

A MODERNIZAÇÃO ECONÔMICA DO ESPÍRITO SANTO E A AÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS LOCAIS

Klítia Loureiro¹ - UFES

No transcurso dos anos 70 delineia-se no Espírito Santo um novo ciclo de desenvolvimento econômico, fundamentado na implantação de “grandes projetos de impacto”, com conseqüências marcantes sobre os mais distintos e variados aspectos da vida econômica, social, política e cultural local.

Para a elite política local o objetivo era romper com a extrema dependência da economia capixaba em relação à monocultura do café e realizar a tão aclamada modernização e/ou diversificação da economia capixaba.

Nesse contexto, nas décadas de 70 e 80, grandes complexos foram planejados para o Espírito Santo nas áreas siderúrgica, portuária, turístico e naval, além do complexo Paraquímico (indústria de Celulose) e do Programa Nacional de Álcool – Proalcool -, ambos instalados na região Norte deste estado. Na verdade, trata-se da consolidação de um processo histórico que vinha sendo tecido desde os anos 50, no que diz respeito à siderurgia, e do final dos anos 60, no que tange a plantação e transformação do eucalipto na produção de celulose.

A presença de tais empreendimentos intensificou uma série de problemas ligados à questão social e fundiária no estado, afetando, sobretudo, os municípios atingidos por suas operações. Tanto no Brasil como no Espírito Santo, o desenvolvimento econômico da agropecuária sofreu mudanças significativas a partir de meados da década de 1960, resultantes do complexo processo de modernização da agricultura brasileira que foi, ao mesmo tempo, excludente e desigual. Excludente porque ignorou, no processo de modernização, a ampla maioria dos pequenos agricultores e, ao invés de inseri-los nesse processo, acabou por expulsá-los do campo em proporções alarmantes. Desigual porque priorizou algumas regiões

em relação a outras, e certos produtos voltados para a exportação, em detrimento do abastecimento interno.

Nesse contexto, discutir o projeto de modernização da agricultura no Espírito Santo e, conseqüentemente a implantação dos “Grandes Projetos” em território capixaba requer ao nosso ver, resgatar, mesmo que em linhas gerais, o impacto da crise cafeeira dos anos 60 sobre a economia do estado. Essa crise é considerada por vários autores, dentre eles: Bittencourt, Rocha & Morandi, Valadão, etc, o marco inicial da implantação do projeto modernizante e das relações caracteristicamente capitalistas no Espírito Santo, ou seja, a partir dela a economia capixaba muda seu perfil: passa-se de um perfil de dominância do setor primário para o de dominância do setor industrial², daí a importância de iniciarmos nossa análise a partir da crise da cafeicultura.

Extremamente dependente da monocultura do café o Espírito Santo foi o estado que mais sofreu e o que mais se beneficiou com o Programa de Erradicação dos cafezais improdutivos implementado pelo Governo Federal nos anos 60, cujos reflexos — êxodo rural³, redução da renda e do emprego — na “economia capixaba” foram bastante profundos.

No entanto, consideramos que a crise da cafeicultura capixaba nos anos 60, por si só não foi determinante na escolha do projeto industrializante que se consolida no estado a partir da década de 70. Entendemos que a consolidação do projeto de modernização e/ou diversificação da economia capixaba deva considerar tanto os fatores endógenos como: a ação dos atores políticos locais, como também fatores exógenos como as transformações e o aprofundamento do processo nacional de modernização da agricultura, implementado principalmente a partir do movimento político de 64, mais especificamente a partir da implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

O COLAPSO DA CAFEICULTURA CAPIXABA DOS ANOS 60 E O PROJETO DE MODERNIZAÇÃO E/OU DIVERSIFICAÇÃO DA AGRICULTURA CAPIXABA

A expansão da atividade cafeeira que se inicia no estado a partir de meados do século XIX foi responsável pela ocupação do solo capixaba e pela expansão das atividades agrícolas e de suas fronteiras, rumo ao interior do estado, provocando, consideráveis transformações no contexto territorial, econômico e social do Espírito Santo.

Não obstante, a cultura do café não consegue tirar o Espírito Santo de seu papel marginal, como aconteceu com o estado de São Paulo, que se tornou uma província grande exportadora desse produto.

Introduzida na região sul do estado, por fluminenses e mineiros que penetravam pelo interior, até então dominado pelos indígenas, a cultura do café expande-se para a região central e norte do estado. Cabe ressaltar, que nesse processo de colonização e/ou expansão devemos considerar as singularidades de cada região.

No início dos anos de 1960 o café que até então se constituía na principal atividade econômica do estado entra em crise. Isto se deve a um extraordinário crescimento dos preços internacionais e do plantio do produto nas décadas de 40-50, que suscitou uma forte expansão da cafeicultura no estado, expansão esta que não se circunscreveu aos limites geográficos do estado, atingindo também as demais regiões cafeeiras do país (São Paulo, Paraná, Minas Gerais).

Entretanto, a partir de 1955 devido a expressiva elevação da oferta de café no mercado internacional, reverte-se o comportamento dos preços externos que passam a declinar em ritmo progressivo, configurando-se no país e, conseqüentemente no estado, uma crise de superprodução, comprometendo tanto as condições de lucratividade da cafeicultura nacional como também estadual. A essa época, o café, constituía-se não apenas no principal componente da renda interna estadual, como também na principal absorvedora de mão-de-obra e, na mais importante fonte de receita tributária para o governo estadual. Dessa forma, essa

crise de superprodução e de preços afetou de forma profunda toda a economia estadual que, até então, tinha como base a monocultura do café.

Devido aos fortes impactos sobre a economia nacional e sobre o balanço de pagamentos, em outubro de 1961, o governo federal criou o Grupo Executivo de Recuperação Econômica da Cafeicultura - GERCA, cuja finalidade era planejar a produção cafeeira de forma a evitar as supersafras. Nesse sentido, em 1962 foi elaborado o Plano Diretor do GERCA composto de três diretrizes básicas: 1) promoção da erradicação dos cafezais antieconômicos; 2) diversificação agrícola das áreas erradicadas por outras culturas e 3) renovação de parcela da cafeicultura existente.

Dentre essas três diretrizes, a promoção da erradicação dos cafezais foi a mais bem sucedida, transformando-se na “chave mestra” da nova política cafeeira. Quanto as demais diretrizes, podemos dizer que estas não chegaram a ter conseqüências significativas.

Constituindo-se numa interferência de caráter exógeno na realidade local, a Política de Erradicação dos Cafezais improdutivos foi capaz de alterar não só os efeitos da crise, como também a própria estrutura produtiva da economia estadual.

Implementado em duas fases: — a primeira no período de julho/1962 a julho/1966, na qual foram erradicados 723,5 milhões de pés e, a segunda de agosto de 1962 a maio de 1967, com a erradicação de 656 milhões de pés, — o programa de erradicação atingiu todas as regiões produtoras do país. No entanto, algumas delas tiveram, proporcionalmente, um maior número de pés erradicados, como foi o caso do Espírito Santo.

No estado do Espírito Santo foram erradicados 53,8% dos cafezais que ocupavam 71% da área total cultivada com café, nos demais estados produtores – Minas Gerais, São Paulo e Paraná – essas proporções foram respectivamente de 33,26%, 26,0% e 28,4% dos cafeeiros e 41,2%, 26,5% e 19,8% das áreas cultivadas.

A partir desses dados, é possível perceber o forte impacto que o programa de erradicação provocou no Espírito Santo, sendo, este, portanto, o estado mais afetado,

generalizando uma grave crise social. Isto se deve ao fato de a cafeicultura estadual apresentar baixo nível de produtividade e ser, em sua maior parte, antieconômica, visto que as condições gerais, em que se realizava a cafeicultura serem demasiadamente rudimentares.

Ao mesmo tempo em que gerou uma grave crise social, reduzindo drasticamente o emprego agrícola, forçando a migração para as cidades – condenando milhares de pessoas a viver em condições subumanas, nas favelas dos grandes centros -, o programa de erradicação possibilitou através da indenização paga por cova erradicada a liberação do capital ou desmobilização dos ativos representados pelos cafeeiros, criando a perspectiva de novos investimentos. É nesse contexto que se verifica a vulnerabilidade da economia capixaba, suscitando e renovando antigas propostas sobre a necessidade da diversificação da economia do estado, num processo em que a indústria apresenta-se como a principal alternativa.

Como dito anteriormente, o Plano Diretor do GERCA não se constituiu apenas na erradicação dos cafezais improdutivos. Entretanto, enquanto este foi implantado com grande êxito o mesmo não se pode dizer sobre a diversificação econômica das áreas erradicadas. No biênio 67/69 o GERCA elabora e implementa seu Programa de Diversificação Econômica das Regiões Cafeeiras visando financiar a implantação e ampliação de agroindústrias e o desenvolvimento de infra-estrutura necessária para atingir a pretendida diversificação. Esta implantação ocorreu através do convênio firmado entre o governo estadual e o IBC/GERCA, constituindo-se em importante base de financiamento para empreendimentos industriais de médio e pequeno porte. Especialmente a implantação e ampliação de agroindústrias, principalmente na indústria de carnes, de beneficiamento de açúcar, de reflorestamento e de beneficiamento de café.

Assim, o programa de erradicação veio a possibilitar a expansão de outras culturas em alternativa à cafeicultura. Isso veio a ocorrer por dois motivos: porque forneceu uma parcela de capital necessário e ainda porque fomentou o crescimento do mercado consumidor local. Dentre as atividades que se expandiram podemos ressaltar a extração de madeira e a pecuária

bovina. Ambas tiveram como suporte um intenso processo de apropriação e ocupação das terras devolutas existentes na região Norte.

Com a decadência da economia cafeeira e a conseqüente erradicação dos cafezais, a economia estadual parecia aniquilada. Para a elite política local, a saída estratégica não parecia outra senão a industrialização. A questão era como realizá-la, se o Espírito Santo estava inserido entre núcleos industriais consolidados, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte? Uma coisa era certa: não havia como confiar somente na força das elites locais, principalmente devido ao caráter pouco organizado dessas elites e de seus interesses. Além disso, o Espírito Santo apresentava-se como uma área periférica, apesar dos seus esforços em sentido contrário, sem grandes atrativos infra-estruturais e, ainda, com um arcabouço institucional politicamente frágil. Eram necessárias garantias, subsídios oficiais e uma ação mais enérgica do governo estadual para tomar para si a direção da política econômica local.

Com o objetivo de enfrentar a crise, o governo estadual volta-se para um esforço de modernização institucional, desencadeando pressões sobre o governo federal. O intuito era estender ao Espírito Santo os incentivos fiscais concedidos ao nordeste, reivindicando igual tratamento para o estado, como forma de solucionar os grandes desequilíbrios regionais resultantes do processo histórico de industrialização do país. Entretanto, é somente em 1969, dez anos após a concessão dos mesmos ao nordeste, que essas reivindicações são atendidas através da instituição do DL 880 do governo federal, concedendo ao Espírito Santo os incentivos fiscais nos mesmos moldes do Nordeste.

A essa época, encontrava-se à frente da direção do estado, Christiano Dias Lopes (1967-71). Governador nomeado, dizia que o **“Espírito Santo é o nordeste sem Sudene”**. Na verdade, este governo representava as forças políticas que buscavam uma “saída” econômica para o estado, entendendo que tal saída passava, necessariamente, por um projeto de industrialização equilibrado com a agricultura.

Seguindo uma linha ideológica desenvolvimentista, Dias Lopes fundamentou sua plataforma política na “luta por melhores padrões de integração do Espírito Santo/Brasil, contra os desníveis regionais”⁴. Havia, portanto, no governo estadual, a preocupação de promover a diversificação econômica e a reestruturação institucional necessária, de forma a integrar diretrizes e ações em favor de tal diversificação.

A industrialização figurava, portanto, como opção de estratégia de desenvolvimento a ser alcançada. Entretanto, vale ressaltar que as propostas industrializantes do estado não surgem abruptamente da crise do café. Estas se originaram anteriormente, encontrando nos anos 60 o clima favorável ao seu fortalecimento, e nos anos 70 para a sua efetiva concretização.

Cabe dizer ainda que o caminho escolhido pelo Espírito Santo se encontrava dentro do modelo de modernização por que passava o Brasil na década de 60. Ou melhor, havia uma crescente participação do Estado na economia brasileira; uma expansão do capitalismo em regiões periféricas, através dos incentivos fiscais para o setor privado; melhoria de infraestrutura econômica; maior abertura para o comércio exterior; predominância de utilização de técnicas poupadoras de força de trabalho nos diversos setores produtivos; concentração de renda como diretriz geral do modelo de crescimento com suporte no autoritarismo.

Todavia, coube ao governo do estado a iniciativa de ser o agente central para a realização do projeto industrializante. Ou ainda, frente a uma economia praticamente estagnada e em busca de alternativas que lhe dessem dinamismo econômico e ampliassem as fontes de arrecadação tributária, o governo do estado adotou iniciativas que colaborassem para essa direção. Por meio da Lei n 2.296, de 17/07/1967, iniciou uma reforma administrativa do Estado. Foram criados ou renovados vários órgãos e departamentos do governo, com vistas a adaptá-los à mudança de rumo almejada e dotá-los, técnica e administrativamente, a fim de dar conta dos projetos de modernização e diversificação econômica.

Dessa forma, se em meados da década de 60, teve início no Espírito Santo um processo de racionalização capitalista na agricultura (criação e ampliação de agroindústrias) realizado através do processo de concentração do capital interno, a partir da segunda metade da década de setenta, sob as diretrizes do II PND, iniciou-se uma nova fase da economia capixaba - implantação dos denominados “Grandes Projetos”, destinados à produção de insumos básicos de importância capital à integração do parque industrial brasileiro via atração dos capitais externos associados ao capital estatal.

¹ Klítia Loureiro é graduada em Economia e atualmente é aluna do mestrado em História Política das relações Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo.

² Esse processo é de grande valia na história econômica, visto que alterou as relações de trabalho na agricultura: passa-se do predomínio da mão-de-obra familiar (que caracterizava a estrutura da pequena propriedade do Estado), para o predomínio do trabalho assalariado temporário. As relações de trabalho que se estabelecem evidenciam a forma de produção tipicamente capitalista, em que o objetivo da unidade de produção não é mais a reprodução pura e simples da família, mas a acumulação. Este fato é determinante no processo de modernização capitalista uma vez que a acumulação é uma necessidade e um imperativo do modo capitalista de produção (WOOD, Ellen Meikdins. **A origem do capitalismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001).

³ Estima-se que mais de 60.394 pessoas perderam o emprego, o que, considerando-se uma taxa média de dependência de três por um, mostra ter a crise atingido, aproximadamente, 240.000 pessoas, sendo que boa parte destas migraram para as cidades.

⁴ MEDEIROS, A. Carlos. **Espírito Santo: a industrialização como fator de “desautonomia relativa”** Fundação Getúlio Vargas. Dissertação de Mestrado em Administração Pública [198?], p.72.