

ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESPÍRITO SANTO: A CRISE ECONÔMICA DA DÉCADA DE 1960, O CONSENSO DE NECESSIDADES E O GOVERNO CRISTIANO DIAS LOPES (1967-1971).

Arlindo Villaschi Filhoⁱ
PPGECO - UFES

Ednilson Silva Felipeⁱⁱ
Departamento de Economia - UFES

Ueber José de Oliveiraⁱⁱⁱ
Doutorando em Ciência Política - UFSCAR

RESUMO: O objetivo do presente trabalho é analisar o crise e a desorganização produtiva a que foi submetida a economia local em circunstâncias caracterizadas pelo Programa de erradicação dos cafezais, implementado pelo Governo federal em meados da década de 1960. Parte da hipótese de que tal crise foi um importante marco do processo de mudança do perfil sócio-econômico capixaba, bem como o vetor essencial que determinou o ritmo e a direção do processo de desenvolvimento urbano-industrial do estado, o que, por sua vez, provocou novos rebatimentos na economia, tais como concentração espacial da atividade econômica e da renda, concentração setorial da economia, perfil da sociedade urbana capixaba, etc.

PALAVRAS-CHAVE: História Econômica; Economia Capixaba, industrialização; Urbanização.

INTRODUÇÃO

Os vinte anos que se seguiram à década de 1950 marcaram um processo de profunda reorganização da economia capixaba. Antes deste marco, a economia se sustentava principalmente pela cultura, beneficiamento e exportação do seu principal produto agrícola: o café. Apesar dessa importância, não se pode fazer referência à existência de um *complexo cafeeiro*, o que significa que, em função de a produção estar baseada na pequena propriedade, o capital encontrava-se pulverizado, gerando pouca externalidade por aglomeração produtiva. Com exceção do setor de beneficiamento de

ⁱ Doutor em Economia pela *University of London* (1993), Professor Associado da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Endereço para contato: Rua Horácio A. de Carvalho 190 - 29.052-620 - Vitória, Espírito Santo. Email: arlindo@villaschi.pro.br

ⁱⁱ Professor Assistente da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Endereço para contato: Rua Otávio Cardoso de Alcântara, 67 – Apto. 402 – Santa Fé – Cariacica – ES. Email: ednilsonfelipe.ufes@gmail.com

ⁱⁱⁱ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR. Mestre em História Social das Relações Políticas pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Endereço para contato: Rua Ilda Rohr, 13, Rosa da Penha – Cariacica – E.S. Email: ueberoliveira@yahoo.com.br

alimentos, nem mesmo se pode dizer de um transbordamento dinâmico da cafeicultura para outros setores da economia.

Buffon (1992, p. 262) indica que os sinais de falência dessa economia já eram antes evidenciados, quando o saldo migratório estadual tornou-se negativo. Era a “[...] expressão de uma economia agrária estagnada e destituída de maiores perspectivas [...]”. A tendência à decadência – em função das precárias condições de produção – foi reforçada, ainda, pela severa crise dos preços internacionais do produto e pela política do Governo Federal de erradicação dos cafeeiros anti-econômicos.

A crise e a desorganização produtiva a que foi submetida a economia local pode ser ilustrada pelo fato de que foram erradicados 53,8% dos cafeeiros capixabas e destruídos cerca de 60 mil empregos (ROCHA & MORANDI, 1991). Os indicadores demográficos apontam que entre as décadas de 1960 e 1970 houve um crescimento de 95% na população urbana e de apenas 10% na população rural no Espírito Santo. Assim, se a crise desse período pode ser considerada como um importante marco do processo de mudança do perfil da economia capixaba, mais ainda significa o vetor essencial que determinou o ritmo e a direção do processo de urbanização do estado, o que, por sua vez, provocou novos rebatimentos na economia, tais como concentração espacial da atividade econômica e da renda, concentração setorial da economia, perfil da sociedade urbana capixaba, etc. Por outro lado, a crise gestou as condições e sublimou os estímulos a favor da industrialização. Por essa ótica, não se pode aceitar uma visão simplista de que a industrialização - nos moldes em que aconteceu – teria sido o caminho natural para a economia capixaba. A posição precária a que se submeteu a economia do estado gerou um consenso de necessidades que foi forte o suficiente para levar pessoas e organizações a se lançarem numa árdua batalha político-econômica para promover uma mudança de rumos. Mas nem isso tornou automática a industrialização. Pelo contrário, foram necessários descomunais esforços políticos e pessoais para que ela se efetivasse. Num primeiro momento essa mudança de rota foi conduzida pelo Governador Cristiano Dias Lopes. Num momento posterior, coube a Arthur Carlos Gerhardt Santos o aprofundamento do processo de industrialização do Espírito Santo.

O objetivo desse artigo é mostrar os principais pontos que nortearam o esforço econômico, político e institucional do Governo do estado para a promoção da industrialização do Espírito Santo, tida, à época, como a principal rota de saída da crise que já por uma década assolava o Espírito Santo.

O artigo está dividido em cinco partes além dessa introdução. O primeiro trata de como se formaram os consensos políticos, capitaneados pelo então Governador Cristiano Dias Lopes para tornar ouvida a demanda do Espírito Santo e possível o processo de industrialização capixaba. O segundo item caracteriza a crise econômica que, gerada na principal atividade do estado, a cafeicultura, se espalhou para outros setores, inclusive para o setor público, implicando em dificuldades cada vez maiores de dinamização de uma economia que já era muito atrasada em relação a outros estados dinâmicos da Federação. O item três reforça as evidências da necessidade de mudança de rumo da economia capixaba e mostra como se formou o consenso em torno dessa necessidade. O modelo em que se deu a industrialização capixaba, naquele período, é discutido no item quatro. O item cinco apresenta as considerações finais do artigo.

1. ELEMENTOS, POSSIBILIDADES E CONSENSOS POLÍTICOS NO GOVERNO CRISTIANO DIAS LOPES (1967-1970)

A imposição do Ato Institucional Nº 2, de 27 de outubro de 1965, com o respectivo endurecimento do regime militar (1964-1985), tornaram indiretas as eleições para governadores e para Presidente da República. Tal centralismo foi adotado para garantir a continuidade tanto do projeto desenvolvimentista nos moldes imaginados pelos militares, quanto do próprio regime, no sentido de impedir que os objetivos traçados fossem alvos de sedições políticas nos estados. Nesse sentido, o principal critério para a escolha dos mandatários das unidades subnacionais seria a convergência de um perfil mais técnico do que político, os quais governariam os estados dentro do plano traçado pela esfera federal. Não se nega com isso que o caráter político da escolha dos mesmos tenha, em algum grau, permanecido na esfera das articulações com as demandas das elites locais.

Tendo em vista o caráter autoritário que assumiu o Estado brasileiro, o espaço de ação das forças políticas dos estados passou a ser construído nesses termos, isto é, sob a tutela do comando militar. Tais processos de escolha eram realizados pelas Assembleias Legislativas que organizavam listas tríplexes para posterior aprovação e/ou escolha pelo Comando Militar e por sua respectiva representação parlamentar, a ARENA^{iv}.

Cabe lembrar que os representantes de parte da elite capixaba que apresentavam aspirações *urbano-industriais*, haviam sido destituídos do governo ao final da segunda gestão Jones Santos Neves (1951-1955) quando o Governo perdeu a disputa sucessória para Francisco Lacerda de Aguiar^v.

Lacerda de Aguiar permaneceria no governo até 1966. A partir do momento em que o regime passou a se consolidar no poder e a levar adiante o seu projeto desenvolvimentista, personalidades com o perfil do ex-governador capixaba passaram a não mais fazer parte dos planos do grupo de poder recém alçado ao poder. A partir de 1965, Aguiar passou a ser alvo de muitas críticas da imprensa e de importantes lideranças do Estado, nas quais era taxado de corrupto e subversivo, especialmente por conta da sua circulação junto às camadas mais baixas da população. Uma das denúncias que pesavam sobre Chiquinho, era de uma suposta irregularidade envolvendo a compra e a instalação de postes de iluminação pública, segundo as quais, no lugar de postes de concreto, estavam sendo colocados postes de madeira que, segundo as denúncias, eram retiradas da fazenda do governador^{vi}. Tais acusações tiveram inclusive, repercussões nacionais^{vii} (OLIVEIRA, 2010), com a instauração, inclusive, de um Inquérito Policial Militar (IPM).

Diante de tais acusações, sendo elas verídicas ou não, e da campanha de desmoralização feita por seus adversários, levaram Lacerda de Aguiar a responder o IPM no 3º BC, para a apuração das possíveis irregularidades no governo. O IPM foi transferido para a alçada da Assembleia Legislativa que absolveu o governador. Apesar disso, em 5 de abril de 1966, devido ao fato de à época

^{iv} Aliança Renovadora Nacional (ARENA) – partido político criado visando dar sustentação ao governo militar instaurado partir de 1964. Por meio do Ato Institucional nº. 02, de 27-10-65, e do Ato Complementar nº 4 de 20-11-65, o pluripartidarismo foi extinto e institucionalizado o bipartidarismo, no Brasil. Em abril de 1966 foram criadas a ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

^v Acerca das campanhas eleitorais bem-sucedidas de Francisco Lacerda de Aguiar, ver OLIVEIRA, Ueber José de. Desenvolvimento urbano-industrial e transformações político-eleitorais no Brasil e no Espírito Santo (1950-1990). In: SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzarzo. (Org.). Desenvolvimento Brasileiro: alternativas e contradições. 1 ed. Vitória: Grafitusa, 2010, v. 1, p. 367-393.

^{vi} O Jornal *A Gazeta* de 15 de setembro de 1965 publicava: "O jornal da Guanabara Tribuna da Imprensa, publicou um tópico divulgando a grande corrupção existente no governo de Lacerda de Aguiar, e a promessa do coronel Bandeira de Queiroz (coronel comandante do 3º BC de Vitória) de apurar tudo e tomar providências enérgicas. No mesmo jornal, na coluna, "Fatos e Rumores" assinada por Hélio Fernandes publicava-se que "o governador do Espírito Santo, Lacerda de Aguiar está procedendo a colocação de postes para iluminação pública entre Vitória e Vila Velha. Mas acontece que os postes que inicialmente seriam de concreto, passaram a ser de madeira. Os postes de madeira estão sendo retirados da propriedade do governador mas estão custando ao Estado o mesmo que custariam se fossem de concreto". (MEDEIROS, 1979 – Revista Espírito Santo Agora ANO VII/Nº 35).

^{vii} AGUIAR, Francisco Lacerda. Francisco, **Chico, Chiquin, Chiquinho**. Entrevista concedida a Revista *Espírito Santo Agora*. Vitória, Dez. 1972.

encontrar-se adoentado, o governador Lacerda de Aguiar^{viii} licenciou-se deixando uma carta-renúncia em mãos do deputado José Moraes. A carta foi lida na Assembléia e o presidente da casa declarou vago o cargo de governador, e tomou posse o vice-governador Rubens Rangel (Espírito Santo Agora, 1972; OLIVEIRA, 2010).

A recolocação dos objetivos desenvolvimentistas como principal conteúdo das políticas públicas só aconteceu, fundamentalmente, com a renúncia do Governador Francisco Lacerda de Aguiar, quando foi possível o retorno ao poder de parte dos membros da geração de formuladores que esboçara o processo de industrialização no Governo Jones dos Santos Neves.

A convenção realizada no Estado para indicar o próximo governador sagrou o nome de Cristiano Dias Lopes como o primeiro colocado na lista tríplice, seguido pelo Senador Raul Giubert em segundo e pelo também Senador Jefferson de Aguiar, em terceiro.

A sua indicação para ocupar o cargo de Governador, segundo a visão do próprio, começa a partir da sua atuação como líder da oposição ao Governo de Francisco Lacerda de Aguiar, a partir de 1962; passa pelo relacionamento pessoal de seu irmão, José Dias Lopes, com o Governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda; passa também pelo seu relacionamento pessoal com o Coronel Guilhermano Monteiro, elemento do Gabinete Militar da Presidência da República destacado para acompanhar os fatos políticos do Espírito Santo; e passa, ainda, pela relação com o deputado federal Paulo Salazar, amigo pessoal do Presidente Castelo Branco (SILVA, 1993 p. 83)

Ao fim, Dias Lopes foi o primeiro chefe do poder executivo estadual que chegou ao cargo por via da eleição indireta, a partir dos critérios estabelecidos pelos militares, mas que teve também importante apoio do Governador em exercício, Rubens Rangel. Dias Lopes era natural do município de Bom Jesus do Norte e era um político militante. Foi oficial de gabinete do Governo Jones dos Santos Neves (1951/1954), quando disputou mandato legislativo estadual, conseguindo apenas colocar-se na primeira suplência, sendo convocado para o exercício do mandato durante quase toda a legislatura. Em 1958, desta vez eleito de fato deputado estadual, foi líder do Governo Carlos Lindenberg e presidente da Assembléia Legislativa. Foi reeleito em 1962 para a mesma cadeira, tendo sido líder do chamado "*comando anti-chiquinho*", designação dada ao grupo de parlamentares do legislativo do Espírito Santo que alimentava a campanha pela deposição do então governador Francisco Lacerda de Aguiar.

Dias Lopes havia participado ativamente da elaboração do plano de governo do candidato Jones, derrotado em 1962 e graças a isso, estava alinhado com os objetivos modernizantes e industrializantes que já vinham se desenhando na elite política capixaba, sempre tendo como pano de fundo, a instabilidade política e econômica que era gerada pela profunda dependência que o estado tinha da economia cafeeira.

Já no discurso de posse, Dias Lopes indicava os parâmetros que iriam nortear suas ações no governo: **racionalização administrativa e desenvolvimento**. Quanto ao segundo parâmetro, assim era a fala do Governador:

[...] o termo do binômio pragmático estarão compreendidas todas as providências destinadas a ordenar esforços e recursos capazes de criar condições mínimas necessárias a fim de que o Estado possa decolar no rumo de seu efetivo desenvolvimento econômico. O discurso de posse já indicava também as principais rotas desenvolvimentistas que seriam buscadas: as melhores perspectivas para o processo de aceleração de nossa economia

^{viii} Francisco Lacerda de Aguiar se afastou do Governo, deixando definitivamente a vida pública. Embora não se possa comprovar peremptoriamente com os documentos consultados, as fontes nos induzem a pensar na hipótese de que Chiquinho tenha negociado sua *retirada digna* da cena política.

encontram-se nas atividades dinâmicas ligadas à exportação de minério e à agricultura de abastecimento (SILVA, 1993 p. 83).

O discurso de posse já indicava também as principais rotas desenvolvimentistas que seriam buscadas:

As melhores perspectivas para o processo de aceleração de nossa economia encontram-se nas atividades dinâmicas ligadas à exportação de minério e à agricultura de abastecimento (SILVA, 1993 p. 83).

Assim, coube ao primeiro Governador biônico^{ix}, Cristiano Dias Lopes, dotar o Estado de importantes instrumentos legais e burocráticos para incrementar o processo de desenvolvimento econômico-industrial. Alguns desses instrumentos, mesmo com ‘roupagem’ modificada, ainda permanecem importantes na economia capixaba até os dias atuais.

O grau de dependência do Estado em relação ao café, bem como o agravamento da crise do período, por si só, não foram os elementos determinantes para a escolha do projeto industrializante levado a cabo no decorrer do Governo Dias Lopes. O processo deveu-se também a fatores endógenos, como a ação dos agentes políticos locais no sentido de criar os mecanismos legais e burocráticos para respaldar um projeto desenvolvimentista que já vinha se desenhando em governos anteriores. Nas palavras de Silva (1993, p. 89), o que aconteceu no período foi uma “[...] condensação das articulações orientadas para a industrialização como forma inevitável para o desenvolvimento econômico do estado [...]”.

Nessa articulação política, foi fundamental a intermediação e as ações da Federação das Indústrias do Espírito Santo - FINDES. Com a criação da FINDES, em 1958, e com a instalação do seu Conselho Técnico, foram colocadas como principais diretrizes de trabalho: (i) a realização de estudos para a viabilidade técnica/econômica de uma siderurgia no estado; (ii) a preparação de uma carta geo-econômica para identificação das possibilidades industriais no Espírito Santo e (iii) desenho dos parâmetros necessários para o estímulo à industrialização da agricultura de abastecimento, além de um levantamento das condições sócio-econômicas do estado. Importante também foi o estudo Diagnóstico para o Planejamento Econômico do Espírito Santo, produzido pelo INED – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Social e Econômico, contratado pela FINDES e que foi a base para o plano de governo de Dias Lopes.

A partir daí, fica clara a estreita ligação e articulação entre os objetivos do Governo e da FINDES e que será fundamental em todo o período do governo de Dias Lopes, como será discutido adiante.

2. CARACTERÍSTICAS GERAIS, GÊNESE E APROFUNDAMENTO DA CRISE DA CAFEICULTURA DO ESPÍRITO SANTO

Durante a República Velha foram adotadas, em todo o país, medidas favoráveis à produção do café uma vez que este representava as bases da economia nacional. Durante as décadas de 1940 e 1950, uma vez que os esforços industrializantes observados tanto no plano nacional como em termos estaduais não eram divergentes da cafeicultura, as fronteiras agrícolas do café foram ampliadas, também graças à elevação dos preços internacionais do produto, que saem de US\$ 16,18 a saca de

^{ix} O jargão "biônico" foi popularizado no Brasil graças ao seriado *O Homem de Seis Milhões de Dólares*. Nele o protagonista recebeu implantes cibernéticos que salvaram-lhe a vida após um grave acidente e passou a trabalhar como agente do governo americano usando para isso suas capacidades ampliadas. Transposta para o universo político, tal designação serviu para apontar quem ascendeu ao poder por meio de indicação do Governo central, ou seja, de modo superficial. A mesma alcunha receberão aqueles senadores que, a partir de alguns casuísmos da lei eleitoral verificados em 1977, também serão indicados diretamente pelo comando militar.

60 kg em 1945 e alcançam US\$ 86,83 em 1954. Já em 1950, 75% dos estabelecimentos rurais capixabas tinham no café a sua principal atividade econômica.

Ainda na década de 1950, era considerável a dependência da indústria capixaba em relação ao café, por conta das etapas de beneficiamento de alimentos. Além disso, era bastante concentrada: 76,7% do valor da produção industrial vinha do gênero alimentos, e desse setor, 60,9% provinham do beneficiamento de café. Nesse mesmo ano, 50,4% da renda total capixaba vinha do setor agrícola sendo que dentro desse setor, o café respondia por 64,2% da renda gerada. Ou seja, 32,4% da renda estadual provinham do café (ROCHA & MORANDI, 1991).

Segundo Medeiros (1977), os dados da dependência capixaba quanto ao café não param por aí: 60% da receita tributária e 80% das exportações capixabas eram totalmente ligadas ao café no início da década de 1950. Além disso, o grão estava direta ou indiretamente ligado a 40% da formação do PIB capixaba no mesmo período.

A partir da segunda metade da década de 1950, a situação da cafeicultura se inverteu. Por ocasião da super-safra, da concorrência externa, os preços passaram a apresentar uma trajetória de queda e chegaram a US\$ 38,27 em 1963. Por conta disso, os governos federal e estadual foram obrigados a tomar novas medidas para lidar com a delicada situação que o setor trazia para o restante da economia.

Em terras capixabas, a crise veio a se agravar quando o Governo Federal, por meio do Instituto Brasileiro do Café (IBC), com o argumento de modernizar a cafeicultura em termos de produtividade e no sentido de torná-la compatível com as novas exigências de mercado internacional, iniciou a execução de uma política orientada para a erradicação dos cafezais ditos *anti-econômicos*. Nesse contexto,

[...] O programa de erradicação executado entre junho/62 e maio 67, atingiu mais da metade do cafezal capixaba, liberando 71% da área plantada com café, deixando praticamente 60 mil pessoas sem emprego na área rural. As conseqüências desse programa foram, de imediato, uma profunda crise social, devido principalmente ao problema do desemprego no setor agrícola, que provocou êxodo de famílias para as cidades, especialmente para a Região da Grande Vitória, que não dispunha de infra-estrutura urbana suficiente para abrigar número elevado de pessoas que se descolaram e, muito menos, oferecia empregos para essa massa de trabalhadores desempregados (ROCHA; MORANDI, 1991, p.36).

As especificidades da economia cafeeira capixaba acabavam por potencializar os efeitos da crise. O sistema de pequena propriedade e de trabalho familiar que, apesar de algumas diferenças em termos regionais e de tempo de implantação, passou a caracterizar o cultivo de café nas principais regiões produtoras do Espírito Santo, consolidou um tipo de estrutura fundiária que era caracterizada pela baixa concentração de terras e pela produção familiar, sobretudo, com ausência quase total de assalariados^x.

Por conta disso,

Nos momentos de crise de superprodução e de queda dos preços do café a economia capixaba, ao contrário do que acontecia na região cafeeira de São Paulo, não apresentava mudanças estruturais e nem realizava movimentos significativos de substituição de culturas. As unidades produtoras, a despeito da brutal redução do nível de renda advinda da queda dos preços do café, mantinham a lavoura cafeeira e reforçavam a produção de subsistência de forma a compensar a redução da compra de determinados produtos que adquiriam no mercado. Assim, as unidades produtoras tornavam-se ainda mais auto-suficientes, os fluxos de comércio se reduziam e o processo de acumulação estagnava (ROCHA & MORANDI, 1991, p. 22).

^x Essas características foram reforçadas ainda pela abundância de terras devolutas e pela imigração européia, principalmente de alemães e italianos, assentados em pequenas propriedades no interior do estado, com o objetivo de incremento da população do estado, tida como fator essencial para o seu desenvolvimento.

Dada essa estrutura econômico-produtiva – e que tinha sua expansão dada através do ciclo mata-café-pasto^{xi} - a cafeicultura capixaba apresentava baixa geração de excedentes e acabava por gerar pouca dinâmica de urbanização. Estas particularidades fizeram com que a economia capixaba como um todo fosse pouco dinâmica e não apresentasse nenhuma tendência natural à diversificação, com dependência significativa e contínua da cultura do café.

Vale dizer, também, que o café era responsável por significativa parte dos serviços e do comércio, já que parcela das atividades portuárias e bancárias estavam umbilicalmente ligadas ao produto. Está aí a razão porque a crise cafeeira não ficou restrita às pequenas propriedades, mas se alastrou por toda a economia, dada também a dependência na arrecadação estadual. Ou seja, todos os setores da economia capixaba mergulharam numa profunda crise em função da depressão dos preços. Em 1959, o beneficiamento, torrefação e moagem representaram apenas uma participação de 16,6% na produção industrial, que havia sido de 60,9% em 1949 (ROCHA & MORANDI, 1991).

Por essas características estruturais, o impacto da política de erradicação dos cafezais foi relativamente maior no Espírito Santo do que em outros estados onde também se deu o processo de erradicação. Segundo Rocha & Morandi (1991), as condições climáticas e de relevo, além das técnicas arcaicas de produção utilizadas faziam com que, além de obter preços menores, a produtividade dos cafeeiros capixabas era extremamente baixa, sendo alvo direto da nova política do IBC. Assim, enquanto no Brasil foram erradicados 13% dos cafezais, o Espírito Santo respondeu por 22% destes e por 20% de toda a área cultivada, o que significou a perda de 53% dos cafeeiros capixabas. A erradicação significava o desaparecimento da lavoura e a perda direta de 60 mil empregos (CELIN, 2009).

Além disso, isso equivalia a cerca de 200 mil pessoas que saindo do campo e se direcionando para a cidade, dos quais 120 mil dirigiram-se para a região da Grande Vitória e 80 mil deixaram o Estado (RIBEIRO, 2005). Por outro lado, a crise levou ao rompimento da dinâmica tradicional da cafeicultura uma vez que, nas palavras de Buffon (1992, p. 322) a “[...] política de erradicação resultou numa dramática desestruturação da base produtiva existente, numa queda na renda e no emprego agrícola, além de ter empurrado as elites locais rumo a uma solução local [...]”.

De sorte que a severidade da crise pode ser representada pelo fato de que em 1965, a renda per capita capixaba apenas 33,% da renda do sudeste e 58% da renda brasileira. (ROCHA & MORANDI, 1991). - Em 1965 a *renda per capita* do Espírito Santo só era superior à dos estados do Pará, Maranhão e Piauí (MEDEIROS, 1977).

Segundo Rodrigues (1973), a crise econômica do Espírito Santo, verificada no período, era especialmente agravada por três aspectos: a) o declínio dos preços relativos, que já eram agudos em termos nacionais, era mais severo para os produtores capixabas que apresentavam um produto de menor qualidade; b) os programas de erradicação (1962 e, sobretudo, de 1966) foram muito mais severos no Espírito Santo do que em outros estados; mas fundamentalmente c) a crise coincidiu com o esgotamento do modelo fatorial em que se apoiava a lavoura capixaba, isto é, a disponibilidade, a baixo custo, de terras virgens e mão de obra (uma vez que a erradicação dos cafezais causou um violento êxodo rural no período).

3. CONSENSO DE NECESSIDADES E ESFORÇOS DE MUDANÇAS

^{xi} Esta era baseado na lógica produtiva em que se derrubavam as matas para a criação de novas lavouras de café e/ou formação de pastagens. Segundo Cosme (1998), como a técnica produtiva se mantinha, ficava evidente o pouco incentivo às inovações nas técnicas de produção.

Do ponto de vista da reestruturação produtiva, a saída para a crise apontava três frentes de ação:

- A primeira baseava-se na alavancagem econômica de atividades tradicionais desenvolvidas no estado (café, cacau, açúcar, milho, mandioca e madeira). A idéia seria a criação de uma infraestrutura institucional capaz de canalizar recursos para financiamento da expansão dessas atividades.
- A segunda se basearia num maior aproveitamento da logística de exportação de minérios e de outras atividades da CVRD, no sentido de aproveitamento das externalidades positivas geradas no setor.
- A terceira baseava-se na industrialização de abastecimento, ou seja, na agregação de valor na agricultura, diminuindo sua dependência quase exclusiva do café.

Vale notar que em nenhum desses casos as estratégias de saída da crise significavam qualquer tipo de rompimento com a lógica de aproveitamento de vantagens comparativas naturais estáticas, seja por conta da cafeicultura ou pelo aproveitamento da posição geográfica capixaba. Pelo contrário, no caso da posição geográfica, além de aprofundá-las, indicava, para o futuro, um aumento da dependência de fatores externos como determinantes da dinâmica econômica local, como aconteceria no governo seguinte.

Paralelo a isso, o estado começava a se beneficiar das políticas desenvolvimentistas do governo federal que, de alguma forma, permitiria a integração da economia local ao mercado nacional, por meio das ligações rodoviárias das BRs 101, 262 e 259 que estavam em fase de construção.

Assim, pelo ponto agudo da crise, acabava-se por firmar um consenso em que ficavam claras as necessidades de modernização econômica e institucional do Espírito Santo, por meio da criação de instrumentos de crédito e de apoio à implantação de empresas, de reorganização da burocracia do Executivo o que permitiria o Estado atuar mais profundamente como agente condutor do processo de desenvolvimento.

O estudo **Diagnóstico para o planejamento econômico do Espírito Santo**, de 1966, coordenado por José Artur Rios e encomendado pela FINDES indicava que a retomada do crescimento só poderia vir com a reorientação da economia e seu direcionamento para essas frentes de ações específicas listadas acima. Embora citasse também a importância de uma siderurgia no Espírito Santo, era o aproveitamento das externalidades econômicas provindas da exportação de minério de que faria surgir pólos de crescimento, o que possibilitaria a abertura das relações comerciais/econômicas do Espírito Santo com os outros centros dinâmicos do país, que até aquele momento eram incipientes. Esse documento passou, em termos econômicos, a ser o próprio plano de governo de Dias Lopes.

O momento impactante e de consolidação do consenso em torno da necessidade de mudanças aconteceu durante o seminário **Discussão sobre os problemas do Espírito Santo**, promovido pela FINDES, em que esteve presente, na ocasião do encerramento do evento, o Presidente da República. Convencido que foi da precária situação econômica em que o estado estava mergulhado, foram abertas as primeiras portas e possibilidades de ajuda federal para o Estado. De qualquer forma, estava sendo iniciada ali a consolidação de umas das frentes de mobilização necessária: a interlocução com o governo federal para tirar o Espírito Santo da profunda crise pela qual passava. É preciso deixar claro, entretanto, que essa demanda junto à esfera federal não era nova.

Como indica Medeiros,

Não que os outros governadores da década de 1960 não tenham sustentado um processo reivindicatório contínuo frente ao Governo Federal como alternativa para atenuar os problemas econômico-financeiros do Estado. Esse governador, porém, aproveitou-se de uma conjuntura favorável à preocupação em torno do problema dos desequilíbrios regionais e, levando a bandeira segundo a qual o Espírito Santo era o *nordeste sem SUDENE*, sensibilizou as esferas federais (MEDEIROS, 1977, p. 19).

Na questão da racionalidade administrativa – da qual vão se beneficiar todos os governos posteriores - o governo Dias Lopes, tendo como base o Decreto-Lei 200, de fevereiro de 1967, que orientava a reforma administrativa no plano federal, e a Lei Estadual nº 2296/67^{xii}, sua similar no plano local, promoveu importante reforma tornando moderna a face do setor público local, cuja lógica visava a implementação de políticas respaldadas pelo eixo *tecnocracia - intervenção planejada*. As ações nesse sentido, podem ser assim colocadas:

- Revitalização do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CODEC), que, a partir de 1967, ficou responsável pela elaboração e controle do orçamento/programa estadual e que se incorporou à Secretaria de Planejamento em 1975;

- Criação da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo – CODES. A rigor, todo o desenho institucional e funcional da CODES já havia sido desenhada no governo de Rubens Rangel. Com sua criação, no Governo Dias Lopes, o convite para assumir a presidência foi levado a Jones do Santos Neves. Com sua recusa, o convite passou então a Arthur Carlos Gerhardt Santos que havia sido Secretário de Viação e Obras Públicas no governo transitório de Rubens Rangel, da qual Dias Lopes era aliado.

Contando com apoios importantes no BNDE e no Ministério da Fazenda, já em 1970 a CODES foi transformada em Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo – BANDES que passou a estar encarregado de formular e implementar uma política de industrialização e de expansão/diversificação da atividade agrícola, a partir dos recursos financeiros oriundos dos acordos IBC/GERCA. Nesse sentido, a interlocução dentro do banco era feita principalmente por Arthur Carlos Gerhardt Santos, presidente, Lélío Rodrigues, Diretor técnico e Lenaldo Amaral, Diretor Financeiro.

4. OS VETORES DA TRANSFORMAÇÃO ECONÔMICA CAPIXABA: O REFORÇO DAS EVIDÊNCIAS

A expansão das atividades agrícola e pecuária e a persistência do café

Ainda durante o Governo de Rubens Rangel, o Estado recebeu a visita do Sr. Leônidas Bório, então Presidente do IBC. A intenção da visita era entender os impactos, para a cafeicultura capixaba, da política que vinha sendo implementada em nível nacional, de erradicação dos cafezais anti-econômicos. Sensibilizado que ficou com a situação observada, começou a negociar com o Governo a criação de um fundo para que fosse estimulada a recuperação da atividade agrícola, num primeiro momento, financiando a diversificação das culturas antes pouco interessantes por conta da hegemonia do café.

No Estado, as negociações nesse sentido ficaram a cargo de Arthur Carlos Gerhardt Santos, num primeiro momento e de Lélío Rodrigues, logo depois. Após longas negociações e várias idas e vindas, fechou-se o acordo IBC/GERCA, com contrato assinado em dezembro de 1966. Duas consultorias foram contratadas para fechar a operacionalidade do acordo. Uma de Dias Leite e outra de Cláudio Gaspar. Os estudos revelaram que o PIB agrícola havia caído em torno de 17% em

^{xii} Vasconcellos, João Gualberto. Governo: novo capítulo. Revista Instituto Jones dos Santos Neves. Ano VII – Nº 01. – Vitória. Dez. 1994.

1967. O modelo adotado, dentro do que indicavam os estudos, era através do crédito agrícola a partir de um fundo, gerenciado pela CODES em que eram alocados os recursos do GERCA/IBC.

A operacionalização e os resultados do acordo não foram rápidos e nem exatamente na direção esperada. Como coloca Medeiros (1977), a questão é que os esforços não precisaram ser apenas voltados para angariar tais recursos. A questão é que tanto o empresariado quanto o produtor capixaba desconheciam este tipo de ação fomentadora. Na expressão de Medeiros, os técnicos da CODES precisavam efetuar uma verdadeira “peregrinação catequizadora”, oferecendo os recursos aos produtores e incentivando para que eles apresentassem projetos que fossem compatíveis com os valores disponíveis, com as linhas definidas no programa.

A estratégia de industrialização de pequeno porte, voltada para o abastecimento

Dentro do Governo e em torno das articulações que eram formadas, havia duas correntes ou vertentes em relação às propostas industrializantes. Uma que defendia a implantação de indústrias de pequeno médio porte, voltada para um tipo de industrialização de abastecimento, ou seja, dos produtos agrícolas do próprio estado. A idéia é que a industrialização de outras culturas significaria o destravamento da dependência que a indústria apresentava em relação ao café. A outra vertente defendia a atração de empresas de grande porte.

Dias Lopes, defendia, entretanto, que os empreendimentos menores seriam os mais importantes de forma que, investindo nos projetos menores, o Estado teria o controle do seu próprio desenvolvimento, o que não aconteceria se a atração se voltasse para empresas de grande porte.

O processo de diversificação industrial, na forma em que foi desenvolvido inicialmente na economia capixaba não teve impactos significativos. A rigor, verificou-se apenas a expansão dos gêneros tradicionais já importantes mesmo antes do aprofundamento da crise cafeeira. Em 1959, os seis principais gêneros industriais representavam 86,9% do valor da produção do setor industrial. Na década de 1970, os mesmos seis gêneros representavam 87,3%. Praticamente a mesma composição (ROCHA & MORANDI, 1991). As modificações podem ter acontecido apenas internamente aos gêneros ou subgrupos industriais, mas com reduzido impacto de transformação. Os setores que mais avançaram em importância foram o metalúrgico – principalmente por conta da política do governo federal que implicou na expansão da COFAVI – e do setor têxtil e alimentos, no mesmo grau do processo de urbanização do Estado, principalmente com a migração para os municípios próximos à capital.

Ainda para Medeiros, o fato de os técnicos da CODES / BANDES não terem, à época, acumulado o aprendizado necessário para a operacionalização dos fundos e dado que os financiamentos precisariam tramitar de forma rápida, sob pena de ter os recursos devolvidos, vez com que alguns financiamentos tenham sido feitos sem os critérios eficientes de viabilidade, o que provocou uma perda de eficiência na aplicação dos valores, dado, principalmente pela falência de muitos empreendimentos.

O Banco de Desenvolvimento, embora tenha atenuado os problemas gerados pela crise e fornecido bases menos frágeis para o Estado, não foi, por si só, suficiente para gerar um processo de industrialização que possibilitasse algo parecido com uma *arrancada para o desenvolvimento*, ou seja, o Espírito Santo não conseguiu o *status* de estado industrializado e, muito menos de estado desenvolvido (MEDEIROS, 1977, p. 20).

A conclusão mais próxima é que essa etapa inicial da industrialização, no máximo, serviu apenas para acelerar vocações pré-existentes. Embora não aparecesse originalmente no documento que foi adotado como Plano de Governo, os incentivos fiscais foram buscados persistentemente por Dias Lopes. Em suas próprias palavras,

a instituição dos incentivos fiscais foi o ato mais importante do meu Governo e um marco para o desenvolvimento do Espírito Santo, já que, com os incentivos, houve uma revalorização do Estado, aumento da auto-estima e deu início à transformação da economia estadual

Já em agosto de 1967, Dias Lopes propôs à Assembléia Legislativa um sistema de incentivos fiscais para as empresas que se instalassem no estado^{xiii}. A justificativa era que tais instrumentos formariam a base motivadora que levaria a iniciativa privada a se instalar no Espírito Santo. A lei foi sancionada em dezembro de 1967. Os resultados, entretanto, foram desanimadores. Em primeiro lugar porque os atrativos oferecidos pelos grandes centros urbano-industriais, notadamente Rio de Janeiro e São Paulo, eram incomparavelmente maiores do que pudesse oferecer o Espírito Santo. Em segundo lugar, por ter sido excluído dos incentivos direcionados à SUDENE, os investimentos fluíam também para o Nordeste e para parte de Minas Gerais.

Segundo Silva (1993), essa situação tinha levado, ainda em 1961, o professor Ademar Martins, capixaba e então Subchefe do Gabinete Civil da Presidência da República a proclamar: *‘o meu pobre Espírito Santo é Nordeste sem SUDENE’*^{xiv}.

Como alternativa, foi proposta, em 1964, a criação da Comissão de Desenvolvimento Econômico do Médio Leste - COMLESTE. Em essência, a COMLESTE consistiria de um fundo, a partir de direcionamento das rubricas de impostos da iniciativa privada, a ser aplicado na região abrangida pelo território do Espírito Santo, norte do Rio de Janeiro e leste mineiro. O documento contendo a proposta foi entregue ao então Ministro do Planejamento, Roberto Campos. Segundo Américo Buaiz, que participou da reunião em que o documento foi entregue, expressou que

O Roberto Campos colocou o documento debaixo do braço e disse que não era viável. O Governo Federal não poderia criar mais uma área incentivada. E nos negou. Na mesma reunião, ele negou na hora^{xv}.

Contudo, houve uma importante sensibilização por parte do Governo Federal quanto à situação do Espírito Santo. Isso pode ser expresso pelo fato de ter sido criada uma comissão interministerial para estudar as possibilidades de ajuda ao estado. A interlocução com o Governo Federal e com a comissão criada foi assumida diretamente por Dias Lopes. Com a posse de Hélio Beltrão no Ministério do Planejamento, em substituição a Roberto Campos, a negociação ficara mais amistosa aos pleitos do Espírito Santo. As negociações indicavam a necessidade de transformação da CODES em banco e na criação de um grupo executivo para gerenciar as condições de aplicação dos recursos que porventura fossem conquistados. Ainda que favorável à demanda do Estado, Hélio Beltrão recomendou a Dias Lopes uma peregrinação por todos os estados componentes da SUDENE e da SUDAM. Caso houvesse uma sensibilização da parte daqueles e que não houvesse uma manifestação política contrária, algum incentivo fiscal poderia ser direcionado para o estado.

Segundo Silva (1993), a peregrinação por tais estados aconteceu com pouca participação da classe política – ou à margem dela. Consta apenas o apoio incondicional da FINDES e do deputado João Calmon. Ainda segundo Silva (1993) a comitiva carregava um memorial que havia sido entregue ao Ministro do Planejamento e uma cópia do anteprojeto, com parecer técnico de viabilidade da proposta.

A negativa partiu do então Presidente do BNB, Sr. Rubens Costa, alegando que a comitiva do Espírito Santo apresentava dados estatísticos forjados para diminuir a renda per capita do Estado. A partir daí, Dias Lopes precisou entrar numa campanha nacional de colocação na mídia dos dados

^{xiii} Mensagem G/1579. de 22 de agosto de 1967.

^{xiv} Revita Capixaba. Setembro de 1968, citado em Silva (1993)

^{xv} Em entrevista a Silva (1993, p. 154)

sobre o Espírito Santo, com o objetivo de sensibilizar a opinião pública sobre a realidade e veracidade dos dados apresentados. A situação, com isso, se reverteu a favor do Espírito Santo.

Em 10 de setembro de 1969, a Junta Militar – que substituiu do Presidente Costa e Silva, afastado por motivos de saúde -, assinou o Decreto 880 que abria a criação de um fundo com recursos de Imposto de Renda das pessoas físicas e jurídicas residentes e domiciliadas no Espírito Santo, nos mesmos percentuais concedidos ao Nordeste. Essa conquista foi fundamental para a retomada dos investimentos no Espírito Santo, cuja dinâmica seria ainda reforçada pela criação e operacionalidade do FUNDAP.

O Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias nasceu de uma proposta de Graciano Espíndula. Apresentado ao Governador Dias Lopes e à sua equipe técnica que somado aos aperfeiçoamentos que lhe foram incrementais, o Fundo foi criado pela Lei nº. 2.508 de 1970, e reforçado pela Lei 2.592, de julho de 1971.

A idéia básica era otimizar a utilização dos portos capixabas para a intensificação dos fluxos comerciais, com foco nas importações, já que as exportações eram incentivadas por leis federais, gerando poucos recursos diretos ao Estado. Ou seja, os objetivos eram promover o estímulo à movimentação de mercadorias (importações) pelos portos do Espírito Santo. A viabilidade dessa iniciativa era baseada no fato que dada a conclusão das obras da BR 101 e 262 e com um maior aproveitamento da ferrovia Vitória a Minas, a ligação do Espírito Santo com outros centros dinâmicos passou a ser facilitado, o que possibilitaria o transporte das mercadorias que por aqui aportasse. Além disso, o incentivo poderia, pela sua natureza de mecanismo financeiro, aumentar a renda gerada no território capixaba, a partir do financiamento das atividades econômicas nos setores industriais e de serviços.

Assim, é possível dizer que o FUNDAP surge de uma iniciativa e criação local, baseada na necessidade de se identificar possibilidades de superação da crise que se abatera persistentemente sobre a economia do Estado.

Os resultados históricos do FUNDAP indicam que sua importância para a economia capixaba pode ser explicada também pelo fato de este ter se transformado num eficiente instrumento para a diversificação das atividades de serviço/apoio ao comércio exterior, mas também por conta de promover uma nova forma de inserção da economia local no mercado nacional e internacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa perspectiva e a partir da argumentação acima, nota-se que o dirigismo econômico do Governo Federal, em circunstâncias do Regime Autoritário, teve boa aceitação no Espírito Santo vindo a repercutir de forma positiva sobre estratégias traçadas pelo grupo de poder local. As políticas desenvolvidas no governo Dias Lopes abriram caminhos para o início do ciclo de desenvolvimento industrial capixaba, com conseqüências decisivas sobre os mais variados aspectos da vida econômica, política, social e cultural do Espírito Santo. Ocorre finalmente a transição da estrutura agrário-exportadora para o padrão urbano-industrial, ainda que baseado em pequenas e médias empresas.

Para finalizar, é importante ressaltar que, para a administração destes fundos, foram criados órgãos especializados por funções, regidos pelas leis do direito privado, inclusive no que diz respeito às relações trabalhistas. Entre estes órgãos, se destacam: o Grupo Executivo de Recuperação Econômica (GERES); o Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES), em substituição ao

antigo Banco de Crédito Agrícola do Espírito Santo, que fora criado na gestão Punaro Bley (1930-1943).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Francisco Lacerda. **Francisco, Chico, Chiquin, Chiquinho**. Entrevista concedida a Revista *Espírito Santo Agora*. Vitória, Dez. 1972.

BUFFON, José Antônio. **O café e a urbanização no Espírito Santo**: aspectos econômicos e demográficos de uma agricultura familiar, 1992. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

CELIN, José L. **Cafeicultura capixaba: ruptura e crise**. Apresentação no Seminário +/- 40 anos de industrialização retardatária do Espírito Santo. Seminário GPIDECA, UFES, 2009.

MEDEIROS, Antônio Carlos. **Espírito Santo**: a industrialização como fator de desautonomia relativa. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Programa de Pós-Graduação em Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) / Fundação Getúlio Vargas (FGV). Rio de Janeiro, 1977.

OLIVEIRA, Ueber Jose de. **Considerações acerca da configuração político-partidária do Espírito Santo, no contexto do Regime Militar**: um estudo regional das disputas entre ARENA e MDB (1964-1979). In: II Seminário Nacional de Sociologia e Política, 2010, Curitiba-PR.

RIBEIRO, Francisco Aurélio. **Companhia Siderúrgica de Tubarão**: a história de uma empresa. Vitória: CST, 2005.

ROCHA, Haroldo Corrêa; MORANDI, Ângela Maria. **Cafeicultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo (1955-1985)**. Vitória, ES: FCAA, 1991.

SILVA, Justo Corrêa. **Espírito Santo: o processo de industrialização e a formação da estrutura do poder executivo 1967/1983**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, UFMG: 1993.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. (Org.). **Desenvolvimento Brasileiro: alternativas e contradições**. 1 ed. Vitória: Grafitusa, 2010, v. 1, p. 367-393.