

## O ESPÍRITO SANTO FACE À LOGÍSTICA DE EXPANSÃO DA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE (CVRD)

*Marta Zorzal e Silva*

Professora Adjunta do Departamento de Ciências Sociais da UFES

### INTRODUÇÃO

Atualmente vive-se no Espírito Santo uma nova onda de euforia e ufanismo em torno das perspectivas de crescimento econômico desencadeadas, sobretudo, a partir da descoberta de petróleo no litoral capixaba. Nos anos 70, clima de otimismo e positividade semelhante foi vivenciado, diante das decisões tomadas, especialmente no âmbito da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), de implementação de diversos projetos de investimentos industriais, na área de siderurgia e celulose, de infra-estrutura portuária e de logística de transportes, conhecidos como os grandes projetos de impacto.

Do ponto de vista político-institucional, o momento é outro. Não estamos mais na era da ditadura militar, que, via Estado burocrático-autoritário, capitaneou através das grandes corporações estatais decisões de investimentos que modificaram profundamente a face da economia brasileira e de forma muito particular a da “economia capixaba”.

Também mudou substancialmente o *padrão estratégico* que regeu a ação interventora do Estado brasileiro no pós Guerra, conhecido como padrão desenvolvimentista de crescimento econômico. Este caracterizou-se pela simbiose constituída entre empresários nacionais, corporações multinacionais, tecnoburocracias públicas – Executivo Federal e Executivos Estaduais – e empresas estatais, na construção da sociedade industrial moderna no Brasil; cuja dinâmica esteve predominantemente mediada e articulada pelas corporações estatais.

As teias de relações constituídas entre Estado e mercado, neste circuito, marcaram a singularidade do modelo de desenvolvimento brasileiro que residiu na “privatização” da estrutura do Estado, na medida em que decisões sobre grandes investimentos públicos passaram por fora do debate na esfera pública e da transparência própria à arena política da *res publica*. Significa dizer que essas decisões não foram objeto de discussão e de maior envolvimento da sociedade civil, no sentido de se avaliar tanto a alternativa de investimento como os impactos econômicos, sociais e ambientais para o desenvolvimento das regiões onde eles estavam sendo implantados.

Assim é que, regido pela lógica do Estado desenvolvimentista e do regime burocrático-autoritário, a partir dos anos 60 e, principalmente, durante a década de 70, foram realizados no espaço regional do estado do Espírito Santo grandes investimentos nos setores portuário, siderúrgico, de madeira e celulose, telecomunicações, transportes, entre outros, ao lado de uma intensa modernização do setor agrário. Em razão de sua magnitude, tais investimentos transformam radicalmente a face da economia e da sociedade capixabas, em curto espaço de tempo. Isto é, de uma economia primário-exportadora fundada na monocultura cafeeira, até meados dos anos 60, em menos de 20 anos o Espírito Santo transitou para uma economia urbano-industrial moderna e, ao mesmo tempo, intensamente articulada a segmentos dinâmicos da economia internacionalizada no mercado mundial, já nos anos 80.

Embora já se tenham produzido diversos estudos que buscam enfocar os impactos sociais e econômicos resultantes dessas mudanças aceleradas numa economia pouco diversificada e de reduzida magnitude como era a do Espírito Santo até o limiar dos anos 70, pouca atenção tem sido dada aos aspectos políticos e institucionais mais gerais que circunscreveram a conjuntura desse período histórico. O que se pretende trazer à luz do debate, neste artigo, é uma reflexão sobre os elos e conexões que se estabeleceram entre a trajetória de desenvolvimento em curso no espaço regional e sua interação/intersecção com a estratégia nacional-desenvolvimentista de modernização capitalista da sociedade brasileira, via industrialização por substituição de importações. Nesse sentido, o foco da análise está centrado, de um lado, no contexto político-institucional no qual ocorreram os principais processos decisórios que conduziram às transformações abruptas e concentradas no tempo, e de outro lado, na natureza dos interesses e das estratégias políticas dos principais atores e instituições que protagonizaram tal processo.

O argumento que pretendo desenvolver aponta duas vertentes de raciocínio. De um lado, no limiar dos anos 60 explicitou-se de forma contundente uma



crise do modelo produtivo baseado na pequena propriedade auto-subsistente, fundada no trabalho familiar e na ausência de técnicas mais elaboradas de produção, que até então havia dado o tom do desenvolvimento econômico e social do Espírito Santo. De outro lado, o fato de no início dos anos 40, no contexto da Segunda Guerra, ter sido criada pelo Estado brasileiro, por razões estratégicas, a Companhia Vale do Rio Doce, localizada operacionalmente no território capixaba, implicou, do ponto de vista do devir histórico, uma decisão política que, no longo prazo, redefiniria a forma de inserção do Espírito Santo no contexto da economia brasileira.

Como o eixo da argumentação está centrado em grande parte nos vínculos entre mudanças na esfera socioeconômica e mudanças na institucionalidade política resultantes dos processos de modernização capitalista, a análise está estruturada em três seções. A primeira focaliza a relação entre modernização capitalista e regime político, com especial ênfase para a relação entre economias de desenvolvimento capitalista retardatário e regimes autoritários. Com este enfoque, são examinados os traços que conformaram o padrão de relações Estado/sociedade constituído no Brasil na esteira do processo de construção da ordem industrial moderna e da sociedade de massas.

A segunda analisa a trajetória de crescimento da Companhia Vale do Rio Doce com o objetivo de mostrar as estratégias empresariais da estatal como contraface da estratégia do Estado desenvolvimentista brasileiro. A intenção é evidenciar as implicações das decisões de investimentos da estatal para a região do Espírito Santo.

A terceira focaliza a conjuntura de crise da economia cafeeira capixaba, evidenciada a partir de meados dos anos 50, destacando a forma como a sobreposição do aprofundamento da estratégia desenvolvimentista, levada a efeito sobretudo a partir do governo de Juscelino Kubitschek, e a simultânea estratégia de expansão da CVRD no mercado transoceânico de minério de ferro, reorientou de maneira decisiva o curso da trajetória em que se realizava a modernização capitalista na região do Espírito Santo.

## MODERNIZAÇÃO CAPITALISTA: TRAÇOS DO PADRÃO DESENVOLVIMENTISTA

As formas distintas de desenvolvimento do capitalismo, quer nos países centrais quer nos países periféricos, marcaram diferentes formatos de

institucionalização da tensão sempre presente na relação Estado/sociedade, caracterizando tipos específicos de aparatos de Estado e de regimes políticos. No cerne das diferentes formas, estão as soluções encontradas em cada estágio da expansão capitalista para regular e intermediar as relações Estado/sociedade, especialmente, entre Estado e economia nos diferentes países.

No plano teórico, a análise desses diferentes processos ensejou a construção de diferentes perspectivas visando apreender as especificidades da forma de Estado e seu respectivo papel nas diversas vias de desenvolvimento. A ênfase, ora no mercado, ora no Estado como princípio determinante da relação, produziu como resultante teorias de cortes distintos, as quais vêm marcando o debate político ideológico ao longo do tempo. Estas, em grandes linhas, podem ser resumidas nas vertentes que caracterizam o ideário liberal e neoliberal, de um lado, e aquelas que caracterizam a vertente estatista e neo-estatista, de outro. É nesta última que se destaca a modalidade conhecida como desenvolvimentista.

Sem aprofundar os termos destes debates e suas implicações para os processos de mudança política e de modernização econômica, ocorridos nos mais diversos países que seguiram a rota no rumo da industrialização, é importante frisar que o adjetivo *desenvolvimentista* tem sido associado a Estados em que tal processo se verificou de forma tardia – França, Alemanha, Itália e Japão – e naqueles considerados retardatários, tais como os países da América Latina e do Sudeste Asiático, em relação aos países considerados originários: Inglaterra e Estados Unidos. Com a intenção de mostrar as possíveis conexões entre sistemas econômicos e sistemas políticos, SCHNEIDER (1999) construiu um quadro analítico incluindo a maioria dos sistemas econômicos e políticos mais estáveis do século XX, por meio do qual mostrou que, embora a maioria dos Estados dos países de desenvolvimento capitalista tardio ou retardatário se localize na categoria de regimes autoritários, casos como os da Alemanha nazista e da Itália fascista, e de outros países como França e Japão (pós guerra), caracterizados por regimes democráticos, também assumiram a forma desenvolvimentista.

Em síntese, o que a literatura destaca em relação aos países de desenvolvimento capitalista tardio é que, se do ponto de vista do sistema político pode ser encontrada uma diversidade de situações, do ponto de vista do papel do Estado na economia, isto é, da relação Estado/mercado, há uma relativa semelhança dos sistemas, na medida em que, na maioria desses países, os Estados assumiram papel de destaque na construção da ordem industrial moderna.



Isto posto, vale destacar que a teorização em torno da noção de *Estado desenvolvimentista* surgiu muito recentemente, ligada aos estudos que visam explicar o desenvolvimento industrial acelerado do Japão e demais países do Leste Asiático, no pós-guerra, em confronto com países ocidentais desenvolvidos, como uma teoria de médio alcance. A literatura existente, em especial sobre os processos de industrialização ocorridos entre os anos 70 e 80 nos países do Leste Asiático (Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura, os chamados NIC's), chama atenção para o papel proeminente aí assumido pelo Estado. O eixo da argumentação está centrado na avaliação do grau em que a intervenção direta do Estado contribuiu para que eles obtivessem extraordinário desempenho econômico. Desse ângulo, observa-se que tais Estados nacionais “não só não foram omissos, como assumiram, em parceria com os grupos industriais emergentes, responsabilidades crescentes de direção e coordenação das estratégias de desenvolvimento então desencadeadas” (DINIZ, 2000, p. 9).

Por outro lado, de acordo com SCHNEIDER (1999), embora os termos desenvolvimentista, nacional-desenvolvimentismo e Estado desenvolvimentista tenham um amplo lastro no debate das ciências sociais e econômicas sobre o problema do desenvolvimento da América Latina, antecedendo a teorização produzida no Leste Asiático, não se chegou a produzir uma coerente sistematização teórica em torno das funções do Estado desenvolvimentista nesse debate. Aqui predominou muito mais uma ideologia desenvolvimentista preconizando a necessidade da industrialização e da intervenção do Estado para promovê-la, do que uma teorização sobre este tipo de Estado e de suas relações com a economia e com a política.

Mas isso não significa que os efeitos das ações orientadas pelo desenvolvimentismo não tenham se tornado pertinentes e constituído uma modalidade de relação Estado/sociedade moldada por pelo menos três pressupostos básicos. Estes, alicerçados, em primeiro lugar, na idéia de que a industrialização, *per sí*, conduziria o país a um estágio de desenvolvimento em que seriam superados os problemas de desigualdades tanto sociais quanto regionais. Segundo, na idéia de que a ação do Estado se faria pautada em critérios de racionalidade técnica, o que lhe conferia um considerável grau de autonomia em relação aos diferentes interesses e valores dos distintos grupos e classes sociais. Terceiro, na forte crença de que por meio das técnicas e conhecimentos produzidos pela ciência econômica se poderia reconhecer as necessidades do desenvolvimento e os meios pelos quais se poderia chegar a ele (SILVA, 2000, p.79)

De qualquer modo, é importante destacar que a idéia de *Estado Desenvolvimentista* tem suas raízes vinculadas a realidades históricas profundamente distintas, tanto no tempo como no espaço. Na verdade, o que essas formulações têm em comum é uma construção feita a partir da observação de realidades empíricas distintas e nelas, as práticas constituídas visando adequar meios para obter fins racionalmente defensáveis, tais como a construção do Estado e da autonomia nacional. Estas, calcadas numa estratégia de desenvolvimento econômico cuja proposição política básica é a industrialização capitalista planejada e coordenada pelo Estado.

A legitimidade para esta modalidade de ação estatal foi construída a partir das teorias do desenvolvimento. Produzidas no pós-guerra, estas sistematizaram a idéia de que os aparatos de Estado podiam ser usados para promover o desenvolvimento capitalista nos países periféricos. *O principal encargo do Estado era acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento de infra-estrutura necessária à urbanização* (EVANS, 1993, p. 107).

Embora as trajetórias de cada um dos países que seguiram essa modalidade contenham especificidades que os singularizam frente aos demais, pode-se afirmar que a dimensão econômica dos processos sociais, expressa na premissa do desenvolvimento industrial, assumiu *status* predominante na capacidade estratégica dos Estados e dos governos para administrar o exercício político – de conflito e de cooperação – no interior das diversas sociedades e nas suas relações com o sistema internacional (CONTRERAS, 1994, p. 11).

Em que pese o fato do período pós-guerra ter sido marcado, em termos do desenvolvimento capitalista, em geral, pela hegemonia do consenso estatista, o que produziu, além de muitas variantes empíricas, quer nos países desenvolvidos quer nos países em desenvolvimento, uma ativa e crescente intervenção do Estado na economia, tal quadro ideológico e intelectual reforçou os fundamentos intervencionistas da estratégia desenvolvimentista, tanto nos países da América Latina como nos do Leste Asiático. Assim, apesar das diferenças entre esses países (Asiáticos e Latinos), o traço comum que permite considerá-los enquanto pertencentes a uma mesma categoria analítica está no caráter intervencionista da relação Estado/mercado.



## ESPECIFICIDADES DO CASO BRASILEIRO

Como é sabido, a partir dos anos 30 até 45, sob a direção de Getúlio Vargas, com forte apoio dos militares instaurou-se um regime ditatorial no Brasil. Nesse período, notadamente, na fase do Estado Novo (1937/45) a face institucional do Estado foi modificada via criação de novos órgãos, aumento da intervenção do Estado na economia, mudanças qualitativas nos gastos do governo e na relação Estado/sociedade. Gradativamente o Estado nacional passou a constituir-se em núcleo organizador da sociedade e alavanca da construção industrial no país (SALLUM Jr., 1996, DRAIBE, 1985). Por meio desse processo efetivou-se a construção da estrutura institucional que caracterizaria o *Estado desenvolvimentista brasileiro*, vigente entre os anos 30 e 80, considerados de pleno funcionamento desse modelo.

A forma como se equacionou o problema da mudança institucional na conjuntura de crises e de mudanças políticas e econômicas dos anos 30 acabou gerando um Estado que incorporou a dualidade presente na persistente tensão entre permanência e mudança, que caracterizava a expansão capitalista na sociedade brasileira. O preço da transição sem rupturas, da perspectiva da construção dos elos e conexões entre Estado e sociedade, como já foi demonstrado pela literatura pertinente<sup>1</sup>, foi a produção de uma institucionalidade dual. Os pares dessa dualidade podem ser visualizados seja na edificação do sistema de regulação e controle; seja na produção de um aparato organizacional dicotômico, resumido na fórmula: administração direta, de um lado, e administração indireta de outro; seja na forma de incorporação política das elites e das massas; seja no redesenho do pacto federativo da nação.

Do ponto de vista da constituição dos aparatos de intervenção e de regulação da relação Estado/mercado, tal estratégia conduziu à formação de *bolsões de eficiência* no interior da burocracia estatal. Assim, ao invés de uma profunda reforma visando a dotar a estrutura institucional do Estado, em construção, de uma efetiva autonomia assentada na sociedade, se realizaram reformas parciais que combinaram elementos de conservação e de mudança. A dualidade produzida na dinâmica de funcionamento do Estado constituiu

1. Ver, entre outros: Draibe, S. (1985); Santos, W. (1993); Sallum Jr., B. (1996); Fiori, J. L. (1993 e 1995) Nunes, E. (1997).

o traço singular que define o caráter *intermediário* que qualifica o caso brasileiro, de acordo com a interpretação de EVANS (1993, 1995).

Na medida em que a intervenção estatal no Estado desenvolvimentista é predominantemente orientada para impulsionar a industrialização, a estratégia implícita no caso brasileiro foi a de associar capitais locais ao capital estrangeiro para atender e expandir o mercado interno, via substituição de importações, visando construir, assim, um sistema industrial nacionalmente integrado. Para tanto, o Estado participou diretamente, mediante a constituição de um setor produtivo estatal por meio do qual gerou infra-estrutura básica para a indústria, ao mesmo tempo em que estimulou o setor privado a substituir importação de bens industriais por meio de mecanismos de proteção tarifária, subsídios e outros incentivos. Como resultante, a ação do braço empresarial do Estado foi fundamental para a modernização capitalista brasileira, na medida em que constituiu diversos setores industriais e de serviços. Entre eles destacam-se os seguintes: siderúrgico, petróleo e petroquímica, produção e fornecimento de energia elétrica, telecomunicações, vias de transportes, entre outros.

Cabe salientar, no entanto, que as especificidades apontadas não reduzem o potencial profundamente transformador que a trajetória desenvolvimentista teve sobre a economia e a sociedade brasileira. Nos cinquenta anos compreendidos entre 1930 e 80, caracterizados por intervenção pública e crescimento contínuo, constituiu-se no Brasil uma economia industrial relativamente integrada pela ação de capitais estatais, associada aos capitais privados nacionais e estrangeiros. Por seu turno, o Estado, para cumprir seu papel desenvolvimentista, criou uma ampla e complexa institucionalidade, ao tempo em que montou extensas burocracias econômicas para atuarem como produtoras e coordenadoras dos grandes blocos de investimentos e principais agentes de centralização financeira (FIORI, 1993).

Neste último aspecto reside um fator de importância crucial para as mudanças verificadas principalmente a partir do golpe de 1964, que instaurou o regime burocrático-autoritário. Trata-se das redes de relações constituídas entre empresários nacionais, corporações multinacionais, tecnoburocracias públicas – Executivo Federal e Estadual – e empresas estatais no referido processo de modernização, cuja dinâmica esteve predominantemente mediada e articulada pelas empresas estatais via sistema corporativo de intermediação de interesses.

Por meio dessas redes, de acordo com DINIZ (1992, 2000), institucionalizou-se a prática da negociação compartimentada entre grupos econômicos e o Estado, cuja lógica transformou o Executivo em arena



privilegiada para o encaminhamento das demandas empresariais. Consolidou-se, dessa forma, o estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente, o qual reforçaria a concepção acerca da supremacia da abordagem técnica conduzindo à ascensão de economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do desenvolvimento capitalista nacional. Com isso, as negociações entre os setores público e privado se realizariam nessa arena, sem a interferência de forças externas, portanto, protegidas do jogo político dos demais interesses e longe dos mecanismos de controle público próprios das sociedades democráticas.

É, portanto, a partir deste ângulo que será focalizada, a seguir, a interação entre a crise da economia capixaba evidenciada no final dos anos 50, com as mudanças decorrentes da orientação desenvolvimentista que, a partir de então, passaram a se refletir de forma incisiva sobre a região do Espírito Santo. O eixo analítico está centrado na forma como os atores relevantes, localizados especialmente nas agências governamentais e na estatal CVRD, via processos decisórios insulados, conduziram às radicais mudanças ocorridas na sociedade capixaba nos anos 70.

### O ESPÍRITO SANTO NO CONTEXTO DA ERA DESENVOLVIMENTISTA

Sem entrar em maiores considerações sobre os antecedentes históricos que conduziram o Espírito a permanecer praticamente inexplorado até o final do século XIX, é importante destacar que sua inserção como região economicamente relevante na economia brasileira se verificou a partir do ciclo da economia cafeeira. Dessa forma, tanto a ocupação territorial como a formação da sociedade está estreitamente ligada à expansão da cafeicultura que se consolidou via pequena produção rural, a partir da segunda metade do século XIX.

Diversos fatores de ordem econômica e política contribuíram para que se configurasse no Espírito Santo uma estrutura econômica amplamente apoiada na monocultura cafeeira, que ao longo do tempo consolidou Vitória como praça comercial capaz de polarizar os fluxos econômicos das demais regiões do estado. Dadas as características dessa economia, sua expansão se fez de forma lenta, respeitando a capacidade produtiva da organização familiar e da produção para subsistência. Na medida em que essa estrutura produtiva possuía baixa capacidade de acumulação, esse modelo produtivo trazia algumas

vantagens para os agricultores capixabas, ao proporcionar-lhes maiores resistências às crises cíclicas da economia cafeeira no mercado nacional e internacional. Tal resistência derivava do fato de as relações de produção estarem assentadas no trabalho familiar associado a parceria e a complementação com a produção de produtos alimentares para a subsistência familiar. Com isso, mesmo não obtendo lucros com o café nos períodos de crises, os pequenos produtores conseguiam se sustentar e se manter no campo, fatos que não ocorriam nos estados onde a produção era em grande escala e modernizada (Campos Jr. 1996, Rocha & Morandi, 1991).

Assim, além de caracterizar-se por ser resistente às crises, não contar com uso de tecnologias modernas e reduzida capacidade de acumulação, a economia cafeeira não possibilitou a constituição de uma infra-estrutura estadual de escoamento, comercialização, e mesmo de industrialização de maior porte no Espírito Santo. Como resultante, até meados dos anos 60 do século XX, o predomínio quase absoluto da agricultura cafeeira para a exportação era o principal traço característico da economia capixaba. Tais aspectos diferenciavam o Espírito Santo dos grandes centros produtores de café como São Paulo e Paraná, pois nesses estados a produção se dava em grandes propriedades, usando mão-de-obra assalariada, insumos químicos, mecanização, o que lhes permitia maior dinamismo e capacidade de acumulação.

A transição desse modelo primário exportador para uma economia urbano industrial tem início a partir da crise de preços do café no mercado internacional ocorrida a partir de meados dos anos 50. Tal crise se acirrou com a sobreposição do aprofundamento da estratégia desenvolvimentista, levada a efeito sobretudo a partir do governo de Juscelino Kubitschek, que impôs pesados custos ao saneamento da crise da economia cafeeira, especialmente, para o Espírito Santo. A confluência, de um lado, da crise de esgotamento da fronteira agrícola e das técnicas de produção, que já se esboçava no modelo produtivo monocultor e, de outro, da política de erradicação e demais medidas do Plano de Metas, configurou uma situação em que Espírito Santo foi um dos estados que proporcionalmente mais erradicou sua base cafeeira. Como consequência, à medida que o café foi erradicado, gerou-se ociosidade das terras agricultáveis, evasão populacional para outras regiões do País, notadamente para a região Norte – Rondônia e Acre – na busca de novas fronteiras agrícolas, as quais se abriam naquele momento; e disponibilização da mão-de-obra anteriormente assentada na pequena



propriedade cafeeira (Rocha, 1986; Rocha & Morandi, 1991; Souza, 1990, Zorzal e Silva, 1995).

Por outro lado, é no contexto da interação desses dois movimentos – crise da economia cafeeira e aprofundamento da estratégia desenvolvimentista via industrialização por substituição de importações – que a simultânea estratégia de expansão da CVRD no mercado transoceânico de minério de ferro, reorientou de maneira decisiva o curso da trajetória em que se realizava a modernização capitalista na região do Espírito Santo. Isto porque é exatamente no limiar dos anos 60 que as estratégias de crescimento e de reaparelhamento da CVRD têm lugar. Estas visavam, de um lado, a fazer face aos desafios da emergência no mercado mundial de ferro de novos grandes produtores – Austrália e África do Sul – e, de outro, a acompanhar as novas tendências que se esboçavam na indústria siderúrgica mundial. Como resultante, a região do Vale do Rio Doce (Minas Gerais e Espírito Santo), em especial, o Estado do Espírito Santo, passou a receber maciços investimentos da empresa para o reaparelhamento do complexo mina-ferrovia-porto e, na seqüência, para a montagem da indústria siderúrgica vinculada ao referido complexo.

Resumidamente, o aceleração das mudanças econômicas e sociais que passam a ocorrer no Espírito Santo, a partir dos anos 60, tem pelo menos três conjuntos articulados de fatores determinantes. Em primeiro lugar, hegemonzando os demais, estão aqueles oriundos da logística de transportes de cargas de longa distância, constituída pela CVRD e seus desdobramentos subsequentes em termos de adensamento industrial na região. Em segundo, estão aqueles oriundos da política de desenvolvimento industrial implementada pelo Governo Estadual, especialmente, a partir do Governo de Christiano Dias Lopes (1967/70). E, em terceiro, articulando os dois primeiros, está o aprofundamento da ação desenvolvimentista do Estado brasileiro, verificada sobretudo a partir do regime militar. É, portanto, na confluência desses processos que uma parcela do espaço territorial do Espírito Santo, notadamente, aquele de influência direta da CVRD, seria inserido nos novos circuitos de valorização do capital da economia internacionalizada, como espaço atrativo para realização de grandes investimentos pelo capital multinacional.

Focalizo no restante da análise apenas o primeiro fator mencionado – estratégia de expansão da CVRD – na medida em que já existem diversos estudos que tratam dos demais aspectos, os quais elucidam em grande parte a forma como aqueles processos induziram as transformações ocorridas no Espírito Santo. Embora esses fatores estejam profundamente inter-relacionados, a intenção é mostrar a forma como ação estratégica da CVRD se constituiu em

um importante vetor de mudanças que, no longo prazo, acabou por se sobrepor e reorientar as estratégias do Governo Estadual na condução dos rumos do desenvolvimento capixaba.

## A AÇÃO DA CVRD NO ESPÍRITO SANTO

O acompanhamento da trajetória de crescimento da Companhia Vale do Rio Doce, além de evidenciar as estratégias da estatal como contraface da ação do Estado desenvolvimentista brasileiro, permite mostrar as implicações das decisões de investimentos da estatal para a região do Espírito Santo.

A análise desses aspectos remete a uma reflexão sobre as tarefas específicas que o Estado desenvolvimentista conferiu à CVRD desde o seu nascedouro, qual seja, “... a de gerar divisas e, assim, ser um instrumento de desenvolvimento para o país” (Eliezer Batista, 1985). É, portanto, à luz dessa missão vinculada à estratégia de construção das bases para o desenvolvimento industrial da nação que se tornam inteligíveis as estratégias de expansão da empresa.

Com efeito, pelo menos até os anos 80, o percurso de crescimento e expansão da CVRD esteve estreitamente vinculado às estratégias do Estado desenvolvimentista para superar entraves da balança de pagamentos que se interpunham aos objetivos de industrialização por substituição de importações. Sob essa perspectiva, a análise das diversas fases de crescimento da empresa revela que ao mesmo tempo em que ela pactuou e repactuou, ao longo do percurso, sua autonomia financeira, gerencial e estratégica, definindo suas próprias diretrizes empresariais de crescimento, gerou crescimento transformador nas regiões de sua influência direta, constituindo-se, assim, em importante vetor de mudanças dessas regiões (Zorzal e Silva, 2001).

Como decorrência, resumidamente, a primeira década de vida da Vale foi marcada por vulnerabilidades e restrições diversas ao empreendimento. Estas derivadas dos diversos fatores que levaram à constituição da empresa, em 1942, cuja razão principal prendeu-se aos acordos estabelecidos, no contexto da 2ª. Guerra, entre Brasil, Estados Unidos e Inglaterra<sup>2</sup>. Porém, os anos 50 marcam

2. Os anos 40 foram consumidos na administração dos conflitos resultantes das ambigüidades de direção contidas no decreto de criação. O Artigo 6º, Inciso 3º, define que a diretoria seria constituída de 5 membros, composta por um presidente de nacionalidade brasileira, dois diretores de nacionalidade norte-americana e dois de nacionalidade brasileira. Este conflitos, somados ao fim da guerra, em 45, reduziu a urgência da necessidade de minério de ferro, ameaçando a sobrevivência da empresa.



uma fase de inflexão e de virada definitiva na história da empresa. A crise gerencial seria resolvida via redefinição dos seus estatutos<sup>3</sup>, e a emergência de uma conjuntura favorável no mercado transoceânico de minério de ferro, propiciada pela guerra da Coreia, ao lado de uma arrojada estratégia gerencial no sentido de consolidá-la como grande estatal capaz de gerar divisas para a nação, mudaria definitivamente o perfil da empresa. Esta estratégia conduziria a CVRD a realizar maciços investimentos integrados em infra-estrutura operacional – reconstrução da ferrovia Vitória-Minas, do porto de Vitória e aparelhamento das minas de Itabira – e a realizar uma ampla modernização dos procedimentos administrativos e gerenciais cuja resultante, ao mesmo tempo em que gerou as condições para seu crescimento, no longo prazo transformaria radicalmente o perfil socioeconômico dos municípios e unidades estaduais<sup>4</sup> de sua área de influência direta.

A etapa seguinte seria de integração vertical e de implantação da logística de transporte de carga de longa distância, cujos investimentos se efetivaram nos anos 60. Respalhada pelo crescimento e autonomia gerencial e financeira conquistada na fase anterior, a empresa realizou um intenso movimento de integração vertical, dominando todos os elos de sua cadeia produtiva – desde a produção e transporte do minério, passando pela venda até a entrega do produto para o consumidor final – sem intermediários. Além disto, realizaria, no limiar dos anos 60, os primeiros contratos de longo prazo (15 anos em média) com as empresas japonesas de siderurgia. Por meio destes, foi constituída, no dizer de Eliezer Batista, uma verdadeira ponte entre Brasil e Japão.

É importante destacar que, com essa estratégia, a CVRD viabilizou a modernização de toda sua infra-estrutura operacional de transporte, ao mesmo tempo em que se tornou pioneira em termos mundiais na área de logística de transporte de longa distância, revolucionando os padrões da época. Tal logística fundou-se na construção de navios para cargas combinadas (óleo/minério) de grande capacidade<sup>5</sup>, e na construção de portos simétricos em condições

3. O novo estatuto definindo que toda a diretoria seria constituída por brasileiros foi aprovado na Assembleia Geral Extraordinária realizada em 07/02/50.

4. O Estado do Espírito Santo exemplifica este processo, na medida em que a dinâmica do crescimento econômico estadual, a partir dos anos 60, passou a estar estreitamente vinculada aos impactos das estratégias de expansão da Vale em seu território.

5. À época o maior graneleiro tinha capacidade para transportar 35 mil toneladas. Com os acordos com o Japão foram construídos navios para transportar 100 mil toneladas e, posteriormente, ampliados para 250 e 300 mil/t. Hoje as dimensões dos navios estão limitadas em 500 mil toneladas.

operacionais equivalentes para receber os referidos navios tanto no Brasil como no Japão. Como resultante, foi construído no Brasil o Porto do Tubarão, em Vitória-ES, e constituída a subsidiária DOCENAVE para transportar o minério de ferro da empresa.

Além disso, a relevância dessa conexão com o Japão, construída numa conjuntura crítica de decolagem do processo reestruturação produtiva da indústria do aço, cuja consolidação nas décadas subsequentes provocaria desconcentração na geografia mundial de produção do aço, está no fato de que a CVRD acabaria sendo inserida no fulcro desse processo. Como resultante, a empresa daria volta por cima na situação de crise que se desenhava no mercado ferrífero no limiar dos anos 60, afirmando sua posição de líder no mercado transoceânico de minério de ferro. Ao mesmo tempo, a engenharia da logística de transportes, definida para solucionar problemas mútuos, porém distintos dos dois países, foi a grande invenção que revolucionou o transporte marítimo, a indústria naval e o sistema portuário então existente.<sup>6</sup>

Na seqüência, viria a etapa de diversificação e conglomeração da empresa que, ao lado da abertura de novas janelas de oportunidades no norte do país, especificou os rumos estratégicos da CVRD nos anos 70 e 80. Tendo já assegurada sua posição de líder no mercado mundial de ferro e, desfrutando, no plano interno, de ampla autonomia gerencial e financeira, ela moveu-se, desde o final da década de 60, no sentido da diversificação e conglomeração, via constituição de diversas empresas coligadas e associadas. Posteriormente, em meados dos 70, ampliou seu raio de atuação entrando nas áreas de minerais não ferrosos e de madeira e celulose. A realização desse percurso se fez basicamente via constituição de *joint-ventures*, o que conduzia a empresa a funcionar como *holding*, a partir de então.

Do ponto de vista da economia do Estado do Espírito Santo, região de influência direta da Vale, a infra-estrutura e a logística de transportes constituída pela empresa redefiniria as possibilidades da economia capixaba, cujos limites estiveram atados à monocultura cafeeira até meados dos anos 60. Isto na medida em que, na esteira de expansão da CVRD, outros projetos seriam atraídos para a região do Espírito Santo, tais como o da Companhia Siderúrgica do Tubarão – CST, o da Samarco Mineração S/A e o da Aracruz

6. Para uma exposição mais ampla sobre esse processo ver: Zorzal e Silva, 2001



Celulose S/A, além da expansão do complexo portuário do Espírito Santo, com a construção dos portos de Barra do Riacho (Aracruz-ES), e de Ubu (Anchieta-ES). Todos esses empreendimentos seriam negociados durante os anos 70, pela empresa e pelo Governo Federal em consonância com o Governo Estadual, e foram implementados entre 1970 e 1985. Além disso, todos seriam localizados no estado do Espírito Santo, na área de influência do complexo logístico ferroviário-portuário da CVRD.

Além das características já apontadas, esses investimentos industriais expressam ainda duas outras que os tornam particularmente singulares, principalmente, por demonstrar o caráter do perfil industrial constituído no Espírito Santo. A primeira está no fato de que, devido ao porte dos investimentos envolvidos, esses projetos não tiveram a participação do capital privado local. Foram articulados e implementados pelo Governo Federal, via empresas estatais, especialmente pela CVRD, associada ao grande capital privado nacional ou estrangeiro, e, em alguns casos, exclusivamente por capitais privados, especialmente estrangeiros, como é o caso da Samarco (Rocha, 1998).

A segunda refere-se às profundas ligações desses empreendimentos com o mercado internacional. Estudos revelam que em torno de 90% da produção dessas indústrias destinavam-se ao mercado externo (Rocha, 1998). Com esse nível de abertura e de vínculos com o mercado externo, o Espírito Santo acabaria se constituindo num dos espaços regionais brasileiros onde as tendências à globalização se manifestariam de forma contundente, principalmente, nos anos 90, quando tais tendências se apresentariam de forma mais clara. Especialmente no que tange à questão da emergência de sub-regiões nacionais, nas quais as “vantagens competitivas construídas” passam a ter um papel cada vez mais determinante nas estratégias empresariais do que os custos dos fatores produtivos, as transformações descritas são particularmente relevantes.<sup>7</sup>

Os impactos sinérgicos resultantes dessa estratégia de crescimento sobrepostos, no caso do Espírito Santo, a uma economia em que evidenciava uma forte crise do modelo produtivo, produziu como efeito um reordenamento de grande magnitude no espaço regional. Com isso, o período compreendido entre os anos 50 e 80 marca a fase em que o Espírito Santo sofreu uma radical

7. Sobre o conceito de “vantagem competitiva construída” ver Baumann (1996)

mudança em sua estrutura econômica, saindo de uma economia ancorada na monocultura cafeeira, em crise, para uma economia industrial, com a presença de grandes complexos industriais exportadores.

Em grandes linhas, essa transformação pode ser visualizada sob a ótica de seu significado tanto em termos das potencialidades econômicas criadas, como em termos das dificuldades e desafios gerados na esfera social, política e ambiental.

Do ponto de vista econômico, os investimentos mencionados geraram crescimento transformador das bases pretéritas e janelas de oportunidades que colocam o Espírito Santo, hoje, como região competitiva com potencial de atratividade para novos investimentos. Estes têm como importante vetor a expansão daqueles investimentos industriais e a qualidade da infra-estrutura – Ferrovia Vitória-Minas e sistema portuário – que está na base da logística de transportes de cargas de longa distância constituída . Portanto, potencialidades construídas no passado recente que, na era contemporânea dos mercados globalizados, representam vantagens competitivas diferenciais no quadro que informa a racionalidade das empresas.

Isto, sobretudo, se considerarmos que os *atributos construídos* – qualificação de mão-de-obra, facilidades de comunicação, facilidades de transportes, entre outras, mais do que a disponibilidade de recursos naturais e de mão-de-obra barata é o que conta na decisão das empresas na localização de suas atividades em termos mundiais.

Porém, como conseqüência da forma excludente e elitista de como se efetivou este processo de crescimento e transformação econômica, uma série de impactos negativos se fizeram sentir especialmente no âmbito da estrutura social, tanto no que tange à forma de inserção das diversas classes sociais no referido processo, como no que se refere ao problema do atendimento às demandas sociais por saúde, educação, segurança, habitação, etc. que cresceram exponencialmente.

Quanto à forma de incorporação dos diversos segmentos sociais então presentes no ES se verificou um processo de inclusão subalterno, no sentido de que o eixo dinâmico das mudanças se efetivou a partir de determinações não vinculadas às atividades produtivas locais. De fato, enquanto as elites locais se digladiavam em razão da crise da economia cafeeira dos anos 60, ao mesmo tempo em que criticavam o reduzido impacto exercido pela CVRD na dinâmica econômica estadual, não percebiam que *novos vetores* de crescimento estavam se estruturando a partir daquela estatal. De fato, estes eram decorrentes das estratégias de expansão e crescimento da CVRD, através



das quais se articularam interesses econômicos que iam muito além das fronteiras políticas do Espírito Santo, ou mesmo de sua região de influência. Refiro-me ao encontro entre a estratégia de desenvolvimento econômico brasileira e a estratégia de expansão da indústria siderúrgica japonesa ocorrida nos anos 60.

Em suma, significa dizer que os desafios que se colocavam à sobrevivência da CVRD, enquanto exportadora de minério, ao lado das profundas mudanças que se verificavam no mercado mundial produtor de aço, conduziram ao estreitamento das relações Brasil/Japão através da CVRD. As soluções encontradas, pela parceria constituída, em termos de logística de transporte visando transformar distâncias físicas em distâncias economicamente viáveis, revolucionaram o sistema de transporte marítimo e portuário então existente em nível mundial.

Como resultante, no longo prazo, *se constituíram os vetores* que inseririam a economia capixaba numa lógica bastante distinta do padrão que simultaneamente estruturou a economia brasileira, cujos traços caracterizam hoje os fortes vínculos do ES muito mais com o mercado externo do que com o mercado interno. Mais do que isso, tais processos efetivados no passado recente estruturaram as janelas de oportunidades e os horizontes que se desenham em termos de tendências futuras. É, pois, sobre estes aspectos que se deve focar a reflexão quando se adiciona àquelas janelas novas possibilidades derivadas da descoberta do petróleo, que, como na fase anterior, articulam-se a interesses que estão muito além das fronteiras do ES.

*No cenário atual*, o que se observa em relação à incorporação da sociedade capixaba e à distribuição dos benefícios produzidos pelo crescimento, resultantes da mudança de rota ocorrida nas últimas décadas, é a perpetuação da inserção subalterna e apropriação muito desigual dos benefícios gerados.

A incorporação social se faz na margem do processo de crescimento, tanto para as classes empresariais como para as classes trabalhadoras. O sistema educacional capixaba no passado não estava preparado para atender as novas demandas de qualificações que o processo de transformação da base econômica gerou. Na verdade, ele constituiu-se e expandiu-se paralelamente às transformações ocorridas aceleradamente na base econômica. A própria CVRD e demais empresas constituídas em seu entorno investiu muito na qualificação de sua força de trabalho. Como consequência das condições mesmas em que este surto de crescimento se efetivou, tanto o empresariado local como as classes médias e trabalhadoras foram inseridas na margem, isto sem falar no amplo contingente de excluídos que constituem os grandes bolsões de pobreza

do estado. A resposta à pergunta sobre quem são os grandes beneficiários deste processo de crescimento nos diz que não são, prioritariamente, os capixabas.

• • •

#### BIBLIOGRAFIA

BAUMANN, R. *Uma visão econômica da globalização*. In.: BAUMANN, R. (Org.). *O Brasil e a economia Global*. Rio de Janeiro: Campus : SOBEET, 1996, pp. 33-51

CAMPOS Jr., C. *O novo arrabalde*. Vitória : PMV, SMCT, 1996.

CONTRERAS, A. E. C. *Os desbravadores: a Petrobrás e a construção do Brasil industrial*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: ANPOCS, 1994.

DINIZ, E. A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado. In: *Revista de Sociologia e Política*, nº. 14, p. 7-28, jun. 2000

DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1985;

EVANS, P. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Pinceton University Press, 1995, 323 p.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. In: *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, n. 28/29, 1993, p. 107-156.

EVANS, P. *A tríplice Aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro : Zahar, 1980.



FIORI, J. L. *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995;

FIORI, J. L. *Para uma economia política do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: UERJ/IMS, *Série Estudos em Saúde Coletiva*; n.º. 41, Maio 1993.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed.; Brasília : ENAP, 1997

PEREIRA, G. H. *Política Industrial e localização de Investimentos: e o caso do Espírito Santo*. Vitória : EDUFES, 1998.

ROCHA, H C. A crise do Café gera a expansão da indústria. In: *Revista do Instituto Jones dos Santos Neves*, Ano IV, n.º 01, Jan./Mar., p.25 a 27, 1986.

ROCHA, H. C. Formação econômica do Espírito Santo e sua lógica empresarial. In: VASCONCELLOS & DAVEL (Org.). *Inovações organizacionais e relações de trabalho: ensaios sobre o Espírito Santo*. Vitória : EDUFES, p. 33-75, 1998.

ROCHA, H. C.; MORANDI, Â. *Cafecultura e Grande Indústria: a transição no Espírito Santo 1955/1985*. Vitória : FCAA, 1991.

SALLUM Jr., B. *Labirintos: Dos Generais à Nova República*. São Paulo: DCS/FFLCH/USP: HUCITEC. 1996;

SANTOS, W. G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993;

SCHNEIDER, Ben R. The Desarrollista State in Brasil and Mexico. In.: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). *The Developmental State*. London: Cornell University Press, 1999, p. 276-305.

SILVA, R. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. In: *Revista de Sociologia e Política*, n.º. 14, p. 77-101, jun. 2000

SOUZA, Hildo M. *A modernização violenta: principais transformações na agricultura capixaba*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-

Graduação em economia, Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas/SP, 1990. (mimeo)

ZORZAL E SILVA, M. *Espírito Santo: estado, interesses e poder*. Vitória : FCAA / SPDC, 1995,

ZORZAL E SILVA, M. *A companhia Vale do Rio Doce no contexto do Estado desenvolvimentista*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2001. (mimeo)