

DINÂMICA RECENTE DA ECONOMIA CAPIXABA

Fernando César de Macedo
Professor do IE/UNICAMP

1. Apresentação

A trajetória da economia capixaba nas últimas quatro décadas é marcada por especificidades que a tornam um caso interessante no estudo regional no País. Primeiro, pelo aproveitamento das políticas de desenvolvimento de corte regionalizado, quando estas ainda estavam na agenda federal (1960-1980). Posteriormente (1980-2003), esvaziados os instrumentos de planejamento e subordinadas as diversas políticas à lógica do ajuste macroeconômico dos anos oitenta e às políticas neoliberais dos noventa, este estado continuaria sua trajetória de crescimento, impulsionado pelos incentivos às exportações que beneficiariam as grandes empresas produtoras de semi-elaborados que a partir de meados dos anos setenta localizaram-se em seu território atraídas pelas boas condições de infra-estrutura e de logística derivadas da atuação da então estatal CVRD. Da mesma forma, a abertura comercial da última década transformou o Espírito Santo em uma das principais entradas das importações brasileiras, em decorrência de incentivo fiscal com base na renúncia de ICMS para que importadores operem pelo porto de Vitória. Esse conjunto de fatores influenciou sua economia, redefinindo suas relações com os mercados interno e externo.

No entanto, se o crescimento – medido pelos principais indicadores - foi a marca do Espírito Santo ao longo desse período, sua lógica é bastante distinta em um e em outro momento refletindo as acomodações regionais à trajetória da economia brasileira. Como demonstrando na literatura pertinente, em um contexto de baixo crescimento e de enfraquecimento do Estado nacional, o desempenho das economias regionais tornou-se menos solidário, marcado pela inserção de pontos dinâmicos do território na economia internacional, criando verdadeiras “*ilhas de produtividade*” (Pacheco 1998 e 1999). Não parece exagero afirmar, com base em dados que mostraremos a seguir, que parte da economia capixaba se insere nesse grupo restrito que logrou algum dinamismo, especialmente nas últimas duas décadas.

O objetivo desse artigo é analisar e qualificar a trajetória da economia capixaba entre 1970-2003, apontando suas possibilidades e limites a partir dos determinantes mais gerais das economias brasileira e internacional. Nesse sentido, busca-se identificar como esta economia foi afetada pelas alterações na dinâmica regional do País, tornando-se muito

mais heterogênea do ponto de vista estrutural, em decorrência dos efeitos das mudanças significativas na trajetória economia nacional ao longo do período em questão.

2. Da integração ao mercado nacional à inserção externa

Nesta seção, serão apresentados os dois vetores que impulsionaram, a partir dos anos setenta, o crescimento industrial no Espírito Santo rompendo com mais de um século de dependência da produção primário-exportadora de café: (1) o sistema de incentivos fiscais e (2) os investimentos - principalmente estatais - de grande porte direcionados para a implantação de empresas produtoras de semi-elaborados. O primeiro incentivou o crescimento de pequenas e médias empresas produtoras de bens-salário que se direcionaram prioritariamente para o atendimento ao mercado interno ampliando a integração da economia capixaba à brasileira, especialmente ao seu núcleo dinâmico. O segundo, ao instalar grandes empresas produtoras de *comodities* destinadas ao mercado internacional, aumentou significativamente a participação estadual no comércio externo do País. Essa estrutura industrial heterogênea seria afetada de forma bastante diferenciada quando, a partir da década de oitenta, grandes mudanças marcariam a economia brasileira.

Entender a constituição dessa estrutura industrial dual e a dinâmica de suas partes constitutivas é fundamental para qualificar a trajetória recente da economia capixaba que aumentou sua participação no PIB brasileiro crescendo de 1,2%, em 1970, para 2,0%, em 2000; sua renda per capita passou de 32% abaixo da média nacional para 7,0% acima, no mesmo período, o mesmo se verificando com a indústria de transformação que passa de 0,4% em 1970 para 1,6% do total da indústria de transformação brasileira em 2000.

Esse desempenho acima da média nacional esconde grandes diferenças em sua estrutura produtiva que precisam ser mais bem interpretadas. É isto que faremos a seguir

2.1. Política de desenvolvimento regional, início do crescimento industrial no ES e integração ao mercado nacional

A nosso juízo, o estado do Espírito Santo foi um caso paradigmático de aproveitamento das oportunidades geradas pela integração do mercado nacional, embora tenha se inserido tardiamente nela, quando a industrialização nacional promovia a integração produtiva — forma mais avançada de soldagem do mercado interno. A estrutura produtiva no estado, até a década de sessenta, não possibilitou a concentração do capital e a divisão do trabalho de forma a promover uma maior diferenciação em sua economia, o que inviabilizou o início de um processo de substituição de importações. Essa demora em

promover o crescimento industrial confirma o alerta de Cano (1998a e 1998b): as estruturas produtivas pretéritas e as heranças demográficas da periferia determinariam o ritmo de suas industrializações. Reside nisto o porque da cafeicultura capixaba não ter criado condições para sua diversificação como demonstraram Cossetti e Rocha (1983), Cano (1985) e Macedo (2002).

Como o processo de acumulação ficava parcialmente obliterado, por um lado, pela presença de um grande número de pequenos produtores incapazes de concentrar capital de forma a dar um salto industrializante e, de outro, como a apropriação da riqueza se dava principalmente na órbita da circulação, com o capital comercial ficando com a maior parte do excedente gerado, o café não gestou condições para o aprofundamento da divisão do trabalho. Ademais, parcela da renda cafeeira foi capturada durante muito tempo pela praça do Rio de Janeiro, estado como qual Espírito Santo pioneiramente se integrou. Em resumo, o potencial de acumulação de sua cafeicultura não acenava para a constituição de processos tipicamente capitalistas que lhe permitissem dar um salto em suas estruturas, especialmente a constituição de uma base industrial.

Esse quadro demonstrava que a possibilidade de diversificação não poderia ser efetivada pelo livre jogo de mercado. Daí a urgência identificada nos anos cinqüenta em se construir uma articulação com o governo federal que incorporasse efetivamente o Espírito Santo à economia nacional que se integrava com maior vigor na fase de industrialização pesada (1956/1980).

A montagem de um aparato institucional com esse objetivo, quando o planejamento regional ainda estava na agenda oficial, permitiu essa integração retardatária, marcando o início de seu crescimento industrial. É nesse sentido que o caso capixaba é paradigmático, afinal, dessas articulações resultou a criação de um instrumento singular de desenvolvimento regional, capitalizado com recursos federais e estaduais e direcionado para um único estado¹: o FUNRES — Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo —, criado em 1969, com o objetivo de estimular a indústria, compensando os efeitos negativos da desorganização da tradicional economia cafeeira assentada em pequenas propriedades que entra em crise ao final dos anos cinqüenta². Iniciava-se ali a transição de uma economia primário-exportadora para uma de base urbano-industrial, mais complexa e

¹Fundos regionais similares, capitalizados com recursos federais, como FINOR e FINAM, direcionavam-se para macro-regiões. Na política regional brasileira, o estado capixaba foi o único a ter um instrumento específico de financiamento destinado exclusivamente para atividades em seu território.

²Sobre a crise na economia cafeeira no Espírito Santo ver Cossetti e Rocha (1983), Morandi e Rocha (1991) Buffon (1992) e Macedo (2002).

relativamente mais diversificada e promotora de uma urbanização acelerada que em pouco mais de duas décadas concentraria mais de 40,0% da população do estado no entorno da capital.

QUADRO 1		
Espírito Santo - estrutura para o desenvolvimento: instituições selecionadas		
Estrutura	Criação	Objetivos
EMCATUR (Empresa Capixaba de Turismo)	1967	Empresa de economia mista com objetivo de promover o potencial turístico do Estado, através da captação de recursos financeiros provenientes dos incentivos fiscais federais
COPESA (Companhia de Pesca do Espírito Santo S/A)	1967	Criada com o objetivo de promover a exploração do potencial da costa capixaba para a pesca industrial. Vinculada a SEIC, foi liquidada em 1976 sem atingir seus objetivos.
CODES (Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo)	1967	Empresa de economia mista responsável pelo planejamento e coordenação das políticas de desenvolvimento local e fomento de atividades produtivas com base em recursos de fundos públicos estadual extra-estadual.
CODES-CRED (Crédito Financiamento e Investimento S/A)	1967	Subsidiária da CODES com objetivo de captar recursos junto ao público, tinha ainda a função de financiamento para indústrias novas e reaparelhamento e modernização de indústrias pré-existentes. No ano de 1968 é criada a corretora de títulos e valores, no ano de 1971 é criada a corretora de seguros, e no ano seguinte a corretora, fechando assim "o sistema financeiro estadual"[1].
BANESTES (Banco do Estado do Espírito Santo S/A)	1969	Surge da transformação do Banco de Crédito Agrícola do Espírito Santo. Passaria a atuar como banco comercial em empréstimos de curto prazo, inclusive com capital de giro para as empresas. Como banco oficial do Estado poderia exercer transações com o próprio Estado e suas empresas
BANDES (Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo)	1969	A lei estadual 2.413/69 transformaria o CODES no BANDES que assumiria a função de ser a principal agência de fomento no Estado
FUNDAP (Fundo para Desenvolvimento das Atividades Portuárias)	1970	Promover o incremento das exportações e importações do porto de Vitória através de incentivos fiscais. Os exportadores e importadores recebem um financiamento (com base no valor de suas transações) do qual parte deve ser aplicada em projeto industrial, agropecuário, pesca ou turismo até o final do exercício seguinte da contratação do financiamento.
GERES (Grupo Executivo para a recuperação Econômica do Espírito Santo)	1969	Sua função é disciplinar a aplicação dos recursos dos incentivos fiscais depositado no BANDES, inclusive aprovando projetos, planos, pesquisas e estudos relativos à recuperação econômica do estado.
FUNRES (Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo)	1969	Tem por finalidade prestar assistência financeira, sob forma de participação acionária e de operações de crédito, a empreendimentos industriais e agropecuários, localizados no estado do Espírito Santo.
SUPPIN (Superintendência dos Projetos de Polarização Industrial)	1971	Atuaria como agente de política industrial à medida que visava desenvolver estudos determinando a localização de indústrias; promover e executar obras de infra-estrutura; alienar e arrendar terrenos visando a atração de investimentos e prestar assistência aos empreendimentos. Da sua atuação surgiu o CIVIT (Centro Industrial de Vitória)
Bonificação do ICM	1969	"Este instrumento se constituía de uma bonificação do ICM de 50 a 80% do valor a ser recolhido, para investimento igual ou superior a 5.000 salários mínimos ou igual ou superior a 40.000 salários mínimos, respectivamente, por um prazo de até 12 anos. Esse benefício estava limitado ao valor do investimento realizado em projetos industriais e agropecuários, novos ou ampliação" (Pereira, 1998, p.157)

Fonte: Silva (1993) e Pereira (1998). Elaboração própria.

Os principais instrumentos constituídos no período 1967-1971 estão apresentados no quadro 1. Além deles, foi criada uma série de Conselhos Consultivos estaduais cujos objetivos eram traçar ações estratégicas em suas respectivas áreas. Desse aparato institucional, como já mencionado, destaca-se o FUNRES, principal resultado das

articulações que levaram à criação do GERES para coordenar, em associação com BANDES, uma política industrial para o estado (Pereira, 1998).

A montagem de uma estrutura com vistas reduzir os desequilíbrios do estado frente às áreas mais desenvolvidas do País foi, em boa medida, favorecida pelo fato de as políticas regionais encontrarem margem e apoio suficientes para serem implementadas pelos governos subnacionais. Nesse ínterim, foi possível articular as demandas dos empresários locais às políticas federais. Isto permitiu ao grupo de interesses que começava a se organizar mais sistematicamente a partir da criação da Federação das Indústrias do Espírito Santo (1958) impor seu projeto político com apoio do governo federal³, constituindo, na segunda metade dos anos sessenta, um sistema de planejamento para orientar o financiamento de atividades industriais com base nos incentivos criados.

Entre 1970 e 1980, o sistema GERES/BANDES foi importante para o crescimento dos segmentos mais tradicionais: produtos alimentares, vestuários e têxtil, metalurgia⁴ e minerais não metálicos e madeira e seus derivados, majoritariamente constituídos por pequenas e médias empresas produtoras de bens-salários que se destinam ao mercado interno. O termo tradicionais não deve ser interpretado em contraposição a setores modernos tecnologicamente. Ao contrário, entre 1970 e 1989 a indústria capixaba apresentou crescimento relativo de produtividade, aproximando-se, e em alguns ramos superando, a média da indústria brasileira. Ele é utilizado tão somente para enfatizar que os principais segmentos de sua indústria encontravam-se nos gêneros que já eram os mais expressivos da incipiente e pouco desenvolvida base industrial da fase primário-exportadora. O crescimento industrial no estado, não seria, nesse sentido, acompanhado de diversificação que só viria, e apenas parcialmente, com o conjunto de investimentos conhecidos como *Grandes Projetos*.

Como o crescimento industrial ocorreu, inicialmente, sobre uma base já existente, ainda que pouco expressiva, herdada da fase primário-exportadora, é possível deduzir que a industrialização e a integração do mercado nacional geraram efeitos de estímulos nesses setores e de bloqueio nos outros. Ademais, como a estrutura produtiva não se altera significativamente, é possível imaginar que os efeitos de destruição foram menos

³Não por acaso o ex-governador Francisco Lacerda de Aguiar – o Chiquinho -, ligado aos interesses rurais, seria cassado em 1966, abrindo caminho para que Dias Lopes assumisse o governo do Estado, assessorado pelos técnicos da Federação das Indústrias, entre os quais Arthur Gerardt Santos que seria seu sucessor.

⁴O gênero metalurgia pré implantação da CST tem características distintas das que assumiria posteriormente.

acentuados⁵. A tabela 1 apresenta a distribuição dos incentivos por gênero da indústria de transformação entre 1970-1980.

TABELA 1 FUNRES: Distribuição dos incentivos fiscais por gêneros da indústria 1970-1980	
Gênero	em %
Produtos Alimentares	31,2
Metalurgia	20,0
Minerais não metálicos	15,5
Química	9,5
Têxtil	5,2
Madeira	4,5
Couros, peles e assemelhados	4,4
Vestuário, calçados e artef. de tecido	2,1
Material elétrico e de comunicação	1,9
Material de transporte	1,8
Mobiliário	1,7
Papel e papelão	1,4
Produtos de matéria plástica	0,3
Indústrias Diversas	0,1

Fonte: GERES. Elaboração própria.

Foi com o conjunto de pequenas e médias empresas nesses gêneros que a economia capixaba se integrou à brasileira, fornecendo, principalmente para o Sudeste e a Bahia, um conjunto de bens-salário cuja produção foi estimulada (i) pela política industrial em torno do FUNRES e do sistema GERES/BANDES; (ii) pela acelerada urbanização da capital e de seu entorno; (iii) pelo processo de urbanização crescente em todo País a partir dos anos sessenta que abriu oportunidades para a indústria na periferia e (iv) pela industrialização paulista e seus desdobramentos, promovendo efeitos de estímulo para as demais economias.

Esta última resultou em crescimento do mercado interno e, portanto, aumento do comércio inter-regional, no qual São Paulo passava a desempenhar um pólo de convergência. É nesse sentido que consideramos a integração do mercado interno o mais importante efeito da industrialização no desenvolvimento regional brasileiro, estimulando a constituição de uma estrutura produtiva complementar a paulista. O alargamento do mercado nacional favoreceu indústrias de bens-salário da periferia, normalmente formadas por empresas de pequeno e médio porte, que puderam ganhar mercados extra-regionais com a urbanização brasileira.

⁵Sobre os efeitos de estímulo, inibidores e de destruição ver Cano (1998a).

Para a economia espírito-santense não foi diferente. São Paulo tornou-se o principal mercado para seus produtos e seu principal fornecedor, superando o Rio de Janeiro, a partir da segunda metade dos anos setenta, economia com a qual o Espírito Santo se integra pioneiramente, muito antes da unificação do mercado nacional.

A tabela 2 demonstra como os instrumentos de política regional de fomento à indústria contribuíram para integrar o estado ao núcleo dinâmico da economia brasileira. Aos números abaixo, poderíamos acrescentar, também, o significativo aumento dos coeficientes de entrada e de saída no comércio inter-regional que passaram respectivamente de 22,6% e 39,0% do PIB estadual em 1975 para 66,2% e 60,1% em 1998, confirmando o aumento dos vínculos dessa economia com o restante do País, conforme demonstrou Macedo (2002).

Região	Vendas								Compras							
	1956	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1998	1956	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1998
Norte	4,4	2,9	0,2	0,5	2,0	0,8	3,4	1,1	0,5	1,7	0,6	0,2	0,1	0,4	1,5	1,1
Nordeste	9,0	6,3	5,6	9,0	10,4	8,7	13,0	9,2	7,1	11,5	10,8	8,2	5,9	9,8	8,7	6,5
Sul	7,5	3,4	1,4	2,0	2,5	3,6	8,9	8,7	10,6	7,2	3,9	3,5	7,6	8,6	12,2	9,9
Sudeste	78,9	86,5	92,3	88,0	84,4	86,3	72,4	78,2	81,7	79,7	84,6	88,0	86,2	80,8	76,3	80,4
RJ	60,6	59,2	46,8	60,2	47,3	13,3	22,6	15,0	51,7	49,1	28,6	29,6	28,0	29,3	18,6	16,1
SP	2,5	4,8	11,2	9,9	20,3	62,1	25,2	42,7	14,0	18,6	12,5	22,3	46,9	39,3	41,4	31,6
MG	15,8	22,5	34,3	17,9	16,8	10,9	24,6	20,5	16,0	12,0	43,5	36,1	11,3	12,2	16,3	32,7
Centro-Oeste	0,1	0,8	0,4	0,4	0,7	0,7	2,3	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	1,1	2,2

Fonte: Macedo (2002)

Comparando dois anos importantes, 1969 e 1973, o primeiro antes do processo de crescimento industrial e da formação do sistema de incentivos e o segundo, último ano para o qual há informações mais confiáveis, observa-se uma significativa mudança nos produtos exportados para o território nacional. Em 1969, 28,5% das vendas capixabas estavam catalogadas na classe de mercadorias *Manufaturas classificadas principalmente segundo a matéria-prima*⁶. Estima-se que desse total desse total, 45,3% representavam mercadorias em trânsito, portanto presume-se que apenas 14,4% do total exportado e que estava nesse grupo era produzido localmente. Em 1973, 51,3% do valor das exportações totais classificavam-se nesse grupo, com estimativa de que 73,2% das mercadorias eram produzidas localmente, o que representa 37,6% do total das vendas para o território nacional, indicando uma maior diversificação na pauta exportadora, provavelmente refletindo os primeiros resultados dos investimentos industriais que se processavam desde

⁶Segundo classificação do IBGE.

o final da década anterior⁷ e que se intensificaram com o funcionamento do sistema GERES/BANDES.

No ano de 1976, o aparecimento na pauta de exportações para o território nacional de produtos como Calçados (0,5% do valor total exportado), manufaturados de mármore e granitos (1,7%) e madeira compensada (2,7%), além de cobre eletrolítico (1,7%) e barras e parafios de cobre (11,6%), parece indicar alguns resultados dos investimentos apoiados pelo sistema GERES/BANDES. O café (em grãos e torrado) continuava com um peso significativo nas exportações inter-regionais capixabas, com 12,2% do valor total, o que em parte reflete tanto a melhora dos preços do café quanto os resultados dos investimentos industriais realizados em novas plantas, também apoiados pelo GERES/BANDES, aumentando a capacidade de beneficiamento e comercialização do café capixaba.

Registre-se, no entanto, que a forte agregação em torno do item *Outras Mercadorias* torna a análise bastante prejudicada, aumentando as especulações, afinal, este item cresce exponencialmente, passando de 11,6% em 1956 para 20,6% em 1966, atingindo, em 1976, 46,1% do valor total das exportações para o território nacional. Seu peso crescente pode ser resultado da diversificação da pauta exportadora inter-regional, estimulada pelos investimentos industriais que se processavam desde a década anterior, traduzindo-se em um possível aumento do número de mercadorias novas transacionadas e não classificadas anteriormente pelo extinto Departamento Estadual de Estatística (DEE) que passa a agregá-las como *Outras Mercadorias* ou pelo maior trânsito de mercadorias importadas e que destinavam a outros estados, ou mesmo pelas duas coisas conjuntamente. No entanto, as informações para esse ano não são precisas, exigindo-se cautela nas interpretações.

2.2. Ação estatal, advento do grande capital e inserção externa da economia capixaba

Apesar do pleno funcionamento do sistema estadual de fomento, a década de setenta seria marcada, também, pela tentativa de atrair para o estado grandes plantas industriais, especialmente uma usina siderúrgica - antiga demanda local, aproveitando as vantagens locacionais derivadas do Porto de Vitória e da CVRD. Esta empresa já havia diversificado suas atividades no estado com a construção do Porto de Tubarão (1966) e a implantação de cinco usinas de pelotização de minério de ferro, entre 1969 e 1979⁸

⁷Devemos lembrar que a erradicação dos cafezais pelo IBC, em 1962 e em 1967, desmobilizou recursos importantes que se encontravam na forma de capital fixo (pés de café) que se transformaram, por força da política federal, em capital circulante, que foram em parte direcionados para atividades industriais, especialmente a de extração e beneficiamento da madeira, como apontam Morandi e Rocha (1991).

⁸Foram as seguinte usinas com seus anos respectivos de início de operação: CVRD I (1969), CVRD II (1973), ITABRASCO (1976), NIBRASCO (1978) e HISPANOBRAS (1979).