

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

BRUNO DIAS NALI

**O DESENVOLVIMENTO E AS IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS: UMA ANÁLISE  
DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (ES 2025 e ES  
2030)**

VIÇOSA - MINAS GERAIS

2018

BRUNO DIAS NALI

**O DESENVOLVIMENTO E AS IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS: UMA ANÁLISE  
DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (ES 2025 e ES  
2030)**

Monografia, apresentada ao Curso de Geografia da Universidade Federal de Viçosa como requisito para obtenção do título de bacharel em Geografia.

Orientador: Prof. Gustavo Soares Iorio  
(DGE/UFV)

VIÇOSA – MINAS GERAIS

2018

BRUNO DIAS NALI

**O DESENVOLVIMENTO E AS IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS: UMA ANÁLISE  
DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (ES 2025 e ES  
2030)**

Monografia, apresentada ao Curso de Geografia da Universidade Federal de Viçosa como requisito para obtenção do título de bacharel em Geografia.

Aprovada em 21 de novembro de 2018.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Gustavo Soares Iorio  
Orientador  
Departamento de Geografia – UFV.

---

Prof. Dr. Leonardo Civale  
Avaliador  
Departamento de Geografia – UFV.

---

Prof. Dr. Diogo Tourino de Sousa  
Avaliador  
Departamento de Ciências Sociais - UFV

## AGRADECIMENTOS

No momento de encerramento de mais um ciclo, são necessárias pausa e reflexão sobre o caminho trilhado. Do primeiro ao último período da graduação, passaram pela minha vida uma infinidade de pessoas. Algumas ficaram, outras não, pelo menos fisicamente, mas todas foram importantíssimas na construção, ainda inacabada, do que eu sou. Escrever algumas linhas ou apenas mencioná-las aqui não faz justiça à importância que tiveram e ainda têm em minha vida. Só me resta gratidão.

Quero agradecer do fundo do meu ser aos meus familiares, e em especial minha mãe, Valdety, e meu pai, João. Vocês me ensinam a todo tempo sobre o amor e são responsáveis por grande parte dos meus sucessos. Também agradeço às minhas irmãs, Cris e Daiane, e à minha sobrinha Manuela, que me resgataram em meus momentos de fraqueza e me ampararam durante toda a vida.

Aos meus amigos de Venda Nova, Rafael, Ariane, Luccas, Aline, Simone, Sara, Keles, e aos de Viçosa, principalmente Mara, Ludmilla, Daniel, Camponês, Mariana, Évelyn, Welerson e tantos outros que não cito aqui, mas carrego comigo o reconhecimento pelos momentos divididos.

Aos colegas dos grupos aos quais pertenci durante a graduação, ou parte dela, e que, certamente contribuíram em grande medida, profissional e pessoalmente, através de laços, conhecimentos e eventos compartilhados. Em especial, o Laboratório de Estudos em Geopolítica do Capitalismo (Legec) e Associação Atlética Acadêmica das Humanas. Meus mais sinceros cumprimentos e desejos de sorte no fortalecimento de suas funções.

Agradeço enormemente aos colegas do Departamento de Geografia, professores e funcionários por todas as contribuições, e especialmente ao professor Gustavo, pelas considerações, ideias e correções durante a pesquisa. Também sou grato aos professores que compuseram a banca de avaliação.

Todos foram muito importantes, muito obrigado!

[...]

*Viver de noite  
Me fez senhor do fogo.  
A vocês, eu deixo o sono.  
O sonho, não.  
Esse, eu mesmo carrego.*

Paulo Leminski

## RESUMO

Os discursos espaciais que se pretendem hegemônicos têm, em seu caráter estruturante, a tentativa de consolidação de uma visão dominante acerca do espaço geográfico, utilizadas como forma de legitimação de ações associadas às intervenções que favoreçam seus agentes propagadores. Desde de sua estruturação, os discursos que versam acerca da necessidade do desenvolvimento têm se utilizado, em larga escala, de análises e prognósticos espaciais que, comumente, denotam medidas intervencionais diretas, homogeneizantes, e que favorecem atores hegemônicos no processo de acumulação capitalista. Através da análise dos Planos Estratégicos para o Desenvolvimento do Espírito Santo, em suas duas versões, 2025 e 2030, buscou-se compreender se, e como, os discursos que se estabelecem através da necessidade e planejamento visando o desenvolvimento, aqui engendrados principalmente pelo poder estatal em parceria com instituições privadas como o *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação*, se utilizam das ideologias geográficas como forma de legitimação de intervenções materiais. Desta forma, o cenário de análise constatou o uso de dois tipos específicos de representações espaciais, estruturantes da categorização das *ideologias geográficas*: as que delimitavam concentração demográfica e econômica em torno da Região Metropolitana da Grande Vitória; e as que atribuíam ao processo de regionalização o caráter a ser priorizado na consolidação de um novo rumo para o desenvolvimento no estado.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento; Ideologia geográfica; Espírito Santo;

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. AS IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS.....	12
2.1. Sobre o conceito de ideologia.....	12
2.2. O componente espacial e as <i>ideologias geográficas</i> .....	16
3. O DISCURSO DE DESENVOLVIMENTO E AS IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS.....	19
3.1 <i>Ideologias geográficas</i> e os discursos de desenvolvimento.....	19
3.2 O cenário neoliberal e a criação do consenso.....	25
3.3 O neodesenvolvimentismo.....	30
4. OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO.....	33
4.1. O contexto dos planos.....	33
4.2. Estruturação.....	37
4.3. O discurso dos planos de desenvolvimento.....	39
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
DOCUMENTOS ANALISADOS.....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

## 1. INTRODUÇÃO

Os fatores associados a análise de relatórios que propõem o planejamento e ordenamento territorial por parte de órgãos públicos do país, com ou sem colaboração de instituições privadas, têm sido alvos de uma ampla gama de análises, que estabelecem critérios distintos de compreensão para o diagnóstico de sua eficácia, através dos diferentes setores científicos na contemporaneidade. As aplicações e os discursos estabelecidos neste tipo de documento, no entanto, influenciam de modo significativo diversas arenas da vida social, como a disposição espacial dos agentes e suas áreas materiais de atuação. Compreender os discursos que englobam os cenários do planejamento espacial, em diferentes escalas, se faz relevante sob a perspectiva de delineamento espaço-temporal demandado pelos agentes modeladores do território e suas perspectivas materiais através da estruturação dos documentos.

A apreciação de Moraes (2005) é enfática ao afirmar que todo indivíduo ou grupo social carrega consigo um imaginário a respeito do espaço geográfico de seu tempo. Seus modelos de representação, em primazia, reverberam ideologicamente as suas formas de concepção da vida material. Deste modo, suas ideias serão determinantes na implicação de seu exercício espacial. As representações adquirem, assim, caráter político na construção, no conflito ou na consolidação de uma hegemonia, estritamente relacionadas à prática social concreta. O autor ainda compreende que, na medida que um discurso espacial aspira se tornar dominante, carregando em si a intencionalidade política de seu difusor na luta pela hegemonia, tem-se a configuração de uma *ideologia geográfica*.

As *ideologias geográficas* demonstraram-se determinantes durante o processo de transformação espacial dos países periféricos, principalmente na expansão territorial com a disseminação ideológica dos “espaços vazios”. Atualmente, operam de modo decisivo nas políticas espaciais por parte dos agentes produtores do ordenamento territorial em diferentes escalas, influenciando, de modo concomitante, a consciência de diferentes grupos sociais e sua relação com o espaço de atuação. Compreender as *ideologias geográficas* de um determinado grupo social se torna assim, essencial para o entendimento de sua concepção espacial e suas formas de construção da vida material.

No Espírito Santo, baseado no parecer de Wetler Junior (2008), a periodização econômica no último século pode ser compreendida a partir da segmentação histórica em grandes recortes: i) o período de dominação econômica cafeeira, que prevalece de modo majoritário durante praticamente metade do século XX e que se estabelece como primeiro

grande ciclo de desenvolvimento no estado; e ii) o período de industrialização, que se inicia, mesmo que timidamente, durante a década de 1950 e segundo o autor, pode ser dividida, em outros três momentos distintos. Estes podem ser segmentados em: a) O inicial momento do período industrial, marcado pela gênese e incentivo às instalações do tipo no estado, principalmente através de políticas principiadas no governo de Jones Santos Neves (1951-54). O processo germinal do desenvolvimento da industrialização capixaba segue nos governos seguintes, só consolidando, na análise do autor, um novo momento, a partir do início da década de 1970; b) a década, por sua vez, é caracterizada pelo processo de inserção do capital internacional na configuração industrial capixaba, concomitante ao incentivo de grandes empreendimentos. O processo é desgastado na década seguinte e freado através da redução dos incentivos, pelo governo federal, aos mecanismos de desenvolvimento regional, delimitados pelo período militar, e pelo fim da política de substituição de importações; e c) momento caracterizado pelo avanço neoliberal e a reestruturação produtiva, iniciado na década de 1990, com políticas de privatização.

Sob a justificativa de ajuste ao processo de desenvolvimento registrado nas últimas décadas do século XX no estado do Espírito Santo, os governos estaduais do início do século XXI articulam-se, em parcerias com entidades não-governamentais dominantes da época, através de diagnósticos, realizados por consultorias e oficinas regionais, que visavam apontar os cenários e condições socioeconômicas apresentadas pelo estado no período e, como prognóstico, estabelecer os novos rumos do Espírito Santo no caminho do desenvolvimento. Deste modo, é introduzido um modelo de planejamento socioespacial visando o desenvolvimento até então irrealizado no estado. O documento traz perspectivas, cenários, projetos e análises que abarcam os diferentes segmentos de composição da vida social, como economia, saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente, entre outros, através de um planejamento que visava criar condições consideradas socioeconomicamente desenvolvidas com vista ao ano de 2025. O primeiro dos Planos Estratégicos para o Desenvolvimento do Espírito Santo, o *ES 2025*, é inaugurado no ano de 2006.

O documento é então, divulgado e se torna “mapa de navegação” para o estado” (ES 2030, p.14), guiando as políticas públicas a serem geradas e incentivadas durante seu processo de vigência. No ano de 2013, no entanto, o documento é atualizado para uma nova versão, que estende seu prazo de objetivos ao ano de 2030. O segundo volume do Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Espírito Santo estabelece que a atualização, necessária, seria fruto do “novo modelo de gestão do Governo do Estado e a participação das lideranças políticas,

empresariais, religiosas, trabalhadores e a união da sociedade capixaba, [que] permitiram a formulação de uma visão estratégica de longo prazo para o desenvolvimento do Espírito Santo” (ES 2030, p.16).

A composição dos planos de desenvolvimento, no Espírito Santo, constitui um importante instrumento que visou, e ainda visa, o ordenamento espacial com a finalidade de buscar a criação de condições que promovam o desenvolvimento. Amparados nas considerações de Moraes (op. cit.) sobre a caracterização das *ideologias geográficas*, o problema de pesquisa se ateve às possíveis relações entre o discurso empregado nos planos de desenvolvimento e o uso, ou não, das *ideologias geográficas* como forma de sua legitimação material.

Deste modo, a presente análise objetiva compreender a presença, ou não, das *ideologias geográficas* na vinculação do discurso presente nos Planos Estratégicos para o Desenvolvimento do Espírito Santo, em suas duas versões, ES 2025, lançada no ano de 2006, e ES 2030, divulgada em 2013. Para isso, se constituem como objetivos específicos da análise: i) estabelecer as definições para os conceitos de *ideologia* e *ideologias geográficas*, compreendendo seus aspectos particulares, diferenciações e especificidades; ii) compreender, de modo objetivo, a operacionalização e os fatores que regem as concepções em torno do processo de desenvolvimento; iii) compreender, através da análise de discurso, a vinculação das concepções espaciais difundidas pelo documento; e iv) compreender a presença, ou não, das *ideologias geográficas* no discurso dos planos de desenvolvimento e como isso se reverbera em suas práticas espaciais que visam o processo de se desenvolver.

Para melhores condições na obtenção dos objetivos propostos, a metodologia foi segmentada em duas etapas, que transcorreram de modo concomitante e se complementaram ao final do processo. Na etapa inicial, a análise se constituiu em revisão bibliográfica, com a finalidade de estabelecer a construção conceitual que possibilitasse o entendimento dos fenômenos. Para isso, foram consultadas obras consideradas fundamentais na edificação dos parâmetros de análise estabelecidos. A etapa seguinte se consolidou através da análise documental, objetivando a compreensão do discurso instituído nos planos de desenvolvimento e sua possível vinculação aos fenômenos anteriormente delimitados.

Com o objetivo de aprimorar a compreensão dos parâmetros conceituais que conduziram a análise e dos modelos propostos para a realização das leituras do objeto de estudo aqui trabalhado, a pesquisa foi segmentada em três seções, que se complementam ao decorrer da leitura.

O primeiro capítulo se atenta à apreciação bibliográfica em torno dos conceitos aqui delimitados *ideologias* e *ideologias geográficas*. É almejada a melhor constituição e a apresentação das categorias de análise utilizadas na metodologia. Entende-se que o processo possibilita construções teóricas consolidadas e melhor análise dos resultados encontrados, independentemente de quais sejam.

O segundo capítulo se constrói em torno da ideologia do desenvolvimento, buscando estabelecer os critérios, subjetivos e materiais, que guiaram, e ainda guiam, as narrativas que objetivam a consolidação de um projeto de desenvolvimento. Foram segmentados, a partir da bibliografia consultada, períodos históricos, com influências específicas, que auxiliam na construção de narrativas que nortearam ações que objetivaram este propósito. Compreende-se que a delimitação conceitual em torno da ideologia do desenvolvimento nos permite abarcar melhor as justificativas legitimadoras para o processo e como o discurso espacial se insere, ou não, nesta dinâmica.

Por fim, o terceiro capítulo se propõe a analisar o contexto, estruturação e, claro, o discurso que compõem os planos de desenvolvimento, com a finalidade de compreender existência de narrativas espaciais que se encaixem nos parâmetros aqui delimitados e, se existentes, como tais discursos são inseridos no processo de desenvolvimento no estado.

## 2. AS IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS

Os fatores e concepções que regem o ordenamento territorial e objetivam o desenvolvimento não se fazem neutros, mas reverberam uma visão de mundo e de espaço, a ser modificado e estabelecido de acordo com seus parâmetros norteadores. Tal processo tampouco é isento de conflitos, mas tenta consolidar a existência de um consenso acerca de espaço. Deste modo, a *ideologia geográfica* se torna elemento fundamental para a compreensão do processo de construção material do espaço.

A presente seção mostrar-se como debate inicial na construção de análise dos Planos de Desenvolvimento no estado do Espírito Santo, no início do século XXI. Para isso, se segmenta em etapas que se complementarão e permitirão a consolidação de conceitos e percepções que nortearão o desenvolver da presente pesquisa. Em primeiro momento, será alvo de análise a construção do conceito de ideologia, sendo abordadas importantes e distintas compreensões acerca do conceito, que permitirão o entendimento da construção de um discurso hegemônico. No segundo momento é resgatada, sobretudo, a discussão de Moraes (2005) acerca das *ideologias geográficas*, suas particularidades, formas de compreensão e aplicabilidade na análise de discursos, como o que se propõe a presente análise.

### 2.1. Sobre o conceito de ideologia

Em sua história, o conceito de ideologia foi alvo de sucessivos debates que o colocaram como ponto central na compreensão de diversos fenômenos sociais. Para estabelecermos, aqui, a análise concreta a respeito das *ideologias geográficas*, se mostra imprescindível a elucidação conceitual do termo através dos séculos.

O conceito de ideologia surge por meio da tentativa de criação de uma ciência que possibilitasse a compreensão do surgimento das ideias. Trabalhada, em fase germinal, no século XIX, tinha como finalidade a tratativa de melhorias para o ordenamento social, baseando-se na relação entre organismo e meio natural. Autores como Tracy, Cabanis e De Gerardo compuseram, na França, o que ficou conhecido como ideólogos (LÖWY, 2010).

Através dos séculos, o desenvolvimento e conseqüente sistematização do campo científico das ciências sociais fez com que vários autores debruçassem seus esforços na tentativa de um parecer sobre a temática. Sua redução a um único sentido, definição e interpretação, no entanto, é aspecto árduo e praticamente impossível, dada a complexidade conceitual do termo (EAGLETON, 1997)

Em *A Ideologia Alemã*, Marx<sup>1</sup> e Engels (1998) estabelecem que a gênese do processo de criação da ideologia se deu pela divisão do trabalho em trabalho manual e intelectual. Através da divisão, a consciência humana – considerada aqui como produto social – pôde emancipar-se da consciência da práxis. Este processo de emancipação permite à consciência a construção de uma teoria “pura” que, desvinculada do saber prático, não representa a realidade da vida material. As ideologias são, assim, caracterizações de uma falsa consciência. A dominação material de uma classe se reverbera também em sua produção ideológica. As ideias da classe dominante são, por consequência, ideias dominantes. Com a disseminação e universalização dessa abstração, tem-se a noção de que são as ideias, e não os indivíduos, que dominam o processo histórico da vida concreta.

Em *Ideologias e Aparelhos Ideológicos do Estado*, Althusser (1974) sustenta duas teses a respeito do conceito de ideologia. A primeira corrobora com a interpretação marxiana de falsa consciência, de relação imaginária com a vida concreta e com as condições de existência, em que a ideologia

[...] representa, na sua deformação necessariamente imaginária, não as relações de produção existentes (e outras relações que delas derivam), mas antes de mais a relação (imaginária) dos indivíduos com as relações que delas derivam. Na ideologia, o que é representado não é o sistema das relações reais que governam a existência dos indivíduos, mas a relação imaginária destes indivíduos com as relações reais em que vivem. (p.82).

Em sua segunda tese, o autor afirma que as ideologias têm sua existência pautada na materialidade, uma vez que o campo das ideias ou das representações vão se materializar nos *aparelhos ideológicos*<sup>2</sup> e na prática da vida social. Deste modo, Althusser constata que a prática só existe através e pela ação da ideologia, sendo essa, fruto da ação dos sujeitos concretos. A ideologia, assim, atua na inserção social dos sujeitos, através de parâmetros sociais. O indivíduo é reconhecido como sujeito e só o faz a partir deste referencial – reconhecido como padrão natural de vida –, nunca fora dele.

---

<sup>1</sup> Ao analisar os aspectos de ideologia em Marx, Frosini (2014) identifica uma outra concepção, anterior à ideia de “falsa consciência” e que, posteriormente, é retomada por Gramsci: a noção de ideologia como instrumento de tomada de consciência. Através das ideologias, têm-se a possibilidade de potencialização dos movimentos de luta. A relação da ideologia com a práxis, deste modo, assumiria em Marx uma instância dupla que, dependendo da conjuntura estabelecida, prevalece uma sobre a outra.

<sup>2</sup> O conceito de *Aparelhos Ideológicos* é pautado como uma parte da composição dos *Aparelhos do Estado*, que que se dividem em *Aparelhos Repressivos* e *Aparelhos Ideológicos*. Os primeiros atuam, em primazia, através da força e secundariamente pela ideologia, enquanto os segundos atuam de modo inverso. Enquanto os primeiros têm como principais exemplos o exército e as forças policiais, o segundo se divide em múltiplos outros aparelhos: aparelho religioso; escolar; familiar; jurídico; político; sindical; da informação; e cultural. (ALTHUSSER, 1974, p.44)

Ao debater a perspectiva marxista do conceito de ideologia, a análise de Chauí (2008) compreende que a contradição, inserida na ideia de falsa consciência, se engendra no processo de abstração, não através da oposição entre as ideias e o mundo, mas através das próprias contradições do mundo concreto. O papel da ideologia, neste caso, é de ocultação das ideias reais. Deste modo, a ideologia se caracteriza como

[...] um sistema coordenado de ideias ou representações e das normas e regras como algo separado e independente das condições materiais, visto que seus produtores – os teóricos, os ideólogos, os intelectuais – não estão diretamente vinculados à produção material das condições de existência. E, sem perceber, exprimem essa desvinculação ou separação através de suas ideias [...]. As ideias não aparecem como produtos do pensamento de homens determinados – aqueles que estão fora da produção material direta –, mas como entidades autônomas descobertas por tais homens. (Idem, p.63)

Ainda segundo a autora, a ideologia não é um processo consciente, mas involuntário, produzido pelas condições de existência social dos sujeitos. A alienação dos indivíduos através da sociedade de classes impede o conhecimento da história real, fazendo da teorização um conteúdo abstrato à prática concreta da vida humana. Deste modo, a ideologia burguesa tende à produção de ideias que “confirmem a alienação de classe, fazendo com que os homens creiam que sejam desiguais por natureza ou por diferença de talentos, ou que riqueza e pobreza são questões de vontade”. (Ibid., p.73)

Mannheim (1986) realiza a distinção entre *ideologia* e *utopia*. A característica unificadora dos dois conceitos é de que ambos se notabilizam por se caracterizarem como visão abstrata, representação irreal das condições de vida material. Enquanto a ideologia se apresenta como fator de conservação da ordem dominante, a utopia se estabelece como idealização de um futuro, de uma outra realidade. Sobre a diferenciação entre *ideologia* e *utopia*, Löwy (2010), estabelece a *visão social de mundo*, como junção dos dois conceitos anteriores. Tal visão compreenderia “conjuntos de valores, representações, ideias e orientações cognitivas, determinados pelo ponto de vista social, as classes” (p.13). Quando as ideias se apresentarem no sentido de legitimação ou conservação da ordem social vigente, se apresentariam como *visões sociais ideológicas*; quando realizarem função crítica, propondo transformações e apontando para a criação de uma realidade, se enquadrariam como *visões sociais utópicas*. Ao realizar a análise do método dialético marxista, o autor enfatiza que a análise das ideologias deve estar associada as suas transformações e historicidade.

Em seu livro *Poder Político e Classes Sociais*, Poulantzas (1971) caracteriza as relações do Estado capitalista para com as classes, em sua organização, dominação e poder. A

dominação política é analisada em separado da dominação ideológica, uma vez que, segundo o autor, sua atuação concomitante depende da conjuntura de análise. Sobre ideologia dominante, o autor estabelece que esta

[...] não reflete apenas as condições de vida da classe dominante, sujeito ‘puro e simples’, mas também a relação política concreta, numa formação social, entre as classes dominantes e as classes dominadas. Ela encontra-se frequentemente impregnada de elementos decorrentes do ‘modo de vida’ doutras classes ou frações que não a classe ou fração dominante. (Idem, p.26)

O autor trata por criticar a análise historicista do fenômeno ideológico, ao salientar que a mesma segmenta as ideologias de acordo com sua classe, “em que não pode haver *um mundo exterior* à ideologia de cada classe, a qual funcionaria de algum modo em compartimento estanque” (idem, p.27; grifos do autor). Para ele, o conceito se faz mais complexo e amplo, uma vez que as

[...] as ideologias fixam num universo relativamente coerente, não simplesmente uma relação real, mas também uma *relação imaginária*, uma relação real dos homens com suas condições de existência investida numa relação imaginária. O que quer dizer que as ideologias se reportam, em última análise, ao vivido humano, sem se encontrarem, por isso, reduzidas a uma problemática do sujeito-consciência. Este imaginário social, com função prático-social real, não é, de modo algum, redutível à problemática da alienação, à da falsa consciência.

Segue-se, por um lado, que a ideologia, constitutivamente imbricada no funcionamento deste imaginário social, é *necessariamente falseada*. A sua função social não é oferecer aos agentes um *verdadeiro conhecimento* da estrutura social, mas simplesmente inseri-los de algum modo nas suas atividades práticas que suportam esta estrutura. (Idem, p.31; grifos do autor)

Poulantzas (op.cit.) analisa a função do discurso ideológico como sendo de ocultação das contradições sociais, diferenciando-o, assim, do discurso científico. A ideologia atua no plano imaginário, através da reconstrução da realidade, por meio de um “discurso coerente de horizonte ao ‘vivido’ dos agentes, moldando as suas representações nas relações reais e inserindo-as na unidade das relações de uma formação” (Idem, p.32). O Estado, deste modo, atuaria na organização, no investimento da ‘unidade’ na adesão ao discurso da ideologia dominante.

As perspectivas aqui apresentadas mostram-se indispensáveis para a consolidação conceitual do fenômeno ideológico. A ideologia se apresenta como importante instrumento no processo de dominação de classes na sociedade capitalista, através da criação de consensos, valores compartilhados e unidade, organizadas pela ação do Estado no sentido de naturalizar o processo de construção da vida material através da história. Os aspectos de criação consensual se estabelecem em discursos hegemônicos a respeito da sociedade, da ciência, e claro, do espaço.

## 2.2. O componente espacial e as *ideologias geográficas*

Analisando as possíveis consequências do processo de globalização e denunciando as suas contradições, Santos (2008) esboça a sua concepção de espaço nesta fase histórica, definindo-o como

[...] algo dinâmico e unitário, onde se reúnem materialidade e ação humana. O espaço seria o conjunto indissociável de sistemas de objetos, naturais ou fabricados, e de sistemas de ações, deliberadas ou não. A cada época, novos objetos e novas ações vêm juntar-se às outras, modificando o todo, tanto formal quanto substancialmente. (Idem, p. 46)

O autor compreende que as ações que interferem no ordenamento espacial se estabelecem a partir de uma racionalidade à serviço, em grande maioria, dos agentes sociais hegemônicos, sendo, deste modo, intencional e pragmática. Tais ações se caracterizam por serem instituídas por ordens estranhas ao local de aplicação, interferindo de modo direto na ordem social ali vigente e, de modo constante, pensando e reconstruindo o espaço. Deste modo, Santos estabelece a distinção espacial guiada pelos fatores de desenvolvimento técnico. Os espaços comandados pelos fatores técnico-científicos se caracterizam pelo papel de dominação em relação aos espaços em que tal prerrogativa se faz inexistente. São os espaços de “mandar” e os espaços de “obedecer”. É ainda afirmado que

[...] o espaço global seria formado de redes desiguais que, emaranhadas em diferentes escalas e níveis, se sobrepõem e são prolongadas por outras. [...] o todo constituiria o espaço banal, isto é, o espaço de todos os homens, de todas as firmas, de todas as organizações, de todas as ações – numa palavra, o espaço geográfico. (Ibid., p. 50)

Harvey (2006) situa a carência, nas ciências sociais e principalmente na Geografia, de maior aprofundamento sistematizado do conceito de espaço, com a finalidade de que o mesmo esteja inserido em uma teoria espacial. O autor sustenta tal afirmação com base na necessidade de construção de uma teoria que permita a compreensão do desenvolvimento geográfico do capitalismo e suas consequências nas relações espaciais, que possibilite a compreensão do desenvolvimento regional, das questões urbanas, do imperialismo, além das funções do Estado e as relações inter-regionais.

Sobre o desenvolvimento epistemológico geográfico, Moraes (2005) compreende a distinção entre a rotulação “Geografia” e o termo “pensamento geográfico”. Para ele, a disciplina se mostra insuficiente para abranger todo o campo científico que tem no espaço sua

área de enfoque, assim, o termo se mostra vago para a complexidade de diferentes compreensões do conceito. É proposto, então, o resgate do termo “geográfico”, que possibilite a expansão ao universo outrora limitado da “Geografia” e que trabalhe no sentido de qualificação de “um conjunto de temas, um rol de assuntos, um feixe de questões trabalhadas pela consciência” (Ibid., p.32). O pensamento geográfico é interpretado por ele como o

[...] conjunto de discursos a respeito do espaço que substantivam as concepções de uma sociedade, num momento determinado, possui acerca do seu meio (desde o local ao planetário) e as relações com ele estabelecidas. Trata de um acervo histórico e socialmente produzido, uma substância da formação cultural de um povo. Nesse entendimento os temas geográficos distribuem-se pelos variados quadrantes do universo da cultura. Eles emergem em diferentes contextos discursivos, na imprensa, na literatura, no pensamento político, na ensaística, na pesquisa científica, etc. Em meio a estas múltiplas manifestações vão sedimentando-se certas visões, difundindo certos valores. Enfim, vai sendo gestado um senso comum a respeito do espaço. Uma mentalidade acerca de seus temas. Um horizonte espacial, coletivo. (Ibid., p.32).

Deste modo, a análise do autor permite a compreensão de que as espacialidades socialmente produzidas manifestam um caráter ideológico do espaço, através de ideias, negócios, necessidades e utopias, se caracterizando como realização do projeto espacial imaginário dos indivíduos concretos na consolidação humana na superfície. A representação do espaço é interpretada como figura material de um discurso político, sendo assim palco de tensões, conflitos e lutas ideológicas.

As *ideologias geográficas* são, deste modo, a caracterização de um “consenso”, gerado através de uma concepção central, que delimita a função de consolidação ou conservação dos interesses de um grupo social específico (IORIO, 2007). Nos discursos “orgânicos”<sup>3</sup>,

[...] aquelas formulações e debates que mais diretamente apontarem para a construção do espaço, e de sua imagem coletiva, deverão ser priorizados. Tendo, todavia, o cuidado em não perder a sutileza do movimento dos fenômenos atinentes ao universo da cultura. (MORAES, 2005, p.35)

Atuando no sentido de nortear as concepções políticas territoriais do Estado, além de agirem na consciência espacial dos indivíduos ou de grupos sociais em sua compreensão espacial e da sua relação com o espaço de atuação, as *ideologias geográficas* são sistematizadas através das “representações coletivas acerca dos lugares, que impulsionam sua transformação ou acomodamento nele” (Ibid., p.44). O entendimento dessas ideologias permite a apreensão

---

<sup>3</sup> Derivação gramsciana do termo.

das relações entre a ação política do ordenamento espacial e as relações culturais de seus difusores, uma vez que manifestam espacialmente suas identidades e visões de mundo.

Moraes (op. cit.) ainda sistematiza contextos específicos em que há a difusão de determinadas *ideologias geográficas*, construindo a teorização de alguns de seus atributos. São eles: a) os discursos que estabelecem uma determinada visão do espaço, do território e do lugar. Assim, tem-se como prerrogativa a consolidação de uma vinculação espacial à determinadas “aptidões”, “caráteres” ou “destinos”, destacados através de uma conexão natural à atividade que ali se pretende estabelecer; b) os discursos que almejam atrelar qualidades sociais como atributos do espaço; e c) os discursos que visem o planejamento espacial estrito, em suas diferentes escalas de atuação, operando no sentido de construção, ordenamento e reordenamento do espaço em questão.

Nos países de capitalismo tardio, as *ideologias geográficas* possuem absoluta relevância na compreensão de sua política espacial, uma vez que sua disseminação amplia os anseios pela expansão territorial, freando-se assim o caráter espontâneo de seu ordenamento. Há a ideia da existência de incontáveis “espaços vazios” a serem conquistados, associada à atribuição da prerrogativa de um país em construção, discurso comum no Brasil durante grande parte do século XX. Extingue-se, deste modo o componente humano do processo espacial e consolida-se “[...] uma ótica, ao nível da classe dominante, de claro conteúdo anti-humano, onde o país é identificado através do seu espaço, sendo a população um atributo dos lugares”. (Ibid., p.98)

Como pressuposto para a articulação de uma política espacial de grupos empresariais, o autor compreende que o processo consolida a sistematização de falsos componentes de identidade regional. Deste modo, as *ideologias geográficas* são produtos do

[...] estabelecimento de laços entre os indivíduos através dos locais de origem ou residência, atuando na criação de falsas comunidades de interesses, com uma ilusão de identidade sem referência social e objetiva. É gerada uma identidade corporativa de base espacial. Um corporativismo regional eficaz na política brasileira. (Ibid., p.101)

O Estado, através do ordenamento espacial, é um disseminador de *ideologias geográficas*, uma vez que trata por elaborar políticas e ostentar posicionamentos com assumidas intenções, baseadas em perspectivas ideológicas sobre o espaço geográfico (IORIO, 2007). Os discursos visando o desenvolvimento territorial se inserem neste debate. Baseados inicialmente através dos pressupostos da racionalidade técnica, na perspectiva de combate à pobreza e no condicionamento da criação de condições de reprodução capitalistas (ESCOBAR,

2007), impulsionam as intervenções que resultam em transformações espaciais, fundamentados em concepções específicas de espaço e desenvolvimento, a serem aqui delineadas.

### **3. O DISCURSO DE DESENVOLVIMENTO E AS IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS**

Entende-se que contexto de consolidação de um discurso espacial que se propõe dominante é envolto em uma série de possíveis conflitos de narrativas. Como visto anteriormente, o Estado, principalmente através do planejamento e ordenamento territorial, se notabiliza por exercer a função de um grande propagador das ideologias geográficas, que guiam suas intervenções materiais de acordo com diversas finalidades e intenções. Uma delas é o desenvolvimento.

Para a compreensão do processo de formulação dos Planos de Desenvolvimento do Espírito Santo, objetos de análise da presente pesquisa, é imprescindível a apreensão de como o discurso espacial foi, e ainda é, utilizado com a finalidade de se promover o desenvolvimento de acordo com determinadas características. Deste modo, faz-se necessário que se apresente os parâmetros conceituais e a historicidade da chamada ideologia do desenvolvimento, estabelecendo a contextualização de seus cenários de elaboração e a organização político-econômica dos atores envolvidos no seu processo de consolidação, no país e no estado do Espírito Santo. Esta seção se destina à compreensão dos fenômenos influentes na elaboração e na afirmação do discurso de desenvolvimento desde sua gênese, no período pós-guerra, aos períodos de reformulação durante o final do século XX e início do XXI.

Como critério de segmentação, optou-se, em primeiro momento, pela análise da gênese do discurso desenvolvimentista e seus parâmetros de constituição no Brasil e no estado do Espírito Santo. O contexto neoliberal, sua forma de atuação, preceitos fundamentais, ideologias dominantes, formas de se conceber o desenvolvimento, além de sua implementação nos dois contextos são alvo da segunda segmentação. Na terceira, serão abrangidas as características do chamado neodesenvolvimentismo, conceito estruturado a partir do início do século XXI e de grande relevância na compreensão da dinâmica latino-americana.

#### **3.1 *Ideologias geográficas e os discursos de desenvolvimento***

A ideia de desenvolvimento é amplamente difundida e consolidada na sociedade capitalista contemporânea. Sua necessidade é instituída como pauta que guia a prática material das agendas estatais e seu discurso é disseminado, quase que sem caráter de contestação, através das diferentes esferas sociais. No entanto, a designação do termo em seu sentido contemporâneo se faz recente. Os primeiros discursos que empregam a nova característica datam da metade do século XX, principalmente no período pós-guerra. Anteriormente o termo se remetia ao seu sentido naturalista, de evolução (ESCOBAR, 2007).

Inicialmente, como aponta Escobar (op. cit.), a perspectiva dos modelos de desenvolvimento aplicados no Terceiro Mundo era de reprodução das características sociais de países hegemônicos, através da intervenção territorial direta. A saber: “[...] altos niveles de industrialización y urbanización, tecnificación de la agricultura, rápido crecimiento de la producción material y los niveles de vida, y adopción generalizada de la educación y los valores culturales modernos”<sup>4</sup> (p.20). As ideias germinais veiculadas pelo discurso, segundo o autor, eram de combate à pobreza, que demandava intervenções significativas para sua erradicação, mas que, no contexto geral, tinham como implicação a instalação de mecanismos de controle social. Como aponta Iorio,

O desenvolvimento converteu-se em regime discursivo particular na medida em que uma coisa passou a implicar a outra: a diversidade social limitou-se a ser tratada como pobreza, que por sua vez exigia formas pré-determinadas de relações produtivas para ser superada, estas relações produtivas deveriam ser prescritas por especialistas técnicos e agências especializadas, e assim por diante. (2015, p.102)

Escobar (op. cit.) apresenta o desenvolvimento como a consolidação de três eixos principais: conhecimento, sistema de poder e subjetividade. O processo de desenvolvimento é pautado, desta forma, através de uma ação discursiva que dá origem a “[...] un aparato eficiente que relaciona sistemáticamente las formas de conocimiento con las técnicas de poder”<sup>5</sup> (p.30). Iorio (2015, p.104), por sua vez, salienta a construção do desenvolvimento como *campo de poder*, definido como “processo material e simbólico através do qual se consolidou um objetivo que normatiza política, econômica e culturalmente todas as sociedades ‘modernas’, subjugando-as aos imperativos de controle social intransponíveis”. Do ponto de vista geográfico, o discurso passa a ser fator fundamental nas perspectivas de ordenamento e

---

<sup>4</sup> “[...] altos niveles de industrialización e urbanización, tecnificación da agricultura, rápido crescimento da produção material e dos níveis de vida, e adoção generalizada da educação e dos valores culturais modernos.” (Tradução Livre) (p.20)

<sup>5</sup> “[...] un aparato eficiente que relaciona sistemáticamente suas formas de conhecimento com as formas de poder.” (p.30) (Tradução Livre)

estruturação espacial, hierarquizando e modificando as relações entre países e pessoas. (IORIO, 2015).

Ao estabelecer as finalidades e meios utilizados para a consolidação do discurso do desenvolvimento, o autor afirma que

O desenvolvimento se consolida como finalidade almejada, justifica um tipo de prática específica que, por sua vez, só pode ser atendida por agências específicas. Estas agências capazes de dar as soluções, técnicas e financeiras, atuam sobremaneira como difusoras do desenvolvimento, e assim ampliam as práticas de controle social e normatização política. Consolidam-se os lugares geopolíticos do *desenvolvimento* e do *subdesenvolvimento*; este, carente e deficitário, demanda auxílio daquele. Estrutura-se um dispositivo de governamentalização e exercício de poder legitimado pela incapacidade do “outro”. O desenvolvimento se materializa em intervenção “de baixo para acima” e se torna prática de governamentalização, neste caso, do território. (Idem, p.126; grifos do autor)

O caráter hegemônico estadunidense, ancorado na dualidade entre o que seria desenvolvido e subdesenvolvido, dá ao segundo estágio o lugar antes ocupado pelo “atraso” e pela “barbárie” (PRADO, 2015). Há, concomitante à sua implementação, a reestruturação de importantes fundamentos ideológicos do sistema capitalista moderno, como “o humanismo (ou universalismo europeu), o individualismo, o progressismo, o industrialismo e o economicismo”. (Idem, p.50)

Como ideologia dominante, durante as décadas de sua consolidação, o discurso do desenvolvimento guia também as narrativas que demandam a reformulação de suas políticas. Não há, deste modo, contestação à sua necessidade, tida como hegemônica, o que se contrapõe são apenas suas características de operacionalização (ESCOBAR, 2007). Sobre a questão da hegemonia do discurso ideológico, Poulantzas (1971), estabelece que

[...] a dominância desta ideologia se manifesta no fato de as classes dominadas viverem as suas condições de existência política nas formas de discurso político dominante: o que significa que vivem, frequentemente, a *sua própria revolta* contra o sistema de dominação no quadro referencial da legitimidade dominante. Estas observações podem ter grande alcance, porquanto não indicam simplesmente uma ausência de ‘consciência de classe’ por parte das classes dominadas; elas implicam que a ideologia política ‘própria’ destas classes seja, frequentemente, decalcada do discurso da legitimidade dominante. Essa dominância da ideologia dominante pode apresentar-se de várias formas: frequentemente, não se manifesta pelo simples fato de impor às classes dominadas o próprio conteúdo de seu discurso, mas por este discurso dominante se apresentar para estas últimas como uma *referência de oposição*, como um ausente que, no entanto, define a diferença entre a sua ideologia e a ideologia dominante (p.52, grifos do autor).

As mudanças decorrentes da implementação dos modelos de desenvolvimento tiveram consequências distintas nos países, de acordo com as especificidades de implementação,

formação social e agentes envolvidos no processo. Na América Latina, o cenário de contradições, a forte influência estadunidense e a dependência das já consolidadas relações capitalistas de produção tornaram a região zona de forte disseminação da ideologia do desenvolvimento. Através de diagnósticos e prognósticos – geralmente em torno da industrialização –, são apontadas novas formas de se desenvolver. Destaque para a atuação da Cepal, que priorizava a superação dos desequilíbrios do comércio mundial através da necessidade de industrialização dos países periféricos, principalmente amparada pela atuação massiva do Estado (PRADO, 2015).

No Brasil, o discurso do desenvolvimento tem, em sua gênese, a presença de uma fração de classe industrial, hegemônica, com forte atuação junto ao Estado e que, desde o início do século XX disputava, com defesa à industrialização, os rumos da economia no país (PRADO, 2015). O fortalecimento e consolidação da narrativa, deste modo, possui associação ao poder econômico e administrativo do pós-guerra, inicialmente através da figura dos militares, e posteriormente na inserção das elites civis, organizadas em três grandes frentes: as associações empresariais de classe, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP); os escritórios de consultoria; e grupos de ação, nas figuras Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) (IORIO, 2015).

Outro importante órgão que operacionaliza territorialmente o desenvolvimento no Brasil, já na década de 1960, é o Ministério do Interior (MINTER). De acordo com Iorio (op. cit) a organização do ministério se fundamenta através da regionalização territorial e criação de superintendências de desenvolvimento subordinados ao governo federal. O autor argumenta que o processo de regionalização se apresenta como instrumento que facilita a administração dos processos de desenvolvimento e suas medidas de intervenção direta. Segundo o autor:

[...] o regional adjetivando o desenvolvimento parece explicar-se por ser a maneira mais conveniente e adequada à administração e intervenção do desenvolvimento. Foi um recorte claro e impessoal, referendado pela imagem da pobreza já fortemente associada ao objeto. Quando se soma a isso o imaginário espacial que toma o espaço pelo tempo, que considera as diferenças espaciais como atraso ou avanço na escala linear da modernidade (MASSEY, 2008), se dramatiza o quadro e a profundidade das mudanças, de tal maneira que uma intervenção rápida é exigida. (p.131)

O Espírito Santo realiza sua inserção na ideologia do desenvolvimento em momento posterior ao de grandes centros brasileiros, focos das primeiras fases anteriormente delineadas. Segundo Daré (2010), o processo capixaba se inicia com a ampliação das bases de representação industrial junto ao governo estadual, principalmente em torno da criação da FINDES, em 1958. Se estabelece então, no estado “[...] um grupo de forças políticas

identificadas com o processo de industrialização acelerada, promovido a nível nacional, que buscava inserir o Espírito Santo nesse processo” (p.35). Tendo por gênese o governo de Carlos Lindenberg, no fim da década de 1950, o processo se potencializa nos governos seguintes e encontra seu auge na gestão de Christiano Dias Lopes Filho (1967-1971), já no período de ditadura cívico-militar. Em um contexto mais amplo, tendo por base a análise de Daré (op. cit.), podemos delimitar a inserção ideológica do desenvolvimento no estado a partir de fatores principais, abalizados, assim como no restante do país, pelo incentivo à industrialização. São eles: i) estudos socioeconômicos; ii) mudanças na legislação para incentivo à industrialização; iii) reestruturação administrativa e criação de órgãos de fomento econômico;

Os estudos socioeconômicos mapeiam as principais características econômicas e populacionais capixabas, suas “potencialidades”, e tratam por diagnosticar problemas que se apresentam como barreira ao processo de desenvolvimento e que, por sua vez, necessitavam de rápida superação. Num primeiro momento, os diagnósticos populacionais indicaram diferenciações de concentração demográfica entre as regiões do estado, com o norte menos povoado e sul com maior concentração populacional. As características econômicas também indicavam clara distinção. Enquanto na região sul, o comércio cafeeiro se encontrava com melhores índices de inserção mercadológica, havia maior diversificação econômica e presença de extensos núcleos urbanos, os primeiros relatórios apontam que a região norte “ainda procurava sua vocação econômica e social” (DARÉ, 2010, p.37). A conclusão dos diagnósticos é clara: o “atraso” capixaba derivava da dependência agrária de sua economia, principalmente do café (Idem).

O Espírito Santo passou a ser entendido como “área atrasada, ou de fraco dinamismo” que melhoraria “sua posição relativa” se conseguisse ter suas atividades incorporadas “a setores de elevado dinamismo”. O desenvolvimento foi orientado dentro da perspectiva da superação de uma marginalização em relação à centralidade de outros Estados. (NASCIMENTO, 2016, p.71)

Como base à conquista da subjetividade, um dos polos de poder delimitado por Escobar (2007), os estudos e a mídia local, financiados por órgãos interessados no processo de industrialização, constituem uma narrativa de que o estado atravessava as consequências da crise do regime cafeeiro, de âmbito federal, que se demonstrava extremamente perigosa aos rumos capixabas, e que significaria perda de arrecadação pelo setor público, altamente dependente do regime, e que requeria a maior diversificação da economia. Deste modo, investimentos nos setores de industrialização, siderurgia e nos centros urbanos seriam a chave para a superação da crise e do “atraso” por ela representada (DARÉ, 2010). O discurso de

“superação do atraso” na trajetória historiográfica capixaba é, por sua vez, alvo de análise de Nascimento (2016) que estabelece o a narrativa,

No que tange ao discurso político, correspondeu ao processo de implantação e legitimação de um projeto político-econômico de parte da elite política espírito-santense, que estabeleceu o sentido do progresso local a partir do desenvolvimento via industrialização. (Ibidem, p.67)

Consolidada e amparada por meio de dados técnicos, a necessidade de reformulação dos eixos socioeconômicos capixabas fez com que houvesse carência pela reestruturação do aparelho estatal visando a sustentação dos novos modelos de gestão e incentivo aos novos objetivos de desenvolvimento. O Estado se rearranja, por meio de legislações e órgãos. Destaque para a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CODEC), em 1961, que posteriormente se torna responsável pelos investimentos públicos estaduais na área de infraestrutura; da Companhia de Desenvolvimento (CODES), em 1967, que junto com a própria FINDES alimentam e financiam os diagnósticos no estado; da Coordenação de Planejamento Industrial do Espírito Santo (COPLAN-ES), criada a pedido da FINDES, em 1969; e a Superintendência dos Projetos de Polarização Industrial (SUPPIN), derivada da COPLAN-ES e instituída em 1971 (DARÉ, 2010). No início da década de 1970, em meio a uma série de medidas instituídas no campo fiscal, há a transformação da CODES no Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) (Idem).

Durante as várias décadas de dominação do discurso de desenvolvimento, foi estabelecida a narrativa de que os problemas ocasionados nos países de sua aplicação seriam apenas uma “distorção do desenvolvimento”, passíveis de correção através do planejamento das ações (IORIO, 2015). Há a intervenção direta, portanto, através da figura do Estado, em políticas que visavam a aplicação dos modelos desenvolvimentistas.

A análise de Escobar (op. cit.) salienta que, nas últimas décadas do século XX, principalmente a partir dos anos 1980, se fortalecem as narrativas alternativas ao modelo hegemônico de desenvolvimento, principalmente após as crises fiscais sofridas pelos países periféricos e suas consequências sociais devastadoras, como aumento da pobreza, da concentração de renda, e índices alarmantes de desemprego. As adaptações do discurso propõem medidas para a correção de seu processo de implementação. Uma delas traz a percepção de que o melhor caminho de adaptação do discurso do desenvolvimento passava pela austeridade, a diminuição efetiva do Estado e a racionalidade técnica e financeira. Amparado por recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, o neoliberalismo tem aceitação quase instantânea nos países em crise.

No Brasil, os modelos neoliberais de desenvolvimento encontram grande área de difusão, principalmente no período de redemocratização, muito através do fracasso dos últimos governos do período militar, que apresentam desequilíbrios entre as expectativas de lucro e o ganho real (DINIZ, 1984). O chamado ‘milagre econômico brasileiro’, estabelecido durante o período, produziu distribuição desigual de investimentos, assim como deixou regiões de baixos investimentos em piores situações absolutas (ESCOBAR, 2007).

### **3.2 O cenário neoliberal e a criação do consenso**

Durante as décadas de 1970 e 1980, o discurso de desenvolvimento – nos moldes do desenvolvimentismo do pós-guerra com forte atuação do Estado – se mostra insuficiente para os imperativos de reprodução do sistema capitalista. Emerge então a necessidade de uma outra concepção político-econômica que desempenhe tal papel. É registrada, fundamentada na ideia de “globalização”, uma nova porta de entrada para o desenvolvimento (PRADO, 2015).

O fenômeno do neoliberalismo redireciona as políticas de desenvolvimento e principalmente os meios de sua obtenção. Amparado pelo conhecimento técnico, principalmente através dos economistas norte-americanos, o modelo tem forte difusão e aceitação ao redor do planeta. Harvey (2005) define o neoliberalismo como

[...] uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, qualidade e integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares na defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. (p.12)

O autor salienta que a implementação dos modelos neoliberais se estabelece de modos distintos, a depender de múltiplos fatores que agem em sua facilitação ou como barreira para sua prática. A construção do consentimento em torno da ideia de neoliberalização, à grosso modo, pode se consolidar através da atuação coercitiva direta, com participação ativa dos mecanismos de repressão do Estado, ou ainda através de mecanismos coercitivos indiretos, como pressão de órgãos como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), principalmente através das recomendações derivadas do Consenso de Washington (1989). A redução das funções do Estado, anteriormente protagonista no processo de difusão do desenvolvimento, limita a sua função ao que Harvey (op. cit.) denomina de “bem-estar

corporativo”, isto é, na criação de condições socioespaciais que objetivam a livre circulação do capital, potencialização das taxas de lucro e a consequente concentração das riquezas provenientes das dinâmicas capitalistas. O Estado passa a agir para garantir, em primazia, conquistas individuais, como a propriedade privada, livre-mercado e o livre-comércio. Há uma abrangente responsabilização dos sujeitos por suas conquistas – como sua capacitação, por exemplo –, e pelo seu bem-estar. Os Estados desenvolvimentistas, passam assim a fomentar a neoliberalização

[...] na medida em que facilitam a competição entre empresas, corporações, e entidades territoriais, aceitam as regras do livre comércio recorrem a mercados de exportação abertos. Mas são ativamente intervencionistas na criação de infraestruturas necessárias ao clima de negócios favorável. Assim, a neoliberalização abre possibilidades para que eles melhorem sua posição na competição internacional mediante a criação de novas estruturas de intervenção do Estado (como apoio a pesquisa e desenvolvimento). Contudo, ao mesmo tempo, a neoliberalização cria condições para a formação de classes, e à medida que esse poder de classe aumenta, também aumenta a tendência (na Coreia contemporânea, por exemplo) de essa classe buscar liberar-se do poder do Estado e reorientá-lo em termos neoliberais. (Ibidem, p.82)

O fenômeno, segundo Harvey (op. cit.), tem consequências distintas em relação a composição das classes nos países de sua implementação. No entanto, é certo sua atuação na redefinição das classes, na clara demarcação de seus poderes e na ampliação da distinção dos estratos sociais. Alguns modelos sociais conseguem, através de sua articulação ou concentração de capital, manter sua atuação e dinamismo no novo cenário. Em outros, há a completa reformulação dos estratos mais altos da sociedade, com a perda substantiva de poder econômico por parte das elites, principalmente através da nova fase de financeirização da economia e surgimento e ampliação de novos mercados, frutos do desenvolvimento tecnológico. A partir do momento que o processo de consolidação da ideologia neoliberal é legitimado, o aparelho estatal tende a “[...] usar seus poderes na persuasão, cooptação, chantagem e ameaça para manter o clima de consentimento necessário à perpetuação de seu poder” (Ibidem, p.50)

No Brasil, a crise capitalista dos anos 1970-80 e suas consequências – elevação dos juros, recessão e paralisação dos mecanismos de financiamento externo – abre espaço para a consolidação e aplicação das políticas neoliberais e readequação do horizonte de desenvolvimento, que passa a ser de consolidação de um mercado emergente (FIORI, 1999). A construção do ideário neoliberal no país encontra cenário fértil na década de 1990 e início dos anos 2000, principalmente nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula.

Boito Jr (2006) apresenta e analisa as condicionantes que atuam na consolidação do discurso neoliberal no Brasil durante o primeiro dos governos Lula (2003-2006), contexto central na presente análise. Segundo o autor, o governo petista manteve as principais características de neoliberalização que delimitaram os governos FHC (1995-2002), tornando por expandir alguns aspectos que caracterizaram o sistema político e econômico. A saber: a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal e o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho e a desindexação dos salários. Segundo Harvey (2005), a constituição de um consenso em torno da ideologia do neoliberalismo é capaz de criar, em processos avançados de constituição hegemônica, restrições e dependências político-econômicas quase que intransponíveis. Os governos seguintes aos de implementação do modelo pouco tem a fazer a não ser dar continuidade às políticas que os precederam

O estudo de Boito Jr (op. cit.) trata por elencar os grandes grupos de apoio que auxiliaram a materializar, principalmente durante os governos Lula, a hegemonia neoliberal no país. São ressaltados fenômenos que não se restringem apenas à classe dominante, a mais provável e óbvia fonte de apoio, mas frações de classe que não necessariamente são beneficiadas por tal sistema político-econômico, mas ajudam, conscientemente ou não, a fortalecer e legitimar o seu discurso.

O primeiro grande grupo de apoio ao discurso neoliberal é também o seu maior beneficiário no regime de acumulação, a grande burguesia, tanto em seu segmento interno quanto internacional. São caracterizados principalmente pelo setor bancário e o capital imperialista, com destaque para o capital financeiro internacionalizado. O grupo possui influência significativa nos rumos do Estado, atuando diretamente na atuação política dos governos;

O segundo grande grupo de apoio se estabelece na fração superior da classe média brasileira. Apontado por Harvey (2005) como sistema de reorganização de classe, as políticas neoliberais apontam na direção do desmonte do Estado de bem-estar, que, apesar de não implementado em sua totalidade no contexto brasileiro, não conta com a aprovação desta fração de classe. Deste modo, Boito Jr (2006) elenca o que seria uma “cidadania dual”, tida como base para a compreensão do apoio do grupo às políticas neoliberais. O desmonte do Estado de bem-estar torna por ampliar a precarização de serviços públicos, destinados principalmente às camadas mais fragilizadas economicamente, e acaba por fortalecer a expansão de um sistema privado de serviços, voltados para a burguesia e para as classes mais abastadas. Esse sistema

de retração e agravamento dos serviços públicos e melhorias de condições e expansão do sistema privado caracteriza essa “cidadania dual”, que preserva a posição política hegemônica da classe, mesmo que sob maior custo de reprodução de seu padrão material de vida.

Mas não são só as classes abastadas que se veem atraídas pelo discurso neoliberal no cenário brasileiro. Os mecanismos de verdadeira absorção das camadas mais populares são complexos e requerem maior dedicação de análise, uma vez que, em uma perspectiva direta, tais camadas não são beneficiadas por suas políticas, muito pelo contrário. O terceiro grande grupo de apoio apontado pelo autor é o núcleo duro do sindicalismo. O grupo é caracterizado por trabalhadores que possuem condições de vida e de remuneração superior ao da grande parcela da população, com grande organização e atuação sindical, fortalecida através de lutas nas décadas anteriores. É composto, em grande medida, pela porção “alta” da classe trabalhadora, operários de grandes empresas – como montadoras de automóveis –, bancários e petroleiros. Em um cenário de governo de um sindicalista, como Lula, era se seu anseio não o rompimento, mas a adaptação do sistema neoliberal para a expansão das condições de emprego e crescimento econômico. Há, no entanto, a consolidação de uma visão sindical que se afasta dos serviços públicos e dos direitos trabalhistas e que se alia ao discurso da desregulamentação do trabalho – importante pauta neoliberal na luta por maiores taxas de lucro –, através da consolidação dos contratos coletivos. O grupo, através da sua força de negociação na conquista por direitos trabalhistas, mesmo que estes estejam vinculados à serviços privados, como planos de saúde e planos previdenciários por exemplo, seguem o caminho de individualização da luta operária. O processo, no entanto, não se realiza sem atritos. Estes, giram principalmente em torno da ótica do baixo crescimento econômico e o cenário de desemprego que caracterizaram o percurso neoliberal na década de 1990 e início dos anos 2000. Além disso, há a pressão por outros grupos sindicalizados que fazem oposição às demandas neoliberais e muitas vezes entram em conflito de interesses com este núcleo sindical.

Outro grupo, com menor articulação e força junto aos órgãos públicos, é o da população mais pobre que, desamparada pelos serviços públicos, vê com bons olhos sua diminuição em detrimento do mercado. É marcada pela baixa classe média, pela massa operária, pelos desempregados, autônomos e em condições de subemprego. Para essa caracterização, Boito Jr (op. cit.) utiliza a conceituação de “classe apoio”, justificada por sua ausência em um bloco neoliberal de poder, não se caracterizando assim como “classe-aliada”, uma vez que não obtém que seus interesses sejam abrangidos pelas políticas de Estado de forma significativa. Sua adesão emerge de uma reivindicação por melhores serviços públicos e de crítica da ação do

Estado para com as camadas de sua composição. Tal reivindicação, desorganizada e difusa, é capturada pela burguesia e pelo imperialismo, sendo redirecionada com objetivo político específico, diferente daquele originário. O Estado e sua intervenção na economia passam a ser vistos como de maneira pejorativa, e o funcionalismo público como um setor privilegiado que deve ser combatido. O fator se estabelece como um novo populismo, “regressivo”, a ser entendido de maneira particular. Boito Jr (2006) compreende que

Vargas, Goulart, Brizola e outros políticos populistas localizavam seus inimigos entre os “poderosos”, os “tubarões”, o “capital estrangeiro”, as “oligarquias” e os “Estados Unidos”, e procuravam, com isso, vencer as resistências do imperialismo e da antiga burguesia compradora a ele associada à política de industrialização do Brasil e de ampliação, ainda que modesta, dos direitos sociais dos trabalhadores. A peça trágica do discurso ideológico do populismo de velho tipo é a *Carta Testamento* de Getúlio Vargas, na qual se desenha um conflito mortal entre a ganância desmedida das “aves de rapina do imperialismo” e a atividade laboriosa do “povo brasileiro”, protegido pela figura tutelar do presidente da República. Já o populismo regressivo dos governos neoliberais sugere que pretende eliminar a corrupção, as vantagens e os altos rendimentos da cúpula da burocracia de Estado, de deputados e senadores, para, na realidade, designar como inimigo um setor das próprias classes trabalhadoras, o funcionalismo público, e, isso, com o único objetivo de fazer caixa para remunerar o capital financeiro nacional e internacional. É um populismo que não incomoda o imperialismo; ao contrário, é orientado e tutelado pelas agências do capital financeiro internacional. A peça burlesca desse discurso são os documentos “técnicos” dos economistas do Ipea que nos falam da incontornável urgência de deslocar os gastos públicos dos remediados e dos pobres para os “muito pobres” e, com isso, fazer justiça social e garantir o equilíbrio das contas públicas. (p.26; Grifos do autor)

No Espírito Santo, o avanço da ideologia neoliberal denotou mudanças significativas, simbolizando o início de um novo ciclo de investimentos. Há a redução das atividades do governo estadual como protagonista do processo de desenvolvimento, principalmente através da privatização de importantes empresas, como a Companhia Siderúrgica de Tubarão e a Escelsa, concomitante ao movimento de instalação de grandes corporações, muitas delas multinacionais, no estado. O processo se reverbera em enfraquecimento de instituições públicas e ampliação das influências do capital no processo de tomada de decisões (WETLER JÚNIOR, 2008). Há a diversificação e o fortalecimento, neste período, de grupos de representação empresarial, que passam a atuar junto ao Estado no processo de articulação dos modelos de desenvolvimento, que será delineado nas próximas seções.

O período de hegemonia da concepção neoliberal de organização político-econômica, no Brasil e no mundo, não significa o fim de uma ideologia do desenvolvimento, mas uma adequação de seus fundamentos teórico-práticos no sentido de buscar atender às demandas de acumulação capitalista. A ideologia do desenvolvimento, como aponta Prado (2015), se

estabelece com versatilidade, se adaptando ao novo cenário e absorvendo o discurso neoliberal, que em muito se difere do anterior de cunho desenvolvimentista.

Ainda no fim da década de 1990, se fortalecem críticas ao modelo neoliberal no cenário mundial, com o ressurgimento da velha demanda de desenvolver os países “atrasados”. Na América Latina, apesar da hegemonia neoliberal do começo do século XXI, o debate é amparado, em grande medida, pela ascensão de governos progressistas na região, que sustentam narrativas de procura por novos caminhos do desenvolvimento (PRADO, 2015). Países como Brasil, Argentina e México apresentaram consequências estritamente negativas com a experiência neoliberal. Registram-se graves crises cambiais, índices ínfimos de crescimento econômico, além de ampliação relativa da dívida pública e alarmantes índices de déficit. São apresentados desmontes de suas cadeias produtivas, com desnacionalização de setores, aumento do desemprego, precarização das relações trabalhistas e avanço expressivo das privatizações (CASTELO, 2012). O desgaste neoliberal fundamentou crescentes demandas por mudanças. Castelo (op. cit) argumenta a existência de duas grandes movimentações que se apresentam, na América Latina, como saída aos problemas socioeconômicos derivados da implementação neoliberal. Em um primeiro movimento, é registrada a reformulação estrutural do seu projeto hegemônico, através da agregação de intervenções em pautas sociais problemáticas, que dão novo fôlego à concepção com a estruturação de um “social-liberalismo”. No segundo movimento, a resistência das classes dominadas e a pressão por novos eixos de desenvolvimento leva à eleição de coalizões que se apresentam como contrários às delimitações do Consenso de Washington, e que trabalham na construção de novos parâmetros acerca de como se desenvolver. Assim como no caso brasileiro com Lula, alguns governantes, após a posse ou mesmo ainda durante o processo eleitoral, não mantiveram suas promessas e aderiram à reformulação do projeto hegemônico neoliberal (CASTELO, 2012).

### **3.3 O neodesenvolvimentismo**

As drásticas consequências do fenômeno neoliberal no contexto latino-americano impuseram mudanças significativas nas matrizes político-econômicas em alguns países. Surgem, deste modo, discursos com modelos alternativos de como se desenvolver. No início do século XXI, se fortalece como via alternativa, entre o projeto liberal e o socialismo, o neodesenvolvimentismo. (CASTELO, 2012)

Formulado no Brasil através de propostas de setores intelectuais, principalmente após 2003, e difundido inicialmente através de veículos midiáticos, o movimento de constituição de um novo tipo de desenvolvimentismo, que teve por finalidade proporcionar a ampliação das taxas de crescimento econômico e a associação do desenvolvimento com intervenções que mirem a equidade social, se distingue do nacional-desenvolvimentismo no sentido de proporcionar maior interferência privada nos projetos infraestruturais, ampliação da abertura ao comércio exterior e preocupação com os pilares macroeconômicos (Ibidem). É registrada a continuidade de um modelo econômico neoliberal periférico, com atuação ativa do Estado na função de se estabilizar o processo de desenvolvimento econômico e amenizar suas possíveis consequências nocivas. Ainda segundo Castelo (op. cit.), a transição do neoliberalismo para o neodesenvolvimentismo, no país, é pautada em uma passagem gradual e cumulativa, com acordos realizados entre as classes hegemônicas e o Estado, sob a premissa de garantia de governabilidade.

A análise de Millanez e Santos (2013) compreende, no caso brasileiro, algumas características básicas do fenômeno na articulação das atribuições do Estado no processo de desenvolvimento, suas políticas públicas implementadas, a relação público-privada e o cenário internacional. No campo monetário, o contexto articula a centralidade estatal nas políticas de câmbio, controle das taxas de juros e recomposição das ações propiciem aumento nas taxas de acumulação capitalistas. O cenário de políticas de comércio exterior se notabiliza por prosseguimento da inserção na divisão internacional do trabalho, que se caracteriza em menor complexidade econômica. Há o objetivo de expandir as bases de acumulação a partir de exportação. Para isso, a sociedade brasileira é envolta na construção de um pacto de classes, que simboliza alterações no regime distributivo, com expressivo aumento do salário real e conseguinte elevação de seu poder de compra.

No entanto, a composição do discurso da necessidade de uma nova ideologia do desenvolvimento não se dá de maneira homogênea e linear, muito menos isenta de conflitos. Castelo (2012) segmenta pelo menos três grandes eixos distintos de concepção neste aspecto. A saber: i) a corrente de macroeconomia estruturalista, com protagonismo do mercado nos organismos de fomento à acumulação e restrição da atuação do Estado às lacunas do mercado, como controle cambial e de taxa de juros; ii) o segmento pós-keynesiano, que se assemelha ao primeiro modelo em relação ao papel atribuído ao aparelho estatal, mas com a existência de uma coalização nacional entre o Estado, a burguesia industrial e os trabalhadores; e iii) a corrente social-desenvolvimentista, com priorização do fortalecimento do mercado interno

através da ampliação do consumo. O modelo prevê ainda a atuação fortalecida do Estado quando comparada às outras duas concepções.

As abordagens e significações aqui apresentadas nos permitem a compreensão do discurso de desenvolvimento como instrumento claro na consolidação de uma espacialidade específica, objetivada a partir de parâmetros ideológicos, que se propõem hegemônicos e que se reverberam no reordenamento socioespacial do território e na construção material da vida social. Os aspectos norteadores das concepções contemporâneas de desenvolvimento e as experiências atuais na política brasileira e capixaba requerem, especificamente, uma contextualização que objetive o acompanhamento das mudanças geradas pela influência neoliberal no discurso e nas práticas que objetivam o desenvolvimento.

## **4. OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO**

No capítulo anterior, a relação entre a ideologia do desenvolvimento e o discurso de ordenação espacial é evidenciada. A narrativa do desenvolvimento é trabalhada como tentativa de inserção espacial das condições de reprodução capitalista. Para isso, são necessários arranjos infraestruturais que possibilitem a ampliação das taxas de acumulação nos países de sua inserção. O Estado, num primeiro momento, é figura fundamental na construção de uma coesão social que possibilita a hegemonia do discurso, principalmente através da vinculação com os atores burgueses e a dinâmica do combate à pobreza.

Os cenários de transição entre os modelos desenvolvimentistas, do pós-guerra aos anos 1980, aos contextos de reestruturação neoliberal e neodesenvolvimentista, no final do século XX e início do XXI respectivamente, utilizaram de diagnósticos e prognósticos socioespaciais em grande medida, no amplo emprego de ideologias geográficas para a consolidação dos discursos de desenvolvimento. A ideologia do desenvolvimento, deste modo, apesar de sofrer adaptações em seu modo de realização, se mantém fortalecida em tais períodos.

Como vimos, no Espírito Santo, a gênese da difusão dos discursos desenvolvimentistas na década de 1960 se utiliza de maneira eficiente das ideologias geográficas, apontando territórios “atrasados”, “vazios demográficos” que necessitavam de intervenções com finalidade de redução da pobreza e diversificação econômica, principalmente a partir de diagnósticos estatais da época. Utilizam-se, deste modo, as ideologias geográficas na construção de um panorama analítico que pressupõem adequações capitalistas – principalmente através da industrialização – para um novo ciclo de desenvolvimento que se notabilizam principalmente pela priorização do crescimento econômico.

### **4.1. O contexto dos planos**

Introduzido no Espírito Santo na década de 1990, o processo de reestruturação produtiva se estabelece a partir de mudanças infraestruturais e econômicas importantes, pautadas de modo decisivo através do avanço neoliberal registrado no período e potencializado com a instalação e fortalecimento do capital estrangeiro, expandido em larga escala já nas décadas anteriores.

A análise de Wetler Júnior (2008), ao realizar a caracterização geral do momento, estabelece que o novo período é moldado em torno da inserção capixaba à nova dinâmica de

produção, que se compõe em concomitante à redução do aparelho estatal e que, no âmbito regional, apresenta importantes processos de privatização, como da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), da Escelsa, empresa de distribuição elétrica, e a Companhia Vale do Rio Doce, que após alguns anos, é renomeada como Vale. O período, ainda segundo o autor, é caracterizado pelo fortalecimento do Arranjos Produtivos Locais (APLs) e ampliação da inserção capixaba nas atividades de importação, com a reestruturação e ampliação de suas estruturas portuárias. A centralidade econômica, no Espírito Santo, se estrutura em torno da grande metrópole do estado, principalmente através do caráter concentrador da instalação dos grandes projetos, iniciados no ciclo anterior de desenvolvimento e neste consolidados (Ibidem).

No aspecto político, a década de 1990 apresenta inúmeros escândalos institucionais. A análise de Rainha (2012) compreende que o estado atravessava um processo de “deterioração das instituições e organizações políticas, ocasionando perda de eficiência administrativa e credibilidade política” (Idem, p.74), atingindo todos os poderes da esfera pública e tendo o seu ápice no governo de José Ignácio Ferreira (1999-2002). Sua gestão é marcada por acusações corriqueiras de atos ilícitos, vinculação com o crime organizado e vítima de tentativas de *impeachment*, sendo caracterizada por intensas mobilizações de diversos grupos sociais. Segundo Wetler Júnior (2008, p.60), a articulação institucional e a governabilidade apresentada na época encontravam-se “limitadas à troca de favores entre o aparelho do Estado e as empresas privadas”. O empobrecimento da atuação do aparelho estatal, potencializado pelas privatizações, deste modo, acaba por fortalecer a influência privada em um modelo de reformulação dos poderes no processo decisório.

O processo de potencialização da representatividade empresarial registrada na década de 1990 é importantíssimo para o entendimento dos atores envolvidos no processo de planejamento no início da década seguinte, marcado primordialmente pela articulação do governo público estadual com entidades privadas. As primeiras décadas dos anos 2000, marcadas pelos governos de Paulo Hartung, nos períodos 2003-2010 – Hartung é posteriormente eleito para mais um mandato em 2014 –, registram mudanças paradigmáticas nos modelos de gestão do estado, associadas diretamente aos interesses burgueses na tomada de decisões (OLIVEIRA JUNIOR, 2013). O período registra a articulação de parte da classe empresarial que, descontente com o modelo de representatividade corporativista abalizado pela FINDES e buscando formas alternativas e autônomas de representação cria, em 2003, o *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação*. Inicialmente, a união, que contava com indivíduos e organizações, representantes de diversos segmentos da economia capixaba, além

de profissionais liberais e intelectuais, tinha como objetivo a criação e fortalecimento de vínculos de comunicação entre a classe empresarial e o poder público, considerado insuficiente em seu período de gênese (RAINHA, 2012).

Algumas características da articulação do *ES em Ação* requerem análise pormenorizada, uma vez que se apresentam de extrema importância na compreensão de seu papel como articulador, junto aos órgãos públicos, das demandas empresariais. Segundo Gonçalves *et al.* (2011), a implementação e estruturação do grupo se estabelece no estado amparado por dois discursos: i) o de fortalecimento das instituições capixabas, concebendo a análise que, no período de criação do grupo, o estado estaria próximo do caos político, moral e econômico. Deste modo, a associação se apresenta como contribuinte no processo de reestruturação, parceiro do setor público na implementação de políticas públicas; ii) de instauração de um programa de desenvolvimento sustentável para o estado, segmentado em múltiplos eixos temáticos e de parceria com a sociedade. O movimento atua, junto ao governo do estado, fornecendo

[...] recursos financeiros, para a atuação em áreas de competência pública em um momento de crise financeira do estado, se promovendo a parceiro, coordenador e financiador dos projetos governamentais; recursos informacionais, para a realização de estudos, diagnósticos e planos que orientaram as ações governamentais em vários pontos; e recursos simbólicos, visando legitimar as ações governamentais através da presença na mídia, da entrega de prêmios, da articulação com outras entidades sociais, etc. (RAINHA, 2012, p.129)

O papel representativo que a associação se pretende é estabelecido através da ampliação dos seus representados, que não se limita apenas ao empresariado. Através da relação concreta com o poder público, que a confere relevância significativa já nos primeiros anos de existência, há a presunção de que o discurso e as demandas por ela realizadas são de representação dos “capixabas”, ou de necessidade da “sociedade capixaba”, sendo as consequências dessas ações benéficas a todo o coletivo estadual (GONÇALVES; PATEZ; ZORZAL E SILVA, 2011). Legitima-se, desta forma, seu papel representativo, transformando a sua articulação em prol dos interesses do empresariado em demandas relativas à toda a sociedade. Para isso, além de pressão de agentes e órgãos públicos, o movimento se atrela e busca influenciar outras instituições representativas capixabas, tanto privadas quanto públicas, buscando que se incidam sobre elas os seus modos de operação (Ibidem).

Para facilitar o desenvolvimento temporal da contextualização socioeconômica aqui empregada, segmentaremos os cenários através dos três governos que compõem a cronologia de análise delimitada, do ano de 2003, início do primeiro dos governos Hartung, ao ano de

2013, data de lançamento do segundo Plano de Desenvolvimento Estratégico do Espírito Santo, o ES 2030. Considera-se importante a contextualização segmentada para compreensão das políticas públicas geradas nestes períodos.

O primeiro momento, iniciado em 2003, é moldado em torno da tentativa de consolidação de um discurso de superação da crise ética, política e econômica da qual atravessava o estado, intensificada durante a década de 1990 (Oliveira e Lírio, 2017). O Espírito Santo, no entanto, apesar das crises ética e política, gerado pelo sucateamento de suas instituições públicas, registrando baixa popularidade até a eleição de Hartung, em 2003, apresenta, principalmente a partir dos anos 2000, o processo de retomada do crescimento econômico, que em grande medida é impulsionado através do bom momento registrado pelo comércio exterior, sobretudo na valorização de *commodities*, e também pelas descobertas e consequente exploração de grandes reservas petróleo e gás natural (WETLER JÚNIOR, 2008). O período 2000-2006 apresenta cenário econômico promissor com média de 5,9% de crescimento do PIB (IPEADATA).

O segundo momento é marcado pela manutenção dos bons índices econômicos, abalizados pela emergência da exploração mineral – o minério de ferro passa a representar 45,8% das exportações capixabas em 2008 e mármore e granito, 6,2% (SINDIEX, 2008) –, através de projetos de consolidação econômica e planejamento estratégico. Apesar de ter iniciado seu processo de construção durante o primeiro governo Hartung, mais precisamente em 2004, somente no período de transição entre o primeiro e o segundo momento dos governos Hartung é lançado o Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025. O período final do segundo momento, mais precisamente o ano de 2009, no entanto, apresenta a ruptura do crescimento do PIB, decrescendo em 6,7% se comparado ao ano anterior. No entanto, o processo é retomado no ano seguinte, com elevação do índice em 13,8% (IJSN).

O papel desempenhado pelo Estado, durante os períodos de constituição do terceiro ciclo de desenvolvimento nos governos Hartung é caracterizado por Wetler Junior (2008) apenas como articulador, não protagonizando em larga escala os ditames, principalmente econômicos. A gestão é caracterizada ainda por atuar

[...] solvendo entraves institucionais, promovendo e facilitando a cooperação estratégica entre os agentes, intra e intermunicipais, bem como trazendo investimentos estruturais como a importação de bens de capital, compra de direitos de patentes de produtos ou processos, que abrem novos mercados e possibilidades. (Idem, p.48)

Entre os governos de Hartung, o hiato periodizado entre os anos 2011-2014, é marcado pelo governo de Renato Casagrande que, apoiado durante o processo eleitoral por Hartung,

caracteriza seu governo por dar continuidade, em grande medida, às políticas de seu antecessor. É nesta lacuna da “era Hartung” que se materializa o Plano de Desenvolvimento 2030, considerado uma atualização ES2025 e que também é formulado em parceria com o *ES em Ação*. Tal modelo de planejamento se apresenta a partir da

[...] necessidade da sociedade de planejar o território e dispor de um instrumento que possa servir de balizamento e alinhamento na direção de um projeto de desenvolvimento de longo prazo e, ainda, com a garantia do equilíbrio regional”. (BANDES, 2013)

Os Planos de Desenvolvimento ES2025 e ES2030 representam a consolidação de uma reestruturação socioeconômica pretendida pelos governos Hartung e Casagrande, através de parcerias com o setor empresarial, protagonizada pelo *ES em Ação*. Tratam por inaugurar o planejamento estratégico de longo prazo no estado e materializam a tentativa de construção de um modelo de desenvolvimento sustentável no Espírito Santo.

#### **4.2. Estruturação**

Estruturados através de objetivos semelhantes e considerados um a reestruturação do outro, os planos de desenvolvimento aqui analisados possuem composição idêntica, com alterações pontuais em aspectos que designam reconfiguração de projetos e ações de como se desenvolver, mas que não descaracterizam seu discurso em sua totalidade.

Ambos os planos apresentam como configuração central a sua divisão em grandes capítulos, que por sua vez reverberam o percurso temporal a ser seguido pelo estado. São eles: *Onde estamos; Aonde queremos chegar; e Como vamos chegar lá*. No segundo plano (ES2030) é adicionado um capítulo, *Aonde podemos chegar*, posicionado como segunda grande unidade. Apesar de não seguirem a mesma estruturação interna, há traços similares na composição de todos os capítulos em ambos os planos.

A primeira seção dos planos, como já se anuncia em seu título, pretende traçar o panorama conjuntural em que o plano de desenvolvimento é formulado. Em primeiro momento, a seção se dispõe a tratar dos cenários históricos que compuseram os ciclos de desenvolvimento do Espírito Santo, descrevendo as suas principais características, possibilidades de articulação e consequências para a sociedade capixaba. Para isso, apresentam-se dados econômicos e sociais da época que alimentam a narrativa do desenvolvimento capixaba através dos séculos XIX e XX. Prosseguindo, na tentativa de estruturação de um cenário atualizado, são apresentadas as estatísticas que caracterizam o

desempenho socioeconômico capixaba nos momentos em que os planos de desenvolvimento são redigidos, além de se apresentarem possibilidades futuras de desenvolvimento, a partir de condicionantes exógenas e endógenas aos interesses do estado, que serão aqui analisadas posteriormente.

Segundo segmento dos planos, *Aonde queremos chegar* é estruturado através das principais metas e possibilidades – também condicionadas a fatores internos e externos – do processo de desenvolvimento a que se almeja. Posto isso, desenham-se cenários futuros distintos, individualizados pelo nível de sucesso obtido pelas medidas propostas. Um cenário de extremo sucesso dos projetos, com crescimento econômico e evolução dos índices sociais; outro de involução dos mesmos índices com inaplicabilidade das medidas e projetos propostos, além de crescimento econômico limitado e instável nos anos a que se propõe o plano; e o terceiro de inconstância, com períodos de queda alternados a fases prósperas e manutenção dos índices socioeconômicos médios já apresentados pelo Espírito Santo nos períodos em que os planos são escritos. Se apresenta como cenário de média amplitude quando comparado aos anteriores.

No ES2030, a terceira seção é destinada à complementação da segunda unidade, apresentando aspectos que fundamentam a narrativa de perspectiva de futuro que se espera com o planejamento de longo prazo. Neste processo é apresentado o fundamento de regionalização do Espírito Santo, com a divisão estadual em segmentos territoriais homogêneos que nortearão as intervenções que visam a adequação socioespacial ao desenvolvimento nos moldes previstos. Este processo é realizado no plano anterior já na segunda unidade.

Por fim, o último grande segmento de estruturação dos planos, *Como vamos chegar lá* é destinado a estabelecer as bases propostas e o detalhamento dos segmentos priorizados para o processo de desenvolvimento. São abarcados os projetos norteadores de todo o período e apresentadas algumas potencialidades de investimentos em setores que se mostram de suma importância para a economia estadual, como petróleo e gás. É neste segmento que são detalhados um a um os principais projetos estruturantes dos planos.

Os discursos apresentados na introdução através de membros do governo estadual e de membros do *ES em Ação* demonstram a ambição a que se objetivam os planos, ao anunciarem a instalação de uma nova época de desenvolvimento. Tais objetivos são reafirmados de modo pertinente durante todo o texto e se tornam marca principalmente do primeiro plano de desenvolvimento, que busca uma narrativa de transformação em relação aos contextos políticos e econômicos das gestões anteriores. A articulação entre os atores hegemônicos que atuam na

formulação dos planos representa uma ruptura institucional para um novo momento. A narrativa é de que o cenário capixaba de corrupção e enfraquecimento das instituições é deixado para trás. Os planos de desenvolvimento, em um contexto geral, são considerados como uma nova vertente do planejamento estratégico de longo prazo, representantes da possibilidade de se pensar um novo futuro possível.

### **4.3. O discurso dos planos de desenvolvimento**

Os planos de desenvolvimento aqui analisados se estabelecem na tentativa da reestruturação dos rumos de desenvolvimento capixaba, realizada a partir do planejamento socioeconômico de longo prazo. Em parceria com entidades e órgãos que têm protagonizado o cenário de tomada de decisões no estado, como o *Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação*, os planos são resultados de análises detalhadas e caracterizam um discurso que se pretende dominante junto à sociedade espírito-santense.

Como diagnosticado em primeiro momento, os discursos que se propõem hegemônicos acerca das características espaciais de determinadas áreas têm sido usados, ao longo do tempo, na criação de cenários espaciais demandantes de intervenções por parte de atores hegemônicos com a finalidade de desenvolvimento. A análise da narrativa dos Planos de Desenvolvimento do Espírito Santo, em suas duas versões, ES 2025 e ES 2030, buscou, desta forma, diagnosticar a presença, ou não, destas ideologias geográficas com base nos parâmetros apresentados na análise de Moraes (2005), e se presentes, estabelecer os contextos e utilidades que as mesmas constituem no processo de carência ao desenvolvimento nos moldes já aqui expostos.

É necessário, no entanto, salientar que a análise aqui exposta se restringe objetivamente ao conteúdo discursado através dos planos, não se estendendo às ações que dele sucedem. Também se faz indispensável esclarecer que, como os dois planos versam praticamente sobre as mesmas temáticas e almejam essencialmente a mesma finalidade – o desenvolvimento –, optou-se pela análise dos planos em conjunto, referenciando-se objetivamente ao conteúdo de qual se alude em casos de citação ao texto original.

A análise dos planos, deste modo, diagnosticou que os modelos de formulação dos planos de desenvolvimento estabelecem, através de sua narrativa, a vinculação central de dois discursos espaciais que se inserem nos conjuntos anteriormente delineados para a categorização de uma ideologia geográfica, e que aqui são congregados em dois grandes

grupos: i) a narrativa de desigualdade socioespacial no estado e ii) a regionalização como instrumento do desenvolvimento.

No primeiro grupo, as ideologias geográficas auxiliam na construção da imagem de um estado internamente desigual em sua constituição espacial. A narrativa se estabelece tanto através de construção histórica dos seus ciclos de desenvolvimento, quanto nos textos que versam acerca da estruturação socioespacial em suas épocas de formulação, 2006 e 2013, respectivamente.

Ao delinear os processos de estruturação dos ciclos de desenvolvimento do estado, o ciclo cafeeiro e o de desenvolvimento urbano-industrial, os planos estabelecem algumas características percebidas como fundamentais e encaradas como heranças estaduais consolidadas durante os processos, e que auxiliam em alguma medida na caracterização que se coloca a respeito das condições espaciais conjunturais do momento em que se planeja.

Ao descrever o primeiro ciclo, é denotado que o desenvolvimento agrário e a inserção econômica gerada por este período foram primordiais no sentido de rompimento com o cenário de “atraso” sobre o qual estavam estabelecidas as relações materiais capixabas. Uma das características fundamentais apontadas pelo programa faz referência ao processo de ocupação territorial estadual, na afirmação de que este se inicia durante o primeiro ciclo de desenvolvimento, e se estrutura primordialmente através do incentivo estatal à imigração com “a finalidade de trazer braços para a lavoura e população para ocupar território” (ES2030, p.21). O estado, segundo relatado, apresentava-se com grandes áreas de “vazios demográficos”, que só são efetivamente ocupadas e tornadas produtivas a partir do final do século XIX. Ignora-se, assim, todo o histórico de ocupação territorial por comunidades e populações tradicionais, como camponeses, indígenas e quilombolas, consideradas representantes do atraso acima mencionado. Só é considerada ocupação territorial o processo realizado pelas populações, grosso modo imigrantes, que estabelecem territorialmente as condições capitalistas de reprodução e tratam por inserir os espaços no mesmo sistema através de relações comerciais que visem objetivamente a acumulação.

O incentivo estadual no planejamento e aceleração do processo de estruturação industrial e de urbanização a partir da década de 1960, contexto considerado na presente análise como gênese do processo de inserção da ideologia do desenvolvimento no estado, é destacado e tido como central na construção do desequilíbrio socioespacial espírito-santense. A narrativa adotada é a de que o processo de desenvolvimento “tardio” gerado principalmente pelo segundo ciclo não foi suficientemente capaz de fomentar o equilíbrio espacial e a distribuição

das riquezas dele resultante, ocasionando uma espécie de desordem socioespacial. O processo de construção do desenvolvimento pela industrialização e urbanização, deste modo, concentrou seus esforços exclusivamente no que tange o aspecto econômico do desenvolvimento, não abrangendo demandas sociais, tampouco se atentando ao ordenamento espacial e desenvolvimento regional. O Espírito Santo, desta forma, apresentava a centralidade econômica e populacional exacerbada em torno da região de sua capital Vitória, considerada a mais desenvolvida através da apresentação dos índices socioeconômicos. Entretanto, tal desequilíbrio concentrador se torna um entrave ao prosseguimento e ampliação do desenvolvimento, principalmente econômico, e é fruto de preocupação dos agentes planejadores, como demonstra o seguinte trecho:

O principal e mais visível impacto negativo do desenvolvimento econômico capixaba consiste na concentração espacial da renda e da população em torno dos grandes centros urbanos. Se durante o ciclo cafeeiro o grande sustentáculo da economia estava localizado 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 grandes áreas urbanas, especialmente na RMGV<sup>6</sup>. Esta consiste em uma tendência que pode se agravar com a expansão do setor petróleo. (ES2025, p.43)

Ainda sobre a centralidade regional em torno da Região Metropolitana de Vitória, é salientado que

Se o Espírito Santo desfruta de uma localização privilegiada no território brasileiro, a microrregião Metropolitana é duplamente beneficiada, pois está localizada no espaço mais estratégico do estado. Situada praticamente no centro do litoral capixaba, é *naturalmente* ponto de convergência e de referência para todas as demais microrregiões [...]. (ES 2030, p.94. Grifo nosso)

O texto ainda denota que o processo de estímulo industrial e de aglomeração urbana se moldaram concomitantemente ao processo de inserção econômica estrangeira no estado, principalmente durante as décadas de 1970 e 1980, que potencializaram as características de exportação capixabas – já bastante fortalecidas por seu histórico com o comércio cafeeiro – através do setor portuário e investimentos significativos no setor de *commodities*. Segundo os planos, o papel econômico desempenhado pelo Espírito Santo, deste modo, é de forte dependência do comércio exterior e de condicionamento e adaptação aos fatores exógenos à sua capacidade produtiva. Tal característica se faz presente em toda a narrativa dos planos. O discurso de suscetibilidade e fragilidade capixaba à externalidade dos fatores que demandam a reestruturação de seu sistema produtivo. O encaminhamento e incentivo aos novos tipos de

---

<sup>6</sup> Região Metropolitana da Grande Vitória

desenvolvimento são apontados nos planos como reações às crises ou demandas exógenas, como aponta a ideia de crise do café na década de 1960, analisada por Daré (2010) na transição entre os dois primeiros ciclos de desenvolvimento, e que assinalavam a carência por mudanças estruturais. As soluções encontradas por estes atores para os processos de colapso, no entanto, são endógenas, e se pautaram quase que exclusivamente através do planejamento e intervenções estatais em parceria com atores hegemônicos, com maior ou menor voz a depender do período histórico.

Sobre o caráter de trazer o percurso histórico, Nascimento (2016) compreende que o processo de construção dessas narrativas<sup>7</sup>, aqui espaciais, que pretendem caracterizar os modelos de desenvolvimento no passado recente corroboram, discursivamente, com “a mobilização de determinadas lembranças em função da legitimação do poder” (p.196). Ainda segundo o autor, o “uso do passado, portanto, surge como instrumento para caracterizar o presente, em especial o governo Hartung, como marco histórico da trajetória do Espírito Santo, colaborando com a instituição do sentido de superação e legitimando seu projeto de poder” (p.212).

Em ambos os planos, os discursos deste primeiro grupo de ideologias geográficas apontam para uma concepção de desenvolvimento linear, progressiva e territorialmente homogeneizante. São apresentados, sobretudo nos textos do ES2025, comparações sobre entre os índices apresentados pelo estado e os apresentados por países desenvolvidos, na alusão de que as consequências das medidas propostas ao Espírito Santo seriam semelhantes às dos mesmos países, que percorreram o mesmo trajeto de desenvolvimento, mas que, no momento, já se encontravam temporalmente à frente do estado. Toma-se, assim, o processo de desenvolvimento como uma questão temporal, a ser alcançada se aplicado os fundamentos centrais já testados em outros espaços.

Os textos assinalam para que, em determinadas regiões capixabas, os níveis de desenvolvimento apresentados os coloca temporalmente à frente de outros. Delimita-se, com base neste cenário, a categorização hierárquica dos espaços e os níveis de intervenção necessários para a correção de seus eixos de desenvolvimento. Tais intervenções, deste modo, seriam aplicadas com a finalidade de homogeneizar territorialmente os espaços, submetendo-os à mesma lógica – a de acumulação – e, por conseguinte, corrigindo as distorções temporais consideradas maléficas ao processo de se desenvolver. Nesse processo, formas não dominantes

---

<sup>7</sup> A obra do autor destaca e analisa uma série de publicações financiadas pelo governo do estado e pelo *ES em Ação* que promovem a contextualização e atualização dos modelos de desenvolvimento do Espírito Santo, através de sua teoria geral de “superação do atraso”.

de construção material e simbólica da vida cotidiana são consideradas “pobres”, incapazes e passíveis de interferência externa redentora: o desenvolvimento (ESCOBAR, 2007). A construção dos discursos a que se estruturam os cenários exógenos e endógenos corroboram com esta análise, sobretudo à de desenvolvimento linear, uma vez que os panoramas apontados, mesmo os mais pessimistas, entendem que o rumo do desenvolvimento a ser alcançado através do plano permitiria ao estado impetrar níveis de desenvolvimento consideráveis e acima da média nacional em praticamente todos os seguimentos priorizados no texto. Assim, mesmo os cenários futuros estabelecidos como pessimistas no planejamento, já colocariam o estado temporalmente à frente dos índices socioeconômicos presentes no momento em que se planeja.

As fundamentações que contribuem para a delimitação dos espaços “desenvolvidos” ou “subdesenvolvidos”, “avançados” ou “atrasados”, estruturadas em torno da linearidade temporal dos processos, tratam por colocar as relações e a construção material do espaço como fatores de segunda instância, encarados mais como um produto do que o processo em si (IORIO, 2015). Assim, “desenvolver é fazer avançar no tempo, como se o tempo fosse algo como um circuito a ser percorrido”. (Idem, p.49)

O cenário de desequilíbrio espacial no estado, entretanto, seria revertido através do planejamento espacial visando um novo tipo de desenvolvimento, que se estabelecesse no equilíbrio entre o econômico e social, condicionando progresso com sustentabilidade e que se objetiva a “desenvolver territórios comuns que concentravam pobreza” (ES2025, p.13). Assim como salienta Escobar (2007), ambos os planos de desenvolvimento apresentam a pobreza, vinculada à violência em muitos trechos, como um dos principais fatores de limitação às perspectivas de desenvolvimento. Os territórios são personificados em nome da população, entendimento baseado no discurso do progresso, imanente à ideia de desenvolvimento. Os territórios são pobres, não a população, e requerem intervenções que alterem suas dinâmicas de forma a se inserirem no sistema de acumulação do capital com a finalidade de sua integração socioeconômica. As características espaciais que comporiam o terceiro ciclo de desenvolvimento, alicerçadas no planejamento, abarcariam majoritariamente a redução dos níveis de pobreza e desigualdade, além do maior equilíbrio territorial capixaba.

Para o combate das distorções de desenvolvimento geradas durante os ciclos anteriores, há a perspectiva do incentivo primordial aos eixos de desenvolvimento regional, propostos através da segmentação do território capixaba em regiões, e que caracterizam o segundo grande grupo de ideologias geográficas identificado na presente análise. Em ambos os planos, os cenários de concentração socioespacial de renda e de polos de urbanização oriundos do

desenvolvimento seriam enfrentados, ou na pior das hipóteses minimizados, mediante a propostas que priorizem a dispersão espacial dos investimentos, na tentativa de desconcentração e interiorização do desenvolvimento. Os focos de intervenção, concentrados no planejamento e incentivo estatal, mas de responsabilidade conciliada entre estado e iniciativa privada, seria através do incentivo ao que é descrito como “potencialidades” ou “vocações” regionais, como exemplificado no trecho

Mesmo com a concentração, é possível que diferentes regiões possam aproveitar suas potencialidades a partir da exploração de negócios, a exemplo das áreas de agricultura, turismo, agroturismo, fruticultura, agroindústria, bem como arranjos produtivos, como moveleiro, mármore e granito, confecções e metalmeccânica. (ES 2030, p.53)

A regionalização seria o meio utilizado para o rompimento das características espaciais concentradoras do desenvolvimento, fruto de outras épocas, e auxiliaria na elevação dos índices socioeconômicos de regiões anteriormente marginalizadas durante tais processos. O artifício do desenvolvimento regionalizado tem em sua concepção central semelhanças ideológicas aos princípios utilizados em escala nacional, principalmente pela consolidação do desenvolvimentismo no período de ditadura militar, onde “o espaço geográfico foi primordial na definição conceitual do atraso, lhe emprestou precisão e objetividade” (IORIO 2015, p.48). O Estado, no processo, adquire a função de qualificador do território

De qualquer forma, outras regiões, mesmo as mais agrícolas e que, em tese, possuem menor capacidade de transformação, poderão implementar seu desenvolvimento, desde que planejado, assistido e fomentado pelo Governo. Nesse aspecto, é fundamental a presença do Estado como qualificador do território. (ES 2030, p.54)

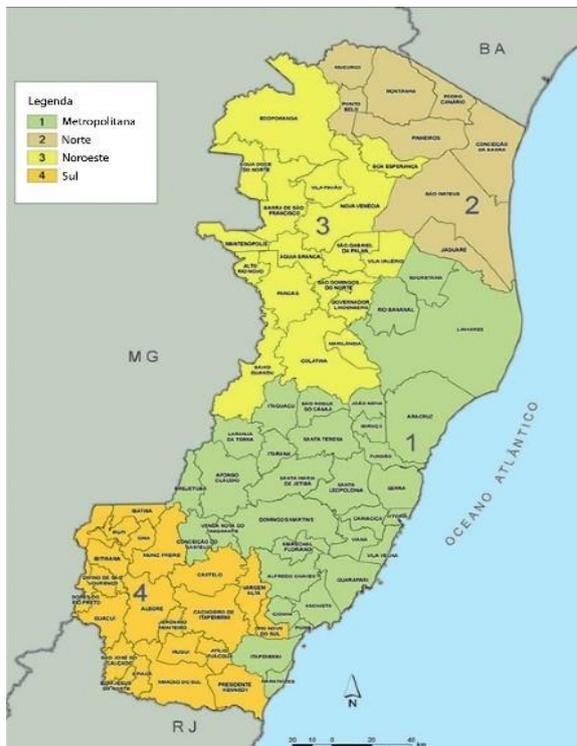
Os processos de regionalização “têm em vista impor como legítima uma nova definição de fronteiras e dar a conhecer e fazer reconhecer a *região* assim delimitada – e, como tal, desconhecida – contra a definição dominante, portanto reconhecida e legítima, que a ignora” (BOURDIEU, 1989), notabilizando-se, nos processos de desenvolvimento, através da divisão espacial

Forjada sob a clausura de partes perfeitamente delimitadas e justapostas, a exemplo de um quebra-cabeça onde as peças se encaixam simetricamente, sem sobreposição; as unidades compartimentadas da geografia são ainda expostas a uma hierarquização cujo critério básico seria a *localização no tempo*. As diferenças geográficas são reduzidas, por essa operação, por sequências em uma mesma evolução histórica, uma história linear e universal. (IORIO, 2015, p.48-9. Grifos do autor)

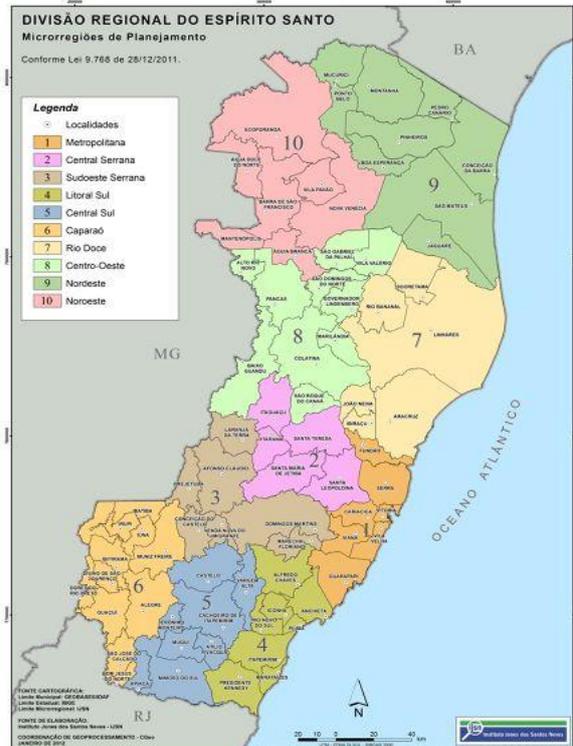
É necessário que aqui seja salientado que os processos de regionalização dominante presentes nos planos se estabelecem em distintos modelos de divisão espacial do estado. No primeiro modelo, a distribuição e o incentivo espacial se estabelece majoritariamente em

escalas macrorregionais, entendidas como satisfatórias ao ato de atender às demandas de investimentos em diferentes atributos, essenciais ao desenvolvimento do estado. A saber: Macrorregião Metropolitana; Norte; Noroeste; e Sul. O modelo se estabelece em destaque no processo de descrição dos planos quando delimita as atividades que serão incentivadas durante o processo.

O segundo plano de desenvolvimento, por sua vez, é sustentado através da regionalização em escala microrregional. O modelo adotado se justifica no texto por se fazer cumprir a aplicação da Lei 9.768, de 28/12/2011, que em seu texto determina o planejamento regional através desta escala. No entanto, ao analisar o texto da lei, compreende-se que a mesma estabelece o arbítrio da escolha da escala, uma vez que também prevê em seu texto o modelo de planejamento anteriormente utilizado através das macrorregiões. A escala adotada, segundo o texto “[...] fortalece a solidariedade e cooperação entre os municípios, concretizando a participação social de caráter coletivo nas proposições e intervenções nos territórios” (ES 2030, p.51). Este modelo instituído por lei, é fruto, por sua vez, do agrupamento de alguns municípios durante e atualização do modelo anterior de microrregionalização, que segmentava o estado em doze microrregiões. Deste modo é empregada a seguinte divisão regional, agora com somente dez microrregiões: Metropolitana, Central Serrana, Caparaó, Rio Doce, Noroeste, Nordeste, Centro Oeste, Sudoeste Serrana, Litoral Sul e Central Sul.



Mapa 1: Modelo de Regionalização por Macrorregiões de Planejamento a partir da Lei 5.120, de 30/11/1995. Utilizado no ES 2025  
Elaboração: Instituto Jones dos Santos Neves



Mapa 2: Modelo de Regionalização por Microrregiões de Planejamento Lei 9.768, de 28/12/2011. Utilizada no ES 2030.  
Elaboração: Instituto Jones dos Santos Neves

O discurso acerca de possíveis vocações ou ainda predestinações regionais com atividades econômicas específicas a serem incentivadas representa um exemplo notório de uso das ideologias geográficas com a finalidade do desenvolvimento. Aqui, outra vez, espaço e sociedade são analisados através da homogeneização intencional que visa a pelo discurso espacial. A narrativa vocacional desestrutura ou ignora todo o processo histórico socioeconômico regional, naturalizando as atividades desenvolvidas socialmente e homogeneizando seus diferentes modos intrarregionais de vida a partir de um foco socioespacial específico e ideológico. As atividades descritas como vocacionais, geralmente se estabelecem como aquelas que estimulam o regime de acumulação do capital e favorecem atores de classes dominantes dos lugares.

Na seção *Desejos e potencialidades*, destacada no ES2030, cada microrregião apresenta, segundo o texto, como fruto das oficinas regionais de formulação do plano, uma frase que condiciona os investimentos futuros e as potencialidades regionais a serem desenvolvidas. A narrativa do plano ES 2030 utiliza em larga medida o termo “potencialidades”, enquanto no ES 2025 as mesmas designações apresentam-se como “vocações”. Ambos denotam olhar espacial com ideologia específica, uma vez que determinam externamente o que ou quais atividades seriam atrativas e demandadas pelas microrregiões.

A interiorização do desenvolvimento, como já destacado, não seria conduzida de maneira avulsa e desordenada. Seria estabelecida em torno da criação e incentivo às redes interurbanas, que relacionariam e seriam sustentadas em torno das divisões regionais propostas e se consolidariam através do protagonismo de polos centrais, cidades que já apresentam destaque intrarregional e são responsáveis pela concentração de serviços e equipamentos. As centralidades regionais, segundo os planos, irradiariam o dinamismo com a complementação de atividades dos municípios em seu entorno. As intervenções espaciais e o ordenamento imposto pelo plano aparecem sempre no sentido de estabelecer espacialmente núcleos de dinamismo econômico – através da diversificação de atividades, combate à pobreza e à desigualdade social. A ótica das redes, deste modo, se estabelece notoriamente através do pressuposto de integração. Com a prerrogativa de que

As potencialidades locais, em consonância com a dinâmica engendrada a partir da metrópole, conduzirão ao aumento da competitividade das empresas e da competitividade sistêmica de todo o estado, conjugado com uma infraestrutura logística interna adequada. (ES 2030, p.196)

Além destes modelos de regionalização propostos que possuem a mesma finalidade, há nos planos como fonte na tarefa de “não fazer do Espírito Santo uma ilha de prosperidade”, seria necessária a integração para além das fronteiras, a partir do fortalecimento de uma base

regional de desenvolvimento que estaria pautada no fortalecimento de “vocações” de cada zona de divisa com outros estados. O caráter de homogeneidade estabelecido pelo documento é notório, a fim de determinar quais seriam as vocações geoeconômicas de cada setor de divisa estadual. Não são levadas em consideração, deste modo, qualquer forma de vida alternativa ou meios econômicos que não se encaixem em tais critérios.

Como resultado previsto e proposto, além da integração e inserção intra e inter-regional, os planos de desenvolvimento almejam e se auto intitulam suficientes para resgatar o orgulho da identidade de ser capixaba. Deste modo, através de intervenções que visam principalmente, mas não de maneira exclusiva, a materialidade de ações, entende-se a presença do objetivo de conquista da subjetividade populacional, uma vez que tal orgulho também potencializaria o apoio ao processo de desenvolvimento nos moldes em que é proposto.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pudemos observar, a utilização das ideologias geográficas, aqui entendidas através da categorização realizada por Moraes (2005) foram, em larga escala, empregadas na disseminação da ideologia do desenvolvimento no estado do Espírito Santo desde sua gênese, durante a transição dos ciclos de desenvolvimento, iniciada na década de 1960. Na época, o discurso acerca das características espaciais do estado destacava a estagnação econômica, a dependência excessiva ao cultivo do café e demandava, principalmente através do incentivo estabelecido por intervenções estatais, mudanças infraestruturais que visavam a erradicação da pobreza, a diversificação econômica, sobretudo pela industrialização, e o incentivo à urbanização.

Contribuindo na consolidação de características específicas do desenvolvimento capixaba, abalizados por reestruturações político-econômicas provenientes de remodelações ideológicas da própria noção de desenvolvimento e dos modelos propostos para este fim, influenciados subjetiva e materialmente pelos fenômenos neoliberais, a partir da década de 1980, e neodesenvolvimentistas, principalmente no início do século XXI, a análise demonstrada na terceira seção da presente pesquisa compreendeu o extenso uso das ideologias geográficas em dois contextos, bastante evidentes na estruturação textual dos dois planos: a distribuição espacial desigual, caracterizada pela concentração demográfica e econômica em torno da região metropolitana de Vitória em detrimento de outras zonas territoriais do estado; e o processo de regionalização como instrumento facilitador das ações de desenvolvimento, com a atuação estatal na função organizadora do desenvolvimento, com incentivos à consolidação de “vocações” e “potencialidades” regionais, tidos como forma primordial ao rompimento das características espaciais concentradoras delimitadas no contexto anterior. Tem-se, deste modo, a utilização de discursos espaciais no diagnóstico empregados pelos planos a respeito da territorialidade capixaba, e no prognóstico a respeito das formas em que o desenvolvimento deve ser empregado.

A apreciação aqui delimitada não pretendeu, de modo algum, o esgotamento das análises que envolvem o objeto exposto, tampouco o amplo e complexo processo que ele representa. É importante também salientar que pormenorizar os discursos espaciais como aqui buscou-se realizar, não tem por finalidade reduzir a importância das ações que dele sucedem ou mesmo negar as suas características e apreciações.

Os fatores que compuseram a análise buscaram colaborar com os estudos que se propõem à compreensão dos processos de desenvolvimento e principalmente aos discursos espaciais que dele sucedem como características de legitimação. Ao mesmo tempo, espera contribuir, mesmo que de maneira sutil, com a evolução das análises críticas da ciência geográfica.

## DOCUMENTOS ANALISADOS

ESPÍRITO SANTO, SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. *Plano ES 2025*. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/plano-de-desenvolvimento-es-2025>>. Acesso em 10 de março de 2018.

ESPÍRITO SANTO, SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. *Plano ES 2030*. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/plano-es-2030>>. Acesso em 19 de março de 2018.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTHUSSER, L. *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Tradução de Joaquim J. de Moura Ramos. Ed. Presença, Lisboa. 1974.

BANDES. Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo. *ES2030*. Disponível em <<https://www.bandes.com.br/Site/Noticias/Detail?id=23>>. Acesso em 25 de abril de 2018.

BIANCHI, A. Crise e representação empresarial: o surgimento do pensamento nacional das bases empresariais. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 16, p. 123-142, jun. 2001.

BOITO JR, A. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, n.17. 2006.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Ed. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro. 1989.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

CHAUÍ, M. *O que é ideologia?* 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

DINIZ, E. Empresariado e transição política no Brasil: problemas e perspectivas. *Textos para discussão IUPERJ*. Rio de Janeiro, n. 22. 1984

DARÉ, Raquel. *A “crise” do café e a ideologia desenvolvimentista no Espírito Santo*. 2010, 203 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

EAGLETON, T. *Ideologia: uma introdução*. Tradução: Silvana Vieira, Luís Carlos Borges. Editora da Universidade Estadual Paulista: Editora Boitempo, São Paulo, 1997.

ESCOBAR, A. *La Invención del Tercer Mundo: construcción e desconstrucción del desarrollo*. 1ª Ed. Fundación Editorial El Perro y la Rana. Traducción de Diana Ochoa. 2007

FROSINI, F. Ideologia em Marx e Gramsci. *Educação e Filosofia Uberlândia*, v. 28, n. 56, p. 559-582, jul./dez. 2014.

GONÇALVES, A. S.; PATEZ, M. L.; ZORZAL E SILVA, M. Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação: trajetórias, redes, e poder sob a perspectiva do discurso do sujeito coletivo. *SINAIS - Revista Eletrônica*. Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição n.10, v. ún., Dezembro. 2011.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. 2ª edição. São Paulo: Annablume, 2006.

\_\_\_\_\_. *O neoliberalismo: história e implicações*. Tradução: Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5ª Ed. Edições Loyola, 2014.

IORIO, G. S. *Ideologias geográficas no Brasil sob o Regime Militar: o Ministério do Interior (1967-1980)*. 2007. Monografia (Bacharel em Geografia). Departamento de Geografia da Universidade Federal de Viçosa. Viçosa/MG.

\_\_\_\_\_. *Segurança Nacional, Desenvolvimento e Geopolítica: A institucionalização do Ministério do Interior no Brasil (1964-1969)*. Tese. (Doutorado em Geografia Humana). Departamento de Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2015.

IPEADATA. *Dados nacionais e estaduais sobre PIB para o período 1960-2006*. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. *Panorama Econômico do Espírito Santo*. Disponível em <<http://www.ijsn.es.gov.br/>>. Acesso em 17 de setembro de 2018.

LÖWY, M. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. 19ªed. São Paulo: Cortez, 2010.

MANNHEIM, K. *Ideologia e Utopia*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

MARX, K.; ENGELS, F. *A Ideologia Alemã*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MILLANEZ, B; SANTOS, R. S. P. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda? *37º Seminário Anual da ANPOCS*. 2013.

MORAES, A.C.R. *Ideologias Geográficas*. 5ª ed. São Paulo: Annablume, 2005.

NASCIMENTO, R. C. do. *A narrativa histórica da superação do atraso: um desafio historiográfico do Espírito Santo*. Tese (Doutorado em História). Centro de Ciências Humanas e Naturais. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2016.

OLIVEIRA JUNIOR, R. B. de. *As políticas educacionais do segundo mandato do governo Paulo Hartung e seus impactos no trabalho docente*. 148 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação. Vitória/ES, 2013

POULANTZAS, N. *Poder Político e Classes Sociais*. Volume I. Editora Portucalense. 1971

PRADO, F. C. *A ideologia do desenvolvimento e a controvérsia da dependência no Brasil contemporâneo*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro, 2015.

SANTOS, M. *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008

SINDICATO DO COMÉRCIO DE EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (SINDIEX). *Anuário do comércio exterior do Espírito Santo em 2008*. Vitória: SINDIEX, 2008. Disponível em: <[www.sindiex.org.br](http://www.sindiex.org.br)>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

WETLER JÚNIOR, A. C. *Espírito Santo 2025: uma análise das implicações econômico-sociais do novo ciclo previsto de investimentos*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre/RS, 2008.