

# CONSIDERAÇÕES ACERCA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESPÍRITO SANTO: O GOVERNO ARTHUR CARLOS GERHARDT SANTOS (1971-1975) E A SEGUNDA MULETA

Arlindo Villaschi Filho<sup>i</sup>  
PPGECO - UFES

Ednilson Silva Felipe<sup>ii</sup>  
Departamento de Economia - UFES

Ueber José de Oliveira<sup>iii</sup>  
Doutorando em Ciência Política - UFSCAR

**RESUMO:** O presente artigo tem como principal objetivo analisar gestão de Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1975), que teve como grande marca a continuação do processo de industrialização do Espírito Santo, iniciado na gestão do seu antecessor, Cristiano Dias Lopes (1967-1971). O ponto fundamental da discussão repousa sobre a diretriz central de sua administração, a qual foi diferente da implementada no governo Dias Lopes. Firma-se a idéia de que ela tenha sido direcionada para a superação da visão que colocava apenas as atividades industriais tradicionais (aquelas baseadas no minério de ferro e voltadas para a exportação) como as principais alternativas para proporcionar um salto qualitativo no desenvolvimento econômico capixaba. Assim, o seu governo volta-se para a implantação dos Grandes Projetos de Impacto, que representavam a superação do que estava estabelecido e colocava a economia capixaba numa nova ordem, em outro patamar. A análise pretende observar ainda o fato de que tais empreendimentos só seriam possíveis, a partir da articulação de um conjunto de forças - reunidas em coalizão - no sentido de superar os desafios colocados, seja infraestruturais, econômicos, políticos, institucionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** História Econômica; Economia Capixaba, industrialização; Arranjos Produtivos Locais.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como principal objetivo analisar gestão de Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1975), que teve como grande marca a continuação do processo de industrialização do Espírito Santo, iniciado na gestão do seu antecessor, Cristiano Dias Lopes (1967-1971). O ponto

---

<sup>i</sup> 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](mailto:arlindo@villaschi.pro.br)

<sup>ii</sup> 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](mailto:ednilsonfelipe.ufes@gmail.com)

<sup>iii</sup> 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](mailto:ueberoliveira@yahoo.com.br)

fundamental da discussão repousa sobre na natureza diferenciada da industrialização promovida por Gerhardt Santos e sua a diretriz central quanto à administração do Estado, que foram diferentes da implementada no governo Dias Lopes.

Diante dessas considerações iniciais, o trabalho está dividido em cinco tópicos, além desta introdução. No primeiro, pretende-se discutir, entre outras coisas, a essência e os significados dos Grandes Projetos para a história econômica capixaba. No segundo item, as atenções estarão voltadas para a análise dos aspectos sócio-políticos do mesmo governo, no sentido de captar o perfil de parte dos quadros e das forças políticas, inclusive em temas ideológicos, que compunham o Governo Arthur. Aborda-se, também, a relação estabelecida entre o legislativo e o executivo no mesmo governo. Em seguida, na terceira parte, analisa-se a situação econômica do Estado a partir da instauração dos Grandes Projetos, e os impactos, no Espírito Santo, da crise a que o Brasil e o Mundo foram submetidos, sobretudo a partir da alta dos preços do petróleo. No quarto item do trabalho, tem-se a preocupação de analisar os esforços pessoais no sentido de captar os recursos para a implantação dos Grandes Projetos, ante às resistências internas e externas para que isso não ocorresse, bem como indicar parte do complexo industrial instalado a partir destes esforços. E para finalizar o artigo, indica-se algumas outras ações econômicas importantes verificadas no período. Em seguida, são listadas as referências bibliográficas.

## **1. O GOVERNO ARTHUR CARLOS GERHARDT SANTOS E OS GRANDES PROJETOS NA HISTÓRIA ECONÔMICA CAPIXABA**

A gestão de Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1975) foi marcada pela continuação do processo de industrialização do Espírito Santo, iniciado na gestão do seu antecessor, Cristiano Dias Lopes (1967-1971). A diretriz central de sua administração, entretanto, foi diferente da implementada no governo de Dias Lopes e era direcionada para a superação da visão que colocava as atividades industriais tradicionais e aquelas baseadas no minério de ferro e voltadas para a exportação como as principais alternativas para proporcionar um salto qualitativo no desenvolvimento econômico capixaba. Em suas próprias palavras:

Logo após a minha posse, em conversa com o então Ministro Delfim Neto, reforcei ainda mais a minha posição com referência aos investimentos externos, quando definimos que o Espírito Santo só poderia ter um processo de demarcação econômica, com a execução de um projeto de igual ou maior envergadura que a Companhia Vale do Rio Doce. Isso porque ela ficava isolada no panorama econômico do Estado e seu efeito multiplicador era, portanto, insuficiente para dinamizar a economia capixaba nos níveis desejados (SILVA, 1993, p. 181).

A implantação dos chamados *Grandes Projetos de Impacto* (GP's) se encaixam nessa perspectiva. Ou seja, eles representavam a superação do que estava estabelecido e a colocação da economia capixaba numa nova ordem, em outro patamar e somente poderiam se tornar realidade a partir de um conjunto de forças em coalizão que superassem os desafios – infraestruturais, econômicos, políticos, institucionais – que pudessem surgir.

Se por um lado os GP's aprofundavam o que estava colocado – via ampliação da Companhia Vale do Rio Doce e da construção da unidade de pelotização da Samarco Mineração –, por outro lado, extrapolavam as atividades ligadas ao minério de ferro e consistiam também de projetos de celulose (Aracruz Celulose), de siderurgia (Companhia Siderúrgica de Tubarão), portuário (terminal do Corredor de Transportes para Exportação), naval (estaleiros de desmonte, reparação e construção naval) e turístico (investimentos no litoral sul do estado).

A consecução desses investimentos exigiu profundos esforços já que, em certa medida, o Espírito Santo precisou disputar, com os outros estados, a posição de receptor desses investimentos. Por aí, se descortina que importante peso na definição e operacionalização desses Grandes Projetos estava

na órbita do governo federal o que exigia, por parte do governo estadual, uma firme postura de interlocução reivindicatória. Essa ingerência da esfera nacional nos rumos da economia capixaba já tinha sido prevista por Rodrigues (1973) e trabalhada mais detalhadamente por Medeiros (1977), por meio do conceito de *desautonomia relativa*. Por esse conceito,

[...] na medida em que a implantação destes Grandes Projetos poderia reforçar o potencial de ingerência do Governo Federal na esfera estadual, além de trazer para o palco um novo foco de poder, o das corporações estrangeiras envolvidas, contribuir-se-ia para a marginalização dos poderes público e privado capixabas e o Espírito Santo correria o risco de perder sua já reduzida autonomia. Assim, seria configurado um processo iminente de marginalização estadual, tratado na monografia como processo de desautonomia relativa [...]. (Medeiros 1977: 3)

Assim, pode-se dizer que durante o Governo Arthur Santos estava sendo gestada uma das principais transformações pelas quais passaria o Espírito Santo: a questão é que muda – radicalmente e definitivamente - a natureza do espaço econômico capixaba: se até o início da década de 1970 ele foi o *locus* da acumulação capitalista concentrado nas atividades tradicionais, lideradas pelo capital local, sem qualquer rompimento profundo com a atividade cafeeira – monocultura de exportação -, a partir daí esse espaço econômico passaria a ser o *locus* da ampliação, acumulação e reprodução do grande capital, com lógica própria e distinta do que a economia capixaba havia experimentado em seus séculos de existência.

Mais do que isso, se até aquele momento o espaço local capixaba e suas relações econômicas participavam apenas marginalmente da dinâmica da economia nacional, a partir da operacionalização dos GP's estariam imediatamente integrados não só ao curso industrializante da economia brasileira, mas inclusive à lógica econômica internacional. No primeiro caso, assumindo um caráter complementar ao processo de industrialização que já vinha se intensificando no Brasil há décadas e, no segundo caso, passando a ser um espaço privilegiado para investimentos em setores intensivos nas vantagens comparativas que o estado apresentava.

Nessas condições, as decisões de investimentos passariam a depender cada vez menos da dinâmica da economia local e passariam a ser concentradas nas esferas de economia brasileira e economia internacional, diminuindo a possibilidade de intervenção estratégica do governo local nos rumos da economia capixaba, o que se configurou, como se havia previsto, o processo de *desautonomia relativa*, de Rodrigues (1973) e Medeiros (1977).

Os esforços totais empregados para a operacionalização desses GP's não podem ser resumidos em poucas páginas. A sensibilização e o convencimento que se fazia necessário junto aos principais tomadores de decisões – governamentais ou privados, nacionais ou estrangeiros – e a composição das forças locais para que se destravassem os inúmeros obstáculos ao projeto exigiram uma dedicação integral e incondicional que ao final, logrando êxito, mudou os rumos da história econômica capixaba. A condução desses esforços foi levada a cabo pessoalmente pelo Governador Arthur Santos. Os avanços e retrocessos na implantação dos GP's são discutidos neste trabalho.

## **2. FORMAÇÃO E APROXIMAÇÕES POLÍTICAS NO GOVERNO ARTHUR CARLOS GERHARDT SANTOS (1971-1975)**

O período em que se desenrolava a sucessão de Cristiano Dias Lopes no governo do estado foi marcado por uma forte pressão política para que o escolhido, pelo Presidente da República, para ser o novo governador do Estado fosse originário da classe política e não dos quadros técnicos do governo, como se vinha desenhando no país. A pressão não foi suficiente, no entanto, para mudar, naquele momento, a ideologia que se vinha firmando na esfera federal. Contrariando à classe política local, foi nomeado um técnico para assumir o executivo do estado.

Arthur Carlos Gerhardt Santos chegou ao executivo do Estado no auge do milagre econômico brasileiro (1968-1973). Por um lado, isso significava a abertura de janelas de oportunidades a serem aproveitadas, uma vez que, na perspectiva dos governos militares, o país se constituía um grande espaço de intervenção econômica com vistas à manutenção de uma alta taxa de crescimento do produto. Por outro lado, isso reforçaria a ideologia e a racionalidade das ações políticas estaduais, que claramente já vinham colocando o objetivo de crescer economicamente e com eficiência governamental acima de outros pleitos de natureza unicamente política.

Não houve alterações significativas na estrutura administrativa do novo governo. Por aí, percebe-se a manutenção da filosofia e a busca da eficiência organizacional do aparato governamental que já vinha se desenhando nos governos anteriores, mas que foi amplamente reforçada pelo Governo Dias Lopes. As principais ações administrativas e de ordenação do aparato institucional do poder executivo na gestão de Gerhardt Santos estavam voltadas para a industrialização. Até aí, nada de extraordinário já que, como preconiza Silva (1993), a formação e constituição da estrutura organizacional do poder executivo do Estado capixaba nas décadas de 1960 e 1970 eram explicitamente condicionadas por este fim específico: a industrialização.

O número reduzido de mudanças administrativas se deu também porque o próprio Arthur Santos tinha participado ativamente da reestruturação implementada entre 1966 e 1971: foi secretário para o planejamento – sem pasta; secretário da viação e obras públicas; diretor do acordo IBC/GERCA; presidente da CODES – depois BANDES -, onde permaneceu até sua indicação para a governadoria do Estado.

Politicamente, são as questões de especificidades temporais que faziam convergir os objetivos de racionalização da administração pública entre o governo federal e os governos estaduais que merecem destaque neste período. Esses objetivos refletiram, no âmbito estadual, principalmente na predominância do conteúdo técnico na formação e ocupação dos quadros burocrático-estatais e no aprofundamento do distanciamento e do pouco peso que foi dado ao poder legislativo na condução e direcionamento das decisões estruturais que estavam transformando a economia capixaba de agrário-exportadora em industrial-urbana.

Em relação ao conteúdo técnico na formação do Governo, havia uma orientação explícita do Governo Federal para que essa fosse a postura dos governadores indicados. No caso do Espírito Santo, porém, ficou clara a necessidade de aprofundar a competência técnica da gestão burocrática do estado, dada, naquela altura, como ineficiente. Isso ficava claro nas palavras de Rodrigues (1973: 83): “[...] O aparelho estadual não está preparado para enfrentar as tarefas e responsabilidades emergentes da implantação dos Grandes Projetos de Impacto. A prioridade maior passa a residir na montagem imediata desses esquemas institucionais [...]”.

Já em relação ao distanciamento e a pouca expressividade da esfera legislativa no período, a partir de Silva (1993), sustenta-se que isso se dava em função de três motivos: o primeiro é que a realidade no estado era um rebatimento da mesma tendência na esfera federal, pelo novo regime político implantado a partir de 1964. O segundo motivo foi a existência de novos *players* mais convergentes com o novo direcionamento econômico do Estado – nesse caso a FINDES. Por fim, a redução da influência do poder legislativo estava ligada à continuidade e aprofundamento da crise do café, que diminuía o peso político daquelas oligarquias partidárias ligadas à monocultura.

Contudo, não se deve assumir que a articulação entre o governo e a Assembléia Legislativa tenha sido pouco importante. Mas é possível perceber, por um lado, que essa articulação passou a estar restrita a algumas reivindicações de modernização da agricultura, demandas que em parte já eram diretamente atendidas pelos órgãos e mecanismos instituídos na gestão de Dias Lopes. Por outro, a

coalizão era necessária para instrumentalizar o estado de órgãos e leis que fossem necessários à implantação dos GP's, como a criação da Secretaria Extraordinária para os Assuntos do Desenvolvimento Integrado do Espírito Santo.

A articulação política entre o Governo Arthur Santos e a FINDES merece ser destacada, embora ela tenha sido diferente do que vinha acontecendo no governo anterior, de Dias Lopes. Em pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, a composição da FINDES com o Governo Cristiano e seu poder de influência – dadas as esferas administrativas estaduais em que se fazia presente – estavam direcionados à consecução do objetivo de industrialização do Estado, mas que tinha como natureza predominante o aproveitamento das externalidades positivas da economia local. A idéia básica era o aproveitamento, pelo capital local, da dinâmica econômica surgida pela intensificação das atividades da CVRD e do Porto de Tubarão, que começara a funcionar em 1966. A atuação articuladora da FINDES também foi decisiva no pleito para implantação dos incentivos fiscais no Espírito Santo. A partir dessas conquistas, centrava seus esforços no desenho e implantação de um distrito industrial na área de influência de Vitória, para instalação das empresas que surgiriam dessa estratégia.

Já no Governo Arthur, as ações da FINDES são menos explícitas, embora suas posições não fossem divergentes do novo governo e fossem cruciais para a consecução dos objetivos do novo governo. Nesse sentido, o que se pode dizer é que embora o capital industrial local convergisse com as novas possibilidades e participava dessa coalizão, sua expressão significativa não era reivindicatória, mas de apoio aos pleitos industrializantes do Espírito Santo. Era o Governo do Estado – particularmente na figura do próprio governador - que assumia publicamente a liderança da reivindicação dos investimentos necessários aos Grandes Projetos (SILVA, 1993).

Em segundo lugar, por ser amplamente convergente com o pensamento do Governo Dias Lopes, a influência política da FINDES nas estruturas internas do estado foi notória. Já no Governo Arthur, que apresentava uma industrialização de natureza diversa, a influência da FINDES na estrutura administrativa interna é menos explícita.

De qualquer forma, se as necessidades de formação articulada de demanda política na esfera local – com relativo alijamento da Assembléia Legislativa – para a condução das principais decisões envolvidas nos investimentos dos Grandes Projetos era apenas subsidiária, em relação à esfera Federal o período representa uma necessidade de aprofundamento da articulação política e técnica, com o estado assumindo uma postura de interlocução reivindicatória. Segundo Arthur, quando se sua apresentação em Brasília para sua nomeação como sucessor de Cristiano Dias Lopes, a sua primeira fala como governador já revelava essa necessidade: “[...] Eu não sou político, não vou fazer carreira política, não quero fazer carreira política, mas vou precisar fortemente da ajuda direta de Brasília para poder mudar o quadro econômico do estado do Espírito Santo [...]” (SILVA, 1993, p. 174).

Essa articulação foi principalmente fundamentada nas contribuições de Marcos Viana – do então BNDE; de Ernane Galvêas - do Ministério da Fazenda e de Eliezer Batista, na época ex-presidente da Vale do Rio Doce e “exilado” na Europa por conta da instalação do governo militar.

Se em termos técnicos e estatísticos a situação de crise econômica aprofundada do Espírito Santo era facilmente comprovada, em termos políticos haveria a necessidade de um tremendo esforço para convencer e sensibilizar politicamente o governo federal e suas instancias burocráticas da possibilidade de os GP's serem instalados no estado, com expectativas concretas de rentabilidade. Só assim seria possível formar uma coalizão que tornaria possível a transformação dos projetos desenhados em realidade observável.

### 3. A SITUAÇÃO ECONÔMICA E O NOVO QUADRO DA CRISE ECONÔMICA CAPIXABA

Dada a estrutura econômica que historicamente foi se consolidando no estado, a dependência do café como dinamizador da economia não fora completamente rompida apesar da gravidade da crise experimentada anteriormente e ainda dos significativos os esforços industrializantes implementados pelo governo Dias Lopes.

Embora o período analisado neste artigo – 1971 a 1975 – não possa ser caracterizado como o mais profundo daquela crise, não pode também ser tratado como fora dela. A crise era persistente por duas questões básicas: a primeira é que a desestruturação observada foi tão profunda que a recuperação da economia cafeeira demoraria ainda até a década de 1980 para que pudesse se estabilizar em novas bases produtivas. A segunda é que os esforços industrializantes e os incentivos fiscais implementados no período anterior não lograram o êxito esperado, tendo o próprio Dias Lopes reconhecido que o tempo necessário para a maturação e observação dos resultados era mais prolongado do que inicialmente se imaginava. A tabela III.1 abaixo apresenta os dez principais gêneros da indústria de transformação da economia capixaba, para o ano de 1970:

**TABELA III.1 – Dez principais gêneros no VTI da industria de transformação capixaba em 1970**

Gênero da Indústria de transformação	% VTI
Produtos alimentares	29,46
Madeira	24,05
Minerais não-metálicos	16,73
Metalurgia	7,93
Têxtil	4,75
Mobiliário	3,54
Bebidas	3,44
Editorial e Gráfica	3,28
Vestuário, calçados e artefatos	1,82
Mecânica	1,57
Outros	3,43

Fonte: NEP/UFES

Por ai, percebe-se que a estrutura econômica herdada em 1971 era basicamente aquela que se vinha consolidando já há décadas na economia capixaba. As principais transformações aconteciam apenas intrasetores ou em atividades complementares.

Alguns dados dão conta de indicar a situação econômica durante o Governo Arthur Santos. Em relação ao setor primário, embora possa se observar o crescimento relativo de algumas culturas, o café ainda permanecia como sendo o de maior relevância para a geração de renda. Como esse ainda se encontrava numa crise de preços, o resultado econômico nesse setor tendia para o negativo. O número de cafeeiros que fora de 447,6 milhões em 1960, por exemplo, caíra para 234,8 milhões em 1970. A produção média anual que alcançara 2,3 milhões de sacas na safra 60/62 era de apenas 1,1 milhões na safra 72/74 (ROCHA & MORANDI, 1991). Por essa época, outras culturas – e atividades – passaram a agir como diversificadoras da agricultura-pecuária capixaba: a própria pecuária de corte (ao norte) e de leite (ao sul), o cultivo de arroz, mandioca, milho. Nenhuma dessas atividades, entretanto, logrou agir como substitutas da atividade cafeeira, seja devido aos baixos preços, seja devido à dificuldade de mudar – no curto/médio prazo - uma estrutura econômica que estava há séculos voltadas para a produção e exportação do café.

Por outro lado, mesmo com os instrumentos de estímulos e compensação implementados pelo GERCA, eles, em si, não constituíam em fatores estimulantes à nova expansão da atividade cafeeira, uma vez que os preços externos continuavam depreciados. Ou seja, a erradicação afetou

tão profundamente a economia capixaba – o que resultou numa grave crise social – que esta não reagiu facilmente aos novos incentivos à expansão da atividade agrícola como um todo e do café, particularmente. Exemplo disso que em 1960, o café era a principal atividade em 69,9% dos estabelecimentos rurais no estado. Já em 1974 essa atividade é predominante apenas em 34,7% dos estabelecimentos.

Pelo lado industrial, o período revela pouca diversificação da contribuição intra-setorial na indústria de transformação, embora a indústria como um todo tivesse crescido significativamente no período. Ou seja, mesmo no período 1971 a 1975, embora se estivesse sendo gestadas as principais transformações econômicas experimentadas no estado, nesse curto período a economia capixaba permaneceu essencialmente a mesma. Conforme lembra Silva (1993), em essência, coube aos governos sucessores administrar os principais impactos econômicos da virada econômica que o estado experimentaria a partir da operacionalização dos GP's, vislumbrados na gestão de Gerhardt Santos.

É preciso dizer que o acelerado processo de urbanização que estava acontecendo em Vitória – dada pela crise do café que liberara cerca de 200 mil pessoas do campo para a cidade ou pela atração por conta da indústria nascente -, estimulava as atividades industriais típicas das cidades. Ou seja, o crescimento urbano acelerado fomentava a expansão dessas atividades e consolidava um mercado interno importante que viria a concentrar significativa parcela do poder de compra capixaba: a construção civil – com rebatimento no gênero de minerais não-metálicos pela atividade de extração de mármore. Outro exemplo disso é que as atividades de transporte cresceriam 23,7% anualmente entre 1970/1975, a de mecânica 111,1% e a de vestuário e calçados (23,8%), conforme apontam Rocha & Morandi (1991).

Um outro elemento ainda é importante: a conjuntura história do período favorecia a economia local e de certa forma 'liberava' o governo estadual para a sua tarefa de consolidar a coalizão necessária em torno dos GP's. A questão é que os órgãos e entidades integrantes do poder executivo estadual cumpriam o papel de agências regionais dos órgãos, entidades e programas criadas pelo governo federal. Como destaca Silva (1993), os programas de amplitude nacional já tinham, no Espírito Santo, um órgão de rebatimento: para o DNER, o DER; para a Embratur, a Encatur, para o BNDE, o BANDES, para a FUNABEM, a FESBEM, para o CONTRAN, o DETRAN. Como esses órgão/programas estavam direcionados para a expansão dos investimentos e desenvolvimento econômico brasileiro, algum grau 'vegetativo' de crescimento econômico capixaba estava garantido.

#### **4. E OS GRANDES PROJETOS QUASE VAZAM POR ENTRE OS DEDOS: ESFORÇOS PESSOAIS PARA GARANTIR O DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO**

Em 1971, quando Arthur Santos assumiu o Governo, estavam já consolidados os mecanismos de captação e aplicação dos incentivos fiscais, fruto do esforço do governo anterior. Também, o sistema financeiro estadual já estava articulado e funcionando: o BANESTES estava reorganizado e estavam também estruturadas a Distribuidora de Títulos e a Companhia Seguradora.

Embora esses fossem pontos importantes, o próprio diagnóstico da CODES/BANDES apontava que os incentivos fiscais autorizados pelo Decreto 880/69, os incentivos à industrialização e os recursos provenientes do FUNDAP não eram capazes de propiciar grandes saltos econômicos na estrutura da economia capixaba.

Por outro lado, as reivindicações da vertente industrializante, capitaneadas pela FINDES, já estavam sendo atendidas com diversos projetos em andamento. Como colocado anteriormente, essas reivindicações estavam baseadas no aproveitamento, pelo capital local, de oportunidades que se configuravam a partir das externalidades econômicas oriundas das atividades da CVRD. Outros projetos, tais como a criação de um distrito industrial, já vinham sendo administrados pela SUPPIN. A idéia que passou a ser perseguida, então, era das potencialidades existentes no estado que estavam sendo apenas parcialmente aproveitadas, o que agravava a possibilidade de recuperação do estado, dada a crise estabelecida. Se a CVRD contribuía para deixar a economia capixaba funcionando – ainda que deficiências – era preciso pensar numa “segunda muleta” para que definitivamente a economia do Espírito Santo pudesse avançar mais rapidamente.

A preocupação e o direcionamento do Governo Gerhardt Santos passou a ser, então, de novos saltos qualitativos e quantitativos na economia capixaba: a implementação de outras atividades dinâmicas, alavancadas por investimentos exógenos, fossem eles de capitais nacionais ou estrangeiros, aproveitando as especificidades temporais que culminavam, para o período, com aumento dos investimentos do Governo Federal. Isso já aparecia explicitamente no seu discurso de posse: “[...] O caminho à frente, político e administrativo, parece-me claro: usar os instrumentos estaduais, buscando os objetivos locais em coerência com os objetivos nacionais [...]”<sup>iv</sup>.

Ou seja, muito mais do que o aproveitamento das vantagens locacionais e estáticas que já vinham sendo exploradas pela CVRD (pelotização e porto), era preciso instalar novas atividades de vultos tais que desencadeassem o surgimento e atração de novas empresas, novas atividades que lançariam o Espírito Santo em novos patamares em termos de dinamização econômica. Essa era a essência dos *Grandes Projetos de Impacto*. Os investimentos previstos eram da ordem de US\$ 5,5 bilhões (MEDEIROS, 1977) e sua caracterização como ‘grandes projetos’ denotava a idéia de que tais operações superavam, em muito, o que já tinha sido operacionalizado pelos órgãos de fomento e planejamento capixaba.

Da concepção dessas possibilidades até a sua efetiva operacionalização, entretanto, o caminho seria longo e os esforços profundos. Alguns daqueles projetos não se viabilizaram. Alguns porque se mostraram economicamente inviáveis. Outros por questões históricas/políticas. Outros, no entanto, foram consolidados e entraram em operação e alteraram definitivamente os rumos histórico e econômico do Espírito Santo. Mesmo nesses casos, correu-se sério risco de que tais empreendimentos não acontecessem: as resistências internas e externas foram significativas, e os projetos de investimento passaram por importantes modificações para que acontecessem. Abaixo, discute-se alguns aspectos a respeito de alguns desses investimentos.

### ***A implantação da Companhia Siderúrgica de Tubarão – CST***

As idéias iniciais de se implantar uma siderúrgica no Espírito Santo datam da década de 1920 e foram estabelecidas em estudos realizados pela Escola Nacional de Engenharia. Segundo aquele estudo, a localização ideal seria em Vitória por ser o ‘ponto final’ de uma ferrovia, no caso a Vitória-Minas. Esse tema também era constantemente debatido no meio acadêmico, especificamente na Faculdade de Engenharia da UFES como também no meio empresarial, entre os principais diretores da FINDES. De sorte que, pode-se dizer, essa idéia já vinha sendo gestada há décadas anteriores, precisando da formação de coalizões densas o bastante para que se transformasse em realidade palpável.

O segundo aspecto a ser considerado era que um outro projeto, nesse mesmo sentido, já tinha sido elaborado por conta da expansão da Companhia Ferro e Aço de Vitória (Cofavi), que já havia

---

<sup>iv</sup> Discurso de posse, reproduzido em Silva (1993)



adquirido a área próxima ao Porto de Tubarão para a instalação da nova usina. Essa operação, entretanto, não foi consolidada.

As ações do Governo do Estado, visando a atrair para o Espírito Santo a siderúrgica, começaram efetivamente em 1971. O trabalho de convencimento partiu do fato de o Estado apresentar algumas vantagens fundamentais para sediar a siderúrgica: havia a convergência num ponto específico que facilitava sobremaneira o fornecimento de matérias primas para a transformação, bem como a colocação dos produtos no exterior, dadas as instalações portuárias já consolidadas. Ou seja, a proximidade de um porto natural faria com que a empresa pudesse se voltar para o mercado externo, devido à facilidade que teria no transporte de seus produtos. Mas não é razoável pensar que esses elementos e que tais argumentos foram, por si só, suficientes para influenciar a decisão do Governo Federal e das empresas de capital estrangeiro a favor do Espírito Santo.

Os primeiros elementos de formação de uma coalizão para tornar possível o projeto da siderúrgica no Espírito Santo foram desenhados entre Eliezer Batista, então “exilado” na Europa, e o Governador do Estado. A participação desse primeiro foi fundamental para intermediação dos primeiros contatos entre o governador e os capitais estrangeiros, notadamente italianos e japoneses, para a possível formação de parcerias no projeto. Foi de Eliezer a iniciativa de fechar uma agenda de viagens do governador em vários países da Europa, tanto para um levantamento das possibilidades e atualizações tecnológicas voltadas para a siderurgia quanto para a definição dos termos iniciais pelos quais a negociação direta com o capita estrangeiro poderia se dar: o mecanismo a ser proposto envolvia a divisão entre os parceiros da montagem da usina, segundo as competências específicas e a garantia de compra, também pelos parceiros, de parte da produção.

A articulação na esfera federal envolvia o apoio necessário do governo federal. O apoio político foi consolidado pelo fato de o governo federal assinar, no Espírito Santo, o decreto de criação da SIDERBRAS, holding do setor siderúrgico, que seria a controladora das empresas estatais no setor.

Ainda em 1973, foi assinado o primeiro protocolo de intenções entre os acionistas da criação da Companhia Siderúrgica Tubarão CST – a SIDERBRAS, a Kawasaki Steel e a Finsider. Pelo acordo, a SIDERBRAS teria 51% do capital do empreendimento e os sócios estrangeiros os outros 49% divididos em partes iguais. Definiu-se, também, que os sócios comprariam 80% da produção da CST.

As resistências quanto à consolidação dos projetos não tardaram a aparecer. Internamente ao Espírito Santo, a oposição se dava em relação à localização. As palavras do Governador eram claras quanto a essas críticas: “[...] Ou a siderúrgica será implantada naquele local já estudado e com a infraestrutura montada ou nós corremos o risco de não ter nada [...]” (SILVA, 1993, p. 174).

Externamente, a oposição principal teria se dado pelos industriais nacionais, principalmente representados pela FIESP. A peregrinação e a necessidade de blindagem do projeto diretamente em Brasília foi fundamental para que os próximos passos se dessem.

Dois anos mais tarde e tendo já o Governador Arthur Santos terminado seu mandato, a empresa ainda continuava existindo apenas no papel. Em face dos impasses envolvidos nas negociações quanto à montagem da usina, os acordos – mesmo os já assinados – corriam sérios riscos de serem desfeitos. Coube ao presidente da SIDERBRAS convidar novamente agora o ex-Governador Arthur Santos para assumir a presidência da empresa – com a destituição do General Ary Martins – de forma a destravar as dificuldades que vinham impedindo o progresso das negociações. Definiu-se o montante necessário para a construção da empresa, que chegaria a US\$ 2,79 bilhões, dos quais US\$ 2,1 bilhões viriam através de empréstimos externos. Em 1979 começaram os primeiros aportes financeiros, com os quais foram iniciadas as obras de terraplanagem da área para a construção da usina.

No ano de 1982, as negociações de novos empréstimos para a continuidade das obras foram dificultadas pela crise da dívida externa dos países sul-americanos, tendo como principal evidência as dificuldades financeiras da economia mexicana. A CST foi socorrida por um empréstimo ponte, negociado com a intervenção da Kawasaki, seu sócio japonês. Por iniciativa daquela empresa e através de um novo consórcio de bancos japoneses, a empresa conseguiu o empréstimo ponte de US\$ 408 milhões e fez, em 1983, uma operação de venda a vista da coqueria com a compra parcelada, o que lhe permitiu prosseguir com as obras.

Em 1984 a empresa estava concluída e iniciava seu funcionamento, criando um novo mercado na área de siderurgia, que era o de placas.

Como havia sido previsto nos projetos iniciais, a atração de investimentos de envergadura e a instalação de uma empresa de atividade dinamizadora acabou por gerar novos processos de investimento e instalação de outras empresas, de médio e pequeno porte no estado. Mesmo durante o processo de instalação da CST, outras empresas importantes se instaram no Espírito Santo. Na década de 70 foi instalada Cimetal. Depois viria a CBF – Companhia Brasileira de Ferro, produzindo gusa no município de Cariacica. Foi também na década de 1970 que surgiram empresas como a Metalúrgica Carapina, a Savelli e a Metalosa.

### *A implantação da Aracruz Celulose*

As primeiras propostas que culminariam com a implantação da Aracruz Celulose no Espírito Santo também partiram de Eliezer Batista, enquanto estava “exilado” na Europa. O projeto inicial, entretanto, estava ligado apenas à plantação de florestas para a exportação de chips de madeira. O amadurecimento da idéia aconteceu através das constantes conversas com Antônio Dias Leite que havia sido presidente da CVRD (1967 a 1969) e Ministro das Minas e Energia (1969 a 1974). Coube a Dias Leite elaborar as formas iniciais que culminariam com a Lei 5.106/66, de incentivo fiscal federal à plantação de florestas no Espírito Santo. Foi Dias Leite, por essa ocasião, o principal interlocutor entre o governo estadual e federal para assinatura do referido decreto.

Na esteira desses fatos, estudos encomendados pela CVRD<sup>v</sup> apontavam vantagens econômicas significativas na exploração de reflorestamento comercial do eucalipto. A recomendação da localização no Espírito Santo apresentava os seguintes argumentos:

O município de Aracruz, no Estado do Espírito Santo apresentava as condições edafoclimáticas favoráveis ao desenvolvimento de florestas de eucalipto, por representar uma região de atividades economicamente inexpressivas, com terras disponíveis a baixos preços, topografia plana favorável à mecanização, privilegiada localização quanto ao sistema viário, próximo ao principal pólo de desenvolvimento do estado e próximo ao mar, o que facilitaria a construção de porto para a exportação do produto (PEREIRA, 1998, 188).

Com a compra inicial das terras necessárias à consecução do projeto, era constituída, em janeiro de 1967 a Aracruz Florestal.

A visita do Sr. Lorentzen ao Palácio Anchieta, entretanto, mudaria os rumos daquele projeto. A proposta levada ao governador Arthur era a de criação de uma fábrica para a produção e exportação da celulose: uma elo à frente na cadeia de produção, o que culminaria com a geração de valor e riqueza no território capixaba, por conta de significativa agregação de valor ao produto exportável.

---

<sup>v</sup> - Que pretendia diversificar sua atividade concentrada na extração, transporte e comercialização de minério de ferro.

Novamente com a contribuição de Eliezer Batista, montou-se uma agenda de visitas ao exterior – novamente a vários países da Europa – tanto para o conhecimento das tecnologias vigentes quanto para tentativas de acordos para parcerias e financiamento do projeto.

Por essa época, o aumento do custo da matéria-prima para a fabricação de celulose nos países desenvolvidos – principalmente pela pressão ambiental e pelo longo tempo de maturação das madeiras tradicionalmente usadas para este fim -, já indicava a viabilidade de instalação de novos projetos apenas em regiões propícias ao cultivo do eucalipto, voltado para a fabricação de celulose de fibras curtas. Esse foi fato fundamental na disposição dos investidores estrangeiros de ouvir as propostas do governo do Estado.

Ainda como governador, coube Arthur Santos a colocação da pedra fundamental, marco inicial da construção da fábrica de celulose. Como ex-Governador, coube, através da diretoria de infraestrutura da recém criada empresa, a direção do projeto de construção, viabilização e início de operação da empresa.

No caso específico da construção da fábrica, houve significativa adesão dos sócios nacionais da Aracruz Florestal ao novo projeto. Assim, começava a buscar por recursos na ordem de US\$ 540 milhões, necessários para a implantação da parte industrial. A primeira tentativa para levantamento de tais recursos foi feita junto a um Fundo no Kwait que, para a realização da operação necessitava do aval da *International Finance Corporation*, ligada ao Banco Mundial. A insuficiência de mão de obra qualificada no país seria a justificativa para a não avaliação da operação. A negativa da *International Finance Corporation* significaria o esvaziamento de todas as possibilidades de levantamento de recursos tanto no exterior quanto no Brasil, visto que o BNDE só poderia entrar com recursos com aquele aval. A negativa somente não aconteceu porque o projeto foi retirado da tramitação e cancelado o pedido de aval da *IFC*.

Em 1975 foram viabilizados os recursos juntos ao BNDE em consonância com o I Programa Nacional de Papel e Celulose, integrante do II Plano Nacional de Desenvolvimento. A empresa foi viabilizada por uma estrutura de capital e caracterizada como uma *joint venture* entre capitais internacionais, nacionais privados e públicos (principalmente através de expressivo do então BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. A fábrica entrou em operação em 1979.

### ***A modernização da Agricultura***

Paralelamente às transformações industriais, houve um importante processo na estrutura da agricultura capixaba, principalmente discutido em Rocha & Morandi (1991), o que os autores chamam de modernização capitalista do campo. A questão é que se a erradicação dos cafezais contribuiu para desestruturar a economia capixaba, por outro, foi responsável por injetar recursos diretos e indiretos na economia, sendo os primeiros através das indenizações pelos cafezais erradicados, e o segundo por ocasião da criação do Programa de Diversificação Econômica das Regiões Cafeeiras, discutidos anteriormente. Tais programas permitiram que se viabilizasse o incremento dos projetos agroindustriais, principalmente relacionados à Indústria da madeira, que se constituiu em importante alternativa de emprego para a força de trabalho e aplicação do capital liberado pela erradicação; a pecuária bovina, especialmente a de corte, que teve seu incremento associado à expansão do mercado urbano, tanto nos estados vizinhos, quanto no Espírito Santo; e de produtos alimentares, tais como a cana-de-açúcar, outros tipos de carne, assim como espécies especiais do próprio café, em especial o conilon, que se expandiu especialmente pela região nordeste do território capixaba.

## **5. PARA FINALIZAR: OUTRAS AÇÕES ECONÔMICAS IMPORTANTES NO PERÍODO**

Apesar do foco nos GP's, os incentivos às outras atividades industriais e de prestação de serviços não deixou de acontecer. Segundo Rodrigues (2009), os mecanismos de incentivos no Estado se destinavam a três categorias de empreendimentos: aqueles que seriam implantados; aqueles que seriam complementarmente apoiados e aqueles que demandavam crédito pelas linhas operacionais vigentes. A continuidade desses incentivos permitiu que a indústria de transformação no Estado, durante o Governo de Arthur Santos, crescesse a 22,72% ao ano (entre 1970 e 1975).

**Tabela III.2 – Distribuição setorial do PIB do Espírito Santo -1960/1970/1975**

Setor / Ano	1960	1970	1975
Agricultura	48,8	20,8	19,9
Indústria	5,9	12,2	22,8
Serviços	45,3	66,1	57,3

Fonte: NEP/UFES E SILVA (1993)

Assim, o que se percebe, pelos dados da tabela 3.1, é a extrema dificuldade de recuperação da agricultura, paralelo a um aumento extraordinário da contribuição da indústria para a formação do produto no estado, que sai de 5,9% em 1960, salta para 12,2% em 1970 e chega a 22,8% em 1975, quando o governador Arthur Santos passa o cargo a seu sucessor, Elcio Álvares.

Esse crescimento extraordinário da participação da indústria se explica por alguns fatores: (i) o crescimento vegetativo das indústrias de pequeno e médio porte, de capital local, incentivadas através dos mecanismos instalados no governo anterior, de Dias Lopes; (ii) de operação de parte das empresas já ligadas aos GP's e (iii) pelo crescimento da indústria de fornecimento de materiais para a construção da usina siderúrgica e de celulose que vinham acontecendo naquele momento.

De qualquer forma, o que se pode concluir do que aqui se discutiu é que a visão em torno das possibilidades de alteração estrutural da economia capixaba no governo de Gerhardt Santos levou à construção de uma coalizão envolvendo elementos/parceiros e pessoas internamente e externamente ao Espírito Santo e que sem os esforços e dedicações implementados por cada um deles, os grande projetos ainda seriam apenas projetos e a economia capixaba não teria experimentado a sua principal mudança, como já foi colocado no artigo.

## REFERÊNCIAS

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.

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

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

RODRIGUES, Lélío. **Perspectiva de desenvolvimento integrado do Espírito Santo, no próximo decênio, a partir do crescimento econômico assegurado pelos Grandes Projetos.** Vitória, BANDES: 1973

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.