodo rural. Mais de 180 mil pessoas saíram do interior do Estado em busca de melhor qualidade de vida. Fukuda²¹ afirma que muitos se deslocaram para Rondônia ou norte do Paraná, e cerca de 30 mil pessoas migraram para a região da Grande Vitória, que não tinha nenhuma infraestrutura adequada para acolher estas pessoas.

¹⁹ BRESSER-PEREIRA, 2003.

²⁰ FURTADO, C. *O Brasil Pós- “Milagre”*. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1983.p.42.

²¹ FUKUDA, R. F. *Estado e Políticas Públicas: industrialização e fragmentação social – o caso de Anchieta e Guarapari (1960-2004)*. 2012. 146f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós/Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

O projeto econômico da “grande tecnocracia militar”²² foi norteado pelo PND I e II. Um dos pontos centrais do I PND foi constatar as origens do processo inflacionário da década de 1960 e da grave crise financeira existente, devido principalmente à ineficácia das políticas públicas de combate à inflação preconizada pelos planos anteriores. De acordo com Denysard e Sayad²³, tal plano tinha o objetivo de se constituir num verdadeiro projeto nacional de desenvolvimento, ao servir de instrumento para acelerar a poupança interna e maximizar os investimentos. Ademais, o ponto inicial do referido plano trienal tinha dois diagnósticos a serem superados: o esgotamento do programa de substituições de importações e a crescente participação do setor público na economia.

No caso do Espírito Santo, os Grandes Projetos de Impacto tiveram como norteador o primeiro ponto, visto que o governo visava investir na infraestrutura com o intuito de fixar um novo parque industrial de base, e não investir unicamente na substituição das importações, ou seja, Arthur Carlos Gerhardt Santos (191-1975) e os outros tecnocratas atuaram alinhados à fração industrial-exportadora, no espectro político capixaba.²⁴ Assim, Gerhardt Santos, sucessor de Dias Lopes, construiu uma plataforma de governo comprometida com o grande desenvolvimento industrial, tendo em vista as condições de infraestrutura existentes, fruto das ações das governadorias anteriores, se comprometendo em divulgar em nível nacional e internacional as vantagens aqui existentes para as empresas que quisessem se instalar. Também se preocupou em melhorar a arrecadação estadual através do combate à sonegação via modernização da fiscalização estadual e da máquina burocrática. Vieira²⁵ destaca que a reforma de Gerhardt Santos se deu por meio da reformulação do Código Tributário Estadual e elaboração do Plano de Diretrizes Gerais com o objetivo de fomentar os procedimentos técnicos necessários para a gênese de uma moderna administração tributária no estado.

²² Expressão usada por BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e crise no Brasil. História, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5ª ed. São Paulo: 34 ed., 2003.

²³ DENYSARD, O. A.; SAYAD, J. O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). In: MINDLIN, B. (Org). *Planejamento no Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

²⁴ RIBEIRO, D. A. *O Elo Perdido: o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo – Codec (1950-1980)*. 2016. 302 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós/Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

²⁵ VIEIRA, J. E. *30 anos das finanças públicas do Estado do Espírito Santo (1967/1998)*. Sua história, crises e consequências. Vitória: Edição do Autor, 1998.

O Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo – Bandes²⁶, junto com o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo (Codec), assumiu as funções de estudos e do planejamento dos projetos de desenvolvimento formulados na época. Para Medeiros²⁷, com Arthur Carlos Gerhardt Santos o primeiro deixou de ser um órgão meramente executor das políticas econômicas do Estado, formulando e financiando a política industrial de desenvolvimento capixaba. A execução e as discussões deles passaram a ser feitas pelo segundo, em parceria com os técnicos da instituição.

Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1975), considerando o caráter transnacional do capitalismo internacional, formulou políticas que tinham como pressuposto a velha fórmula da associação do capital nacional com o internacional, dando ao último, grande facilidade de atuação por meio de incentivos fiscais diversos. Os técnicos do governo, antenados nessa nova modalidade do capitalismo, pensaram um programa de industrialização que tivesse na atividade industrial a chave para a modernização, tendo em vista os anseios da elite capixaba que desejava uma revolução passiva²⁸, sem que houvesse mudanças substanciais nas formas de dominação existente, mudando apenas a forma de dominação da máquina pública.

De acordo com Oliveira²⁹, das cinco áreas de investimento dos grandes projetos de impacto, não se viabilizaram a naval (estaleiro de desmonte e construção naval) e a turística (investimentos na região litorânea sul do ES). Os complexos de siderurgia (usinas de pelotização e siderurgia), paraquímico (indústria de celulose) e portuário (terminal do corredor de transportes para exportação) foram efetivamente instalados, notoriamente no governo Élcio

²⁶ A Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo (Codes), criada em 20 de fevereiro de 1967, foi transformada no Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), em junho de 1969.

²⁷ MEDEIROS, A. C. d. *Espírito Santo: a industrialização como fator da desautonomia relativa*. 1977. 177f. Dissertação (Mestrado em Administração). – Programa de Pós/Graduação em Administração, fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977.

²⁸ A revolução passiva se constrói historicamente por meio da hegemonia, onde a sociedade civil prima sobre a sociedade política, já que a classe dirigente utiliza o bloco ideológico dos intelectuais para controlar grupos auxiliares e a sociedade, levando adiante seu projeto de dominação, sem promover mudanças estruturais significativas. Para ver mais: RIBEIRO, D. A. *O Elo Perdido: o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo – Codec (1950-1980)*. 2016. 302 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós/Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

²⁹ OLIVEIRA, U. J. d. *Configuração político-partidária do Estado do Espírito Santo no contexto do Regime Militar: um estudo regional acerca das trajetórias de Arena e MDB (1964-1982)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa em Pós-Graduação em Ciências Políticas. Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2013.

Álvares (1975-1979). “Os estaleiros de reparos, uma das principais prioridades do governo estadual, acabaram sendo direcionados para o Rio de Janeiro, representando importante perda para o Espírito Santo”.³⁰

Os chamados grandes projetos de impacto representaram o desenvolvimento de atividades através de investimentos maciços nas atividades de exportação de minério de ferro e de produtos siderúrgicos pelo Complexo Portuário Vitória/Tubarão. Era uma maneira do Espírito Santo se beneficiar das vantagens comparativas do comércio internacional. Foi preciso investir em infraestrutura mediante modernização portuária, telecomunicações, interligação energética com Furnas e em transportes por meio da duplicação ferroviária da Estrada de Ferro Vitória-Minas e da construção das BR 262 e BR 101. A partir das informações de Medeiros³¹, podemos observar que os investimentos que culminaram nos grandes projetos de impacto foram de ordem de 5,5 bilhões de dólares, promovendo a criação de 20.875 empregos diretos, em 1980. O autor destaca que 80% dos empregos e projetos estavam concentrados na Grande Vitória e que os demais, com a exceção da indústria de celulose da Aracruz Celulose, estavam localizados na faixa litorânea, num raio de 100 km de distância de Vitória, reforçando assim as disparidades regionais e econômicas, fenômeno que repetiu o processo de concentração econômica, já que a maioria das indústrias nacionais estão localizadas no eixo Rio-São Paulo.³²

Os capitais levantados entre 1967 e 1974 foram direcionados principalmente às atividades industriais. Dessa forma, é possível afirmarmos, tendo em vista as considerações de Medeiros³³, que os investimentos feitos no Espírito Santo, por intermédio do Bandes, não colocaram o Estado no mesmo nível industrial e econômico do eixo Rio-São Paulo, já que o mesmo “continuou na periferia da periferia [...] verificou-se que o desenvolvimento estava

³⁰ OLIVEIRA, 2013, p.419.

³¹ MEDEIROS, A. C. d. *Espírito Santo: a industrialização como fator da desautonomia relativa*. 1977. 177f. Dissertação (Mestrado em Administração). – Programa de Pós/Graduação em Administração, fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977.

³² RIBEIRO, D. A. *O Elo Perdido: o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo – Codec (1950-1980)*. 2016. 302 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós/Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

³³ MEDEIROS, A. C. d. *Espírito Santo: a industrialização como fator da desautonomia relativa*. 1977. 177f. Dissertação (Mestrado em Administração). – Programa de Pós/Graduação em Administração, fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977.

diretamente ligado a empreendimentos do porte da Companhia Vale do Rio Doce”.³⁴ O desenvolvimento econômico pensado para o Estado visava adequar a economia local aos ditames do capitalismo transnacional, a essência do projeto tecnocrata do grupo ligado a Arthur Gerhardt Santos, sem que as arestas ligadas ao subdesenvolvimento fossem rompidas. É o que Medeiros irá discutir com o conceito de *desautonomia relativa*, uma vez que a situação descrita trouxe um novo agente político, as grandes corporações estrangeiras, que teriam grande poder de atuação junto ao aparelho de Estado. Ou seja, o desenvolvimento econômico pensado para o Estado visava adequar a economia local aos ditames do capitalismo transnacional, a essência do projeto tecnocrata do grupo ligado a Arthur Gerhardt Santos, sem que as arestas ligadas ao subdesenvolvimento fossem rompidas.³⁵

O loteamento industrial, chamado de Centro Industrial da Grande Vitória (Civit), localizado em Carapina, Serra, sob a administração da Superintendência de Projetos de Polarização Industrial (SUPPIN), foi inaugurado em novembro de 1974, com a área piloto do CIVIT – Centro Industrial da Grande Vitória, em Carapina, tendo 170 ha brutos e 70 ha de áreas úteis, dotadas de acesso pavimentado, além de serviço de água, esgoto, drenagem, telefone e energia. Os módulos vendidos a preços subsidiados fomentaram a implantação de inúmeras unidades industriais. Até 1980, o Civit recebeu 22 indústrias, com ocupação de aproximadamente 70% de sua área naquele ano. No setor I existiam 14 empresas em operação e mais 4 em implantação, enquanto no setor II, três áreas já se encontravam reservadas para implantação de novos empreendimentos.

Com Élcio Álvares (1975-1979), o modelo foi aprimorado. Uma de suas primeiras ações foi dinamizar as bases do sistema de planejamento estadual. O ano de 1975 marcou o início do funcionamento do Sistema Estadual de Planejamento do Espírito Santo. Com a promulgação da Lei n.3043, de 31 de dezembro daquele ano, o Codec foi extinto. Em seu lugar foi criada a Secretaria de Planejamento (Seplan). As atividades da Seplan tiveram início com a formação de um corpo técnico, recrutando profissionais de outros órgãos da administração pública direta e indireta, aproveitando experiências já acumuladas em áreas afins às que a Secretaria deveria

³⁴ MEDEIROS, 1977, p.71.

³⁵ MEDEIROS, 1977.

se dedicar, em especial a partir de transferências de técnicos do Bandes para a recém-criada Secretaria, mediante convênio de cooperação técnica. Além disso, de acordo com Bittencourt³⁶, o governo de Álvares promoveu uma enérgica política de contenção de despesas visando a regularizar os pagamentos e o custeio da saúde pública estadual, além de contratar operações de crédito que chegaram a comprometer 21% das receitas, permitindo a abertura de 31 novas agências do Banestes em solo capixaba.

O Instituto Jones dos Santos Neves foi criado para auxiliar os estudos da Seplan e criar propostas, através de seus técnicos, para o fomento da atividade industrial do Estado. Criado pela lei 3.043, de em 31 de dezembro de 1975, sob a denominação de Fundação Jones dos Santos Neves(FJSN), posteriormente transformado em autarquia, em 27 de outubro de 1980, pelo Decreto 1.469-N, passando a denominar-se Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); era sua função subsidiar políticas públicas mediante a elaboração e execução de estudos, pesquisas, planos, projetos, programas de ação e organização de bases de dados estatísticos e georreferenciados, nas esferas estadual, regionais e municipais, voltados ao desenvolvimento socioeconômico do Espírito Santo, disponibilizando essas informações ao Estado e à sociedade.³⁷ O Decreto n.831-N, de 7 de maio de 1976, deu à fundação os mesmos poderes outrora delegados ao Codec.

De acordo com Brandão³⁸, a criação da Fundação Jones dos Santos Neves significou o desenvolvimento de uma cultura urbana e a gênese de uma cultura política nascida a partir da industrialização como fator decisivo para a modernização definitiva do Espírito Santo. No mais,

[...] a criação da Fundação Jones dos Santos Neves foi uma tentativa do Governo Estadual no sentido de dotar seu Aparelho Administrativo de uma instituição com condições técnico-científicas e financeiras que possibilitassem respostas e soluções para os problemas com que se deparava o Estado e também criar um órgão que representasse uma solução para os

³⁶ BITTENCOURT, G. *História geral e econômica do Espírito Santo: do engenho colonial ao complexo fabril-portuário*. Vitória: Multiplicidade, 2006.

³⁷ Cf ESPÍRITO SANTO. Decreto n.831-N, de 7 de maio de 1976. Dispõe sobre a criação da Fundação Jones dos Santos Neves. *Diário Oficial [do] Espírito Santo*. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/>. Acesso em: 23 jan. 2014.

³⁸ BRANDÃO, M. V. *Fundações Públicas de Planejamento*. 1983. 122 f. Dissertação (Mestrado em Administração). – Programa de Pós/Graduação em Administração, fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1983.

entraves da administração direta, com uma estrutura organizacional dinâmica, a exemplo do que ocorreu nos demais Estados quando criaram suas fundações de planejamento.³⁹

Mas a industrialização ficou restrita ao entorno da capital, Vitória. Além disso, percebe-se que, a partir do governo Elcio Álvares, as técnicas de planejamento no Espírito Santo ganharam um refinamento e status de “área técnica”. Houve uma institucionalização do sistema de planejamento e a Fundação Jones dos Santos Neves iria disponibilizar ao Executivo o saber técnico e os estudos necessários para levar adiante o desenvolvimento capixaba. Por meio do planejamento, os orçamentos anuais deveriam se adequar às prioridades anuais estabelecidas, permitindo uma relação de simbiose entre os recursos disponíveis e as metas desejadas. A criação da Seplan significou também a centralização do planejamento estadual, fazendo que o governo tivesse que consultá-la em caso de necessidade de liberação de verbas para investimentos diversos, principalmente aqueles de natureza infraestrutural. Isso acarretou numa descentralização das funções do Executivo, já que a natureza técnica da Seplan daria a ela autonomia administrativa para a elaboração de estudos e diagnósticos, tendo em vista aquilo que fosse produzido na Fundação. Ademais, com a criação da Seplan foi possível a gênese de programas setoriais e planejados, permitindo ações qualitativas e quantitativas de longo prazo por meio de estudos técnicos aprofundados, afinados às particularidades históricas e geográficas espírito-santense, ajudando adequar os recursos disponíveis às áreas vitais. Serviu também como instrumento de pressão junto ao Governo Federal, uma vez que seria possível pedir à União os recursos complementares necessários, tendo em vista os estudos e diagnósticos produzidos.

A conclusão das obras da Companhia Siderúrgica de Tubarão – CST demandou melhorias estruturais na Grande Vitória. A conclusão da Segunda Ponte, ligando Vitória, Vila Velha e Cariacica, permitiu a dinamização das exportações pelo Porto de Vitória e uma maior circulação de mercadorias e pessoas. Outro fato que merece destaque da política desenvolvimentista pensada no governo Elcio Álvares foi o início da construção da Terceira Ponte, nova ligação entre a ilha-capital Vitória e o município de Vila Velha, no continente, cujo contrato foi assinado pelo governo e a União em 1978.

³⁹ BRANDÃO, 1983, p.89.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O projeto desenvolvimentista e as propostas de planejamento não foram unânimes em solo capixaba. Atenderam aos anseios do bloco histórico que se tornou hegemônico no aparelho de Estado. Em um primeiro momento, o projeto posto em prática tinha o propósito de aprimorar e expandir a infraestrutura existente, através da construção de estradas, expansão dos portos, aumento da oferta da energia elétrica e incentivos diversos à agroindústria e às atividades primárias tradicionais. Era uma plataforma mais adequada à realidade histórica local, que esperava, em última instância, minimizar os efeitos da erradicação dos cafezais e promover ações que permitissem a “fixação” do homem no campo e o aumento da oferta interna de gêneros primários.

Com o golpe cívico militar de 1964 tal projeto foi reformulado. Em seu lugar se introduziu um modelo que esperava fixar no solo capixaba a grande empresa oligopolista estrangeira. Na região do entorno de Vitória, um grande parque industrial se materializou, privilegiando a associação do capital público com o privado, dando ao Estado um papel complementar no grande capitalismo oligopolista internacional, já que os bens aqui produzidos eram destinados ao mercado externo, principalmente aqueles oriundos da celulose e da siderurgia. O planejamento local foi sistematizado com a criação da Secretaria do Planejamento (Seplan), durante o governo de Élcio Álvares. Houve um esvaziamento do Executivo, dado que os técnicos do Codec e do Bandes foram dirigidos para a Fundação Jones dos Santos Neves, órgão criado para formular os estudos de natureza técnica.

Tais considerações nos permitem estabelecer algumas conclusões. Em primeiro lugar, é possível inferirmos que o planejamento no Espírito Santo foi resultado de interesses dos grupos políticos que se alternaram no comando do Executivo estadual. As propostas tinham o propósito de adequar a economia local a um projeto específico de governo. Na maioria das vezes ele foi excludente, já que as estruturas históricas ligadas aos grandes latifúndios não foram revistas. O que se vê, hoje, é que grande parcela do território capixaba, principalmente na região norte, é composta por grandes pastos ou extensas áreas com plantações de eucalipto, os famosos “desertos verdes”. O mesmo começa a ser percebido nas regiões sul e serrana.

Por outro lado, a classe política capixaba não desenvolveu um projeto de integração regional plena do Espírito Santo. Muitas vezes, as tentativas eram de agradar os redutos eleitorais, mantendo um projeto modernizador, por meio de um planejamento relativo, com grande viés conservador, isto é, eleitoreiro mesmo, muitas vezes legitimando os interesses do capital agrário conservador.

Mesmo o discurso modernizador, por meio da industrialização, foi contraditório. Ele foi formulado por uma elite dirigente que trabalhou a serviço e em benefício do grande capital, local ou internacional. O planejamento, com raras exceções, não teve um interesse social e econômico amplos, já que apenas alguns setores dinâmicos foram privilegiados. Políticas públicas orientadas para as pequenas e médias propriedades agrícolas foram praticamente esquecidas, não gerando ações que pudessem mitigar os efeitos deletérios do êxodo rural em longo prazo. Houve um esvaziamento do meio rural e um inchaço das periferias urbanas, principalmente na região do entorno da Grande Vitória, região privilegiada dos grandes projetos.

A rápida industrialização trouxe melhorias significativas para o Espírito Santo. Mas ela não foi capaz de gerar uma classe política renovada. Tudo isso impediu a gênese de políticas globais, e as antigas técnicas de planejamento regionais não conseguiram promover uma integração plena e mitigar os efeitos da grande monocultura, especialmente no norte do Estado. Além disso, vivemos uma distribuição de renda desigual, e as periferias sofrem com os efeitos da violência e da inexistência de políticas públicas efetivas de emprego e renda.

REFERÊNCIAS

FONTES

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei n. 1.613, de 12 de fevereiro de 1961. *Diário Oficial do Espírito Santo*, Vitória, ES, n. 10.639, 12 de fevereiro de 1961, Seção I, p. 1.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Governador, 1967–1971 (Dias Lopes). *Desafio e resposta: desenvolvimento do Estado do Espírito Santo, 1967–1970*. Rio de Janeiro: Artenova, 1971.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Governador, 1967–1971 (Dias Lopes). *Projeto de viabilidade de implantação de um programa de estradas vicinais*. Vitória: Assessoria Técnico-Econômica Agroindustrial, s.d.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto n. 831-N, de 7 de maio de 1976. Dispõe sobre a criação da Fundação Jones dos Santos Neves. *Diário Oficial do Espírito Santo*. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/>. Acesso em: 23 jan. 2014.

OBRAS GERAIS

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BITTENCOURT, G. *Formação econômica do Espírito Santo: o roteiro da industrialização*. Vitória: Departamento Estadual de Cultura do Espírito Santo, 1987.

_____. *Esforço industrial na república do café: o caso do Espírito Santo (1889–1930)*. Vitória: FCAA, 1982.

_____. *Espírito Santo: a indústria de energia elétrica (1889–1978)*. Vitória: IHGES, 1984.

_____. *História geral e econômica do Espírito Santo: do engenho colonial ao complexo fabril-portuário*. Vitória: Multiplicidade, 2006.

BRANDÃO, M. V. *Fundações públicas de planejamento*. 1983. 122 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1983.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; REGO, J. M. (Org.). *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. São Paulo: Editora 34, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Método y pasión en Celso Furtado*. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 84, p. 21, diciembre de 2004.

DENYSARD, O. A.; SAYAD, J. *O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968–1970)*. In: MINDLIN, B. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

FUKUDA, R. F. *Estado e políticas públicas: industrialização e fragmentação social – o caso de Anchieta e Guarapari (1960–2004)*. 2012. 146 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

FURTADO, C. *O Brasil pós-“milagre”*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

_____. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

LOSADA MOREIRA, V. M. *Brasília: a construção da nacionalidade: um meio para muitos fins*. Vitória: Edufes, 1998.

MADUREIRA, E. M. P. Desenvolvimento regional: principais teorias. *Revista Thêma et Scientia*, v. 5, n. 2, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.fag.edu.br/upload/arquivo/1457726705.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2015.

MARQUES RIBEIRO, T. R. *Das missões à Comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão-Abbink” (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951–1953)*. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

MEDEIROS, A. C. d. *Espírito Santo: a industrialização como fator da desautonomia relativa*. 1977. 177 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977.

MENDONÇA, S. R. d. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

OLIVEIRA, U. J. d. *Configuração político-partidária do Estado do Espírito Santo no contexto do regime militar: um estudo regional acerca das trajetórias de Arena e MDB (1964–1982)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2013.

PRADO JÚNIOR, C. *História econômica do Brasil*. 42. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RIBEIRO, D. A. *O elo perdido: o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo – Codec (1950–1980)*. 2016. 302 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

ROCHA, H. C.; MORANDI, Â. M. *Cafeicultura & grande indústria: a transição no Espírito Santo (1955–1985)*. Vitória: FCCA, 1991.

VIEIRA, J. E. *30 anos das finanças públicas do Estado do Espírito Santo (1967–1998): sua história, crises e consequências*. Vitória: Edição do Autor, 1998.

VIZENTINI, P. G. F. *Relações exteriores do Brasil (1945–1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

Recebido em: 31/07/2025 – Aprovado em: 06/01/2026.