

# PASSADO E FUTURO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL CAPIXABA: UMA ANÁLISE DO PAPEL DOS POLOS EMPRESARIAIS

## PAST AND FUTURE OF CAPIXABA INDUSTRIAL DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF THE ROLE OF BUSINESS HUBS

*PAULO HENRIQUE FEITOSA<sup>1</sup>*

### Resumo

Este artigo tem como objetivo investigar a importância da constituição de polos empresariais no Espírito Santo enquanto uma política de desenvolvimento industrial. Para esse fim, inicialmente revisitou-se o principal arcabouço teórico que trata dos fatores de aglomeração de empresas e a localização industrial. Em seguida, em busca de uma contextualização, é traçado um breve histórico dos polos empresariais capixabas no contexto do seu desenvolvimento econômico. Por fim, trata-se do papel dos empreendimentos de polarização recém-criados como instrumentos de desenvolvimento regional e as perspectivas dos polos a partir do crescimento de longo prazo da economia capixaba.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento industrial; Aglomerações produtivas; Economia do Espírito Santo.

### Abstract

This article aims to investigate the importance of constitution of clusters in the Espírito Santo State as a policy of industrial development. For this purpose, initially was re-

vised the main theoretical framework that deals with the concentration of firms and industrial location factors. Then, in search of a context, it is traced a brief history of clusters in the Espírito Santo state in the context of its economic development. Finally, it is analyzed the role of clusters newly created as instruments of regional development and prospects of the clusters from the long-term growth of the economy of Espírito Santo state.

**Keywords:** Industrial development; Clusters; Economy of the Espírito Santo state.

**JEL:** O12, O14, O25.

### INTRODUÇÃO

A importância dos aglomerados produtivos para o processo de crescimento econômico é um tema que tem sido extensamente tratado pela literatura de economia regional.

Diante das limitações do arcabouço teórico convencional em explicar os fenômenos mais importantes no que se refere à localização e ao desenvolvimento regional, novas tentativas teóricas e metodológicas tem sido experimentadas, a destacar uma maior quantidade de pesquisas com maior grau de empirismo nas análises (DINIZ; AFONSO, 1996; DINIZ, 2007).

De modo geral, autores convergem para a ideia de que a aglomeração de empresas resulta em significativos ganhos de escala e externalidades econômicas. A observância de que o crescimento econômico não seguia um padrão de distribuição espacial deu origem a diversas políticas de desenvolvimento local, a serem induzidas pelo Estado por meio de subsídios e incentivos, que foram implementados em diversas partes do mundo e no Brasil, a destacar o Espírito Santo.

Esse direcionamento se contextualiza com um momento de pro-

<sup>1</sup> Economista e Mestre em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutorando em Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). < paulohenriquefeitosa@gmail.com >

fundas transformações da economia capixaba ocorridas nas décadas de 1960 e 1970. Em aproximadamente 40 anos, a economia passou do perfil essencialmente agrícola, dependente principalmente do café, para uma economia com características fortemente industriais e com setores de serviços e comércio muito desenvolvidos, especialmente aqueles ligados ao comércio exterior (VILASCHI FILHO, 2011).

Apesar das grandes transformações, a economia capixaba ainda possui uma fragilidade estrutural determinada por sua restrita diversificação produtiva, basicamente sustentada na produção de bens básicos e intermediários, na maioria *commodities*, e sua alta concentração regional. Essa conclusão vai ao encontro de resultados de estudos recentes que avaliam a evolução da estrutura econômica do Espírito Santo nas últimas décadas e diagnosticam a existência de um processo de “diversificação concentradora” (CAÇADOR, 2008; CAÇADOR; GRASSI, 2010).

A partir deste contexto preliminar, o presente artigo – Passado e futuro do desenvolvimento industrial capixaba: uma análise do papel dos polos empresariais – se propõe, fundamentalmente, a “compreender a relação entre as políticas de incentivo aos empreendimentos de polarização e elementos estruturais da economia capixaba como a grande concentração industrial e baixa diversificação produtiva, com ênfase ao período recente”.

Essa discussão é desenvolvida à luz do papel crucial das instituições e das políticas públicas, especialmente de desenvolvimento industrial, no direcionamento de longo prazo da economia capixaba, a partir de uma perspectiva que considera fundamental a análise histórica para o entendimento dos fenômenos recentes e para apontamentos futuros (CHANG, 1994).

Ao encontro de uma vasta literatura que trata da capacidade

das aglomerações em gerar vantagens competitivas e facilitar processos de aprendizado e inovação, a abordagem do presente artigo privilegia outro aspecto da discussão sobre aglomerações que é sua capacidade de gerar diversificação e desconcentração no contexto da economia capixaba.

Mesmo que a figura da aglomeração nos remeta a uma ideia de um contexto de concentração e baixa diversificação, este tem trabalho com premissa inversa e acredita que cenário atual capixaba possui espaços privilegiados para a dinamização dos polos existentes e incentivo ao surgimento de novos. Essas ações, se pautadas por sólidas instituições e corretas políticas públicas, podem no médio e longo prazo, conduzir a um desenvolvimento regional mais equilibrado e garantir sustentação econômica a partir de uma maior diversidade produtiva.

Para melhor analisar o tema proposto, o artigo será dividido em seis seções. Além desta introdução, a segunda seção busca tratar da literatura econômica que apresenta a importância dos aglomerados produtivos no crescimento econômico e os ganhos de escala e externalidades resultantes. A terceira seção discute os problemas estruturais da economia capixaba resultante da sua alta concentração e baixa diversidade e a quarta seção apresenta o papel das políticas públicas e das instituições locais diante deste desafio. Na quinta seção as diferentes fases de desenvolvimentos dos polos são divididas em quatro principais fases e na sexta seção são apresentadas as considerações finais.

## ELEMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

A importância dos aglomerados produtivos para o processo de crescimento econômico em âmbito local e regional, é um tema que tem sido extensamente tratado pela literatura de economia regional a partir da segunda metade do século XX. De maneira geral, é um consenso entre os principais autores que a aglomeração de empresas resulta em significativos ganhos de escala e externalidades econômicas, e de certa forma apontando os elementos positivos desta iniciativa.

Esse tema foi amplamente discutido ao longo da história do pensamento econômico, a se destacar o pioneirismo de Alfred Marshall (1842-1924), em sua obra *Princípios de Economia*, que trata da aglomeração de atividades como um fator de localização de novas atividades e, portanto, de crescimento econômico. Para o autor “muitas das economias na utilização de mão de obra e maquinaria especializada não dependem do tamanho das fábricas individuais. Algumas dependem do mesmo gênero de fábricas na vizinhança” (MARSHALL, 1890).

Na abordagem de Marshall, as aglomerações (ou *distritos marshallianos*) permitiriam que as empresas obtivessem vantagens numa mesma área geográfica. O fato de as empresas se localizarem próximas umas das outras teria como resultado uma série de efeitos positivos mútuos revelados por meio de economias de escala. Essas economias seriam garantidas com a plena utilização de fatores de produção como o capital e o trabalho especializado, que passariam a depender não apenas do tamanho das firmas, mas do volume global de produção da economia (WEBER, 1969).

Alfred Marshall, ao tratar das vantagens advindas de economias externas, utilizou como fato ilustrativo as vantagens de empresas em produzir em distritos industriais como, por exemplo, a cutelaria em Sheffield, na Inglaterra, que utilizavam o arenito, abundante na região, em suas pedras de amolar. Segundo o autor, a aglomeração geográfica das empresas gerava capacidade para suportar fornecedores de insumos específicos, garantia de uma grande oferta de trabalhadores especializados e a facilidade de dispersão de informações. As externalidades, pecuniárias e tecnológicas, permitiriam o surgi-

mento de efeitos *spillovers*, garantindo a dinâmica econômica desses aglomerados produtivos (FUGITA et. al., 2002)<sup>2</sup>.

Da mesma forma, os fatores responsáveis pela concentração e aglomeração produtiva ocuparam posição central em diversas teorias e modelos da Ciência Econômica. Na década de 1950, os diversos conceitos criados subsidiaram o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento regional com foco nos sistemas de planejamento. -Dentre os esforços empreendidos, as teses de Perroux (1955), Myrdal (1957) e Hirschman (1958) buscavam comprovar que o crescimento econômico não seguia um padrão de distribuição espacial, pois eram observados polos de crescimento com intensidades variáveis que se expandiam por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia<sup>3</sup>.

As políticas de desenvolvimento regional, baseadas nessas contribuições, consideravam que os polos de crescimento poderiam ser viabilizados pelas relações existentes entre dois tipos de indústrias: as “motrizes” e as “movidas”. Em essência, a importância das indústrias motrizes devia-se à sua capacidade de gerar aumento da atividade econômica de outras indústrias e a das movidas, pelo aumento das suas operações em função da atividade das motrizes. Desta forma, em polos complexos a indústria motriz não só contribui para o crescimento do produto global, mas também modificam seu “meio geográfico imediato” ou ainda a estrutura inteira da economia em que estiver estabelecida (PERROUX, 1955).

Com a possibilidade de o aumento da atividade econômica das indústrias motrizes, e consequentemente dos polos de crescimento, ser induzido pelo Estado na forma de subsídios e incentivos, a ampla aceitação destes mecanismos se materializou em políticas de desenvol-

vimento local em diversas partes do mundo<sup>4</sup>. O estudo de Miyoshi (1997), por exemplo, identifica 28 países que buscaram implementação de estratégias de desenvolvimento regional baseadas nos polos de crescimento, refletindo o planejamento regional ocorrido em diversos países.

Do ponto de vista empírico, as críticas posteriores à ampla disseminação de políticas de desenvolvimento com base no conceito de polos de crescimento resumiam-se em afirmar que o incentivo às indústrias motrizes não foram capazes de difundir as inovações tecnológicas para as indústrias movidas, sendo o resultado final destas políticas apenas o aumento da concentração regional das atividades econômicas.

Entretanto, uma ampla análise dos efeitos das políticas baseadas em polos de crescimento exige uma discussão para além dos resultados empíricos, dada a dificuldade de isolar os efeitos de outras variáveis, uma vez que falta uma homogeneidade metodológica nos conceitos empregados (MIYOSHI, 1997).

No período mais recente, os desenvolvimentos realizados no âmbito na Nova Geografia Econômica tem buscado recuperar as teorias de localização das atividades econômicas e incorporar novos elementos explicativos, de forma a criar uma agenda de discussões sobre as configurações econômico-espaciais. Um exemplo deste esforço é a adequação dos modelos de concorrência imperfeita a economias de aglomeração

com retornos crescentes, com o objetivo de explicar a concentração e a relação centro-periferia (FUGITA et. al., 2002; DINIZ, 2007).

No Espírito Santo, ainda que esse debate exija estudos específicos, é amplamente reconhecido na literatura que as políticas industriais resultaram em maior concentração regional das atividades econômicas. Nesse sentido, é apresentada na próxima seção uma breve caracterização da economia capixaba e suas fragilidades estruturais de baixa diversificação produtiva e alta concentração das atividades econômicas.

## A ALTA CONCENTRAÇÃO E A BAIXA DIVERSIDADE

Até a década de 1950, o Espírito Santo era um Estado essencialmente agrícola e a atividade cafeeira era a responsável por parte significativa da sua dinâmica econômica, que contribuía com cerca de um terço de toda a renda gerada no Estado. Das recorrentes crises que atingiam o Estado, aquela derivada da erradicação dos cafezais nos meados da década de 1960, abalou profundamente sua economia. Como resultado, observaram-se grandes fluxos populacionais do meio rural para o urbano e uma radical transformação na estrutura produtiva, guiada pelo processo de industrialização e uma nova inserção na economia nacional

<sup>2</sup> Certamente essas não são as únicas externalidades econômicas resultantes, já que o agrupamento de empresas estabelece as condições adequadas para a criação e multiplicação desses fatores.

<sup>3</sup> Além da tese de polo de crescimento de Perroux (1955), contida na obra “Note sur la notion de pôle de croissance”, destacaram-se a Causação Circular e Acumulativa tratada na obra “Economic Theory and Under-Developed Regions” por Myrdal (1957) e os efeitos para frente e para trás em “The Strategy of Economic Development” de Hirschman (1958).

<sup>4</sup> Segundo Storper (1994), as políticas de constituição de polos de crescimento na América Latina obtiveram poucos resultados, basicamente pela pouca atenção dada aos pré-requisitos econômicos, sociais e institucionais necessários para que o desenvolvimento competitivo fosse desencadeado a partir desses polos.

e internacional (ROCHA; MORANDI, 1991)<sup>5</sup>.

Essa transformação produtiva ocorreu por um processo de diversificação econômica focado na atividade industrial e caracterizado pela instalação e expansão de grandes unidades industriais de produção de bens intermediários, concentradas geograficamente na Região Metropolitana da Grande Vitória, e, com ênfase na produção para exportação. Neste mesmo período, o Espírito Santo alcançou um vigoroso processo de crescimento econômico, ainda que interposto com momentos de conjuntura desfavorável, que o posicionou no grupo de líderes na produção em setores estratégicos como a siderúrgica, celulose, rochas ornamentais, algo possível graças à estrutura logística composta de ferrovias, portos e rodovias (UFES, 1993; ROCHA, 1998).

Os “grandes projetos industriais” da década de 1970 e 1980 ficaram conhecidos como um conjunto de investimentos formados pela Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica de Tubarão, Aracruz Celulose e Samarco Mineração, todos localizados no litoral capixaba, especialmente na capital Vitória e seu entorno. Esses investimentos transformaram de forma profunda a estrutura social, econômica e territorial do Espírito Santo, tendo como impacto marcante a concentração da produção da renda e do emprego em uma pequena parcela do seu território.

A partir da segunda metade da década de 1990, impulsionado pela retomada dos investimentos da Petrobras em nível nacional, o segmento de Petróleo e Gás deu novo impulso ao processo industrializante. Neste segmento, o Estado é privilegiado por deter campos terrestres e marítimos, em águas rasas, profundas e ultraprofundas. Somado a isto, os recentes investimentos na duplicação das plantas industriais de ce-

lulose, siderurgia, mineração, logística, viabilizaram taxas de crescimento econômico superior à média nacional.

Esses investimentos trazem à tona a discussão sobre a iminência de um renovado ciclo de investimentos industriais ou se apenas seguimos na mesma direção do ciclo anterior. Fato comum e inegável de ambos os ciclos é a sua característica de produção e exportação de *commodities*, sem, entretanto, deixar de destacar dois elementos que os diferenciam que é o atual estágio de desenvolvimento capitalista, cada vez mais globalizado, dinâmico e complexo, e o novo caráter de intervenção do poder público e seus instrumentos de ação.

Outra característica que aproxima os ciclos atual e anterior é o processo de industrialização induzido pela atração de grandes empreendimentos voltados tanto para o mercado interno quanto para o externo. Tal fato teve como um dos principais determinantes de investimento, os aspectos ligados a sua localização estratégica no litoral sudeste brasileiro, próximo a grandes centros de produção e consumo do País, e, a sua grande viabilidade de conexão logística com o seu entorno, assim como, o potencial portuário do litoral (VILLASCHI FILHO, 2011).

Como efeito das grandes transformações relatadas, a economia capixaba acumulou fragilidades estruturais que são resultantes da sua restrita diversificação produtiva, basicamente sustentada na produção de bens básicos e intermediários, em sua maioria *commodities*. Além disso, as pequenas e médias empresas ainda apresentam níveis restritos de competitividade, fazendo com que parte significativa do dinamismo econômico dependa do desempenho de poucas e grandes empresas<sup>6</sup>.

A atividade destas grandes empresas ao longo dos anos contribuiu de forma significativa para que o Estado fosse reconhecido por sua vocação exportadora. Entre 2002 e 2008, enquanto seu Produto Interno Bruto representou 2% do total nacional, o Estado participou com 4,9% da pauta de exportações brasileiras, ocupando a 6ª posição no ranking dos maiores estados exportadores. A restrita diversificação é observada também na pauta de exportação, e a análise dos principais produtos exportados nos últimos 15 anos mostra que nove produtos respondem por 86,4% de toda exportação, sendo que apenas o minério de ferro aglomerado representa 40% do total (MAGALHÃES; TOSCANO, 2011).

A concentração da renda e da população em torno dos grandes centros urbanos é o principal impacto negativo do desenvolvimento econômico capixaba. Durante o ciclo cafeeiro, a base da economia estava localizada no interior do Estado. Com a onda de investimentos produtivos e a entrada de novas plantas industriais, o desenvolvimento econômico passou a concentrar-se nas áreas urbanas, especialmente na Região Metropolitana da Grande Vitória.

O transbordamento espacial entre os municípios contíguos à Vitória continua limitado, indicando que as atividades dinâmicas do Estado (mineração, siderurgia, papel e celulose e comércio internacional) possuem restritos encaixamentos com outras atividades econômicas. Além disso, a demanda por

<sup>5</sup> É importante destacar que este processo não é particularidade do Espírito Santo. Para uma reflexão deste processo em âmbito nacional ver Cano (1998) e Diniz e Afonso (1996).

<sup>6</sup> Como exemplo deste argumento, considere-se que receita bruta das cinco maiores indústrias representa 34% do PIB do Estado (IJSN, 2009).

serviços complexos derivada de suas atividades tem extravasado para outras capitais da Região Sudeste, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo.

Dos investimentos previstos para o Espírito Santo no horizonte dos próximos 20 anos, aproximadamente 60% são concentrados em indústrias produtoras de *commodities*, sendo que a Metalurgia Básica é responsável por 6,33% do valor total dos projetos, a Extração de Petróleo e Gás e o Refino integrado correspondem a 34,14% do valor total e a Extração de Minerais Metálicos corresponde a 18,99% dos projetos de investimento (SEP, 2006).

É consenso que, além de continuar contando com a produção de *commodities*, a diversificação produtiva da economia capixaba deva ser buscada e estimulada, inclusive pelo fato de possibilitar o surgimento de novas oportunidades de geração de renda e empregos. Tal diversificação já vem sendo buscada por meio de vários tipos de política governamental, e também a partir do planejamento estratégico do Estado, cuja principal peça é o Plano de Desenvolvimento ES 2025 (CAÇADOR; GRASSI, 2008).

O Estado tem sido um polo atrator de importantes investimentos, principalmente por sua localização privilegiada, infraestrutura logística e abundância de recursos naturais. O elevado crescimento observado recentemente deve continuar nos próximos anos em função do grande volume de investimentos previstos.

Uma das propostas previstas no planejamento estratégico do Estado, Plano ES 2025, é justamente a reversão, ou pelo menos a redução, da dependência das *commodities* por meio de projetos estruturantes que buscam agregar valor e adensar as diversas cadeias produtivas (ferro e aço, papel e celulose, serviços, além, do óleo e gás). Assim, o processo de diversificação da economia, intensificado a partir dos anos 1990, deve ser aprofundado, criando condições mais favoráveis ao surgimento e crescimento de polos empresariais.

Deve ser realizada uma análise mais profunda para poder afirmar que a implementação das ações do Plano ES 2025 tem alcançado resultados efetivos no sentido de uma maior diversificação produtiva e consequente redução da dependência das *commodities*. Entretanto, destaca-se o papel central exercido pelos polos, tanto os novos quanto os atuais, para induzir a um crescimento mais equilibrado das regiões capixabas e produzir uma maior diversificação produtiva, dada sua capacidade de abrigar e coordenar novos investimentos.

É importante destacar que o estabelecimento de polos empresariais requer um forte componente institucional que tenha como objetivo suprir as necessidades básicas do sistema produtivo aglomerado. Para essa finalidade é necessária a existência de agentes públicos ou privados que detenham a capacidade de reforçar os fatores de competitividade das empresas instaladas ou de novas entrantes. O papel de instituições locais nas aglomerações capixabas será debatido na próxima seção.

## AS POLÍTICAS DE POLARIZAÇÃO E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES LOCAIS

No contexto de transformações da década de 1960 e 1970, com grandes projetos industriais e volumosos investimentos, foi dado início aos estudos para criação do Centro Industrial de Vitória (CIVIT), primeiro empreendimento de polarização do Estado, e às articulações para viabilizar a Superintendência dos Projetos de Polarização Industrial (SUPPIN), instituição responsável por sua gestão. A criação da SUPPIN foi uma das principais propostas defendidas pela Federação das Indústrias do Espírito Santo (FINDES), que na ocasião exercia sua representatividade por meio da Coordenação do

Planejamento Industrial do Espírito Santo (COPLAN), criada pelo Governo e da qual também participava a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

Segundo Pereira (1998) a criação desta instituição gestora foi cercada de divergências, sendo que a principal delas se referia ao seu formato jurídico que, para o Estado, deveria ser um órgão da administração direta e, para a FINDES, deveria ser uma empresa de economia mista. Como resultado desta controvérsia, a FINDES se retirou da COPLAN e o Governo Estadual flexibilizou sua posição ao criar uma autarquia. A SUPPIN foi concebida pela Lei 2.572 de 1971, e tinha finalidades específicas que são apresentadas no art. 3, do instrumento e transcritas abaixo:

Art. 3º No cumprimento de suas finalidades compete à SUPPIN:

- I) Promover e/ou executar a elaboração de estudos, visando à implantação de núcleos destinados à localização de empresas, com especificação de seus objetivos e da política fiscal e jurídica necessárias à execução desse objetivo;
- II) Executar, fiscalizar e atualizar planos diretores que forem estabelecidos para implantação de núcleos ou centros empresariais;
- III) Promover, direta ou indiretamente, a execução de todas as obras de infraestrutura necessárias à instalação de empresas;
- IV) Prestar assistência aos empreendimentos, objetivando adequá-los aos planos diretores;
- V) Promover estudos tendo em vista o desenvolvimento equilibrado das áreas adjacentes aos núcleos e centros empresariais e sugerir as medidas necessárias à obtenção desses resultados;

- VI) Prover as áreas selecionadas para nucleação empresarial de base ocupacional de baixo custo, atendendo ao problema social e evitando a especulação sobre custo dos terrenos beneficiados pelas obras de urbanização;
- VII) Participar, inclusive mediante subscrição de capital, de entidades públicas e privadas cujos programas se ajustem às finalidades da entidade.
- VIII) Promover a obtenção de financiamento interno ou externo, através de convênios, acordos e contratos, obedecidas as formalidades legais;
- IX) Promover ampla e contínua divulgação de seus objetivos e atividades, visando a atração de investidores;
- X) Operar as importâncias recebidas pela prestação dos seus serviços;
- XI) Alienar ou arrendar terreno para a implantação de empresas.

A proposta era que a SUPPIN fosse um importante instrumento da política industrial e sua ação deveria ir além da simples reserva e preparação de terrenos para localização industrial (PEREIRA, 1998). Entretanto, ao longo dos anos, seu modelo de atuação se caracterizou pela forte atuação na destinação e estruturação de áreas e comercialização de lotes.

Assim como esse direcionamento de atuação tem várias motivações, ele poderia ter seguido outros caminhos e entende-se que a saída da COPLAN foi decisiva. Avalia-se que, naquele momento, careciam elementos jurídicos e institucionais que viabilizassem uma instituição com economia mista. Entretanto, pode-se especular se esse modelo não seria a garantia que um novo escopo de atuação com maior capacidade de articulação pudesse ser efetivado.

Diante dos problemas estruturais identificados no item anterior, o presente artigo sustenta que o arcabouço institucional da SUPPIN, seja o atual ou potencial, é capaz de funcionar como um instrumento indutor de promoção desta diversificação das atividades, bem como da redução da concentração econômica. Para uma maior diversificação produtiva, a autarquia pode ampliar as condições de infraestrutura dos polos existentes para aumentar o fluxo de investimentos externos e melhorar as condições para que empresários locais diversifiquem seus investimentos. Outra ação consiste no papel ativo de atração de novas empresas, especialmente de pequeno e médio porte, ainda que esta represente uma nova função para a instituição. Para estas atividades é essencial a utilização de instrumentos, como os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica, que permitam maior assertividade na indicação locacional e de tipologia de empreendimentos a serem instalados nos polos.

Para redução da concentração econômica, por meio de uma consistente política estadual de aglomeração produtiva fora da Região Metropolitana da Grande Vitória, a SUPPIN pode contribuir de forma decisiva para uma distribuição regional mais equânime do crescimento econômico. Essa proposta reconhece as limitações de um polo em atrair novos investimentos em determinadas localidades, que para tanto, igualmente exige uma infraestrutura logística, oferta de mão de obra qualificada, entre outros.

Para os desafios colocados, consideram-se as limitações institucionais enfrentadas pela SUPPIN, como a sobreposição de funções com outros setores do Governo, a pouca experiência acumulada na atração de novos investimentos, a necessidade de instrumentos jurídicos que pautem novas atuações, entre outras restrições.

Nos dias atuais, novos contextos econômicos dificultam até o modelo de tradicional de comercialização de lotes, fazendo com que a oferta de lotes, depois de infraestruturados, não encontre demanda diante do seu alto custo. Outra limitação para a viabilização de novos empreendimentos de polarização é o alto custo de aquisição do terreno para a instalação do polo. Desta forma, mesmo que o proprietário tenha interesse no empreendimento, não estão formatados, ainda, instrumentos jurídicos que viabilizem uma parceria público-privada. O próprio tramite de regularização da área física do polo, geralmente é muito lento, e em algumas situações podem tornar a instalação do polo defasada em termos de mercado e da concorrência.

Os instrumentos jurídicos para as parcerias público-privadas são fundamentais para viabilização de novos polos ou dinamização dos existentes, dada sua capacidade de regular os diversos interesses num sentido comum. Nesse modelo são ganhos para iniciativa público: novas possibilidades os investimentos, alternativas de gestão e implementação, melhor identificação de necessidades e uso mais eficaz dos recursos públicos.

Sobre as principais contribuições entre os envolvidos na viabilização ou dinamização de um polo é importante destacar que são responsabilidades do Governo Estadual e dos Municípios: a) Garantir orientação relativa às questões técnicas do polo, modelo de comercialização, urbanismo e formato jurídico; b) Realizar projeto básico com estimativa de custos; c) Articulação política e institucional com demais envolvidos, como Câmaras de Vereadores, Procuradorias e Secretarias. Uma responsabilidade específica da municipalidade é a criação de uma Lei específica que regule a relação. Para as empresas âncoras, entendidas como grandes empreendimentos ca-

pazes de atrair outras empresas terceiras, um papel importante orientar a localização ideal destas últimas. Todos os envolvidos podem dividir, de acordo com seus interesses, a responsabilidade de realizar total ou parcialmente as obras de infraestrutura do polo<sup>7</sup>.

Essa proposição de divisão de responsabilidades deve ser considerada como um modelo, já que são inúmeras as possibilidades de interação entre esses agentes, considerando as particularidades de cada caso. De maneira geral, a estruturação entre os diversos parceiros é capaz de externalizar resultados positivos para todos os envolvidos, bem como para sociedade, sendo exemplos destes ganhos:

- a) Organização econômica e territorial dos fornecedores;
- b) Desenvolvimento regional equilibrado;
- c) Alternativas para novo modelo de dinamização dos polos existentes;
- d) Viabilização de novos polos, inclusive em regiões menos desenvolvidas;
- e) Maior dinamismo econômico com a atração de empresas;
- f) Garantia de crescimento com equilíbrio socioambiental;
- g) Maior capacidade de geração de emprego e renda.

De acordo com o que foi discutido, a alta concentração e a baixa diversidade produtiva representam fragilidades estruturais da economia capixaba e exigem políticas públicas consistentes que reposicionem sua trajetória de longo prazo e minimizem os seus efeitos negativos. Essas políticas tem o papel de funcionar como diversidade e menor concentração produtiva.

Obviamente esses não são objetivos totalmente novos, pois se

acredita preceder toda ação de política pública, especialmente na viabilização de polos empresariais. Na próxima seção será analisado, em perspectiva histórica, como as ações do Governo Estadual criaram a estrutura de polarização existente no Estado e os seus desdobramentos recentes.

## A ESTRUTURA DOS POLOS E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ao longo da história, os empreendimentos de polarização desempenharam um importante papel nas cidades capixabas. De modo geral, a estruturação das atividades em empreendimento de polarização é capaz de gerar externalidades positivas, como: a organização da oferta e da demanda do mercado local, aparelhamento do uso e ocupação do solo, a racionalização do trânsito e a atração de empresas.

Em todo Estado observa-se uma estrutura diversificada de polos empresariais, que se diferenciam por seu tamanho, localização, estágio de implantação e característica predominante das empresas instaladas. Uma proposta de caracterização do desenvolvimento desses polos em fases é apresentada como segue:

### *1ª Fase: Rebatimentos dos grandes projetos industriais na RMGV*

Criados em 1971, os Centros Industriais de Vitória (Civit) foram os primeiros polos do Estado e resultaram do crescimento econômico promovido pela instalação dos grandes projetos industriais do Espírito Santo. Na atualidade esses polos

contam com uma área aproximada de sete milhões de m<sup>2</sup> e abrigam 160 empresas, sendo 80% matrizes, que geram seis mil postos de trabalho (MORANDI, 2008).

Um caráter estratégico destes polos, em relação com os demais, é sua localização, a 28 km da capital Vitória, próximo ao Porto de Tubarão e Praia Mole, poucos quilômetros da linha férrea e do Aeroporto. Esses diferenciais competitivos fizeram do Município da Serra o caso de maior sucesso das políticas de polarização no Estado. Nos dias atuais, ainda que observados diversos passivos ambientais, é inegável o papel da estrutura de polos na organização do seu espaço urbano, bem como, na atração e/ou alocação de Empresas.

Os efeitos multiplicadores do crescimento econômico, iniciado com os "Grandes Projetos", suscitaram a necessidade de diversificação da produção no setor secundário e foi criado o Polo Empresarial de Vila Velha (PEVV) e o Micropolo Industrial de Vila Velha (MIVV). Atualmente, esses polos totalizam uma área de um milhão de m<sup>2</sup> em 164 lotes.

Ainda nessa fase iniciou-se a primeira ação da SUPPIN fora da Região Metropolitana com a instalação do Polo Empresarial de Piúma, que conta com 145.000 m<sup>2</sup> e 13 lotes. No período recente, o polo de Piúma funciona aquém da sua capacidade de abrigar empresas e carece de investimentos em infraestrutura.

### *2ª Fase: Consolidação e interiorização do desenvolvimento*

Essa fase teve como função consolidar dois movimentos: o primeiro com a finalidade de intensificar o processo de interiorização do desen-

<sup>7</sup> Ainda é possível destacar o papel do proprietário do terreno que tem como principal responsabilidade a cessão por meio da venda ou arrendamento da área necessária à viabilização do empreendimento.

volvimento e o segundo com o objetivo de dar continuidade ao crescimento na Região Metropolitana.

Na concretização do movimento de interiorização foi iniciada a instalação de polos empresariais nos mu-

nicipios de São Mateus, Vila Pavão e São Domingos do Norte, que totalizam 1.711.738 m<sup>2</sup> e 239 lotes. Mais recentemente foi concluído o Polo Empresarial de Baixo Guandú com 215.486 m<sup>2</sup> e 82 lotes. Para o segun-

do movimento, iniciou-se o processo de instalação de dois outros polos na Serra: o Cercado da Pedra com 1.246.000 m<sup>2</sup> e 109 lotes e o Setor III do Civit, com 237.195 m<sup>2</sup> e 15 lotes. A seguir é apresentado o resumo da estrutura de polos nestas fases:

**Tabela 1 - Resumo da estrutura de polos capixabas**

Polos Empresariais	Município	Tamanho (m <sup>2</sup> )	Nº Lotes
Centros Industriais de Vitória (Civit I) e Expansão	Serra	2.193.000	162
Centros Industriais de Vitória (Civit II)	Serra	4.826.665	417
Centros Industriais de Vitória (Setor III)	Serra	237.195	15
Polo Empresarial Cercado da Pedra	Serra	1.246.000	109
Polo Empresarial de Vila Velha (PEVV)	Vila Velha	907.498	52
Micropolo Industrial de Vila Velha (MIVV)	Vila Velha	133.396	112
Polo Empresarial de Piuma	Piuma	145.200	22
Polo Empresarial de São Mateus	São Mateus	560.500	107
Polo Empresarial de Baixo Guandu	Baixo Guandu	215.486	82
Polo Empresarial de Vila Pavão	Vila Pavão	877.935	92
Polo Empresarial São Domingos do Norte	São Domingos do Norte	273.303	40
<b>Total</b>		<b>11.616.178</b>	<b>1.210</b>

Fonte: SUPPIN, 2010.

Ainda nesse período, a partir da longa experiência técnica acumulada, a SUPPIN passou a diversificar sua atuação, firmando parcerias de cooperação técnica com os polos privados de Cachoeiro do Itapemirim e Conceição da Barra.

Sobre a perspectiva de interiorização do desenvolvimento, faltam estudos que comprovem o papel dos polos na interiorização do desenvolvimento, na forma de externalidades de empregos e renda geradas localmente. Sabe-se da grande dificuldade que municípios como Vila Pavão,

Baixo Guandu e São Domingos do Norte, enfrentam para atrair novos empreendimentos e dinamizar seus polos. Essa dificuldade se deve em parte a grande concentração e baixa diversificação da economia capixaba e suas raízes históricas.

### **3ª Fase: Expansão dos polos privados**

Na última década, um movimento atípico vem sendo observado, que é a expansão dos polos privados no município da Serra. Diferente das fases anteriores, a instalação destes

polos não é resultado de uma iniciativa do Estado por meio da SUPPIN, mas sim do acompanhamento do grande crescimento econômico ocorrido nos últimos anos e a expectativa futura de manutenção desse crescimento.

Ainda que em diferentes estágios de implantação, a soma das áreas destes polos compreende uma área de 17.300.000 m<sup>2</sup>, ou seja, 48,9% maior que área de todos os polos já criados pelo Estado. Um resumo desta estrutura é apresentado a seguir:

**Tabela 2 - Resumo da estrutura de polos privadas no município de Serra**

Polos Empresariais	Município	Tamanho (m2)
Polo Fernando Nunes	Serra	200.000
Polo Jacuhy	Serra	5.000.000
Polo Nova Vitória	Serra	2.000.000
Polo Piracema	Serra	2.500.000
Polo Sérgio Vidigal	Serra	300.000
Polo Serra Norte	Serra	4.000.000
TIMS	Serra	2.300.000
Polo SerraLog	Serra	1.000.000
<b>Total</b>		<b>17.300.000</b>

Fonte: SUPPIN, 2010.

Os polos em questão são resultado da dinâmica econômica recente e usufruem das grandes vantagens locais do município da Serra e da grande oferta de áreas propícias ao desenvolvimento de atividades empresariais. São fatores igualmente importantes a infraestrutura e mão de obra existente, o contexto empresarial municipal e a identidade econômica construída ao longo dos anos.

#### **4ª Fase: Novos polos industriais e os EVTEs**

No período recente a política de polarização do Estado tem se pautado pela elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTEs. Esses estudos têm por objetivo Identificar as potencialidades econômicas que direcionem ações do Estado e do município no que se refere à viabilidade de se implantar um projeto de polarização empresarial. Para essa iniciativa, foram contratados EVTEs para os municípios de Fundão, Guarapari, Anchieta, Alfredo Chaves, Atílio Vivacqua, Itapemirim e Mimoso do Sul, ainda que a seleção dos municípios careça de critérios mais objetivos. Entretanto, se observadas com maior detalhamento, com exceção de Fundão, essa se-

leção vai ao encontro de uma dinâmica regional com perspectivas concretas de grandes investimentos, quais sejam, a ampliação da SAMARCO, a instalação da Unidade de Tratamento de Gás Sul Capixaba da PETROBRAS (UTG Sul Capixaba), da Companhia Siderúrgica de Ubu (CSU), em Anchieta, e do complexo industrial da Ferrous, em Presidente Kennedy.

Nesse contexto, os estudos assumem duas principais características nos municípios escolhidos. Em Anchieta, uma exceção à regra, a criação do polo procura organizar o tecido urbano e minimizar os impactos resultantes de grandes projetos industriais previstos. No restante dos municípios, dada a localização nas proximidades dos grandes investimentos, sua expectativa é que funcionem como vetor de desenvolvimento local, por meio da atração de empresas, bem como, sejam organizadores e otimizadores do espaço territorial e econômico no Município.

A concretização destas expectativas de investimentos é efetivada anos após ano e já vem transformando a economia destes municípios. Considerando o potencial já discutido destes polos em se tornarem vetores de desenvolvimento local e, conseqüentemente, de redução das desigualdades regionais, os caminhos para sua viabilização precisam ser rapidamente encontrados. Essa necessidade representa um desafio ao Governo, mas é também responsabilidade das grandes empresas que se instalarão, dada sua capacidade de orientar a localização de seus fornecedores e terceiros.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A economia capixaba passou de característica essencialmente agrícola, dependente principalmente café, para uma economia fortemente industrializada e com setores de serviços e comércio muito desenvolvidos, especialmente aqueles ligados ao comércio exterior. Essas mudanças foram possíveis com a implementação de uma série de programas voltados para a recuperação econômica do Estado em resposta à crise gerada pela erradicação dos cafezais. Dentre os grandes programas implementados, cabe destacar os ligados à infraestrutura, à montagem do arcabouço institucional e à implantação de grandes projetos de interesse nacional.

Apesar das grandes transformações, a economia capixaba ainda possui uma fragilidade estrutural determinada por sua restrita diversificação produtiva, basicamente sustentada na produção de bens básicos e intermediários, em sua maioria *commodities*. Em termos locais, apresenta uma elevada concentração territorial na Região Metropolitana da Grande Vitória. Além disso, as pequenas e médias empresas ainda apresentam níveis restritos de competitividade, fazendo com que parte significativa do dinamismo econômico dependa do desempenho de poucas e grandes empresas.

Dos investimentos previstos para o Espírito Santo, no horizonte dos próximos 20 anos, aproximadamente 60% são concentrados em indústrias produtoras de *commodities*. Além de continuar contando com a produção primária, a diversificação produtiva da economia capixaba tem sido buscada e estimulada por meio de vários tipos de política governamental.

Por outro lado, ainda que concentrados na Região Metropolitana de Vitória, parte significativa dos investimentos previstos para o Estado começam a se espalhar pelo litoral, o que possibilita um maior espaço de atuação de políticas para fortalecimento de centralidades no interior e distribuindo assim melhor o crescimento da economia capixaba (RUIZ et. al., 2013).

Nesse contexto, os empreendimentos de polarização são capazes de desempenhar um importante papel na redução das desigualdades regionais e desconcentração dos investimentos, na medida em que propiciam um ambiente favorável à localização de empresas. Em alguns municípios a dinamização dos polos representa uma das alternativas mais promissoras para a garantia do desenvolvimento regional equilibrado e diversificado.

Diante deste desafio, destaca-se o crítico papel institucional a ser exercido pela SUPPIN, como um importante elemento da política industrial, capaz de ir além da reserva e preparação de terrenos para localização industrial, agindo na estruturação de parcerias para viabilização dos novos empreendimentos e dinamização dos existentes. Essas ações são indispensáveis considerando os limites da capacidade do governo e o atendimento dos vários interesses envolvidos.

Contudo, devem ser empreendidas ações articuladas, entre os setores envolvidos, de forma a efetivar os apontamentos econômicos e institucionais apontados nos EVTEs e que acompanhem os estímulos do mercado, possibilitando a integralidade de propósito dos polos como instrumentos de diversificação e interiorização econômica e da dinamização local e regional.

## REFERÊNCIAS

CAÇADOR, S. B. **Um olhar crítico sobre o desempenho recente da economia capixaba**: uma análise a partir de teorias de desenvolvimento regional e de estatísticas de inovação. 2008. 172 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

CACADOR, S. B.; GRASSI, R. A. O Espírito Santo no atual paradigma tecno-econômico das tecnologias da informação e comunicação: uma análise crítica a partir de dados sobre ciência, tecnologia e inovação. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 36, p. 133-160, 2010.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1995**. Campinas: UNICAMP, 1998.

CHANG, H.-J. **The Political Economy of Industrial Policy**. London: Macmillan, 1994.

DINIZ, C. C. A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana. **Revista ANPEC**, Brasília, v. 7, p. 1-18, 2007.

DINIZ, C. C.; AFONSO, M. A. C. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia (UFMG)**. Belo Horizonte, v. 6, n.1, p. 77-103, 1996.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. **Economia espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo**. São Paulo: Futura, 2002.

HALL, P. **Urban and Regional Planning**. Routledge, London. 2002.

HIRSCHMAN, A. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN. **Síntese dos indicadores sociais do Espírito Santo**. Vitória-ES, 2009.

MAGALHÃES, M. A. de; TOSCANO, V. N. **Concentração da pauta de exportações do Espírito Santo**: uma análise empírica. Nota técnica. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2011.

MARSHALL, A. **Princípios de Economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MIYOSHI, T. **Successes and Failures associated with**

**the Growth Pole Strategies.**

Manchester: University of Manchester, 1997.

MORANDI, Â. M. **Ciência, Tecnologia e Inovação no Espírito Santo**: produção, difusão e proposta de agenda. Vitória, 2006.

MORANDI, Â. M. **Contexto empresarial da Serra**. Planejamento Estratégico: Agenda 21 – 2007-2027. Serra, 2008.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1957.

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

PERROUX, F. Nota sobre o conceito de pólo de crescimento. In: (Org). **A planificação e os pólos de crescimento**. Porto: Edições Rés, 1995.

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

ROCHA, H. C.; MORANDI, A. M. **Cafecultura e Grande Indústria**: a transição no Espírito Santo 1955-1985. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991.

RUIZ, R. M.; CROCCO, M.; SANTOS, F.; GRASSI, R. A Rede de Cidades do Espírito Santo: polarização e desafios para políticas públicas. **Revista Geograficas**, v. 18, p. 98-138, 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO - SEP. **Espírito Santo 2025**: plano de desenvolvimento. Vitória: SEP/MACROPLAN, 2006.

STORPER, M. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, L.; SANTOS JUNIOR, O. (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SUPERINTENDÊNCIA DOS PROJETOS DE POLARIZAÇÃO INDUSTRIAL – SUPPIN. Disponível em: <<http://www.suppin.es.gov.br/>>. Acesso em: out. 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO – UFES. **Proposta de estratégias de interiorização do desenvolvimento e descentralização de investimentos no Espírito Santo**. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1993.

VILLASCHI FILHO, A. (Org.) **Elementos da economia capixaba e trajetórias do seu desenvolvimento**. Vitória: Flor e Cultura, 2011.

WEBER, A. **Theory of the Location of Industries**. Chicago: Chicago University Press, 1969.