

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

SÁVIO BERTOCHI CAÇADOR

**INSTITUIÇÕES, ECONOMIA DO CONHECIMENTO E  
CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO  
RECENTE DA ECONOMIA DO ESPÍRITO SANTO**

VITÓRIA  
2024

SÁVIO BERTOCHI CAÇADOR

**INSTITUIÇÕES, ECONOMIA DO CONHECIMENTO E  
CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO  
RECENTE DA ECONOMIA DO ESPÍRITO SANTO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Robson Antonio Grassi

Coorientador: Prof. Dr. Edson Zambon Monte

VITÓRIA

2024

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

B545i Bertochi Caçador, Sávio, 1982-  
Instituições, economia do conhecimento e crescimento econômico : uma análise da evolução recente da economia do Espírito Santo / Sávio Bertochi Caçador. - 2024.  
(recurso não paginado). : il.

Orientador: Robson Antonio Grassi.

Coorientador: Edson Zambon Monte.

Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Economia institucional. 2. Economia do conhecimento. 3. Planejamento regional. 4. Inovações tecnológicas. 5. Desenvolvimento econômico. 6. Espírito Santo. I. Grassi, Robson Antonio. II. Zambon Monte, Edson. III. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. IV. Título.

CDU: 330

---

SÁVIO BERTOCHI CAÇADOR

# INSTITUIÇÕES, ECONOMIA DO CONHECIMENTO E CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA DO ESPÍRITO SANTO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia.

Aprovada em 27 de setembro de 2024.

## COMISSÃO EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** ROBSON ANTONIO GRASSI  
Data: 28/09/2024 17:08:18-0300  
Verifique em <https://validar.jti.gov.br>

---

Prof. Dr. Robson Antonio Grassi  
Universidade Federal do Espírito/Orientador

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** EDSON ZAMBON MONTE  
Data: 28/09/2024 21:57:33-0300  
Verifique em <https://validar.jti.gov.br>

---

Prof. Dr. Edson Zambon Monte  
Universidade Federal do Espírito Santo

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** ALEXANDRE OTTONI TEATINI SALLES  
Data: 30/09/2024 08:54:40-0300  
Verifique em <https://validar.jti.gov.br>

---

Prof. Dr. Alexandre Ottoni Teatini Salles  
Universidade Federal do Espírito Santo

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** OCTAVIO AUGUSTO CAMARGO CONCEICAO  
Data: 30/09/2024 16:42:29-0300  
Verifique em <https://validar.jti.gov.br>

---

Dr. Octávio Augusto Camargo Conceição  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** PAULO HENRIQUE ASSIS FEITOSA  
Data: 30/09/2024 21:06:45-0300  
Verifique em <https://validar.jti.gov.br>

---

Dr. Paulo Henrique Assis Feitosa  
Universidade de São Paulo

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** RENATO DE CASTRO GARCIA  
Data: 01/10/2024 07:52:10-0300  
Verifique em <https://validar.jti.gov.br>

---

Dr. Renato de Castro Garcia  
Universidade Estadual de Campinas

A minha família, pelo suporte e incentivo.

A minha esposa Rosiane e ao meu filho Lorenzo, pela paciência comigo e pela resiliência às minhas ausências.

Ao meu orientador Robson Grassi e ao meu coorientador Edson Zambon, pelos diálogos e pela orientação.

Ao professor Ednilson Felipe, pelas preciosas dicas.

Aos colegas do Bandes, pelo incentivo durante a jornada do doutorado.

## RESUMO

Esta tese é sobre a evolução das instituições da economia capixaba nas últimas décadas, buscando se utilizar de ampla literatura sobre o tema na Ciência Econômica para o entendimento de fatos que marcaram a virada institucional ocorrida na política e na economia do Espírito Santo a partir de 2003, principalmente os relacionados com a posterior evolução nos resultados de importantes políticas públicas. É mostrado que o desenvolvimento institucional que levou a melhorias nestas políticas contribuiu decisivamente para o destaque do Espírito Santo em vários indicadores sociais, aproximando-o de estados brasileiros mais desenvolvidos, mas ainda não impactou da mesma forma os indicadores da economia do conhecimento e do aprendizado, o que é problemático para o futuro da economia capixaba, ainda mais em um momento em que, ao contrário das últimas décadas, o estado tem crescido abaixo da média nacional (década de 2010). Conclui-se que acelerar na melhoria de indicadores de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), tornando o Sistema Regional de Inovação (SRI) capixaba mais robusto, passa a ser ainda mais essencial do que antes, a partir da construção de uma verdadeira política de Estado para estas áreas. Isso é fundamental para que a economia do estado volte a crescer acima da média nacional e, conseqüentemente, para que seus indicadores sociais continuem melhorando de forma sustentável.

Palavras-chave: instituições; economia do conhecimento e do aprendizado; desenvolvimento regional; Espírito Santo.

## **ABSTRACT**

This thesis is about the evolution of the institutions of the Espírito Santo's economy in recent decades, seeking to use extensive literature on the subject in Economic Science to understand facts that marked the institutional turnaround that occurred in the politics and economy of Espírito Santo since 2003, mainly those related to the subsequent evolution in the results of important public policies. It is shown that the institutional development that led to improvements in these policies contributed decisively to the prominence of Espírito Santo in several social indicators, bringing it closer to more developed Brazilian states, but has not yet impacted the indicators of the knowledge and learning economy in the same way, which is problematic for the future of the economy of Espírito Santo, even more so at a time when, unlike in recent decades, the state has grown below the national average (2010s). It is concluded that accelerating the improvement of science, technology and innovation (ST&I) indicators, making the Regional Innovation System (RIS) of Espírito Santo more robust, becomes even more essential than before, based on the construction of a true State policy for these areas. This is fundamental for the state's economy to return to growing above the national average and, consequently, for its social indicators to continue improving in a sustainable way.

Keywords: Institutions; knowledge and learning economy; regional development; Espírito Santo.

## **LISTA DE SIGLAS**

Aderes – Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo do Espírito Santo

Arsp – Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo

Aspe – Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo

Ales – Assembleia Legislativa do Espírito Santo

Acate – Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia

ACA – Associação Contas Abertas

Anprotec – Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores

APS – Atenção Primária à Saúde

Bandes – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo

Banestes – Banco do Estado do Espírito Santo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPAG – Capacidade de Pagamento

CDMEC – Centro Capixaba de Desenvolvimento Metalmeccânico

CLP – Centro de Liderança Pública

CPID – Centro de Pesquisa, Inovação e Desenvolvimento

Civit – Centro Industrial de Vitória

CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação

CDV – Companhia de Desenvolvimento de Vitória

Codes – Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo

CDTIV – Companhia de Desenvolvimento, Turismo e Inovação de Vitória

Cesan – Companhia Espírito-Santense de Saneamento

Cofavi – Companhia Ferro e Aço de Vitória

CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

Concitec – Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia

Confap – Conselho Nacional das Fundações de Amparo à Pesquisa

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CGU – Controladoria Geral da União

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

EBT – Escala Brasil Transparente

Escelsa – Espírito Santo Centrais Elétricas S/A

EADIs – Estações Aduaneiras de Interior

ESF – Estratégia de Saúde da Família

Findes – Federação das Indústrias do Espírito Santo

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FEF – Fórum das Entidades e Federações

Certi – Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras

Fapes – Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo

iNOVA Capixaba – Fundação Estadual de Inovação em Saúde

Facitec – Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia no Município de Vitória

Fundap – Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias

Fundes – Fundo de Desenvolvimento do Espírito Santo

Funcitec – Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia

Funres – Fundo para Recuperação Econômica do Espírito Santo

Funeses – Fundo Soberano do Espírito Santo

Gerca – Grupo Executivo de Recuperação Econômica da Cafeicultura

Geres – Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Espírito Santo

GSI – Global Standard Institutions

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

ICEI – Indicador Composto Estadual de Inovação

IAN – Indicador de Ambiente de Negócios

IQIM – Indicador de Qualidade Institucional Municipal

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

ITGP – Índice de Transparência e Governança Pública

IES – Instituições de Ensino Superior

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBC – Instituto Brasileiro do Café

ICEPi – Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde

Ifes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial

IUE – Interação Universidade-Empresa

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LOA – Lei Orçamentária Anual

MQO – Mínimos Quadrados Ordinários

MQO2E – Mínimos Quadrados Ordinários em Dois Estágios

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPF – Ministério Público Federal

MCI – Mobilização Capixaba pela Inovação

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

NEI – Nova Economia Institucional

NEP/Ufes – Núcleo de Estudos e Pesquisas do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo

NIT – Núcleo de Inovação Tecnológica

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OSs – Organizações Sociais

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PFL – Partido da Frente Liberal

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PSD – Partido Social Democrático

PSL – Partido Social Liberal

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PV – Partido Verde

Pintec – Pesquisa de Inovação

PD&I – Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação

Petrobras – Petróleo Brasileiro S. A.

PND – Plano de Nacional de Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PEA – População Economicamente Ativa

PMV – Prefeitura Municipal de Vitória

PIB – Produto Interno Bruto

Proeti – Programa Capixaba de Fomento à Implementação de escolas municipais de Ensino Fundamental em Tempo Integral

PDF – Programa de Desenvolvimento de Fornecedores

Prodfor – Programa Integrado de Desenvolvimento e Qualificação de Fornecedores

PSF – Programa Saúde da Família

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória

Secti – Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do Espírito Santo

Sedes – Secretaria de Estado de Desenvolvimento

Sedu – Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo

SEP – Secretaria de Estado de Economia e Planejamento

Sesa – Secretaria de Estado de Saúde do Espírito Santo

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SNI – Sistema Nacional de Inovação

SRI – Sistema Regional de Inovação

Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUS – Sistema Único de Saúde

Suppin – Superintendência dos Projetos de Polarização Industrial

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UFs – Unidades da Federação

Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo

VAB – Valor Adicionado Bruto

VTI – Valor de Transformação Industrial

VEI – Velha Economia Institucional

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	13
2 INSTITUIÇÕES, ECONOMIA DO CONHECIMENTO E SEUS NEXOS COM O CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS ABORDAGENS DE ACEMOGLU E DOS NEO-SCHUMPETERIANOS .....	20
2.1 INTRODUÇÃO .....	20
2.2 INSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO.....	22
2.2.1 Teorias de crescimento econômico: analisando as instituições como sua causa fundamental.....	22
2.2.2 Teorias institucionalistas de crescimento econômico com foco na contribuição de Acemoglu .....	26
2.2.3 A abordagem institucional de Daron Acemoglu .....	34
2.3 REVISÃO DA LITERATURA EMPÍRICA SOBRE INSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL A PARTIR DA ABORDAGEM DE ACEMOGLU 42	
2.4 INSTITUIÇÕES, ECONOMIA DO CONHECIMENTO E SISTEMAS DE INOVAÇÃO: LIGANDO AS ABORDAGENS DOS AUTORES NEO-SCHUMPETERIANOS À DE ACEMOGLU.....	49
2.5 ECONOMIA DO CONHECIMENTO E SISTEMAS REGIONAIS DE INOVAÇÃO: CONECTANDO AS ABORDAGENS DE ACEMOGLU E DOS AUTORES NEO-SCHUMPETERIANOS .....	56
2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	65
3 A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO ESPÍRITO SANTO: BREVE SÍNTESE E ALGUMAS SINALIZAÇÕES PARA O FUTURO.....	68
3.1 INTRODUÇÃO .....	68
3.2 A HISTÓRIA ECONÔMICA DO ESPÍRITO SANTO: ASPECTOS PRINCIPAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS .....	70
3.2.1 Período colonial: estagnação econômica e isolamento territorial .....	70
3.2.2 De meados do século XIX à década de 1960: auge e declínio da cafeicultura .....	73

3.2.3 Dos anos 1960 até os anos 1990: industrialização retardatária .....	80
3.2.4 Dos anos 1990 até a atualidade: concentração em <i>commodities</i> e a busca por mais diversificação econômica .....	90
3.2.5 A queda recente nas taxas de crescimento econômico e os obstáculos à necessária diversificação da economia capixaba: alguns pontos para análise e perspectivas futuras .....	95
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	110
4 O ESPÍRITO SANTO A PARTIR DA VIRADA INSTITUCIONAL DE 2003: EVOLUÇÃO POLÍTICA E ANÁLISE DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS SELECIONADOS .....	112
4.1 INTRODUÇÃO .....	112
4.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO ESPÍRITO SANTO A PARTIR DE 1991: CONTRIBUINDO PARA A ANÁLISE A PARTIR DE ACEMOGLU .....	114
4.2.1 Preâmbulo .....	114
4.2.2 Trajetória político-institucional do Espírito Santo entre 1991 e 2002 .....	116
4.2.3 Trajetória político-institucional do Espírito Santo no período 2003-2022 .....	124
4.3 COMPARATIVO DOS PRINCIPAIS INDICADORES SOCIAIS DO ESPÍRITO SANTO, RIO DE JANEIRO E SANTA CATARINA PARA O PERÍODO 2003-2022.....	141
4.4 O IMPACTO DA QUALIDADE DAS INSTITUIÇÕES NO CRESCIMENTO ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO 2003-2022 .....	171
4.4.1 Contexto institucional dos municípios do Espírito Santo.....	173
4.4.2 Base de dados e estratégia empírica .....	178
4.4.3 Resultados e discussões .....	182
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	187
5 ECONOMIA DO CONHECIMENTO E DO APRENDIZADO NO ESPÍRITO SANTO: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E ATRASO RELATIVO NO PERÍODO 2003-2022.	190
5.1 INTRODUÇÃO .....	190

5.2 O ATRASO RELATIVO DO ESPÍRITO SANTO QUANTO À ECONOMIA DO CONHECIMENTO E DO APRENDIZADO: ALGUNS INDICADORES IMPORTANTES PARA O PERÍODO 2003-2022 .....	192
5.3 ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DO ATRASO RELATIVO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESPÍRITO SANTO .....	210
5.3.1 Aspectos institucionais do período colonial e do período de predomínio do café no Espírito Santo.....	210
5.3.2 As instituições de suporte à industrialização retardatária do Espírito Santo.....	212
5.4 INSTITUIÇÕES PARA A ECONOMIA DO CONHECIMENTO NO ESPÍRITO SANTO: O ATRASO RELATIVO NAS ATIVIDADES DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA .....	225
5.4.1 As atividades da Ufes: evolução e desempenho recente .....	226
5.4.2 As atividades do Ifes: evolução e desempenho recente .....	231
5.4.3 Síntese e conclusão .....	235
5.5 INSTITUIÇÕES PARA A ECONOMIA DO CONHECIMENTO NO ESPÍRITO SANTO: O ATRASO RELATIVO NAS ATIVIDADES DE TECNOLOGIA E INOVAÇÃO .....	237
5.5.1 O arcabouço institucional atual das atividades de CT&I no Espírito Santo.....	237
5.5.2 As oportunidades perdidas pelo Espírito Santo nas áreas de CT&I.....	246
5.5.3 Fatos recentes no SRI do Espírito Santo: virada institucional em vista? .....	256
5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	268
6 CONSIDERAÇÕES GERAIS .....	272
REFERÊNCIAS .....	282

## 1 INTRODUÇÃO

No início dos anos 2000 o Estado do Espírito Santo gozava de uma reputação negativa no cenário nacional. O jornal Folha de São Paulo, por exemplo, denominava o estado capixaba de “Estado sem lei”.<sup>1</sup> Isso ocorreu porque entre 1991 e 2002 assistiu-se a uma tríade do fracasso institucional: doze anos de governos fracos, poder legislativo atuando além de suas atribuições constitucionais e expansão da corrupção.

A trajetória institucional e política do estado começou a mudar profundamente a partir de 2003. Com forte apoio da sociedade civil por meio do Fórum Reage Espírito Santo, liderado por representantes da Igreja Católica e da Ordem dos Advogados do Brasil (seccional do Espírito Santo), além do movimento empresarial Espírito Santo em Ação, que contava com representantes dos principais grupos empresariais em atividade no estado, começou neste ano a atuação de dois grupos políticos distintos e adversários, que têm se revezado no comando do Poder Executivo estadual desde então. Tais grupos têm mantido, em boa medida, ao longo desse período de mais de vinte anos, boas políticas públicas nas áreas de saúde, educação, segurança pública etc., o que tem contribuído para destacar o Espírito Santo no cenário nacional, mas dessa vez de forma positiva. Eis alguns exemplos: “O Espírito Santo está com as contas em dia”;<sup>2</sup> “O estado do Espírito Santo beirou o fracasso e se tornou um estado-máfia. Hoje, é um caso de sucesso, após uma operação bem-sucedida de salvamento por uma coalizão envolvendo sociedade civil, lideranças empresariais e políticas.” (ABRANCHES, 2020, p. 7); “Governo do Espírito Santo foi o que mais realizou investimentos em 2023, entre todos os Estados da Federação”;<sup>3</sup> “Pelo 12º ano consecutivo, o Espírito Santo recebeu a avaliação mais alta sobre a Capacidade de

---

<sup>1</sup> Vide: [Folha Online - Cotidiano - Entenda a crise no Espírito Santo, chamado de "Estado sem lei" - 24/03/2003 \(uol.com.br\)](https://www.folha.com.br/2003/03/24/entenda-a-crise-no-estado-sem-lei/).

<sup>2</sup> Vide: [Espírito Santo é citado como exemplo de gestão em programa nacional \(folhavoria.com.br\)](https://www.folhavoria.com.br/2023/03/24/espírito-santo-é-citado-como-exemplo-de-gestão-em-programa-nacional/).

<sup>3</sup> Vide: [SEP - Espírito Santo é o Estado que mais realizou investimentos em 2023 \(planejamento.es.gov.br\)](https://www.planejamento.es.gov.br/2023/03/24/sep-espírito-santo-é-o-estado-que-mais-realizou-investimentos-em-2023/).

Pagamento dos Estados e Municípios (Capag) da Secretaria do Tesouro Nacional”;<sup>4</sup> “ES passou da posição de ‘primo pobre’ do Sudeste a referência nacional”;<sup>5</sup> “O Espírito Santo é um estado luz no Brasil”.<sup>6</sup>

No campo das Ciências Políticas já é possível identificar alguns estudos importantes que interpretam esses momentos de baixa (1991-2002) e de melhoria da qualidade (2003-2024) das instituições políticas capixabas. Zorzal (2010, p. 30), por exemplo, elege “a deterioração das instituições políticas” como a principal característica desse momento de baixa qualidade institucional, e trata o período de melhoria da qualidade institucional como uma “restauração da ordem democrática”. Melo *et al.* (2020), por sua vez, sintetizam o período 1991-2002 com o termo “decadência” e o período 2003-2024 com a expressão “reconstrução”.

Na área das Ciências Econômicas se identificou apenas um trabalho que se prontificou a entender, do ponto de vista da história econômica, essas mudanças que ocorreram no Espírito Santo. No livro organizado por Arlindo Villaschi Filho (2011) é argumentado que “a desorientação política do estado capixaba do final da década de 70 ao final da década de 90” teve como principal efeito a perda da capacidade do governo estadual de articular, planejar e executar políticas públicas capazes de oferecer aos capixabas um novo salto de desenvolvimento econômico. E o período 2003-2024 é tratado por ele e coautores como um período de “reconstituição das condições de governabilidade no Espírito Santo”, em que novas estratégias de desenvolvimento surgem, mas nada que modifique de forma estrutural a dependência da economia capixaba da produção de *commodities*.

Em síntese, o Espírito Santo passou por um período de decadência e, na sequência, de reconstrução de suas instituições, e até o momento poucos estudos foram feitos no âmbito da Ciência Econômica para se entender de forma detalhada essas importantes mudanças institucionais e suas implicações econômicas, e praticamente

---

<sup>4</sup> Vide: [A Gazeta | Governo do ES recebe mais uma vez nota A no Tesouro Nacional](#).

<sup>5</sup> Vide: [ES passou da posição de "primo pobre" do Sudeste à referência nacional | A Gazeta](#).

<sup>6</sup> Vide: [Pablo Lira: "O Espírito Santo é um estado luz no Brasil" - Entrevista de Domingo \(folhavoria.com.br\)](#).

nenhum utilizando-se, dentro desta ciência, de abordagens institucionalistas. Portanto, essa é a primeira justificativa para se realizar o presente trabalho, partindo-se do princípio de que a Ciência Econômica possui na abordagem institucional de autores como Daron Acemoglu um poderoso arcabouço para interpretar esse rico período da história capixaba, a partir da virada institucional do ano de 2003.

Outro fator que motiva a realização dessa tese é que a atividade econômica do Espírito Santo dá sinais de que está perdendo tração. Entre os anos 1970 e os anos 2000 a economia do estado cresceu a taxas superiores à média nacional, puxadas pela acumulação de capital físico (BONELLI; LEVI, 2010). Contudo, a década de 2010 foi a primeira que a economia capixaba apresentou variação negativa, desde que as Contas Regionais começaram a ser mensuradas em 1939.

Embora não seja objetivo da tese discutir em detalhes as razões para este desagradável fato para a economia capixaba, será abordado no Capítulo 3 que, ao longo desse período 1970-2024 o Espírito Santo tem sido muito ativo na criação e execução de uma política de desenvolvimento de âmbito subnacional, calcada em mecanismos diversos de incentivos fiscais e/ou financeiros. Todavia, será visto também no mesmo capítulo que tal política não tem sido suficiente para possibilitar novos saltos de desenvolvimento.

Isso porque o mundo vive atualmente, e de forma mais intensa, o ciclo da economia do conhecimento e do aprendizado. A economia do conhecimento e do aprendizado indica uma economia em que o sucesso de indivíduos, firmas, regiões e países reflete sua capacidade de aprender. A economia do conhecimento e do aprendizado é uma economia onde a mudança é rápida e em que a taxa com que velhas habilidades se tornam obsoletas e as novas se tornam necessárias é extremamente elevada.

Nesse contexto, regiões precisam mudar suas instituições para poder competir. E é justamente nesse ponto que o Espírito Santo tem falhado nas últimas duas décadas, mesmo com a virada institucional ocorrida em 2003. O estado recuperou suas instituições e sua capacidade de investir, o que tem melhorado indicadores de educação, saúde, segurança e sociais de forma geral, mas ainda não consegue

avançar no mesmo ritmo em termos das atividades de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Isso se reflete na sua estrutura produtiva ainda dependente de *commodities*, e, portanto, de baixo valor agregado.

Neste contexto, justifica também a elaboração desta tese uma tentativa de sistematizar questões institucionais que são importantes para explicar as razões deste desempenho inferior das políticas de CT&I frente a outras já mencionadas, ressaltando-se inclusive a perda de importantes oportunidades de avanços nestas políticas que o estado tem verificado ao longo dos anos, mesmo a partir da virada institucional de 2003, que resultaram em um Sistema Regional de Inovação (SRI) ainda pouco desenvolvido, frente a outros estados, inclusive de porte pequeno, como é o caso do Espírito Santo.

Além disso, um último fator que justifica a realização desta tese é a sua contribuição para a literatura econômica capixaba, a partir de estudos sobre instituições na Ciência Econômica aqui utilizados. Em tal literatura têm se destacado trabalhos como, por exemplo, Rocha e Morandi (2012), que interpretam a transição da economia no Espírito Santo do café para a industrialização por meio de um arcabouço cepalino, isto é, (i) as regiões periféricas precisavam desenvolver um processo de industrialização e (ii) somente com a intervenção estatal, mediante políticas econômicas específicas, seria possível promover o desenvolvimento de regiões atrasadas. Villaschi Filho (1999; 2011) interpreta a trajetória da economia capixaba, bem como trata suas possibilidades de desenvolvimento, a partir da abordagem neo-schumpeteriana, ou seja, que considera o progresso tecnológico como elemento fundamental para o desenvolvimento econômico. Pereira (1998; 2018) avalia os resultados e a economia política por trás das políticas de desenvolvimento implementadas no Espírito Santo desde o final dos anos 1960, evidenciando os grupos a quem elas mais beneficiam (*rent-seeking*). E Mota (2002; 2013) discute como se deu a integração da economia capixaba ao comércio nacional a partir da visão comum a autores da Unicamp, isto é, a de que existe uma relação centro-periferia no comércio inter-regional do Brasil em que São Paulo é o centro e os demais estados são a periferia.

A presente tese se diferencia desses trabalhos citados. Para tanto, ela aplica conceitos empregados nas abordagens institucionais de autores como Daron Acemoglu, algo até então inédito na literatura econômica capixaba, e relacionando tais abordagens com a construção de uma necessária robustez institucional na área de CT&I, que é o caminho apontado neste trabalho para o Espírito Santo dar um novo salto de desenvolvimento econômico.

Para dar conta dessa proposta, o presente trabalho possui o seguinte objetivo geral: verificar, a partir de elementos institucionais relacionados ao desempenho de políticas públicas, e em particular os relacionados à economia do conhecimento e do aprendizado, a trajetória de crescimento econômico recente do Espírito Santo, e estabelecer conjecturas sobre suas possibilidades de desenvolvimento econômico no futuro.

De forma específica, os objetivos da tese são: a) resenhar as diferentes teorias que tentam explicar o crescimento econômico de regiões, enfatizando a relevância da teoria institucional e focando nos trabalhos de Daron Acemoglu, bem como abordar a literatura recente sobre o *framework* dos SRIs; b) abordar os pontos mais relevantes da história econômica capixaba desde o período colonial até a atualidade, com foco no período recente, de perda de dinamismo em relação à economia brasileira como um todo; c) apresentar a trajetória política e institucional do Espírito Santo a partir do final dos anos 1960 até a atualidade e a de seus municípios nos anos 2000, com foco na virada institucional ocorrida no ano de 2003, sob o olhar das teorias de Daron Acemoglu; d) descrever indicadores e características institucionais importantes do SRI do Espírito Santo, que são importantes para explicar seu baixo desempenho frente a outros estados, inclusive a partir da virada institucional de 2003.

Do ponto de vista teórico, duas abordagens são escolhidas para atender os objetivos dessa pesquisa, e serão por isso detalhadas no capítulo 2: (i) a de Daron Acemoglu; e (ii) a dos SRIs. Para Acemoglu, a distribuição de poder político e econômico exerce papel fundamental no processo de mudança institucional de regiões. Aliado a isso, ele argumenta que tipos diferentes de colonização (povoamento ou exploração) geraram instituições que persistiram no longo prazo. No caso da América Latina, a sua

colonização foi do tipo exploração, o que deixou como resultado o predomínio de instituições extrativas em detrimento das inclusivas, limitando assim o seu desenvolvimento. O caminho, que não é simples, para superar esse atraso relativo é transformar as instituições locais de extrativas em inclusivas.

Dentro desse processo de construção de instituições inclusivas, pretende-se ressaltar a relevância da proximidade geográfica para a aprendizagem e para a transferência de conhecimento, objeto de estudo da abordagem dos SRIs ao ratificar o foco regional dos sistemas de inovação. Mais importante, ela tornou-se uma ferramenta poderosa, que tem sido amplamente utilizada não só para compreender a desigual distribuição da inovação no espaço, como também para subsidiar as discussões de políticas públicas canalizadas para estimular as capacidades inovadoras das economias regionais.

Do ponto de vista metodológico, o presente trabalho analisará fatos e dados históricos, condição *sine qua non* para se empregar abordagens institucionais como as de Daron Acemoglu. O foco para se entender as mudanças institucionais ocorridas no Espírito Santo é o período 2003-2024. Contudo, digressões em direção a períodos anteriores, inclusive ao período colonial, serão feitas para se buscar a causa de tais mudanças. A análise histórica é uma importante ferramenta de pesquisa das teorias institucionalistas em Economia, independente da abordagem utilizada. Além disso, será feito um amplo uso de estatística descritiva para melhor entendimento do atual panorama da economia capixaba e de seu SRI. E, no caso das mudanças institucionais nos municípios capixabas, será feito uso de instrumental econométrico.

Dessa forma, para cumprir seus objetivos, o presente trabalho está dividido nos seguintes cinco capítulos, além desta Introdução. No Capítulo 2 o objetivo é fornecer a base teórica para os Capítulos 4 e 5. Em função disso ele abordará teorias institucionalistas da Economia, com foco nos trabalhos de Daron Acemoglu. Ademais, ele abordará a questão dos SRI e a importância de suas instituições para a promoção do desenvolvimento regional. O Capítulo 3 se dedicará à análise da histórica econômica do Espírito Santo, descrevendo suas fases de crescimento econômico desde o período colonial até 2024. Seu principal objetivo é entender o atual perfil da

estrutura produtiva capixaba (ainda muito dependente da produção de *commodities*), e sua perda recente de dinamismo em relação à economia brasileira. No Capítulo 4 será apresentada uma análise da evolução política e institucional do Espírito Santo desde o final dos anos 1960 até o presente, com foco nos períodos 1991-2002 (deterioração institucional) e 2003-2024 (reconstrução institucional), além de realizar uma análise comparativa com Rio de Janeiro e Santa Catarina em termos de indicadores de desenvolvimento, para ressaltar os avanços institucionais pelos quais o estado tem passado a partir de 2003. Procederá também à análise da evolução institucional dos municípios capixabas e seu efeito sobre o crescimento econômico deles. No Capítulo 5 será feita uma análise do SRI do Espírito Santo que, apesar dos avanços nas últimas duas décadas, ainda não é capaz de impulsionar a economia capixaba rumo a uma efetiva economia do conhecimento e do aprendizado. E, por fim, no Capítulo 6 será apresentada as considerações finais da tese, sistematizando suas principais contribuições e buscando estabelecer questões de políticas públicas e para agenda futura de pesquisas.

## **2 INSTITUIÇÕES, ECONOMIA DO CONHECIMENTO E SEUS NEXOS COM O CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS ABORDAGENS DE ACEMOGLU E DOS NEO-SCHUMPETERIANOS**

### **2.1 INTRODUÇÃO**

Atualmente as escolas de pensamento econômico que enfatizam o papel das instituições reúnem um corpo teórico vasto e abrangente. O fato é que esse campo de pesquisa tem crescido de importância, seja para explicar o funcionamento da economia, seja para observar como a mudança institucional afeta o modo de vida das pessoas e a organização da produção nas diferentes regiões. Apesar dos seus recentes progressos e por ser uma área de pesquisa em desenvolvimento, ainda existe forte discussão sobre o papel das instituições no crescimento econômico.

Nesse ponto, cabe uma explicação sobre o uso dos termos crescimento econômico e desenvolvimento econômico no presente trabalho. Há muito tempo os economistas vêm tentando demarcar com mais clareza esses dois conceitos, mas ainda não se chegou a um consenso.<sup>7</sup> No campo de pesquisa institucionalista esse debate também não alcançou uma consonância, sendo que em seus textos, independentemente da vertente teórica, é bastante comum os termos “crescimento” e “desenvolvimento” serem usados como sinônimos. Portanto, no presente trabalho as expressões “crescimento econômico” e “desenvolvimento econômico” são usadas como intercambiáveis, embora elas possuam significados distintos e a primeira não implica, necessariamente, a segunda.

Dito isto, o fato é que as instituições são fundamentais à compreensão das diferentes trajetórias de crescimento econômico de regiões. Esse tema, instituições e crescimento econômico, será explorado na Seção 2.2, e, na Seção 2.3, será feita uma

---

<sup>7</sup> Para mais informações sobre as diferenças conceituais e históricas entre crescimento e desenvolvimento econômico, vide Bresser-Pereira (2014). Para mais informações sobre as diferenças conceituais entre crescimento e desenvolvimento econômico no âmbito regional, dado que o Espírito Santo e seus municípios são o objeto de análise do presente trabalho, vide Haddad (2009).

revisão da literatura empírica dos principais trabalhos que estudaram a relação entre instituições e crescimento.

Além disso, existe consenso na literatura de que conhecimento e inovação são fatores decisivos para assegurar dinamismo econômico, maior competitividade e, por conseguinte, o crescimento sustentado das economias nacionais e regionais. Essa condição, no entanto, depende das instituições (notadamente os Sistemas de Inovação, Nacionais e/ou Regionais) e da capacidade dos agentes que compõem as economias regionais em desenvolver novas capacitações por meio de processos de aprendizado interativo. Nesse sentido, o desafio de se efetuarem as transformações regionais é ainda mais significativo em uma economia crescentemente competitiva. Esse tema, instituições e economia do conhecimento, será explorado na Seção 2.4.

Dentro desse contexto, as regiões assumem importância capital. É no âmbito regional que as inovações são engendradas através das redes regionais de inovadores, dos *clusters* locais e da cooperação entre diversas instituições de pesquisa. A geografia desigual da inovação e os fatores responsáveis tanto pela produção de conhecimento quanto pelas capacidades de inovação das regiões são temas centrais da abordagem dos SRIs. A estrutura dos SRIs destaca a dimensão regional dos processos de inovação e enfatiza como as vantagens competitivas das regiões se relacionam com a proximidade geográfica entre os agentes e com a forma como eles e as instituições se relacionam no espaço geográfico. Esse tema, instituições, inovações e SRIs, será explorado na Seção 2.5.

Por fim, a Seção 2.6 apresentará as considerações finais desse capítulo de cunho teórico.

## 2.2 INSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO

### 2.2.1 Teorias de crescimento econômico: analisando as instituições como sua causa fundamental

As causas envolvidas na promoção do crescimento econômico a longo prazo sempre foram um tema fundamental dos estudos econômicos. No campo de pesquisa das modernas teorias do Crescimento Econômico as questões a serem respondidas são, segundo Barro e Sala-i-Martin (2004): i) por que algumas regiões têm maior Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (ou renda por trabalhador) do que outras?<sup>8</sup> ii) por que algumas regiões apresentam maiores taxas de crescimento do PIB *per capita* (ou renda por trabalhador) do que outros?<sup>9</sup>

Em 1956, o economista americano Robert M. Solow criticou e propôs melhorias na construção teórica de Harrod (1939) e Domar (1946), que demonstravam como a taxa de crescimento econômico está diretamente relacionada com os níveis de poupança e de força de trabalho na economia, lançando o que ficou conhecido como modelo de crescimento exógeno – o modelo neoclássico. Solow introduziu a contribuição da tecnologia para o crescimento econômico e assumiu que este fator, bem como o fator força de trabalho, cresce a taxas constantes, ambas dadas exogenamente. Em oposição ao modelo Harrod-Domar, Solow abandonou as condições de capital e de trabalho que não podem ser alocadas entre si na produção, o que permitiu o

---

<sup>8</sup> No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera que o PIB e o rendimento são conceitos distintos. O PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade em um determinado período (geralmente um ano). O rendimento refere-se às rendas auferidas pelos agentes econômicos (indivíduos, empresas, governo etc.). Apesar desse registro de diferenças conceituais, PIB, renda e rendimento são considerados como termos intercambiáveis no presente estudo. Para mais detalhes sobre as implicações dessas diferenças conceituais para a análise do desenvolvimento regional, vide Haddad (2015, cap. 3).

<sup>9</sup> De acordo com Jones (2000, p. 3): “[...] essa (PIB ou renda *per capita*) é uma ‘estatística sintética’ útil acerca do nível de desenvolvimento econômico no sentido de que está altamente correlacionada com outros indicadores de qualidade de vida”. Em outras palavras, as teorias do Crescimento Econômico são desenvolvidas buscando explicar as diferenças (de nível e de variação) do PIB ou da renda *per capita* e seus teóricos também correlacionam positivamente tal estatística à qualidade de vida. Contudo, Acemoglu (2009, p. 8) salienta que: “Economic growth is generally good for welfare, but it often creates winners and losers”.

ajustamento entre estes dois fatores num estado de crescimento contínuo e equilibrado a longo prazo.<sup>10</sup>

Empenhados em esclarecer as disparidades entre os fatos empíricos observados em algumas economias e o que o modelo de Solow previa, Paul Romer (1986) e Robert Lucas (1988) inauguraram os estudos sobre os determinantes do crescimento econômico a partir de uma compreensão endógena das suas variáveis e da adição do fator capital humano para a análise. No novo modelo, o capital humano – expresso pela educação, saúde e experiência – pode gerar externalidades positivas e retornos crescentes na produtividade. Com tais propriedades, o fator capital humano reproduz um aumento do capital físico e da produtividade do trabalho, permitindo continuamente que as regiões promovam o crescimento econômico. Ao contrário de Solow, Romer afirma que as economias mais ricas podem crescer mais rapidamente do que as menos avançadas.

Todavia, os autores da escola do crescimento endógeno não conseguiram modelar as instituições, permitindo-nos apenas fazer suposições sobre como estas podem influenciar o crescimento. A teoria também deixou por esclarecer aquela que é considerada uma das principais forças motrizes para alcançar o crescimento econômico contínuo: o processo de acumulação de capital humano, que depende muito do desempenho das instituições.

Para Acemoglu *et al.* (2005), esses modelos de crescimento econômico que seguem a tradição neoclássica de Solow (1956), explicam as diferenças de PIB ou renda *per capita* em termos de diferentes trajetórias de acumulação de fatores e tecnologia. Dito de outra forma, para Acemoglu *et al.* (2005), fatores de acumulação e tecnologia fornecem explicações para causas imediatas ou aproximadas de crescimento

---

<sup>10</sup> Vale destacar que Rocha *et al.* (2010) verificaram, a partir do modelo ampliado de Solow, a importância da qualidade institucional e do capital humano na acumulação de riquezas das nações. A inserção da qualidade institucional no modelo de Solow contribui para aumentar o poder de explicação deste e, apesar da complexidade que envolve a mensuração da qualidade das instituições, apresenta resultados que corroboram os estudos de Acemoglu *et alii* (2001) no debate sobre a causalidade existente entre crescimento econômico e qualidade das instituições, e sugere a importância da história no processo de crescimento de um país.

econômico, mas são incapazes de explicar as suas causas fundamentais.<sup>11</sup> Nesse caso, existem basicamente três abordagens para explicar as causas fundamentais do crescimento econômico: i) a abordagem da geografia, que enfatiza aspectos geográficos, climáticos e ecológicos (SACHS, 2001); ii) a abordagem da cultura, que explora a ideia de que diferentes sociedades têm diferentes culturas, por conta de diferentes experiências compartilhadas ou diferentes religiões (LANDES, 1998); e iii) a abordagem institucional, que oferece um convincente suporte teórico, histórico e empírico, de que diferenças em instituições econômicas explicam diferenças de PIB *per capita* de regiões (NORTH, 1990). E é nessa abordagem institucional que foca o presente trabalho.

Em sendo assim, as trajetórias das mudanças institucionais são elementos essenciais na definição das diferentes formas de crescimento econômico:

Compreender o processo de mudança econômica permitir-nos-ia ter em conta o desempenho diversificado das economias, passadas e presentes. Seríamos capazes de explicar a longa história de crescimento sustentado dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, a ascensão e extinção espetaculares da União Soviética, os desempenhos contrastantes do rápido crescimento econômico de Taiwan e da Coreia do Sul e o triste histórico das economias da África Subsaariana e a evolução contrastante da América Latina e da América do Norte (NORTH, 2005, p. vii).

Afinal de contas, para North (1990), o fundamental no campo do desenvolvimento econômico é buscar a formulação de uma “teoria da dinâmica econômica”. E esta reside fundamentalmente na compreensão e sistematização do processo de mudança institucional:

Uma teoria da dinâmica econômica é também crucial para o campo de desenvolvimento econômico. Não há mistério em explicar por que o campo do desenvolvimento vem falhando em se desenvolver durante as cinco décadas desde o final da Segunda Guerra Mundial. A teoria neoclássica é simplesmente uma ferramenta inapropriada para analisar e prescrever políticas que induzam ao desenvolvimento. Ela está preocupada com a operação de mercados, não em como eles se desenvolvem. Como se podem

---

<sup>11</sup> Segundo North e Thomas (1973): i) causas imediatas ou próximas de crescimento se referem a elevados níveis de fatores como capital humano, capital físico e tecnologia, que resultam em um nível elevado de PIB ou renda *per capita*; e ii) causas fundamentais de crescimento são fatores que estão nas raízes das diferenças nas causas imediatas.

prescrever políticas quando não se compreende como a economia se desenvolve? NORTH (1994, p. 359).

Segundo North *et al.* (2009), o crescimento da renda *per capita* desde a Revolução Neolítica (ou Agrícola, ocorrida aproximadamente entre o X e o III milênio antes de Cristo) até o ano de 1800 foi próximo de zero, o que não significa que não houvesse episódios de crescimento, mas que todos os episódios de crescimento eram sucedidos por episódios correspondentes de decrescimento. Entretanto, nos últimos dois séculos algumas sociedades foram capazes de reduzir drasticamente os episódios de decrescimento e tornaram-se mais ricas que quaisquer outras na história. No argumento dos autores, a causa desta “Grande Divergência” ocorrida nos últimos dois séculos é essencialmente institucional.<sup>12</sup>

Já North (2005) reforça a argumentação da necessidade em se compreender o processo de mudança econômica como principal fonte de explicação dos fenômenos vinculados ao processo de crescimento econômico. Ao tentar desvendar a lógica de tão complexo processo, que necessariamente deve contemplar analiticamente aspectos institucionais relevantes e de difícil sistematização, North, mais uma vez, confronta tal necessidade com a fragilidade do instrumental neoclássico, apesar de seus notáveis avanços na área quantitativa. Ele salienta que o processo de mudança econômica (e institucional) deve, necessariamente, contemplar os seguintes aspectos: a incerteza em um mundo não ergódico; os sistemas de crenças, cultura e ciência cognitiva; a consciência e a intencionalidade humanas. Esses aspectos, em conjunto, definem o que ele designa de arcabouço de interações humanas que permitem a construção da estrutura institucional.

North (2005, p. 59), observa que a mudança institucional segue cinco proposições, que se centram na importância da competitividade, do conhecimento, da estrutura de incentivos e das formas de percepção dos agentes:

---

<sup>12</sup> O termo “Grande Divergência” faz referência à grande aceleração do crescimento econômico do Reino Unido em relação à Ásia, decorrente da centralização inglesa da aquisição e da manufatura de insumos das Américas, com o uso de novas tecnologias, para a venda na Ásia a partir de meados do século XVIII.

1. The continuous interaction between institutions and organizations in the economic setting of scarcity and hence competition is the key to institutional change. 2. Competition forces organizations to continually invest in skills and knowledge to survive. The kinds of skills and knowledge individuals and their organizations acquire will shape evolving perceptions about opportunities and hence choices that will incrementally alter institutions. 3. The institutional framework provides the incentives that dictate the kinds of skills and knowledge perceived to have the maximum pay-off. 4. Perceptions are derived from the mental constructs of the players. 5. The economies of scope, complementarities, and network externalities of an institutional matrix make institutional change overwhelmingly incremental and path dependent.

Após discorrer sobre cada um desses itens, North (2005, p. 64) salienta que: “[t]his characterization of institutional change is a major building block in our construction of an understanding of the process of economic change”. Essa afirmativa revela importante *insight* a respeito da complexa relação entre instituição e crescimento econômico, que tem na mudança institucional seu traço mais revelador.

Em função disso, a Subseção 2.2.2 apresentará um breve histórico das teorias institucionalistas e como elas explicam o crescimento econômico.

### **2.2.2 Teorias institucionalistas de crescimento econômico com foco na contribuição de Acemoglu**

O termo instituição deve ser compreendido dentro de diferentes contextos, os quais o utilizam como um instrumento que possibilita, em maior ou menor grau, viabilizar trajetórias de crescimento econômico. O conceito, a forma e o tratamento teórico dispensado às instituições e aos modelos de crescimento econômico são bastante diferenciados entre as principais escolas de pensamento econômico. Nesse sentido, pensar em crescimento envolve, necessariamente, pensar em instituições, pois ambos são interligados.

Segundo Conceição (2002), destacam-se três correntes de pensamento que enfatizam os aspectos institucionais no processo de crescimento econômico: i) os antigos institucionalistas; ii) os neo-institucionalistas; e iii) os novos institucionalistas.<sup>13</sup>

O chamado “antigo” institucionalismo tem como principais autores Thorstein Veblen (1898, 1899), John R. Commons (1934) e Wesley Mitchell (1941), tendo surgido no final do século XIX e se destacado entre os anos 1920 e os anos 1930. O conceito de instituição em Veblen pode ser resumido como um conjunto de normas, valores, regras e sua evolução. Tais fatores resultam de uma situação presente que molda o futuro através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens vêem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista. O que torna os antigos institucionalistas evolucionários é a negação de pensar a economia em torno da noção de equilíbrio, típica dos neoclássicos, reiterando o processo de mudança e de transformação.

O antigo institucionalismo desenvolveu uma linha analítica mais descritiva, deixando a descoberto algumas questões teóricas. Por conta dessa omissão, tal linha de pensamento pagou um pesado tributo, como o de ser qualificada, por importantes autores, como Joseph Schumpeter e Alfred Marshall, como uma pseudoteoria (HODGSON, 2000). Myrdal (1953), por exemplo, qualificou o antigo institucionalismo americano como “empirismo ingênuo”.

Essa escola de pensamento econômico estava preocupada principalmente em descrever a organização da economia e a maneira pela qual a estrutura de poder influenciava o controle do sistema econômico, centrando sua análise na importância

---

<sup>13</sup> Outras escolas de pensamento econômico são igualmente relevantes para o pensamento institucionalista, embora não se qualifiquem como tal (vide Conceição, 2001), e por isso não serão abordadas neste trabalho. É o caso da Escola Francesa de Regulação, que centra sua interpretação da dinâmica capitalista nas formas institucionais de estrutura (vide Mello Filho, 2019). Também da contribuição neo-schumpeteriana ou evolucionária, que, partindo de um enfoque microeconômico, sistematizou importantes vínculos teóricos do ambiente institucional com as trajetórias de inovação, que definem os paradigmas tecnológicos (vide Felipe, 2008; e Castelli e Conceição, 2016). E da abordagem pós-keynesiana que, reconhecendo a relevância do conceito de incerteza, proporciona explicações mais detalhadas sobre a natureza eminentemente instável do sistema econômico, e essa instabilidade requer ações coordenadas de intervenção tanto pelo Estado quanto pela sociedade, com o objetivo de criar instituições capazes de atenuar ou agravar o percurso da trajetória do sistema econômico (vide Whalen, 2023).

das instituições. A base dos direitos e restrições sobre o mercado era uma questão crítica para o antigo institucionalismo do início do século XX, que apresentava críticas à teoria econômica neoclássica e propunha um método analítico substituto, não complementar.

Segundo Lopes (2013), embora nos escritos de Veblen não fique expressa a preocupação com o crescimento econômico, é possível observar que as instituições afetam todo o funcionamento da sociedade, o que inclui as condições de produção. Tanto que o autor admite serem os próprios hábitos derivados do sistema produtivo e, quando enraizados na vida social, responsáveis por criar e reforçar a existência das instituições.

Após passar por quase 40 anos de esquecimento, o pensamento institucionalista ressurgiu no final dos anos 1960, retomando seu vínculo com a antiga tradição norte-americana. Esse revigoramento do interesse em discussões de temas institucionalistas recolocou a necessidade de se aprofundar algumas das noções propostas originariamente por Veblen, constituindo a corrente neo-institucionalista.

Segundo Conceição (2001), o pensamento neo-institucionalista se centra em três dimensões: i) crítica à organização e performance das economias de mercado, por se constituírem em abstração; ii) na geração de corpo de conhecimento em uma variedade de tópicos; e iii) no desenvolvimento de uma abordagem multidisciplinar para resolver problemas econômicos e sociais.

Quanto à relação entre instituições e crescimento econômico para os neo-institucionalistas, Chang (2005) propõe uma investigação de fatos históricos no intuito de explicitar as condições institucionais das economias atualmente desenvolvidas. Deste modo, o autor opõe-se à concepção de que a chave para o desenvolvimento econômico seria a simples implementação das “boas instituições”, que alguns autores alegam estarem presentes nos atuais países desenvolvidos. Chang (2011) denomina essas “boas instituições” como *Global Standard Institutions* (GSI). O autor identifica uma noção de GSI como aquelas instituições presentes nos países anglo-americanos, caracterizados por uma matriz institucional que maximiza a liberdade de mercado e

protege de forma eficaz os direitos de propriedade. Deste modo, o autor conclui que “muitas instituições atualmente consideradas tão imprescindíveis ao desenvolvimento são mais a consequência do que a causa do desenvolvimento econômico das atuais nações desenvolvidas” (CHANG, 2004, p. 26). Nesse sentido, as instituições seriam o produto de economias com um elevado grau de desenvolvimento, o que permitiria a implementação de direitos de propriedade eficientes.

Deste modo, argumenta Chang (2011), não existe uma causalidade unidirecional das GSI para o desenvolvimento econômico, uma vez que evidências da história econômica dos países atualmente mais desenvolvidos mostram que as GSI seriam antes o resultado do que a causa do bom desempenho econômico. Por entender que, em geral, é o desenvolvimento econômico que induz a emergência de uma matriz institucional de qualidade, Chang (2011) sustenta que as políticas do Estado devem se voltar primordialmente aos gastos com educação, investimentos em infraestrutura, além de uma política industrial ativa. Por conseguinte, espera-se que tais políticas engendrem um ciclo de desenvolvimento econômico que será a base para a emergência de uma matriz institucional mais eficiente.

Apesar das diferentes nuances, a abordagem neo-institucionalista se aproxima do corpo de conhecimento do antigo institucionalismo, revelando um ponto em comum: a negação do funcionamento da economia como algo estático, regulado pelo mercado na busca do equilíbrio ótimo. Portanto, para o pensamento neo-institucionalista existem antagonismos em relação ao neoclassicismo, o que não pode ser dito em relação à Nova Economia Institucional (NEI) – ou novos institucionalistas –, para a qual há forte complementariedade entre sua respectiva concepção e aquela corrente.

Para os neo-institucionalistas, há forte discordância em que os rígidos pressupostos da racionalidade (substantiva) da teoria econômica sejam capazes de proporcionar explicações factíveis e realísticas, no sentido de que o comportamento humano seja considerado efetivamente “eficaz”, em contextos em que já exista uma considerável experiência comum. Já para os teóricos filiados à NEI, as instituições definem, modelam e mantêm o referido “comportamento racional” nos diferentes contextos: os indivíduos não deduzem ou pensam por si mesmos sobre o que é uma ação

adequada, senão que atuam apenas fazendo o que é convencional no respectivo contexto (NELSON; SAMPAT, 2001).

A NEI, que tem como principais autores pioneiros Ronald Coase (1937, 1960), Oliver Williamson (1985) e Douglass North (1990, 1994), surgiu nos anos 1960 e começou a se destacar nos anos 1990 quando Coase e North foram os primeiros dessa escola laureados com o Prêmio Nobel. A principal hipótese da NEI é que as instituições de uma sociedade se formam por meio de complexos processos de negociação entre indivíduos e grupos de indivíduos, de modo a reduzir os custos de transação. Tais custos referem-se principalmente aos custos potenciais de rompimentos dos acordos, implícitos ou explícitos, estabelecidos para realizar empreendimentos conjuntos, em condições de racionalidade limitada e de presença de comportamentos oportunistas.

A NEI emerge e se difunde dentro da própria economia do *mainstream*, mas o faz como um ramo que ganha crescentemente maior autonomia teórica. Suas principais proposições são: a) a de que as instituições importam quando se trata de explicar os processos econômicos; e, b) a de que a dinâmica institucional, isto é, o surgimento e a evolução de instituições, é passível de teorização. A sua tese fundamental é a de que as instituições são restrições ao comportamento humano criadas pelos próprios indivíduos para reduzir custos de transação.

Uma das duas correntes principais em que a NEI se desdobra, originada nos trabalhos de North (1990, 1994), busca entender como se formam essas instituições de caráter abrangente, identificando aquelas que são mais propícias ao desenvolvimento econômico e mostrando por que em algumas regiões as instituições mais adequadas não são adotadas, perpetuando-se uma situação de subdesenvolvimento econômico.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> A segunda corrente principal, que versa sobre o comportamento individual de firmas e indivíduos, origina-se com o trabalho de Coase (1937), mas só vem a frutificar muito mais tarde com base na contribuição de Williamson (1985). O objetivo principal dessa corrente é entender como se formam e se modificam as estruturas de governança, isto é, o conjunto de instituições que permite que um determinado tipo de transação se realize de forma contínua. Contudo, dado o objeto do presente trabalho, o interesse recai sobre a abordagem de Douglass North.

Nesse aspecto, cabe destacar o conceito de instituição de North:

Institutions are the humanly devised constraints that structure human interaction. They are made up of formal constraints (e.g., rules, laws, constitutions) informal constraints (e.g., norms of behavior, conventions, self-imposed codes of conduct), and their enforcement characteristics. Together they define the incentive structure of societies and specially economies. (...) Institutions form the incentive structure of a society, and the political and economic institutions, in consequence, are the underlying, determinants of economic performance. Time as it relates to economic and societal change is the dimension in which the learning process of human beings shapes the way institutions evolve (NORTH, 1994, p. 359-360).

Ao colocar as instituições no centro do processo de evolução da sociedade, North estabelece um elo das instituições com o pensamento neoclássico cuja mediação é feita pelo importante conceito de custos de transação de Coase (1960) e Williamson (1985). Na ótica daquele autor:

Institutions and technology employed determine the transaction and transformation costs that add up to the costs of production. It was Ronald Coase (1960) who made the crucial connection between institutions, transformation costs and neoclassical theory. The neoclassical result of efficient markets only obtains when it is costless to transact. Only under the conditions of costless bargaining will the actors reach the solution that maximizes aggregate income regardless of the institutional arrangements. When it is costly to transact, then institutions matter (NORTH, 1994, p. 30).

Quando se trata de regiões, as matrizes institucionais contêm instituições que viabilizam transações em vários níveis, desde as transações mais simples entre firmas, fornecedores e consumidores até as complexas operações que envolvem inúmeros agentes tomando decisões que produzem efeitos por longos períodos, como é o caso das decisões de investimento. Neste caso, estão envolvidas instituições de caráter muito mais abrangente, como as que regulamentam o direito de propriedade e o próprio regime político.

Dessa forma, a matriz institucional de uma sociedade em um determinado tempo é constituída de regras e normas formais e informais, bem como pelas instituições que garantem a aplicação (*enforcement*) dessas regras, e é em razão principalmente das restrições comportamentais informais que se pode dizer que a evolução dessa matriz,

ao longo de tempo, é *path dependent*.<sup>15</sup> Isto porque são estas que, em última instância, dão legitimidade às regras formais e estão sujeitas a um processo muito mais gradual de evolução, por implicarem rendimentos crescentes. Assim, é relativamente fácil mudar leis e regulamentos formais, mas como o código não escrito de comportamento é muito mais difundido, as mudanças institucionais são, em geral, muito mais incrementais do que radicais.

Portanto, uma matriz institucional eficiente seria aquela que induz os indivíduos a realizarem escolhas – relativas ao tipo de aprendizado e de atividade econômica desempenhada – que contribuem para o crescimento econômico. North (2018) argumenta que essa matriz institucional indutora de escolhas produtivas propiciará um ambiente econômico estável através da garantia dos direitos de propriedade, assim definidos pelo autor:

Direitos de propriedade são aqueles de que os indivíduos se apropriam sobre seu próprio trabalho e sobre os bens e serviços de que usufruem. A apropriação é uma função dos estatutos legais, formas organizacionais, execuções e normas de conduta; isto é, do quadro institucional (NORTH, 2018, p. 64).

De forma sintética, o Estado distribui e estrutura os direitos de propriedade (regras formais), fornecendo incentivos às escolhas individuais quanto ao tipo de aprendizado a ser adquirido, o que terá um impacto direto sobre a dotação de tecnologia de uma economia.

Em suma, para North, estudar o desenvolvimento econômico significa estudar o desenvolvimento institucional. Nesse sentido, Gala (2003) ofereceu uma síntese do modelo de desenvolvimento de North:

- O ambiente econômico e social dos agentes é permeado por incerteza;
- A principal consequência dessa incerteza são os custos de transação;

---

<sup>15</sup> Embora as instituições informais sejam de grande importância para se entender os processos econômicos, o presente trabalho foca nas instituições formais em função de um dos seus objetivos, que é estudar o papel das instituições econômicas formais no processo de crescimento econômico do Espírito Santo.

- Para reduzirem os custos de transação e coordenar as atividades humanas, as sociedades desenvolvem instituições, que são um *continuum* de regras formais e informais;
- O conjunto dessas regras pode ser encontrado na matriz institucional das sociedades, cuja dinâmica é *path dependent*;
- A partir dessa matriz, definem-se os estímulos para o surgimento de organizações que podem ser econômicas, sociais e políticas;
- Estas interagem entre si, com os recursos econômicos – que junto com a tecnologia empregada definem os custos tradicionais da teoria econômica – e com a própria matriz institucional – que define os custos de transação – e são, portanto, responsáveis pela evolução institucional e pelo desempenho econômico das sociedades ao longo do tempo.

À guisa de síntese, cabe pontuar porque o presente trabalho detalhou até agora mais as proposições da NEI de Douglass North do que as apresentadas do antigo institucionalismo e do neo-institucionalismo.<sup>16</sup> A opção pela abordagem da primeira corrente se dá por entender que ela oferece um arcabouço teórico e conceitual mais completo e propositivo para se entender as diferentes trajetórias de crescimento econômico entre regiões. Além disso, ela serve de base conceitual para os trabalhos aplicados realizados por Daron Acemoglu desde os anos 2000, conforme se verá na Subseção 2.2.3, e que têm sido replicados por diversos estudos no Brasil, o que será visto na Seção 2.3.

Assim, a partir dos anos 2000, diversos autores passaram a dar papel de destaque empírico para as instituições no processo de crescimento econômico, sobretudo a partir dos estudos de Douglass North, como bem destaca Durlauf (2020, p. 189): “Arguments on the relationship between institutions and growth have appeared throughout the history of economics. Nevertheless, the last two decades have seen

---

<sup>16</sup> O objeto dessa tese não é debater as diferenças teóricas, metodológicas e conceituais entre as abordagens do institucionalismo original, do neo-institucionalismo e da NEI. Para mais detalhes sobre essas diferenças, consultar: Langlois (1989), Hodgson (1993), Rutheford (1995), Conceição (2001) e Dequech (2002).

Institutions emerge as the touchstone of thinking on growth and economic development”. Nesse contexto, o trabalho de Daron Acemoglu tem se destacado, e os principais elementos dele serão apresentados na Subseção 2.2.3.

### 2.2.3 A abordagem institucional de Daron Acemoglu

Daron Acemoglu, pesquisador do *Massachusetts Institut of Technology* (MIT), tem centrado suas pesquisas em temas ligados a crescimento econômico, economia política e economia do trabalho. Esse autor frequentemente aborda a função das instituições em seus estudos, mas é difícil afirmar que ele seja filiado a alguma escola institucionalista.<sup>17</sup> A sua principal proposição nesse campo de pesquisa é que as instituições são os determinantes fundamentais do crescimento econômico de regiões numa perspectiva de longo prazo.

Na sua obra, o autor destaca o papel que as instituições de uma região têm como promotoras do crescimento econômico, destacando a sua capacidade de criar e garantir o ambiente propício ao crescimento (ACEMOGLU *et al.* 2005). Para o autor, o crescimento econômico consiste em determinantes aproximados (por exemplo, fatores de produção, inovação e acumulação de capital físico e humano) e determinantes fundamentais (geografia, cultura e instituições), em que as instituições de regiões exercem papel preponderante. As instituições levariam então a níveis mais elevados de produtividade, capital humano e capital físico, que reproduzem o crescimento econômico tal como é comumente mensurado – a partir do aumento do PIB *per capita* (ACEMOGLU *et al.* 2014).

---

<sup>17</sup> Ménard e Shirley (2014, p. 558), por exemplo, afirmam que: “Prominent mainstream economists who have incorporated institutions into their models, such as Acemoglu and Robinson (2012) and Djankov *et al.* (2003) do not see themselves and are not seen as new institutional economists and seldom trace their ideas to NIE’s founders such as Coase, North, or Williamson.” Por outro lado, Spithoven (2019) considera Acemoglu e Robinson como pesquisadores filiados à NEI. Por sua conexão mais alinhada ao *mainstream* da Economia, também não é possível associar Acemoglu e coautores ao pensamento evolucionário, na concepção de Veblen e seguidores. Todavia, não é objetivo do presente trabalho debater sobre a filiação teórica de Acemoglu e Robinson.

Geralmente, Acemoglu realiza seus estudos que envolvem aspectos institucionais a partir do conceito de instituições da abordagem novo-institucional de Douglass North.<sup>18</sup> Em Acemoglu *et al.* (2005), por exemplo, os autores citam North (1990, p. 3), que oferece a seguinte definição: “As instituições são as regras do jogo numa sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana”. Três características importantes das instituições são evidentes nesta definição, segundo Acemoglu e Robinson (2010): (1) são “concebidas humanamente”, o que contrasta com outras potenciais causas fundamentais, como fatores geográficos, que estão fora do controle humano; (2) são “as regras do jogo” que estabelecem “restrições” ao comportamento humano; (3) o seu principal efeito será através de incentivos.

Acemoglu, Johnson e Robinson (2005) fazem uma discussão detalhada sobre as circunstâncias em que as instituições são escolhidas e sobre os mecanismos pelos quais as instituições políticas e a distribuição de recursos influenciam a economia.

Esses autores propõem que as instituições econômicas – são aqueles aspectos das regras de uma sociedade que dizem respeito às transações econômicas como, por exemplo, proteção dos direitos de propriedade, o funcionamento e a imparcialidade do sistema judicial, os arranjos financeiros que determinam como indivíduos e empresas podem tomar dinheiro emprestado e os regulamentos que determinam o custo de entrar em uma nova linha de negócios ou uma nova ocupação – são relevantes na determinação do crescimento econômico no longo prazo, pois moldam os incentivos dados aos agentes na sociedade, influenciam investimentos em capital físico, em capital humano e em tecnologia, e a organização da produção. Essas instituições não somente determinam o desempenho da economia, mas, também, a distribuição de recursos no futuro.

Acemoglu *et al.* (2005) argumentam, ainda, que a distribuição de poder político é, igualmente, endógena. Os autores distinguem entre poder político *de jure* e *de facto*.

---

<sup>18</sup> Vide os seguintes textos: Acemoglu *et al.* (2005), Acemoglu e Robinson (2010), Acemoglu e Robinson (2012). Em todos esses trabalhos, Acemoglu e coautores empregam o conceito de instituições de Douglass North.

O poder político *de facto* é a fonte primária do poder e consiste na capacidade que um grupo tem de impor sua vontade sobre os demais pelo uso da força. Já o poder político *de jure* é aquele que foi alocado ao grupo que o detém através do sistema político sem a necessidade do uso da força, mas de arranjos sociais ou políticos aos quais cabe a alocação deste poder. Esses arranjos são as instituições políticas. Por meio desses conceitos podemos entender um papel da democracia como a instituição política que tem a capacidade de alocar o poder político *de jure*, provendo-o em maior medida aos grupos majoritários. O fato de que a democracia favorece os interesses da maioria é mera consequência dessa alocação do poder *de jure*.

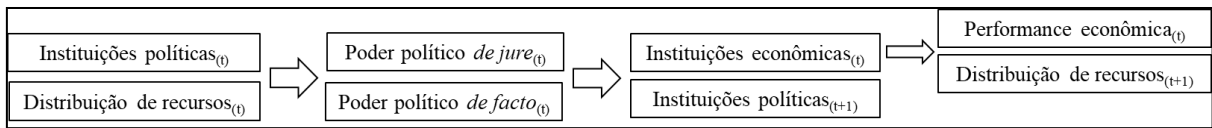
Contudo, o poder político não é determinado exclusivamente pelas instituições políticas. Um indivíduo pode possuir poder político, mesmo que esse não lhe seja atribuído pelas instituições políticas. Essa segunda classificação do poder político – poder político *de facto* – depende primordialmente da distribuição de recursos, uma vez que os grupos que dispõem de recursos econômicos têm maior facilidade em resolver seus problemas coletivos e impor suas vontades à sociedade.

Como as instituições políticas, bem como as instituições econômicas, são frutos de escolhas coletivas, surge uma tendência inercial. As instituições políticas atribuem determinado poder político *de jure* aos agentes ou grupos, que passam a influenciar a evolução dessas instituições. Tais grupos irão, geralmente, optar pela manutenção das instituições que lhes concedem poder, levando à persistência das instituições políticas vigentes (ACEMOGLU *et al.*, 2005).

Entretanto, o poder político *de facto* pode ocasionar mudanças nessas instituições. A distribuição de poder político *de facto*, determinada primordialmente pela distribuição dos recursos econômicos, pode simplesmente modificar a forma como funcionam as instituições políticas existentes. Ou seja, a estrutura de poder *de facto* pode influir sobre a forma como as leis estabelecidas são ou não respeitadas.

Acemoglu *et al.* (2005) propõem uma representação esquemática para sintetizar todas as conexões descritas anteriormente:

Figura 1 - Dinâmica das instituições políticas e econômicas



Fonte: Acemoglu *et al.* (2005, p. 6).

Enquanto as instituições políticas determinam o poder político *de jure* (formal) na sociedade, a distribuição de recursos influencia a alocação de poder político *de facto* (efetivo). Essas duas fontes de poder político, por sua vez, afetam as escolhas de instituições econômicas e a evolução futura das próprias instituições políticas. As instituições econômicas determinam o desempenho da economia, tanto em termos de crescimento como em termos de distribuição de recursos em  $t+1$ . Embora as instituições econômicas sejam determinantes fundamentais do crescimento econômico, elas são endógenas e moldadas pelas instituições políticas e pela distribuição de riquezas da sociedade (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2005).

Já em *Por Que as Nações Fracassam*, Acemoglu e Robinson (2012) tentam responder à seguinte questão: como explicar a grande divergência ocorrida por alguns (poucos) países a partir do século XIX? Para responder, eles constroem dois conceitos: instituições extrativistas e instituições inclusivas. A diferença entre ambas se dá em relação às liberdades e direitos que os indivíduos detêm, criando, no primeiro caso, maus incentivos e no segundo, bons incentivos. As sociedades que foram capazes de fazer a transição de instituições extrativistas para instituições inclusivas foram aquelas que, por consequência, mais se desenvolveram economicamente.

Acemoglu e Robinson (2012) fazem um recorte das instituições em econômicas e políticas, que se dividem entre inclusivas e extrativistas. As instituições econômicas inclusivas foram definidas pelos autores da seguinte forma:

Instituições econômicas inclusivas, como as encontradas na Coreia do Sul ou nos Estados Unidos, são aquelas que possibilitam e estimulam a participação da grande massa da população em atividades econômicas que façam o melhor uso possível de seus talentos e habilidades e permitam aos indivíduos fazerem as escolhas que bem entenderem (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, p. 58).

Os autores puseram no centro da definição de instituições econômicas inclusivas a realização plena do potencial dos indivíduos, a autorrealização. Portanto, não basta a liberdade de troca, o livre mercado. Instituições econômicas inclusivas compreendem outros elementos que permitem a integração de toda a população à economia, criando mercados inclusivos. Assim:

Para serem inclusivas, as instituições econômicas devem incluir segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial e uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam realizar intercâmbios e estabelecer contratos, além de possibilitar o ingresso de novas empresas e permitir a cada um escolher sua profissão (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, p. 59).

A segurança da propriedade privada suscita o tema dos direitos de propriedade, tão caro a Douglass North. Para que as instituições econômicas inclusivas promovam a prosperidade, são necessários direitos de propriedade seguros. A defesa dos direitos de propriedade, bem como a provisão de serviços públicos, a garantia da lei e da liberdade de formar contratos evidenciam o papel do Estado nesta teoria.<sup>19</sup>

Essa definição de Estado é particularmente importante em Acemoglu e Robinson (2012) porque, segundo eles, o monopólio da violência exige a centralização política do poder do Estado, e sem esta centralização não é possível a existência de instituições inclusivas. Havendo a centralização, o Estado poderá “impor a ordem, impedir roubos e fraudes e fazer valer contratos entre partes privadas” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 59). Além disso, os autores destacam o papel da provisão de serviços públicos em sua complementaridade aos mercados e na garantia da estabilidade social:

Para ter seu bom funcionamento garantido, a sociedade requer também outros serviços públicos: estradas e uma rede para o transporte de bens; infraestrutura pública para que a atividade econômica tenha condições de florescer; algum tipo de regulamentação básica para a prevenção de fraudes e má conduta, sobretudo por parte das autoridades. Embora muitos dos serviços públicos possam ser prestados pelos mercados e por cidadãos particulares, o grau de coordenação necessário para seu funcionamento em

---

<sup>19</sup> Como foi visto na Subseção 2.2.2 sobre a abordagem neo-institucionalista, Chang (2011) tem uma visão diferente sobre direitos de propriedade em relação a North e a Acemoglu. Para Chang, diferentemente de North e de Acemoglu, as instituições mais eficientes seriam o produto de economias com um elevado grau de desenvolvimento, o que permitiria, por exemplo, a implementação de direitos de propriedade eficientes.

larga escala, em geral, requer a intervenção de uma autoridade central. Assim, o Estado apresenta vínculos inexoráveis com as instituições econômicas, como impositor da lei e da ordem, da propriedade privada e dos contratos, e em geral como prestador fundamental de serviços públicos. As instituições econômicas inclusivas precisam do Estado e dele fazem uso (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 59-60).

Cabe frisar que a política tem destacado papel na teoria proposta por Acemoglu e Robinson (2012). Os autores entendem que é por meio da política que as instituições (inclusivas ou extrativistas) são escolhidas e sustentadas. Quando a política permite, países adotam instituições inclusivas que organizam a sociedade de maneira eficiente, alcançando o desenvolvimento econômico. Do contrário, há uma escolha pelo subdesenvolvimento: quem detém o poder adota instituições extrativistas que perpetuam a pobreza da maioria em favor da manutenção do poder e riqueza de uma minoria (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Os autores entendem que as escolhas de políticas públicas são feitas de acordo com os constrangimentos institucionais que as elites enfrentam. Assim, se as instituições não promoverem constrangimentos, as elites escolherão políticas que empobrecem a população caso isto signifique o enriquecimento delas (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Não é a ignorância o que explica o subdesenvolvimento, mas a atuação política, que desenha as instituições políticas e econômicas em uma sociedade. O trecho abaixo ilustra a proposição dos autores tomando o exemplo da China:

A China, por exemplo, é um dos países que substituíram as políticas econômicas conducentes à pobreza e à fome de milhões por outras de estímulo ao crescimento econômico. Entretanto, [...] isso não se deu porque o Partido Comunista chinês finalmente compreendeu que a propriedade coletiva das terras agrícolas e da indústria constituíam péssimos incentivos econômicos. Assim, Deng Xiaoping e seus aliados, que não eram menos egocêntricos que seus adversários, mas tinham outros interesses e objetivos políticos, derrotaram seus poderosos oponentes no Partido Comunista e planejaram uma espécie de revolução política mudando radicalmente a liderança e a direção do partido. Suas reformas econômicas, que criaram incentivos de mercado à agricultura, e posteriormente à indústria, foram consequências dessa transformação política. Foi a política que determinou a passagem do comunismo para os incentivos de mercado na China, não orientações melhores ou um melhor entendimento do funcionamento da economia (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 53).

Por outro lado, instituições econômicas extrativistas são o extremo oposto das inclusivas. Seu objetivo é extrair renda da população e transferi-las para as elites detentoras do poder político. Acemoglu e Robinson (2012) identificaram os

mecanismos pelos quais essa extração ocorre: a falta de proteção aos direitos de propriedade, que são agredidos através da expropriação e da sobretaxação; a criação de barreiras alfandegárias; a supressão do funcionamento dos mercados; a dificuldade para criar empresas; a dificuldade para registrar patentes; o baixo investimento em serviços públicos e tudo mais que possa limitar a concorrência de modo a gerar renda.

Já as instituições políticas inclusivas permitem a distribuição do poder pela sociedade ao mesmo tempo em que impõem restrições ao seu uso, que não é exercido por poucos, mas por vários atores, de vários grupos, em uma ampla coalizão (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Apesar do poder desconcentrado, ele demanda centralização, o que significa que o Estado possui o monopólio da violência. Sem centralização o Estado não é capaz de cumprir com suas funções, principalmente funções complexas como aquelas que cabem às instituições políticas e econômicas inclusivas.

Em Acemoglu e Robinson (2012) a centralização política tem consequências variadas. Por um lado, pode levar a uma demanda incipiente por pluralismo; por outro, pode levar ao absolutismo. É condição *sine qua non* para a existência de instituições inclusivas e característica típica de sociedades que as possuem, pois os autores sugerem que em sociedades sob instituições extrativistas, a centralização, além de limitada, necessariamente não perdura; mas também é fundamental para o crescimento econômico sob instituições extrativistas.

Por outro lado, as instituições políticas extrativistas são aquelas engendradas para que o poder seja concentrado nas mãos da elite de maneira que seu exercício sofra poucas restrições. A massa da população se encontra desprovida da capacidade tanto de demandar do Estado quanto de participar do processo decisório. No limite, quando o poder tiver distribuição “estreita e irrestrita”, tem-se instituições políticas absolutistas, como as da Coreia do Norte, por exemplo. Uma vez que possuam tamanho poder, as elites estruturam instituições econômicas extrativistas, promovendo a extorsão do resto da sociedade (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Acemoglu e Robinson (2012), assim como visto na abordagem de North (2005) na Subseção 2.2.2, creditam muita importância ao processo de mudança institucional como fator relevante para a trajetória econômica de uma região. Diferente de North (2005), que indica que a mudança institucional se deve a mudança nos preços relativos e a mudança nas preferências – o que apresenta novas oportunidades para as organizações, que podem alterar sua relação de insumos e produtos, ou empreender esforços para alterar a matriz institucional –, Acemoglu e Robinson (2012) colocam ênfase no papel da política, pois entendem que é por meio de sua atuação que as instituições são escolhidas ou sustentadas. Isto é, quando a política possibilita, regiões adotam instituições inclusivas que organizam a sociedade de maneira eficiente, alcançando o desenvolvimento econômico.

Há uma forte sinergia entre as instituições econômicas e políticas. As instituições políticas extrativistas concentram poder nas mãos de uma pequena elite e impõem poucas restrições ao exercício de seu poder. As instituições econômicas são então, em geral, estruturadas por essa elite, de modo a extorquir recursos do restante da sociedade. As instituições econômicas extrativistas, assim, naturalmente acompanham suas congêneres políticas. Com efeito, sua sobrevivência será inerentemente dependente de instituições políticas extrativistas. As instituições políticas inclusivas tenderiam a erradicar as instituições econômicas que expropriam recursos da maioria, erguem barreiras alfandegárias e suprimem o funcionamento dos mercados de modo que apenas uns poucos deles se beneficiam (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 64).

Esse conceito de mudança institucional em Acemoglu e Robinson (2012) será fundamental para explicar no Capítulo 4 as mudanças vivenciadas pela sociedade capixaba a partir de 2003. Nesse contexto, um círculo vicioso no qual instituições extrativas tendiam a se conservar foi quebrado por meio da articulação política, o que possibilitou com que instituições inclusivas florescessem.

Em suma, Acemoglu e Robinson (2012) evidenciaram que as nações que permanecem pobres atualmente assim o são porque têm uma estrutura institucional extrativista, o que, por conseguinte, impede-lhes de promover os incentivos capazes de nutrir o investimento e a inovação, bem como estruturar Sistemas Nacionais e Regionais de Inovação (SNIs e SRIs) eficientes, tópicos que serão abordados nas Seções 2.4 e 2.5 deste capítulo. Outra conclusão importante do trabalho dos autores diz respeito à impossibilidade de se impor a prosperidade de cima para baixo: dar

instruções aos países pobres sobre quais princípios econômicos devem ser adotados não os fará superar a pobreza.

Acemoglu e Robinson (2012) reconhecem que sua teoria tem capacidade limitada de prever o futuro de sociedades específicas, de predizer quais nações irão superar o subdesenvolvimento. Como a teoria por eles proposta tem entre seus pilares o papel da interação das instituições de cada sociedade (e suas peculiaridades) com as contingências históricas, fica claro que os rumos que cada sociedade pode tomar são imprevisíveis, como é a própria história. Contudo, ela permite afirmar as pré-condições necessárias para aquelas sociedades que vierem a fazer a transição: não há crescimento econômico no longo prazo sem instituições inclusivas.

Tomando como premissa esses elementos conceituais e teóricos apresentados anteriormente sobre as instituições e o seu papel no crescimento econômico, a Seção 2.3 apresentará revisão da literatura empírica sobre instituições e crescimento econômico.

### 2.3 REVISÃO DA LITERATURA EMPÍRICA SOBRE INSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL A PARTIR DA ABORDAGEM DE ACEMOGLU

A relação entre instituições e crescimento econômico também tem sido analisada sob a abordagem da Economia Regional, ramo da Ciência Econômica que estuda as disparidades econômicas e sociais entre regiões. Segundo Mendes (2022), é possível dividir as explicações para as desigualdades regionais no Brasil em três grupos:<sup>20</sup> (a) a tradicional visão “cepalina” de atraso econômico (SUDENE, 1967); (b) a visão focada na diferença de capital humano entre as regiões (BARROS, 2011); (c) a visão institucionalista, que atribui o atraso às condições históricas de formação econômica

---

<sup>20</sup> Monastério (2009) faz uma interessante resenha sobre os diferentes significados para os termos “disparidades regionais”, “desigualdades regionais”, “desequilíbrios regionais” e “problemas regionais” usados na literatura econômica brasileira. Como não é objeto do presente trabalho debater essas questões, tais termos serão empregados como sinônimos.

e social, apontando dificuldade para mudar instituições construídas para perpetuar os privilégios da elite econômica. Dado o objeto da tese, que é entender o papel das instituições na trajetória econômica do Espírito Santo, o recorte dessa Seção 2.3 recai sobre a visão institucionalista, com foco nos estudos que aplicam os conceitos de Daron Acemoglu.

Figueirêdo (2006), por exemplo, analisou as teorias de crescimento econômico e suas interfaces com a teoria econômica regional. Argumentou que para reduzir as desigualdades regionais, a política econômica regional deveria focar no aumento do investimento em capital físico e em capital humano das regiões mais pobres. Contudo, de acordo com Figueirêdo (2006, p. 136): “(...) qualquer esforço de aumentar o investimento pode ser mitigado pela ausência de um ambiente institucional que lhe seja favorável. A evidência mostra que instituições, ambiente político e cultura são importantes para a capacidade das regiões de gerar riqueza *per capita*.”

O consenso é que a qualidade institucional importa, e que importa muito, como explicação dos caminhos econômicos divergentes dos territórios subnacionais em praticamente todos os âmbitos econômicos (KETTERER; RODRÍGUEZ-POSE, 2018). No geral, as diferenças na qualidade institucional entre os territórios podem ser consideradas hoje tão importantes quanto, se não mais importantes, que as variações nas dotações de capital físico e humano e na capacidade de inovação para o crescimento econômico de cidades e regiões (RODRÍGUEZ-POSE; KETTERER, 2019). Diretamente, as instituições afetam a capacidade dos atores econômicos de interagir em um determinado local, impactando no crescimento econômico, emprego e produtividade, entre outros fatores econômicos (GANAU; RODRÍGUEZ-POSE, 2019).

Depois dessa contextualização mais ampla sobre relação entre instituições e crescimento econômico na Economia Regional, o objetivo do restante dessa Seção é resenhar os principais estudos empíricos sobre a importância das instituições para o Brasil, especialmente suas regiões, estados e municípios.

No caso de estudos sobre as (i) grandes regiões, (ii) análise comparativa de estados e (iii) investigação regional de um estado (Rio Grande do Sul) do Brasil, nesta ordem, os seguintes textos merecem destaque: (i) Nakabashi (2020); (ii) Menezes-Filho *et al.* (2006) e Funari (2017); (iii) Arend e Cário (2005).

(i) Nakabashi (2020) realizou uma análise da qualidade institucional no crescimento das regiões brasileiras, utilizando dados do primeiro censo (1872) como instrumento para controlar para os problemas de causalidade reversa, erros de mensuração e omissão de variável relevante. O trabalho empregou a técnica de Mínimos Quadrados Ordinários em Dois Estágios (MQO2E) para mensurar o impacto da qualidade institucional no PIB *per capita* de 2000, das regiões brasileiras. Os resultados empíricos sugerem que as instituições são cruciais no crescimento regional e que o principal canal é via produtividade.

(ii) Menezes-Filho *et al.* (2006) utilizaram a qualidade das instituições e elementos históricos (dados de escravidão, a alfabetização e o acesso ao voto dos séculos XVII e XVIII) para examinar os determinantes das diferenças de PIB *per capita* entre os estados brasileiros para o ano de 2000. Eles empregaram uma abordagem empírica de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para testar a hipótese de que as condições geográficas dos diferentes estados geraram um conjunto de instituições e políticas que visavam a preservar a desigualdade, acabando por reduzir o crescimento econômico nos estados mais desiguais. Apesar do reduzido número de observações, as correlações observadas entre essas variáveis e a regressão estimada mostraram-se consistentes com estas hipóteses.

Funari (2017) teve como objetivo investigar as consequências históricas da desigualdade e do papel das instituições. Ele construiu as variáveis de desigualdade econômica (índice de Gini para distribuição de terras) e uma variável *proxy* para a concentração política (o percentual de eleitores elegíveis) para os estados de Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul a partir de dados do Censo de 1920. Os estados foram especificamente escolhidos por suas diferentes experiências coloniais, que provavelmente moldaram seus ambientes institucionais *de facto*. O

autor fez estimativas via MQO tentando identificar se as variáveis do passado (1920) afetavam a desigualdade no presente (2000).

Os resultados encontrados por Funari (2017) foram: primeiro, não existia quase nenhuma correlação entre o Gini de terra e o percentual de eleitores elegíveis nos municípios brasileiros em 1920. Segundo, existia uma relação positiva entre desigualdade no início do século XX e resultados de desenvolvimento em 2000 para os estados de Minas Gerais e São Paulo. Já Pernambuco não apresentou indícios de relação significativa entre desigualdade econômica e resultados de desenvolvimento a longo prazo, enquanto a evidência para o Rio Grande do Sul, foi que a relação era negativa. Terceiro, não se encontrou nenhuma relação significativa robusta entre desigualdade política e resultados de desenvolvimento a longo prazo. Em quarto lugar, os efeitos da desigualdade econômica foram em grande parte devido à concentração de terra entre proprietários.

(iii) Arend e Cário (2005) apresentaram uma interpretação para o entendimento do processo de desequilíbrio regional do Rio Grande do Sul com base na teoria institucionalista de Douglass North. Por meio dessa teoria, eles argumentaram que se originaram, neste estado, duas distintas trajetórias dependentes: uma dinâmica e outra não, determinadas amplamente pelas instituições de cada região presentes no percurso original, que produziram estruturas industriais particulares, capazes de explicar o desequilíbrio regional contemporâneo. Parte-se do princípio de que, durante a República Velha (1889-1930), período em que se materializou o capitalismo no Rio Grande do Sul, as metades Norte e Sul consolidaram bases institucionais (econômicas, políticas, ideológicas e culturais) distintas, que se perpetuaram ao longo do século XX, determinando o consequente desempenho econômico de ambas e o próprio desenvolvimento industrial regional.

No caso de estudos sobre os municípios do Brasil os seguintes trabalhos merecem destaque: Naritomi *et al.* (2012), Pereira *et al.* (2012), Nakabashi *et al.* (2013), Leivas *et al.* (2015), Niquito *et al.* (2018), Leão *et al.* (2020), Pereira *et al.* (2021) e Suzuki *et al.* (2022).

Naritomi *et al.* (2012) analisaram os determinantes das instituições locais no Brasil, no ano 2000, estimando modelos por meio de MQO2E. Eles mostraram que a qualidade institucional e distribuição de terras foram parcialmente herdadas das histórias coloniais vivenciadas por diferentes áreas do país. O ciclo da cana-de-açúcar – caracterizado por uma sociedade oligárquica – estava associado com mais desigualdade na distribuição de terra. Já o ciclo do ouro – caracterizado por uma presença fortemente ineficiente do Estado português – estava associado a pior governança e acesso à justiça. Os autores não encontraram efeitos semelhantes para um ciclo pós-colonial (café).

Pereira *et al.* (2012) estudaram o caso dos municípios do Paraná, usando dados do ano 2000, e estimando modelos por meio de MQO2E. Eles constataram que as instituições são relevantes para explicar o diferencial de renda nos municípios paranaenses, ou seja, quanto melhores as instituições de cada município, maior a sua renda.

Nakabashi *et al.* (2013) avaliaram os efeitos que as instituições exercem sobre o nível de PIB *per capita* dos municípios brasileiros, no ano 2000, usando MQO2E. A *proxy* para qualidade institucional foi o Indicador de Qualidade Institucional Municipal (IQIM), elaborado pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). As variáveis instrumentais utilizadas para mensurar a qualidade institucional dos municípios foram: i) latitude; ii) temperatura média anual; iii) média de chuvas anual; e iv) fracionamento étnico. Os resultados do estudo mostraram que a diferença nas instituições municipais é elemento crucial para se entender a diversidade de renda *per capita* entre os municípios, mesmo considerando que o Brasil é uma região em que as macroinstituições não mudam.<sup>21</sup>

Leivas *et al.* (2015) verificaram a importância da geografia em termos relativos para o desempenho econômico dos municípios brasileiros, entre o período de 2000 a 2010.

---

<sup>21</sup> Por macroinstituições entende-se: sistema político, índices de democratização, risco de expropriação de investimento privado estrangeiro, sistema judiciário, restrições ao poder executivo, tradição jurídica, entre outros. A literatura especializada usa indicadores que buscam mensurar essas variáveis para comparar instituições entre países.

Reconhecendo a importância das instituições para o crescimento, os autores mostraram que a geografia das instituições também é relevante. Para tanto, os autores adotaram o modelo *Spatial Durbin*, que, além de lidar com o problema da dependência espacial, permite avaliar as externalidades institucionais. Os resultados sugeriram que municípios que possuem vizinhos com maior qualidade institucional apresentaram pior desempenho em termos de crescimento econômico.

Niquito *et al.* (2018) investigaram o papel das instituições e do capital humano no crescimento econômico dos municípios brasileiros. Eles usaram dados *cross-section* do IQIM para 2000, escolaridade média acima de 25 anos para 2010 e renda domiciliar *per capita* para 2010, para estimar regressões por MQO2E usando proporção de negros e pardos em 1872 e a razão entre professores e população em 1996 como instrumentos. Foram encontradas evidências robustas de que a qualidade institucional tem efeito sobre a renda *per capita*, mas não foram encontradas evidências robustas sobre o papel do capital humano sobre a renda *per capita*.

Já Pereira *et al.* (2021) testaram os impactos diretos e indiretos das instituições no crescimento da produtividade, controlando para capital humano, capital físico e crescimento da demanda, nos municípios brasileiros. Os autores usaram dados de 2000, para o IQIM, dados de 1996, para índice de Gini de concentração de terras, outra variável usada para medir qualidade institucional e, dados de 2000, do valor adicionado *per capita* da indústria como *proxy* da produtividade. Os autores usaram as técnicas de MQO e MQO2E, empregando variáveis geográficas como instrumento. O principal resultado encontrado foi que nos municípios com instituições inclusivas e com maior nível de capital humano, o crescimento da produtividade responde mais fortemente que o crescimento da demanda.

Suzuki *et al.* (2022) estudaram a heterogeneidade espacial do relacionamento entre qualidade institucional e crescimento e desenvolvimento econômico dos municípios brasileiros. Os autores usaram dados do IQIM, PIB *per capita*, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e média de escolaridade para o ano 2000. Como metodologia, os autores utilizaram o método de análise espacial de Regressão Ponderada Geograficamente (RPG), em dois estágios. Os principais resultados

encontrados foram: i) instituições inclusivas aumentam o IDH, o PIB *per capita* e a escolaridade média; ii) a análise espacial mostrou que o efeito da qualidade institucional no desempenho econômico é heterogêneo; iii) os ciclos do ouro e do açúcar influenciaram a formação inicial de instituições em apenas parte dos municípios brasileiros.

Em síntese, alguns pontos dessa literatura empírica sobre a relação entre instituições e crescimento econômico no Brasil merecem destaque: i) os objetos de análise são diversos, variando desde estudos comparativos de macrorregiões e estados até municípios – tanto numa perspectiva nacional, como numa perspectiva dentro de uma Unidade da Federação específica –, o que é positivo, mas não exaustivo, dada a diversidade histórica e institucional dos estados e municípios brasileiros; ii) a maioria dos estudos utiliza dados mais recentes disponíveis para se mensurar a qualidade institucional, desconsiderando eventuais impactos de fatos e dados históricos, o que é um elemento importante na metodologia da abordagem institucional; iii) o IQIM é a variável mais usada para mensurar a qualidade das instituições e ele tem se portado bem nos testes empíricos realizados; iv) muitas das pesquisas empregam a técnica do MQO2E, que trata do problema da endogeneidade das instituições; v) parte substancial dos trabalhos investiga os impactos das instituições na renda *per capita*, focando, portanto, em crescimento econômico.

Outra característica importante dos trabalhos apresentados anteriormente é o aspecto institucional investigado e sua respectiva origem conceitual. Conforme descrito no Quadro 1 esses estudos empregam o conceito de instituições *de facto* e instituições *de jure*, que remetem a Acemoglu *et al.* (2005), bem como o conceito de instituições inclusivas presente em Acemoglu e Robinson (2012).<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Outros estudos também são relevantes para se entender como questões institucionais afetam o desenvolvimento econômico nas regiões brasileiras como Mattos *et al.* (2012), Santana e Barreto (2016), Ribeiro *et al.* (2017), Leão *et al.* (2020) e Nakabashi (2020). Contudo, por não empregarem variáveis institucionais que remetem aos trabalhos de Acemoglu *et al.* (2005) nem Acemoglu e Robinson (2012), tais estudos não foram considerados como referências para o presente trabalho.

Quadro 1 – Aspectos institucionais nos estudos empíricos sobre o Brasil

Trabalhos aplicados ao Brasil	Aspecto institucional investigado	Origem conceitual
Naritomi <i>et al.</i> (2012)	Instituições <i>de facto</i>	Acemoglu <i>et al.</i> (2005)
Pereira <i>et al.</i> (2012)	Instituições <i>de facto</i> e instituições <i>de jure</i>	Acemoglu <i>et al.</i> (2005)
Nakabashi <i>et al.</i> (2013)	Instituições <i>de facto</i>	Acemoglu <i>et al.</i> (2005)
Leivas <i>et al.</i> (2015)	Instituições <i>de facto</i>	Acemoglu <i>et al.</i> (2005)
Niquito <i>et al.</i> (2018)	Instituições <i>de facto</i>	Acemoglu <i>et al.</i> (2005)
Pereira <i>et al.</i> (2021)	Instituições inclusivas	Acemoglu e Robinson (2012)
Suzuki <i>et al.</i> (2022)	Instituições inclusivas	Acemoglu e Robinson (2012)

Fonte: elaboração própria.

Portanto, apesar da expansão da literatura empírica sobre a relação entre instituições e crescimento econômico no Brasil nos últimos anos, ainda existem perguntas sem resposta e, conseqüentemente, um vasto campo de pesquisa sobre o tema. No caso do Espírito Santo e dos municípios capixabas, objetos de pesquisa desta tese, é preciso avançar no entendimento das diferenças entre os papéis das instituições no seu desempenho econômico, o que será feito no Capítulo 4, para o caso do estado e dos municípios capixabas.<sup>23</sup>

## 2.4 INSTITUIÇÕES, ECONOMIA DO CONHECIMENTO E SISTEMAS DE INOVAÇÃO: LIGANDO AS ABORDAGENS DOS AUTORES NEO-SCHUMPETERIANOS À DE ACEMOGLU

Por meio da abordagem de Daron Acemoglu, vista na Seção 2.3, e da abordagem neo-schumpeteriana (o que será vista nesta Seção 2.4), são identificados um conjunto de princípios teóricos e analíticos que aceitam que as análises de realidades nacionais e regionais apresentam especificidades que precisam ser identificadas e analisadas. Caminhos, rotas e formas de desenvolvimento econômico dificilmente são compatíveis e comparáveis, visto que em cada país, região ou localidade, interagem

---

<sup>23</sup> Vale ressaltar a importância de trabalhos neo-institucionalistas como o de Ha-Joon Chang, que iluminam aspectos interessantes da trajetória institucional de países e regiões rumo ao desenvolvimento econômico, mas que para se entender a virada institucional ocorrida no Espírito Santo a partir de 2003, um dos objetivos principais da tese, trabalhos como os inspirados em Daron Acemoglu e coautores são os mais indicados, como a resenha da Seção 2.3 mostrou.

uma série de fatores de natureza não só econômica, mas também social, política e cultural, que, ao longo do tempo, se moldam de forma específica e única. Estes diversos fatores “(...) influem na constituição de uma rede institucional, estabelecendo formas específicas e locais do padrão de desenvolvimento que ali tem lugar” (CONCEIÇÃO, 2002, p. 179).

Uma análise institucional de determinada realidade deve, fundamentalmente, além das variáveis vistas na Seção 2.3, levar em conta a relação do país, região ou local com o paradigma tecnológico em vigor ou em formação; deve conter alguma reflexão sobre o padrão organizacional das firmas existentes (hierarquizado ou não); deve conter elementos que descrevam os custos de transação vigentes (que influem na estrutura de governança das firmas); e deve contemplar alguma descrição das formas institucionais vigentes relacionadas com estas questões. Dessa forma, Conceição (2002) ressalta que alguns dos conceitos produzidos pelos antigos institucionalistas, pelos neo-institucionalistas, pela NEI e pelos neo-schumpeterianos são importantes contribuições para a compreensão de fenômenos locais de desenvolvimento econômico. Dado o objeto do presente trabalho, o foco é em Daron Acemoglu, como já mostrado, e dos autores neo-schumpeterianos, a partir desta Seção 2.4.

Segundo Acemoglu e Robinson (2012), um aspecto fundamental das instituições econômicas inclusivas é a viabilização do crescimento econômico por meio da tecnologia, da educação e do conhecimento. No que tange à educação e conhecimento, as instituições inclusivas trabalham de duas formas: primeiro, há investimento em educação e na busca por conhecimento. Segundo, como há liberdade, os indivíduos têm incentivos a buscar qualificação e conhecimento como forma de explorar as oportunidades econômicas. Segundo os autores:

Intimamente ligados à tecnologia estão a educação, as habilidades, as competências e o *know-how* dos trabalhadores, adquiridos em escolas, em casa, no trabalho. Somos muito mais produtivos do que há um século, não só graças à melhor tecnologia, personificada pelas máquinas, mas também ao maior conhecimento da força de trabalho. Nem toda a tecnologia do mundo seria de grande utilidade sem profissionais que soubessem como operá-la. Contudo, as habilidades e competências implicam mais que a mera capacidade de fazer funcionar equipamentos; são a educação e as competências da força de trabalho que geram o conhecimento científico sobre o qual se ergue o nosso progresso e que permite a adaptação e a

adoção dessas tecnologias nas mais diversas linhas de negócios. [...] Aqui vemos a importância das instituições econômicas que criam uma igualdade de oportunidades (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 61).

Já a mudança tecnológica é fruto da inovação, e as instituições inclusivas fomentam a inovação através da destruição criativa.<sup>24</sup> Como afirmam os autores:

O crescimento econômico e a mudança tecnológica são acompanhados do que o grande economista Joseph Schumpeter chamou de “destruição criativa”: substituem o velho pelo novo. Novos setores atraem e desviam recursos dos antigos. Novas empresas absorvem os negócios daquelas já estabelecidas. Novas tecnologias tornam obsoletas as competências e equipamentos existentes. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 66).

As instituições econômicas inclusivas têm como grande trunfo a capacidade de prover incentivos ao investimento em capital físico, em capital humano e, sobretudo, em inovação. Essa última explica grande parte da enorme riqueza produzida desde a 1ª Revolução Industrial (por volta de 1760 a 1840) e é, inclusive, a explicação que os autores dão para a grande desigualdade entre países hoje, pois se tornaram ricos aqueles que foram capazes de aproveitar as oportunidades geradas por essa revolução, sendo que, obviamente, a capacidade de aproveitá-las dependeu das instituições que cada país possuía à época. Instituições inclusivas fomentam a inovação porque permitem o acesso aos mercados, onde ocorrem os ganhos econômicos da exploração das novas tecnologias. Mas, ainda mais importante, as instituições inclusivas fomentam a inovação porque protegem os direitos de propriedade, inclusive, a propriedade intelectual.

Já a escola neo-schumpeteriana considera a mudança técnica como centro do processo explicativo do desenvolvimento das firmas e marco para análises de desempenho econômico, e, conseqüentemente, para o entendimento dos desequilíbrios econômicos nacionais e regionais (DOSI *et al.* 1994). Os processos de busca, rotinas, seleção, aprendizado que cercam a atividade inovativa ocorrem num ambiente dinâmico, incerto e diversificado, podendo conferir distintas trajetórias (NELSON; WINTER, 1982). Os neo-schumpeterianos, mesmo centrados na mudança

---

<sup>24</sup> Todo esse processo capitalista no qual o antigo é destruído e dá lugar ao novo através da competição foi denominado por Schumpeter (1942) como “destruição criativa”.

técnica, consideram importante o papel das instituições, pois elas podem definir padrões ou trajetórias de desenvolvimento econômico distintos (NELSON; SAMPAT, 2001).

Nesse sentido, Nelson e Sampat (2001) apresentam uma importante proposta da escola neo-schumpeteriana sobre a relação entre crescimento econômico, tecnologia e instituições. Normalmente, os economistas usam o termo tecnologia para designar procedimentos que precisam ser feitos para se obter certos resultados. Nessa linha, a tecnologia pode ser entendida como "física"; já a forma como o trabalho é dividido e coordenado constitui a tecnologia "social". Todas as atividades econômicas envolvem tanto tecnologias físicas como sociais, em que a produtividade e a efetividade de uma dada atividade são determinadas por ambas. As tecnologias sociais amplamente empregadas na economia são capacitadas ou restringidas por leis, normas, expectativas, estruturas de governança, e por mecanismos, costumes e modos de organização e de transação.

Como crescimento econômico, para Nelson e Sampat (2001), envolve a coevolução de tecnologias físicas e sociais, então as instituições são decisivas para seu efetivo avanço. Algumas instituições podem gerar condições sobre as quais os avanços tecnológicos possam ocorrer e outras sustentam o desenvolvimento de novas tecnologias fundamentais para a direção do crescimento. Porém, como o processo de crescimento e de avanço tecnológico ocorre sob incerteza, as instituições podem até mesmo atrapalhar o respectivo avanço, se não houver coordenação e estratégias adequadas em relação à orientação do paradigma tecnológico vigente.

Dessa maneira, na visão de Acemoglu e dos neo-schumpeterianos, deve-se considerar os aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos na análise do processo de crescimento econômico. Assim, atribui-se às diferentes performances econômicas de regiões a natureza de suas instituições e sua capacidade de inovar. Contudo, uma inovação requer um rearranjo institucional, como tratado pela análise evolucionária neo-schumpeteriana. E as instituições também podem motivar determinado arranjo a inovar, como é abordado pelos institucionalistas. Assim, o processo de desenvolvimento econômico, então, é ou originado pelas instituições e

pela mudança institucional, pois estas induzem às inovações tecnológicas, ou, o inverso, uma vez que inovações requerem mudança institucional.

Com isso, o desenvolvimento econômico pode ser visto como sinônimo da configuração das instituições que lhe dão sustentabilidade, pois as inovações, em muitos casos, provêm de determinados arranjos institucionais. Daí a importância das abordagens institucionalistas juntamente com a análise neo-schumpeteriana da mudança técnica, para a compreensão do processo de desenvolvimento.

Nesse sentido, o conceito de SNI é uma considerável contribuição da escola neo-schumpeteriana à teoria econômica, e nasce dos esforços de Lundvall (1992), Nelson (1993) e Freeman (1995), entre outros autores. De modo geral, eles conceituam o SNI como elementos e relações que interagem na produção, difusão e utilização de conhecimento novo e economicamente útil. Este conceito pode ser entendido como expressando o complexo de arranjos institucionais em seus diversos níveis e seus mecanismos de interação, inclusive além das fronteiras geográficas do país, que, direta ou indiretamente, interferem na trajetória e desenvolvimento da capacitação inovativa de determinada nação, impulsionando-a ou retardando-a. Dentro desta percepção, o SNI deve ser sempre tomado em termos institucionais (EDQUIST; JOHNSON, 1997).

No conceito de SNI fica claro o papel crucial das instituições, não apenas como mediadoras e reguladoras dessas relações, mas, inclusive, em como constroem, em cada agente, os significados do aprendizado, da cooperação e da interação. Eis algumas das influências fundamentais das instituições sobre um SNI: a capacidade de aprender dos agentes nele inseridos e, por consequência, suas possibilidades de desenvolvimento, está diretamente ligada ao ambiente institucional vigente. Depreende-se daí que a capacidade de aprender dos agentes econômicos (por meio do *learning by doing, using* ou *interacting*) não depende apenas de sua capacidade, de esforços internos e individuais, mas, inclusive, da configuração institucional na qual estão inseridos, já que este ambiente influencia fortemente seu padrão de comunicação e de interação, elementos cruciais para a inserção num processo de cumulatividade do conhecimento.

Outra variável importante é o horizonte temporal. De um lado, parte-se da ideia de que as relações entre os elementos de um SNI não são dadas, mas precisam ser construídas ao longo do tempo (LUNDVALL *et al.*, 2002). A estabilidade institucional é crucial para permitir a construção dessas relações. As relações de confiança e de cooperação, por exemplo, só podem ser estabelecidas num ambiente marcado por estabilidade institucional. Uma configuração institucional que não dê condições para construção dessas relações, não pode servir como suporte para o desenvolvimento.

Portanto, a cooperação em rede é fundamental para o processo de inovação nas empresas. Ela envolve a formação de redes entre organizações que colaboram para alcançar resultados comuns. Essa abordagem permite o compartilhamento de conhecimento, aumento da competitividade e conexão entre produtores, fornecedores e usuários. Além disso, os agentes de inovação também desempenham um papel crucial ao conectar empresas a organizações como incubadoras, aceleradoras e instituições de pesquisa, ampliando as oportunidades de exploração de recursos diversos. Em resumo, a cooperação e coordenação entre os agentes do Sistema de Inovação são essenciais para impulsionar o desenvolvimento tecnológico e econômico de uma região e serão importantes para entender o SRI do Espírito Santo no Capítulo 5.

Ainda abordando o tema dos SNIs, Albuquerque (2003) desenvolveu o conceito de sistemas “imaturos” por meio da comparação de quatro países (África do Sul, Índia, México e Brasil). Esse estudo inicialmente localiza os quatro países no cenário internacional. Posteriormente, focaliza a dimensão tecnológica (avaliada por patentes concedidas nos Estados Unidos) e a dimensão científica (baseada em artigos científicos). Dessa forma, as características de SNIs “imaturos” são:

- i. compartilham uma posição internacional abaixo do “nível limite” de interações de ciência e tecnologia que se reforçam mutuamente e abaixo do nível de “massa crítica” para uma produção adequada de ciência e tecnologia;

- ii. compartilham uma participação importante de indivíduos, empresas estrangeiras e empresas e instituições estatais em sua produção tecnológica;
- iii. eles mostram uma tendência comum em termos de concentração regional de atividades tecnológicas, com uma tendência geral para uma “concentração oligocêntrica”;
- iv. integrando os dados sobre ciência e tecnologia e avaliando as interações entre eles, há um padrão de “conexão parcial” em todos os SNIs “imaturos”;
- v. essas “conexões parciais” são muito importantes porque indicam que, mesmo abaixo do nível “limiar” para um “círculo virtuoso” entre ciência e tecnologia, algo está em operação em SNIs “imaturos”: “ilhas de eficiência” estão presentes.

Esse conceito de SNI “imaturado” de Albuquerque (2003) claramente se aplica ao Brasil na atualidade, visto que o país ainda possui vários dilemas no campo da inovação produtiva. Como bem pontuou Arbix (2017), o compromisso com tecnologia e inovação como motor do crescimento e do desenvolvimento apenas começou a consolidar-se no ambiente político-institucional brasileiro.

Para Arbix (2017), apesar de o Brasil posicionar-se como um dos mais avançados da América Latina no tratamento da inovação, a trajetória oscilante do investimento público, a insegurança regulatória, os altos custos de produção, a frágil infraestrutura e a baixa qualidade da alocação de recursos somaram-se ao atraso histórico e à dependência tecnológica do setor empresarial para dar forma a um ambiente não amigável ao aumento da produtividade da economia. E o caso do Espírito Santo, que será apresentado no Capítulo 5, também possui características de ser um SNI “imaturado”.

Nesse sentido, um aspecto fundamental na abordagem de Acemoglu e Robinson (2012) é que na presença das instituições econômicas inclusivas é que se dá a viabilização da prosperidade através da tecnologia e da educação. Dessa forma, a compreensão de que a riqueza se forma através de um processo evolutivo, que

envolve o acúmulo de conhecimentos, traz implicações diretas para o entendimento do desenvolvimento econômico. Nesse processo, o grau de capacidade inovativa das empresas depende do montante de habilidades e conhecimentos acumulados e combinados na produção corrente. Esses conhecimentos, por sua vez, formam as capacidades produtivas que definem o tipo de produção de uma região. Assim, esse processo apresenta também um viés geográfico e institucional, isto é, as capacidades se cristalizam em uma determinada estrutura social através de seus agentes, meios produtivos e instituições, e sua replicação é dificultada em estruturas diferentes. Portanto, existe uma relação entre acúmulo de conhecimento e SRI, tema da Seção 2.5.

## 2.5 ECONOMIA DO CONHECIMENTO E SISTEMAS REGIONAIS DE INOVAÇÃO: CONECTANDO AS ABORDAGENS DE ACEMOGLU E DOS AUTORES NEO-SCHUMPETERIANOS

As políticas regionais de inovação vêm despertando um crescente interesse dos governantes, formuladores de políticas e acadêmicos e estão umbilicalmente associadas aos SRIs (ISAKSEN *et al.*, 2019). Esta abordagem se tornou, após quase três décadas de existência, imprescindível na discussão sobre inovação e crescimento regional (ASHEIM *et al.*, 2019; GARCIA, 2021).

A noção de SRI surgiu no decorrer dos anos 1990 (COOKE, 1992) como um olhar regional da abordagem dos SNIs. Há aqui a percepção de que a inovação é um processo sistêmico, cumulativo e não linear. Isto tem sérias implicações para as políticas regionais de inovação, uma vez que são as falhas sistêmicas, e não as de mercado, que dão o norte para as intervenções políticas. Como as inovações são fruto de um árduo esforço cooperativo, as intervenções tornam-se necessárias quando o processo interativo entre os distintos atores regionais existentes não funciona de forma adequada. É exatamente em face desta abordagem sistêmica que os SRI passaram a ser considerados como um arcabouço político relevante na

implementação de estratégias regionais de desenvolvimento de longo prazo voltadas para a inovação (GARCIA *et al.*, 2020).

Por trás deste progressivo interesse está o entendimento de que conhecimento, aprendizado e inovação são elementos cruciais para se ampliar tanto a competitividade quanto o crescimento das economias regionais. Se a inovação contribui para o aumento da produtividade, a geração de empregos e a melhoria nos padrões de vida, as regiões, por sua vez, desempenham um papel decisivo neste processo na medida em que são nelas que a capacidade inovadora é forjada. Neste sentido, regiões inovadoras são mais resistentes e flexíveis às turbulências econômicas e, ao mesmo tempo, mais hábeis em promover um crescimento econômico sustentado (OECD, 2011). Na abordagem dos SRI, a inovação é concebida como resultado direto de um esforço cooperativo, em que as interações entre os distintos atores do sistema regional são de fundamental importância. Portanto, são as falhas sistêmicas que requerem intervenção das políticas, inclusive em termos de melhor coordenação dos agentes.

Segundo Serra *et al.* (2021), o desempenho inovativo de um sistema depende dos atributos regionais. Isto significa que a diversidade regional acarreta diferentes tipos de SRI, que, por sua vez, apresentam distintas falhas. Assim sendo, a política de inovação tem que ser customizada, de modo a levar em conta as particularidades, os potenciais e a capacidade de inovação da região. Em suma, é necessário desenhar estratégias personalizadas de políticas para as estruturas organizacionais e institucionais específicas e as bases de conhecimento de um SRI. Na realidade, a diversidade e a especificidade regionais são pilares das modernas políticas regionais de inovação, mostrando que há uma variedade de trajetórias possíveis e factíveis para o desenvolvimento das regiões.

A proximidade geográfica tem grande potencial para gerar o intercâmbio de conhecimento tácito entre os agentes e o compartilhamento, intencional ou casual, do conhecimento (GARCIA *et al.*, 2022). O conhecimento tácito, compartilhado de modo assertivo, depende sobretudo dos mecanismos da proximidade geográfica, como as interações frequentes e os contatos face-a-face. Esse tipo de conhecimento é

extremamente valioso para o desenvolvimento da inovação em determinadas empresas, e se torna mais acessível com a proximidade física entre os agentes. O barateamento e a melhor qualidade nos sistemas de transporte e de telecomunicações não superam a necessidade de contato físico constante entre os agentes, nem mesmo os benefícios competitivos que a proximidade geográfica pode oferecer.

Apesar da inegável importância da proximidade geográfica na estruturação de alguns sistemas inovativos, o aumento da significância da escala global no processo de inovação tem alterado a versão tradicional de estudos ligados a distritos industriais, *clusters*, aprendizados das regiões e SRI (ASHEIM *et al.*, 2019). Nesse contexto, a compreensão dos diversos contextos de SRI requer o entendimento das formas e das possibilidades de aquisição de conhecimento com base nos modos de inovação.

Alguns estudos procuraram estabelecer uma tipologia de SRI, utilizando como parâmetros as características da estrutura produtiva e organizacional local, uma vez que ela é capaz de exercer efeitos importantes sobre a disponibilidade e as formas de circulação e compartilhamento do conhecimento no âmbito local (ASHEIM *et al.*, 2019). Usando esses parâmetros, é possível identificar três tipos distintos de SRI: i) SRI organizacionalmente adensado e diversificado; ii) SRI organizacionalmente adensado e especializado; iii) SRI organizacionalmente rarefeito.

(i) Os SRI organizacionalmente adensados e diversificados são mais comumente encontrados em regiões metropolitanas. Eles hospedam muitas empresas diferentes e exibem uma estrutura industrial diversificada e heterogênea, que conta com uma massa crítica de conhecimentos, capacitações e organizações de apoio. Nesses casos, as formas de incorporação de novas tecnologias se dão por meio de geração e difusão de conhecimento tecnológico e científico codificado, que contam com expressivos esforços inovativos empresariais, o que inclui gastos em PD&I, e a experimentação em uma ampla gama de campos tecnológicos, muitas vezes ligados a setores de alta tecnologia. Estes locais contam ainda com elevada disponibilidade de potenciais fornecedores de insumos técnicos, tecnológicos e provedores de soluções diferenciadas; rápida e efetiva comunicação entre os agentes; assim como

acesso privilegiado a um amplo e diversificado mercado consumidor local (STORPER; VENABLES, 2004).

É possível encontrar ainda SRI organizacionalmente adensados e diversificados em que o modo de incorporação de novas tecnologias se dá por meio de mecanismos de geração e difusão de conhecimento mais informais. Grandes cidades não são apenas a localização principal de atividades econômicas baseadas na ciência e de setores de alta tecnologia; mas elas também são conhecidas porque são centros-chave das indústrias culturais e criativas, como publicidade, música, moda, arquitetura e design, cinema e televisão, novas mídias e jogos de computador. Nesse tipo de SRI, as formas de aquisição de novos conhecimentos se dão por mecanismos mais informais de aprendizado, como a mobilidade de trabalhadores qualificados e os transbordamentos locais de conhecimento. Esses mecanismos, que estão associados às densas aglomerações urbanas e aos fortes vínculos locais, são reforçados pela existência de um amplo mercado local de trabalho para profissionais criativos (SCOTT, 2006).

(ii) O segundo tipo de SRI identificado por esses estudos são os organizacionalmente adensados e especializados, normalmente encontrados em regiões em que se encontram estruturas industriais especializadas e capacidades universitárias desenvolvidas. O padrão de especialização industrial está normalmente associado a setores de alta tecnologia, frequentemente apoiado por organizações de conhecimento que estão bem alinhadas com a pouco diversificada base industrial da região. Nesses casos, a principal forma de incorporação de novas tecnologias é a geração e difusão de conhecimento tecnológico e científico codificado, que conta com amplo suporte das capacitações acadêmicas locais e importante influxos de conhecimentos internacionais, dada a capacidade das universidades locais em se conectar a redes internacionais de conhecimento. A estrutura produtiva desses SRI é normalmente caracterizada pela ampla presença de *spin-offs* acadêmicos e de organizações de PD&I públicas e privadas, que são responsáveis pela construção das capacidades dinâmicas que caracterizam o SRI (KENNEY, 2000).

Também é possível encontrar SRI organizacionalmente adensados e especializados, em que predomina o modo informal de aprendizado para a incorporação de novas

tecnologias e de novos conhecimentos. Nesses casos, a estrutura produtiva é caracterizada pela presença de setores tradicionais em regiões industrializadas maduras. Áreas industriais maduras são frequentemente apontadas como centros de continuidade industrial, que se caracterizam sobretudo por inovações incrementais e por uma forte especialização em uma determinada trajetória tecnológica. Contudo, essas regiões estão sempre vulneráveis a choques externos dado o seu trancamento (*lock-in*) em trajetórias tecnológicas especializadas.

(iii) Por fim, o terceiro tipo são os SRI organizacionalmente rarefeitos, normalmente encontrados em regiões periféricas, e que apresentam número relativamente pequeno de empresas e de organizações de apoio no campo da geração de novos conhecimentos. Em geral, as regiões periféricas possuem condições bastante precárias para estimular a inovação e desenvolver novas trajetórias de desenvolvimento em indústrias baseadas em ciência. Fatores como indústrias de alta tecnologia relacionadas, universidades de ponta e estruturas mais densas de apoio à inovação estão ausentes nessas áreas, que por isso são caracterizadas como SRI rarefeitos. A baixa densidade organizacional e os reduzidos níveis de interação entre os agentes se traduzem em baixas possibilidades de geração de processos mais vultosos de aprendizado interativo e de inovação. Esse é o caso de parte relevante dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) no Brasil e nos países em desenvolvimento, uma vez que se caracterizam por estruturas produtivas e organizacionais muito semelhantes às verificadas nesses casos (SUZIGAN *et al.*, 2004).

No caso dos SRI rarefeitos, alguns estudos mostram que impulsos externos, como o ingresso de empresas inovadoras de fora do SRI e outras formas de acesso ao conhecimento externo, podem exercer um papel central para a inovação e para o surgimento de novas trajetórias de crescimento em regiões periféricas. A cooperação formal com agentes não-locais e o compartilhamento de conhecimentos dentro de redes globais de pesquisa podem impulsionar o desenvolvimento dos agentes no SRI (SCUR; GARCIA, 2019). No entanto, o aproveitamento desses influxos de conhecimentos externos depende sobretudo da capacidade de absorção dos agentes locais, para que seja possível que eles sejam capazes de transformar esses impulsos advindos do conhecimento externo em novas trajetórias de desenvolvimento das

capacitações endógenas ao SRI. Vale ressaltar, tal categoria da presente tipologia será aplicada para o entendimento do caso do Espírito Santo, no Capítulo 5.

No contexto dos SRIs, as instituições, conforme sublinha um substancial conjunto de estudos (RODRÍGUEZ-POSE; KETTERER, 2019), são vitais para o processo de desenvolvimento regional. Isto significa que existe uma diversidade de instituições, de diferentes tipos e níveis e com distintos graus de eficiência, que podem facilitar ou mesmo limitar a transformação estrutural regional. Alguns estudos (ZUKAUSKAITE, 2019) têm procurado não só compreender o arcabouço institucional dos SRIs, em que o conceito de fragilidade/densidade institucional ganha relevância, como também o seu papel neste processo de construção de vantagens competitivas regionais.

Dessa forma, a construção das vantagens competitivas regionais pressupõe um entendimento sobre as diferentes maneiras de como a geração de conhecimento, o processo inovador e o empreendedorismo sucedem-se nas regiões. Para tanto, esta abordagem reúne três noções complementares: i) variedade relacionada, ii) bases de conhecimento diferenciadas e iii) plataformas de políticas; que são essenciais para o desenho de políticas de inovação sob medida para as distintas regiões e setores econômicos.

(i) A variedade relacionada ressalta o papel dos transbordamentos locais de conhecimento e aponta para a importância de reunir conhecimentos diferentes, não relacionados, porém complementares (FRENKEN; VAN OORT; VERBURG, 2007). Nesta perspectiva, espera-se que a variedade relacionada produza impactos positivos no desenvolvimento regional uma vez que o conhecimento se difunde entre os setores complementares da economia. Portanto, a localização destes setores se constitui numa fonte valiosa para a difusão de conhecimentos e de inovações, o que possibilita a ampliação do crescimento econômico.

(ii) As bases de conhecimento diferenciadas estão relacionadas às distintas combinações dos conhecimentos tácito e codificado, aos limites e possibilidades de codificação e às qualificações e habilidades que representam não somente os desafios e as pressões específicas de inovação, mas também estratégias para

transformar o conhecimento em inovação com o propósito de estimular a competitividade (ASHEIM *et al.*, 2011). Como o processo de inovação é marcado pela base de conhecimento específica, três tipos de bases de conhecimento são identificados: analítico, sintético e simbólico.<sup>25</sup> Esta tipologia contempla uma gama de competências necessárias para a produção dos diversos tipos de conhecimento, o que é benéfico para a compreensão da heterogeneidade regional.

(iii) A noção de plataformas de política está baseada na concepção de plataforma como um mecanismo vital para o estabelecimento de conexões entre atividades distintas, porém relacionadas. Esta conectividade está estreitamente vinculada à variedade relacionada, que possibilita uma maior capacidade de absorção e uma disseminação mais rápida de conhecimentos nos setores complementares, e às bases de conhecimento diferenciadas, que moldam o processo inovador nas indústrias e regiões. Neste sentido, as plataformas de política legitimam as duas noções anteriores, que reforçam a percepção de que as políticas regionais direcionadas para a especialização setorial são limitadas e, portanto, precisam ser suplantadas. Em virtude dos desafios patentes, Cooke (2007) sublinha que o principal truque na construção das vantagens regionais é configurar plataformas de políticas adequadas. Quando associadas, estas três noções formam a base para a elaboração de políticas de plataforma, transeitoriais por natureza, que conciliam, de forma harmoniosa e criteriosa, diversos instrumentos de política disponíveis e, por conseguinte, com um acentuado potencial para cobrir um amplo leque de indústrias.

Um aspecto importante de ser destacado nesta abordagem é o fato de ela estimular a inovação nas indústrias existentes e, ao mesmo tempo, promover a inovação radical no âmbito regional. A criação de mecanismos que propiciam aos atores locais a capacidade de fomentar a inovação radical está intrinsecamente associada à mudança estrutural e ao desenvolvimento de capacitações diferenciadas. Estas são condições indispensáveis para que os produtores sejam capazes de ingressar em novas, e mais promissoras, trajetórias tecnológicas. A emergência da inovação,

---

<sup>25</sup> Para mais detalhes dos diferentes tipos de conhecimentos, vide Asheim *et al.* (2011).

particularmente a de natureza radical, exige a combinação de diferentes bases de conhecimento, posto que apenas o conhecimento analítico é insuficiente. Portanto, o papel das políticas públicas é prover uma orientação estratégica e de coordenação para que os atores se sintam encorajados a incorporar novas competências e conhecimentos não relacionados à base do conhecimento regional vigente.

Cumprir notar que esta abordagem tem sido particularmente promissora na promoção do desenvolvimento das regiões pequenas e periféricas. Tendo os seus princípios por base, Isaksen e Karlsen (2013) mostraram que as pequenas regiões norueguesas e com SRIs menos desenvolvidos foram capazes de fomentar a construção de novas capacitações. Estas capacitações têm sido eficientes em sustentar o desenvolvimento das vantagens regionais. Isto significa que as políticas foram desenhadas para criar os mecanismos de promoção de diferentes modos de inovação, focando as ações no aumento das capacidades de inovação no âmbito das empresas. Os instrumentos empregados por estas políticas colocaram menos ênfase nas capacidades endógenas dos SRIs e buscaram fortalecer as formas de estimular uma maior diversidade das bases de conhecimento regionais.

O ponto chave é que a abordagem das vantagens regionais construídas foi uma política regional de inovação concebida e implementada com o propósito de impulsionar uma especialização diversificada. Por trás deste objetivo estava a convicção de que as vantagens competitivas deviam ser construídas levando-se em consideração as peculiaridades das capacidades das empresas e das regiões. No entanto, as estratégias competitivas regionais deveriam estar centradas naqueles setores tradicionalmente mais dinâmicos como um artifício inicial para impelir novas trajetórias de desenvolvimento regional. Vale a pena destacar aqui que a construção das vantagens regionais acaba por fortalecer a abordagem dos SRIs, que continua desempenhando um papel crucial na promoção da capacidade de inovação e de criação e exploração de conhecimento das regiões.

Conforme visto na Seção 2.2, a abordagem de Acemoglu e coautores entende que crescimento econômico de longo prazo decorre de uma maior eficiência institucional, ou seja, que as instituições importam e que as escolhas realizadas ao longo do tempo

devem ser as mais adequadas possíveis. Arranjos institucionais, que reduzem custos de transação, melhoram o desempenho econômico, tornando as escolhas dos indivíduos favoráveis ao crescimento, e, por conseguinte, representando condições favoráveis ao desenvolvimento econômico. A determinação de uma matriz institucional considerada eficiente resulta na necessidade/possibilidade de mensuração de instituições que possibilitam o crescimento sustentado, de acordo com essa perspectiva.

Acemoglu e Robinson (2012) reforçam o entendimento de primazia da matriz institucional sobre outros fatores como condição para o desenvolvimento. Como forma de explicar as diferenças de desenvolvimento entre as regiões, esses autores indicam que aquelas sociedades que passaram por um processo de formação onde se consolidaram instituições extrativas, a constituição das regras formais e informais não permitiu uma clara definição dos direitos de propriedade. Não sendo essa matriz institucional eficiente, os custos de transação se elevam e os agentes não possuiriam condições de tomar as decisões mais adequadas.

Ainda que de forma geral seja difícil estabelecer uma medida de instituições e de sua qualidade, e isto praticamente se limita às formais, análises empíricas como as de Acemoglu e Robinson (2012) reforçam o corpo teórico da NEI. Existe a ideia de melhoria institucional, ou seja, na medida em que as sociedades passam a adotar as “regras do jogo” adequadas, se abriria a possibilidade de atingir o crescimento sustentado, ainda que se precise considerar as dificuldades de mudança institucional pelo enraizamento das instituições vigentes. Neste caso, o necessário processo de mudança estrutural para que ocorra o desenvolvimento econômico em uma região, pressupõe a primazia de instituições eficientes e de instituições inclusivas, na abordagem de Acemoglu e Robinson (2012), bem como na criação de um SRI favorável ao desenvolvimento de capacidades inovativas.

No caso do Espírito Santo, objeto do presente trabalho, o Capítulo 5 evidenciará que o SRI capixaba possui características de um SRI rarefeito, segundo a tipologia de Asheim *et al.* (2019), bem como características de um SRI “imaturo”, no conceito de Albuquerque (2003).

## 2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As abordagens institucionalistas têm contemplado em certa medida alguma teorização sobre o tema do crescimento econômico, conforme visto na Seção 2.2. Em que pese o grande número de estudos recentes que explicitam os elementos centrais de uma análise institucionalista, pode-se agrupá-las em três abordagens: o Antigo Institucionalismo; a Nova Economia Institucional; e o Neo-Institucionalismo. Há nessas três abordagens alguns pontos consensuais no que tange ao papel das instituições no referido processo, mas também grandes divergências, principalmente na comparação dos Antigos e Neo-institucionalistas com os economistas da NEI.

A semelhança entre essas três correntes se dá, em primeiro lugar, pelo entendimento de crescimento econômico como “processo”, o que implica incorporar seu ambiente histórico e suas especificidades locais. Em segundo lugar, por conta destas especificidades, não se poderia pressupor que trajetórias individuais apresentadas por determinadas economias possam ser historicamente copiadas, revelando que o desdobramento institucional para o crescimento é necessariamente marcado pela “incerteza” e pela especificidade histórica. Em terceiro lugar, o processo de crescimento econômico, em que pese o amplo espectro de instituições, tem uma referência na ação individual dos agentes, que revela a importância das firmas, e, portanto, do ambiente microeconômico na definição das diferentes trajetórias.

Existem também algumas divergências entre essas escolas institucionalistas. Por exemplo, para os seguidores do neo-institucionalismo, há forte discordância em que os rígidos pressupostos da racionalidade (substantiva) da teoria econômica ortodoxa sejam capazes de proporcionar explicações factíveis e realísticas, no sentido de que o comportamento humano seja considerado efetivamente “eficaz”, em contextos em que já exista uma considerável experiência comum. Já para os teóricos filiados à NEI, as instituições definem, modelam e mantêm o referido “comportamento racional” nos diferentes contextos: os indivíduos não deduzem ou pensam por si mesmos sobre o que é uma ação adequada, senão que atuam apenas fazendo o que é convencional no respectivo contexto.

Já Acemoglu e Robinson (2012) desenvolveram um quadro para pensar sobre a razão pela qual as instituições econômicas diferem entre regiões. Embora haja uma controvérsia sobre se esses autores são ou não filiados à NEI, eles empregam alguns conceitos desenvolvidos por Douglass North. Em linhas gerais, para esses autores as regiões mais desenvolvidas são aquelas que conseguiram transformar suas instituições de extrativas para inclusivas. O modelo analítico proposto por Acemoglu e Robinson (2012) gerou uma grande quantidade de estudos empíricos mundo afora, inclusive no Brasil, conforme visto na Seção 2.3.

Dessa forma, sobre a relação entre instituições e crescimento econômico, alguns pontos merecem destaque: (a) crescimento econômico como um processo, que, enquanto tal, pressupõe rupturas e reconstruções, e que necessita de uma análise histórica detalhada para seu pleno entendimento; (b) as características da transição de um velho para um novo processo de crescimento como elementos decisivos para a análise; (c) a importância das mudanças estruturais de natureza tanto tecnológica, quanto institucional; e (d) a visão do referido processo como revestido, de país para país, e de região para região, de características bastante distintas e, às vezes, sequer comparáveis.

E é exatamente desses aspectos que se ocupam as proposições de Daron Acemoglu e coautores: a história importa, as formas de crescimento capitalistas são diferenciadas e múltiplas, o processo de crescimento é contínuo e tem raízes históricas profundas. Por isso, esse tipo de análise será adotado como premissa teórica e conceitual para o presente trabalho. Estudos dessa modalidade são mais propositivos e têm gerado um grande volume de estudos empíricos com o objetivo de se tentar entender as diferentes trajetórias de desenvolvimento de regiões.

Além disso, a relação entre instituições e economia do conhecimento converge com a literatura já consolidada sobre Sistemas de Inovação (nacional e regional), conforme visto nas Seções 2.4 e 2.5. Elementos como universidades, centros de pesquisa, estruturas de PD&I, laboratórios, os processos de cooperação, adoção e seleção de novas tecnologias, interação para construção de novos processos de aprendizado e de conhecimento são de grande relevância. Entender como as instituições evoluem e,

nesse sentido, promovem o progresso de tecnologias, passa a ser fundamental para analisar o crescimento econômico de regiões.

A abordagem dos Sistemas de Inovação mostra que a capacidade inovativa da estrutura produtiva de uma região condiciona o seu caminho de crescimento econômico. Isto também implica que as políticas sociais e industriais podem necessitar de se complementar para alcançar a redução sustentada da desigualdade e o crescimento econômico. Embora seja importante para o crescimento econômico e a redução da desigualdade melhorar a educação escolar e os serviços de saúde, também é importante criar produtos e empregos avançados que exijam educação especializada e outras instituições inclusivas. Ou seja, desenvolvimento é um fenômeno complexo, que implica em mudanças estruturais produtivas e institucionais, de forma simultânea e interligada.

Considera-se que a utilização da noção de instituições de Acemoglu (e coautores), juntamente com sua noção de mudança institucional, e também da noção de Sistemas de Inovação e de SRI dos neo-schumpeterianos (e suas tipologias aqui apresentadas), tudo isso acompanhado do devido contexto de evolução histórica que estas análises exigem, é suficiente para o entendimento da virada institucional da economia capixaba nas últimas décadas, inclusive nas questões relacionadas com a construção de instituições inclusivas (Capítulo 4), mas que não teve o mesmo sucesso em questões de conhecimento e inovativas (Capítulo 5).

### **3 A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO ESPÍRITO SANTO: BREVE SÍNTESE E ALGUMAS SINALIZAÇÕES PARA O FUTURO**

#### **3.1 INTRODUÇÃO**

Este terceiro capítulo trata da história econômica do Espírito Santo, ressaltando as principais passagens e os condicionantes externos (fatos e instituições nacionais e até globais, mas que causaram restrições ou avanços na economia estadual) de sua evolução em termos econômicos. Entender a trajetória de crescimento da economia capixaba numa perspectiva de longo prazo é chave para se compreender melhor o papel das instituições locais, e vice-versa. A proposta é que os elementos de história econômica contidos no presente capítulo sirvam de base para a análise institucional que será realizada nos Capítulos 4 e 5, afinal, de acordo com o arcabouço teórico visto no Capítulo 2, a análise da história econômica é componente relevante da metodologia institucional em todas as suas abordagens teóricas.

Neste capítulo, estudar-se-á alguns aspectos da história econômica do Espírito Santo a partir de uma periodização construída com base em suas diferentes fases de crescimento do período colonial até 2022 (dependendo do indicador o último dado disponível é anterior a 2022, o que não invalida ou inviabiliza a análise, tendo em vista que se trata de uma análise histórica e não uma análise conjuntural), buscando estabelecer padrões para essas fases. No caso capixaba, a periodização proposta, inspirada no trabalho de Caliman (2012) mas aqui ampliada e atualizada, é a seguinte:

- 1ª fase: período colonial, caracterizado pela estagnação econômica e isolamento territorial;
- 2ª fase: centrada na cafeicultura, sobretudo de base familiar, que predominou entre meados do século XIX e a década de 1950, aliada à estratégia de integração territorial e externa pela via comercial;
- 3ª fase: caracterizada pela industrialização tardia ou retardatária, que teve um primeiro período (1960-1975) baseado no crescimento e na instalação de pequenas e médias empresas, e um segundo período (1975-1990), fundamentado no crescimento e na instalação de grandes empresas (os

- “Grandes Projetos”), que na literatura econômica capixaba se referem aos investimentos em plantas industriais produtoras de *commodities*, realizados no estado entre os anos 1970 e início dos 1980, compreendendo a construção da Aracruz Celulose (atual Suzano), da Samarco e da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), atualmente denominada ArcelorMittal Tubarão, bem como a ampliação das atividades da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), atual Vale;
- 4ª fase: esta fase, que começou em 1990, é caracterizada pela diversificação das atividades econômicas, mas ainda com predomínio dos segmentos produtores de *commodities*. Em tal período ocorreu a evolução qualitativa de atividades econômicas importantes para o estado, como os serviços ligados ao comércio exterior, os setores de alimentos e bebidas, metalmeccânico, móveis, rochas ornamentais e vestuário, construção civil e serviços imobiliários, assim como aconteceu o renascimento da indústria petrolífera. Todas essas atividades se somaram àquelas dos “Grandes Projetos” – que também se ampliaram nesta fase –, gerando uma diversificação qualitativa na estrutura econômica local, mas, que foi insuficiente para reverter o predomínio relativo das *commodities* na economia capixaba – reforçado pelo aumento da extração de petróleo e gás natural – herdado da fase industrial.

Além do cumprimento deste objetivo de levantamento histórico, importante em um trabalho onde a análise da evolução das instituições é fundamental, o presente capítulo tem também como objetivo levantar e sistematizar questões que são importantes para explicar uma característica dos anos recentes desta última fase da evolução da economia capixaba: a perda de dinamismo desta economia, que, ao contrário de década anteriores, cresceu abaixo da média brasileira a partir dos anos 2010, o que pode ter implicações inclusive para o próprio desenvolvimento das instituições da economia local. Além disso, como contribuição ao debate, e com maiores níveis de análise no Capítulo 5 da tese, será mostrado desde já que a diversificação das atividades econômicas verificada na 4ª fase acima delineada não tem se destacado por representar uma autêntica entrada do Espírito Santo na economia do conhecimento.

Para cumprir seus objetivos, o presente capítulo está dividido em três seções, incluindo esta introdução. A Seção 3.2 faz uma revisão sobre a formação econômica do Espírito Santo desde o período colonial até a atualidade. Por último, a Seção 3.3 apresenta as considerações finais.

## 3.2 A HISTÓRIA ECONÔMICA DO ESPÍRITO SANTO: ASPECTOS PRINCIPAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS

### 3.2.1 Período colonial: estagnação econômica e isolamento territorial

Em Évora, Portugal, a 1º de junho de 1534, D. João III assinou a carta de doação de cinquenta léguas de terra sobre a costa brasileira, em favor de Vasco Fernandes Coutinho (BITTENCOURT, 2006). Em 23 de maio de 1535, a caravela de Coutinho aportou na sua capitania e como tudo ocorreu no dia dedicado pela Igreja Católica à terceira pessoa da Santíssima Trindade, ao rio e à vila conquistados foi dado o nome de Espírito Santo, depois tornado extensivo a toda a capitania.

A cultura da cana-de-açúcar foi introduzida no século XVI pelo donatário Vasco Fernandes Coutinho e fora a principal atividade econômica do Espírito Santo – sobretudo na região Sul, em Itapemirim, e nos arredores da capital, Vitória – até meados do século XIX, embora seus efeitos não proporcionassem condições favoráveis à sua expansão econômica (SIQUEIRA, 1991). Isso porque, segundo Siqueira (1991), a província capixaba carecia de mão-de-obra, capital e tecnologia para que sua produção de açúcar fosse industrializada.

No Norte capixaba, mais especificamente na região de São Mateus, a cultura da mandioca para a fabricação de farinha ganhou certo dinamismo, funcionando como base de suprimento para outras regiões do Brasil. Porém, tratava-se de uma atividade com baixo potencial de expansão e pouco dinamismo.

Além disso, Caliman (2012) coloca mais um argumento para esse esvaziamento do Espírito Santo durante o período colonial. Segundo ele, esse isolamento durante tanto

tempo encontra explicação na ausência de um produto que pudesse atrair as atenções da Coroa Portuguesa. Não se deve perder de vista que a essência do regime colonial português passava pela esfera do comércio. Era através do comércio que Portugal se enriquecia e, com ele, a Coroa, que exercia o poder político monárquico, de forma absoluta.

O período colonial no Espírito Santo não foi animador em termos de desenvolvimento, diferente das capitanias de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e até mesmo da região Nordeste. Mosé (2009), por exemplo, apontou fatores desfavoráveis ao desenvolvimento da capitania do Espírito Santo: um donatário quixotesco, sem pulso para punir; uma comitiva de homens formada por ex-criminosos em sua maioria; e indígenas dispostos a não se deixar escravizar.

No século XVII, o Espírito Santo assistiu à revelação do ouro no território que passaria a se chamar Minas Gerais. As lavras mais ricas estavam localizadas na faixa de terra compreendida pelos limites traçados, na carta de doação, à capitania de Vasco Fernandes Coutinho. Com o tempo, modificou-se o direito primitivamente estabelecido e o Espírito Santo passou a ser vizinho de Minas Gerais.

Nesse sentido, a Coroa tomou uma série de medidas nos primeiros anos do século XVIII para tornar mais eficiente o controle sobre a região onde se desenvolvia a mineração. Em 1709 foi criada a capitania de São Paulo e Minas do Ouro, a qual foi desmembrada em 1720 para dar origem à capitania de Minas Gerais, englobando grande parte do território capixaba.

Outra medida tomada pela Coroa no Espírito Santo ficou marcada como elemento relevante na explicação do atraso relativo do seu desenvolvimento: a proibição, em 1710, da construção de estradas para o interior da capitania. A proibição,

[...] ordenada pelo Governador General do Estado do Brasil D. Lourenço de Almada ao Capitão Mor desta Capitania, Francisco de Albuquerque Telles em nome de El-Rei D. João V, a fim de que fossem suspensos e não se continuassem os trabalhos, explorações e descobertas das minas de ouro da Capitania e continuação de estradas para Minas Gerais, e aqueles que não obedecessem, voltando logo para suas casas, teriam os seus bens confiscados para a Coroa (DAEMON, 1879, p. 146).

De acordo com tal via de interpretação, as ações da coroa em relação ao Espírito Santo naquele contexto foram prejudiciais e decisivas para a configuração do cenário local. Corroborando com essa ideia, Leal (1975, p. 517) indicou que,

[...] com a descoberta do ouro em Minas Gerais a Coroa portuguesa achou por bem, por ser o Espírito Santo uma defesa natural contra a possível cobiça estrangeira das novas riquezas encontradas, proibir qualquer abertura para o interior da capitania. O Espírito Santo passou a funcionar exclusivamente como uma trincheira de defesa do interior mineiro, evitando qualquer medida ou ação progressiva que atraísse a cobiça estrangeira, que prejudicasse a mineração nas Minas Gerais ou que facilitasse o contrabando do ouro. Proibiu qualquer entrada ou penetração para o interior, assim como toda e qualquer ação colonizadora e fixação de habitantes em terras além do litoral [...].

No plano político, uma outra decisão de grande relevância foi a expulsão dos jesuítas de todo o território brasileiro em 1759, eles que haviam tido um destacado papel na montagem e conformação de todo o passado colonial. Conflitos de toda ordem opunham os jesuítas a poderosos interesses, não apenas metropolitanos, mas também coloniais, com o que a sua expulsão foi bem recebida por amplos setores das elites coloniais que viam nos padres da Companhia de Jesus um obstáculo à realização de seus objetivos. Não custa lembrar que a presença jesuítica no Espírito Santo, durante todo o período colonial até sua expulsão, foi decisiva, e sua herança constitui, até a atualidade, um traço importante da história capixaba.

Nesse sentido, o isolamento territorial das rotas comerciais, a estagnação econômica e o baixo crescimento populacional que caracterizaram o Espírito Santo no período colonial brasileiro (1500-1822) se explicam: i) pela ausência de um produto que pudesse atrair a atenção da Coroa Portuguesa, o que o afastou do regime do exclusivo metropolitano, de acordo com Caliman (2012); ii) a expulsão dos jesuítas dos domínios portugueses, em 1759, pois eles constituíram aldeias em várias regiões ao longo do litoral capixaba e contribuíram para a sua ocupação socioeconômica, consoante Oliveira (2008) e Tallon (1999); e iii) as restrições impostas pelo governo português ao longo do século XVIII ao trânsito para a região das Minas Gerais, o que impediu a província capixaba de se beneficiar da expansão econômica gerada pela mineração e a converteu numa espécie de “cinturão protetor” das minas, conforme Oliveira (2008) e Santos (2005).

### 3.2.2 De meados do século XIX à década de 1960: auge e declínio da cafeicultura

A crise da economia açucareira no século XIX abriu espaço para o florescimento da cafeicultura como principal atividade econômica do Brasil, sobremaneira nos estados da região Sudeste. O café, cultivado inicialmente nas imediações da cidade do Rio de Janeiro, espalhou-se por todo o vale do Paraíba, consolidando-se, por volta de 1830, como o principal produto de exportação nacional. O alargamento da produção no Brasil coincide com uma razoável difusão do consumo a nível mundial, o que permitiu o incremento continuado da produção até fins do século XIX.

Iniciada em 1810, a produção de café se tornou a base da economia do Espírito Santo, atraindo para si as forças econômicas da província. O café aparece na pauta de exportações de 1826 e 1827 na pequena quantidade de 150 arrobas e, segundo Saletto (1996), era plantado nas imediações de Vitória. A produção ganhou proporções comerciais por volta de 1840, dada a sua expansão pelo litoral próximo à capital.

A partir da produção cafeeira centrada em Vitória, importantes áreas foram desbravadas para o cultivo do fruto. Uma das principais a serem colonizadas foi a região Serrana, que seguiu as particularidades da política migratória imperial a partir de meados do século XIX. A população afixada na região serrana, em especial italiana e alemã, passou a cultivar o café com base na pequena propriedade familiar.

Mas foi na região Sul que a consolidação da cultura cafeeira se daria. Ali, a produção seguiu a dinâmica das províncias do Rio de Janeiro e de Minas Gerais. Pela proximidade com a capital do Império (Rio de Janeiro), o Sul capixaba foi povoado principalmente por fluminenses e por mineiros.<sup>26</sup> A ocupação da região Sul no século

---

<sup>26</sup> Com a crise da cafeicultura no Vale do Paraíba, principal centro produtor até os anos 1850, inicia-se uma corrente migratória do Rio de Janeiro e de Minas Gerais para o Espírito Santo em busca de suas terras devolutas. Deve-se ressaltar que 85% das terras livres estavam nas mãos do governo provincial/estadual, e que este, diante da exígua densidade econômica e populacional, desde cedo facultou a colonização e o acesso à terra (CANO, 1985).

XIX difundiu, inicialmente, a grande propriedade nos moldes escravistas, presente nas províncias fluminense e mineira (ALMADA, 1984).

Na região Norte também se observou o cultivo de café, realizado nas imediações de São Mateus, onde começou a concorrer com a mandioca, até então a principal produção das fazendas da região. Devido à ligação desta região com a capitania de Porto Seguro até o século XIX, boa parte de suas riquezas era dirigida à região baiana (RIBEIRO, 2008).

O café, embora introduzido no começo do século XIX na economia capixaba, não apresentou bom desempenho até o final desse mesmo século. Segundo estudo do NEP/Ufes (1983), em 1876, o Espírito Santo detinha uma participação de apenas 3% da produção de café do país, contra 21,3% de São Paulo; já em 1890, os percentuais evoluíram para 5,4%, no caso do Espírito Santo, e 56%, no caso de São Paulo. Como bem ressaltou Caliman (2012, p. 42):

Na verdade, no final da década de noventa do século XIX, a economia capixaba ainda era relativamente incipiente e desintegrada territorialmente. Não havia uma infraestrutura que facilitasse a integração entre as regiões. Norte e sul não se ligavam à capital. Não havia ligação eficiente entre a capital, Vitória, e Cachoeiro de Itapemirim. Esta última cidade vivia praticamente ligada à dinâmica impulsionada pela capital do país, Rio de Janeiro.

Com o fim da escravidão em 1888, a cafeicultura capixaba passou a sofrer com escassez de mão de obra, cuja solução veio pelo estímulo à imigração para aumentar a população do Espírito Santo e oferecer mais força de trabalho à lavoura cafeeira.<sup>27</sup> Essa iniciativa, em parte, era uma ampliação dos programas do governo central, cujas especificidades do estado eram contempladas apenas marginalmente. Garcia, Mota e Dias (2005) mostraram a expansão do número de imigrantes que aportaram no Espírito Santo, no final do século XIX, e apresentaram uma correlação positiva entre a dinâmica do café e o fornecimento de força laboral à atividade.

---

<sup>27</sup> Para mais informações sobre o processo migratório no Espírito Santo desde o século XIX até o século XXI, ver Dadalto e Dota (2023).

Aliada à imigração de estrangeiros, surge um fenômeno contemporâneo ao da escravidão e que, afinal, viria a se tornar a grande causa da expansão do café no Espírito Santo: a colonização por pequenos lotes doados pelo governo da província (CELIN, 1984).<sup>28</sup> A repartição das terras devolutas e sua posterior distribuição destinou-se exclusivamente a imigrantes europeus chegados àquela província. Com os contingentes chegados na década de 1890, a imigração estrangeira para o Espírito Santo é estimada em 100 mil indivíduos: cerca de 80 mil italianos e 20 mil alemães e outras nacionalidades (CELIN, 1984).

Como resultado desta política a produção cafeeira capixaba duplicou no período compreendido entre 1876-1880, e, novamente, entre 1881 e 1890. Na década seguinte, entre 1891 e 1900, a produção aumentou 66%, sendo o crescimento menor no período subsequente em função da crise que se abateu sobre todo o setor. Apesar de notável crescimento, o Espírito Santo atingiu a cifra de um milhão de sacas produzidas somente no final da década de vinte, momento no qual produzia 7,2% do café exportado pela região Sudeste (CANO, 1985).<sup>29</sup>

Como bem pontuou Saletto (1996, p. 113), “a província não tinha estradas nem portos aparelhados, não possuía um sistema comercial e financeiro desenvolvido, não dispunha de capital local suficiente, nem podia competir com São Paulo na atração de capitais externos”. Esse foi o contexto do Espírito Santo na virada do século XIX para o século XX, uma economia muito incipiente se comparada com seus vizinhos da região Sudeste, os grandes centros econômicos do país. Essa condição deteriorada do estado fez despertar em certos setores da elite política capixaba anseios por mudanças da ordem estabelecida.

---

<sup>28</sup> “Nos núcleos oficiais os colonos recebiam do governo um lote cuja área era de 50ha, do qual ficavam proprietários. Além do lote, recebiam também, durante um período de seis meses, ferramentas, víveres e sementes de que necessitassem. Após quatro anos de carência deveriam os colonos pagar, em parcelas, o valor correspondente a esses bens, mais o da passagem da Europa para o Brasil” (ROCHA; COSETTI, 1983, p. 24).

<sup>29</sup> Neste momento a produção capixaba já possuía destaque, tanto que o estado participou do chamado “segundo convênio cafeeiro definido em 1927, juntamente com São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais”, vide Delfim Netto (1979, p. 94).

Cano (1985) mostrou como se deu o padrão diferenciado das regiões cafeeiras de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo entre 1850 e 1930, que perfaziam 95% da produção nacional nesse período. Segundo Cano (1985), que analisou o período 1850-1930, São Paulo liderou a produção cafeeira no país desde os anos 1890, quando desbancou o Estado do Rio de Janeiro. A partir daquela década, mais de 60% da produção exportável de café, chegando a um pico de 70,2% nos anos 1910, dentre os principais estados produtores (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo) advinha de terras paulistas.

A combinação de um conjunto de fatores<sup>30</sup> ocorreu predominantemente e mais extensivamente no complexo econômico<sup>31</sup> cafeeiro sediado em São Paulo. Orientada a partir da capital, a acumulação abraçou toda a região do chamado “Oeste Paulista”, sendo este o espaço de predileção para o avanço da fronteira agrícola e dos principais investimentos e melhorias. Na verdade, ocorrera uma espécie de vazamento da atividade nuclear, o café, para um conjunto de atividades integradas entre si: comércio de exportação e importação, transporte ferroviário, produção de alimentos, ensacamento, beneficiamento, constituição de uma infraestrutura urbana, financiamento, enfim, todas as atividades necessárias à produção e comercialização do café, nucleadas pela produção cafeeira e que se incrementaram mutuamente, reforçando o ritmo da acumulação. Nestes termos, os efeitos dinâmicos desta atividade tiveram como um de seus importantes desdobramentos as bases do processo de industrialização no país.

Voltada inicialmente ao setor de bens de consumo não duráveis e alimentícios, as demandas encadeadas avançaram rumo ao desenvolvimento de um setor produtor de bens de capitais, sendo que, a partir daí, a dinâmica econômica nacional teria sido

---

<sup>30</sup> Segundo Cano (1998), tais fatores são: a) relações capitalistas de produção; b) um mercado interno crescente; c) uma pujante agricultura mercantil de alimentos.

<sup>31</sup> “Quando se tenta compreender o processo dinâmico de crescimento de uma economia, torna-se absolutamente necessário analisar que partes principais a compõem, como atua cada uma delas nesse processo de crescimento, e que graus e tipos de inter-relacionamento entre elas possibilitam o surgimento de um conjunto econômico integrado. A esse conjunto de atividades sobre o qual atua certo número de variáveis independentes ou não ao conjunto creio que se possa chamar de complexo econômico” (CANO, 1998, p. 29).

supostamente endogeneizada. Dado o caráter espacialmente desequilibrado deste processo, verificar-se-ia, deste então, desigualdades regionais crescentes, daí se estabelecendo, nas palavras do autor: “uma relação de forte predominância do complexo econômico paulista sobre as demais regiões do país, imprimindo-lhes, em grande medida, uma relação comercial de centro-periferia” (CANO, 1998, p. 25). O ponto é que a história do complexo cafeeiro paulista se confunde com a própria transição capitalista no Brasil.

Cano (1985) traça uma comparação entre o complexo econômico cafeeiro paulista e demais formações regionais, buscando, no assalariamento, ou em relações que tendiam para isso, o fundamento qualitativamente diferenciado em relação às outras regiões. Segundo o autor não se verificou no restante do país uma articulação entre os componentes do complexo econômico que redundasse nos seguintes desdobramentos: a) a atividade produtora de café (atividade nuclear), b) agricultura produtora de alimentos e matérias-primas, c) a atividade industrial (equipamentos de beneficiamento do café, indústria de sacarias, bens de consumo não duráveis, notadamente têxteis, d) a implantação e desenvolvimento do sistema ferroviário, e) a expansão do sistema bancário, f) a atividade do comércio de importação e exportação, g) desenvolvimento de infraestrutura: portos, armazéns, transportes urbanos e comunicações, h) urbanização, i) a atividade do Estado pela ótica do gasto público.

No Espírito Santo, diferente de São Paulo, a transição do trabalho escravo para o trabalho livre não fez surgir uma economia de base assalariada. Além disso, sua dependência, até meados dos anos 1920, do porto do Rio de Janeiro e sua subordinação ao capital sediado fora também impediram a constituição de um complexo econômico cafeeiro no Espírito Santo.

Ademais, a província do Espírito Santo contava, em 1940, com uma população de pouco mais de 800 mil habitantes, mas sua capital contava com apenas 45 mil. A sua população total, em 1940, perfazia 1,9% do total do país, e seu contingente urbano alcançava apenas 1,2%. Em suma, a expansão se dera basicamente no campo, gerando escassa e dispersa urbanização. De acordo com Cano (1985), esse fato, além da problemática de sua economia cafeeira, não propiciou a gestação de vínculos

que possibilitassem a expansão de mercados estimuladores de uma diversificação agrícola e industrial. Em 1939, a indústria capixaba representava apenas 0,4% da produção nacional.

A importância da cafeicultura na economia capixaba foi acentuada a partir da década de 1940, devido ao crescimento dos preços internacionais e do plantio do produto. Conforme Rocha e Morandi (2012), os preços médios de exportação do café passaram de US\$ 16,18 por saca de 60 kg, em 1945, para US\$ 86,83 em 1954, um aumento de 4,3 vezes. Isso fomentou a expansão do plantio de novas lavouras, o que elevou o número de cafeeiros, de 257,2 milhões de pés em 1940 para 359,2 e 447,6 milhões em 1950 e 1960, respectivamente, um crescimento de 74% em vinte anos. Também a produção cafeeira teve significativa expansão, tendo as safras médias aumentado de 1,5 milhão de sacas no triênio 1942-1944 para 2,3 milhões no triênio 1960-1962, um crescimento de 53%.

Em 1955 teve o início da crise de preços internacionais do café. Segundo Rocha e Morandi (2012), a queda contínua dos preços do produto, decorrente da sequência de supersafras verificadas na segunda metade da década de 1950, teve seu momento mais crítico em 1962-1963, quando os preços atingiram o menor nível no período. Nos anos subsequentes verificou-se ligeira recuperação dos preços, que, contudo, se mantiveram em baixa até 1975. Somente a partir do segundo semestre desse ano, iniciou-se retomada segura do crescimento dos preços. Assim, durante aproximadamente vinte anos, a cafeicultura viveu uma grave crise de preços, seguida de uma substancial redução da capacidade produtiva decorrente da política de erradicação dos cafezais patrocinada pelo Instituto Brasileiro do Café-Grupo Executivo de Recuperação Econômica da Cafeicultura (IBC-Gerca).<sup>32</sup>

O Espírito Santo até experimentou projetos de industrialização entre 1889 e os anos 1950, auge da cafeicultura na economia estadual, coordenados pelo governo local, conforme Simões (1997). No governo de José de Mello Carvalho Muniz Freire, entre 1892 e 1896, foi feita a primeira tentativa sistemática de industrialização no estado,

---

<sup>32</sup> Sobre a política e a crise cafeeira nos anos 1950 e 1960, consultar Guarnieri (1979).

com a criação de um fundo especial para construção da Estrada de Ferro Sul do Espírito Santo e concessão de garantia para implantação de projetos industriais em Cachoeiro de Itapemirim, Vila Velha e Vitória. Já no governo de Jerônimo de Souza Monteiro, entre 1908 e 1912, foi empreendido o projeto de criação de um polo industrial do sul do estado com o estabelecimento de fábrica de tecidos, usina de açúcar, fábrica de cimento, fábrica de papel, fábrica de óleo vegetal, serraria industrial e usina hidrelétrica para suprir esses estabelecimentos com eletricidade.

Porém, os dados mostram que essas iniciativas de industrialização no Espírito Santo não surtiram grandes resultados. De acordo com Cano (1985, p. 301), “(...) em 1907 a indústria capixaba detinha a irrisória fração de 0,1% da produção nacional; embora o salto em 1919 fosse acentuado, quando passou para 0,7%, não seria suficiente para impedir sua queda relativa em 1939, quando caiu para 0,4%”.

Em síntese, na década de 1840, o Espírito Santo entrou em uma fase de seu processo histórico de crescimento econômico caracterizado pelo predomínio da cafeicultura até os anos 1950. No limiar desta década, grande parte dos estabelecimentos rurais no Espírito Santo tinha o café como principal atividade, sendo que a cafeicultura contribuía diretamente com cerca de um terço da renda gerada no estado e com mais de 40% das suas receitas tributárias (ESPÍRITO SANTO, 2006). Além disso, as principais características dessa fase de crescimento foram: monocultura mercantil do café de base familiar; e as principais atividades urbanas eram voltadas à comercialização e beneficiamento de café (ESPÍRITO SANTO, 2006). Em função dessa estrutura produtiva, sua capacidade de acumulação de capital era diminuta e, portanto, incapaz de transformar-se num complexo econômico mais bem estruturado, como o fez São Paulo, por exemplo (CANO, 1985). A dinâmica tradicional da cafeicultura capixaba só foi rompida no final dos anos 1950 e início dos 1960 como resultado da crise que se abateu sobre a cafeicultura nacional, o que abriu oportunidades de diversificação econômica, como será discutido na Subseção 3.2.3.

### 3.2.3 Dos anos 1960 até os anos 1990: industrialização retardatária<sup>33</sup>

De acordo com Rocha e Morandi (2012), o cenário econômico capixaba começou a passar por grandes transformações a partir da segunda metade dos anos 1950, devido a dois importantes acontecimentos : i) a implementação, a partir de 1956, do Plano de Metas pelo governo Juscelino Kubitschek – cujo principal objetivo era aumentar o nível de integração vertical da indústria brasileira – e que teve alguns projetos industriais – particularmente metalurgia, minerais não metálicos e produtos alimentícios – instalados em território capixaba;<sup>34</sup> ii) o começo da crise de preços internacionais do café, em 1955, decorrente de supersafras, e que se mantiveram em baixa até 1975, o que engendrou uma nova orientação para a política cafeeira no governo federal com a criação do IBC-Gerca – cujo principal objetivo era a redução das supersafras de café –, o que resultou na diminuição substancial da capacidade produtiva do país e do Espírito Santo.

Ademais, a década de 1950 também foi marcante para o Espírito Santo do ponto de vista político, pois de observou um cenário muito mais diversificado de interesses que entravam em disputa no jogo eleitoral rompendo com a secular predominância agrária. Como destacou Zorzal (2004, p. 71), “(...) pela primeira vez na história do Espírito Santo, se expressou na arena política uma pluralização maior de interesses”.

No âmbito político, a emergência de lideranças com propostas industrializantes no governo estadual indicava a articulação de grupos de interesses locais que tentavam participar do movimento mais geral da economia brasileira. No entanto, a alternância entre governos com compromissos industrializantes – Jones dos Santos Neves (1951-

---

<sup>33</sup> No presente trabalho é empregado para o caso do Espírito Santo o conceito de industrialização retardatária de Cardoso de Mello (1998, p. 102), aplicado na sua análise para América Latina e Brasil: “Não basta, no entanto, admitir que a industrialização latino-americana é capitalista. É necessário, também, convir que a industrialização capitalista na América Latina é específica e que sua especificidade está duplamente determinada: por seu ponto de partida, as economias exportadoras capitalistas nacionais, e por seu momento, o momento em que o capitalismo monopolista se torna dominante em escala mundial, isto é, em que a economia mundial capitalista já está constituída. É a esta industrialização capitalista que chamamos retardatária.” Sobre o processo de industrialização retardatária brasileiro, ver Suzigan (2000) e Cano (2017).

<sup>34</sup> Para mais informações sobre o Plano de Metas, vide: Lessa (1981) e Orenstein e Sochaczewski (2014). Para mais informações sobre os impactos do Plano de Metas na economia capixaba, consultar Lopes (2022).

1955) e Carlos Lindenberg (1958-1962) – e governos ligados aos interesses rurais – Francisco Lacerda de Aguiar (1955-1958 e 1962-1965) – indicou uma transição política que somente se definiu com o processo do golpe militar.

Vale mencionar o papel que a Federação das Indústrias do Espírito Santo (Findes) exerceu em todo esse processo.<sup>35</sup> Criada em 12 de fevereiro de 1958 por um grupo de empresários, teria papel decisivo na transição da economia capixaba rumo à base urbano-industrial, especialmente a partir das ações de seu Conselho Técnico, instituído em 1959, que constituiu a base técnica para justificar a necessidade de industrialização do estado. Nessa instância, destacavam-se as figuras de Eliezer Batista – ex-superintendente da CVRD no estado – e de Arthur Carlos Gerhardt Santos, que posteriormente seria governador. Amparados por um conjunto de estudos, o Conselho Técnico municiou a Findes e o grupo político pró-industrialização com argumentos que organizariam as reivindicações estaduais junto ao governo federal.

Esses fatores econômicos e políticos mencionados anteriormente e a crise da cafeicultura no início dos anos 1960 criaram as bases institucionais, o que será detalhado no Capítulo 5, para que a industrialização do Espírito Santo ganhasse corpo. Tal processo abriu espaço para que o grupo industrializante impusesse seu projeto de poder, a partir dos governadores biônicos no período da ditadura militar: Christiano Dias Lopes Filho (1967-1970), Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1974), Élcio Alvares (1975-1978) e Eurico Rezende (1979-1982).

Para Simões (2001, p. 237), a industrialização no Espírito Santo, “[...] em uma condição hiper-tardia no Sudeste”, foi construída em três vertentes. A primeira vertente procurou dar uma resposta alternativa à crise do café. A sua diretriz, capitaneada pelo governo estadual, foi a de identificar as possibilidades de industrialização a partir da base agrícola existente no estado. A segunda vertente, também voltada para promover alternativas ao café – mas sem necessariamente estar

---

<sup>35</sup> Para mais informações sobre o papel da Findes no processo de industrialização do Espírito Santo, ver Vasconcellos e Rainha (2013).

vinculada a uma base produtiva existente no estado –, estava endereçada para as pequenas e médias empresas.<sup>36</sup> E uma terceira vertente, que efetivaria um “salto desenvolvimentista” no estado, foi a dos “Grandes Projetos”.<sup>37</sup>

Para Simões (2001, p. 235), o grande entrave para a realização das duas primeiras vertentes é que “[...] não existia a figura pronta e acabada do industrial” no Espírito Santo. No limite, o Estado montava ou financiava a indústria, começava a operá-la ou intervinha posteriormente, para tentar gerar a figura industrial capixaba. Essa tentativa, segundo o autor, obteve poucos resultados, pois a histórica capacidade empreendedora urbana está centrada em comércio e serviços. Por isso, procurou-se atrair investidores e industriais de outros estados para aproveitar as potencialidades capixabas e para montar indústrias que não necessariamente estivessem vinculadas a uma base produtiva local.

No período 1960-1975, o Espírito Santo deu início ao processo de transição de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial. A primeira fase dessa transição foi capitaneada pelo capital local, em geral de pequeno porte, que cresceu apoiado em financiamentos e incentivos fiscais proporcionados pelo Estado. Outra característica marcante dessa primeira fase foi que as atividades de grande dinamicidade foram as mais tradicionais, tendo sido quase nula a diversificação econômica. Cabe lembrar também que nesse período importantes instituições econômicas de cunho estadual foram criadas para fomentar a industrialização em curso, o que será abordado no Capítulo 5, visto que isso não está no escopo desse Capítulo 3.

Já o segundo período da industrialização capixaba, iniciado na segunda metade dos anos 1970, foi marcado pelo crescimento industrial comandado pelos “Grandes

---

<sup>36</sup> A articulação e gestão da primeira e da segunda vertente da industrialização capixaba se deu basicamente na gestão de Christiano Dias Lopes (1967-1970). Para mais informações, ver Villaschi Filho, Felipe e Oliveira (2011c).

<sup>37</sup> A articulação e a gestão da terceira vertente da industrialização capixaba ocorreu no governo de Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1975). Para mais informações, ver Villaschi Filho, Felipe e Oliveira (2011b).

Projetos”, em forte sinergia com os rumos traçados no I e no II Plano Nacional do Desenvolvimento (PND), pelo Governo Federal.<sup>38</sup> Esses “Grandes Projetos” foram:

- A CVRD (atualmente Vale) inaugurou sua primeira usina de pelotização no estado em 1969 e mais cinco usinas foram construídas ao longo dos anos 1970, com capacidade de produção de 22 milhões de t/ano de pellets de minério de ferro, em sua maioria para exportação. Cinco dessas seis usinas foram construídas pela CVRD na Ponta de Tubarão/Vitória e uma usina, a da Samarco, foi inaugurada em 1978 em Ubu/Anchieta pelo grupo Samitri;
- A fábrica da Aracruz Celulose S/A (atualmente controlada pela Suzano S/A), que começou a operar em 1979 com uma capacidade de produção de 400 mil t/ano de celulose branqueada de eucalipto, em sua maioria para exportação, atingindo plena capacidade em 1986;
- A Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) – atualmente controlada pelo grupo ArcelorMittal – entrou em operação em dezembro de 1983 com capacidade produtiva de 3 milhões de t/ano de placas de aço majoritariamente para exportação, cuja plena capacidade foi alcançada em 1986.

Dessa forma, a economia capixaba tornou-se um novo espaço de reprodução do grande capital, integrando-se à dinâmica de acumulação da economia brasileira e assumindo um caráter complementar, sobretudo no setor industrial (ROCHA; MORANDI, 2012). Um dos resultados desse processo foi a concentração da produção industrial capixaba em *commodities*. Em 1959, a indústria extrativa representava apenas 1,9% do valor da produção da indústria de transformação estadual, e, em 1980, isso passou para 40,3%, tornando-se a principal atividade industrial local, suplantando até mesmo o segmento de produtos alimentícios.

Todavia, a hegemonia do “Grande Capital” não eliminou a participação do capital local no processo de acumulação. O processo de crescimento se tornou mais complexo no segundo período da industrialização capixaba, pois o “Grande Capital” tanto

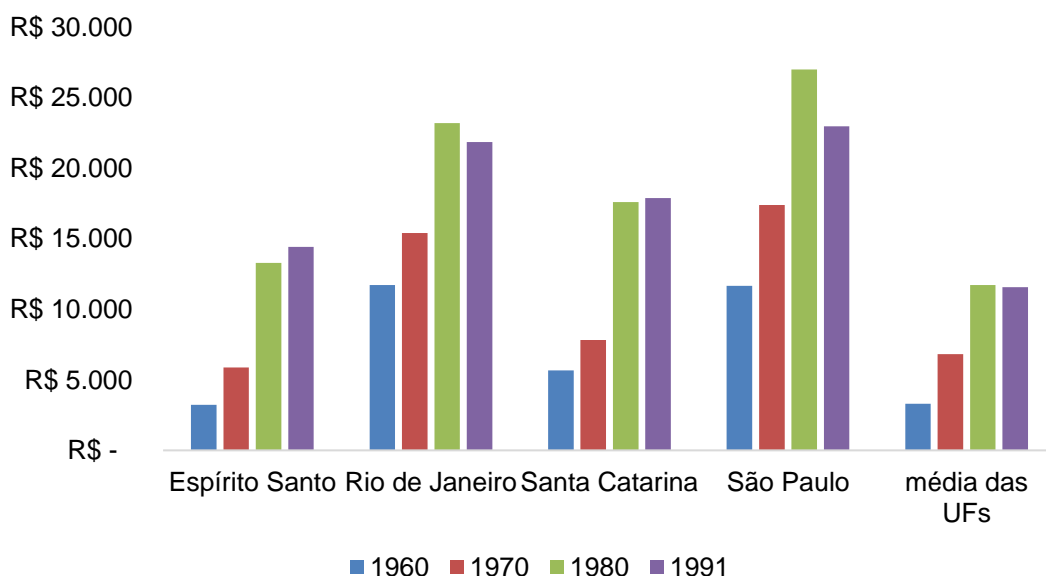
---

<sup>38</sup> Para mais informações sobre o I PND, vide: Lago (2014). E para mais informações sobre o II PND, ver: Castro e Souza (1985) e Carneiro (1992).

desenvolveu atividades inexistentes anteriormente como se apropriou de outras onde o capital local era hegemônico. Ocorreu um duplo movimento, em que ao mesmo tempo se abriu espaço para o capital local pela complementaridade e se reduziu o espaço do mesmo através da concorrência, resultando em concentração, com o desaparecimento de alguns grupos locais e a consolidação de outros (ROCHA; MORANDI, 2012).

Nesse sentido, o Gráfico 1 apresenta a evolução do PIB *per capita*, a preços de 2010, do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo e média das Unidades da Federação – UFs – (exceto o Espírito Santo) entre 1960 e 1991. Nesse período de pouco mais de três décadas o PIB *per capita* do Espírito Santo aumentou 346%, o 3º maior crescimento entre as UFs, o do Rio de Janeiro, 87%, Santa Catarina, 216%, São Paulo, 97%, e a média das UFs ampliou-se em 250%. O estado capixaba passou de 9º maior (representava 98% da média das UFs) PIB *per capita* entre as UFs, em 1960, para o 6º maior (representava 125% da média das UFs), em 1991. Esses dados mostram o quão substancial foi a mudança estrutural pela qual passou o estado nesses trinta anos de industrialização tardia.

Gráfico 1 - PIB *per capita* do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo e média das UFs (exceto ES), 1960-1991 (preços de 2010)



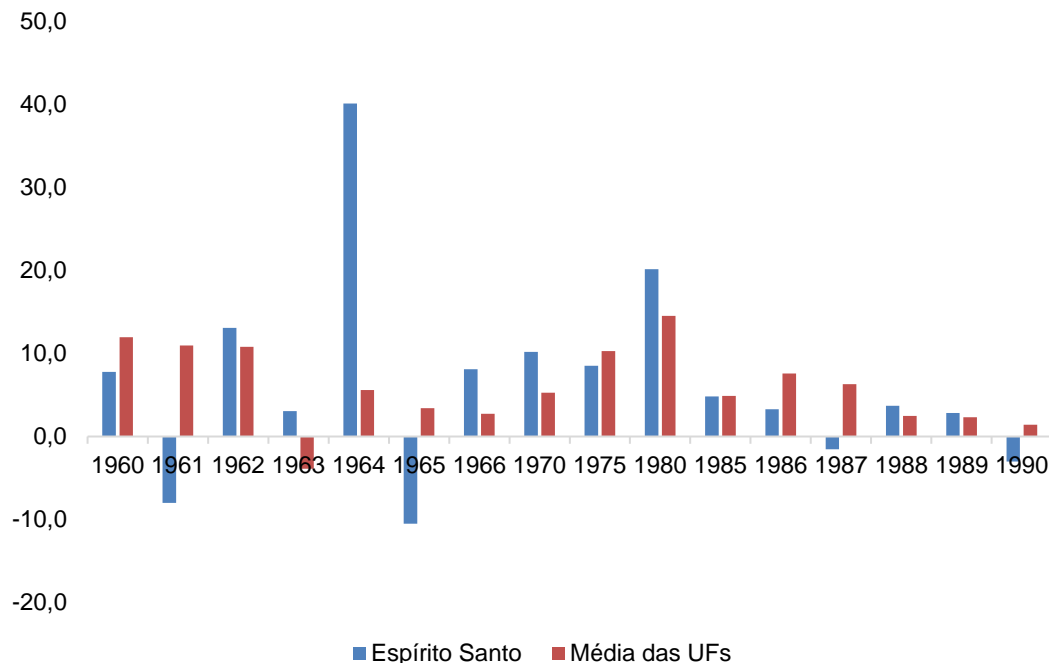
Fonte: Ipeadata (2023a). Elaboração própria.

Nota: (1) Para 1960-1985: PIB a preços correntes por UF, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional. (2) neste período 1960-1985, os dados referentes aos territórios de Rondônia e Roraima e ao estado do Acre estão incluídos no estado do Amazonas e o território do Amapá está incluído no Pará. (3) Para 1986-1990: índice de volume do valor adicionado por UF elaborado pelo IBGE (Contas Regionais 2004).

Já o Gráfico 2 apresenta a taxa de crescimento do PIB do Espírito Santo e da média das UFs (exceto o Espírito Santo) entre 1960 e 1990. Ao longo desse período, a economia capixaba cresceu a uma taxa média anual de 6,4%, ao passo que a economia das outras UFs cresceu a uma taxa média anual de 6,1%. Portanto, durante sua 2ª fase de crescimento, puxado pela industrialização, a economia capixaba cresceu mais do que a média das outras UFs.

Complementando o Gráfico 2, e corroborando a tese de que a economia capixaba passou por um processo de mudança estrutural, a Tabela 1 apresenta dados da taxa de crescimento setorial do PIB estadual entre os anos 1950 e os anos 1980. Nos anos 1950 a economia estadual apresentou crescimento modesto (3,1% a.a.), puxado pelos serviços (4,4% a.a.), já que o principal produto da agropecuária sofria com a política de erradicação de cafezais. Na década de 1960 a economia capixaba passa a crescer a taxas elevadas (8,1% a.a.), mas dessa vez liderada pela indústria (17,4% a.a.), ritmo esse que também foi muito alto nos anos 1970 (11,5% a.a.).

Gráfico 2 - Taxa de crescimento (%) do PIB do Espírito Santo e da média das Unidades da Federação (exceto ES), 1960-1990 (a preços de 2010)



Fonte: Ipeadata (2023a). Elaboração própria.

Nota: (1) até 1985 não há dados para todos os anos. (2) Para 1960-1985: crescimento do PIB a preços correntes por UF, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional. (3) neste período 1960-1985, os dados referentes aos territórios de Rondônia e Roraima e ao estado do Acre estão incluídos no estado do Amazonas e o território do Amapá está incluído no Pará. (4) Para 1986-1990: índice de volume do valor adicionado por UF elaborado pelo IBGE (Contas Regionais 2004).

Essa dinâmica da economia capixaba, sobretudo dos “Grandes Projetos”, continuou nos anos 1980. Consoante Mota (2002, p. 84), “os *Grandes Projetos* maturaram na década de 1980, o que, junto com a política federal de incentivo às exportações, fortaleceu as maiores plantas industriais no Espírito Santo, produtoras de semielaborados voltados para o mercado externo, e impeliu a indústria capixaba a continuar crescendo na década, a despeito do baixo desempenho nacional”. Em outras palavras, na década de 1980, a indústria continuou sendo o centro dinâmico da economia capixaba, mas, já apresentava sinais de desaceleração, tendo em vista, conforme Tabela 1, que sua taxa média de crescimento foi bem inferior às verificadas nos anos 1960 e 1970.

Tabela 1 - Taxa média anual real de crescimento do PIB (%), Espírito Santo (1951/1990)

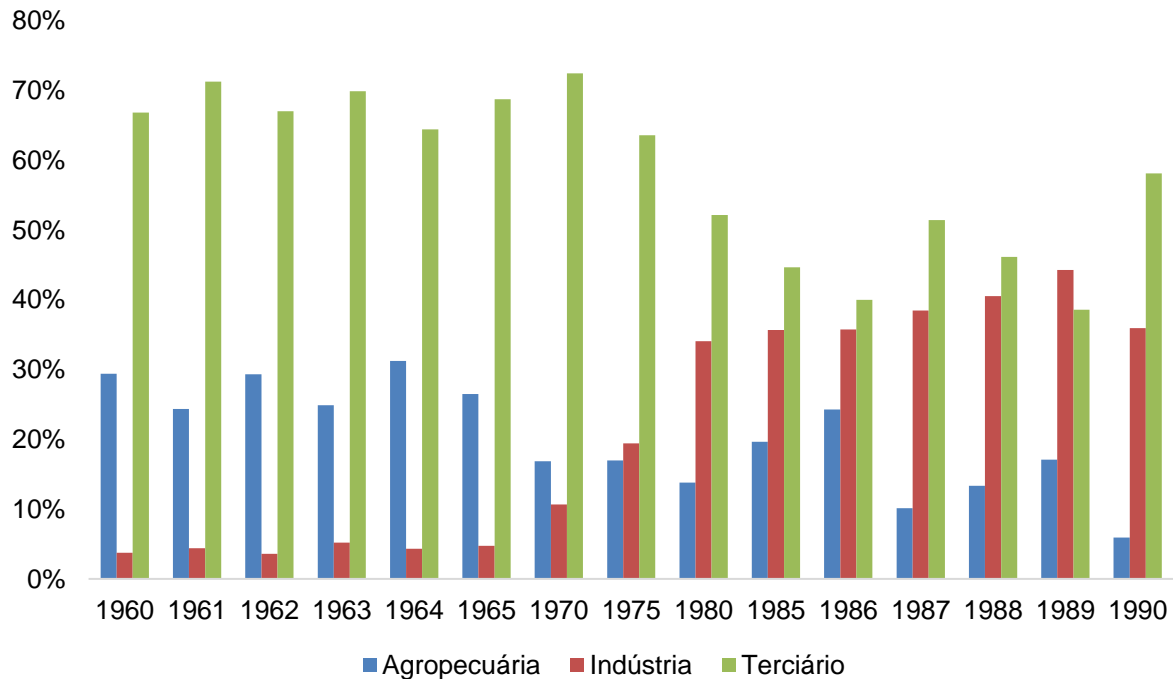
Setores	1951/1960	1961/1970	1971/1980	1981/1990
Agropecuária	1,4	1,5	9,3	-5,1
Indústria	0,4	17,4	22,3	3,0
Terciário	4,4	10,6	7,5	1,5
Total	3,1	8,1	11,5	2,9

Fonte: Ipeadata (2023a). Elaboração própria.

O Gráfico 3, por sua vez, apresenta a participação relativa da agropecuária, da indústria e do setor terciário no PIB do Espírito Santo entre os anos 1960 e 1990. Ele ratifica o crescimento econômico puxado pela indústria nesse período, visto que, em 1960, a indústria representava apenas 4% do PIB estadual, enquanto, em 1990, ela representava 36% do PIB estadual. A agropecuária, que em 1960 representava 29% do PIB local, passou para 6% em 1990, em função do processo de industrialização e do resultado da política federal de erradicação dos cafezais nos anos 1960. Já o setor terciário caiu de 67%, em 1960, para 58%, em 1990, fruto do crescimento industrial, e não de sua desaceleração, segundo Rocha e Morandi (2012).

Resumindo, a 2ª fase da industrialização capixaba caracterizou-se por um crescimento acima da média nacional, impulsionado pelo setor industrial e liderado pelas empresas dos “Grandes Projetos”. Além disso, como grande parte da produção desses empreendimentos produtores de *commodities* destina-se ao mercado externo, as exportações capixabas se ampliaram consideravelmente, conforme dados de Mota (2002).

Gráfico 3 - Participação relativa da agropecuária, da indústria e do setor terciário no PIB do Espírito Santo, 1960-1990 (%)



Fonte: Ipeadata (2023a). Elaboração própria.

Notas: Para 1985-1990: Antigo Sistema de Contas Regionais. Conceito utilizado a partir de 1985 a preços básicos. Para os anos de 1970, 1975 e 1980, PIB a custo de fatores elaborado pelo IBGE. Para o ano de 1969, Produto Interno Líquido a custo de fatores elaborado pela FGV. Para os anos de 1974, 1976, 1977, 1978, 1979, 1981, 1982, 1983, 1984: IBGE.

Ao lado da expansão do setor industrial, verificou-se também, nesse período, um grande volume de investimentos em infraestrutura (ROCHA; MORANDI, 2012). Tanto o governo federal como o governo estadual fizeram investimentos, objetivando superar os entraves ao crescimento industrial representados pela precariedade dos sistemas de transporte, abastecimento energético e de comunicações.

Vale ressaltar que a partir de meados dos anos 1970, verifica-se o fim do milagre econômico brasileiro.<sup>39</sup> O país mergulhou em uma crise econômica, e o governo de Ernesto Geisel (1974-1979) lançou o II PND, em resposta à crise decorrente do primeiro choque do petróleo deflagrado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Este consistia em um plano de investimentos para estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia, e representava o

<sup>39</sup> Sobre o milagre econômico brasileiro, ver Hermann (2011a). Sobre o declínio do modelo de crescimento com endividamento, ver Hermann (2011b).

suporte necessário para a manutenção da trajetória de investimentos em curso no Espírito Santo.

Além disso, no âmbito nacional, alguns temas dominaram as atenções nos anos 1980: i) a distensão política agravada pela transição do regime autoritário para o democrático, no campo político; e ii) o aumento do endividamento externo, o descontrole das contas públicas, a hiperinflação e o fracasso dos planos de estabilização monetária do período, no campo econômico.<sup>40</sup> Esses fatores praticamente drenaram a capacidade do país de planejar e executar políticas de desenvolvimento, inibindo o crescimento econômico brasileiro, e o resultado foi uma “década perdida”.

Apesar disso, o Espírito Santo permaneceu com taxas de crescimento econômico acima da média nacional, o que fez, de certo modo, sentir menos o impacto da década perdida. Os dados de Caçador (2008) mostram que a economia capixaba crescia a uma taxa média anual de 11,5% nos anos 1970, enquanto o Brasil crescia em média 10,3%. Já nos anos 1980 cresceu 2,9%, ao passo que a economia nacional avançava em torno de 2%.

Nos anos 1980, foram consolidados os investimentos oriundos dos “Grandes Projetos” que permitiram um avanço da participação capixaba no comércio exterior brasileiro. Segundo Villaschi Filho *et al.* (2011d), a participação capixaba nas exportações brasileiras saltou de 0,9% em 1970 para 3,6% em 1980, com amplo predomínio das *commodities* (minério de ferro, aço e pasta de celulose) dos “Grandes Projetos” e desbancando o café como principal item da pauta de exportação estadual.

Do ponto de vista setorial, alguns avanços da economia capixaba nesse período também merecem destaque. A diversificação e a modernização da agricultura, impulsionadas pelo financiamento do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), bem como a revitalização da agricultura do café, principalmente na cultura do conilon, que experimentou um salto de produtividade. Em 1988, de acordo com

---

<sup>40</sup> Para mais informações sobre esse contexto político e econômico, consultar Castro (2011a).

Villaschi Filho *et al.* (2011d), já eram 740 milhões de cafeeiros plantados, praticamente 3 vezes mais do que em 1970.

Aliado a isso, oportunidades industriais e comerciais surgiram decorrentes do acelerado processo de urbanização. A concentração cada vez maior de pessoas nos municípios da Grande Vitória (Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana) levou ao aparecimento de novas indústrias de bens-salários, o que fez consolidar uma estrutura baseada em pequenas e médias empresas diversificada. E a ampliação da renda e do mercado consumidor local aumentou as possibilidades de crescimento de atividades voltadas para esse mercado específico, tais como materiais de construção, serviços de construção civil, hospitais e clínicas, escolas, supermercados etc.

Por fim, vale destacar também uma consequência importante para o desenvolvimento econômico do Espírito Santo com a entrada em atividade das empresas dos “Grandes Projetos”. Isso catalisou o fenômeno da desautonomia relativa, já previsto por Medeiros (1977). A partir do início de suas operações, essas empresas engendraram uma lógica própria, dada por estratégias econômicas e empresariais que extrapolavam o espaço regional do Espírito Santo e que nada ou muito pouco eram interligadas à lógica de decisão e condução do governo estadual. Na prática, isso reduziu a capacidade de condução do processo de desenvolvimento da economia por parte do Estado e, por outro lado, verificou-se um aprofundamento de uma desagregação política, em que o Estado se mostrou incapaz de formar coalizões em torno de novas visões e novas possibilidades que impulsionassem a economia capixaba a novos saltos, principalmente em consonância com a economia do conhecimento e do aprendizado, o que será abordado no Capítulo 5.

De uma forma geral, a 3ª fase de crescimento econômico do Espírito Santo, que compreendeu o período 1960-1990, termina caracterizada da seguinte forma: inserção da economia local na lógica de desenvolvimento nacional; predomínio da industrialização empreendida pelo grande capital externo ao estado e baseada na produção de *commodities*; estruturação de infraestrutura e da logística voltada ao comércio exterior.

### 3.2.4 Dos anos 1990 até a atualidade: concentração em *commodities* e a busca por mais diversificação econômica

A economia capixaba assumiu uma dinâmica diferente da verificada anteriormente nessa quarta fase de crescimento a partir dos anos 1990. Neste período, as empresas dos “Grandes Projetos” continuaram a influenciar decisivamente na dinâmica econômica estadual. Porém, aliado a isso, outros fatores determinaram o desempenho econômico capixaba: o crescimento das importações via companhias importadoras (*tradings*), estimulado pelo Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap); o renascimento da extração de petróleo e gás; e a evolução de arranjos produtivos importantes para a economia local, como metalmeccânico, rochas ornamentais, moveleiro e confecções. Um fato novo foi a retração da atividade econômica estadual nos anos 2010, a primeira desde os anos 1950.

Durante a década de 1990 duas agendas nacionais executadas nesse período tiveram relevantes impactos na economia capixaba. A primeira agenda, a privatização, foi uma mudança estrutural que retirou de cena tanto o Estado-Empresário como o Estado provedor direto de serviços.<sup>41</sup> Cabe lembrar que até a década anterior, no Brasil e no Espírito Santo, o Estado figurou como principal ator no processo de condução do desenvolvimento econômico. Desde então a hegemonia desse processo passou a ser privada.

Para Villaschi Filho *et al.* (2011d, p. 119), “Como aconteceu em termos nacionais, essas mudanças (privatizações) estiveram apenas ligadas à transferência de propriedade, em quase nada repercutindo na expansão da estrutura produtiva capixaba”. Por outro lado, Simões (2001, p. 239) argumenta que “[...] o governo (estadual), desde a década de 1980, intensificando-se ao longo da década de 1990, perdeu a capacidade técnica e financeira de plasmar e efetivar, direta ou indiretamente, projetos estratégicos para o desenvolvimento estadual”.

---

<sup>41</sup> Sobre o processo de privatização, consultar Castro (2011b).

A segunda agenda relevante da década de 1990 foi a abertura da economia brasileira aliada a uma política monetária contracionista e centrada no câmbio valorizado entre 1994 e 1999.<sup>42</sup> Nesse contexto, a pauta exportadora do Espírito Santo manteve-se praticamente idêntica, concentrada em *commodities*. Por outro lado, esse cenário nacional favoreceu a transformação do estado em um importante centro de logística de importações do país.<sup>43</sup> Como os instrumentos incentivadores da operacionalização de importação pelos portos capixabas já estavam consolidados pelo Fundap, a revitalização da estrutura logística local passou a ser necessidade premente.<sup>44</sup> O coeficiente de abertura da economia capixaba, dado pela relação importações/PIB, alcançou 21,5% no final da década de 1990, enquanto no Brasil essa relação girou em torno de 9% (MOTA, 2006).

Outro evento muito importante para a economia capixaba foi a revitalização da atividade de exploração de óleo e gás a partir dos anos 2000, “Sem dúvida o mais importante na evolução da estrutura produtiva (estadual) [...]” (PEREIRA, 2018, p. 320). Os estudos geofísicos em terras capixabas iniciaram-se em 1957 no norte do estado, com a primeira descoberta para exploração comercial tendo ocorrido no final dos anos 1960 em São Mateus, e a produção começando em 1973. E em 1988 foi descoberto gás não associado ao petróleo na foz do Rio Doce. As bases da Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras) foram montadas em São Mateus e os escritórios de gerenciamento em Vitória. Contudo, tendo em vista a baixa produção dos poços instalados, os investimentos foram direcionados para outros estados, principalmente para a bacia de Campos no Rio de Janeiro.

A partir de 1996 uma série de descobertas de óleo e/ou gás ocorreram em território capixaba até 2010. Segundo Pires (2010), de certa forma isso é explicado pelo

---

<sup>42</sup> Sobre o processo de estabilização monetária, câmbio e abertura econômica, ver Giambiagi (2011).

<sup>43</sup> Segundo Simões (2001, p. 240), nessa ocasião “Foi ativada aquela capacidade empreendedora em comércio e serviços [...]”, atividades econômicas com as quais o empresário capixaba típico é mais afeito.

<sup>44</sup> Isso resultou em investimentos em retroáreas portuárias, em entrepostos aduaneiros, nas Estações Aduaneiras de Interior (EADIs) e em outros serviços de suporte logístico. E a consolidação do Corredor Centro-Leste impulsionou também decisões de investimentos privados nos portos de Tubarão, Portocel, Praia Mole e Ubu.

processo de desregulamentação e novo marco institucional para o setor colocado em prática com a Emenda Constitucional nº 5, de 1995, e com a lei nº 9.478, de 1997. O novo marco regulatório foi, fundamentalmente, concebido com a finalidade de criar as regras necessárias à participação de agentes privados nas atividades antes exclusivamente desempenhadas pela Petrobras. Nesse sentido, o objetivo era promover a entrada de novas empresas, fomentar a competição e atrair novos investimentos, isolados ou em parceria com a Petrobras.

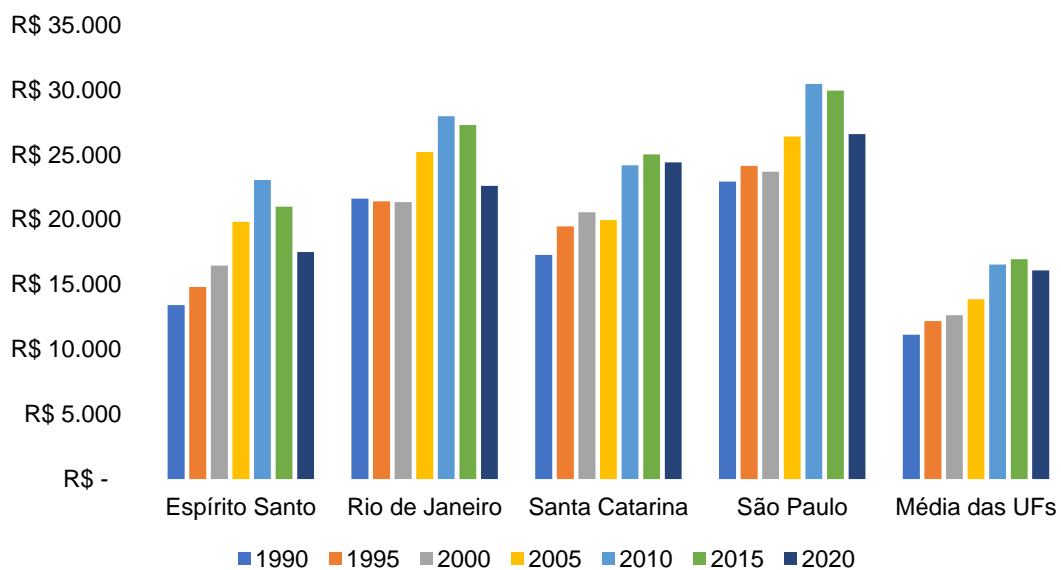
Até 2002 a produção de óleo e gás no Espírito Santo era pouco representativa no cenário nacional (inferior a 2%), quando iniciou-se a produção em águas profundas e sua participação chega ao pico de 16% em 2014, o 2º maior produtor, embora bem atrás do Rio de Janeiro em termos absolutos. Em 2006/2007, houve a inauguração de diversas instalações e obras de infraestrutura que aceleraram a operação de projetos na bacia capixaba. Em 2008 teve início a produção de petróleo do pré-sal em terras capixabas. E, em 2012, a Petrobras inaugurou sua sede própria administrativa em Vitória.

Consoante Trojbcz (2017), a aprovação do novo marco regulatório do pré-sal gerou uma série de implicações. A primeira delas foi o impasse federativo sobre a distribuição dos recursos do petróleo, tema não abordado pela nova legislação, mas que ascendeu na agenda política a partir de sua importância no debate eleitoral de 2010. Em segundo lugar, uma legislação de conteúdo mínimo foi consolidada no novo marco regulatório, e, devido à grande demanda por recursos para viabilizar a exploração, poderia implicar deslocamentos setoriais na economia brasileira. Em terceiro lugar, e relacionada com o item anterior, a participação mínima obrigatória de 30% da Petrobras nas explorações do pré-sal implica que parte significativa dos recursos para exploração deve ser provida pela estatal. Finalmente, o novo marco regulatório implica maior ativismo estatal, o que é criticado por grupos de orientação liberal, com o argumento de que vai gerar insegurança contratual e aumentar o risco arcado pelo Estado brasileiro. No caso do Espírito Santo, como se verá adiante, esse marco institucional do pré-sal acabou reduzindo severamente novas descobertas de óleo e gás.

Além desse cenário nacional desafiador, com várias mudanças políticas, econômicas e institucionais, o Espírito Santo passou entre os anos 1990 e o início dos anos 2000 por um esgarçamento de suas instituições públicas, limitando substancialmente seu potencial de desenvolvimento até então, e que começou a ser revertido a partir de 2003, conforme será visto no Capítulo 4. Dado esse contexto de como o Espírito Santo adentrava nos anos 1990 e a virada de século, o próximo passo é apresentar alguns indicadores econômicos entre 1990 e 2020 do estado capixaba em relação a outras UFs e ao Brasil.

O Gráfico 4 apresenta a evolução do PIB *per capita*, a preços de 2010, do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo e média das UFs (exceto o Espírito Santo) entre 1990 e 2020. Nesse período de trinta anos o PIB *per capita* do Espírito Santo aumentou 30,6%, o 20º maior crescimento entre as UFs, o do Rio de Janeiro, 4,5%, Santa Catarina, 41,2%, São Paulo, 23,0%, e a média das UFs ampliou 44,7%. O estado capixaba passou de 6º maior (representava 120,6% da média das UFs) PIB *per capita* entre as UFs, em 1990, para o 9º maior (representava 108,7% da média das UFs), em 2020. Esses dados mostram que o PIB *per capita* capixaba continuou crescendo, mas, ainda está aquém de estados como Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.

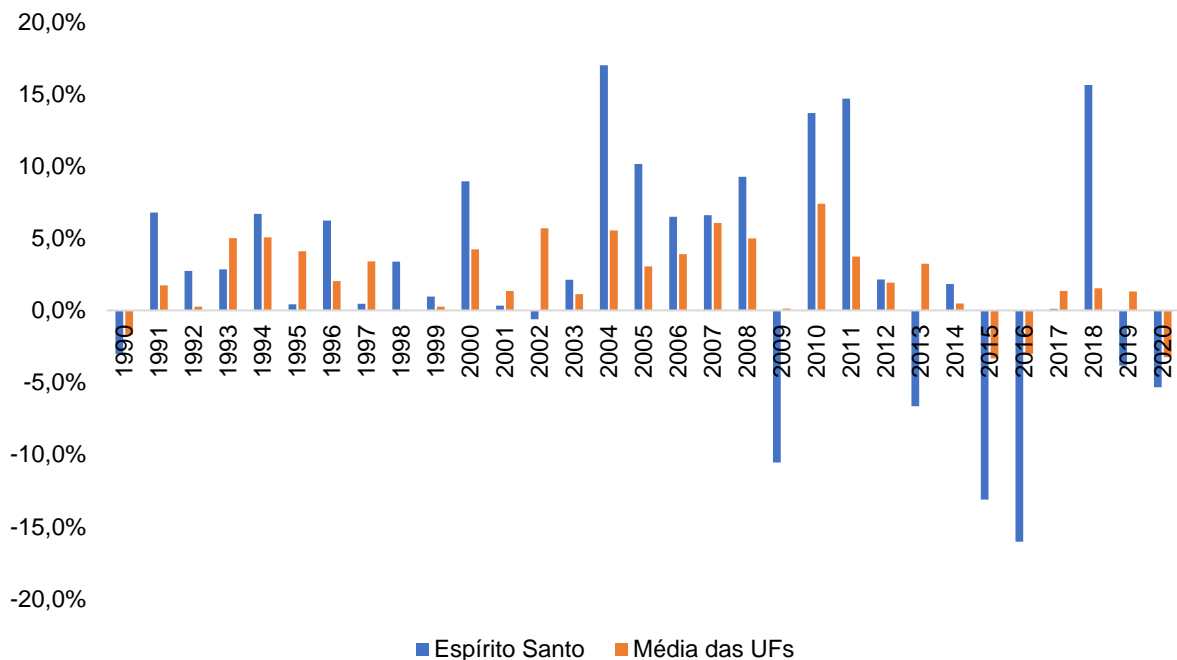
Gráfico 4 - PIB *per capita* do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo e média das UFs (exceto ES), 1990-2020 (preços de 2010)



Fonte: Ipeadata (2023a). Elaboração própria.

Dessa forma, o Gráfico 5 apresenta a taxa de crescimento do PIB do Espírito Santo e da média das demais UFs (exceto o Espírito Santo) entre 1990 e 2020. Nos anos 1990 o estado cresceu 4,0% ao ano (impulsionado pela abertura comercial que favoreceu as importações pelo estado e o crescimento de serviços ligados ao comércio exterior), em média, ao passo que para as demais UFs essa taxa foi de 2,6%. Na década de 2000, a economia capixaba cresceu 5,4% ao ano (puxada pela alta demanda de *commodities* da China) e as demais UFs, 3,9%. E, nos anos 2010, o PIB espírito-santense variou -1,1% ao ano, ao passo que a média das demais UFs ampliou-se em 0,4%. A última década em que o PIB estadual cresceu abaixo da média das demais UFs tinha sido a dos anos 1950, quando da política de erradicação dos cafezais. Aliás, os anos 2010 representam a primeira década em que o PIB capixaba apresentou variação negativa, desde que esse indicador começou a ser medido para os estados, em 1939.

Gráfico 5 - Taxa de crescimento do PIB do Espírito Santo e da média das Unidades da Federação (exceto ES), 1990-2020 (a preços de 2010)



Fonte: Ipeadata (2023a). Elaboração própria.

Nota: (1) Para 1990-1995: índice de volume do valor adicionado por UF elaborado pelo IBGE (Contas Regionais 2004); (2) De 1996 em diante: série encadeada de volume do PIB por UF elaborada pelo IBGE (Sistema de Contas Regionais 2010).

### 3.2.5 A queda recente nas taxas de crescimento econômico e os obstáculos à necessária diversificação da economia capixaba: alguns pontos para análise e perspectivas futuras

Dado que as exportações (para países) são um componente relevante da economia capixaba, deve-se começar a explicação dessa retração econômica do Espírito Santo, ocorrida nos anos 2010, pelos reflexos internacionais na economia local.<sup>45</sup> Essa elevada conexão da economia do Espírito Santo se deve à produção e à exportação de *commodities*, cujos preços são estabelecidos no mercado internacional. Os anos 2000 foram um período de forte alta nos preços de *commodities* (principalmente alimentos, petróleo, metais e energia) em função da crescente demanda de economias emergentes, sobretudo a China (PRATES, 2007).<sup>46</sup> Esse *boom* das *commodities* impactou positivamente a economia de países na África e na América do Sul, dentre eles o Brasil.

Do ponto de vista das UFs, o Espírito Santo foi muito beneficiado por esse ciclo enquanto ele durou (vide o desempenho da economia capixaba nos anos 2000 no Gráfico 5), mas, que terminou principalmente por conta da desaceleração da economia chinesa. Esse ciclo impactou positivamente a economia brasileira e a capixaba até 2014, e, conforme Lélis *et al.* (2019), 1/3 da desaceleração econômica do Brasil pós-2014 esteve associada à queda de preços das *commodities*. A retração do PIB capixaba em 2013 e o baixo desempenho em 2012 e 2014, exibido no Gráfico 5, foram efeitos dessa desaceleração da economia chinesa que culminou no fim do ciclo de alta dos preços de *commodities*, afetando a produção e a exportação estadual, sobretudo de minério de ferro e de aço. E a partir de março de 2020 a economia brasileira e capixaba sentiram os efeitos econômicos da pandemia da Covid-19.

Nesse sentido, a Tabela 2 traz estatísticas de exportação do Espírito Santo, de UFs selecionadas e do Brasil, entre 1997 e 2022, deflacionadas pelo Índice de Preços ao

---

<sup>45</sup> Segundo dados do IBGE (2018), as exportações para países representavam 13,8% da demanda final do Espírito Santo em 2018.

<sup>46</sup> A China passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil a partir de 2010, assumindo uma posição historicamente ocupada pelos Estados Unidos.

Consumidor dos Estados Unidos. As exportações do Espírito Santo cresceram a uma taxa média anual de 2,4% no período, percentual inferior ao verificado para o Brasil (10,2%) e para as UFs selecionadas na Tabela 2. Outro dado relevante é que a participação do estado capixaba no total exportado pelo país passou de 6,2%, em 1997, para 2,7%, em 2022, uma redução de 56%. Essa redução se deve a dois fatores: i) redução do preço das *commodities*; ii) redução das exportações de minério de ferro, por conta do acidente e da retomada apenas parcial de atividades da Samarco.

Tabela 2 - Estatísticas de exportações do Espírito Santo, de UFs selecionadas e do Brasil, 1997/2022

UFs selecionadas	Taxa de variação anual 1997/2022 (%)	% relativa ao Brasil (1997)	% relativa ao Brasil (2022)
Bahia	14,2%	3,5%	4,5%
Espírito Santo	2,4%	6,2%	2,7%
Minas Gerais	7,8%	13,1%	10,9%
Rio de Janeiro	24,3%	7,2%	14,4%
Santa Catarina	7,4%	5,2%	4,2%
São Paulo	4,6%	35,1%	20,9%
Brasil	10,2%	100,0%	100,0%

Fonte: Ipeadata (2023b). Elaboração própria.

Complementando as informações anteriores, a Tabela 3 apresenta a pauta de exportação dos cinco principais produtos do Espírito Santo em 1997 e em 2022. Nesse período de 26 anos, a pauta de exportação capixaba manteve seu padrão de concentração em *commodities* como aço, minério de ferro, pasta de celulose e café, e em produtos de baixo valor agregado, como rochas ornamentais. A novidade na pauta de exportação estadual foi o surgimento de extração de petróleo bruto, outra *commodity*, que tinha participação irrisória em 1997 e passou a representar 10,6% das exportações. O ponto mais relevante da Tabela 3, no entanto, é que a pauta de exportações capixaba continua altamente concentrada em *commodities* e produtos de baixo valor agregado: 93,8%, em 1997, e 91,1%, em 2022.

Outros dois componentes relevantes da economia capixaba são a exportação para outras UFs e o consumo das famílias.<sup>47</sup> Vale lembrar que o Brasil vivenciou uma crise

<sup>47</sup> Segundo dados do IBGE (2018), as exportações para outras UFs e o consumo das famílias representavam 33,9% e 31,1% da demanda final do Espírito Santo em 2018.

econômica entre 2014 e 2017, o que levou à retração do seu PIB em -3,5%, em 2015, e -3,3%, em 2016 (OREIRO, 2017). O PIB brasileiro voltou a crescer 1,3%, em 2017, mas a taxa de desemprego era elevada naquele ano, 13,7% (mais de 14 milhões de desempregados). Entre as causas dessa crise econômica nacional estão o fim do ciclo de alta dos preços das *commodities* no mercado externo, que afetou as exportações e diminuiu a entrada de capital estrangeiro, e as medidas da “Nova Matriz Econômica” (Governo Dilma Rousseff, 2011-2014), que incluía políticas de intervenção governamental na economia, redução da taxa de juros, concessões de subsídios e intervenção em preços.<sup>48</sup> Isso tudo gerou a crise de sustentabilidade fiscal que se seguiu e elevou o risco-país, a taxa de juros de longo prazo e a incerteza, o que reduziu o consumo e o investimento em 2015 e 2016.

Tabela 3 - Pauta de exportações do Espírito Santo, 1997/2022

Produtos	1997	2022	Variação 1997/2022
Fabricação de ferro e aço básicos	34,2%	26,9%	-7,3 p.p.
Extração de minério de ferro	28,7%	29,8%	1,1 p.p.
Extração de petróleo bruto	0,0%	10,6%	10,6 p.p.
Fabricação de pasta de celulose	16,5%	7,6%	-8,9 p.p.
Café verde e em grãos	12,1%	6,3%	-5,8 p.p.
Corte, moldagem e acabamento de rocha ornamental	2,3%	9,8%	7,5 p.p.
Sub-total	93,8%	91,1%	-2,7 p.p.
Demais itens da pauta de exportação	6,2%	8,9%	2,7 p.p.
Total	100,0%	100,0%	-

Fonte: MDIC (2023). Elaboração própria.

Essa crise econômica nacional impactou o PIB capixaba que, em 2015, teve queda de 13,1%, e em 2016, redução de 16,0% (vide Gráfico 5). Isso se deu por duas vias: primeiro, essa crise impactou o desempenho de setores produtivos locais que exportam para outras UFs, como, por exemplo, rochas ornamentais, móveis e confecções, pois outras UFs reduziram suas importações do Espírito Santo; em segundo lugar, essa crise impactou negativamente o consumo das famílias capixabas, uma vez que houve redução de renda e o desemprego estava elevado.

<sup>48</sup> Sobre as políticas econômicas da gestão Dilma Rousseff (2011-2016) e a “Nova Matriz Econômica”, consultar Bastos (2017).

Além dos fatores mencionados anteriormente, alguns eventos específicos contribuíram para um desempenho econômico abaixo do esperado para o Espírito Santo, entre os anos 2011 e 2020. O primeiro deles foi a entrada em vigor, a partir de janeiro de 2013, da Resolução nº 13/2012 do Senado Federal, que unificou em 4% a alíquota de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidente sobre operações interestaduais com mercadorias importadas (SANTOS *et al.*, 2013). O Espírito Santo conta com o incentivo financeiro do Fundap desde os anos 1970 que, em conjunto com sua estrutura portuária e localização estratégica, desenvolveu um importante segmento de transporte, armazenamento e distribuição de mercadorias importadas para o próprio Espírito Santo e principalmente para outros estados. Com a Resolução nº 13/2012 do Senado Federal, o Fundap passou a não ser mais tão atraente e esse foi um dos motivos pelos quais as importações pelo Espírito Santo perderam competitividade.<sup>49</sup> Uma evidência disso foi a redução da participação capixaba nas importações do Brasil: de uma média de 4,5%, antes de 2013, passou para uma média de 3,0%, depois de 2013.

Nessa linha, a Tabela 4 apresenta estatísticas de importações do Espírito Santo, de UFs selecionadas e do Brasil no período 1997/2022, deflacionadas pelo Índice de Preços ao Consumidor dos Estados Unidos. Nesse período, as importações pelo estado capixaba cresceram a uma taxa média anual de 5,8%, inferior aos 17,6% verificados para o Brasil e para UFs como Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e São Paulo. Em 1997, o Espírito Santo representava 10,1% das importações nacionais, percentual superior ao de estados como Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Já em 2022, o Espírito Santo representava apenas 3,3% das importações nacionais, queda de 6,8 pontos percentuais, ao passo que Santa Catarina ampliou substancialmente sua participação nas importações nacionais em igual período.

---

<sup>49</sup> Além do Fundap, o Espírito Santo tem outros incentivos como Compete-ES, Invest-ES e Sudene, o que será comentado em mais profundidade no Capítulo 5.

Tabela 4 - Estatísticas de importações do Espírito Santo, de UFs selecionadas e do Brasil, 1997/2022

UFs	Taxa de variação anual 1997/2022 (%)	% relativa 1997	% relativa 2022
Bahia	17,5%	4,2%	4,2%
Espírito Santo	5,8%	10,1%	3,3%
Minas Gerais	13,9%	6,3%	6,3%
Rio de Janeiro	13,2%	8,4%	6,3%
Paraná	21,9%	5,5%	8,1%
Santa Catarina	73,6%	2,5%	10,6%
São Paulo	10,4%	47,8%	28,2%
Brasil	17,6%	100,0%	100,0%

Fonte: Ipeadata (2023b). Elaboração própria.

O segundo desses eventos foi o rompimento da barragem da Samarco de rejeitos de mineração em Mariana (MG), em novembro de 2015, que causou perdas de vidas e impactos ambientais, sociais e econômicos em vários municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo. A empresa retomou suas operações em dezembro de 2020, 5 anos após a tragédia, e anunciou que somente em 2029 deverá alcançar uma escala de produção semelhante à de antes da tragédia. Uma evidência do impacto da paralisação da Samarco pode ser evidenciada pela participação do PIB do município de Anchieta no PIB estadual: em 2014, antes da tragédia, esse município representava 3,6% do PIB estadual, e, em 2016, ano seguinte a tragédia, ele representava apenas 0,65% do PIB estadual, uma redução de 82%.

O terceiro evento específico foi a crise hídrica (sem chuvas significativas) que se abateu no estado entre 2014 e 2016, cujas causas apontadas por especialistas à época foram mudanças climáticas e desmatamentos (GALEANO *et al.*, 2021). Apesar da agropecuária não ter um peso significativo no PIB estadual (participação de 3,2%, em 2010, e 4,5%, em 2020), ela é a principal atividade econômica em diversos municípios do interior capixaba. Alguns desses municípios, por exemplo, se destacam nacionalmente na produção de café, pecuária, leite, ovos de galinha e frutas. Depois de um crescimento acumulado de mais de 20% entre 2010 e 2014, por conta dessa crise hídrica o Valor Adicionado Bruto (VAB), uma *proxy* do PIB, da Agropecuária capixaba teve queda de 10,1%, em 2015, e 8,7%, em 2016. Após isso, a Agropecuária estadual só voltou a ter desempenho negativo em 2019, em função, sobretudo, da bialidade negativa do café (a bialidade se caracteriza pela alternância na

quantidade produzida entre uma safra e outra, com um ano de produção mais elevada e outro com rendimento inferior), o que é algo comum no seu ciclo produtivo.

O quarto evento específico foi a tragédia do rompimento da barragem de rejeitos de mineração em Brumadinho (MG), controlada pela Vale, em janeiro de 2019 (SESSA *et al.*, 2021). De forma semelhante à tragédia de Mariana, mas, com impactos econômicos, sociais e ambientais um pouco menores, a tragédia em Brumadinho também causou perdas de vidas e impactos ambientais, sociais e econômicos em Minas Gerais e no Espírito Santo, paralisando temporariamente as operações da Vale.

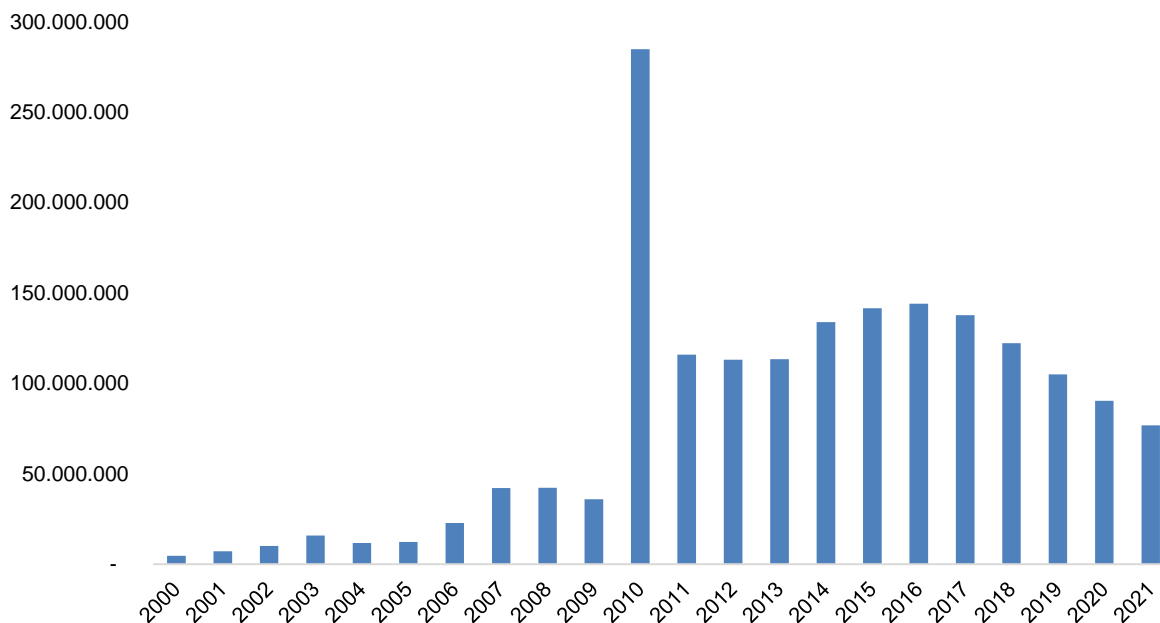
O quinto elemento específico da conjuntura econômica capixaba é a queda da produção de petróleo e gás no estado. O Gráfico 6 mostra que, a partir de 2011, tem-se verificado uma nítida tendência de queda na produção local de petróleo, sendo 2016 o último ano em que houve aumento de produção, embora o nível de produção nos anos 2010 seja superior aos anos 2000. Desde o 2º trimestre de 2017 que a produção local vem caindo sistematicamente em função do amadurecimento dos poços e da redução de investimentos, por parte das empresas do setor, na busca por novas áreas para exploração no território estadual. Os campos de produção de óleo e gás no estado estão cada vez mais maduros, e as petroleiras – principalmente a Petrobras – reduziram os investimentos em busca de novas áreas no Espírito Santo, em boa parte, pelo marco regulatório aprovado em 2010, conforme visto anteriormente.

Recentemente, a Petrobras tem realizado um processo de desinvestimento de campos de óleo e gás considerados maduros. A estatal tem vendido a concessão desses ativos para as chamadas petroleiras independentes, o que tem aquecido a atividade econômica do setor e aberto novas possibilidades para a economia capixaba.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Para mais informações, ver: [As oportunidades para a produção de petróleo na Bacia do ES | A Gazeta](#).

Gráfico 6 - Produção de petróleo no Espírito Santo, 2000-2021 (barris)



Fonte: ANP (2022). Elaboração própria.

Portanto, o fim da alta de preço das *commodities*, a perda de competitividade do Fundap, a tragédia de Mariana/MG, a tragédia de Brumadinho/MG e a retração na produção de petróleo e gás explicam, em conjunto, a queda no VAB da Indústria Extrativa capixaba, entre 2016 e 2019. Nesse período, esse importante segmento da indústria capixaba acumulou queda de 51,8% do seu VAB, impactando negativamente a economia estadual como um todo. Especialmente em 2019, conforme Gráfico 5, a queda do PIB capixaba foi resultado da tragédia de Brumadinho e da produção decrescente de petróleo e gás.

A crise sanitária, econômica e social provocada pelo novo coronavírus a partir de março de 2020 no Brasil, inclusive Espírito Santo, é o principal responsável pelo impacto negativo no PIB dos estados, inclusive no caso da economia capixaba. A pandemia foi a principal responsável pela queda no PIB estadual de 2020.

Corroborando as informações anteriores, a Tabela 5 traz os dados de crescimento setorial do PIB capixaba entre 1991 e 2020. Essa tabela mostra que nos anos 1990 o PIB estadual foi puxado pelo crescimento do setor terciário em função da abertura comercial e do aumento de importações pelo estado, impulsionando os serviços ligados ao comércio exterior. Já nos anos 2000, o setor industrial impulsionou a

economia local em função da alta demanda por *commodities* da China, favorecendo suas exportações de minério, aço, celulose e petróleo. Nos anos 2010 o setor terciário estagnou por conta da crise econômica nacional, a indústria se retraiu por conta da desaceleração da economia chinesa e a agropecuária teve um modesto crescimento.

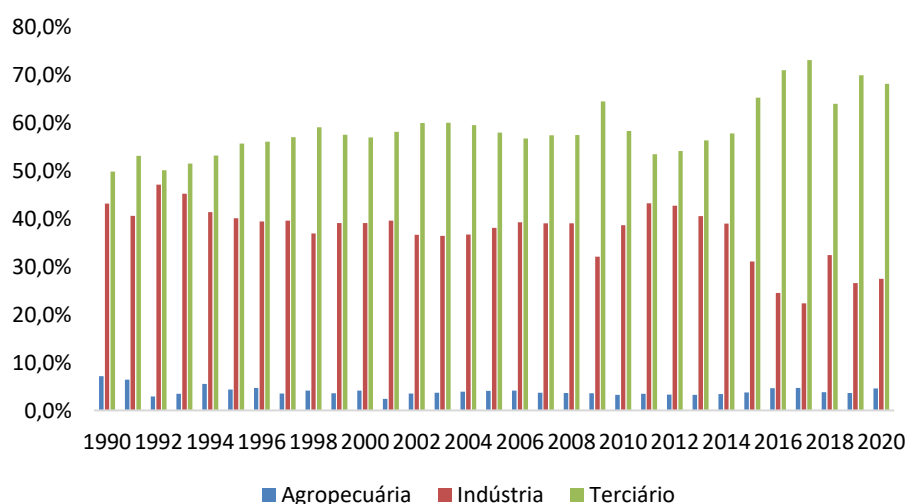
Tabela 5 - Taxa média anual real de crescimento do PIB (%), Espírito Santo (1991/2020)

Setores	1991/2000	2001/2010	2011/2020
Agropecuária	2,9%	6,4%	2,6%
Indústria	2,3%	6,8%	-1,1%
Terciário	4,6%	6,2%	0,3%
Total	4,0%	5,4%	-1,1%

Fonte: Ipeadata (2023a). Elaboração própria.

Essas diferentes taxas de crescimento dos setores produtivos resultaram em diferentes participações relativas ao PIB do Espírito Santo, conforme o Gráfico 7. A agricultura, por exemplo, tinha participação de 7,1% do PIB, em 1990, e caiu para 4,5%, em 2020. Já a indústria passou de uma participação de 43,1%, em 1990, para 27,4%, em 2020, em linha com a tese de desindustrialização regional do Brasil presente em Monteiro e Lima (2017) e em Pereira *et al.* (2018). Com isso o setor terciário passou de uma participação relativa no PIB capixaba de 49,8%, em 1990, para 68,1%, em 2020.

Gráfico 7 - Participação relativa da agropecuária, da indústria e do setor terciário no PIB do Espírito Santo, 1990-2020 (%)



Fonte: Ipeadata (2023a). Elaboração própria.

Notas: Para 2002-2020: Sistema de Contas Regionais Referência 2002. Para 1990-2001: Antigo Sistema de Contas Regionais. Conceito utilizado a partir de 1990 a preços básicos.

E um ponto preocupante disso é que os serviços que têm crescido não são os mais sofisticados. Gala *et al.* (2018) conceituam serviços sofisticados (assim como as indústrias sofisticadas) como aqueles em que a produtividade por trabalhador é maior do que a média dos demais serviços, o que implica em maiores salários. Segundo eles, a extensão da desindustrialização em países de renda alta e de renda média tem sido sobrestimada devido à terceirização de certos serviços que anteriormente eram prestados no local pelas mesmas empresas que constituíam o setor industrial. Alguns exemplos incluem: alimentação e limpeza, pesquisa, design, tecnologia da informação, contabilidade, telecomunicações, engenharia, logística e serviços jurídicos (PALMA, 2005). Embora as atividades terceirizadas permaneçam as mesmas, elas agora contam como serviços produzidos, em vez de produção industrial. Portanto, o crescimento do setor de serviços sofisticados está intimamente ligado à indústria manufatureira e, como resultado, uma base manufatureira enfraquecida acabaria levando a um declínio na qualidade desses serviços (CHANG, 2014).

No caso do Espírito Santo, o tema serviços sofisticados ainda não foi adequadamente estudado. Nesse sentido, com o objetivo de explorar um pouco esse tema, a Tabela 6 apresenta os dados desagregados da participação das atividades econômicas de serviços no VAB do Espírito Santo em 2010, 2015 e 2020. Na referida Tabela as atividades de serviços que mais aumentaram sua participação relativa foram: comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas; transporte, armazenagem e correio; e atividades imobiliárias; isto é, atividades aparentemente de baixa produtividade.

Contudo, existem duas atividades de serviços sofisticados que têm crescido nos últimos anos no Espírito Santo e merecem destaque.<sup>51</sup> O primeiro caso é a atividade de informação e comunicação, particularmente os relacionados à produção de software e hardware e os correspondentes serviços de assistência técnica e

---

<sup>51</sup> Não é objetivo desta tese discuti-las em detalhes, mas considera-se desde já uma interessante linha de análise que se abre em termos de perspectivas futuras da economia capixaba, inclusive para proposição de políticas públicas, visando a busca de diversificação das atividades produtivas locais com maior grau de agregação de valor.

capacitação de recursos humanos. Segundo Pereira (2018, p. 324): “Alguns empresários do setor estimam a existência de cerca de 700 empresas que empregam cerca de 10 mil profissionais. A grande maioria são empresas de pequeno porte, no entanto, algumas delas já se destacam nacionalmente”.

Tabela 6 – Participação (%) das atividades econômicas de serviços no Valor Adicionado Bruto do Espírito Santo, 2010, 2015 e 2020

<b>Atividades</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>
Serviços	58,2	65,2	68,1
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	12,9	14,9	15,2
Transporte, armazenagem e correio	5,2	6,2	6,4
Alojamento e alimentação	2,5	2,2	1,9
Informação e comunicação	1,7	1,8	2,0
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	2,8	3,2	4,3
Atividades imobiliárias	7,1	9,5	9,6
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	5,7	6,2	6,7
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	15,9	15,8	16,6
Educação e saúde privadas	1,9	3,0	3,2
Artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços	1,6	1,4	1,3
Serviços domésticos	1,0	1,0	0,9
<b>Total das Atividades</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ipeadata (2023a). Elaboração própria.

O segundo caso é o de atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares, especificamente no segmento de instalação, reposição, montagem e manutenção industrial, localmente chamado de metalmecânico. Essa atividade se origina da demanda das empresas dos “Grandes Projetos” a partir de sua entrada em operação nos anos 1980, mas cujas compras locais passaram a ter maior expressão nos anos 2000 em diante com a atuação do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores (PDF) e o Programa Integrado de Desenvolvimento e Qualificação de Fornecedores (Prodfor), o que será mais bem detalhado no Capítulo 5. Empresas do segmento metalmecânico capixaba já têm inclusive atuado em outros estados.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Para mais informações, ver: [Projetos industriais: fornecedores do ES miram mercado de R\\$ 753 bi | A Gazeta](#).

Por fim, resta mencionar um importante fato recente que caracteriza a economia capixaba, resultante da política de incentivos fiscais adotada localmente (a ser detalhada no capítulo 5 da tese), que é a bem-vinda atração de plantas industriais com grande potencial de diversificação das atividades produtivas locais. A seguir uma seleção dos principais empreendimentos industriais que se instalaram no Espírito Santo desde 2011, beneficiando-se dos referidos incentivos locais:

- Weg, empresa catarinense que fabrica motores elétricos, inaugurou unidade em Linhares, em 2011;
- Estaleiro Jurong, inaugurou unidade em Aracruz em 2011, para construção de plataformas para exploração de petróleo e gás natural em alto mar;
- Placas do Brasil, inaugurada em 2011 na cidade de Pinheiros, fabrica painéis de MDF para a indústria de móveis;
- Móveis Itatiaia, empresa mineira que fabrica móveis de aço, inaugurou unidade em Sooretama, em 2013;
- Agrale, empresa gaúcha que fabrica caminhões e tratores, inaugurou unidade em São Mateus, em 2015;
- Marcopolo, empresa gaúcha que fabrica ônibus, inaugurou unidade em São Mateus, em 2015;
- Oxford Porcelanas, empresa catarinense que fabrica peças de porcelana, inaugurou unidade em São Mateus, em 2016;
- Brametal, que fabrica estruturas metálicas para os mercados de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e telecomunicações, inaugurou unidade em Linhares em 2018;
- Suzano Papel e Celulose inaugurou fábrica de papel higiênico em 2021 na cidade de Cachoeiro de Itapemirim;
- Café Cacique, fábrica de café solúvel, inaugurou unidade em Linhares em 2021.

Este último ponto necessita ainda de estudos aprofundados dos pesquisadores capixabas sobre seus potenciais efeitos sobre a economia local (juntamente com o crescimento de novos serviços com algum grau de sofisticação, mencionado anteriormente), mas podemos encerrar esta Subseção com apontamentos que

indicam a importância do surgimento (urgente) de novas análises sobre as perspectivas futuras da economia capixaba a partir desta mudança recente no seu processo de diversificação produtiva.

O ponto de partida de tal análise deveria ser o fato de que, mesmo com a tentativa de diversificação mais recente, o Espírito Santo ainda possui uma estrutura produtiva industrial concentrada na produção de *commodities*. Vale destacar que as empresas listadas anteriormente trouxeram para o estado suas unidades produtivas, mas não há indícios de que trouxeram suas estruturas de PD&I, que ainda permanecem nas suas UFs de origem, conforme será visto no Capítulo 5.

Para evidenciar a alta concentração de *commodities* na indústria capixaba, fez-se uma aplicação da tipologia empregada por Ferraz *et al.* (1995), que agruparam os setores industriais pelo padrão de concorrência, conforme segue:

- Produtores de *commodities*: extração de petróleo e serviços relacionados; extração de minerais metálicos; fabricação de papel e celulose; metalurgia básica; fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e fabricação de álcool; extração de carvão mineral;
- Produtores de duráveis de consumo e suas cadeias de fornecedores: fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações; fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias; fabricação de outros equipamentos de transporte;
- Indústrias tradicionais: fabricação de produtos alimentícios e bebidas; fabricação de produtos têxteis; confecção de artigos do vestuário e acessórios; preparação e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados; fabricação de produtos de madeira; fabricação de móveis e indústrias diversas;
- Indústrias difusoras do progresso técnico: fabricação de produtos químicos; fabricação de máquinas e equipamentos; fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática; fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos; fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios;

- Demais atividades: fabricação de produtos de fumo; edição, impressão e reprodução de gravações; fabricação de artigos de borracha e material plástico; extração de minerais não-metálicos; fabricação de produtos de minerais não-metálicos; fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos; e reciclagem.

As informações sobre o padrão de concorrência da indústria capixaba, usando dados do Valor de Transformação Industrial (VTI), estão consolidadas na Tabela 7. A produção de *commodities* já representou quase 77% do VTI capixaba em 2005, e vem reduzindo sua participação desde 2010, chegando a 66,0% em 2020. Uma ponderação sobre essa queda na participação relativa dos produtores de *commodities*, é que nos anos 2010 um conjunto de eventos os afetou negativamente: desaceleração da atividade econômica chinesa, incidente e paralisação de produção da Samarco e da Vale, além da redução de produção de óleo e gás no estado.

Tabela 7 - Participação relativa no VTI do Espírito Santo, 1960-2020 (%)

Grupos de atividades	1960	1970	1985	1996	2005	2010	2015	2020
Produtores de <i>commodities</i>	8,1	17,9	49,9	53,5	76,6	69,8	68,5	66,0
Produtos duráveis de consumo	0,4	2,3	6,9	1,5	0,2	0,3	1,2	0,5
Indústrias tradicionais	71,1	55,2	27,4	25,8	8,6	11,3	10,2	8,1
Indústrias difusoras de progresso técnico	1,7	1,6	7,0	3,2	4,9	4,1	4,2	5,0
Sub-total	81,3	77,0	91,2	84,0	90,3	85,6	84,1	79,6
Demais atividades	18,7	19,8	8,8	16,0	9,7	14,4	15,9	20,4
Minerais não-metálicos (extração e transformação)	11,9	16,7	8,8	8,3	7,8	9,0	9,8	10,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria a partir de Pereira (1998, p. 135), para 1960, 1970, 1985; e IBGE (2022), para os anos de 1996-2020.

Mesmo assim, de uma forma mais geral, verifica-se que o VTI do estado continua fortemente concentrado na produção de *commodities*. Este grupo de atividades, conforme a Tabela 7, representava 66,0% do VTI estadual em 2020. As indústrias tradicionais, que já representaram 71,1% do VTI capixaba em 1960, responderam por apenas 8,1% do VTI local em 2020. O segmento de minerais não-metálicos (localmente chamado de rochas ornamentais) também possui participação

significativa ao longo do tempo e, em 2020, representava quase 11% do VTI da indústria local.<sup>53</sup>

Esses percentuais indicam que o modelo industrial implantado no estado, apesar dos esforços de diversificação nos últimos anos por meio de vários tipos de incentivos fiscais (que serão comentados no Capítulo 5), ainda está muito concentrado em segmentos produtores de *commodities* e, em menor grau, de produtos tradicionais e minerais não-metálicos. Em outras palavras, apesar do processo de diversificação recente ter atraído empresas como Weg, Jurong, Marcopolo etc., cujo processo produtivo representa maior agregação de valor, o que continua predominando no Espírito Santo são segmentos produtivos ainda voltados para a produção de *commodities*. Sem contar que, conforme veremos no capítulo 5, a entrada destas empresas na economia capixaba ainda não representou um concomitante incremento nas atividades de aprendizado e conhecimento de forma enraizada na economia capixaba.

A questão é que ao mesmo tempo que essa elevada produção de *commodities* permitiu ao Espírito Santo atingir, por exemplo, PIB *per capita* acima da média nacional, é o seu ponto mais fraco. Com base nisso, Magalhães (2011) demonstrou, entre outras questões, que: (i) por conta de seu alto grau de abertura para o comércio exterior, o Espírito Santo sente mais intensamente os impactos de choques nos preços de *commodities* do que o Brasil e outros estados; ii) um choque positivo nos preços de *commodities* faz com que o nível de atividade estadual aumente inicialmente, sofrendo uma contração em seguida, para então apresentar um aumento permanente em relação a seu nível original no longo prazo.

Além disso, a Tabela 8 consolida os dados de taxa de crescimento econômico comparativos entre o Espírito Santo e o Brasil da década de 1950 até os anos 2010.

---

<sup>53</sup> Pelos dados apresentados, fica como questão importante de pesquisas futuras o detalhamento do item “Indústrias difusoras de progresso técnico”, para se tentar captar as perspectivas de mudança da matriz produtiva local que podem ser trazidas por parte significativa dos investimentos recentes, que se referem a esta rubrica, quando eles apresentarem seus efeitos plenos.

Essa Tabela mostra que até os anos 2000 a economia capixaba cresceu a taxas superiores às da economia brasileira. Já na década de 2010, em função de diversos fatores mencionados nesta Subseção 3.2.5, a economia local cresceu menos do que a nacional. Na verdade, ela decresceu.

Tabela 8: Taxa de crescimento real (a preços de 2010) do PIB do ES e do Brasil, 1951/2020 (%)

Décadas	Espírito Santo	Brasil
1951/1960	3,1	7,4
1961/1970	8,1	6,2
1971/1980	11,5	8,7
1981/1990	2,9	1,7
1991/2000	4,0	2,6
2001/2010	5,4	3,7
2011/2020	-1,1	0,4

Fonte: Ipeadata (2023a).

Resumindo, se na Subseção 3.2.4 foi visto que a economia do Espírito Santo a partir de 1990 (até 2022) é caracterizada pela economia industrial e de serviços com forte relação com o comércio exterior, nota-se a partir dos dados expostos nesta Subseção 3.2.5 que houve também uma manutenção da dependência de produção de *commodities* na economia local (apesar de tentativas de diversificação com maior agregação de valor, que ainda não apresentaram o efeito desejado, como visto na Tabela 7), o que acaba sujeitando a economia capixaba continuamente a um maior grau de volatilidade.

Isso significa que o estado ainda tem como grande desafio ampliar substancialmente a diversificação de sua matriz econômica no sentido de reduzir a dependência de *commodities* e de buscar maior agregação de valor ao que é produzido localmente. Como visto, boa parte da dinâmica econômica estadual continua dependendo de fatores exógenos, isto é, do crescimento de outros países e mesmo de outros estados. O que, sem dúvida, dificulta o estabelecimento de qualquer estratégia para minorar possíveis efeitos negativos para a economia local decorrentes da atual perda de dinamismo econômico.

### 3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi visto na introdução, esse terceiro capítulo teve como um dos seus objetivos apresentar a evolução econômica do Espírito Santo. Na linha do tempo, é possível estabelecer como períodos da história da formação econômica do Espírito Santo:

- Período colonial até o início do Brasil Império: caracterizado pela estagnação econômica e isolamento territorial;
- 1840-1960: cafeicultura de base escravagista, com uma economia incipiente e desarticulada territorialmente, e desconexa do restante do país, entre 1840 e 1888; nos 70 anos seguintes a cafeicultura continuou predominando, com base na pequena produção familiar e se integrando territorialmente;
- 1960-1990: processo de transição de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial, inicialmente com pequenos e médios investimentos empresariais, culminando com a presença de “Grandes Projetos” produtores e exportadores de *commodities*;
- 1990-2024: período caracterizado pela diversificação proporcionada por outras atividades produtivas que têm ganhado relevância, como serviços ligados ao comércio exterior, indústria tradicional, além de novos setores atraídos por incentivos. Mas, no qual, continua expressiva a participação das *commodities* na economia estadual, como no período anterior.

Como ficou claro no detalhamento histórico apresentado, a grande virada da economia capixaba se deu a partir dos anos 1960. Com a erradicação dos cafezais e a industrialização tardia como opção, a elite econômica e a elite política se uniram em torno desse projeto de transição da estrutura produtiva local de agrário-exportadora para urbano-industrial. Um dos resultados disso foi um modelo de desenvolvimento baseado na produção de *commodities* que tem participação expressiva até a atualidade na economia local. Esse modelo possibilitou, por exemplo, que o Espírito Santo atingisse PIB *per capita* acima da média nacional e que a economia estadual apresentasse crescimento superior ao do Brasil até os anos 2000, mesmo que a referida virada estivesse ligada a decisões que vieram, em muitas situações, de fora do estado.

Outro objetivo importante deste capítulo foi mostrar que, todavia, esse mesmo modelo de desenvolvimento está dando sinais de esgotamento. Como visto, nos anos 2010, a economia do Espírito Santo apresentou taxa de crescimento abaixo do Brasil pela primeira vez nas últimas décadas (vide Tabela 8). Se este fato é apenas conjuntural ou de característica efetivamente estrutural, somente os próximos anos permitirão análise mais abalizada, e a presente tese buscou contribuir com o debate fazendo um levantamento dos principais motivos que têm sido apresentados para esta queda de desempenho. E, desta análise, o mais importante é concluir que o desempenho da economia capixaba na última década não deixa de ser preocupante, podendo, no futuro, afetar o funcionamento de suas instituições, inclusive as relacionadas com o bom desempenho de algumas políticas públicas, como será visto no próximo capítulo, e com as possibilidades futuras de desenvolvimento do SRI local, tema do Capítulo 5.

De toda esta discussão, considera-se que o presente capítulo contribuiu também com o debate sobre economia capixaba ao mostrar por meio de dados como os da Tabela 7 que as tentativas de diversificação implementadas nos últimos anos ainda não apresentaram os efeitos pretendidos, em termos de se reduzir sua dependência de *commodities*. E uma agenda de pesquisas interessante refere-se à realização de novos estudos que mostrem as implicações deste tipo de produção ser de baixa complexidade, como já ocorre por exemplo com pesquisadores que estudam a economia de Minas Gerais (SALLES *et al.* 2020). Ou seja, mesmo com a diversificação recente, a partir de empresas como Weg, Jurong, Marcopolo etc., a dependência de *commodities* ainda é inegável, o que significa baixa complexidade. E isso, apesar da sua importância para a economia capixaba, ainda não começou a ser estudado de forma mais profunda pelos pesquisadores locais.

Por fim, pode-se concluir que, para os objetivos desta tese, o levantamento histórico feito neste capítulo é suficiente para uma análise sobre a economia capixaba baseada em instituições de acordo com o proposto no Capítulo 2, e isso será feito a partir do próximo capítulo. Considera-se que, assim como é necessário se entender a evolução institucional do Espírito Santo no período em que este estado crescia acima da média nacional, se faz ainda mais necessário o entendimento institucional no período atual, no qual apresenta desafios para voltar a crescer acima da média nacional.

## 4 O ESPÍRITO SANTO A PARTIR DA VIRADA INSTITUCIONAL DE 2003: EVOLUÇÃO POLÍTICA E ANÁLISE DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS SELECIONADOS

### 4.1 INTRODUÇÃO

Este quarto capítulo objetiva apresentar a evolução do arranjo político e institucional do Espírito Santo nas últimas décadas, principalmente a partir do ano de 2003. Como foi visto no Capítulo 2, a literatura institucional tem mostrado que a diferença nas instituições é elemento crucial para se entender a diversidade de trajetória de desenvolvimento entre estados, mesmo considerando que o Brasil é um país em que as macroinstituições não mudam para suas regiões.

Levando-se em conta que as instituições são a variável chave do desenvolvimento, apenas a sua dimensão *de facto* poderia explicar a acentuada variação de desempenho econômico em um país cujas macroinstituições *de jure* são constantes em todo o território. Além disso, interessa saber se e quando instituições inclusivas, que favorecem o desenvolvimento econômico, e instituições extrativas, que desfavorecem o desenvolvimento econômico, se fazem presentes.

Assim, um primeiro objetivo do capítulo é, a partir de estudiosos como Acemoglu e coautores, no âmbito da Ciência Econômica, lançar um novo olhar sobre uma literatura já existente em áreas como a Ciência Política a respeito da mudança institucional pela qual passou o estado do Espírito Santo no ano de 2003, com as alterações que a partir daí surgiram nas instituições locais, principalmente no que se refere à execução de importantes políticas públicas.

Vale lembrar que no Brasil, com a Constituição Federal de 1988, foram atribuídas maiores competências tanto políticas quanto administrativas aos estados e aos municípios (LOPREATO, 2022). Estes entes subnacionais adquiriram a capacidade de autogoverno, de autoadministração, de auto-organização e de criação de legislação própria. Essas atribuições, atreladas às consequências financeiras do sistema de governo federalista (descentralizador), relacionam-se com a notável

desigualdade regional existente no território nacional, assim como a desigualdade institucional, observada, por exemplo, por Nakabashi (2020).

Então um segundo objetivo do capítulo é entender como evoluíram no período importantes políticas públicas (educação, saúde, segurança pública etc.) a partir da mudança institucional ocorrida em 2003. Isso pode ser feito, para o estado do Espírito Santo, com uma comparação com outras Unidades da Federação, como Santa Catarina e Rio de Janeiro. No caso específico dos municípios capixabas, isso pode ser feito a partir de um estudo econométrico tomando por base a vasta literatura já existente sobre qualidade das instituições nos municípios, ainda não aplicada diretamente para o caso dos municípios capixabas.

Para cumprir seus objetivos, o capítulo é dividido nas seguintes seções, além desta introdução. Na segunda seção, será apresentada a evolução político-institucional do Espírito Santo a partir do ano de 1991, descrevendo-se o processo de decadência das instituições públicas estaduais vivenciado entre 1991 e 2002 – quando o estado foi chamado de “Medellín brasileira” e de “Estado sem lei” –, bem como a positiva virada institucional a partir de 2003, que reestruturou os três poderes públicos locais no sentido de prestarem os seus serviços à população capixaba e reorganizou as finanças públicas do governo estadual, o que deu base para o desenho e a continuidade de boas políticas públicas ao longo dos últimos vinte anos.

A terceira seção do Capítulo 4 mostrará que, a partir do rearranjo institucional mais inclusivo experimentado pelo Espírito Santo a partir de 2003, o estado passou a ter condições objetivas de executar boas políticas públicas e de forma contínua, mesmo com a alternância de grupos políticos no comando do poder executivo estadual. Isso permitiu que os indicadores sociais, de saúde, de educação e de segurança, por exemplo, melhorassem de forma substancial nesses últimos vinte anos, mesmo se comparados a estados como Santa Catarina – que vem experimentando melhora em seus índices de desenvolvimento nas últimas quatro décadas – e Rio de Janeiro – que apesar de ainda figurar entre os estados mais desenvolvidos do país, vem passando por séria deterioração política, institucional e econômica nas últimas décadas –, e mesmo com o decréscimo da atividade econômica capixaba nos anos 2010,

conforme visto no Capítulo 3. Vale lembrar que nos anos 1960 o Espírito Santo tinha indicadores sociais parecidos com os de estados pobres do Nordeste brasileiro, e que a sua industrialização tardia baseada na produção de *commodities* foi importante na melhoria destes mesmos indicadores, mas isso acelerou mesmo a partir da virada institucional mais inclusiva de 2003.

A quarta seção do capítulo traz toda esta análise institucional para o caso dos municípios capixabas, mostrando que essa evolução das políticas públicas no âmbito estadual se confirmou também no nível municipal. Para isso é utilizada modelagem econométrica compatível com os principais estudos realizados no Brasil sobre instituições nos municípios, a partir de literatura resenhada no Capítulo 2.

Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais do capítulo.

## 4.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO ESPÍRITO SANTO A PARTIR DE 1991: CONTRIBUINDO PARA A ANÁLISE A PARTIR DE ACEMOGLU

### 4.2.1 Preâmbulo

Conforme foi visto no Capítulo 3, tendo a crise da economia cafeeira como marco inicial da transição econômica por um lado, e as oportunidades de industrialização que se apresentaram por outro, em menos de vinte anos a face social e econômica estadual foi estruturalmente modificada. Assim, se até o limiar da década de 1970, a estrutura social era relativamente homogênea, formada, sobretudo, por pequenos e médios produtores rurais, alguns poucos industriais, um setor terciário modesto refletindo os baixos índices de urbanização, no final dos anos 1980, ela já ostentava um perfil bastante diversificado tendo a indústria como carro-chefe das mudanças.

As rupturas e inflexões ocorridas no arranjo institucional do Espírito Santo materializaram-se ao longo de três conjunturas políticas e econômicas distintas, que caracterizaram o cenário econômico e político institucional brasileiro, sendo que, em

cada uma, o comportamento dos agentes sociais e políticos foi bastante diverso. São elas: a Era dos governos militares (1964-1985), a Era da transição democrática (1979-1989) e a Era contemporânea sob a vigência da Constituição de 1988 e da Reforma do Estado, implementada a partir do limiar dos anos de 1990.

Segundo Zorzal (2010), a forma como os atores políticos do Espírito Santo protagonizaram os processos de transformações, definindo direção e sentido à trajetória estadual no contexto das mudanças nacionais e internacionais, evidencia tanto relações de sinergia (governos do período militar) e de estranhamento e distanciamento (governos das décadas de 1980 e 1990), como de complementariedade e sinergia (2003-2024). Do ponto de vista da análise das mudanças políticas e institucionais, lidas da perspectiva de longo prazo, Zorzal (2010) sugere que podemos identificar quatro momentos de inflexões e rupturas no Espírito Santo desde 1964:

- No primeiro, os governantes se depararam com uma situação de crise profunda do modelo primário exportador, cuja saída foi buscada nas sinergias positivas com o movimento de transformações em curso na economia nacional e internacional;
- No segundo, ao contrário, encontraram uma situação de crescimento econômico dado pelo ritmo das interações já estabelecidas com o mercado externo, mais do que pelas interações com o mercado interno em crise;
- O terceiro, embora encontre a economia em ritmo de crescimento, com novas e promissoras janelas de oportunidades dadas pela descoberta do petróleo na costa do Espírito Santo, a dimensão política das instituições e organizações públicas estava capturada por forças políticas retrógradas, que geraram uma situação de intensa crise política no final dos anos 1990;
- No quarto, uma ampla mobilização em favor do resgate das instituições e organizações do poder político foi conduzida por forças políticas identificadas com os valores da ordem democrática de transparência, ética cívica e responsabilidade no trato dos negócios do poder público. Com a vitória dessas forças, nas eleições de 2002, iniciou-se um novo momento marcado pela

restauração das instituições políticas e pela busca de sinergias positivas com os circuitos mais modernos que estavam dando o tom do desenvolvimento econômico do Espírito Santo.

Levando-se em conta esses quatro momentos institucionais distintos no Espírito Santo, e dado o escopo temporal de estudo do presente trabalho, a análise que se segue buscará mostrar aspectos importantes dos dois últimos períodos. A Subseção 4.2.2 abordará o período 1991-2002, caracterizado pela deterioração institucional. E a Subseção 4.2.3 abordará o período 2003-2024, quarto e último momento institucional analisado, marcado pela recuperação das instituições estaduais.

#### **4.2.2 Trajetória político-institucional do Espírito Santo entre 1991 e 2002**

Cabe lembrar que no final dos anos 1980 o Brasil passava por sérios problemas macroeconômicos, com destaque para a hiperinflação. No comando do poder executivo federal estava José Sarney (1985-1990), que implementou quatro planos econômicos que não foram bem-sucedidos no combate à inflação: Cruzado I, Cruzado II, Bresser e Verão. Esses planos, além de não controlarem a inflação, provocaram desabastecimento de alguns produtos, aumento da taxa de juros, deterioração da balança comercial e redução do salário real, o que exigiu do governo um ajuste fiscal, levando o país a uma recessão e declaração de moratória da dívida externa em 1987. Com isso a taxa de investimento da economia brasileira, sobretudo do setor público, caiu substancialmente. Isso tudo teve impacto nas economias dos estados, inclusive o Espírito Santo.

Além disso, as mudanças efetuadas na ordem institucional brasileira, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, colocaram na cena institucional regras que mudaram o padrão de relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. De um modo geral, refere-se ao traço parlamentarista que perpassa o conjunto das normas

constitucionais estabelecidas no âmbito das interações entre esses dois poderes.<sup>54</sup> Tendo em vista o novo arcabouço institucional constituído, as unidades subnacionais – estados e municípios – necessitaram redefinir as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais. Nesse processo, o que acabou ocorrendo na maioria dos estados foi uma relativa imitação da Constituição Federal. O Estado do Espírito Santo está entre aqueles que reproduziram os mesmos dispositivos contidos na Carta Magna no que se refere às relações entre Executivo e Legislativo (ZORZAL, 2010).

Um traço forte que caracterizou esse processo de mudanças a partir da Constituição Federal de 1988 no Espírito Santo foi o componente conservador expresso na trajetória dependente, que definiu os rumos das suas mudanças institucionais (ZORZAL, 2010). Nesse estado, ao lado da fragilidade e fragmentação do sistema partidário, essas características, combinadas com a predominância de um conjunto de atores políticos cujas bases representativas, em sua grande maioria, ancoravam-se muito mais nos padrões culturais herdados do passado rural, revelam a natureza dos constrangimentos que se interpuseram, impedindo que mudanças virtuosas se efetivassem nas relações político-institucionais.

Na verdade, a maior parte dos eleitores que passaram a compor o colégio eleitoral dos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) era migrante do meio rural, que havia ou sido expulsa – anos 1960, crise na cafeicultura – ou atraída para Vitória – anos 1970 e 1980, por conta da industrialização que estava em curso. Do ponto de vista da representação política, segundo Zorzal (2010), essa população manteve por muito tempo ainda referências e laços de fidelidade política com as velhas lideranças. Além disso, outro fator que contribuiu para a predominância na Assembleia Legislativa de lideranças vinculadas ao meio rural até as eleições de 2002 seria o caráter fragmentado e difuso do eleitorado urbano, que, num cenário de muitas opções, derivado das regras do sistema eleitoral de lista aberta, acabava se

---

<sup>54</sup> Para uma discussão dos traços institucionais que marcam o presidencialismo no Brasil, denominado por diversos estudiosos de características parlamentaristas do regime ou de presidencialismo de coalizão, ver, entre outros: Limongi (2006).

dispersando, o que resultava na sua reduzida representação na arena legislativa (PEREIRA, 2002).

É, portanto, dentro desse contexto institucional e sociopolítico que é possível pensar no cenário de dificuldades e crises políticas vivenciadas no Espírito Santo, sobretudo na década de 1990. Dessa forma, a análise dos processos eleitorais e da posterior composição das bases de apoio aos sucessivos governos eleitos, entre 1991 e 2002, evidencia que o conservadorismo predatório passaria, gradativamente, a obter maior espaço nas interações entre Legislativo e Executivo. Ademais, o que se verifica é que, a partir do pleito de 1991, os governadores, além de não disporem de maioria no Legislativo, encontram uma representação política hiperfragmentada na Assembleia, resultando em dificuldades adicionais para eles.

Se, por um lado, pode-se dizer que as raízes dessas crises no Espírito Santo têm suas origens no intenso processo de modernização capitalista que, ao mesmo tempo em que reconfigurou e diversificou a estrutura social, rompeu os laços de solidariedade política calcada nos vínculos tradicionais das relações familiares predominantes no Estado até a década de 1960 (COLBARI, 1998; DADALTO, 2009), por outro, há traços também de permanência do padrão coronelista, do fisiologismo e do personalismo que marcaram o poder político estadual daquele período 1991-2002.<sup>55</sup> Considerando o caráter abrupto e concentrado das transformações ocorridas entre 1964 e 1985, o retorno à ordem democrática no Espírito Santo encontrou uma sociedade civil muito distinta daquela existente antes de 1964. Porém, o mesmo não pode ser dito em relação à reconfiguração das elites políticas. Apesar da relativa emergência de novas lideranças, seja nos movimentos populares e estudantil, seja no movimento operário, a cena política ainda seria dominada nas décadas de 1980 e 1990 pelos “velhos caciques” com suas estratégias mais afeitas aos padrões personalistas e clientelistas.

Desse prisma, a sociedade capixaba se defrontava, no limiar do século XXI, com desafios que, além dos traços característicos das sociedades complexas –

---

<sup>55</sup> Sobre o personalismo político no Brasil, ver Nunes (1997). Para as especificidades das formas de personalismo político no Espírito Santo, consultar a obra de Zorzal (1995).

individualismo, fragmentação, diversificação, competição, criminalidade, violência etc. –, de que trata Bauman (2001), entre outros, também comportavam fortes elementos de tradicionalismo, eivados por práticas patrimonialistas predatórias. Mais precisamente, as instituições do poder político estadual – Executivo, Legislativo e Judiciário – foram capturadas, nos anos 1990, pelas frações mais arcaicas e conservadoras do poder político. Com isso, a agenda política estadual esteve dominada pelas práticas do favoritismo, clientelismo, personalismo político e naturalização da corrupção, gerando crises recorrentes de governo nas gestões Albuíno Azeredo (1991-1994), Vitor Buaiz (1995-1998) e José Ignácio Ferreira (1999-2002).

Empregando o modelo de Acemoglu *et al.* (2005) visto no Capítulo 2, o que aconteceu no Espírito Santo entre os anos de 1991 e 2002 foi um processo de redistribuição do poder político. A elite que dominou o cenário político anteriormente não produziu sucessores para os períodos posteriores, o que abriu espaço para outra elite, com base de apoio do interior e que ocupou principalmente a Assembleia Legislativa, de práticas conservadoras e carregada de personalismo político, provocando elevados custos de transação para o Poder Executivo e a sociedade capixaba de modo geral. Pode-se dizer também que foi um período em que instituições extrativas, portanto desfavoráveis ao desenvolvimento econômico, foram erguidas no estado capixaba.

Voltando um pouco no tempo, se se as gestões de Gerson Camata (1983-1986) e de Max Mauro (1987-1990) são reconhecidas no estado por suas boas administrações, (MELO *et al.*, 2020) em que se destacaram o desenvolvimento econômico e as relações éticas nas estruturas de poder, foi depois da eleição de Albuíno Cunha de Azeredo<sup>56</sup> (1991-1994), do Partido Democrático Trabalhista (PDT), em 1990, que se

---

<sup>56</sup> Formado em engenharia pela Ufes, Albuíno Azeredo foi estagiário da CVRD, trabalhou para a referida empresa após a graduação e a seguir fundou a ENEFER, empresa de consultoria no ramo do transporte ferroviário. Dividindo suas atividades empresariais com a política, integrou o MDB e o PMDB, e foi nomeado Secretário de Planejamento pelo governador Max Mauro. Azeredo foi eleito governador do Espírito Santo (15 de março de 1991 a 01 de janeiro de 1995) no segundo turno das eleições de 1990, com 51% dos votos, derrotando o senador José Ignácio Ferreira (então no Partido da Frente Liberal - PFL).

passou a observar mais claramente o descontrole do processo político, a degeneração moral e a ampliação da corrupção no território capixaba.

O fato é que a gestão de Albuíno Azeredo (1991-1994) foi insatisfatória. Ele não acompanhou com critério a formação de sua equipe, normalmente submetido a lógicas de composição de maioria no Legislativo, e tampouco demonstrava talento ou disposição para negociações com a Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Ales). Por isso, Albuíno se tornou refém de um grupo de parlamentares que, mais tarde, foi acusado de coordenar esquemas de corrupção em conluio com empresários e outros setores do estado, grupo ao qual anos depois José Carlos Gratz<sup>57</sup> foi integrado (MELO *et al.*, 2020).

Sem liderança, Albuíno deixou a Ales tomar espaço político do Executivo e, fragilizado, cedia a inúmeros pedidos. Em 1993, Albuíno sofreu um processo de *impeachment*, do qual conseguiu escapar com a ajuda da Ales. No seu último ano de mandato, em 1994, desgastado e já impopular, ignorou o pedido de uma comissão do Ministério da Justiça para afastar o secretário de Segurança da época e delegados suspeitos de parcialidade na apuração de delitos.

Àquela altura, já se investigavam o crime organizado no estado e supostos envolvimento do governo e do Judiciário em casos de corrupção. Apesar disso, não consta que tenha corroborado ou articulado diretamente com esquemas de corrupção. Em síntese, o governo Albuíno se desorganizou fiscal e administrativamente e deixou cair de suas mãos o pêndulo da política, encerrando seu mandato enfraquecido

---

<sup>57</sup> O ex-presidente da Ales, José Carlos Gratz, teve uma trajetória política marcada por escândalos. No passado, Gratz esteve ligado a jogos de azar e foi eleito deputado estadual em 1991. Ele deixou a Assembleia em 2003, depois de renunciar à presidência e ser acusado de vários crimes. Em 2013, Gratz foi denunciado pelo Ministério Público Federal, que tomou conhecimento de um esquema de pagamento de propina a deputados estaduais para garantir a reeleição de 2000. Ele foi preso e ficou cinco meses na cadeia. Mas antes de ser preso pelo crime de improbidade administrativa, o político foi ligado a outras violações da lei, enquanto presidente da Ales. Em março de 2016 o ex-deputado estadual teve 18 processos de improbidade administrativa extintos pela Justiça Federal. Fonte: [José Carlos Gratz e outros dois são presos pela Polícia Federal no ES | Espírito Santo | G1 \(globo.com\)](#).

institucionalmente em decorrência mais de sua inaptidão política do que do chamado presidencialismo de coalizão em sua versão subnacional.

Nas eleições de 1994, no Espírito Santo, os principais candidatos a governador eram Vitor Buaiz<sup>58</sup> (Partido dos Trabalhadores – PT) e Dejair Camata (Partido Social Democrático – PSD) – conhecido como Cabo Camata –, consoante Oliveira (2010), em que o candidato do PT saiu vitorioso e foi o primeiro quadro do partido a governar um estado.

No processo eleitoral para o executivo estadual de 1994, Cabo Camata era responsável por apresentar as propostas mais mirabolantes e até certo ponto bizarras, tornando-se uma figura emblemática. Com isso, acabava caindo ainda mais no gosto do eleitorado mais pobre e desinformado. Com métodos severos, Cabo Camata preencheu a imagem do político que se impõe pela autoridade, encarnando efetivamente o poder como nos tempos do autoritarismo do regime militar, se enquadrando no imaginário afetivo do povo pobre, caracterizado por estar sujeito à tradição paternalista messiânica e autoritária.

Uma eventual vitória de Camata na eleição de 1994 representaria um retrocesso institucional para o Espírito Santo. Por outro lado, nessas eleições, o candidato Vitor Buaiz representava a esperança de alterar o quadro de grave crise econômica do Estado. Por conta do seu perfil sereno e equilibrado, não tinha dificuldades de circular em meio aos partidos de centro e centro-direita.

Em 1994, a situação econômica do Brasil apresentava uma perspectiva de melhora com o sucesso do Plano Real, que mudou o padrão monetário do país e controlou a inflação. Foi justamente a incompreensão do Plano Real que causou problemas à

---

<sup>58</sup> Vitor Buaiz, médico de carreira, formado pela Ufes, iniciou sua trajetória política no movimento estudantil, quando ingressou na universidade, em 1962, tendo exercido a Secretaria Geral do Diretório Central dos Estudantes (DCE) entre os anos de 1964 e 1966. Na década de 1970, participou ativamente na política sindical, militando na Associação dos Docentes da Universidade Federal do Espírito Santo (Adufes) e, simultaneamente, na Associação Médica do Espírito Santo (Ames), da qual foi Secretário Geral. Além disso, contribuiu diretamente na fundação do Partido dos Trabalhadores no final dos anos 1970. Foi credenciado por um mandato de deputado federal (1987/1988) e pela bem avaliada gestão à frente da Prefeitura Municipal de Vitória (1989/1992).

administração de Vitor Buaiz no Executivo capixaba entre 1995-1998. O ponto foi que o PT, durante e após as eleições de 1994, criticava duramente o “populismo cambial” do Plano Real, acreditando ser uma medida de curto alcance e que a inflação retornaria ao patamar anterior, visando desacreditar politicamente Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB).

A administração pública brasileira, acostumada com anos de inflação elevada, foi estruturada para conceder correções de salários ao funcionalismo com base nisso. Alinhado com o discurso nacional do PT, convencido do futuro fracasso do Real, Vitor Buaiz concedeu reajuste de 25% a todo funcionalismo estadual em seu 1º ano de mandato, o que resultou num caos nas finanças públicas. Essa grave instabilidade econômica tornou o governador, antes apoiado por amplos setores, vulnerável politicamente. Abriu-se, assim, espaço para que um grupo organizado de parlamentares da Ales, chefiado por José Carlos Gratz, aprofundasse seu protagonismo no estado. Em síntese, aquele processo de enfraquecimento institucional e de práticas ilegais que teve início na gestão de Albuíno Azeredo (1991-1994) avançou sob a gestão de Vitor Buaiz (1995-1998). Em 1997, Vitor Buaiz se filiou ao Partido Verde (PV) e encerrou seu governo com oposição do próprio PT, seu ex-partido.

Nas eleições de 1998 se consagrou vencedor o advogado e candidato do PSDB, José Ignácio Ferreira<sup>59</sup>. Segundo Melo *et al.* (2020), a administração de José Ignácio (1999-2002) começou a se complicar na convenção do PSDB que escolheu o candidato a governador. José Ignácio teria comprado boa parte dos votos dos convencionais e, assim, desde cedo, comprometeu-se com acordos e esquemas controversos, já existentes na Ales. Dessa forma, José Ignácio iniciou seu mandato fragilizado e refém de José Carlos Gratz e seu grupo na Ales.

---

<sup>59</sup> José Ignácio graduou-se na Faculdade de Direito do Espírito Santo. Foi presidente da OAB seccional do Espírito Santo, por 2 mandatos consecutivos: de 1979 a 1981 e de 1981 a 1983. Ele foi vereador em Vitória (1963-1967), deputado estadual (1967-1969), senador (1983-1991 e 1995-1998) e governador do Espírito Santo (1999-2002) pelo PSDB, partido que ajudou a fundar. Terminou o mandato pelo PFL, atual União Brasil.

Conforme Rocha (2015), especialmente no governo de José Ignácio Ferreira, a Assembleia Legislativa tornou-se a grande força política do estado, no período que ficou conhecido como “Era Gratz”. Quando a fraqueza institucional e organizacional da Assembleia foi concomitante a uma fraqueza política e administrativa do então governador, a Mesa Diretora da Ales aproveitou a brecha, se impôs e se fortaleceu, centrada na figura do presidente da casa, o deputado José Carlos Gratz. Diante de um governador combalido e envolvido em vários escândalos de corrupção, o presidente da Assembleia passou a tomar as rédeas do poder no Espírito Santo, configurando uma espécie de parlamentarismo onde o governador encontrava-se acuado e submetido às vontades daquele, já que a proteção do legislativo era a única coisa que ainda o sustentava no poder: Gratz arquivou dois pedidos de impeachment contra o então governador José Ignácio. A sustentação do governador não se dava por mero apoio partidário, pessoal ou ideológico, mas sim como barganha, que fortalecia o líder do legislativo. Portanto, foi no governo José Ignácio que ficou demarcado o período de corrupção mais escancarada no território capixaba, entrando em uma trajetória que, se não fosse logo estancada nos próximos anos, poderia inviabilizar o Espírito Santo política e economicamente.

Na medida em que esse grupo de atores detinha o conhecimento do funcionamento dos processos políticos e administrativos e, mais do que isso, o acesso às referidas posições de poder que derivou de acordos entre elites, negociadas nos bastidores dos Governos, as nuances e os graus de aprofundamento dos efeitos perversos seriam distintos. Porém, a marca comum seria a relativa perda do poder de agenda e de controle sobre o processo legislativo que os governadores de então passaram a expressar.

Zorzal (2010, p. 46) sintetizou esse momento (1991-2002) político-institucional do Espírito Santo:

Mais precisamente, desde meados do Governo Max Mauro (1987-1990) um grupo de deputados com fortes traços de conservadorismo e tradicionalismo político passou a controlar a agenda do Legislativo e a impor pesados custos de transação na interação com o Executivo. Na medida em que eles foram reeleitos para o Legislativo, ao mesmo tempo em que novos líderes de naipe idêntico ingressaram na Assembleia nos sucessivos pleitos, instauraram-se uma situação de difícil governabilidade e condições de governança

extremamente adversas. Tal situação conduziu a uma deterioração em escala ascendente das instituições e organizações do aparato de Estado, passando pelos Governos Albuíno Azeredo (1991-1994) e Vitor Buaiz (1995-1998), atingindo uma situação insustentável no governo de José Ignácio (1999-2002).

Pode-se resumir o que foi visto nesta Subseção 4.2.2, a princípio, destacando algumas questões político-institucionais desse período do Espírito Santo aqui retratado:

- As administrações de Albuíno Azeredo (1991-1994), Vitor Buaiz (1995-1998) e José Ignácio (1999-2002) são qualificadas como três governos fracos, inábeis politicamente e condescendentes com a corrupção que aos poucos se expandia nos seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Então, do ponto de vista institucional, essas três gestões podem ser classificadas como de baixa qualidade.

Em linhas gerais, um aspecto que deve ser abordado é o relativo à perda crescente de autonomia relativa dos governos estaduais para definir os rumos do desenvolvimento estadual nas últimas décadas. No caso do Espírito Santo, até os anos 1970, o Executivo possuía capacidade técnica e espaço de manobra no âmbito da política econômica federal para definir rumos de futuro para a economia estadual. Contudo, a partir dos anos 1980 e, sobretudo, na década de 1990, o Executivo perdeu espaço, capacidade técnica e, principalmente, capacidade de manobra para gerir e negociar caminhos para o desenvolvimento estadual.

Nesse aspecto, o que se verificou no período 1991-2002 no Espírito Santo foi uma forte deterioração de suas instituições e, apesar disso, como visto no Capítulo 3, continuou com crescimento acima da média nacional.

#### **4.2.3 Trajetória político-institucional do Espírito Santo no período 2003-2022**

Como se viu na Subseção 4.2.2, as situações fiscal, política e criminal no Espírito Santo chegaram a um ponto crítico. De acordo com Melo *et al.* (2020), o estado era a



organizado foi fundamental, dado que alguns membros do Judiciário estadual estavam envolvidos com o crime organizado, o que causou reação. Em 24 de março de 2003, o juiz Alexandre Martins foi assassinado. A morte do magistrado causou comoção em toda a sociedade.

Paralelo ao Fórum Reage Espírito Santo, outra forma de reação se delineava no setor empresarial. Importantes líderes empresariais, cansados da distorção das instituições públicas capixabas, também decidiram se unir, criando outro movimento: o Espírito Santo em Ação.<sup>62</sup> Esses executivos estavam preocupados com o risco de perda de competitividade dos seus negócios e de fuga de novos investimentos, além de temerem o comprometimento do potencial de empreendimentos já realizados, dada a situação de corrupção institucionalizada.

E os empresários tinham motivos mesmo para se preocupar, de acordo com Melo *et al.* (2020). Em 2001, por exemplo, foi promulgada a lei estadual nº 6.780, que proibia, por tempo indeterminado, o plantio de eucalipto com fins de produção de celulose no Espírito Santo. O objetivo era afetar a produção da Aracruz Celulose (atualmente Suzano) em troca de propina. Outro exemplo emblemático aconteceu também em 2001, quando a Xerox do Brasil, uma das maiores empresas com sede no estado, anunciou que encerraria suas atividades no Espírito Santo após ter trazido à tona um dos maiores escândalos da época, envolvendo os poderes Executivo e Legislativo na cobrança de propina para a liberação do Fundap. A Xerox também denunciou a existência de “intermediação onerosa” para o resgate de créditos vinculados ao ICMS. Esses são exemplos de instituições extrativas nos termos de Acemoglu e Robinson (2012).

De forma concreta, a meta desse movimento da sociedade civil capixaba na eleição de 2002 era eleger uma bancada idônea na Ales e um governante confiável para assumir o Palácio Anchieta, sede do poder executivo estadual. De acordo com Melo *et al.* (2020), isso foi possível, dentre outros motivos, porque empresários e executivos

---

<sup>62</sup> Para mais informações sobre a atuação do Espírito Santo em Ação, sobretudo nesse período de reconstrução institucional do estado, ver Gonçalves *et al.* (2011).

do Espírito Santo financiaram as campanhas de candidatos com esse perfil desejável naquele momento, idôneo e confiável. E o resultado foi alcançado com a eleição dessa bancada de deputados estaduais e com a eleição de Paulo Hartung (então no Partido Socialista Brasileiro – PSB)<sup>63</sup>.

O grupo político alinhado à Paulo Hartung contou com ampla coalização de sustentação e apoio do governo federal – com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva do PT –, compondo um conjunto de possibilidades para reverter o esgarçamento das instituições locais. A partir de 2003, o novo Governo do Estado conseguiu reestabelecer suas instituições, sua credibilidade e sua capacidade administrativa, e reequilibrou a relação política entre Executivo e Legislativo. A própria eleição da Mesa Diretora, fora do controle do Executivo nos três governos anteriores, passou a ter outra dinâmica a partir de 2003, tendo o Governo do Estado apoiado e respaldado todos os presidentes eleitos no Legislativo a partir de 2003, um dos pilares do presidencialismo de coalizão.

Na eleição para a Ales em 2002, José Carlos Gratz (PFL), mesmo após todo o desgaste sofrido durante a campanha, ficou em décimo lugar na lista dos deputados eleitos. A maioria do seu grupo também se reelegeu. Com alguma articulação, ele poderia manter seu poder na Ales e, assim, seguir com sua ingerência sobre o parlamento e os demais poderes.

Vale dizer que Paulo Hartung contou com um aspecto favorável que seus antecessores não partilharam: apoio de parte expressiva da sociedade (igrejas, OAB, meios de comunicação, segmentos políticos e opinião pública), que estava organizada

---

<sup>63</sup> Paulo Hartung é formado em Economia pela Ufes. Ligado ao Partido Comunista Brasileiro (PCB) durante a ditadura militar, Hartung foi eleito o primeiro presidente do DCE da Ufes. Filiou-se ao MDB em 1979, e deu assim início à sua trajetória político-partidária. Aos 25 anos de idade, elegeu-se deputado estadual para um mandato de quatro anos (1983 a 1987), conseguiu se reeleger em 1986 para um novo quadriênio (1987 a 1990) e participou da elaboração da Constituição Estadual. Em 1990, Paulo Hartung conquistou o mandato de deputado federal (1991 a 1995) pelo PSDB. Em 1992, elegeu-se prefeito de Vitória (1993 a 1997). Em 1998, candidatou-se ao Senado da República e foi eleito. Em 2002, filiado ao PSB, foi eleito, ainda no primeiro turno, governador do estado. Em 2005, retornou ao PMDB, se reelegendo em 2006 com a maior votação percentual do país. Em 2014, Paulo Hartung, ainda no PMDB, foi eleito governador pela terceira vez.

em torno de um interesse comum de superar a corrupção e o crime organizado. Nesse sentido, ele se empenhou na busca de uma sintonia mais adequada no campo das alianças políticas de que precisaria para governar, reestruturar a saúde fiscal do estado e desalojar o grupo de José Carlos Gratz do poder. Rocha (2015) foi elucidativo:

O grupo de Gratz ainda obteve sucesso na eleição de 2002 e a maioria se reelegeu. No entanto, foram perdendo força aos poucos com a nova articulação política liderada pelo governador Paulo Hartung. Claudio Vereza (PT) foi eleito presidente da Assembleia com apoio do governador, tirando Gratz do posto que ocupou nos três biênios anteriores. O próprio Gratz acabou preso e cassado no começo de 2003. A atração do PT para a base de apoio do Governo do Estado em 2003 tem tudo a ver com um movimento de aproximação ao governo federal do presidente Lula, que assumiu no mesmo ano, e que seria importante para ajudar o Espírito Santo a avançar em meio à crise institucional pela qual passava (ROCHA, 2015, p. 32).

Um desafio dessa natureza não é apenas do chefe do Poder Executivo, não se restringe ao governo. Passa por mudanças também no Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público. O viés corporativo é forte e se condensa, ao final, nos recursos ao Poder Judiciário, que possui poder de veto. Esse poder resiste em se abrir ao debate público e não raro encontra instrumentos legais para obstruir o processo de mudança. Por isso, cabe ao governo quebrar resistências com argumentos consistentes, articulação, negociação, debate público, envolvendo a sociedade e estimulando a pressão da opinião pública.

Dessa forma, consoante Melo *et al.* (2020), o Espírito Santo conseguiu deixar de ser a Medellín brasileira por força de sua sociedade e porque suas lideranças políticas foram respaldadas por importantes movimentos sociais como o Fórum Reage Espírito Santo e o Espírito Santo em Ação. Foi dessa base que partiram agentes políticos como Max Mauro, Paulo Hartung e Cláudio Vereza: o primeiro ajudou a qualificar o debate da eleição de 2002, tratando da corrupção e do crime organizado; os dois últimos se propuseram a promover mudanças, cumprindo as expectativas do eleitorado, após a eleição. Uma vez equacionada a questão político-institucional mais aguda do estado que era retirar do poder o grupo que comandava o esquema de corrupção e do crime organizado, abria-se espaço para o endereçamento de outros pontos relevantes para a sociedade capixaba.

O modelo de crescimento adotado no Estado desde 2003 se pautou, inicialmente, na recuperação das instituições públicas, com o objetivo de torná-las instituições inclusivas, no sentido de Acemoglu e Robinson (2012). O passo seguinte seria organizar as finanças públicas estaduais. Considerado um paradigma de má administração fiscal entre os estados brasileiros no início dos anos 2000, o governo do Espírito Santo passou a ser tratado já no final da década como um dos mais equilibrados em termos fiscais (GARSON, 2010).

O ajuste fiscal promovido a partir 2003 teve como pauta a eliminação dos regimes tributários especiais – herança do governo de José Ignácio (1999-2002) e da atuação de José Carlos Gratz na Ales –, muitos dos quais instituídos sem base técnica e legal, como também a negociação da dívida do Estado com a União via antecipação das receitas de *royalties*. O Estado antecipou *royalties* junto à União, com base na produção prevista dos poços em operação até 2010. Já naquele ano, recebeu R\$ 334,0 milhões registrados como alienação de ativos, dos quais R\$ 146,0 milhões foram condicionados à quitação antecipada de dívida estadual junto à União, e R\$ 188,0 milhões foram destinados à capitalização de Fundo de Previdência estadual. Em 2003 e 2004, ingressaram outras duas parcelas da operação – R\$ 101,0 milhões e R\$ 48,0 milhões, respectivamente –, que compuseram os recursos transferidos para pagamentos previdenciários nesses anos. Em junho de 2003, foi aprovada a Lei Complementar nº 263, pela qual os créditos decorrentes da alienação de *royalties* que fossem alocados ao Fundo de Previdência destinaram-se-iam ao abatimento de débitos de contribuição. A partir dessa lei, implementou-se a segregação de massas, cabendo ao denominado Fundo Previdenciário, sob regime de capitalização, o pagamento de novos servidores e ao Fundo Financeiro, pelo regime de repartição, com complementação do Tesouro Estadual, para o pagamento dos servidores admitidos até então. Essa pontual recuperação fiscal permitiu o pagamento de três folhas de pagamento atrasadas e a regularização do pagamento a prestadores de serviços, empreiteiros e fornecedores.

O fôlego obtido com essa operação foi complementado pelo crescimento das receitas tributárias e de valores mobiliários, que naquele ano de 2003 contribuíram com R\$ 267,0 milhões adicionais. A continuidade da expansão dessas receitas foi

determinante para garantir a expansão da ação estadual e, particularmente, a recomposição da capacidade de investimento, uma vez que as demais receitas de capital – transferências da União e endividamento –, tornaram-se mais escassas entre 2003 e 2007. Só a partir de 2007, o Estado volta a receber recursos de crédito para investimentos financiados pelo BNDES, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial.

Ao longo do período 2002-2008, a Receita Corrente Disponível – parcela dos recursos orçamentários com que o Estado efetivamente contou para financiar suas atividades correntes e o investimento – praticamente dobrou (GARSON, 2010). O crescimento foi relativamente bem distribuído no tempo, valendo observar que, quando o ritmo de expansão da receita diminuiu, em 2006, a despesa prontamente respondeu. Outro aspecto que indica a existência de controle é que, mesmo em anos em que a receita se expandiu vigorosamente, como em 2005 e 2008, a despesa teve expansão bem mais modesta. O controle da despesa corrente resultou em crescente superávit, dando cobertura a despesas de capital em acelerada expansão e permitindo reduzir a dívida flutuante e acumular recursos em caixa.

Da mesma forma que na receita, entre 2002 e 2008, a estrutura de despesa estadual sofreu profunda mudança, ganhando importância os investimentos e as despesas com o custeio da máquina pública: material de consumo, distribuição gratuita de medicamentos, pagamentos por serviços de saúde e outros serviços de terceiros (GARSON, 2010). As despesas com pessoal, por exemplo, tiveram crescimento bem inferior ao da receita. Sua participação passou de 65,4% da despesa total, em 2002, para 53,8%, em 2008. Se comparadas a Despesa de Pessoal Líquida (DPL) com a Receita Corrente Líquida (DPL/RCL), verifica-se forte ajustamento aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em 2002, esse quociente era de 69,0%, superior ao teto de 60% estabelecido pela Lei. Em 2008, com 47,3%, todos os Poderes estavam enquadrados. Vale observar que, em 2003 e 2004, cerca de 40% das Outras Despesas de Pessoal diziam respeito a exercícios anteriores.

Entre os grupos de despesa, destacam-se os investimentos, que representam mais de 15% da despesa a partir de 2006, período em que também parte da receita foi

acumulada, como superávit orçamentário. Em todas as funções de governo (educação, saúde, segurança etc.), houve crescimento dos investimentos. Dos R\$ 3,4 bilhões investidos entre 2003 e 2008, 38,6% destinaram-se a um vigoroso programa de mobilidade urbana, com a construção e reabilitação de rodovias distribuídas pelo território estadual. No caso de saneamento e gestão ambiental, deve-se acrescentar a participação societária na Companhia Espírito-Santense de Saneamento (Cesan). Entre 2003 e 2008, a Companhia investiu R\$ 502,0 milhões, dos quais R\$ 334,0 milhões com recursos próprios (incluindo o aporte do Governo do Estado). O Projeto Águas Limpas, com financiamento do Banco Mundial, ampliou para 60% a cobertura dos serviços de esgotamento sanitário na Grande Vitória, universalizando a coleta e o tratamento de esgoto na Cidade de Vitória.

Em 2002, o investimento de R\$ 254,0 milhões foi, em parte, financiado pelo déficit fiscal do ano e por fontes externas, que contribuíram com 31% do total. Ao longo do período, a capacidade de investimentos foi multiplicada por quase 20, passando dos R\$ 88,0 milhões, em 2002, para R\$ 1.685 milhões, em 2008. Entre 2002 e 2008, os investimentos estaduais expandiram-se em 258,0%, enquanto o montante dos demais estados cresceu 40,0% (GARSON, 2010). Vale observar que o crescimento do disponível gerou substanciais montantes de receitas de valores mobiliários – R\$ 285,0 milhões, em 2008, que se reduziram, com a queda da taxa de juros e com a sua utilização ao longo do tempo. Ainda assim, a geração interna de recursos se manteria em nível elevado.

Segundo Rocha (2020), no final do segundo mandato de Paulo Hartung a receita do governo estadual oscilou e depois se recuperou, sem, no entanto, haver mudança na trajetória das despesas. Entre 2008 e 2010 a receita teve forte queda em decorrência da crise mundial em 2009, com posterior recuperação em 2010. Outro importante indicador da suficiência financeira é o resultado corrente, ou seja, o quanto sobrou ou faltou da receita regular do Estado após a realização de todos os gastos correntes. Houve uma queda no resultado corrente em 2009-2010, o que ajudou a produzir os déficits nesses dois exercícios fiscais, já que o governo optou por manter o nível de investimentos, aumentando as despesas de capital, mas sem contratar novas receitas

de capital. Em suma, a análise de todo o período mostra que mesmo após a crise de 2009 ela não foi suficiente para mudar as estruturas das finanças estaduais.

Em síntese, a gestão fiscal do Governo do Estado do Espírito Santo no período 2002-2010 permitiu expandir a prestação de serviços e garantir um montante crescente de investimentos. Passado o momento inicial, em que o Estado antecipou *royalties*, ganhando fôlego para saldar despesas em atraso, a expansão foi viabilizada pelo substancial crescimento das receitas próprias, conjugada à política adotada, que impediu que os recursos adicionais se traduzissem inteiramente por expansão de despesas permanentes.

Passado o momento de ajuste fiscal, o esforço seguinte voltou-se à melhoria do ambiente de negócios no Estado, passando pela promoção do investimento e da competitividade das empresas locais pela via da transparência, da adequação da técnica tributária e da segurança jurídica. Com este propósito foram instituídos pelo Governo estadual os programas Invest-ES e Compete-ES, conforme já mencionado no Capítulo 2 e que serão mais bem detalhados no Capítulo 5. E a adoção de mecanismos regulatórios voltados à elevação da oferta energética foi estabelecida por meio da criação da Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo (Aspe) – atualmente Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (Arsp)<sup>64</sup>.

No seu primeiro mandato à frente do executivo estadual (2003-2006), Paulo Hartung recuperou as finanças e a desgastada imagem do Espírito Santo em nível nacional. Essa retomada de uma imagem positiva foi importante para atração de investimentos do setor produtivo no estado. Segundo Villaschi Filho *et al.* (2011a), enquanto no ano 2000 o estado esperava a concretização de 195 projetos de investimentos que

---

<sup>64</sup> De acordo com a Lei Complementar nº 827 de 31 de julho de 2016, dentre as competências da Arsp, estão: regular, controlar e fiscalizar, no âmbito do Estado do Espírito Santo, os serviços públicos de saneamento básico, infraestrutura viária com pedágio, energia elétrica e gás natural, passíveis de concessão, permissão ou autorização. Para mais informações sobre a atuação da Arsp, veja: [ARSP - Agência de Regulação de Serviços Públicos](#).

totalizam R\$ 13 bilhões, em 2007, esperava-se a concretização de 631 projetos que somavam R\$ 55,4 bilhões, um salto expressivo.

Outro ponto relevante dessa reconstrução político-institucional do Espírito Santo foi a reorganização dos dois agentes financeiros estaduais, o Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes) e o Bandes. O Banestes chegou a ter sua privatização anunciada no dia 14 de outubro de 2002, ao final da gestão de José Ignácio, porque representava 21% da dívida do Estado.<sup>65</sup> Vale lembrar que José Ignácio, Gentil Antônio Ruy, cunhado de Ignácio, e Deosdeste José Lorenção, ex-presidente do Banestes, foram denunciados pelo Ministério Público Federal (MPF) por supostas operações irregulares envolvendo conta corrente no banco estatal capixaba, que foi aberta para subsidiar a campanha de José Ignácio Ferreira ao governo do Estado em 1998. Segundo a denúncia do MPF, o empréstimo de cerca de R\$ 2,6 milhões feito ao político na época teria ocorrido sem garantias legais e suficientes. Em 2010, os três foram absolvidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) por crime de gestão temerária.<sup>66</sup> Além disso, o banco encerrou o exercício de 2002, último ano da gestão José Ignácio, com prejuízo de R\$ 34,5 milhões em valores da época, mais uma evidência da má gestão da organização, o que começou a ser revertido a partir de 2003, quando voltou a dar resultado positivo.<sup>67</sup> Atualmente, dois pontos positivos podem ser apresentados para evidenciar a boa administração que tem sido feita no Banestes nos últimos anos: i) em 2022, o banco registrou lucro recorde de R\$ 330 milhões<sup>68</sup>; e ii) em 2023, a Fitch Rating elevou a perspectiva da nota de rating nacional a longo prazo do banco de AA-(bra) para AA+(bra)<sup>69</sup>.

O Bandes, por sua vez, também passou por dificuldades financeiras nos anos 1990 e início dos anos 2000. Paixão e Salles (2019) avaliaram os resultados financeiros do Bandes entre 1995 e 2010, constatando que: i) entre 1995 e 1998, no governo de Vitor

---

<sup>65</sup> Vide: [Folha de S.Paulo - Espírito Santo: José Ignácio retoma venda do Banestes - 25/10/2002 \(uol.com.br\)](https://www.uol.com.br).

<sup>66</sup> Vide: [Ex-governador do ES e ex-presidente do Banestes absolvidos da acusação de gestão fraudulenta – Portal TRF2](#).

<sup>67</sup> Vide: [ba\\_banco\\_diario.p65 \(banestes.com.br\)](https://www.banestes.com.br).

<sup>68</sup> Vide: [Notícia | Banestes registra lucro líquido recorde de R\\$ 330 milhões em 2022](#).

<sup>69</sup> Vide: [Notícia | Agência de classificação de risco eleva nota do Banestes para AA+](#).

Buaiz, o banco encerrou com prejuízo em todos os exercícios; ii) a partir de 1999 voltou a dar resultado financeiro positivo, mas encerrou 2002 com lucro próximo de zero; e iii) entre 2003 e 2010, na gestão de Paulo Hartung, a reorganização financeira se consolidou e junto veio uma reorganização operacional. Por exemplo, o Nossocrédito, programa de microcrédito do governo estadual, foi criado em 2003 pelo Bandes e está em funcionamento até os dias de hoje, sob coordenação da Aderes (Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo do Espírito Santo). Atualmente, um aspecto positivo pode ser apresentado para evidenciar a boa administração que tem sido feita no Bandes nos últimos anos: em 2023, a Fitch Rating elevou a perspectiva da nota de rating nacional a longo prazo do banco de AA(bra) para AAA(bra)<sup>70</sup>.

Além disso, outra contribuição marcante da gestão Hartung foi a construção entre governo e sociedade do “Espírito Santo 2025” (ESPÍRITO SANTO, 2006), plano estratégico de desenvolvimento do estado. Marcante porque ele serviu de base para estruturar um processo de convergência, entre governo e sociedade, sobre o que seria preciso fazer para que o estado alcançasse um nível maior de desenvolvimento. Esse plano foi lançado em junho de 2006 e contava com quatro pilares: erradicação da pobreza e a redução das desigualdades para ampla inclusão social; o desenvolvimento do capital humano capixaba segundo padrões internacionais de excelência; a diversificação econômica, agregação de valor à produção e adensamento das cadeias produtivas; e o desenvolvimento do capital social e a devoção absoluta à ética republicana por parte das instituições públicas. O “Espírito Santo 2025” tinha horizonte de 20 anos e 18 metas, teve suporte metodológico da consultoria Macroplan e apoio financeiro da Petrobras.

Já nas eleições realizadas no dia 1º de outubro de 2006, Paulo Hartung, então no PMDB, foi reeleito governador do Espírito Santo tendo alcançado a maior votação percentual do país para o cargo. De acordo com os resultados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Hartung foi reeleito com 77,27% dos votos válidos. O

---

<sup>70</sup> Vide: [Fitch eleva ratings de Banco do Brasil \(BBAS3\), Caixa e outras 13 instituições financeiras brasileiras \(infomoney.com.br\)](https://www.infomoney.com.br).

principal objetivo desse segundo mandato era seguir o plano estabelecido no “Espírito Santo 2025”. Como destacaram Villaschi Filho *et al.* (2011b), a visão econômica que norteou o primeiro governo de Hartung (2003-2006) não contemplou nenhuma mudança fundamental em termos de reorientação produtiva da economia capixaba. Em linhas gerais, o planejamento, embora importante, estava pautado no aprofundamento da lógica herdada: era crescer mais por meio das mesmas atividades. De forma concreta, apesar dos avanços presentes no plano de desenvolvimento “Espírito Santo 2025” que proporcionaram o direcionamento mais claro das ações do Estado, os investimentos previstos pelo plano indicavam a manutenção de um processo produtivo baseado na produção de recursos naturais não renováveis, sobretudo *commodities*.

Villaschi Filho *et al.* (2011b, p. 235) têm uma visão crítica, com destaque para a ausência de elementos mais concretos de economia do conhecimento na estratégia de longo prazo do estado, sobre o plano “ES 2025”:

Ainda vale dizer que, mesmo citando-se alguns investimentos necessários em inovação tecnológica e geração de novas competências, no documento, tais investimentos estão sempre subordinados à lógica maior de dinamização da economia: *commodities* e logística de apoio a sua comercialização. Por essa ótica, inovação e competência não parecem ser tomados como núcleos de avanço e de transformação qualitativa que a administração e as forças econômicas que a apoiavam pretendiam construir para o futuro na economia local.

Wetler Júnior (2008, p. 78) também teceu críticas, com enfoque no capital humano, ao plano “ES 2025”:

Apesar do discurso e das metas principais do plano ES 2025 apontarem para uma melhoria social, é possível se perceber a carência de uma visão mais holística do desenvolvimento humano. Aponta-se aqui para a seriedade em se colocar promessas de ser primeiro mundo, alcançado em um universo temporal de vinte anos para um estado exportador de *commodities*, dotação de uma Universidade que nem se encontra entre as dez do Brasil em educação, uma máquina estatal plural e toda uma complexidade de fatores referentes ao seu funcionamento sistêmico que até aqui só tem promovido desigualdade, resultados medianos e dispersão de propósitos.

Apesar dos avanços apresentados na esfera econômica e política entre 2003 e 2010, período dos dois primeiros mandatos de Paulo Hartung, Zorzal (2010) pontuou que na esfera social se observou deterioração da inclusão social e o aumento da

criminalidade e da violência. Ainda conforme Zorzal (2010), o êxito político e econômico não foi acompanhado da ampliação de capital social, necessário à distribuição mais equitativa da renda gerada a partir da estabilidade político-institucional verificada nesses oito anos.

Esse era o contexto das eleições de 2010 e que somava mais pontos positivos do que negativos. Isso permitiu que Hartung elegeu seu candidato, Renato Casagrande (PSB)<sup>71</sup>, com 82,3% dos votos válidos, segunda maior votação proporcional do país naquele pleito, além de eleger 23 dos 30 deputados estaduais, angariando apoio nominal inicial de 76,7% da bancada estadual, o maior desde 1982 (ROCHA, 2015).

Nos primeiros dois anos do mandato de Casagrande (2011-2014), parte da equipe do governo de Hartung permaneceu e as diretrizes estratégicas da gestão seguiam o plano “ES 2025”, um claro sinal de continuidade das políticas públicas em curso desde 2003. Em 2012 o Espírito Santo ganhou destaque nacional ao receber a maior nota do indicador de capacidade de pagamento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>72</sup>, uma forte evidência do equilíbrio das contas públicas e qualidade da gestão fiscal e financeira do estado. Desde 2012, o Espírito Santo é o único estado a manter a nota máxima no equilíbrio das contas públicas, condição essencial para ampliar o investimento em políticas públicas e dinamizar o desenvolvimento do estado.

---

<sup>71</sup> José Renato Casagrande começou a participar da política como representante do Centro Acadêmico e do movimento estudantil na Universidade Federal de Viçosa (UFV), na qual cursou Engenharia Florestal entre os anos de 1979 e 1983. No mesmo período, Casagrande iniciou sua trajetória no PCB, passando também pelo PMDB e PSB durante a década de 1980. Além disso, foi Secretário de Desenvolvimento Rural da Prefeitura Municipal de Castelo de 1984 a 1987. Ainda, em 1987, iniciou os estudos na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim, formando-se em 1991. Elegeu-se deputado estadual (1991-1994) e, em 1994, foi indicado pelo partido para compor a chapa do Governo do Estado tornando-se vice-governador (1995-1999) na gestão de Vitor Buaiz (PT). De abril de 1999 a outubro de 2001, Renato Casagrande exerceu o cargo de secretário de Meio Ambiente do município da Serra. Secretário-geral da Comissão Executiva Nacional do PSB em 2001, elegeu-se deputado federal em 2002 e atuou como líder da bancada do partido em 2006, quando se elegeu senador. No pleito de 2010, elegeu-se governador do Espírito Santo. Em 2015, o Conselho Curador da Fundação João Mangabeira (FJM) elegeu, por unanimidade, Renato Casagrande, como o seu novo presidente. Além disso, elegeu-se no primeiro turno em 2018 e no segundo turno em 2022, como governador do Espírito Santo.

<sup>72</sup> A metodologia do cálculo do indicador de Capacidade de Pagamento (Capag) da STN considera três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez.

Em 2011, foi lançado o Programa Estado Presente, tendo como escopo a redução dos índices de homicídios em áreas com maior vulnerabilidade social. De acordo com Fajardo, Barreto e Figueiredo (2014), o objetivo principal do programa era priorizar a implementação de ações e projetos voltados ao enfrentamento da violência letal e à prevenção primária, a partir da ampliação do acesso à saúde, educação, cultura, emprego, renda e cidadania das regiões caracterizadas por altos índices de vulnerabilidade social.

Outra contribuição relevante dessa primeira gestão de Casagrande (2011/2014) foi a atualização do plano “ES 2025”, que deu lugar ao plano “ES 2030” (ESPÍRITO SANTO, 2013), publicado em dezembro de 2013. Nas palavras do próprio governador:

No Espírito Santo, diante das inegáveis conquistas econômicas, sociais, políticas e institucionais que alcançamos juntos nos últimos anos, a própria sociedade percebeu que já se fazia necessário atualizar o plano anterior: o ES 2025. Atendendo a essa consciência coletiva de que estamos diante de uma nova realidade, o Governo e as diferentes entidades, lideranças e organizações da sociedade se uniram, mais uma vez, no desafio de formular um pensamento novo e definir metas mais ambiciosas para o crescimento estadual. Para coordenar essa tarefa, formou-se uma parceria criativa, da qual participaram a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), o Instituto Jones dos Santos Neves, o Fórum das Entidades e Federações (FEF), o Espírito Santo em Ação e a Petrobras, com o apoio técnico da consultoria DVF. (CASAGRANDE, 2013, p. 4).

Vale dizer que, assim como o plano anterior “ES 2025”, o plano “ES 2030” não apresentou propostas de mudança significativa da estrutura produtiva capixaba no sentido de conferir maior complexidade econômica e maior valor agregado. Pelo contrário, a dependência de *commodities* tenderia a aumentar, vide esse trecho do próprio plano “ES 2030” (ESPÍRITO SANTO, 2013, p. 45):

O crescimento extraordinário da produção de petróleo e gás no Espírito Santo trouxe o setor para o epicentro das questões vinculadas ao desenvolvimento econômico e ao futuro do estado. De 2004 a 2011, a produção de petróleo no Espírito Santo cresceu de 10,1 milhões de barris para 113,1 milhões de barris.

Contudo, houve um rompimento político entre Paulo Hartung e Renato Casagrande ainda na primeira gestão desse último à frente do poder executivo estadual. Um dos motivos teria sido um flerte da gestão Casagrande (2011/2014) com o desequilíbrio fiscal. Hartung (2018, p. 6), descreveu essa situação:

Assim, ainda em 2014, um ano antes das eleições, propusemos um debate com a população capixaba acerca dos descaminhos fiscais do Estado, com um governo que já vinha flertando perigosamente com o descontrole das contas públicas. Em 2013 e 2014, o Estado apresentou déficits crescentes, respectivamente de R\$ 983 milhões e R\$ 1,456 bilhão. Um dos fatores determinantes foi o crescimento das despesas correntes em índice muito superior ao da ampliação das receitas. Por exemplo, a folha de pessoal do governo, que, em 2010, estava no patamar de R\$ 260 milhões, ao final de 2014 chegava a R\$ 430 milhões mensais.

De fato, segundo Rocha (2020), no período 2012/2014 a receita oscilou e depois se recuperou, sem, no entanto, haver mudança na trajetória das despesas. Com queda das receitas em 2013, resultado da resolução nº 13/2012 do Senado Federal que unificou a alíquota do ICMS de importação em 4%, reduzindo, assim, a receita originada com o chamado ICMS Fundap – o que foi abordado no Capítulo 2 –, com leve recuperação em 2014. A queda da arrecadação sem correção de rota nas despesas resultou em déficits nos exercícios de 2013/2014.<sup>73</sup>

Nas eleições de 2014 para o poder executivo do Espírito Santo a questão fiscal foi ponto relevante no debate. Renato Casagrande (PSB) e Paulo Hartung (PMDB) foram os principais candidatos nessa disputa, que teve o segundo como vencedor ainda no primeiro turno com 53,4% dos votos válidos. Na Ales sua coligação elegeu 13 dos 30 deputados estaduais, cerca de 43% da bancada.

Já à frente do governo estadual, o primeiro dever de casa foi reequilibrar as contas públicas:

As medidas que adotamos se refletiram imediatamente nas contas estaduais. Terminamos 2015 com um superávit de R\$ 199 milhões, e 2016 com R\$ 25 milhões. Ou seja, conforme mencionamos há pouco, o Estado saiu de dois anos seguidos (2013 e 2014) de déficits nas contas públicas e já no primeiro ano de nosso terceiro mandato revertemos a situação, com contas equilibradas e registrando superávits – pequenos, mas muito significativos no complexo cenário que vivemos em nosso país e, especialmente, no nosso Estado.

Terminamos 2017 com um segundo semestre particularmente positivo. Entramos em 2018 com o pé firme e avançamos por este ano com investimentos de mais de R\$ 1 bilhão, trilhando a boa e justa caminhada

---

<sup>73</sup> Os resultados dos exercícios foram apurados segundo a metodologia de Garson (2010), que considera os conceitos de receita e despesa efetivamente disponíveis. Isso é diferente dos resultados primários apurados segundo as normas da LRF e da STN, cuja metodologia engloba todas as receitas e despesas, exceto as de caráter financeiro.

daqueles que fizeram o dever de casa no tempo certo e na medida correta (HARTUNG, 2018, p. 6).

Ao mesmo tempo, políticas públicas foram implementadas pela gestão Hartung (2015/2018):

Mas, com um olho no presente e outro no futuro, nosso trabalho não se resumiu ao ajuste fiscal como um fim em si mesmo. O reequilíbrio das contas se colocou como um meio de viabilizar o cumprimento das responsabilidades inadiáveis do Estado, mas também de garantir uma gestão atuante e qualificada, gerando conquistas em todas as áreas do governo, mostrando que é possível promover ajuste financeiro-orçamentário com propósitos cidadãos (HARTUNG, 2018, p. 7).

Elas estão em áreas estratégicas para a qualidade de vida e o desenvolvimento socioeconômico, como educação (a Escola Viva, o Jovem de Futuro, o Pacto pela Aprendizagem); saúde (a Rede Cuidar e o choque de gestão de recursos e atenção); direitos humanos, ação social, cidadania e segurança (o Ocupação Social); água, meio ambiente e sustentabilidade (o Reflorestar, cujas origens estão lá na criação do Fundágua, em 2008; o Águas e Paisagens, o Programa Estadual de Barragens), e infraestrutura socioeconômica (HARTUNG, 2018, p. 8).

Vale lembrar que nesse terceiro mandato de Paulo Hartung (2015/2018) o Brasil e o Espírito Santo passaram por uma conjuntura econômica frágil, como ressaltado no Capítulo 3. Aliado a isso, uma conjuntura política delicada vinha se formando no Brasil com os protestos de rua de junho de 2013, polarização nas eleições de 2014, aprofundada com o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, e cujo desdobramento posterior foi a eleição de um político de extrema direita para o cargo de Presidente da República, em 2018. Segundo Almeida (2019), uma onda conservadora tomou conta do processo eleitoral de 2018, o que repercutiu nas disputas dos cargos federais e dos cargos estaduais.

Essa onda conservadora também se refletiu no processo eleitoral para o poder executivo do Espírito Santo, em 2018. Na ocasião, Renato Casagrande (PSB) estava concorrendo ao seu segundo mandato e seu principal adversário nesse pleito foi Carlos Manato (PSL), identificado como principal representante dessa onda conservadora no cenário político estadual. Casagrande foi eleito no primeiro turno com 55,5% dos votos válidos.

O Plano Estratégico da gestão Casagrande para o período de 2019-2022 teve como base o “ES 2030”, o Programa de Governo apresentado durante a campanha, bem

como diagnósticos, análises e reuniões com a equipe de governo, que contou com 223 programas e projetos Estratégicos. Entre junho e julho de 2019, foram realizadas as Audiências Públicas para subsidiar a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) nas 10 microrregiões do Estado. Nessas audiências, a população também validou o Plano Estratégico 2019-2022.

Segurança Pública, saúde e educação foram as áreas prioritárias nesse Plano Estratégico 2019-2022:

Na segurança pública, por exemplo, estamos retomando e aperfeiçoando o programa Estado Presente, classificado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como um dos mais eficazes projetos de enfrentamento à criminalidade e à violência já colocados em prática no país. Na área da saúde, vamos inverter a pirâmide hoje centrada na média e alta complexidades, para garantir aos municípios condições de organizar e qualificar a atenção básica, reduzindo a pressão de demanda sobre os hospitais. Na educação, o objetivo é garantir a universalização do acesso e a qualidade do ensino ministrado em todas as escolas da rede estadual, e não apenas em alguns poucos centros de excelência (CASAGRANDE, 2019, p. 12).

Mas, o cuidado com as contas públicas, o que foi criticado na primeira gestão (2011/2014) de Casagrande, passou a ser ponto fundamental nessa segunda gestão (2019/2022):

A orientação dada à equipe, e que direciona todo o processo de planejamento estratégico, é pisar no acelerador dos investimentos, sem abrir mão do equilíbrio fiscal e da cautela necessária ao momento que vivemos. Ainda não temos segurança sobre o comportamento da receita estadual nos próximos meses, assim como não há clareza sobre os desdobramentos econômicos de medidas tomadas pela União. Daí, inclusive, a importância de um planejamento cuidadoso e responsável, que nos permita contornar eventuais percalços e tirar o máximo proveito social de cada real investido (CASAGRANDE, 2019, p. 13).

Um grande desafio que essa gestão Casagrande (2019/2022) enfrentou foi a pandemia da Covid-19, que teve consequências sanitárias, sociais e econômicas graves para o mundo, o Brasil e o Espírito Santo. No caso do Espírito Santo, os impactos econômicos e sociais foram abordados no Capítulo 3. Com relação ao aspecto sanitário, Pereira *et al.* (2021) sistematizaram a experiência do estado do Espírito Santo no enfrentamento da Covid-19, no período de março de 2020 a março de 2021. O principal resultado a que esse estudo chegou foi que a aproximação entre

a gestão estadual e municipal facilitou a implementação das orientações instituídas e a consolidação das medidas em todo território capixaba, valendo salientar que outros órgãos governamentais auxiliaram nesse processo.

Um dos elementos que tornou possível essa articulação entre governo estadual e governos municipais no Espírito Santo no combate a Covid-19 foi a boa qualidade das instituições e o bom cenário político que vem sendo construído no estado desde 2003, com alternância de dois grupos políticos distintos no comando do poder executivo capixaba, um liderado por Paulo Hartung e outro liderado por Renato Casagrande, mas que têm buscado melhorar continuamente a transparência, têm mantido uma boa gestão fiscal e administrativa e as políticas públicas têm sido sempre continuadas.

Podemos concluir que essas duas últimas décadas da história capixaba (2003-2022) podem ser interpretadas, no esquema de hierarquia institucional de Acemoglu *et al.* (2005), apresentado no Capítulo 2, como uma inflexão positiva no quadro político-institucional do Espírito Santo, dado o período de forte atuação de instituições extrativas de 1991-2002. Essa mudança repercutiu principalmente no poder político *de facto*, com agremiações políticas distintas dominando e se alternando no comando do poder local, mas ambas com visões de estado republicanas, inclusive com a continuidade de importantes políticas públicas. Tal alteração no poder político local implicou no predomínio de instituições econômicas e instituições políticas inclusivas, no sentido de Acemoglu e Robinson (2012), o que se traduziu na melhora em diversos indicadores sociais, o que será mais bem explorado na Seção 4.3.

#### 4.3 COMPARATIVO DOS PRINCIPAIS INDICADORES SOCIAIS DO ESPÍRITO SANTO, RIO DE JANEIRO E SANTA CATARINA PARA O PERÍODO 2003-2022

No que tange ao aspecto institucional, a hipótese abordada no Capítulo 2 como causa fundamental do crescimento econômico de regiões se baseia na seguinte cadeia de raciocínio: i) diferentes sociedades normalmente têm díspares instituições; ii) essas distintas instituições criam dessemelhantes tipos de incentivos; iii) os incentivos

ajudam a determinar o grau em que as sociedades acumulam os fatores de produção, adotam novas tecnologias e desenham e executam políticas econômicas. No Brasil, apesar da grande dimensão territorial, há uma uniformidade das macroinstituições – democracia, presidencialismo, idioma, sistema judiciário, entre outras – que geralmente são utilizadas como *proxies* para a variação da qualidade institucional nas análises entre países. No entanto, não se pode afirmar que a qualidade das instituições políticas e econômicas é homogênea ao longo do território nacional e mesmo dentro de uma região do país. Existem diferenças nessas instituições, tanto entre estados quanto entre municípios.

Por isso, o objetivo desta Seção 4.3 é fazer uma comparação, tanto em termos absolutos como em termos relativos (e dependendo da disponibilidade de dados), entre as Unidades da Federação (UFs) do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, tendo o primeiro como objeto principal de análise. A comparação do Espírito Santo com esses dois estados é porque está se partindo da premissa de que os capixabas vêm evoluindo em termos institucionais no período 2003-2022, conforme visto na Seção 4.2.

O objetivo é ilustrar a evolução de instituições inclusivas no Espírito Santo quando comparado com Santa Catarina, um bom exemplo de evolução em políticas públicas relacionadas com instituições inclusivas, para os parâmetros da economia brasileira como um todo; bem como comparar a trajetória do Espírito Santo com a evolução recente do desempenho das políticas públicas no Rio de Janeiro, um estado que sempre teve bons indicadores para o contexto brasileiro, mas que tem passado por problemas institucionais parecidos com os do Espírito Santo antes de 2003. Nesta última comparação, sempre lembrando que, mesmo com todos os problemas recentes, o Rio de Janeiro ainda apresenta destaque em alguns importantes indicadores, quando comparado ao conjunto da economia brasileira, embora com viés claro de queda.

A proposta é analisar um conjunto de indicadores que apontem uma tendência positiva, isto é, que mostrem que o Espírito Santo tem melhorado suas instituições e seus resultados sociais nesse período, ressaltando que tal análise está sujeita à

disponibilidade de dados (que não necessariamente estão dentro do período 2003-2022). Passando a uma justificativa mais apurada a respeito da escolha dos dois estados para a comparação com o Espírito Santo:

Como o estado do Rio de Janeiro vem passando por um processo de fratura em sua dinâmica institucional desde os anos 1960, ele foi escolhido para esse exercício comparativo com o Espírito Santo:

Porém, a partir de 1960, com a transferência da Capital Federal para Brasília, a cidade do Rio de Janeiro sofre um processo de fratura em sua dinâmica institucional, o mesmo ocorrendo com a Velha Província<sup>74</sup>, que deriva sua lógica econômica, pós-ciclo cafeeiro, do dinamismo existente na cidade do Rio de Janeiro e dos investimentos federais nela realizados até 1960 (OSORIO *et al.*, 2017, p. 74).

A trajetória do estado do Rio de Janeiro no pós-1960 também conduziu a uma situação particularmente grave no que tange à questão da segurança pública, com a constituição de “estados paralelos” na metrópole carioca, em um nível de institucionalização inexistente em outras metrópoles brasileiras e mesmo da América Latina, sendo consequência da particular desestruturação ocorrida na polícia fluminense com a instauração do marco institucional que passa a existir no Rio após o golpe de 1964. (OSORIO *et al.*, 2017, p. 84-85).

Segundo Motta (2022), apesar da fusão entre o estado do Rio de Janeiro e o estado da Guanabara (criado em 1960 por ocasião da transferência da capital federal para Brasília) terem sido tema de reiterados debates desde a Proclamação da República, a efetivação da união se deu a partir da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. A sua consumação fora garantida pela indicação de um militar – o almirante Faria Lima, indicado pelo presidente Ernesto Geisel (1974-1979) – para o governo do novo estado, a partir de 15 de março de 1975. Esse “novo” estado do Rio de Janeiro, portanto, é resultado da união de dois estados com histórias e trajetórias político-institucionais bem diferentes.

De acordo com Motta (2022, p. 14), ocorre “Em todas as eleições, a busca, sempre renovada, pelo eleitorado fluminense, de um autor capaz de escrever um enredo para esses novos tempos da política do estado do Rio de Janeiro”. Contudo, segundo a própria autora, o que se viu foram diversas experiências políticas que tiveram o estado

---

<sup>74</sup> Denominação costumeiramente dada ao antigo estado do Rio de Janeiro.

do Rio como palco, onde diversos políticos testaram projetos que se revelaram incapazes de atender os anseios da população. E desde a redemocratização do país o Rio de Janeiro teve cinco ex-governadores presos – Moreira Franco (1987-1991), Anthony Garotinho (1999-2002), Rosinha Garotinho (2003-2006), Sergio Cabral (2007-2014) e Luiz Fernando Pezão (2015-2018) – e o impeachment do governador eleito em 2018, Wilson Witzel.

Em síntese, especificamente a partir de 2003, o período utilizado para a comparação com o Espírito Santo, o estado do Rio de Janeiro tem passado por casos frequentes de corrupção e gestões que não têm conseguido desenhar e executar políticas públicas que deem conta dos seus desafios, aliado a instituições locais extrativas, que não têm favorecido o desenvolvimento do estado fluminense.<sup>75</sup> Por outro lado, o Espírito Santo, nesse mesmo período, conforme visto na Seção 4.2, tem passado por um processo de reconstrução de suas instituições (no sentido de serem mais inclusivas e favorecerem o desenvolvimento local) e recuperação da capacidade do poder público estadual em desenhar e executar boas políticas públicas, ou seja, um processo bem diferente daquele verificado no Rio de Janeiro.

Passando ao outro estado utilizado como comparação com o Espírito Santo, Santa Catarina tem apresentado nas últimas quatro décadas estabilidade política e institucional e tem se revelado um exemplo de desenvolvimento econômico para os demais estados brasileiros, diferente da situação do Rio de Janeiro, que vive uma crise institucional nesse período, e diferente também do Espírito Santo, que viveu uma crise institucional entre 1991 e 2002. Por isso também foi escolhido para esse exercício comparativo com o estado capixaba.

Consoante Borges e Flores (2014), o estado de Santa Catarina, na maior parte de seu território e em relação à maior parcela de sua população, foi colonizado por imigrantes europeus, que ocuparam grande parte do território com pequenas propriedades

---

<sup>75</sup> Sobre o crescimento econômico do estado do Rio de Janeiro nas últimas décadas, ver Hasenclever *et al.* (2012). Segundo Trece (2022), o estado do Rio é o que menos cresceu dentre as UFs desde 1985, explicado em parte pela mudança da capital federal para Brasília e pelo seu cenário político.

familiares agrícolas, além de terem trazido o conhecimento de diversos ofícios. Ao longo dos últimos 150 anos, essa ocupação muito ao estilo *self made man*, ou seja, construída pelas ações individual e coletiva e por uma capacidade de trabalho voltada para o empreendedorismo, foi resultando na formação de uma grande massa de classe média empreendedora que, aos poucos, foi se industrializando e na formação um setor de serviços significativo. Muitos dos atuais grandes grupos econômicos, desde o setor agroindustrial, passando pelo têxtil, cerâmico, até o metalmeccânico, de origem catarinense, fizeram parte desse histórico de crescimento.

Com a exceção de algumas regiões do estado, a principal característica do desenvolvimento catarinense está vinculada a essa força empreendedora, típica de um processo migratório de ocupação cuja finalidade era construir uma nova nação para se viver. Ao longo do tempo, regiões como o Vale do Itajaí, que era coberto por latifúndios improdutivos antes da chegada dos primeiros imigrantes alemães em meados do século XIX, por exemplo, formaram uma cadeia econômica, muito integrada, entre a produção agrícola e industrial e, mais tarde, a de serviços. Parte das famílias de agricultores começou a se empregar em outros setores (muitos em sistema *part time*), criando um dinamismo econômico muito importante (BORGES; FLORES, 2014).

Em decorrência desse processo histórico, Santa Catarina alcançou um bom nível de desenvolvimento econômico no contexto nacional:

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) catarinense é o terceiro maior entre os estados brasileiros (0,774), superior à média do Brasil, que é 0,727 [PNUD (2010)]. Entre os estados do Sul, Santa Catarina revela o maior crescimento de IDH entre 2000 e 2010, passando de um IDH considerado médio (0,671) no ano 2000, para um valor considerado alto (0,774) em 2010, com 15,4% de crescimento.

Santa Catarina tem expressividade econômica no cenário brasileiro. É um estado com realidade produtiva diversificada e com polos regionais definidos. Em tal realidade, as mesorregiões do estado desenvolvem as mais diversificadas atividades industriais, a destacar: Sul – setores cerâmico, carvão, vestuário e descartáveis plásticos –; Oeste – setores alimentar e móveis –; Vale do Itajaí – indústria têxtil, vestuário e cristal –; Norte – metalurgia, máquinas e equipamentos, material elétrico, autopeças, plásticos, confecção e mobiliário –; Planalto Serrano, base florestal –; e Grande Florianópolis – o setor de tecnologia da informação e comunicação (TIC). (FONSECA *et al.*, 2014, p. 353).

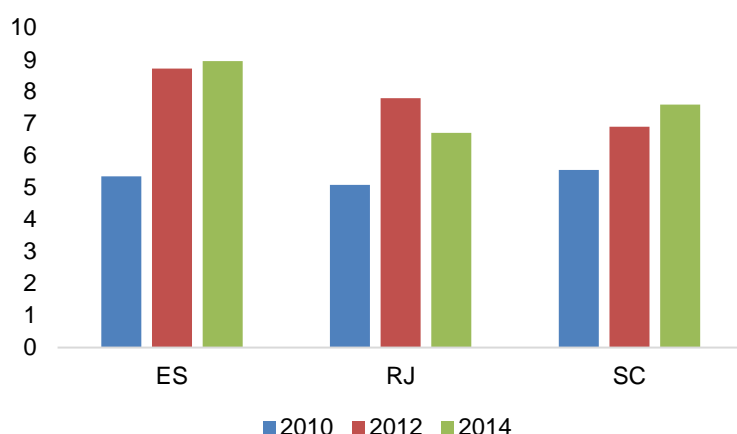
Partindo para a análise comparativa entre esses três estados, o primeiro aspecto a ser avaliado é a transparência e a corrupção do setor público. A corrupção, vista como o abuso do poder público praticado pelo agente para benefício privado, está relacionada aos incentivos e aos problemas de agente-principal, especialmente onde há problemas de assimetria de informação e de fragilidade institucional, que repercutem negativamente na eficiência burocrática e institucional e na geração de incentivos para o comportamento corrupto (WORLD BANK, 1997). Ao mesmo tempo, a transparência é uma medida prática para reduzir a corrupção, agindo como um elemento de dissuasão do comportamento corrupto, ou seja, dissuadindo os servidores públicos de abusar de seus cargos para atingir interesses privados, uma vez que promove a constante vigilância pelos cidadãos (FLORINI, 1997). O'Neill (2006) observa que a transparência pode, também, servir como uma estratégia para deter a corrupção e corrigir baixa performance do setor público.

Mauro (1995), por exemplo, analisa um conjunto de dados que consiste em índices subjetivos de corrupção, a quantidade de burocracia, a eficiência do sistema judicial e várias categorias de estabilidade política para um conjunto transversal de países, e mostra que a corrupção diminui o investimento, reduzindo assim o crescimento econômico. Uberti (2022) também mostra que a corrupção, assim como instituições disfuncionais, tem efeito negativo sobre o crescimento econômico.

Especificamente para o Brasil, Silva *et al.* (2001) medem os efeitos da corrupção sobre as variáveis econômicas no ano de 1998, encontrando que a corrupção seria responsável por uma perda de renda *per capita* de US\$ 2,840.81, valor correspondente a algo em torno de 55% do PIB *per capita* daquele ano. Carraro *et al.* (2006), usando um modelo de equilíbrio geral computável, encontra que, para o ano de 1998, o nível de corrupção (volume de recursos envolvidos com corrupção) equivale a 11,36% do PIB, o que de acordo com seu modelo implicaria um crescimento do PIB 1,1% menor que quando comparado com o resultado obtido sem corrupção. Estudo da Fiesp (2011), através de metodologia semelhante a Silva *et al.* (2001), estima, como percentual do PIB, um custo máximo da corrupção no Brasil de 2,3%.

Durante a curta existência do Índice de Transparência da Associação Contas Abertas (ACA), o Espírito Santo se destacou frente aos estados do Rio de Janeiro e de Santa Catarina, conforme Gráfico 8. Em 2010 o estado aparecia em oitavo lugar no *ranking*, com índice de 5,36. Já em 2012, o estado passou para a segunda posição do *ranking* de transparência com o índice de 8,73. No último levantamento, elaborado em 2014, o índice de transparência do estado era de 8,96, o maior do país, próximo à meta de 9,00 estipulada pelo “ES 2030” para o ano 2020, mas ainda distante da meta de 10,0 pontos para 2030. Entretanto, o índice de transparência da Aca não teve continuidade, o que evidencia a necessidade de utilizar outros indicadores de transparência.

Gráfico 8 – Índice de transparência da Aca, 2010-2014



Fonte: ACA (2024). Elaboração própria.

O estado do Espírito Santo tem se destacado nos últimos anos em diversos *rankings* de transparência. No Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), elaborado pela organização não-governamental Transparência Internacional (2023), o executivo estadual aparece em primeiro lugar em 2022 com 90,4 pontos, em uma escala de 0 a 100. Nesse mesmo *ranking*, o poder executivo de Santa Catarina aparece em sétimo lugar, com 74,4 pontos, e o poder executivo do Rio de Janeiro aparece em décimo sexto lugar, com 61,9 pontos. O ITGP também foi apurado, em 2023, para as Assembleias Legislativas estaduais: nesse *ranking* o Espírito Santo apareceu em segundo lugar, com 71,0 pontos, Santa Catarina em décimo terceiro lugar, com 44,4 pontos, e Rio de Janeiro em vigésimo quarto lugar, com 24,4 pontos.

Na Escala Brasil Transparente (EBT), adotada pela Controladoria Geral da União (CGU, 2021), o Espírito Santo alcançou o posto de estado mais transparente do Brasil ao receber nota máxima, 10,0 pontos, na avaliação de 2020, o dado mais recente disponível. Nesse *ranking* da EBT, Santa Catarina apareceu em décimo quinto lugar, com 9,21 pontos, e o Rio de Janeiro em vigésimo segundo lugar, com 7,8 pontos.

Em suma, o estado avançou em relação ao seu próprio passado, quando era chamado de “Estado sem lei” e de “Medellín brasileira”, e em relação a UFs como Rio de Janeiro e Santa Catarina. Além disso, os dados do ITGP e da EBT, embora sejam pontuais, podem ser considerados como resultado de anos de esforço de melhoria nas instituições públicas estaduais.<sup>76</sup> Cabe ressaltar também que Santa Catarina está mais bem posicionada do que o Rio de Janeiro nesses indicadores.

Um segundo aspecto a ser avaliado é a gestão fiscal. Peçanha (2019), por exemplo, analisa o efeito da qualidade da gestão fiscal sobre o desenvolvimento econômico local. Para este fim, é utilizado um modelo de dados em painel, a partir das informações dos 5.568 municípios brasileiros para o período de 2006 a 2015. Os resultados indicam que uma melhor gestão fiscal contribui para o desenvolvimento econômico local.

Como foi visto na Subseção 4.2.3, o Espírito Santo realizou ajuste fiscal e vem mantendo equilibrada as contas públicas ao longo de 2003-2024. Nessa linha, desde 2012, o estado capixaba é o único estado a manter a nota máxima, “A”, no equilíbrio das contas públicas junto à STN, condição essencial para ampliar o investimento em políticas públicas e dinamizar o desenvolvimento do estado.<sup>77</sup> A título de comparação, o Rio de Janeiro<sup>78</sup> possui nota “D”, que desde 2014 vem passando por uma aguda crise fiscal, e Santa Catarina<sup>79</sup>, que melhorando sua situação fiscal nos últimos anos,

---

<sup>76</sup> Não se identificou dados do ITGP anteriores a 2022 nem dados da EBT anteriores a 2020, o que impossibilitou uma análise evolutiva. É nesse sentido que esses dados são considerados pontuais.

<sup>77</sup> Vide: [Governo ES - Espírito Santo é Nota A no Tesouro Nacional pelo 12º ano consecutivo \(www.es.gov.br\)](http://www.es.gov.br).

<sup>78</sup> Sobre a crise fiscal no estado do Rio de Janeiro, ver: Cruz *et al.* (2018) e Pimenta (2019).

<sup>79</sup> Em 2022, por exemplo, Lima *et al.* (2024) mostraram que Santa Catarina foi uma das UFs que não atingiram os limites da LRF, isto é, gastaram mais do que 49% da receita para liquidar as

possui nota “B” no índice de CAPAG de 2023 da STN.<sup>80</sup> Esses dados da CAPAG mostram o quanto o Espírito Santo avançou em termos de recuperação das suas instituições públicas desde 2003, sobretudo de suas finanças e, por conseguinte, de sua capacidade de investimento, pois isso é peça fundamental para o desenho e a execução de políticas públicas.<sup>81</sup>

A terceira área a ser analisada e comparada entre os três estados é a saúde. Avaliar esse tema é importante por dois motivos, dentre outros: i) o estado de saúde das pessoas, sobretudo a População Economicamente Ativa (PEA), contribui para o crescimento econômico (NORONHA *et al.*, 2010); ii) o envelhecimento da população brasileira tende a pressionar um crescimento no gasto em ações e serviços públicos de saúde, o que pode demandar o redesenho de políticas de saúde e novas fontes de recursos para financiar esses gastos (REIS *et al.*, 2016).

Na área da saúde, o Espírito Santo vem aumentando seus investimentos desde 2003. Combinando os dados de despesa com saúde e saneamento (a preços de 2023 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA) e de população do estado capixaba, ambos obtidos no Ipeadata (2023), é possível obter a despesa *per capita* com saúde e saneamento: era R\$ 455,89 em 2003 e chegou a R\$ 1.183,77 em 2022, último dado disponível, um aumento de 159,7% em vinte anos. Entre 2003 e 2022 a despesa com saúde e saneamento do Estado do Espírito Santo passou de R\$ 1,4 bilhão para R\$ 4,5 bilhões, uma expansão de 206,3%. E nesse mesmo período o estado investiu, em média, 11,9% de sua receita corrente em saúde e saneamento.

A título de comparação, os dados desses indicadores para o Rio de Janeiro no período 2003-2022 são: a despesa *per capita* com saúde e saneamento passou de R\$ 665,46 em 2003 para R\$ 1.959,25 em 2022, um aumento de 194,4%; a despesa com saúde

---

despesas pessoais no Executivo. Apesar disso, o estado vem fazendo um esforço para melhorar seu CAPAG, vide dados do STN ([Capacidade de Pagamento \(CAPAG\) — Tesouro Transparente](#)).

<sup>80</sup> Vide: [Capacidade de Pagamento \(CAPAG\) — Tesouro Transparente](#).

<sup>81</sup> Tinoco (2018, p. 303) ressalta bem essa relação entre finanças públicas e políticas públicas: “[...] entender melhor as perspectivas fiscais dos governos locais ajuda a pensar o desenho de políticas públicas no futuro. Será necessário novo pacto federativo? A reforma tributária deverá favorecer os governos locais? Haverá espaço fiscal para os governos locais realizarem investimentos ou essa questão deve ser uma preocupação do Governo Federal?”.

e saneamento cresceu 217,7% nesses vinte anos; e o estado investiu, em média, 10,2% de sua receita corrente em saúde e saneamento. Já no caso de Santa Catarina, os dados são os seguintes: a despesa *per capita* com saúde e saneamento passou de R\$ 470,51 em 2003 para R\$ 1.356,78 em 2022, um aumento de 188,4%; a despesa com saúde e saneamento cresceu 291,4% nesses vinte anos; e o estado investiu, em média, 10,7% de sua receita corrente em saúde e saneamento.

Comparando os dados de Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, é possível dizer que o estado capixaba vem evoluindo substancialmente no gasto em ações e serviços públicos de saúde. Em termos de despesa *per capita* com saúde, por exemplo, o estado capixaba está se aproximando de Santa Catarina, mas ainda longe do Rio de Janeiro em função de seu valor de base elevado. E na relação despesa com saúde sobre a receita corrente, os dados do Espírito Santo superam os do Rio de Janeiro e de Santa Catarina.

Uma das alternativas mais representativas no quesito de qualificação e eficácia no investimento dos recursos é a gestão em parceria com Organizações Sociais (OSs).<sup>82</sup> O governo do Espírito Santo adotou a gestão por OSs a partir de 2009. Contudo, não se identificou estudos sobre o impacto da gestão de serviços de saúde por meio das OSs no estado capixaba.

Com o intuito de fortalecer a gestão da Secretaria de Estado de Saúde do Espírito Santo (Sesa), foram inseridas duas novas estruturas: o Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde (ICEPi) e Fundação Estadual de Inovação em Saúde (iNOVA Capixaba).

O ICEPi é um instituto de ciência e tecnologia, criado em 2019 por meio da Lei Complementar N° 909 de 30/04/2019, tendo como um dos principais objetivos o desenvolvimento do ecossistema de inovação envolvendo estado, municípios, setor

---

<sup>82</sup> Para mais informações sobre a gestão de serviços de saúde por meio das OSs, ver: Kruger e Reis (2019).

produtivo e as instituições acadêmicas com o foco no desenvolvimento de políticas e ações de fortalecimento do SUS.

Com o objetivo de aperfeiçoar a gestão hospitalar, o Governo do Estado criou a iNOVA Capixaba em 05 de março de 2020 por meio do Decreto Nº 4585-R. A iNOVA Capixaba é uma fundação pública com personalidade jurídica de direito privado, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, conforme autoriza a Lei Complementar Nº 924 de 17 de outubro de 2019. A iNOVA atua na melhoria da saúde pública, na redução de custos, regulamentação de compras e cumprimento de metas de desempenho, desenvolvendo um modelo focado na prestação de serviços ágeis e resolutivos, solucionando demandas estruturais da saúde pública no Espírito Santo. Tem sob sua administração, até o momento, os seguintes estabelecimentos (ESPÍRITO SANTO, 2023a):

- Hospital Antônio Bezerra de Faria na categoria porta aberta, sendo referência em urgência e emergência no município de Vila Velha com atendimento em ortopedia, cirurgia geral e clínica médica (unidade própria da Fundação iNOVA Capixaba).
- Hospital Estadual Central Dr. Benício Tavares Pereira na categoria porta fechada sendo referência em acidente vascular cerebral.

O Programa Rede Cuidar, criado pela lei estadual nº 144 de 2017, é uma rede de atendimento integral que propõe a reorganização do atendimento no sistema de saúde pública do Espírito Santo, desde a porta de entrada na unidade de saúde do município, passando pelas consultas e exames, até a rede hospitalar. A primeira unidade foi entregue em setembro de 2017 em Nova Venécia, região Norte do Espírito Santo. Em 2018, foram inauguradas as unidades de Santa Teresa, na região Serrana, e de Guaçuí, no Caparaó, e, em 2019, a unidade de Linhares. Dentre os benefícios para a população, estão atendimento mais próximo, evitando o deslocamento para a Grande Vitória; aumento da oferta de consultas e exames, com redução do tempo de espera para esses procedimentos; atendimento personalizado e humanizado, e integração das equipes da atenção primária às equipes da atenção especializada, garantindo um

atendimento multiprofissional capaz de resolver até 95% dos problemas de saúde da população em sua própria região.

Na Farmácia Cidadã Estadual – programa que prevê ampliação de acesso a medicamentos a população carente e aprimoramento dos medicamentos de alto custo –, o índice de cobertura de medicamentos, que mostra a porcentagem de remédios que o estado consegue disponibilizar para a população, se mantém em 96%, um dos melhores do país. De acordo com Vilaça e Oliveira (2018), no ano de 2007 (quando foi instituída a Política Farmacêutica Estadual)<sup>83</sup>, foram realizados 245 mil atendimentos nas Farmácias Cidadãs Estaduais, e, em 2022 (dados mais recente disponível), o número de atendimentos subiu para 1.196.668 (ESPÍRITO SANTO, 2023b). Ao todo, 701.455 pessoas foram atendidas nas 14 unidades de Farmácias Cidadãs estaduais em 2022 (ESPÍRITO SANTO, 2023b).

Um clássico indicador finalístico da área da saúde, a taxa de mortalidade infantil é um marcador muito sensível, amplamente utilizado no mundo todo, para análises sobre desenvolvimento socioeconômico e qualidade de vida de uma país, região, estado ou município. O indicador de esperança de vida ao nascer é um cálculo atuarial que expressa a longevidade estimada de uma população, e, assim como a taxa de mortalidade infantil, é um marcador amplamente utilizado para análises sobre as condições e qualidade de vida de um determinado território, contribuindo para a avaliação dos níveis de vida e de saúde da população residente. A esperança de vida ao nascer é um cálculo estimativo realizado pelo IBGE e possibilita uma comparabilidade entre os estados brasileiros sobre as condições e qualidade de vida de uma determinada população.

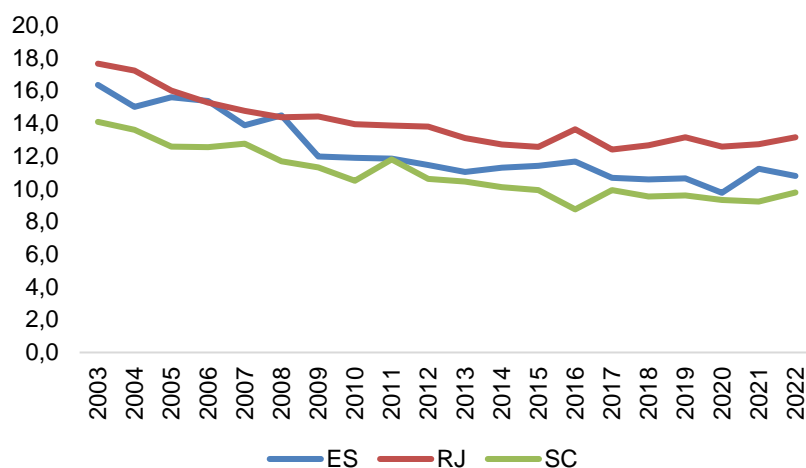
O Gráfico 9 apresenta dados de mortalidade infantil do Espírito Santo, Santa Catarina e Rio de Janeiro, de 2003 a 2022, último dados disponível. Em 2003, o Espírito Santo (16,4) tinha mortalidade infantil inferior à do Rio de Janeiro (17,7), mas acima de Santa Catarina (14,1). Ao longo do período 2003-2022, a taxa de mortalidade infantil do

---

<sup>83</sup> A Política Farmacêutica do Espírito Santo, incluindo o Projeto Farmácia Cidadã, foi instituída por meio do decreto N° 1956-R, de 07 de novembro de 2007.

Espírito Santo foi se reduzindo, sendo que em 2022 chegou a 10,8 óbitos por mil nascidos vivos, número próximo ao de Santa Catarina (9,8) e inferior ao do Rio de Janeiro (13,2).

Gráfico 9 – Taxa de Mortalidade Infantil do Espírito Santo, Santa Catarina e Rio de Janeiro, por mil nascidos vivos, 2003-2022



Fonte: Ministério da Saúde (2023). Elaboração própria.

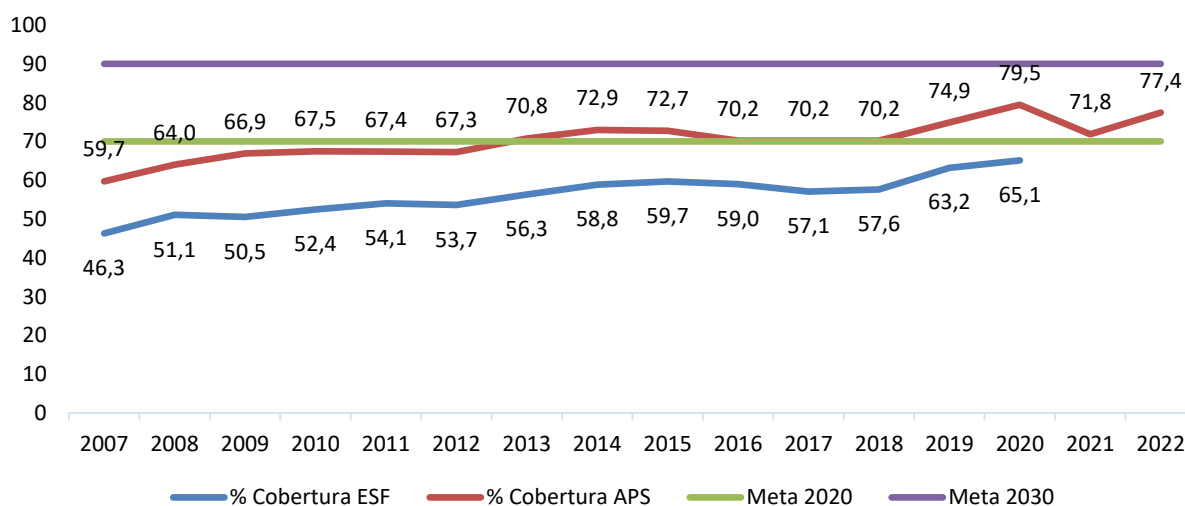
A partir de 2003 o Espírito Santo vem registrando queda nestas taxas de mortalidade infantil em função, dentre outros fatores, da expansão da cobertura da Atenção Primária à Saúde (APS) e Estratégia de Saúde da Família (ESF) com expansão do acesso ao pré-natal; expansão dos leitos neonatais, melhoria das condições socioeconômicas da população capixaba; implantação e implementação da Rede Materno-Infantil, antiga Rede Cegonha, em 2011; qualificação da atenção e das práticas assistenciais ao pré-natal, parto, melhoria das coberturas vacinais, etc.

Desde 2007 (dado mais antigo disponibilizado pelo Painel de Indicadores do Ministério da Saúde), a série histórica aponta para uma crescente expansão da APS no modelo da ESF, sendo a ESF uma modalidade de APS.<sup>84</sup> Em 2013, a época da elaboração

<sup>84</sup> A ESF iniciou com o Programa Saúde da Família (PSF), concebido pelo Ministério da Saúde em 1994. Desde então é definido como estratégia prioritária para a organização e fortalecimento da APS no País. Por meio dessa estratégia, a atenção à saúde é feita por uma equipe composta por profissionais de diferentes categorias trabalhando de forma articulada que considera as pessoas como um todo, levando em conta suas condições de trabalho, de moradia, suas relações com a família e com a comunidade. O Espírito Santo aderiu à ESF em 1998.

do Plano “ES 2030”, o estado registrava uma cobertura razoável de APS e baixa cobertura de ESF. Mas analisando toda a série histórica, é evidente uma crescente expansão e investimento na APS. O Gráfico 10 ilustra bem este cenário, apesar da falta das informações referentes aos anos de 2021 e 2022, quando o Ministério da Saúde descontinuou a disponibilidade dos dados.

Gráfico 10 – Cobertura populacional atendida pelas equipes de saúde familiar



Fonte: Ministério da Saúde (2023). Elaboração própria.

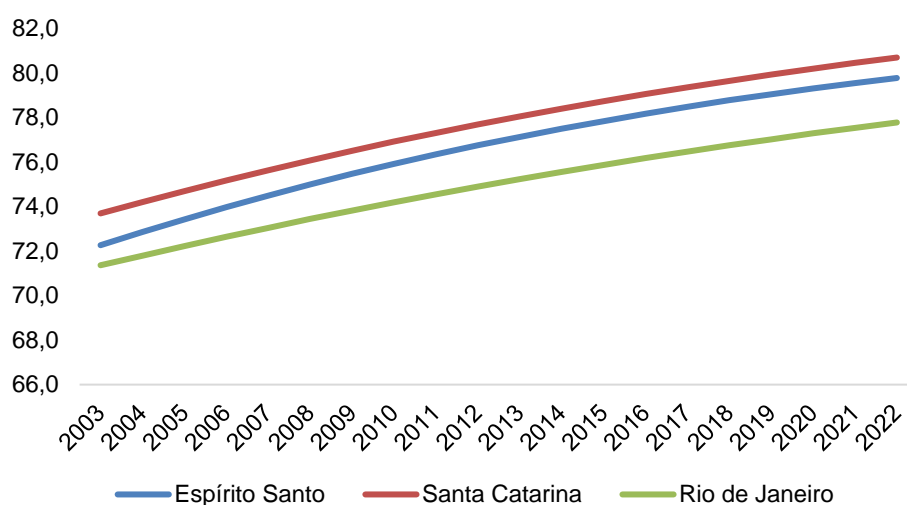
Giovanella *et al.* (2021) apresenta dados de cobertura da ESF nas UFs usando dados das Pesquisas Nacionais de Saúde do IBGE de 2013 e 2019. Segundo os autores, a evolução da proporção de pessoas moradoras em domicílios cadastrados em unidades de saúde no Espírito Santo passou de 57,3% para 61,7%, no Rio de Janeiro passou de 35,1% para 48,5% e Santa Catarina passou 76,5% para 87,2%. Portanto, a cobertura no Espírito Santo é superior à verificada no Rio de Janeiro, mas ainda inferior à de Santa Catarina.

Em duas décadas, a esperança de vida ao nascer projetada pelo IBGE para o Espírito Santo passou de 72,3, em 2003, para 79,8, em 2022, um aumento de 10,4% nesse período.<sup>85</sup> Essa foi a segunda mais elevada esperança de vida ao nascer entre os

<sup>85</sup> Para pessoas com mais de 60 anos, o Espírito Santo é o estado com maior expectativa de vida do país. Vide: [ES é o estado com maior expectativa de vida aos 60 anos entre homens e mulheres em todo o país, diz IBGE | Espírito Santo | G1 \(globo.com\)](https://g1.globo.com/brasil/noticia/2022/08/11/es-e-o-estado-com-maior-expectativa-de-vida-aos-60-anos-entre-homens-e-mulheres-em-todo-o-pais-diz-ibge-|_Espirito-Santo-|_G1_.html).

estados brasileiros; somente Santa Catarina superou o Espírito Santo. Nesse mesmo período, 2003/2022, a esperança de vida ao nascer aumentou 9,5% em Santa Catarina e 9,0% no Rio de Janeiro. O Gráfico 11 mostra que nesse indicador, esperança de vida ao nascer, o Espírito Santo está se aproximando de Santa Catarina e se distanciando do Rio de Janeiro.

Gráfico 11 – Esperança de vida ao nascer (anos) do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, 2003/2022



Fonte: IBGE (2018). Elaboração própria.

A educação é um quarto tema importante para se avaliar o desempenho socioeconômico de uma região. Ademais, o capital humano é um fator de produção que ganha cada vez mais importância na explicação do diferencial de renda entre as regiões. Teoricamente, o capital humano é importante na determinação da renda por vias diretas e indiretas: (i) os efeitos diretos do capital humano são aqueles que afetam a renda através da melhora na produtividade marginal do trabalho, mantendo todos os outros fatores constantes (capital e tecnologia), isto é, da melhora na habilidade dos trabalhadores para a realização de suas respectivas tarefas; (ii) os efeitos indiretos são aqueles que afetam a quantidade de tecnologia disponível para ser utilizada no processo de produção; assim, são os fatores que influenciam a criação e difusão de tecnologia.

Nesse sentido, avaliar esse tema é importante por três motivos, dentre outros: (i) o impacto do capital humano no PIB *per capita* é maior que o impacto do capital físico

nas UFs (CANGUSSU *et al.*, 2010); (ii) o retorno de um ano adicional de escolaridade situa-se em torno de 15% (CANGUSSU *et al.*, 2010); (iii) a qualidade da educação básica é um importante fator para aumento do PIB nos estados (LÚCIO *et al.*, 2019).

Ao longo do período em análise, 2003-2022, um conjunto de ações e políticas públicas estaduais de educação foram implementadas no Espírito Santo. Eis alguns exemplos:

- A Lei Complementar nº 390, de 2007, alterou a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo (Sedu) no sentido de modernizá-la e de melhorar sua eficiência;
- A Lei Complementar nº 504, de 2009, instituiu a bonificação por desempenho de até 1,5 salário, a ser paga anualmente, para os profissionais em exercício no âmbito da Sedu;
- A Lei nº 10.149, de 2013, instituiu o Centro de Formação dos Profissionais da Educação do Espírito Santo que tem por objetivo implementar de forma sistemática a política de formação continuada destinada aos profissionais da educação da rede estadual de ensino;
- A Lei Complementar nº 799, de 2015, criou o Programa de Escolas Estaduais de Ensino Médio em Turno Único, denominado “Escola Viva”, ampliando a permanência dos estudantes nas escolas por até 9h30min diárias;
- Em relação ao ensino infantil e aos anos iniciais do Ensino Fundamental, o Governo do Estado do Espírito Santo criou em 2017 o Programa pela Aprendizagem no Espírito Santo por meio da Lei nº 10.631. Assim, espera-se a melhoria dos indicadores educacionais com ações distribuídas em três eixos principais: i) Apoio a Gestão; ii) Fortalecimento da Aprendizagem e; iii) Planejamento e Suporte;
- A Lei nº 11.029, de 2019, autorizou o Executivo estadual a contratar US\$ 76,6 milhões do BID destinados à execução do Programa de Ampliação e Melhoria da Educação Infantil no Espírito Santo;
- O Governo do Estado iniciou, em 2021, o Programa Capixaba de Fomento à Implementação de escolas municipais de Ensino Fundamental em Tempo

Integral (Proeti) com repasses de recursos e conhecimentos aos municípios capixabas para implementação de vagas em tempo integral.

Para medir o desempenho educacional no Brasil, tem-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), divulgado pela primeira em 2007 (com dados de 2005) e com dados bienais.<sup>86</sup> Ele é calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) a partir dos dados de rendimento escolar – aprovação (Censo Escolar) e o aprendizado dos estudantes, medido pelas provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

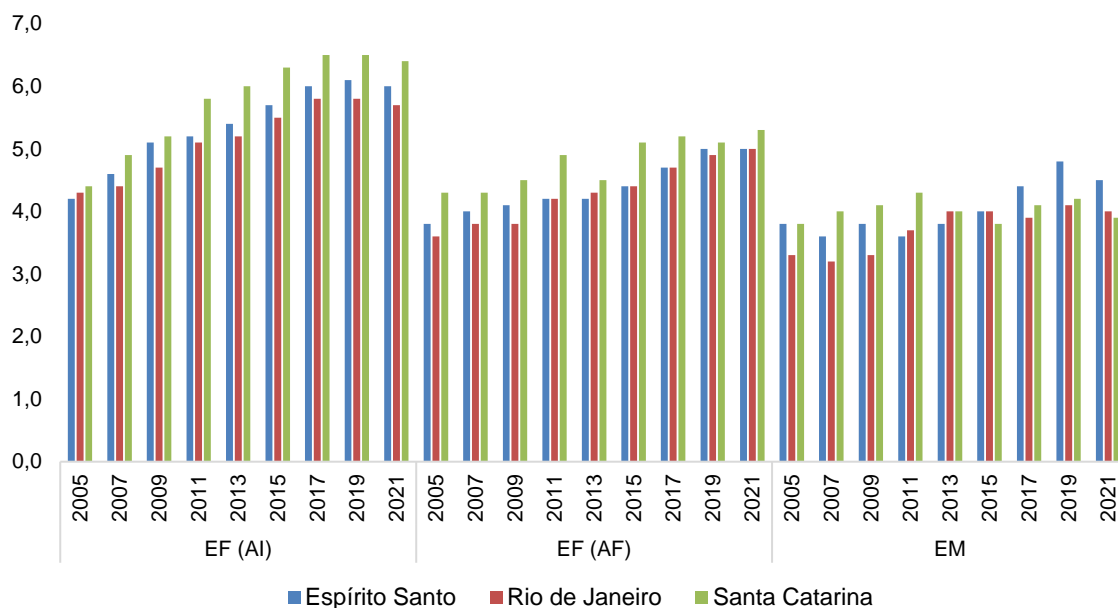
Desde 2005 (primeiro dado disponível do Ideb), o Espírito Santo apresenta melhora no Ideb nas três etapas de avaliação (Gráfico 12). O melhor cenário pode ser observado nos anos iniciais do Ensino Fundamental, que subiu de 4,2 em 2005 para 5,4 em 2013, com resultado de 6,0 em 2021. Contudo, nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio os resultados de 2021 foram inferiores ao estabelecido na meta, um possível reflexo da pandemia de Covid-19.

O Gráfico 12 demonstra, também, a evolução do Ideb do Rio de Janeiro e de Santa Catarina, entre 2005 e 2021. No caso dos anos iniciais do Ensino Fundamental, a nota do Ideb entre 2005 e 2021 aumentou 42,9% no Espírito Santo, 32,6% no Rio de Janeiro e 45,5% em Santa Catarina, com as respectivas notas: 6,0, 5,7 e 6,4. Nos anos finais do Ensino Fundamental, a nota do Ideb entre 2005 e 2021 cresceu 31,6% no Espírito Santo, 38,9% no Rio de Janeiro e 23,3% em Santa Catarina, com as respectivas notas: 5,0, 5,0 e 5,3. No Ensino Médio, a nota do Ideb entre 2005 e 2021 cresceu 18,4% no Espírito Santo, 21,2% no Rio de Janeiro e 2,6% em Santa Catarina, com as respectivas notas: 4,5, 4,0 e 3,9. Em síntese, o Espírito Santo melhorou nas notas do Ideb e, em alguns casos, como no Ensino Médio, possuía nota maior do que Rio de Janeiro e Santa Catarina em 2021.

---

<sup>86</sup> O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

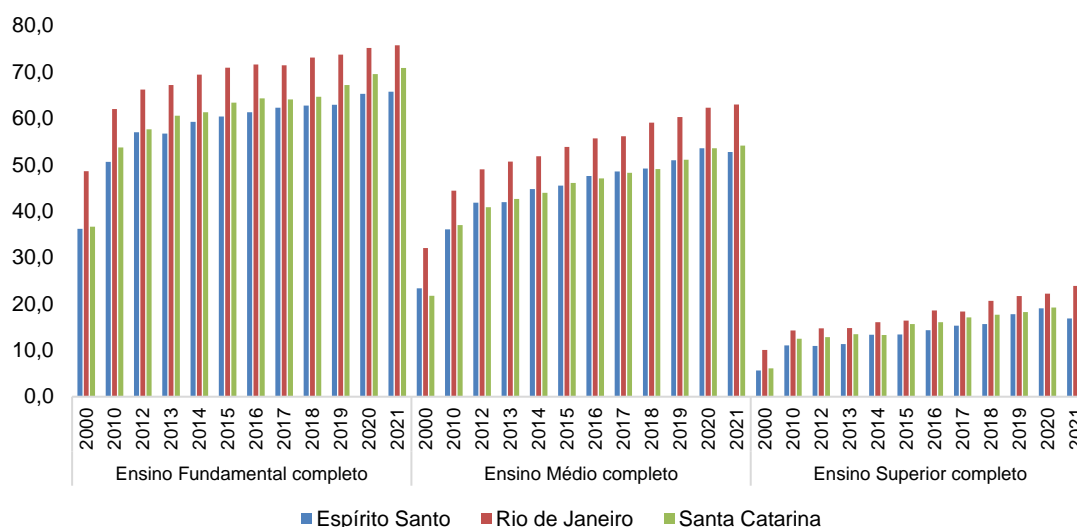
Gráfico 12 – Ideb do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina para todas as redes, 2005-2021



Fonte: Inep (2023). Nota: EF (AI): ensino fundamental, anos iniciais; EF (AF): ensino fundamental, anos finais; EM: ensino médio. Elaboração própria.

Já o Gráfico 13 apresenta a evolução da escolaridade da população com 25 anos ou mais de idade do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina entre 2000 e 2021. A população com Ensino Fundamental completo aumentou 81,6% no Espírito Santo, 55,8% no Rio de Janeiro e 9,33% em Santa Catarina nesse período. No caso do Ensino Médio, o crescimento foi de 125,5% para o Espírito Santo, 96,5% para o Rio de Janeiro e 148,6% para Santa Catarina. No que diz respeito ao Ensino Superior os avanços foram maiores: 200,0% no Espírito Santo, 137,1% no Rio de Janeiro e 224,0% em Santa Catarina. Em síntese, entre 2000 e 2021 o Espírito Santo evoluiu mais do que o Rio de Janeiro, mas, numa velocidade menor do que Santa Catarina em todos os níveis de escolaridade.

Gráfico 13 – Percentual da população com 25 anos ou mais de idade do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, por escolaridade, 2000-2021

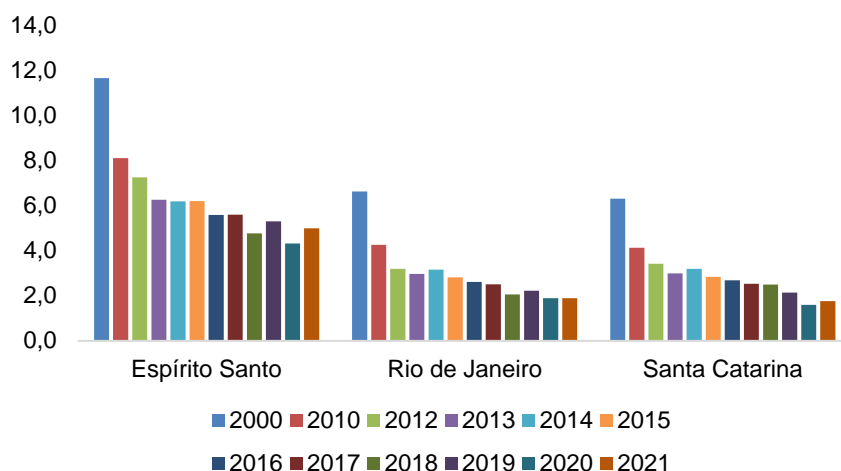


Fonte: Pnud (2023). Os dados de 2000 e 2010 são do Censo Demográfico e os dados a partir de 2012 são da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), ambos do IBGE. Elaboração própria.

Além disso, outro padrão pode ser observado a partir do Gráfico 13. Apesar dos avanços nesses últimos vinte anos, o Espírito Santo possui indicadores de escolaridade menores do que Rio de Janeiro e Santa Catarina nos três níveis de ensino. No caso do Ensino Superior, por exemplo, apenas 16,9% da população com 25 anos ou mais de idade do Espírito Santo possuía graduação completa em 2021, sendo esse índice de 19,9% em Santa Catarina e 23,9% no Rio de Janeiro. A baixa escolaridade da população em idade laboral reduz o potencial de crescimento de longo prazo da economia, pois limita a sua produtividade e as possibilidades que a economia do conhecimento pode proporcionar no sentido de o Espírito Santo aumentar sua capacidade de inovação e a sua complexidade econômica.

Outro importante indicador educacional é a taxa de analfabetismo. O Gráfico 14 mostra a situação da população de 15 anos ou mais do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina entre 2000 e 2021. Nesse período, a taxa de analfabetismo reduziu, nessa ordem, 57,2%, 71,5% e 72%. Apesar do grande progresso do estado capixaba nesse tema, a sua taxa de analfabetismo encerrou 2021 em 5,0%, bem maior do que Rio de Janeiro (1,9%) e Santa Catarina (1,8%), mas abaixo do índice do Brasil (5,2%).

Gráfico 14 – Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, 2000-2021

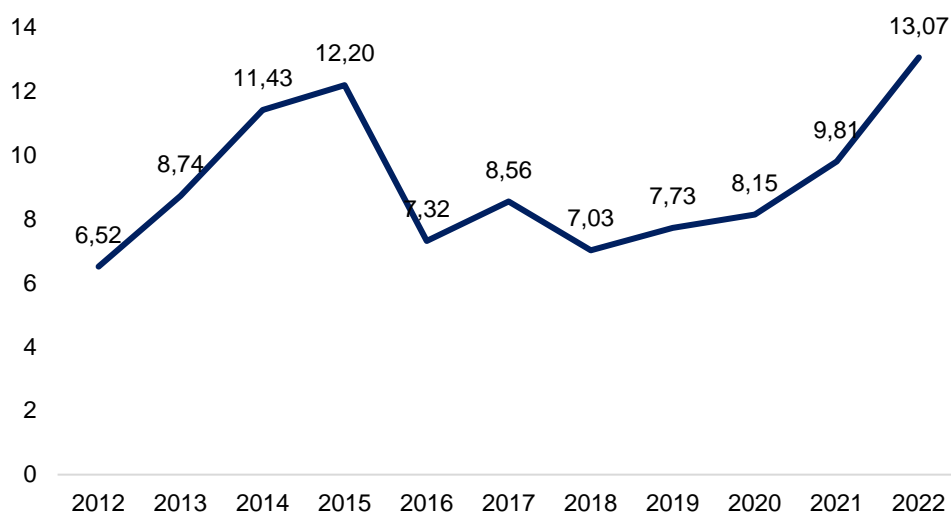


Fonte: Pnud (2023). Os dados de 2000 e 2010 são do Censo Demográfico e os dados a partir de 2012 são da Pnad, ambos do IBGE. Elaboração própria.

Ainda no tema educação, o ensino em tempo integral tem avançado no Espírito Santo nos últimos anos. As matrículas de tempo integral são medidas pelo Inep e o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) a partir dos dados coletados no Censo Escolar, cuja frequência é anual. Segundo Demura (2021), desde 2018, os critérios utilizados para o indicador foram revisados, o qual passa a contar a matrícula com registro de jornada mínima de 7 horas diárias e que esteja dentro do público-alvo do tempo integral.

O percentual de matrículas em tempo integral da rede pública no Espírito Santo (Gráfico 15) foi de 6,52% em 2012, com elevação para 12,20% em 2015. No ano de 2016 houve uma queda acentuada no indicador para 7,32% devido à descontinuidade do Programa Mais Educação, do Governo Federal, em 2016. Apesar da rede estadual capixaba contar com a oferta de educação em tempo integral, os dados divulgados em Demura (2021) mostraram que o quantitativo de estudantes público-alvo do tempo integral nesta rede, em 2016, era de 30,34% do total das redes públicas, enquanto as redes municipais somadas correspondiam a 68,61%.

Gráfico 15 – Percentual de estudantes do público-alvo em jornada de tempo integral no Espírito Santo, 2012-2022



Fonte: IJSN (2023). Elaboração própria.

Para o ano de 2020 havia a meta estabelecida de 25%. No entanto, sem aumento nas redes municipais, a expansão da oferta de educação em tempo integral da rede estadual se mostrou insuficiente para atingir a meta. Isso culminou no lançamento do Proeti, em 2021. Em 2022, o desempenho do Espírito Santo aumentou para 13,07% (Gráfico 15).

Em suma, os indicadores de educação também têm avançado bastante no Espírito Santo, sobretudo no Ensino Fundamental, mas não na mesma velocidade com que o estado melhorou seus indicadores de saúde. Vale lembrar também que o Rio de Janeiro e Santa Catarina, estados mais desenvolvidos, já começam a análise da série com indicadores mais elevados. De qualquer forma, é nítida a velocidade de melhoria em alguns indicadores desta área para o Espírito Santo nas últimas décadas.

A segurança pública é o quinto tema a ser comparado entre Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Os atos criminosos não somente trazem custos irrecuperáveis como o custo de vidas perdidas, mas também os custos com o sistema público de saúde e custos com segurança pública e privada. O Brasil é um dos países que apresentam, em termos nominais, maiores gastos decorrentes da criminalidade. Capriolo *et al.* (2017) apresenta que os custos diretos com o crime no Brasil representam 53% do custo corrente médio total da criminalidade existente na América

Latina e Caribe. Em termos relativos, os autores encontram que os custos com o crime representam o equivalente a 3,14% do PIB brasileiro, percentual superior aos demais países da América Latina.

A segurança é outro tema que o Espírito Santo avançou bastante nas últimas duas décadas. Entre os principais problemas do estado no final da década de 2000 estava o sistema penitenciário desestruturado, como fonte dinamizadora da criminalidade em um contexto caracterizado pela ausência de uma política de segurança robusta e integrada. Em 2009, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes no Espírito Santo atingiu seu ápice, com o valor de 58,3. Neste contexto, a partir de 2010 iniciou-se um grande esforço para criar uma política capixaba de saneamento do sistema prisional, com apoio do Governo Federal, equacionando um dos grandes gargalos no caminho das políticas efetivas de segurança pública.

A partir disso, em 2011 foi implementado o programa “Estado Presente”. O programa foi organizado em torno de dois grandes eixos, quais sejam, a Proteção Policial e a Proteção Social. O foco estava tanto em iniciativas de repressão qualificada, como de prevenção primária ao crime e à violência, apostando em ações sociais voltadas para a juventude e investimentos em inteligência e tecnologia para as polícias. O principal objetivo do programa era a mitigação do crime contra a vida, principalmente entre os jovens de áreas com maior vulnerabilidade social.

Contudo, o programa “Estado Presente” foi descontinuado no período de 2015 a 2018. Nesse período não houve, por exemplo, concurso para reposição de efetivo das polícias. Somados a isso, atritos políticos terminaram por gerar uma crise no estado, com repercussão nacional. Em fevereiro de 2017, teve início o movimento reivindicatório da Polícia Militar por reajuste salarial e outras demandas, que foi caracterizado pela obstrução da entrada e saída dos batalhões pelas esposas dos agentes. Essa situação provocou redução significativa do policiamento ostensivo na rua, com a grave e imediata consequência do aumento do número de homicídios. As três semanas da paralisação foram suficientes para elevar as taxas de homicídio do ano de 2017, com uma taxa de 35,1 vítimas por 100 mil habitantes (Gráfico 16), acima

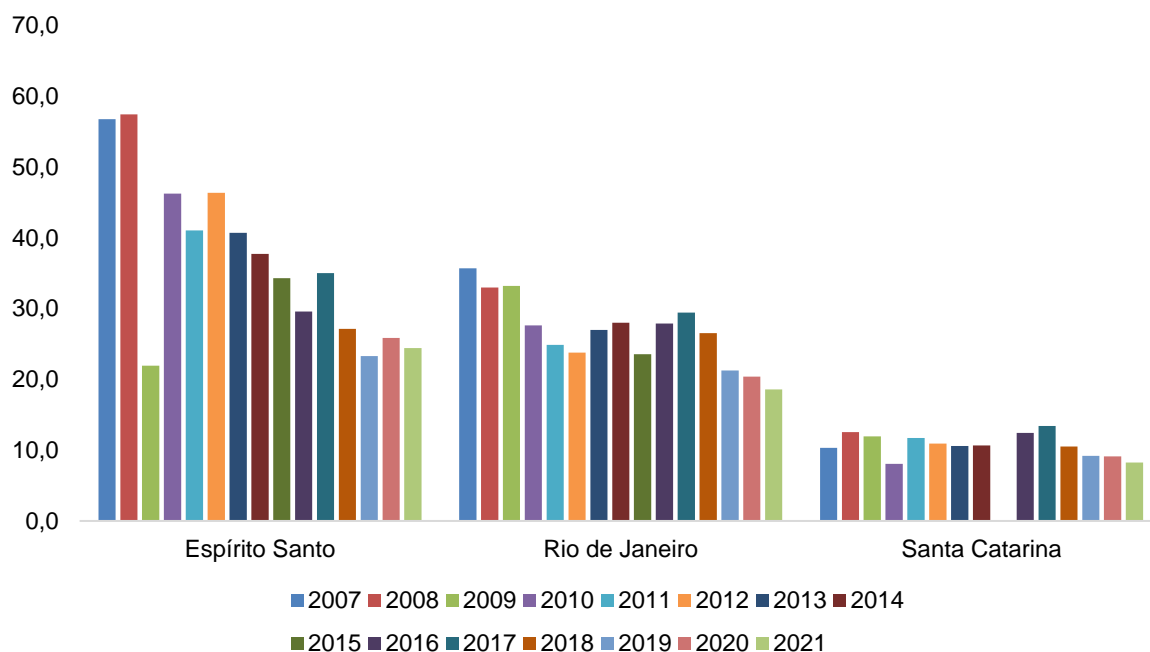
do ano anterior e interrompendo a sequência de sete anos de quedas consecutivas. A partir de 2019 esse programa estadual de segurança pública foi retomado.

As evidências obtidas por Cerqueira *et al.* (2020) indicam que, sem a política capixaba de saneamento do sistema prisional e de adoção do programa “Estado Presente”, o número de homicídios no estado não apenas teria diminuído 10,2%, mas teria crescido 29%, entre 2010 e 2014. Olhando apenas para o ano de 2014, o número contrafactual de homicídios seria 20,3% maior do que o observado. Em termos estatísticos, nossos cálculos indicaram que, entre 2010 e 2014, 1.711 vidas foram poupadas como consequência da política capixaba.

Além disso, considerando-se os gastos com o sistema prisional e com a implementação do programa “Estado Presente”, e levando-se em conta ainda o valor estatístico da vida, estimado por Cerqueira (2014), conclui-se que, para cada real investido, houve um ganho de bem-estar social, relativamente apenas ao número de vidas poupadas, equivalente a R\$ 2,4.

O Gráfico 16, nessa linha, apresenta a evolução da taxa de homicídio por cem mil habitantes do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina entre 2007 (primeiro ano em que publicado o Anuário Brasileiro de Segurança Pública) e 2021. Nesse período, esse índice teve redução de 57% no Espírito Santo, diminuição de 48% no Rio de Janeiro e queda de 20% em Santa Catarina. O estado capixaba diminuiu substancialmente sua taxa de homicídio, mas, ainda assim, possuía índice mais elevado (24,4) do que o estado carioca (18,6) e o catarinense (8,3), em 2021. Além disso, vale destacar que o indicador capixaba ainda permanece acima do padrão classificado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como “tolerável”, que é uma taxa de até 10 vítimas por cem mil habitantes. Esse padrão da ONU foi alcançado somente em São Paulo e Santa Catarina, segundo o FBSP (2023).

Gráfico 16 – Taxa de homicídios por cem mil habitantes no Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, 2007-2021



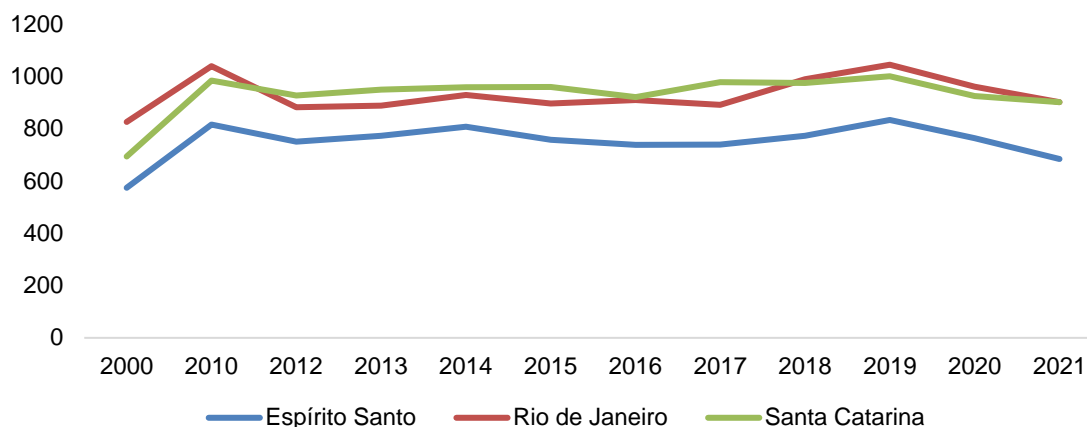
Fonte: FBSP (2023). Nota: dado não disponível para Santa Catarina em 2015. Elaboração própria.

Em síntese, os indicadores de segurança também têm avançado substancialmente no Espírito Santo. Vale lembrar também que o Rio de Janeiro e Santa Catarina, estados mais desenvolvidos, começam a análise da série com indicadores melhores do que os do Espírito Santo. Mesmo assim, é clara a velocidade de melhoria nos indicadores desta área para o Espírito Santo nas últimas décadas.

E o sexto e último elemento nesse exercício de desenvolvimento econômico comparado é o social, isto é, a ideia de que a desigualdade de renda tende a contribuir negativamente para o crescimento econômico. A relação entre desigualdade de renda e crescimento econômico pode ser feita por meio de quatro aspectos, segundo Barro (2000): i) as imperfeições do mercado de crédito, que afetariam negativamente os mais pobres por meio das imperfeições do mercado e das limitações institucionais, que gerariam crescimento econômico e reduziriam a desigualdade de renda; ii) as decisões do eleitor mediano, que tende a ser pobre e, por consequência, votaria em candidatos com políticas mais igualitárias de renda; iii) as distorções nas taxas de poupança, que poderiam reduzir o ritmo de crescimento da economia; e, por fim, iv) as tensões sociais, que reduziriam a produtividade e o crescimento econômico, o que

poderia fazer com que o Estado transferisse recursos para os mais pobres de maneira tal que a desigualdade seria reduzida.

Gráfico 17 – Renda *per capita* no Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, 2000-2021



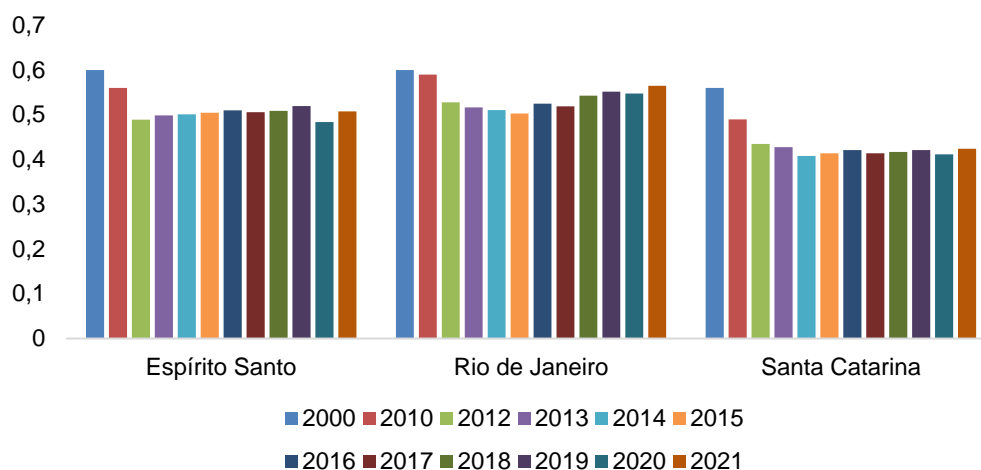
Fonte: Pnud (2023). Dados de 2000 e 2010 do Censo Demográfico e os dados a partir de 2012 são da Pnad, ambos do IBGE. Elaboração própria.

O Espírito Santo vem melhorando seus indicadores sociais desde o ano 2000. O primeiro indicador a ser analisado é a renda *per capita*, a preços de 2010, que mede a renda média mensal das pessoas residentes em domicílios particulares permanentes. O Gráfico 17 apresenta a evolução da renda *per capita* do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina entre 2000 e 2021. Nesse período, o estado capixaba teve aumento de 19,2% de sua renda *per capita*, ao passo que no estado fluminense esse aumento foi de 9,1% e no catarinense foi de 29,9%. Em 2021, o Espírito Santo possuía renda *per capita* de R\$ 684,63, equivalente a 76% do verificado para Rio de Janeiro (R\$ 901,42) e Santa Catarina (R\$ 901,20).

Outro indicador bastante utilizado na literatura especializada sobre desigualdade social é o índice de Gini. Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor é 0 quando não há desigualdade (a renda domiciliar *per capita* de todos os indivíduos têm o mesmo valor) e tende a 1 à medida que a desigualdade aumenta. Nesse sentido, o Gráfico 18 apresenta o índice de Gini para Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina entre 2000 e 2021. No caso capixaba, esse índice teve redução (ou seja, menor desigualdade) de 15,3% nesse período, queda de 5,8% no Rio de Janeiro e diminuição

de 24,3% em Santa Catarina. Em 2021, o Espírito Santo possuía índice de Gini de 0,508, 10% inferior ao verificado para Rio de Janeiro (0,565) e 20% superior ao de Santa Catarina (0,424).

Gráfico 18 – Índice de Gini para Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, 2000-2021



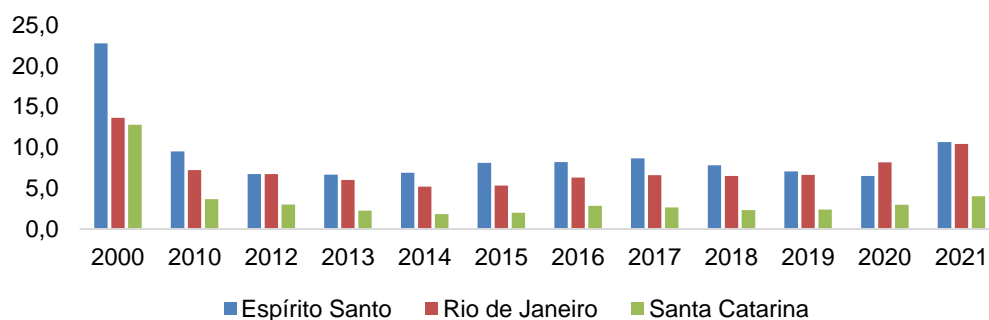
Fonte: Pnud (2023). Dados de 2000 e 2010 do Censo Demográfico e os dados a partir de 2012 são da Pnad, ambos do IBGE. Elaboração própria.

Além disso, indicadores que mensuram a pobreza também são muito empregados pela literatura especializada sobre desigualdade social. O percentual de indivíduos pobres, por exemplo, mede a proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, a preços de 2010. Nessa linha, o Gráfico 19 traz os dados de percentual de pobres no Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina entre 2000 e 2021. Nesse período, o percentual de pobres caiu 53,2% no caso capixaba, 23,5% no caso carioca e 68,5% no caso catarinense. Em 2021, o Espírito Santo possuía 10,7% de pobres, Rio de Janeiro, 10,4%, e Santa Catarina, 4,0%.

O percentual de pobreza no Espírito Santo vem acompanhando paralelamente a variação da desigualdade para o Brasil desde 2012, sendo que o estado vem se mantendo abaixo da média das Unidades Federativas, conforme IJSN (2023). O Espírito Santo apresentou o menor percentual de pobreza desde 2012 (26,8%), saindo da 11ª posição entre as Unidades Federativas com menos pobres em 2021 para a 9ª posição em 2022. O Espírito Santo apresentou uma redução de 8,2% no percentual

de pobres, em 2022, um retorno à tendência de queda observada entre 2016 e 2019. Com isso, a estimativa do número de pessoas pobres no estado foi de 1,1 milhão em 2022, uma redução de cerca de 325 mil em relação ao ano anterior.

Gráfico 19 – Percentual de pobres no Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, 2000-2021



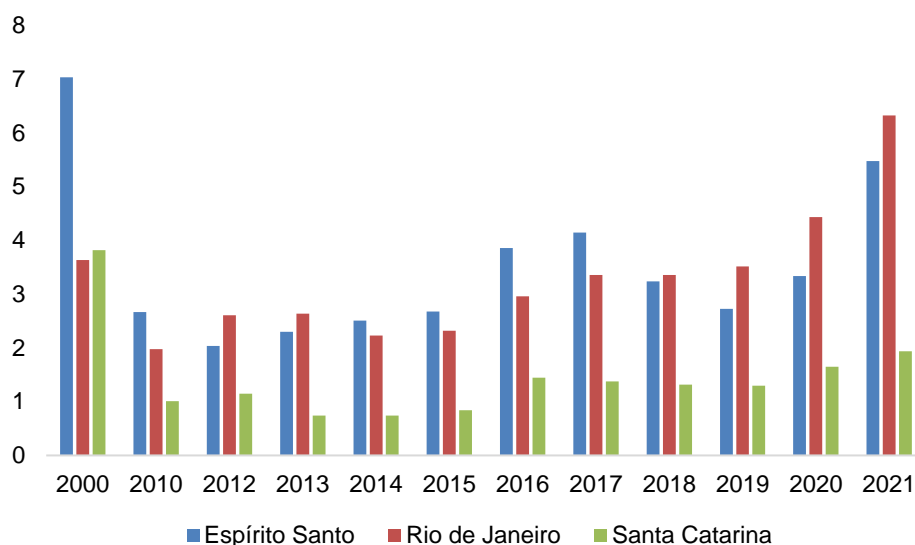
Fonte: Pnud (2023). Dados de 2000 e 2010 do Censo Demográfico e os dados a partir de 2012 são da Pnad, ambos do IBGE. Elaboração própria.

Vale destacar que o Espírito Santo possui um programa estadual de transferência de renda, o “Bolsa Capixaba”. Esse programa foi criado por meio da lei estadual nº 9.753/2011, alterada pela lei estadual nº 11.519/2021 e regulamentada pelo Decreto Nº 5082/2022, como uma das estratégias do Programa Capixaba de Erradicação da Pobreza (Programa Incluir), para atender cidadãos e cidadãs capixabas que se encontram em situação de extrema pobreza e que não recebem o Bolsa Família.

Nesse sentido, o Gráfico 20 mostra os dados de pessoas extremamente pobres – mensurado pela proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, a preços de 2010 –, no Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina entre 2000 e 2021. Nesse período, o percentual de extremamente pobres caiu 22,2% no caso capixaba e 49,2% no caso catarinense, mas aumentou 73,9% no Rio de Janeiro. Em 2021, o Espírito Santo possuía 5,5% de extremamente pobres, Rio de Janeiro, 6,3%, e Santa Catarina, 1,9%.

Em 2022, segundo IJSN (2023), a extrema pobreza no estado retornou a um percentual próximo do observado em 2019. Estima-se que, em 2022, havia 169.128 pessoas extremamente pobres no estado, o que representa uma redução de 128 mil pessoas em relação ao ano anterior.

Gráfico 20 – Percentual de extremamente pobres no Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, 2000-2021



Fonte: Pnud (2023). Dados de 2000 e 2010 do Censo Demográfico e os dados a partir de 2012 são da Pnad, ambos do IBGE. Elaboração própria.

O contexto que marcou os anos de 2020, 2021 e 2022 impossibilitou um avanço significativo em algumas áreas, sobretudo econômicas e sociais. Além da pandemia, houve uma significativa instabilidade econômica e política que contribuiu para essa impossibilidade e fez com que aumentassem as desigualdades sociais no país, sobretudo no que diz respeito à insegurança alimentar e nutricional, o que explica os indicadores de pobreza e extrema pobreza expressos anteriormente.

Os cenários para a redução da pobreza no Brasil e, em particular, no Espírito Santo devem ser pensados em consonância com os demais indicadores econômicos, sobretudo aqueles que envolvem a geração de emprego, uma vez que apesar da importância dos programas de transferência de renda para mitigar a pobreza, para a redução das desigualdades, emancipação dos pobres e o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, é fundamental o ingresso no mercado de trabalho formal.

Um evento de grande significância para analisar esses indicadores sociais foi a pandemia da Covid-19, que aprofundou os problemas econômicos e sociais em curso. A criação do auxílio emergencial ajudou muitas famílias a terem uma fonte de renda para se manter mensalmente; entretanto, com sua retirada em 2021, muitas ficaram impossibilitadas de obter insumos básicos como alimentos. Em 2022, o governo

federal tentava colocar em prática o Auxílio Brasil com valor R\$ 400,00. Por meio da ação do congresso nacional esse valor aumentou para R\$ 600,00. Mesmo assim, a redução da taxa de pobreza em 2022 não é explicada exclusivamente pelo Auxílio Brasil. Vale lembrar que governos estaduais e municipais expandiram programas de transferência condicionada de renda e de assistência social. Além disso, foi percebida uma melhoria do mercado de trabalho no país, com a diminuição da taxa de desemprego de 13,2% em 2021 para 9,3% em 2022, de acordo com dados do IBGE.

**Tabela 8: Síntese dos indicadores selecionados de Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina**

Indicadores	Espírito Santo			Rio de Janeiro			Santa Catarina		
	2003	2012	2022	2003	2012	2022	2003	2012	2022
Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)	16,4	10,6	10,8	17,7	13,8	13,2	14,1	10,6	9,8
Esperança de vida ao nascer (anos)	72,3	76,8	79,8	71,4	74,9	77,8	73,7	77,7	80,7
População analfabeta com 15 anos ou mais (%)*	11,7	7,3	5,0	6,6	3,2	1,9	6,3	3,4	1,8
Taxa de homicídios por cem mil habitantes (%)**	56,8	46,4	24,4	35,7	23,8	18,6	10,3	10,9	8,3
Renda per capita (R\$)*	574,17	750,4	684,63	826,04	882,69	901,2	693,82	927,6	901,2

Fonte: Pnud (2023); FBSP (2023); IBGE (2018); MS (2023). Elaboração própria.

Notas: \* dados de 2000, 2012 e 2021; \*\* dados de 2007, 2012 e 2021.

Em síntese, o Espírito Santo avançou muito desde 2003 em áreas como educação, saúde, segurança pública e socioeconômica, conforme resumido na Tabela 8. Vale lembrar que nos anos 1960 o estado capixaba tinha indicadores nessas áreas equivalentes aos de estados da região Nordeste, isto é, em situação de baixo desenvolvimento humano. A partir do processo de industrialização tardia iniciado no final dos anos 1960, conforme visto no Capítulo 3, o Espírito Santo passou por uma mudança em sua estrutura produtiva e social, com a melhora de diversos indicadores sociais e com taxas de crescimento de sua atividade econômica acima da média nacional até os anos 2000. Desde 2003 o estado capixaba vem passando por uma melhora na qualidade de suas instituições públicas, no sentido dado por Acemoglu e Robinson (2012) de torná-las mais inclusivas, e, para isso, organizou suas finanças, modernizou a administração pública estadual e recuperou sua capacidade de investimentos, o que tem sido direcionado para políticas públicas que vêm sendo, em boa parte, continuadas nos últimos vinte anos, mesmo com alternância de grupos

políticos no comando do Poder Executivo estadual. Isso tem repercutido positivamente em indicadores sociais do Espírito Santo, apesar de ele ter tido uma atividade econômica com variação negativa nos anos 2010.

Do ponto de vista institucional, Santa Catarina tem apresentado certa estabilidade nas últimas quatro décadas e isso de certa forma se reflete nos seus bons indicadores de desenvolvimento. É a trajetória que o Espírito Santo tem traçado desde 2003 ao construir instituições inclusivas, o que tem possibilitado o desenho e execução de boas políticas públicas, cujos reflexos em alguns indicadores de desenvolvimento já são claros. O Rio de Janeiro, por sua vez, desde que a capital federal foi transferida para Brasília e desde que houve a fusão com o estado da Guanabara, vem passando por uma crise institucional e instabilidade política, processo que acabou culminando com cinco ex-governadores presos e um impichado, com presença de instituições extrativas e que têm desfavorecido seu crescimento econômico (o menor entre as UFs desde 1985). Isso pode, evidentemente, impactar negativamente, em algum momento, nos indicadores aqui analisados. Tem sido frequente, por exemplo, o atraso de salários dos funcionários públicos do Estado do Rio de Janeiro, o que já é um indício de possíveis problemas futuros no desempenho das políticas públicas inclusivas.<sup>87</sup>

No caso do Espírito Santo, a análise comparativa com os estados de Rio de Janeiro e Santa Catarina foi interessante para evidenciar os avanços nas políticas públicas obtidos a partir da virada institucional de 2003. Foi mostrado que, quanto a indicadores de transparência, o Espírito Santo está mais bem colocado do que Rio de Janeiro e Santa Catarina. Nas finanças públicas, o estado capixaba é nota “A” desde 2012, uma gestão fiscal mais eficiente do que Santa Catarina e o Rio de Janeiro, que tem passado por uma situação fiscal delicada nos últimos anos. Além disso, os indicadores espírito-santenses de saúde como mortalidade infantil e expectativa de vida, neste caso o 2º maior do país, têm se aproximado dos bons índices alcançados por Santa Catarina. Na educação, o Espírito Santo tem nas notas recentes do Ideb um destaque

---

<sup>87</sup> Vide: [Castro diz que o Rio corre o risco de atrasar salários de servidores – Economia – CartaCapital](#).

importante e vem apresentando taxa de evolução superior ao Rio de Janeiro em vários indicadores, mas ainda precisa avançar mais para se equiparar aos cariocas e aos catarinenses. Na área de segurança pública a velocidade dos avanços do Espírito Santo é notória, embora ainda aquém dos níveis alcançados por Rio de Janeiro e Santa Catarina. Por fim, os dados socioeconômicos mostram que o estado capixaba ainda possui nível de renda inferior ao Rio de Janeiro e Santa Catarina, mas já possui índices de desigualdade social menores do que os fluminenses e tem mostrado maior velocidade na redução dos indicadores de pobreza e de extrema pobreza.

#### 4.4 O IMPACTO DA QUALIDADE DAS INSTITUIÇÕES NO CRESCIMENTO ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO 2003-2022

O estado do Espírito Santo tem se destacado no contexto nacional pelo fato de apresentar a melhoria das suas instituições, o que se reflete no desempenho acima da média em vários tipos de políticas públicas, quando comparado com outras UFs, conforme visto neste capítulo. Contudo, ainda não existe um estudo mais aprofundado sobre as questões institucionais nos municípios capixabas. Olhando para esse corte analítico, pode-se dizer que o estado do Espírito Santo apresenta uma grande disparidade no PIB *per capita* entre os seus municípios. A diferença entre os municípios com o maior e o menor PIB *per capita* passou de 1.461%, em 2000, para 4.653%, em 2010, segundo dados do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN, 2022). Nesse contexto, uma pergunta relevante de pesquisa é: quais são as causas dessa diferença de crescimento econômico?

Uma possível explicação para essas disparidades nas taxas de crescimento do PIB *per capita* advém das teorias institucionalistas, consoante o que foi visto no Capítulo 2. Estudos empíricos nesse campo teórico encontram correlação e causalidade entre a qualidade das instituições e o PIB *per capita*. As instituições afetam a renda e seu crescimento por meio da distribuição de poder político, da geração de oportunidades econômicas, do estímulo à inovação e à acumulação de capital

humano, além de outras vias, como ressaltado por Acemoglu *et al.* (2001, 2002, 2005) e Acemoglu e Robinson (2012, 2019).

Entender como essas variáveis se relacionam é fundamental como suporte para as decisões de política econômica. Identificar as causas das desigualdades regionais é condição importante para reduzi-las. De fato, estudos empíricos comparando várias nações e regiões apresentam evidências de que a formação e o desenvolvimento das instituições são pontos-chave para se entender o processo de crescimento nas diferentes regiões. Estudos realizados para municípios e regiões do Brasil, como Naritomi *et al.* (2012) e Nakabashi (2020), chegaram a resultados semelhantes.

No caso específico dos municípios capixabas, um exemplo de melhora na qualidade das instituições vem da capital Vitória que, desde a gestão de Vitor Buaiz (1989-1993), tem experimentado sucessivamente boas gestões, o que resultou na terceira colocação entre as capitais no *ranking* de competitividade dos municípios do Centro de Liderança Pública (CLP, 2021). Esse bom momento culminou no lançamento do “Vitória do Futuro: 1996-2010”, plano estratégico da cidade, que influenciou outras gestões municipais capixabas a pensar e planejar os rumos de suas localidades.

Nesse contexto, o objetivo desta seção consiste em verificar se a qualidade das instituições municipais afeta positivamente o crescimento dos municípios do estado, tomando como base o arcabouço teórico e a revisão da literatura empírica vistos no Capítulo 2. Para tanto, utilizam-se dados de 2000 e de 2010: não se utilizou dados mais recentes em razão de sua indisponibilidade. Em relação à metodologia, para controlar o problema da endogeneidade das instituições, adota-se o método de MQO2E, fazendo o uso de modelos de regressão para dados de corte transversal (regressões específicas para os anos de 2000 e 2010) e dados em painel (usando um painel de efeitos fixos individuais). O PIB *per capita* é a *proxy* utilizada para mensurar o nível de crescimento econômico de cada município, e o IQIM foi a *proxy* empregada para mensurar a qualidade das instituições locais. Cabe lembrar que o Espírito Santo ainda carece de trabalhos empíricos nas mais diversas áreas, incluindo os estudos relacionados à qualidade das instituições e ao crescimento

econômico, sendo esta a principal contribuição científica desta seção da tese. Ressalta-se ainda que a maioria dos trabalhos que tratam das relações entre instituições e crescimento adota dados do tipo corte transversal. Este trabalho busca avançar, fazendo o uso também de dados em painel.

Os resultados evidenciam que o indicador de qualidade das instituições empregado (IQIM) é importante para explicar diferenças no nível de crescimento dos municípios capixabas, mesmo quando se controla para o problema da endogeneidade e para outras variáveis como capital físico e capital humano. Adicionalmente, os resultados apontam que capital humano e o capital físico impactam positivamente o crescimento econômico dessas localidades. No mais, analisando-se o IQIM, verifica-se que, em média, a qualidade das instituições tem melhorado nos municípios do Espírito Santo, assim como tem ocorrido no estado.

Para cumprir seus objetivos, esta seção contém mais quatro subseções. A segunda apresenta o contexto institucional dos municípios do Espírito Santo. A terceira subseção apresenta a metodologia, a base de dados e a estratégia empírica. A quarta aborda os resultados das estimativas. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

#### **4.4.1 Contexto institucional dos municípios do Espírito Santo**

O objetivo desta subseção é apresentar dados e informações sobre os municípios capixabas, ressaltando aspectos relacionados a destaques em *rankings* nacionais e a questões institucionais. No caso de *ranking* de competitividade dos municípios, feito pelo CLP (2021), com dados de 2020, Vitória apareceu em quinto lugar no Brasil, com destaque nos quesitos capital humano, inovação e dinâmica econômica, e acesso à saúde. Outras cidades do Espírito Santo também se destacaram nesse *ranking*, como Cachoeiro de Itapemirim, Colatina, Linhares, Serra e Vila Velha, que ficaram entre as 200 mais competitivas do país.

Em termos de transparência, Linhares é destaque nacional. Na avaliação, feita pela Controladoria Geral da União (CGU, 2021), a cidade do norte capixaba apareceu no topo desse *ranking* com nota máxima, que é 10. Outros municípios também se destacaram com nota superior a 9, como Serra, Vila Velha, Cariacica, Cachoeiro de Itapemirim, Vitória e São Mateus.

Ademais, a Findes (2023) elaborou o Indicador de Ambiente de Negócios (IAN) que se propõe a mensurar, acompanhar e oferecer formas de melhorias no ambiente de negócios das cidades capixabas. O IAN analisa dez categorias (condições urbanas, segurança pública, transporte, acesso ao crédito, diversidade econômica, inovação, tamanho de mercado, educação, qualificação da mão de obra e saúde) e 39 indicadores, numa escala de 0 a 10. A Findes (2023) apresentou os dados gerais do IAN entre 2019 e 2023, e mostrou que houve evolução no ambiente de negócios nos municípios capixabas nesse período.

Como bem ressalta Naritomi (2007, p. 12): “Potenciais impactos de instituições locais sobre o desenvolvimento no Brasil captam efeitos do ambiente institucional *de facto* dentro de um mesmo arcabouço institucional *de jure*”. Nesse contexto, como medida da qualidade das instituições municipais do Espírito Santo, este estudo adota o IQIM, assim como já foi feito por Naritomi *et al.* (2012) e Nakabashi *et al.* (2013).

A metodologia do IQIM foi elaborada pelo MPOG (2002), e calculou-se o indicador para os 5.507 municípios brasileiros existentes no período 1997-2000. Esse indicador compreende três esferas da administração municipal, conforme a Tabela 9.

A escala de pontuação do IQIM varia de 1 a 6, de modo que quanto mais próximo de 1, pior é a qualidade institucional de um município, e quanto mais próximo de 6, melhor ela é. Essa pontuação é dada pela Equação (1):

$$MI_i = \left[ \left( \frac{X_i - \text{Menor } X}{\text{Maior } X - \text{Menor } X} \right) \times 5 \right] + 1 \quad (1)$$

em que  $MI_i$  é o valor de cada microíndice para o município  $i$ , e  $X_i$  é o dado observado para aquele microíndice no município  $i$ . Na construção do microíndice, consideram-se

o menor e o maior valor de  $X_i$ , encontrados na amostra, realizando-se uma espécie de ponderação.

Tabela 9 - Componentes do IQIM

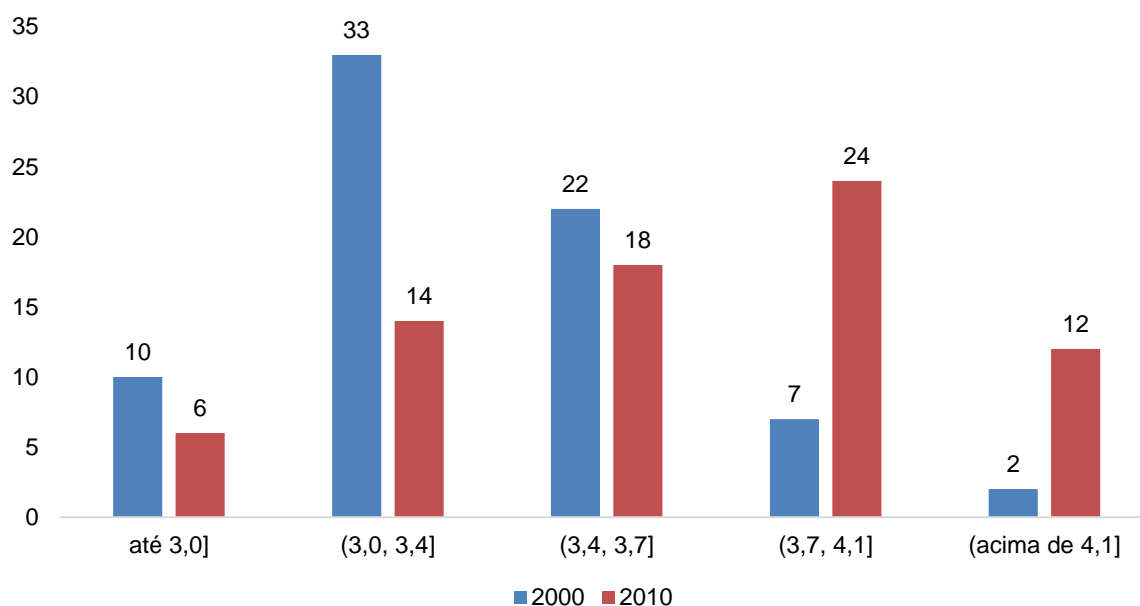
Componentes	Indicadores	Peso
Grau de participação (33%)	Existência de Conselhos	4%
	Conselhos Instalados	4%
	Conselhos Paritários	7%
	Conselhos Deliberativos	7%
	Conselhos que administram Fundos	11%
Capacidade Financeira (33%)	Existência de Consórcios	11%
	Receita Corrente x Dívida	11%
	Poupança real <i>per capita</i>	11%
Capacidade Gerencial (33%)	IPTU ano da planta	8%
	IPTU Adimplência	8%
	Instrumentos de Gestão	8%
	Instrumentos de Planejamento	8%

Fonte: MPOG (2002).

Neste trabalho, para o ano de 2000, empregam-se os dados do MPOG (2002), e, para o ano de 2010, utilizou-se o IQIM calculado por Santana e Barreto (2016). O Gráfico 21 apresenta o histograma do IQIM dos municípios capixabas em 2000 e 2010. Podem-se destacar os seguintes aspectos:

- 2000: a média do IQIM das cidades capixabas foi de 3,3, e 55% delas está abaixo da média, ou seja, qualidade institucional abaixo da média.
- 2010: a média do IQIM das cidades capixabas foi de 3,6 (aumento de 9,1% em relação a 2000) e 51% delas está abaixo da média.

Gráfico 21 – Histograma do IQIM dos municípios capixabas, 2000 e 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de MPOG (2002), dados de 2000, e Santana e Barreto (2016), dados de 2010.

Dando continuidade à análise estatística, a Tabela 10 relaciona o histograma do IQIM dos municípios capixabas com sua participação relativa no PIB estadual em 2000 e 2010. A Tabela 10 mostra que, em 2000, os municípios com menor IQIM (abaixo de 3,4) possuíam 51% do PIB estadual, ao passo que, em 2010, os municípios capixabas com maior qualidade institucional possuíam 95% do PIB estadual. Em outras palavras, esses dados indicam que em um período de dez anos a média do IQIM melhorou nos municípios do Espírito Santo.

Tabela 10 – Participação no PIB estadual dos municípios do Espírito Santo em função do histograma do IQIM – 2000 e 2010

Classes	2000	2010
até 3,0]	27%	1%
(3,0, 3,4]	24%	4%
(3,4, 3,7]	8%	6%
(3,7, 4,1]	7%	32%
(acima de 4,1]	34%	57%
Total	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de MPOG (2002), dados de 2000, e Santana e Barreto (2016), dados de 2010.

Uma vez que observado o IQIM, em média, houve uma melhoria na qualidade das instituições dos municípios capixabas no período estudado, cabem alguns comentários sobre as possíveis origens desse movimento. Por exemplo, já nos anos 1990, a capital Vitória possuía experiência bem-sucedida de planejamento. De acordo com Ferreira *et al.* (2018), o “Vitória do Futuro”, Plano Estratégico de Vitória publicado em 1996, foi umas das iniciativas pioneiras no Brasil e, pelo ineditismo do processo na cidade, apresentou grande relevância para os estudos urbanos. Contribuiu também para o relativo sucesso e para a difusão do planejamento estratégico no Espírito Santo a notória disparidade entre a situação da administração da capital e a acentuação da crise vivida pelo governo do estado naquele momento.

Além disso, Ferreira *et al.* (2018) salientaram o papel difusor de boas práticas de gestão que o “Vitória do Futuro” exerceu para outros municípios capixabas nos anos seguintes, o que pode ser um dos fatores para a melhora na qualidade das instituições nessas localidades entre 2000 e 2010.

Por fim, o estudo de Dias *et al.* (2018) investigou a influência dos investimentos públicos sobre a recondução dos prefeitos dos municípios do Espírito Santo, entre 2001 e 2012. Por meio da metodologia de regressão logística, os autores identificaram que os eleitores capixabas reelegem os prefeitos que promovem incrementos relativos de investimentos públicos no período próximo às eleições. Isso sinaliza: a) aumento nos investimentos públicos municipais, o que tende a melhorar a qualidade de vida da população; b) continuidade de boas gestões e de boas políticas públicas; c) os itens 1 e 2 refletem na melhora da qualidade institucional, conforme mostraram os dados anteriores do IQIM para os municípios capixabas, para os anos de 2000 e 2010. Em suma, a partir de análise do IQIM, e de outras evidências empíricas, a qualidade das instituições tem melhorado, em média, nos municípios capixabas.

#### 4.4.2 Base de dados e estratégia empírica

##### 4.4.2.1 Base de dados

Primeiramente, cabe destacar que este trabalho adota dados dos anos de 2000 e 2010 em função da disponibilidade, visto que o IQIM foi calculado pelo MPOG apenas para o ano 2000, e obtiveram-se os dados de 2010 do estudo de Santana e Barreto (2016). No mais, cabe informar que, na estratégia empírica, utiliza-se o método de MQO2E, fazendo o uso de modelos de regressões para dados de corte transversal (regressões específicas para os anos de 2000 e 2010) e dados em painel (usando um painel de efeitos fixos individuais).

Tabela 11 – Base de dados

Variável	Sigla	Unidade
PIB <i>per capita</i>	<i>PIBPC</i>	Reais de 2020 (IPCA)
Índice de Qualidade Institucional Municipal	<i>IQIM</i>	Índice
Consumo de energia elétrica não residencial	<i>ELET</i>	Megawatt por hora
Escolaridade	<i>ESCOL</i>	Anos médios de escolaridade da população de 25 anos ou mais de idade
Investimento municipal per capita	<i>INVPC</i>	Reais de 2020 (IPCA)
IFDM-Educação	<i>IFDME</i>	Índice
Densidade demográfica	<i>DDEM</i>	Habitantes por km <sup>2</sup>
Temperatura	<i>TEMP</i>	Graus celsius
Precipitação	<i>PREC</i>	Milímetros
Latitude	<i>LAT</i>	Graus
Altitude	<i>ALT</i>	Metros

Fonte: Elaboração própria.

O Espírito Santo possui 78 municípios, e quatro deles foram retirados da amostra: Governador Lindenberg, instalado em 2001; Colatina, município do qual o então distrito de Governador Lindenberg se emancipou em 1998, sendo instalado em 2001; Anchieta e Presidente Kennedy por possuírem PIB *per capita* 2,5 vezes maior do que a média estadual, em função da presença de uma grande planta industrial de pelotas de minério de ferro, no primeiro caso, e da arrecadação de rendas petrolíferas, em ambos os casos. Assim, tais municípios foram vistos como informações atípicas.

Nesse contexto, trabalhou-se com 74 municípios. A Tabela 11 traz um resumo das variáveis utilizadas nesta pesquisa.<sup>88</sup>

É importante destacar novamente que, como variável dependente, representando o crescimento dos municípios do Espírito Santo, adota-se o PIB *per capita* (*PIBPC*), variável testada em estudos empíricos para identificar diferenças de crescimento, como os de Acemoglu *et al.* (2001, 2002, 2005). No mais, como previamente descrito, em relação à variável de tratamento do estudo, a qualidade das instituições municipais capixabas, é adotado como *proxy* o *IQIM*, também utilizado por Naritomi *et al.* (2012), Pereira *et al.* (2012), Nakabashi *et al.* (2013), Leivas *et al.* (2015) e Santana e Barreto (2016).

Conforme já descrito no Capítulo 2, a endogeneidade das instituições torna necessária a busca por fontes exógenas de variação das instituições para a realização de análises empíricas. Por isso, como será abordado na estratégia empírica, no primeiro estágio de MQO2E, a qualidade institucional é instrumentalizada por meio das variáveis investimento público municipal *per capita* (*INVPC*) e IFDM-Educação (*IFDME*)<sup>89</sup> e de variáveis geográficas, a saber: densidade demográfica (*DDEM*), temperatura (*TEMP*), precipitação (*PREC*), latitude (*LAT*) e altitude (*ALT*). No que tange às variáveis *TEMP* e *PREC*, uma vez que elas não apresentam, em média, grandes variações no tempo, utilizam-se os mesmos valores para 2000 e 2010. As variáveis utilizadas no primeiro estágio mudam, dependendo do tipo de dados: corte transversal ou painel.

No que se refere ao segundo estágio de MQO2E, são utilizadas as seguintes variáveis de controle, além da variável de tratamento *IQIM* instrumentalizada ( $\widehat{IQIM}$ ) no primeiro estágio. Como *proxy* para o capital físico, este trabalho adota o consumo de energia elétrica não residencial (*ELET*), conforme trabalho de Cangussu *et al.* (2010). No que se refere ao capital humano, utiliza-se como *proxy* os anos médios de escolaridade da população de 25 anos ou mais (*ESCOL*), seguindo Silva e Resende (2009) e

---

<sup>88</sup> As variáveis monetárias foram deflacionadas pelo IPCA, a preços de 2020.

<sup>89</sup> Por causa da alta correlação, no segundo estágio, das variáveis *ELET* e *ESCOL* com a variável instrumentalizada  $\widehat{IQIM}$ , não se utilizaram *ELET* e *ESCOL* no primeiro estágio das estimações, optando-se por adotar *INVPC* e *IFDME*, *proxies* para *K* e *H*, respectivamente.

Cangussu *et al.* (2010). De acordo com Nakabashi e Figueiredo (2008), as variáveis quantitativas não captam a qualidade do ensino e, muitas vezes, fazem o capital humano ser não significativo. Porém, Figueiredo (2011), após revisar trabalhos aplicados ao Brasil, revelou que a mensuração da qualidade do ensino não alteraria significativamente os resultados. No segundo estágio, espera-se que a variável de tratamento ( $\widehat{IQIM}$ ) e as variáveis de controle ( $ELET$  e  $ESCOL$ ) tenham sinais positivos.

#### 4.4.2.2 Estratégia empírica

Como pode ser observado na revisão de literatura empírica apresentada no Capítulo 2, a maioria das pesquisas, nessa área de estudo, trabalha com dados de corte transversal. Este artigo trabalha com duas estratégias:

- Primeiramente, adota o método de MQO2E, considerando dados de corte transversal para os anos de 2000 e de 2010. Nesse caso, serão estimados modelos individuais para cada ano;
- Depois, usa o método de MQO2E para dados em painel (anos de 2000 e de 2010).

Conforme discutido no Capítulo 2, dimensionar o papel das instituições sobre o desempenho econômico exige cautela, visto que regiões mais desenvolvidas economicamente são mais aptas a sustentar arcabouços institucionais melhores. A endogeneidade das instituições torna necessária a busca por fontes exógenas de variação das instituições para a realização de análises empíricas. Por isso, a qualidade institucional é instrumentalizada no primeiro estágio das regressões, tanto nos modelos de corte transversal quanto nos modelos de dados em painel.

Em relação às estimações individuais (corte transversal), para os anos de 2000 e de 2010, utiliza-se, no primeiro estágio, a Equação (2):

$$IQIM_i = \alpha_0 + \alpha_1 DDEM_i + \alpha_2 TEMP_i + \alpha_3 PREC_i + \alpha_4 LAT_i + \alpha_5 ALT_i + \\ + \alpha_6 INVPC_i + \alpha_7 IFDME_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

em que  $IQIM_{it}$  é o índice de qualidade institucional;  $DDEM_{it}$ , densidade demográfica;  $TEMP_i$ , temperatura média anual;  $PREC_i$ , precipitação média anual;  $LAT_i$ , latitude;  $ALT_i$ , altitude;  $INVPC_i$ , investimento público municipal *per capita*;  $IFDME_i$ , IFDM-Educação; e,  $\varepsilon_i$ , termo de erro. Por meio da Equação (2), podem-se estimar os valores de  $IQIM_i$ , denominados  $\widehat{IQIM}_i$ .

A Equação (3) refere-se ao segundo estágio, em que se utiliza  $\widehat{IQIM}_i$  (instrumentalizado), em vez da variável endógena  $IQIM_i$ . A equação mensura o efeito da qualidade das instituições ( $\widehat{IQIM}_i$ ) sobre o PIB *per capita* ( $PIBPC_i$ ), controlando para o consumo de energia elétrica não residencial ( $ELET_i$ ), *proxy* para o capital físico ( $K_i$ ), e para os anos de escolaridade ( $ESCOL_i$ ), *proxy* para o capital humano ( $H_i$ ).

$$\log(PIBPC_i) = \beta_0 + \beta_1 \log(\widehat{IQIM}_i) + \beta_2 \log(ELET_i) + \beta_3 \log(ESCOL_i) + \varepsilon_i \quad (3)$$

Uma vez que fatores fixos, constantes no tempo, podem afetar o crescimento econômico dos municípios, optou-se, também, por trabalhar com dados em painel (2000 e 2010). No que se refere aos modelos para dados em painel, esse instrumental permite combinar dados de séries temporais (*time-series*) com dados de corte transversal (*cross-section*). Na abordagem de dados em painel, dois modelos se destacam: o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios (ou modelo de componentes de erro). Neste trabalho, é utilizado o modelo de efeitos fixos, que controla os efeitos das variáveis que foram omitidas do modelo e que podem ser diferentes entre os indivíduos, mas constantes no tempo. Para capturar a diferença entre as diferentes unidades de corte transversal, toma-se o coeficiente de intercepto como constante ao longo do tempo e variando entre os indivíduos (unidades micro). No caso dos coeficientes angulares, eles são considerados constantes entre as unidades micro e ao longo do tempo.

Vale mencionar que as variáveis<sup>90</sup> temperatura (*TEMP*), precipitação (*PREC*), latitude (*LAT*) e altitude (*ALT*), utilizadas para as estimações com dados de corte transversal, não variam ao longo do tempo. Assim, para dados em painel, no primeiro estágio do método de MQO2E, adota-se a Equação (4):

$$IQIM_{it} = \alpha_{0i} + \alpha_1 DDEM_{it} + \alpha_2 INVPC_{it} + \alpha_3 IFDME_{it} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

em que  $\alpha_{0i}$  é um termo constante para cada grupo específico no modelo de regressão. Aqui, cada  $\alpha_{0i}$  é tratado como um parâmetro desconhecido a ser estimado.

No que tange ao segundo estágio de MQO2E, tem-se a Equação (5), em que  $\widehat{IQIM}_{it}$  é o  $IQIM_{it}$  instrumentalizado na Equação (4).

$$\log(PIBPC_{it}) = \beta_{0i} + \beta_1 \log(\widehat{IQIM}_{it}) + \beta_2 \log(ELET_{it}) + \beta_3 \log(ECOL_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

em que  $\beta_{0i}$  é um termo constante para cada grupo específico no modelo de regressão.

Por fim, considera-se uma variável de interação entre uma *dummy* ( $d_t$ ), em que  $d_t = 0$ , se  $t = 2000$  e,  $d_t = 1$ , se  $t = 2010$ , e o  $\log(\widehat{IQIM}_{it})$ , dando origem à Equação (6). Isso permite que seja verificado se o efeito da variável  $\log(\widehat{IQIM}_{it})$  mudou ao longo do tempo.

$$\log(PIBPC_{it}) = \beta_{0i} + \beta_1 \log(\widehat{IQIM}_{it}) + \gamma_1 d_t \log(\widehat{IQIM}_{it}) + \beta_2 \log(ELET_{it}) + \beta_3 \log(ECOL_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

#### 4.4.3 Resultados e discussões

A Tabela 12 apresenta algumas estatísticas descritivas das variáveis Índice de Qualidade Institucional Municipal ( $IQIM_i$ ), consumo de energia elétrica não residencial ( $ELET_i$ ) e anos de escolaridade ( $ESCOL_i$ ), para os anos de 2010. Em relação ao  $IQIM$ , observa-se que houve um aumento da média e da mediana de 2000

---

<sup>90</sup> Em relação às variáveis *TEMP* e *PREC*, uma vez que elas não apresentam, em média, grandes variações no tempo, utilizaram-se os mesmos valores para 2000 e 2010.

para 2010. O valor máximo do *IQIM* de 2010 foi um pouco menor do que em 2000, mas o valor mínimo foi maior em 2010, levando a uma redução da amplitude. Essas estatísticas revelam que, em média, considerando o *IQIM*, ocorreu uma melhora institucional nos municípios do Espírito Santo.

Tabela 12 – Estatísticas descritivas

	2000			2010		
	<i>IQIM</i>	<i>ELET</i>	<i>ESCOL</i>	<i>IQIM</i>	<i>ELET</i>	<i>ESCOL</i>
Média	3,27	6,13	2,72	3,60	7,09	4,66
Mediana	3,30	5,44	2,30	3,60	5,74	4,18
Máximo	4,60	26,78	10,63	4,50	19,92	15,18
Mínimo	2,20	0,77	1,12	2,70	2,38	2,39
Desvio padrão	0,39	3,89	1,42	0,41	4,01	2,01
Assimetria	0,09	2,36	3,01	-0,02	1,56	2,64
Curtose	4,59	12,40	16,07	2,45	5,30	12,92
Observações	74	74	74	74	74	74

Fonte: Elaboração própria.

Na Tabela 13 são apresentados os resultados quando considerado o ano de 2000: primeiro estágio e segundo estágio. Em ambos os estágios, os modelos foram estimados usando erros padrão robustos de White. No que diz respeito ao primeiro estágio, mesmo com diversas variáveis insignificantes individualmente, optou-se por deixá-las no modelo estimado, uma vez que: 1. essas variáveis são utilizadas em diversos estudos empíricos; e 2. em conjunto elas foram estatisticamente significativas para explicar *IQIM*. No que se refere ao baixo coeficiente de determinação, especialmente no primeiro estágio, isso já era esperado para dados de corte transversal, em que é difícil prever o comportamento individual dos municípios (WOOLDRIDGE, 2012).

Em relação às estimações para o segundo estágio, nota-se, pela estatística F, que a regressão é significativa como um todo (coeficientes de efeitos marginais conjuntamente significativos estatisticamente). O coeficiente da variável que representa a qualidade institucional, no segundo estágio representada por  $\log(\widehat{IQIM}_{it})$ , revelou-se positivo e significativo ao nível de 5%. Dessa forma, verifica-se que, já no ano de 2000, melhores instituições influenciavam positivamente o PIB *per capita* dos municípios do Espírito Santo, corroborando a teoria da NEI no sentido

de que instituições são importantes e colaboram com a promoção e a manutenção do crescimento econômico.

Tabela 13 – Efeitos das instituições sobre o crescimento (ano 2000)

Variáveis	1° estágio		2° estágio	
	Coefficiente	Erro padrão	Coefficiente	Erro padrão
Intercepto	0,6833 <sup>ns</sup>	3,4816	6,8400***	0,7920
DDEM	0,0002 <sup>ns</sup>	0,0002	-	-
TEMP	-0,0188 <sup>ns</sup>	0,0731	-	-
PREC	0,0066 <sup>ns</sup>	0,0101	-	-
LAT	-0,0528 <sup>ns</sup>	0,0704	-	-
ALT	-9.02E-06 <sup>ns</sup>	0,0003	-	-
INVPC	0,0002 <sup>ns</sup>	0,0003	-	-
IFDME	1,8870***	0,6260	-	-
Log (IQIM)	-	-	1,5935**	0,7168
Log (ELET)	-	-	0,1638*	0,0901
Log (ESCOL)	-	-	0,5301***	0,1302
R <sup>2</sup>	0,2584		0,4017	
R <sup>2</sup> ajustado	0,1798		0,3761	
Estatística F	3,2856***		15,6654***	

Fonte: Elaboração própria.

Notas. \*\*\* significativo a 10%; \*\* significativo a 5%; \* significativo a 1%; <sup>ns</sup> não significativo. Os modelos foram estimados usando erros padrão robustos de White.

Além disso, verifica-se, na Tabela 13, que a variável consumo de energia elétrica não residencial ( $\log(ELET)$ ), proxy para o capital físico ( $K$ ), apresentou coeficiente positivo e significativo ao nível de 10%, indo ao encontro da teoria no que diz respeito ao fato de o capital físico afetar positivamente, de forma direta, o PIB *per capita* ( $\log(PIBPC)$ ). Além disso, o parâmetro da variável anos de escolaridade ( $\log(ESCOL)$ ), proxy para o capital humano ( $H$ ), mostrou-se positivo e significativo ao nível de 1%.

Os resultados da Tabela 14 referem-se ao ano de 2010: primeiro estágio e segundo estágio. Novamente, no primeiro estágio, optou-se por manter variáveis insignificantes nas estimativas. Nos dois estágios, os modelos foram estimados usando erros padrão robustos de White. Conforme observado, também, para o ano de 2010, o coeficiente da variável que mede qualidade das instituições demonstrou-se positivo e significativo. No mais, os coeficientes das variáveis proxies para capital físico e capital humano foram positivos e significativos.

Tabela 14 – Efeitos das instituições sobre o crescimento (ano 2010)

Variáveis	1º estágio		2º estágio	
	Coefficiente	Erro padrão	Coefficiente	Erro padrão
Intercepto	-1,8000 <sup>ns</sup>	3,9873	6,1696 <sup>***</sup>	1,0112
DDEM	0,0002 <sup>**</sup>	8,31E-05	-	-
TEMP	0,1011 <sup>ns</sup>	0,0786	-	-
PREC	0,0119 <sup>ns</sup>	0,0106	-	-
LAT	-0,1001 <sup>ns</sup>	0,0751	-	-
ALT	0,0005 <sup>ns</sup>	0,0004	-	-
INVPC	9,57E-06 <sup>ns</sup>	0,0002	-	-
IFDME	-0,2839 <sup>ns</sup>	0,9474	-	-
Log ( $\widehat{IQIM}$ )	-	-	1,5542*	0,7726
Log (ELET)	-	-	0,3374 <sup>***</sup>	0,0813
Log (ESCOL)	-	-	0,8229 <sup>***</sup>	0,1166
R <sup>2</sup>	0,1686		0,5238	
R <sup>2</sup> ajustado	0,0689		0,5033	
Estatística F	1,7982*		25,6644 <sup>***</sup>	

Fonte: Elaboração própria.

Notas. \*\*\* significativo a 10%; \*\* significativo a 5%; \* significativo a 1%; <sup>ns</sup> não significativo. Os modelos foram estimados usando erros padrão robustos de White.

Como descrito anteriormente, considerando que fatores fixos, constantes no tempo, podem influenciar o crescimento econômico dos municípios, estimou-se, também, um modelo com efeitos fixos individuais. A Tabela 15 apresenta os resultados para o primeiro<sup>91</sup> e para o segundo estágio. No caso do segundo estágio, estimou-se um modelo sem uma variável de interação (segundo estágio – sem Interação) e um modelo com uma variável de interação (segundo estágio – com interação). A interação se dá entre uma *dummy* ( $d_t$ ), em que  $d_t = 0$ , se  $t = 2000$  e,  $d_t = 1$ , se  $t = 2010$ , e o  $\log(\widehat{IQIM}_{it})$ , permitindo que seja verificado se o efeito da variável  $\log(\widehat{IQIM}_{it})$  sobre o crescimento mudou ao longo do tempo. Nas estimativas, adotou-se o método Mínimos Quadrados Generalizados (*cross-section weights*).

Os resultados da Tabela 15 revelam que, considerando um painel com efeitos fixos, a variável qualidade das instituições ( $\log(\widehat{IQIM}_{it})$ ) apresentou coeficiente estatisticamente significativo a 1% e teve efeitos positivos sobre o crescimento dos municípios do Espírito Santo, em ambos os modelos estimados para o segundo

<sup>91</sup> As variáveis temperatura (*TEMP*), precipitação (*PREC*), latitude (*LAT*) e altitude (*ALT*), utilizadas para as estimações com dados de corte transversal, não variam ao longo do tempo. Assim, no primeiro estágio do método de MQO2E, para dados em painel, não se consideraram essas variáveis.

estágio (sem variável de interação e com variável de interação). Ademais, os coeficientes das variáveis *proxies* para capital físico e capital humano foram positivos e significativos.

Tabela 15 – Efeitos das instituições sobre o crescimento: painel (anos 2000 e 2010)

Variáveis	1° estágio		2° estágio – sem interação		2° estágio – com interação	
	Coef.	Ep	Coef.	Ep	Coef.	Ep
Intercepto	1,9277	0,1043***	7,0388***	0,1305	8,8710***	0,1874
DDEM	0,0011	0,0006*	-	-	-	-
INVPC	7.48E-05 <sup>ns</sup>	6.76E-05	-	-	-	-
IFDME	1,8405***	0,0822	-	-	-	-
$\log(IQIM)$	-	-	1,5284***	0,1234	0,3490***	0,1569
$d*\log(IQIM)$	-	-	-	-	0,3152***	0,0150
$\log(ELET)$	-	-	0,0844***	0,0029	0,0547***	0,0057
$\log(ESCOL)$	-	-	0,5694***	0,0171	0,1131***	0,0267
R <sup>2</sup>	0,9993		0,9995		0,9988	
R <sup>2</sup> ajustado	0,9987		0,9990		0,9975	
Estatística F	1.536,59***		1.935,74***		774,0730***	

Fonte: Elaboração própria.

Notas. \*\*\* significativo a 10%; \*\* significativo a 5%; \* significativo a 1%; <sup>ns</sup> não significativo. Utilizou-se o método Mínimos Quadrados Generalizados (cross-section weights), com efeitos fixos. Coef. = Coeficiente e Ep = Erro padrão.

Os resultados encontrados para os municípios do Espírito Santo estão em linha com a literatura empírica apresentada no Capítulo 2, que mostra efeitos positivos das instituições sobre o crescimento econômico. Mas os resultados encontrados pelo presente estudo vão além disso, em comparação com outros estudos: a) as estimativas demonstram que a educação é também um canal importante para o crescimento dos municípios capixabas, diferentemente de Niquito *et al.* (2018) que não identificaram impactos robustos do capital humano na renda *per capita* dos municípios brasileiros; b) as estimativas também revelam um efeito positivo do capital físico sobre o crescimento dos municípios capixabas, ao contrário do verificado por Pereira *et al.* (2012) para os municípios do Paraná, ao não identificarem impactos robustos para tal variável.

Em síntese, tomando como base todos os modelos estimados na análise empírica, verifica-se que o indicador de qualidade das instituições é significativo e positivamente correlacionado com o crescimento dos municípios capixabas.

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi visto na Introdução, esse capítulo teve como objetivos apresentar a evolução político-institucional do Espírito Santo do início dos anos 1990 até o presente, mostrando os principais resultados de políticas públicas estaduais implantadas a partir de 2003. E, usando o mesmo corte teórico, entender também a evolução institucional dos municípios capixabas neste mesmo contexto.

Do ponto de vista político-institucional, os aspectos mais proeminentes são:

- 1991-2002: as administrações de Albuíno Azeredo, Vitor Buaiz e José Ignácio são qualificadas como três governos fracos, inábeis politicamente e condescendentes com a corrupção que aos poucos se expandia nos seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- 2003-2022: a gestão de Paulo Hartung (2003-2010) é categorizada na literatura como a responsável pela reconstrução do estado, o combate à corrupção, a recuperação da credibilidade institucional e pela construção de uma visão de futuro por meio do plano estratégico “ES 2025”, elaborado na primeira gestão Hartung, que foi seguido pelo “ES 2030”, elaborado já na primeira gestão Casagrande. As administrações subsequentes de Renato Casagrande (2011-2014), mais uma vez Hartung (2015-2018) e de novo Casagrande (2019-2022) deram continuidade a esse processo de reconstrução política e econômica do Espírito Santo, ampliando ações, projetos e políticas públicas que têm feito o estado se destacar em cenário nacional. Mesmo os dois sendo adversários políticos, há continuidade em praticamente todos os tipos de políticas públicas.

Embora essa reconstrução pela qual o estado passou não fosse novidade no debate sobre economia capixaba, esta tese procurou ir além das análises predominantemente da Ciência Política disponíveis, contribuindo com um novo olhar a partir de uma análise de cunho mais econômico. Assim, procurou-se mostrar que esse momento (2003-2022) pode também ser interpretado no esquema de hierarquia institucional de Acemoglu *et al.* (2005) como uma inflexão positiva no quadro político-institucional do Espírito Santo, dado o período de baixa qualidade institucional de

1991-2002. Essa virada institucional permitiu que o estado se reorganizasse e recuperasse sua credibilidade, o que foi fundamental para o Espírito Santo se viabilizar política e economicamente. Enquanto no período 1991-2002 se faziam presentes no estado o crescimento de instituições extrativas, que desfavorecem o desenvolvimento econômico, no período 2003-2022 tem sido marcante a presença de instituições inclusivas, que favorecem o desenvolvimento econômico.

Foi mostrado também que essa virada institucional é nítida em termos do desempenho de políticas públicas, pois o Espírito Santo vem evoluindo de maneira significativa desde 2003, estando atualmente bem colocado em alguns *rankings* de indicadores sociais em nível nacional. A industrialização tardia que o estado experimentou entre o final dos anos 1960 e o final da década de 1980 permitiu que sua atividade econômica crescesse acima da média nacional até os anos 2000, conforme visto no Capítulo 3, sendo responsável em boa parte pelo atual estágio de desenvolvimento capixaba, que se afastou dos baixos índices sociais que possuía nos anos 1960.

Contudo, foi a partir da virada institucional de 2003 que o Espírito Santo criou as condições objetivas para evoluir em seus indicadores sociais, se aproximando, em alguns casos, dos bons índices alcançados por Santa Catarina, e se distanciando, em alguns casos, dos índices atingidos pelo estado do Rio de Janeiro – que vem passando por uma deterioração institucional desde os anos 1960, acentuada nos últimos anos por governadores com problemas parecidos com os que ocorriam no Espírito Santo até 2003, indo até além no sentido de que alguns foram inclusive presos.

Por fim, um ponto interessante para análises futuras é que a melhoria nas políticas públicas continuou no Espírito Santo mesmo com a perda de dinamismo a partir dos anos 2010, tendo a economia capixaba neste período, na média, variação negativa na sua atividade econômica, como visto no Capítulo 3. Ou seja, a melhora na qualidade das instituições capixabas ocorrida nas últimas duas décadas ainda não repercutiu necessariamente em maiores níveis de crescimento econômico, mas foi decisiva para a melhora de indicadores de desenvolvimento a partir da execução de políticas públicas institucionalmente mais inclusivas. É interessante notar que no

período institucional mais problemático (1991-2002) o Espírito Santo crescia acima da média nacional, como mostrado também no Capítulo 3, mas não era destaque em políticas públicas como atualmente, sendo inclusive capturado por instituições extrativas. Isso ilustra como o impacto das instituições tem defasagem temporal, e merece ser mais bem estudado no caso capixaba, em pesquisas futuras.

Por fim, continuando a análise institucional na vertente de autores como Acemoglu, não se poderia deixar de fora desta tese um estudo dos municípios capixabas e sua evolução institucional. Nesse contexto, a análise empírica demonstrou que o IQIM é significativo para explicar as diferenças no PIB *per capita* dos municípios capixabas. No mais, analisando-se o IQIM, verificou-se que, em média, a qualidade das instituições tem melhorado nos municípios do Espírito Santo, assim como tem ocorrido com o estado, conforme verificado anteriormente.

O processo de desenvolvimento de instituições, conforme visto no Capítulo 2, é de médio a longo prazo. Por isso, o fato de as estimativas realizadas no presente estudo apresentarem resultados positivos e robustos para a qualidade das instituições sobre o PIB *per capita* pode ser um indicador de que a qualidade das instituições municipais capixabas vem melhorando de forma consistente há algumas décadas.

Ademais, o trabalho de melhoria da qualidade das instituições deve ser contínuo e consistente ao longo do tempo para que a sociedade sinta seus efeitos. Dessa forma, os gestores municipais capixabas devem perseguir, entre outros objetivos, melhorar a qualidade das instituições locais. Para isso, é importante que esses gestores: a) incentivem a participação da sociedade nas decisões locais por meio de atuação em Conselhos Municipais e por meio do Orçamento Participativo, em que os munícipes são convidados a opinar sobre o orçamento de investimento em sua cidade; b) atuem com responsabilidade fiscal, pois isso auxiliará no aumento da capacidade de investimentos do executivo municipal; c) aperfeiçoem continuamente os instrumentos de gestão municipal, bem como elaborem plano estratégico local. Esse é o caminho que cidades como Vitória, Serra e Linhares, escolheram nos últimos anos, e atualmente colhem bons frutos.

## **5 ECONOMIA DO CONHECIMENTO E DO APRENDIZADO NO ESPÍRITO SANTO: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E ATRASO RELATIVO NO PERÍODO 2003-2022**

### **5.1 INTRODUÇÃO**

Este quinto capítulo analisa a evolução da economia do Espírito Santo a partir da ótica da economia do conhecimento e do aprendizado. O que se pretende mostrar é que sua estrutura produtiva pouco avançou nas últimas décadas em termos de produção e incorporação de conhecimento e aprendizado em seus processos, itens fundamentais para ampliar a sua capacidade de inovação e, conseqüentemente, suas vantagens competitivas. Como pano de fundo dessa análise está a evolução institucional do estado, que muito progrediu a partir de 2003 em termos de estabilidade política e de ambiente de negócios, conforme visto no Capítulo 4, mas com uma evolução menor e com velocidade menor em termos de construção de instituições capazes de robustecer a sua economia no que tange à produção e incorporação de conhecimento e aprendizado ao processo produtivo local.

Na economia do conhecimento a aglomeração industrial pode ser entendida a partir do processo de geração de conhecimento via diferentes formas de aprendizado, como mecanismos informais (*“learning by doing, learning by interacting”*) e atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) nas suas diversas modalidades, formais e informais, internas às firmas e em parcerias com universidades, centros de pesquisa e outras empresas, de acordo com o que foi apresentado no Capítulo 2. Há dois tipos de conhecimento, o codificado e o tácito. Enquanto o primeiro pode ser expresso verbalmente ou de maneira escrita, pois pode ser comunicado via linguagem, símbolos etc., o segundo dificilmente é transmitido dessa forma, mas sim por meio da prática, imitação e experiência.

O aprendizado expressa a capacidade das firmas pertencentes a um “meio inovador” de gerar ou facilitar um comportamento inovador. São características centrais as condutas e conhecimentos básicos comuns a firmas próximas geograficamente que produzem cooperação e soluções a problemas comuns.

Neste ambiente, têm papel chave instituições locais, como institutos de pesquisa, universidades, agências de transferência de tecnologia, câmaras de comércio, bancos, órgãos governamentais etc. Esta robustez institucional produz sinergias de interação, representação coletiva e propósitos industriais comuns. A robustez institucional compreende fatores sociais e culturais que também estão por trás do sucesso econômico de uma região.

Cabe ressaltar que o mais significativo no processo de construção de robustez institucional não é o número de instituições em si, mas sim o processo de institucionalização, que sustenta um empreendedorismo difuso. É chegada a hora de se entender como o Espírito Santo tem se comportado quanto a estas questões nas últimas décadas, principalmente depois do rearranjo institucional pelo qual passou a economia capixaba a partir de 2003.

Porém, ao contrário do avanço em indicadores nas políticas de educação, saúde, segurança, vistos no Capítulo 4, nas áreas de CT&I os avanços não foram na mesma proporção, apesar da tentativa de se montar um arcabouço institucional para isso. Ou seja, apesar de todo esforço empreendido, os indicadores que serão apresentados a seguir evidenciam que ainda há um longo caminho para o Espírito Santo evoluir em seu SRI como ocorreu em outras políticas públicas, e quando comparado a outras UFs.

O objetivo do capítulo, a partir de uma análise histórica e detalhada de suas atividades produtivas, mas de forma complementar ao que já foi visto no Capítulo 3, das áreas de CT&I a partir de suas instituições, e de como vem se constituindo seu SRI, é mostrar por que os avanços são bem menos significativos nestas questões relacionadas com conhecimento (como os indicadores apontam), do que as estudadas no Capítulo 4.

Para cumprir este objetivo, o presente capítulo está dividido em seis seções, incluindo esta introdução. A Seção 5.2 apresenta os indicadores mais relevantes em termos de CT&I para evidenciar o atraso relativo atual do Espírito Santo nestas áreas. A Seção 5.3, por sua vez, traz elementos institucionais que explicam o atraso relativo do

desenvolvimento do Espírito Santo nas suas atividades produtivas ao longo de sua história econômica. Já a Seção 5.4 apresenta, de forma mais específica, os elementos institucionais que explicam o atraso relativo do Espírito Santo em termos de educação e ciência, e a seção 5.5, por sua vez, se concentra nas atividades de tecnologia e inovação, completando a análise da evolução institucional da CT&I capixaba. Por fim, a Seção 5.6 traz as considerações finais do capítulo.

## 5.2 O ATRASO RELATIVO DO ESPÍRITO SANTO QUANTO À ECONOMIA DO CONHECIMENTO E DO APRENDIZADO: ALGUNS INDICADORES IMPORTANTES PARA O PERÍODO 2003-2022

O objetivo desta seção é apresentar informações e indicadores relevantes sobre a economia do conhecimento e do aprendizado no Espírito Santo, evidenciando que a evolução das últimas décadas tem mostrado relativo atraso em relação a outras UFs. Sempre tendo como referencial teórico a abordagem dos SRIs, conforme visto no Capítulo 2.

A sistematização metodológica de levantamento de dados, compilação e agregação de Indicadores de CT&I tem se mostrado um componente importante na formulação e avaliação de políticas públicas. Assim, Beneli *et al.* (2022) apresentaram uma metodologia de um Indicador Composto Estadual de Inovação (ICEI) que permite avaliar o desempenho inovativo dos SRIs.

A estrutura do ICEI é formada por quatro pilares, dez dimensões e dezessete indicadores de CT&I. O primeiro pilar corresponde às Condições Estruturais, referindo-se ao primeiro subsistema do SRI e refletindo, predominantemente, a infraestrutura de apoio estadual à CT&I, com destaque para atuação das universidades e institutos de pesquisa públicos. O segundo pilar representa os Dispendios em CT&I, e abrange os investimentos públicos e privados nestas áreas. O terceiro pilar representa as Atividades Inovativas de geração, difusão, exploração e aplicação do conhecimento, refletindo amplamente os esforços e o desempenho dos

atores presentes nos dois subsistemas. Por último, o quarto pilar representa os impactos das atividades inovativas.

Nessa linha, a Tabela 16 apresenta os dados do ICEI, que varia de 0 (SRI com menos capacidade inovativa) a 1 (SRI com mais capacidade inovativa), para os estados em 2014, ano-base usado por Beneli *et al.* (2022). Os autores fizeram uma decomposição, adotando-se como referência a média do Brasil de 0,482, para avaliar os SRIs em grupos: inovadores líderes com valores acima de 20% da média (maior que 0,58); seguidores, com valores no intervalo de 120% e 90% da média (0,58 e 0,43); moderados, valores no intervalo de 90% e 50% da média (0,43 e 0,24); e, por fim, os modestos, com desempenho abaixo de 50% da média (menor que 0,24).

Tabela 16 – Classificação do Indicador Composto Estadual de Inovação, 2014

Grupos	Unidades da Federação	ICEI
Líderes	São Paulo	0,723
	Rio Grande do Sul	0,650
	Paraná	0,580
Seguidores	Santa Catarina	0,577
	Rio de Janeiro	0,519
	<b>Brasil</b>	<b>0,482</b>
	Amazonas	0,463
	Minas Gerais	0,445
Moderados	Pernambuco	0,333
	Mato Grosso do Sul	0,297
	Bahia	0,280
	Goiás	0,270
	Espírito Santo	0,252
	Ceará	0,250
	Mato Grosso	0,241
Modestos	Demais Nordeste	0,214
	Demais Norte	0,138
	Pará	0,135

Fonte: Beneli *et al.* (2022).

A Tabela 16 mostra que São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná apresentaram os maiores indicadores e são SRIs líderes. Já Santa Catarina, Rio de Janeiro, Amazonas e Minas Gerais foram considerados SRIs seguidores. Os ICEIs das UFs Moderadas

apresentaram valores dentro do intervalo 90% a 50% do ICEI do Brasil, com posições entre oitavo e décimo quarto, abrangendo as seguintes UFs: Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Bahia, Goiás, Espírito Santo, Ceará e Mato Grosso. Por fim, as UFs Modestas obtiveram o ICEI menor que 50% do ICEI do Brasil, formadas por ordem de classificação por Demais Nordeste, Demais Norte e Pará.

O Espírito Santo, em específico, apresentou um ICEI de 0,252, o que equivale a 52% da média nacional e a apenas 35% do índice de São Paulo, sendo classificado em 12º lugar. Em todos os indicadores o estado apresentou índices abaixo da média nacional, o que denota um SRI com fragilidades.

Contudo, os dados do ICEI que avaliam os SRIs dos estados brasileiros são de 2014, e desde então pode ser que mudanças tenham ocorrido. Nesse sentido, a Federação das Indústrias do Ceará (FIEC, 2021) desenvolveu um Índice de Inovação, que varia entre 0 (menos inovação) e 1 (mais inovação), que comparou as 27 UFs em 2020 e 2021. Foi construído um índice composto, englobando um conjunto de 22 subindicadores, que formam 12 indicadores, divididos em 2 dimensões: Capacidades e Resultados.

A dimensão Capacidades busca capturar a estrutura de promoção à inovação nos estados, na forma de disponibilidade de recursos que potencializam a produtividade na criação de produtos, processos e negócios inovadores. São sete os indicadores desta dimensão: i) Investimentos Públicos em Ciência e Tecnologia; ii) Capital Humano – Graduação; iii) Capital Humano – Pós-Graduação; iv) Inserção de Mestres e Doutores; v) Instituições; vi) Infraestrutura; e vii) Cooperação.

Já a dimensão Resultados visa ilustrar o desempenho que reflete a inovação em si nos estados, na forma de posicionamento no ambiente que proporciona dinâmica e competitividade com teor inovador. São cinco os indicadores dessa dimensão: i) Competitividade Global; ii) Intensidade Tecnológica; iii) Propriedade Intelectual; iv) Produção Científica; e v) Empreendedorismo.

Conforme a Tabela 17, os seis primeiros colocados nesse Índice de Inovação são São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná e Minas Gerais, isto é, os estados da região Sul e os três estados mais desenvolvidos da região Sudeste. Já na dimensão de Capacidades, aparecem nas primeiras posições: São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Enquanto isso, na dimensão de Resultados a ordem é São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro. Pode-se observar uma predominância de estados das regiões Sul e Sudeste entre os mais inovadores.

Tabela 17 – *Ranking* dos 10 estados mais inovativos, 2020/2021

Unidade da Federação	Índice 2021	Ranking 2021	Ranking 2020
São Paulo	0,796	1	1
Santa Catarina	0,508	2	3
Rio Grande do Sul	0,448	3	2
Rio de Janeiro	0,441	4	4
Paraná	0,420	5	5
Minas Gerais	0,352	6	6
Distrito Federal	0,273	7	7
Amazonas	0,258	8	9
Espírito Santo	0,244	9	12
Pernambuco	0,237	10	10

Fonte: FIEC (2021). Elaboração própria.

O Espírito Santo apresentou um índice de inovação de 0,244 em 2021. Embora tenha subido de 12º lugar no ranking em 2020 para 9º lugar em 2021, isso representa menos da metade do índice alcançado por Santa Catarina e cerca de 30% do índice alcançado por São Paulo. Na dimensão de Capacidades (8º lugar) o melhor resultado do estado foi no indicador de Instituições, 3º lugar no *ranking* nacional. E na dimensão de Resultados (12º lugar) o indicador de Empreendedorismo foi o melhor, 8º lugar. Em suma, com base nesse índice de inovação o Espírito Santo também tem muito o que evoluir no seu SRI.

Além do ICEI e do Índice de Inovação da FIEC, o pilar de inovação do *Ranking* de Competitividade dos Estados elaborado pelo Centro de Liderança Pública (CLP) também pode ser usado para comparar os SRIs das UFs. O pilar de inovação é

composto por Investimentos Públicos em PD&I, Patentes, Bolsa de Mestrado e Doutorado, Empreendimentos Inovadores e Pesquisa Científica (ver Quadro 2). Na edição de 2023 do *Ranking* de Competitividade dos Estados, foram ainda incluídos dois novos indicadores: Empresas de Alto Crescimento e Informação e Comunicação. Os índices desse *Ranking* variam de 0 (menor pontuação) a 100 (maior pontuação).

Quadro 2 – Indicadores do pilar de inovação do *Ranking* de Competitividade dos Estados

Indicadores	Descrição	Fonte
Investimentos Públicos em P&D	Participação de investimento público em P&D no PIB estadual	MCTI e IBGE
Patentes	Total de concessões de patentes (Patente de Invenção, Modelo de Utilidade e Certificado de Adição) em relação ao PIB	INPI e Tendências
Bolsa de Mestrado e Doutorado	Proporção de discentes de pós-graduação beneficiados pela bolsa CNPq, CAPES ou FAPs dos estados	CNPq, CAPES e CONFAP
Empreendimentos Inovadores	Números de Aceleradoras, Incubadoras, Parques Tecnológicos, Parques Científicos associados à Anprotec para cada 1 milhão de habitantes	Anprotec e IBGE
Pesquisa Científica	Médias simples das notas em pesquisa científica do Ranking Universitário Folha.	Ranking Universitário Folha
Informação e Comunicação	Participação das atividades econômicas de Informação e Comunicação no valor adicionado bruto de Serviços	IBGE
Empresas de Alto Crescimento	Número de unidades locais de empresas de alto crescimento em relação ao total de unidades locais	IBGE

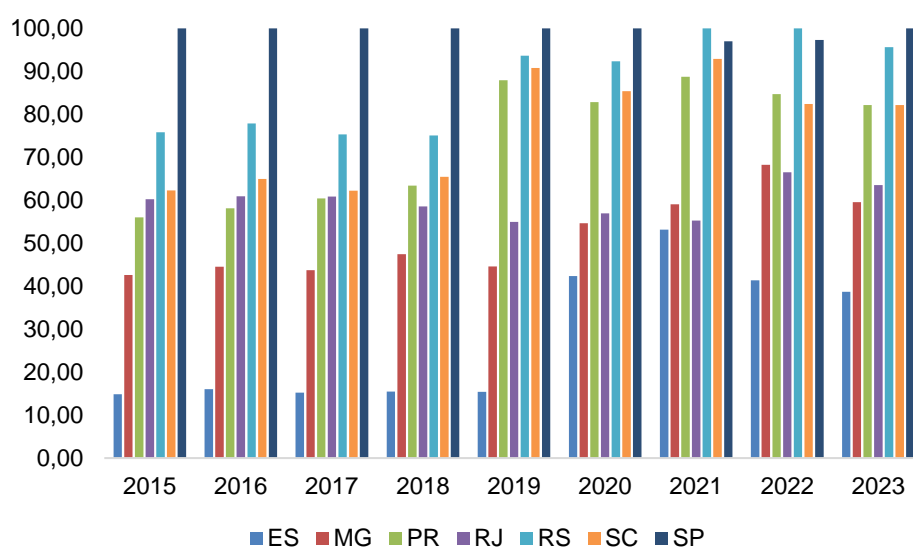
Fonte: CLP (2023).

Nessa linha, o Gráfico 23 apresenta a pontuação do Espírito Santo e de UFs da região Sudeste e da região Sul no pilar de inovação do *Ranking* de Competitividade dos Estados para o período 2015-2023. São Paulo liderou esse *ranking* entre 2015 e 2020 com 100,0 pontos, a pontuação máxima, perdendo esse posto para o Rio Grande do Sul em 2021 e 2022, e recuperando o 1º lugar em 2023. Santa Catarina figura como o 3º estado mais inovador nesse ranking ao longo da série, ficando atrás de São Paulo e Rio Grande do Sul. Além desses estados, Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais aparecem com boas pontuações no pilar de inovação, conforme o Gráfico 23, e bem-posicionados, 4ª, 6ª e 7ª lugar, respectivamente.

Já o Espírito Santo tinha uma pontuação baixa no pilar de inovação do *Ranking* de Competitividade do CLP entre 2015 e 2019, com uma média de 15,4 pontos nesse período. A partir de 2020 o estado melhorou substancialmente, alcançando 42,4

pontos, e 53,1 pontos, em 2021, puxado pelo aumento dos itens Bolsa de Mestrado e Doutorado, Patentes e Investimentos Públicos em PD&I, nesta ordem. Em 2022 e em 2023, o estado perdeu pontos no pilar de inovação, encerrando a série com 38,7 pontos, muito em função de novos indicadores agregados ao pilar de inovação do *Ranking* nesse período, Empresas de Alto Crescimento e Informação e Comunicação, em que o Espírito Santo não conseguiu boa pontuação.

Gráfico 23 – Pilar de inovação do *Ranking* de Competitividade dos Estados, ES e UFs selecionadas, 2015-2023



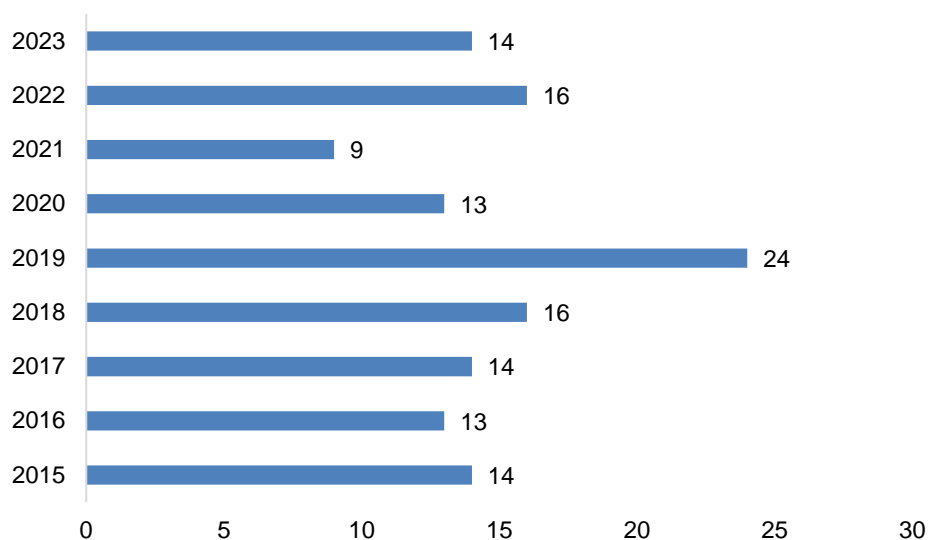
Fonte: CLP (2023). Elaboração própria.

Para explicitar ainda mais a situação do Espírito Santo no pilar de inovação no *Ranking* de Competitividade dos Estados do CLP, o Gráfico 24 mostra a posição do estado ao longo do período 2015-2023. Em 2019 foi o pior ano do Espírito Santo nesse pilar, ficando em 24º lugar, e 2021 foi o melhor ano, ficando em 9º lugar. Em 2023 o estado ficou em 14º lugar, atrás não somente das demais UFs do Sudeste e do Sul, mas atrás também de estados como Amazonas (5º), Pernambuco (8º), Paraíba (9º), Rio Grande de Norte (10º) e Ceará (13º), todos do Norte e do Nordeste, e Mato Grosso do Sul (12º), do Centro-Oeste.

Além disso, outro ponto relevante em um SRI é a sua produção científica, o que indica sua capacidade de solução de problemas técnicos para o desenvolvimento local. Nesse sentido, a Tabela 18 apresenta estatísticas de produção científica do Espírito Santo e de alguns estados selecionados, mensuradas pela quantidade de artigos

publicados em periódicos, entre 2004, dado mais antigo encontrado, e 2022, dado mais recente disponível. O objetivo é comparar a produção científica do estado capixaba com as demais UFs da região Sudeste, região Sul e os três estados economicamente mais relevantes do Nordeste.

Gráfico 24 – Posição do ES no pilar de inovação do *Ranking* de Competitividade dos Estados, 2015-2023



Fonte: CLP (2023). Elaboração própria.

Conforme a Tabela 18, nesse período 2004-2022, a quantidade de artigos publicados em periódicos no Brasil passou de pouco mais de 80 mil para quase 300 mil, um aumento de 273%. Dentre os estados selecionados na Tabela 18, o Espírito Santo obteve a maior expansão de produção científica no período, 1.028%, alcançando a marca de 4.274 artigos em 2022. As “Demais UFs” apresentaram um crescimento ainda maior, 1.144%, chegando a quase 99 mil artigos publicados em 2022. Esses dados mostram um movimento de desconcentração da produção científica do eixo Sul-Sudeste, fruto da expansão do sistema universitário público e federal nos últimos anos (CASQUEIRO *et al*, 2020), sobretudo no seu sistema de pós-graduação *stricto sensu* (CABRAL *et al*, 2020), embora os estados dessas duas regiões ainda concentrem 57% da produção científica nacional.

Vale registrar que apesar do Espírito Santo ocupar uma posição modesta na produção científica brasileira, ele avançou bastante nos últimos vinte anos. Em 2004, o volume de artigos publicados por pesquisadores capixabas representava apenas 0,5% do

total brasileiro, passando para 1,4%, em 2022, um percentual quase 3 vezes maior. Contudo, o Espírito Santo ainda tem uma produção científica menor do que estados de menor PIB *per capita* como Bahia, Ceará e Pernambuco, conforme a Tabela 17.

Outra forma de analisar esses dados de publicação científica é por meio de sua normalização por uma taxa de 100 mil habitantes. No caso capixaba, em 2004, essa taxa era de 0,11 artigos publicados por cada 100 mil habitantes e passou para 104, em 2022, um número quase 920 vezes maior. No caso brasileiro, essa taxa passou de 44 para 140 artigos publicados por cada 100 mil habitantes em igual período, um aumento de 3,2 vezes. Mesmo com a maior velocidade do crescimento capixaba, no caso brasileiro ainda temos uma taxa 1,35 vez maior do que a capixaba.

Tabela 18 – Artigos publicados em periódicos, 2004-2022

UFs	2004	2010	2015	2020	2022
ES	379	1.386	2.656	4.472	4.274
RJ	10.944	16.473	19.514	32.999	27.567
SP	34.815	44.121	58.626	73.418	63.357
MG	6.571	12.557	17.517	28.501	24.349
SC	2.144	4.766	8.445	13.306	11.028
PR	4.528	8.000	14.267	19.917	17.733
RS	7.664	13.032	19.106	24.986	23.131
PE	2.323	4.400	6.846	10.830	10.279
CE	1.379	3.825	4.604	9.690	7.789
BA	1.727	4.280	6.923	11.996	11.242
Sub-total	72.474	112.840	158.504	230.115	200.749
Demais UFs	7.951	17.931	56.338	111.178	98.944
Brasil	80.425	130.771	214.842	341.293	299.693

Fonte: Capes (2024). Elaboração própria.

Outro elemento importante para o desenvolvimento de um SRI é a oferta de cursos de pós-graduação, especialmente de programas *stricto sensu*. Isso porque esses programas formam a base da pesquisa científica nas regiões de atuação, dando suporte para a solução de desafios técnicos e tecnológicos para o setor público, o setor privado e a sociedade de um modo geral. Dessa forma, a Tabela 19 apresenta dados sobre a quantidade e as notas na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) dos programas de pós-graduação de estados selecionados

e do Brasil em 2015 (ano com dado mais antigo encontrado) – referente ao triênio 2010-2012 –, 2020 (referente ao quadriênio 2013-2016) e 2022 (referente ao quadriênio 2017-2020), ano com dado mais recente disponível. No caso do Brasil, o país passou de 3.946 para 7.028 programas de pós-graduação nesse período, um aumento de 78%. Já no Espírito Santo o número de programas de pós-graduação passou de 67, em 2015, para 111, em 2022, uma expansão de 66%, inferior à média nacional e somente superior ao crescimento de Pernambuco, que foi de 63%. Outro aspecto relevante da Tabela 19 é que, em 2022, 65% dos programas de pós-graduação estão concentrados em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

Tabela 19 – Quantidade de programas e programas com notas 6 ou 7 de pós-graduação *stricto sensu*, 2015 (2010-2012), 2020 (2013-2016) e 2022 (2017-2020)

Estados selecionados	2015		2020		2022	
	Quantidade	Notas 6 ou 7	Quantidade	Notas 6 ou 7	Quantidade	Notas 6 ou 7
Espírito Santo	67	0	75	0	111	6
Minas Gerais	398	54	472	58	715	160
Rio de Janeiro	457	69	507	85	815	234
São Paulo	874	171	917	181	1.540	454
Paraná	307	11	371	20	565	72
Rio Grande do Sul	375	54	431	65	678	173
Santa Catarina	155	18	185	22	285	58
Bahia	168	4	198	6	293	26
Ceará	107	6	141	12	210	32
Pernambuco	156	8	164	11	255	30
Sub-total	3.064	395	3.461	460	5.467	1.245
Demais UFs	882	21	1.099	32	1.561	110
<b>Brasil</b>	<b>3.946</b>	<b>416</b>	<b>4.560</b>	<b>492</b>	<b>7.028</b>	<b>1.355</b>

Fonte: Capes (2024). Elaboração própria.

Tão importante quanto a quantidade de programas de pós-graduação é a sua qualidade. A Capes possui uma metodologia de avaliação dos programas de pós-graduação baseada numa escala de avaliação numérica (conceito) que vai de 1, pior nota, a 7, melhor nota: no caso de mestrado, notas abaixo de 3 implicam no descredenciamento do programa; no caso de doutorado, nota abaixo de 4 implica no encerramento do programa; programas com conceito 5 são considerados de excelência nacional; e programas com conceito 6 e 7 são considerados de excelência

internacional, e por isso eles foram destacados na Tabela 18. No país esses programas passaram de 416 para 1.355 nesse período, um aumento de 226%. Nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina os programas de pós-graduação com conceitos 6 ou 7 aumentaram, em média, 266% entre 2015 e 2022, uma taxa superior à média nacional. Vale dizer também que esses seis estados concentram 85% dos programas mais bem avaliados do país.

Já no caso do Espírito Santo, o estado passou a ter seis programas de pós-graduação avaliados com conceito 6 ou 7 pela Capes, em 2022. Esse número é bem inferior ao verificado nas demais UFs da região Sudeste (848 no total e média de 283 por estado) e nas três UFs da região Sul (303 no total e média de 101 por estado), e é também inferior ao verificado nos três estados (Bahia, Ceará e Pernambuco) da região Nordeste (88 no total e média de 29 por estado). Vale registrar também que esses 6 programas de pós-graduação no Espírito Santo bem avaliados são todos nota 6 (o Espírito Santo ainda não tem nenhum Programa com nota 7) e são nas áreas de Educação, Política Social e Administração e Contabilidade, isto é, o estado não possui ainda programas altamente conceituados nas áreas de Engenharia, Exatas, Biologia e Saúde, por exemplo, que possibilitariam maior desenvolvimento de conhecimento que agregue mais valor ao processo produtivo local, permitindo maiores níveis de inovações e maior competitividade ao setor produtivo capixaba.

Outro indicador importante para medir a capacidade de um SRI é o depósito de patentes, uma *proxy* muito usada na literatura para medir a capacidade de uma região em desenvolver novas tecnologias. De maneira conceitual, patente é um título de propriedade temporária sobre uma invenção ou modelo de utilidade, outorgados pelo Estado aos inventores ou outras pessoas físicas ou jurídicas detentoras de direitos sobre a criação que lhes garante a exclusividade de uso econômico de sua criação. Em contrapartida, o inventor se obriga a revelar detalhadamente todo o conteúdo técnico da matéria protegida pela patente, o que contribuirá para o desenvolvimento tecnológico do setor econômico onde foi gerada, tornando a patente um importante instrumento na divulgação de informação tecnológica e estimulando novos desenvolvimentos científicos.

Nessa linha, a Tabela 20 traz dados sobre depósitos de patentes de invenção por estados selecionados entre 2000, ano com dado mais antigo encontrado, e 2019, ano com dado mais recente disponível. Nesse período o Brasil passou de 3,178 mil patentes de invenção depositadas, em 2000, para 5,465 mil, em 2019, um aumento de 72%. Dentre os estados selecionados, Pernambuco e Santa Catarina apresentaram as maiores expansões, 183% e 156,7%, respectivamente. São Paulo, apesar do baixo crescimento, ainda concentra quase 30% das patentes nacionais, quase 3 vezes a participação de Minas Gerais, o segundo colocado. Os três estados da região Sul e São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro englobam 75% das patentes de invenção do país, em 2019.

Tabela 20 – Depósitos de patentes de invenção por estados selecionados, 2000/2019

UFs	Patentes			Variação 2000/2019 (%)	Participação 2019 (%)
	2000	2010	2019		
Espírito Santo	53	78	97	83,0%	1,8%
Minas Gerais	267	470	639	139,3%	11,7%
Pernambuco	47	46	133	183,0%	2,4%
Paraná	206	339	443	115,0%	8,1%
Rio de Janeiro	294	336	533	81,3%	9,8%
Rio Grande do Sul	235	327	438	86,4%	8,0%
Santa Catarina	157	320	403	156,7%	7,4%
São Paulo	1.509	1.799	1.604	6,3%	29,4%
Sub-total	2.768	3.715	4.290	55,0%	78,5%
Demais UFs	410	510	1.175	186,6%	21,5%
<b>Brasil</b>	<b>3.178</b>	<b>4.225</b>	<b>5.465</b>	<b>72,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: INPI (2023). Elaboração própria.

No caso do Espírito Santo, o aumento na quantidade de patentes de invenção depositadas foi de 83% entre 2000 e 2019, percentual superior ao de São Paulo (6,3%) e Rio de Janeiro (81,3%), mas bem inferior ao de estados como Santa Catarina (156%) e Pernambuco (183%), por exemplo. Com relação ao estoque de patentes do Espírito Santo em 2019, 97 depósitos, ele representou a menor participação relativa (1,8%) dentre os estados selecionados. Pernambuco, estado com menor PIB *per capita* do que o Espírito Santo, possui mais patentes depositadas que o estado capixaba.

Outro aspecto relevante para o desenvolvimento tecnológico de uma região é o estabelecimento da interação universidade-empresa (IUE), visto que a proximidade geográfica entre a universidade e a empresa é importante neste contexto. Conforme visto no Capítulo 2, parcela significativa deste tipo de interação ocorre em um mesmo espaço geográfico e a presença de grupos de pesquisa na mesma região, de atividades inovativas nas empresas e de diversificação da estrutura produtiva local, são fatores que estimulam as IUE, reforçando a importância da universidade na geração de conhecimentos, tecnologias e inovações.

Nessa linha, a Tabela 21 apresenta dados de estados selecionados do diretório de grupos de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que relataram pelo menos um relacionamento com empresas em 2016, o último dado disponível. No Brasil existiam naquele ano mais de 37,6 mil grupos de pesquisa, sendo que 12,6 mil tiveram alguma interação com empresas, o que se traduziu em uma taxa de IUE de 33,7%. Os estados que apresentaram maior número de grupos de pesquisa foram São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina, que juntos concentram 64% dos grupos. Em termos de relacionamento desses grupos de pesquisa com empresas, dentre os estados selecionados na Tabela, Rio de Janeiro e Pernambuco se destacaram com percentuais acima de 37%.

O Espírito Santo possuía 725 grupos de pesquisa, 2% do total nacional, menos do que estados com menor PIB *per capita* como Pernambuco, Ceará e Bahia. Isso reflete o desenvolvimento ainda imaturo de seu sistema de pós-graduação, de acordo com o apresentado na Tabela 19 anterior. No estado capixaba, por sua vez, quase 27% dos seus grupos de pesquisa se relacionaram com empresas, bem inferior à média nacional de 33,7%. Em síntese, o Espírito Santo além de ter um número relativamente menor de grupos de pesquisa, eles ainda interagem proporcionalmente menos com empresas do que em outros estados, mesmo em relação àqueles de menor PIB *per capita*.

Tabela 21 – Número de grupos de pesquisa que relataram pelo menos um relacionamento com empresas, 2016

Unidade da Federação	Nº de grupos que relataram relacionamentos (a)	Total de grupos (b)	a/b x 100
Rio de Janeiro	1.645	4.360	37,7
Pernambuco	487	1.316	37,0
Santa Catarina	664	1.862	35,7
Ceará	346	976	35,5
Bahia	638	1.821	35,0
Rio Grande do Sul	1.242	3.601	34,5
Minas Gerais	1.196	3.477	34,4
São Paulo	2.473	7.447	33,2
Paraná	945	3.174	29,8
Espírito Santo	195	725	26,9
Sub-total	9.831	28.759	34,2
Demais UFs	2.850	8.881	32,1
<b>Brasil</b>	<b>12.681</b>	<b>37.640</b>	<b>33,7</b>

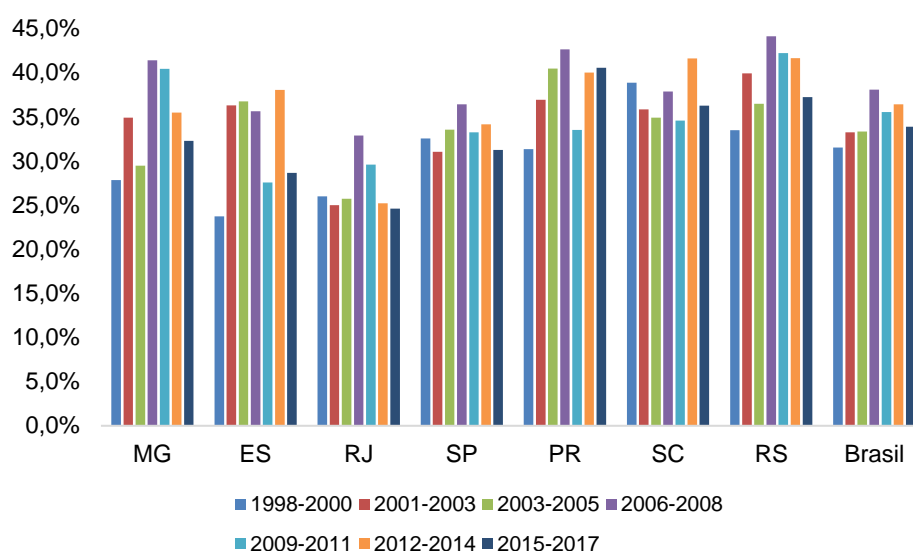
Fonte: CNPq (2023). Elaboração própria.

Além dos aspectos científicos e tecnológicos abordados anteriormente, é importante analisar também mais alguns indicadores de inovação para se avaliar a maturidade do SRI capixaba. Para isso, serão utilizados dados da Pesquisa de Inovação (Pintec) do IBGE, que visa fornecer informações para a construção de indicadores setoriais, nacionais e regionais das atividades de inovação das empresas brasileiras com 10 ou mais pessoas ocupadas, tendo como universo de investigação as atividades das indústrias extrativa e de transformação. Os dados disponibilizados são trienais e a primeira Pintec foi publicada em 2002, com dados referentes ao período 1998-2000, e a última foi publicada em 2020, com dados do período 2015-2017. Desde então o IBGE mudou a metodologia da Pintec e vem publicando dados semestrais e com amostras nacional e setoriais, isto é, sem dados regionais.

Nessa linha, o Gráfico 25 apresenta dados das taxas de inovação – empresas que implementaram produto e/ou processo novo ou substancialmente aprimorado em relação ao total de empresas pesquisadas – das indústrias extrativa e de transformação para o Espírito Santo e UFs selecionadas (os seis estados mais desenvolvidos do país em termos de nível de PIB *per capita*), além do Brasil como um todo, nos triênios de 1998-2000 até 2015-2017. No caso do Brasil, o Gráfico 25 mostra

uma taxa de inovação média da indústria nacional de 34,6% ao longo do período analisado, com um valor máximo em 2006-2008, 38,1%, e o menor valor em 1998-2000, 31,5%.

Gráfico 25 – Taxa de inovação da indústria para ES, UFs selecionadas e Brasil, 1998-2000/2015-2017



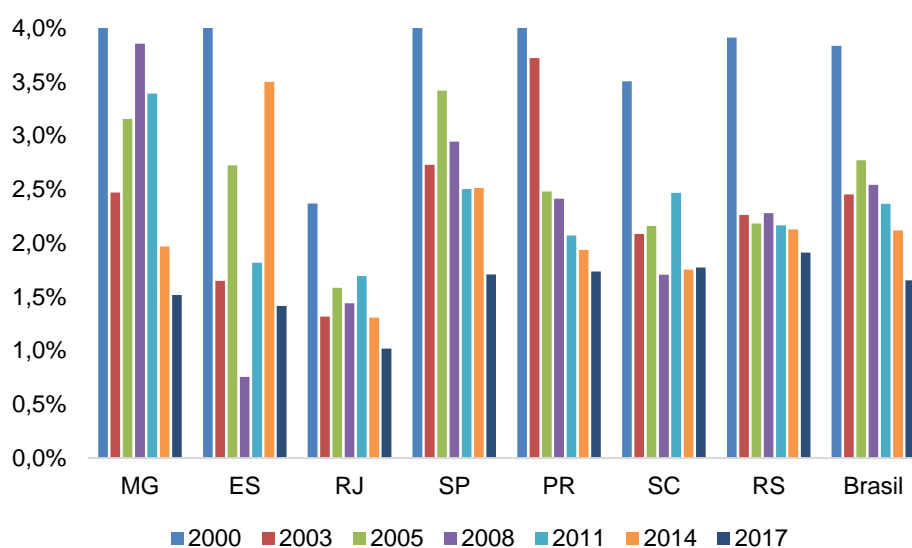
Fonte: IBGE (2000, 2003, 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017).

Dentre os estados selecionados, o Rio de Janeiro apresentou a menor taxa média de inovação ao longo do período 1998-2017, 27%, ao passo que o Rio Grande do Sul teve a maior média, 39,3%. Aliás, as indústrias das três UFs da região Sul tiveram uma taxa média de inovação maior do que as UFs da região Sudeste, 38,1% contra 31,8%, respectivamente. Os estados da região Sul e dos três estados maiores estados da região Sudeste (RJ, SP e MG) concentraram, no triênio 2015-2017, 76% das indústrias inovadoras do país, segundo dados da Pintec (2020).

Já o Espírito Santo apresentou uma taxa média de inovação de 32,4% entre 1998 e 2017, com uma taxa mínima de 23,7%, em 1998-2000, e uma taxa máxima de 38,1%, em 2011-2014. Vale destacar que esse percentual foi inferior à taxa média do país. De acordo com dados da Pintec (2020), o estado possuía 2% das indústrias inovadoras do país no triênio 2015-2017, uma participação relativa inferior a Ceará (3%) e Pernambuco (4%), estados com PIB *per capita* menor do que o capixaba.

O Gráfico 26 complementa a análise sobre aspectos inovativos do SRI-ES em comparação a outras UFs com dados sobre a proporção de dispêndio com inovação em relação à receita líquida de vendas das indústrias do Espírito Santo, de UFs selecionadas e do Brasil para o período 2000-2017. Nesse período, a taxa média de dispêndio com inovação no país foi de 2,5%, com uma máxima em 1998, 3,8%, e uma mínima em 2017, 1,7%.

Gráfico 26 – Proporção de dispêndio com inovação em relação à receita líquida de vendas da indústria para ES, UFs selecionadas e Brasil, 2000-2017



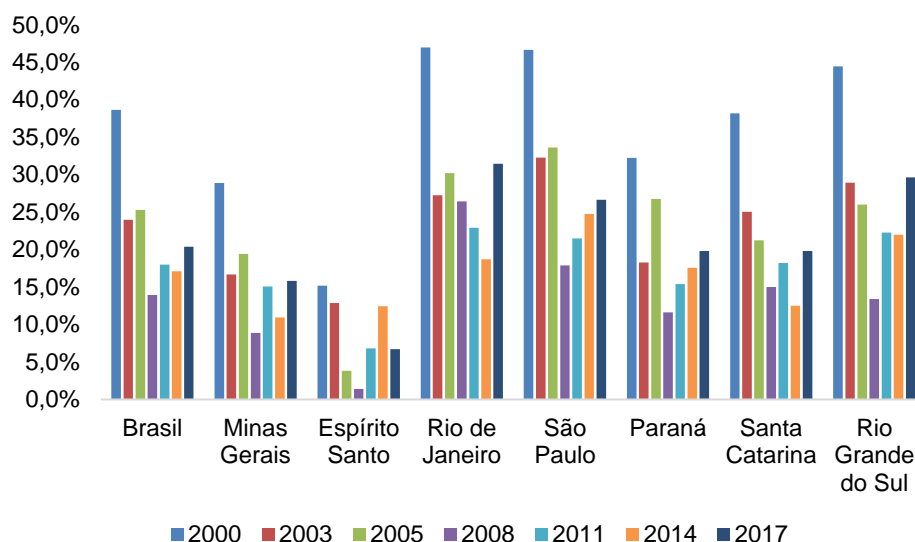
Fonte: IBGE (2000, 2003, 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017).

Já o Espírito Santo apresentou uma taxa média de dispêndio com inovação de 2,3% entre 2000 e 2017, com uma taxa mínima de 0,8%, em 2008, e uma taxa máxima de 4,3%, em 2000. Vale destacar que esse percentual foi inferior à taxa média do país. De acordo com dados da Pintec (2020), o estado participou com 1% dos dispêndios com inovação das indústrias inovativas do país no triênio 2015-2017, uma participação relativa inferior a Ceará (3%) e Bahia (2%), estados com PIB *per capita* menor do que o capixaba.

Outro aspecto muito importante para se avaliar a capacidade inovativa de uma estrutura produtiva é a atividade interna às empresas de PD&I. Nessa linha, o Gráfico 27 mostra o percentual de empresas inovadoras que realizaram atividades internas de PD&I no Espírito Santo, UFs selecionadas e o Brasil, de 2000 a 2017. De modo geral, esse Gráfico mostra que o percentual de empresas inovadoras que realizaram

atividades de PD&I teve um movimento de queda entre 2000 e 2008 e apresentou uma recuperação de 2011 em diante, mas sem retornar ao patamar anterior. Do ponto de vista regional, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina são as UFs com maior taxa de empresas inovadoras que realizam PD&I.

Gráfico 27 – Percentual de empresas inovadoras que realizaram atividades internas de PD&I no ES, UFs selecionadas e Brasil, 2000/2017



Fonte: IBGE (2000, 2003, 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017).

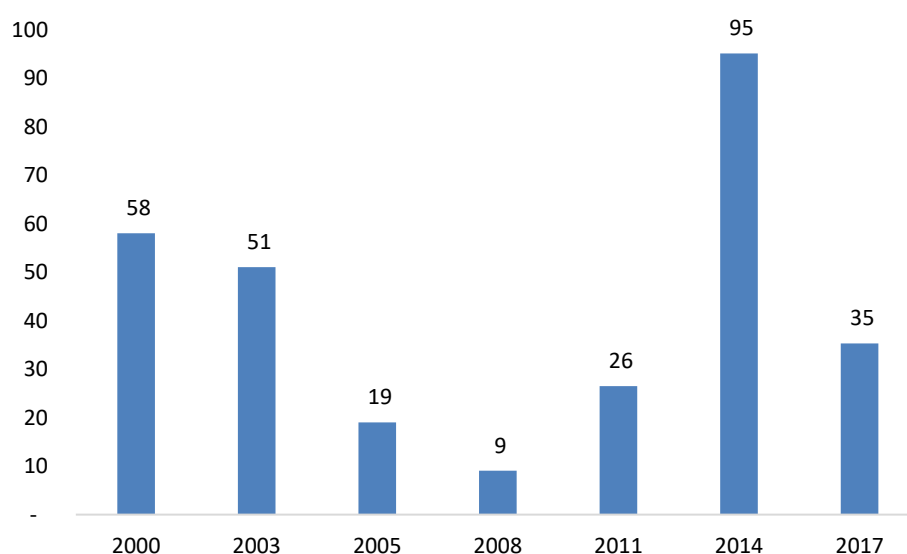
Já o Espírito Santo apresentou, no Gráfico 27, a menor taxa de empresas inovadoras que atuam com atividades de PD&I, inclusive bem inferiores às verificadas para o Brasil. Além disso, essa taxa revelou uma queda no período analisado: passou de 15,2% em 2000 para 6,7% em 2017.

Em termos absolutos, a quantidade de empresas industriais capixabas que realizaram PD&I é pequena e decrescente, segundo o Gráfico 28. No período 2000-2008, esse quantitativo caiu de 58 para apenas 9 empresas e subiu nos dois anos seguintes, chegando a um pico de 95 empresas em 2014, voltando a cair em 2017 para 35 empresas. Curiosamente, no período 2003-2016 (que cobre boa parte do período analisado no Gráfico 27) o Brasil experimentou um conjunto de políticas industriais que também estimularam e apoiaram a inovação do setor industrial nacional.<sup>92</sup> No

<sup>92</sup> Para mais informações sobre as políticas industriais desse período, ver: Guimarães *et al.* (2018).

caso do Espírito Santo, com exceção do ano de 2014, parece que tais políticas não foram suficientes para estimular a inovação por meio de PD&I. Uma segunda observação é que nos anos 2000 a economia capixaba apresentou um bom desempenho e nos anos 2010 um desempenho ruim, conforme visto no Capítulo 3. Levando isso em conta, era de se esperar que a quantidade de empresas que inovam via PD&I aumentasse nos anos 2000 e caísse nos 2010, o que se verifica no Gráfico 28 (com exceção de 2014 que parece um *outlier*).

Gráfico 28 – Quantidade de empresas inovadoras que realizaram atividades internas de PD&I no ES, 2000/2017



Fonte: IBGE (2000, 2003, 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017).

Além disso, a Seção 5.3 comentará sobre algumas empresas de porte médio e grande que instalaram unidades produtivas no Espírito Santo, nos anos 2010, atraídas por incentivos fiscais (casos de Weg, Marcopolo etc., como visto no Capítulo 3). A hipótese assumida no presente trabalho é que a vinda dessas empresas não teve impacto significativo em termos de geração de PD&I, e os dados dos Gráficos 27 e 28 são indícios importantes disso.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Esse tema merece uma pesquisa mais aprofundada no futuro, para atestar de forma direta se de fato essas empresas realmente não realizam PD&I em território capixaba, e quais seus planos sobre este tema.

De forma geral, cabe ressaltar que os investimentos em PD&I são pró-cíclicos, o que significa que tendem a aumentar em momentos de crescimento econômico e a se retrair durante as crises, especialmente em se tratando de crises prolongadas (DE NEGRI *et al.* 2020). Quando se deparam com queda de demanda, aumento nos custos ou no endividamento, elementos potencialmente comuns em uma crise econômica prolongada, as empresas tendem a cortar investimentos cujo retorno será percebido apenas no longo prazo, como é o caso dos investimentos em pesquisa e em inovação.

E, no caso do Espírito Santo, conforme visto no Capítulo 3, a sua atividade econômica estava aquecida nos anos 2000, puxada pela demanda chinesa por *commodities*, vindo a desacelerar substancialmente nos anos 2010. Isso, aliado a fatores como a crise econômica e institucional do Brasil de 2014-2016, acidentes ambientais da Samarco e da Vale e redução da produção de óleo e gás, são fatores que explicam que, como o crescimento econômico local foi menor nos anos 2010 do que nos anos 2000, a taxa de inovação e o dispêndio com inovação das indústrias capixabas foram maiores no primeiro período.<sup>94</sup>

Em síntese, os indicadores mais relevantes e os dados mais recentes disponíveis sobre o SRI do Espírito Santo mostram que o estado está medianamente posicionado em termos de CT&I na comparação com outros estados brasileiros. Portanto, se comparado à evolução altamente favorável em várias políticas públicas ocorrida nos últimos vinte anos (educação, saúde, segurança pública, etc.), possui inserção relativamente modesta na economia do conhecimento e do aprendizado, e um atraso relativo frente a estados mais desenvolvidos, mesmo os de menor tamanho – como Santa Catarina, por exemplo – e também frente a alguns estados do Nordeste – como é o caso de Pernambuco –, refletindo em um SRI organizacionalmente “rarefeito”,

---

<sup>94</sup> A hipótese assumida nesse caso é que a maior parte da taxa de inovação da indústria capixaba é representada pelas empresas dos “Grandes Projetos” e a Petrobras. Como nos anos 2010 os mercados dessas empresas desaceleraram, é de se esperar que a reação delas seja reduzir investimentos, sobretudo em inovação. Esse é um ponto que merece ser mais bem investigado em pesquisas no futuro.

segundo a tipologia de Asheim *et al.* (2019), e “imaturo”, na concepção de Albuquerque (2003), vistas no Capítulo 2.

Por fim, resta, neste capítulo, entender fatores institucionais que explicam esta situação, tanto nas atividades produtivas do estado (Seção 5.3 a seguir), como também nas atividades de CT&I (Seções 5.4 e 5.5 do capítulo).

### 5.3 ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DO ATRASO RELATIVO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESPÍRITO SANTO

#### **5.3.1 Aspectos institucionais do período colonial e do período de predomínio do café no Espírito Santo**

Como foi visto no Capítulo 3, o período colonial (1500-1822), para o Espírito Santo, foi caracterizado pela estagnação econômica e pelo isolamento territorial. Do ponto de vista da análise institucional do setor produtivo capixaba, é importante destacar três instituições econômicas que prejudicaram o desenvolvimento capixaba durante esse período:

- Companhia Geral do Comércio, cujo monopólio do comércio de açúcar e de escravos africanos limitava os rendimentos da produção das capitanias, sobretudo aquelas como o Espírito Santo, que se especializou na produção de açúcar durante o período colonial, ainda que numa escala bem menor do que em outras capitanias.
- Proibição, em 1710, pela Coroa portuguesa, de construção de estradas rumo ao interior do Espírito Santo, o que limitou fortemente a sua ocupação territorial e as conexões de comércio com outras capitanias. Essa proibição só teve fim com a construção da Estrada do Rubim, aberta em 1820, ligando o Espírito Santo a Minas Gerais, logo após o declínio do ciclo do ouro, e que serviu como a primeira via de colonização no interior capixaba.
- A imposição da “barreira verde” à capitania do Espírito Santo pela Coroa durante praticamente todo o ciclo do ouro no século XVIII, o que condicionou

severamente o surgimento de atividades produtivas e, conseqüentemente, o seu desenvolvimento, visto que outras capitanias prosperavam com o comércio de bens para as regiões produtoras de ouro.

Como visto no Capítulo 3, a situação do Espírito Santo só começaria a mudar com a introdução da cultura do café, o qual começou a ser produzido no território capixaba a partir da segunda década do século XIX.

Embora a cafeicultura tivesse sido a atividade econômica mais importante do Espírito Santo de meados do século XIX até a década de 1950, sua característica marcante foi a ausência de dinamismo e de capacidade de mudança estrutural. Como foi explicitado por Cano (1985), a cafeicultura capixaba, diferentemente de São Paulo, não conseguiu engendrar as condições necessárias para a constituição de um complexo econômico capaz de assegurar o processo de crescimento local para formas de produção mais avançadas. A característica sob a qual esteve assentada a propriedade fundiária – em pequenos estabelecimentos –, e as relações de produção presentes em seu interior, sobretudo após a transição para o trabalho livre – parceria e trabalho familiar, principalmente, logo, baixo assalariamento da força de trabalho – explicam a dinâmica da agricultura estadual e as dificuldades para desencadear, a partir de sua atividade central, um processo de mudança estrutural, como ocorrera em São Paulo, onde se constituiu um mercado assalariado na transição para o trabalho livre.

Com a contribuição desses distintos aparatos institucionais em São Paulo e no Espírito Santo, na década de 1920 a economia paulista já possuía o maior parque industrial do país, representando 31,5% do valor da sua produção industrial, em 1919, e mais de 45%, em 1939 (CANO, 1985). O Espírito Santo, por sua vez, tentou sua primeira política industrial em 1892, no governo de Muniz Freire, e sua cafeicultura não gerou a base para um processo de industrialização, visto que, em 1919, representava 0,7% e, em 1949, 0,4% do valor da produção industrial brasileira. O estado capixaba só veio a acelerar sua industrialização a partir dos anos 1960, cerca de cinquenta anos depois de São Paulo, muito em função das diferentes trajetórias institucionais que eles percorreram. É necessário agora detalhar como foram

construídas as instituições de suporte à industrialização do Espírito Santo, o que não foi feito no Capítulo 3, de caráter eminentemente histórico.

### **5.3.2 As instituições de suporte à industrialização retardatária do Espírito Santo**

Na gestão de Cristiano Dias Lopes (1967-1971) o seu plano de governo foi fundamentado no documento “Diagnóstico para o Planejamento Econômico do Estado do Espírito Santo”, que estava baseado nas premissas de que: i) os investimentos do governo local só adquirem racionalidade econômica dentro de uma visão integrada do desenvolvimento do estado; e ii) uma região com fraco dinamismo só conseguiria melhorar sua posição com a agregação de setores produtivos com elevado dinamismo, o que sinalizava uma prioridade pela indústria.<sup>95</sup>

Com base nesse documento, a gestão Dias Lopes voltou-se para a organização de instituições necessárias para a execução do seu plano de governo, que representava significativa mudança em relação aos seus antecessores. Esse plano se deu em duas vertentes: i) para a estrutura de governo (administração direta) foi desenhada uma nova lei organização, com ênfase na montagem de corpo técnico em cada secretaria e suas autarquias e empresas públicas que foram criadas; e ii) implantação de estrutura institucional para o desenvolvimento, que se referia a um sistema de planejamento, de captação de recursos financeiros e de financiamento.<sup>96</sup>

No final dos anos 1960, teve início a implantação dessa estrutura institucional para o desenvolvimento, conforme Quadro 3. O Banco de Crédito Agrícola do Espírito Santo foi transformado no Banestes, em 1969, cuja principal missão para o desenvolvimento estadual era conceder empréstimos de curto prazo para o setor produtivo, sobretudo

---

<sup>95</sup> Elaborado sob a coordenação de José Arthur Rios e João Paulo de Almeida Magalhães, a pedido e com financiamento da Findes.

<sup>96</sup> Mais informações sobre esta mudança de estrutura institucional podem ser encontradas em Silva (1993).

a indústria de pequeno e médio portes que estava surgindo na economia local à época.

Quadro 3 – Principais instituições para o desenvolvimento do Espírito Santo criadas entre os anos 1969 e 1971

<b>Estrutura</b>	<b>Ano</b>	<b>Objetivos</b>
Banestes	1969	Surgiu da transformação do Banco de Crédito Agrícola do Espírito Santo. Passaria a atuar como banco comercial em empréstimos de curto prazo, inclusive com capital de giro para as empresas.
Bandes	1969	Surgiu da transformação da Codes. Responsável pelo planejamento e coordenação das políticas de desenvolvimento local e fomento de atividades produtivas com base em recursos de fundos públicos estaduais e extra-estaduais.
Geres	1969	Sua função era disciplinar a aplicação dos recursos dos incentivos fiscais depositados no Bandes, inclusive aprovando projetos, planos, pesquisas e estudos relativos à recuperação econômica do estado.
Funres	1969	Tinha por finalidade prestar assistência financeira, sob forma de participação acionária e de operações de crédito, a empreendimentos industriais e agropecuários, localizados no Espírito Santo.
Fundap	1970	Promover o incremento das exportações e importações do porto de Vitória através de incentivos financeiros. Os exportadores e importadores recebiam um financiamento do qual parte deveria ser aplicada em projeto industrial até o final do exercício seguinte da contratação do financiamento.
Superintendência dos Projetos de Polarização Industrial (Suppin)	1971	Atuou como agente de política industrial à medida em que visava desenvolver estudos determinando a localização de indústrias; promovia e executava obras de infraestrutura; alienava e arrendava terrenos visando à atração de investimentos e prestava assistência aos investimentos.

Fonte: Mota (2002).

Já o sistema Geres/Bandes (Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Espírito Santo/Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo) teve papel fundamental na transição da economia capixaba rumo à industrialização. Entre 1967-1969, institucionalizou-se a operação da Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo (Codes) – que posteriormente foi transformada em Bandes –, que intermediou recursos de várias fontes como Gerca (visto no Capítulo 3), governo estadual e BNDES. E a partir de 1969, o setor industrial capixaba passou a contar com os

incentivos fiscais do Decreto-Lei nº 880, do governo federal, e da Lei estadual nº 2.469, cujos recursos constituíram o Fundo para Recuperação Econômica do Espírito Santo (Funres), administrado pelo Geres e operacionalizado pelo Bandes. Até a sua liquidação em 2014, o Espírito Santo era o único estado que tinha um fundo de fomento com recursos federais e estaduais.

Segundo Mota (2012), o sistema Geres/Bandes, que tinha o Funres como *funding*, contribuiu para a retomada do crescimento da economia capixaba após a crise que se instalou com a erradicação dos cafezais na década de 1960. Ainda conforme o autor, quando se observa as maiores empresas no Espírito Santo na década de 1970 – período final da transição estadual de sua base agroexportadora sustentada no café para uma urbano-industrial –, muitas delas foram financiadas pelo Funres, indicando sua importância naquele momento para a recuperação da economia capixaba.

O Fundap, instituído em 1970, tinha o principal objetivo de promover o incremento das exportações e, sobretudo, das importações pelo porto de Vitória, através de concessão de incentivos às importadoras, tais como: retorno às empresas importadoras de 7,2% a 9% do valor de revenda das mercadorias importadas, por meio da concessão de financiamento com prazo de carência de cinco anos mais 20 anos de amortização, sem correção monetária e juros de 1% a.a., diferimento do pagamento do imposto estadual para o 26º dia do mês seguinte à saída da mercadoria do estabelecimento do importador, 7% do valor financiado ficava retido como caução, sendo em seguida liberado para aplicação em investimentos no estado.

Durante a década de 1990, com a abertura comercial, a queda das barreiras alfandegárias e o câmbio valorizado, foram estimuladas as importações, e por conta ainda desse sistema de incentivos, o estado do Espírito Santo foi um dos grandes favorecidos, conforme visto no Capítulo 3. Dessa forma, houve na região um aumento expressivo de *trading companies*, que passaram a atuar na RMGV, em atividades mercantis-portuárias.

Sob a justificativa de reverter o processo de desindustrialização desencadeado pelos incentivos dados às importações e amenizar a guerra fiscal entre os estados, foi

aprovada a Resolução nº 13 do Senado Federal, em 25/04/2012, com vigência a partir de 01/01/2013, que alterou a alíquota do ICMS nas operações interestaduais de produtos importados de 12% para 4%. Portanto, o Fundap continua existindo até a atualidade, mas ele perdeu força com a Resolução nº 13 do Senado. Uma evidência disso foi a redução da participação capixaba nas importações do Brasil: passou para uma média de 4,5%, antes de 2013, para uma média de 3,0%, depois de 2013.

A Suppin cumpriu um papel importante para ordenação do território capixaba, sobretudo na RMGV, para localização de investimentos industriais. Uma das entregas mais relevantes da Suppin foi a estruturação do Centro Industrial de Vitória (Civit), polo industrial localizado no município da Serra, RMGV, com uma área de aproximadamente 6.650.250 metros quadrados, distribuídos em dois setores. O Civit I foi inaugurado em 1974 e o Civit II foi inaugurado no início dos anos 1980, cujo principal objetivo à época era localizar empresas que atendessem às necessidades da CVRD e da CST, indústrias âncoras e geograficamente próximas do centro industrial.

Das seis instituições listadas no Quadro 3 anterior, três não existem mais: Geres, Funres e Suppin. O Geres e o Funres foram extintos em 14 de outubro de 2014, por meio da Portaria Nº 363, do Ministério da Integração Nacional, sendo que as competências, direitos e deveres do Funres foram transferidos para o Fundo de Desenvolvimento do Espírito Santo (Fundes), administrado pelo Bandes. Já a Suppin foi extinta em 30 de junho de 2016 por meio da lei complementar nº 828 do governo estadual.

Vale destacar que “no caso do estado do Espírito Santo, até os anos 1970, pode-se dizer que o Executivo possuía capacidade técnica e espaço de manobra no âmbito da política econômica federal para definir rumos futuros, para a economia estadual” (ZORZAL, 2004, p. 71). Isso ocorria porque, consoante Mota (2012), as políticas regionais ainda encontravam espaço na agenda federal, possibilitando a vinculação de interesses locais à dinâmica de acumulação que se processava nacionalmente.

Após 1980, com a derrocada das políticas regionais no âmbito federal – segundo Guimarães Neto (2010) – e o enfraquecimento da estrutura institucional para o desenvolvimento constituída no estado entre 1967-1971, a lógica do crescimento capixaba esteve atrelada aos investimentos realizados pelas grandes empresas industriais, conforme destacou Zorzal (2004). Isso consolidou uma “desautonomia” relativa no Espírito Santo (MEDEIROS, 1977), no sentido de que sua organização espacial se atrelou definitivamente às decisões empresariais tomadas fora do Executivo do estado e do próprio território estadual, com objetivos prementes de atrelarem a estrutura produtiva ao mercado externo, segundo a lógica das grandes corporações. Nesse sentido, observou-se um nítido enfraquecimento do sistema estadual de incentivos como instrumento de desenvolvimento – vide Pereira e Morandi (1996) e Pereira (1998) –, visto que ele não poderia influenciar aquelas grandes empresas industriais que representariam os principais vetores do crescimento após 1980, e cujos centros de decisão estavam para além dos limites capixabas.

Um fator relevante dessa industrialização no Espírito Santo foi o baixo encadeamento das grandes empresas com o restante da estrutura produtiva local. Essas grandes empresas compravam poucos produtos e/ou serviços dos fornecedores locais, basicamente micro, pequenas e médias empresas, por conta da baixa qualidade dos serviços prestados. Segundo Moura (2012), a estimativa é que na primeira metade dos anos 1990 as compras locais representavam 2% do total comprado pelas grandes empresas.

Isso começou a ser mudado em 1997, segundo Moura (2009), com o Programa Integrado de Desenvolvimento e Qualificação de Fornecedores (Prodfor), com apoio da Findes e coordenado pelo IEL-ES, visando qualificar os fornecedores locais a prestarem serviços para as grandes empresas do estado. O Prodfor é desenvolvido e mantido por grandes organizações, sendo elas atualmente: ArcelorMittal Brasil, Cesan, Chemtrade, EDP Espírito Santo, Petrobras, Samarco, Sicoob-ES, Suzano e Vale, com o apoio institucional do Sebrae-ES.

A proposta básica do Prodfor era capacitar o sistema de gestão dos fornecedores dessas grandes empresas, implantando a ISO 9000. O resultado microeconômico

disso foi a redução dos custos de transação das empresas compradoras após a implantação do programa. Em 2022 o programa completou 25 anos com mais de 700 empresas certificadas, um número quase 30 vezes superior às 24 empresas certificadas na primeira turma, em 1997.<sup>97</sup> No caso da Suzano S.A., por exemplo, 65% das compras de sua unidade capixaba foram de fornecedores locais, em 2022.<sup>98</sup>

Uma medida interessante do sucesso do programa é que algumas empresas que participaram da primeira turma de certificação em 1997 não só ainda existem como se expandiram ao longo desse período. Um desses cases é a Estel Serviços Industriais Ltda, localizada em Aracruz-ES. Fundada em 1985, tem como principais negócios: reparo, revisão e recuperação de máquinas elétricas industriais; manutenção e montagem industrial elétrica e de instrumentação; fabricação, montagem e manutenção mecânica; comercialização de materiais elétricos e de instrumentação. Atualmente, a Estel presta serviços para empresas do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Outro case interessante que surgiu da primeira turma de certificação do Prodfor é a empresa Imetame, também com sede em Aracruz. Ela iniciou a sua história em 1980 com serviços de usinagem e soldagem. Atualmente, o Grupo Imetame atua em diferentes mercados como metalmeccânico, rochas ornamentais, portuário, energia e óleo e gás.

O Espírito Santo também conta com o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores (PDF), liderado pelo consultor Durval Vieira de Freitas. A DVF Consultoria iniciou o PDF no Espírito Santo em 1995, em parceria com entidades de classe da indústria de base: Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), Sindicato das Indústrias Metalúrgicas e de Material Elétrico (Sindifer), Sindicato das Indústrias de Construção Pesada (Sindicopes), Sindicato das Empresas de

---

<sup>97</sup>Vide: [Prodfor comemora 25 anos de desenvolvimento da cadeia capixaba de fornecedores \(findes.com.br\)](https://findes.com.br).

<sup>98</sup> Vide: [Central de Sustentabilidade Suzano](#).

Arquitetura Engenharia Consultiva (Sinaenco) e Centro Capixaba de Desenvolvimento Metalmeccânico (CDMEC).

O PDF, segundo Freitas (2017), se suporta na seguinte trilogia: 1) capacitação e certificação de empresas, empresários, gestores e trabalhadores; 2) divulgação e promoção de empresas e entidades; e 3) assessoria para viabilização de negócios. O objetivo final é ampliar as compras locais pelas grandes empresas (Vale, Samarco, Suzano, ArcelorMittal e Petrobras) que demandam produtos e serviços do setor metalmeccânico capixaba. De acordo com Freitas (2023), o fornecimento local para grandes empresas no Espírito Santo passou de 8%, no início da década de 1990, para 60%, em 2020.<sup>99</sup>

Um case interessante que surgiu do PDF é a empresa de gestão e implantação de projetos de engenharia, a Timenow. A empresa nasceu em 1996 em Vitória e atualmente é referência no gerenciamento de implantação de projetos, gerenciamento de portfólios de projetos, planejamento e gestão de paradas de manutenção, consultoria em engenharia liderada com expertise em diferentes segmentos industriais como papel e celulose, mineração e siderurgia, óleo e gás, química e petroquímica e construção civil. Em 2022 faturou R\$ 400 milhões e ficou na 5ª posição nacional no *Ranking* da Engenharia Brasileira, na categoria de projetistas e avaliadores.<sup>100</sup>

Em suma, pode-se dizer que estes programas ajudaram no desenvolvimento de vários setores da indústria local, que passaram a fornecer para as grandes empresas aqui instaladas, gerando renda e empregos localmente, e empresas de certo porte.

Outro acontecimento relevante para a economia estadual foi a inserção de 31 municípios do norte do Espírito Santo na área de influência da Sudene, conforme visto no Capítulo 3. Sobre os incentivos fiscais e financeiros concedidos pela Sudene no Espírito Santo, a plataforma de dados abertos da autarquia federal disponibiliza

---

<sup>99</sup> Vide: [O PDF e o Desenvolvimento do Espírito Santo – DVF Consultoria](#).

<sup>100</sup> Vide: [Timenow ocupa 5ª lugar no Ranking da Engenharia Brasileira - Timenow](#).

informações sobre os pleitos aprovados entre os anos de 2011 e 2017.<sup>101</sup> Nesse período de 7 anos foram 82 pleitos aprovados pela Sudene com as seguintes características: i) setorial: 5% para agricultura, 9% para infraestrutura e 87% para indústria, sendo que neste caso apenas 17% foram para atividades de maior valor agregado, como eletroeletrônico, produtos químicos, produtos farmacêuticos e fabricação de máquinas e equipamentos, e 83% foram para atividades de baixo valor agregado, como alimentos e bebidas, minerais não-metálicos, madeira, têxtil e celulose e papel; ii) espacial: 39% dos pleitos foram para investimentos em Linhares e 13% em Colatina, as duas cidades com melhor infraestrutura da região.

Tabela 22 – Quantidade de pleitos e de investimentos na área da Sudene do ES, 2012/2020

Ano	Pleitos	Investimento (R\$ milhões, a preços de 2020)
2012	2	n.d.
2013	11	35,8
2014	12	7.585,3
2015	13	409,9
2016	16	573,4
2017	13	16,0
2018	43	2.496,0
2019	22	354,2
2020	16	58,0
Total	148	11.528,6

Fonte: Leal *et al* (2022).

Além disso, a Tabela 22 traz informações adicionais sobre quantidade de pleitos de incentivos fiscais aprovados pela Sudene, bem como dos valores investidos pelos mesmos entre 2012 e 2020. Nesse período foram 148 pleitos aprovados e R\$ 11,5 bilhões investidos na região Norte do Espírito Santo. O principal incentivo para quem investe na região é o desconto de 75% do Imposto de Renda para Pessoa Jurídica (IRPJ). Isso funciona como um importante atrativo para investimentos na região, gerando empregos e renda. Contudo, apenas uma pequena parte dos pleitos aprovados foram para atividades produtivas de maior valor agregado ou de maior

<sup>101</sup> Vide: [Incentivos e benefícios fiscais e financeiros da Sudene — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste \(www.gov.br\)](http://www.sudene.gov.br).

complexidade econômica, com atração de plantas industriais, mas sem atração de correspondentes estruturas de PD&I, o que representa limites para a capacidade de desenvolvimento com agregação de valor dessa região.

Com o objetivo de se beneficiar do processo de desconcentração produtiva de São Paulo e de diversificar a estrutura produtiva estadual, o governo do Espírito Santo tem uma política de atração de investimentos que vem apresentando resultados interessantes. Essa política conta com incentivo fiscal estadual por meio do Invest-ES, que foi instituído em 2003 e atualmente é regido pela lei estadual nº 10.550 de 2016 e alterações posteriores, além de se beneficiar dos incentivos fiscais oferecidos pela Sudene no norte do estado.

Conforme o art. 2.º da lei estadual nº 10.550/2016, o Invest-ES tem por objeto contribuir para a expansão, modernização e diversificação dos setores produtivos do Espírito Santo, estimulando a realização de investimentos, a implantação e a utilização de armazéns e infraestruturas logísticas existentes, renovação tecnológica das estruturas produtivas, otimização da atividade de importação de mercadorias e bens e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais. Este estímulo ocorre por meio da concessão de benefícios e incentivos fiscais para as empresas realizarem novos investimentos no estado ou ainda para investirem nos empreendimentos já existentes.

Em resumo, os benefícios e incentivos fiscais do Invest-ES são:

- I. Diferimento do pagamento do ICMS incidente;
- II. Isenção do ICMS nas aquisições de bens e mercadorias destinados exclusivamente à construção, ampliação ou expansão do empreendimento;
- III. Crédito presumido de até 70% nas operações de vendas interestaduais;
- IV. Redução de base de cálculo do ICMS;
- V. Estorno de débito;
- VI. Diferenciação e Outros benefícios.

Segundo Santos *et al.* (2013), em função da Resolução do Senado nº 13, que unificou em 4% a alíquota de ICMS nas operações interestaduais com produtos importados, o Governo do Estado alterou o Invest-ES Importação para assegurar a permanência das empresas importadoras no estado e manter funcionando todo um aparato institucional e logístico existente para atender a essas empresas. Da arrecadação de 4% de ICMS sobre os produtos abrangidos pela Resolução 13, o Governo do Estado renunciou a 3%, que é justamente a sua parte na distribuição constitucional do imposto.

O Invest-ES tem sido um instrumento importante para o governo estadual na atração de investimentos para o Espírito Santo. Nessa linha, a Tabela 23 traz informações sobre os projetos, investimentos e empregos apoiados pelo programa entre 2008 e 2021. Foram 423 projetos enquadrados pelo programa nesses 13 anos, com apoio a investimentos de cerca de R\$ 108 bilhões e quase 50 mil empregos gerados. Para dar uma ideia da dimensão dos projetos apoiados pelo programa, eles representaram, em média, 4,8% do PIB estadual e 0,9% do total de admissões de empregos formais no período analisado, vide Tabela 23.

Tabela 23 – Projetos, investimentos e empregos apoiados pelo Invest-ES, 2008/2021

Ano	Projetos	Investimento (R\$ milhão)	Investimentos/ PIB estadual	Empregos diretos projetados	Empregos projetados/Admissões
2008	80	27.478,16	16,1%	5.248	1,3%
2009	49	2.642,73	1,7%	2.949	0,8%
2010	62	37.201,37	20,3%	6.922	1,7%
2011	68	24.621,70	11,5%	10.253	2,3%
2012	52	4.622,33	2,1%	2.978	0,7%
2013	38	4.510,81	2,1%	2.630	0,6%
2014	40	1.225,88	0,6%	2.336	0,5%
2015	24	1.080,65	0,6%	2.881	0,8%
2016	19	1.624,35	1,0%	739	0,3%
2017	30	1.536,83	1,0%	1.033	0,4%
2018	51	16.410,31	9,1%	4.529	1,4%
2019	36	1.117,40	0,6%	2.179	0,6%
2020	52	1.162,44	0,7%	1.980	0,7%
2021	81	12.869,87	7,3%	3.146	0,8%
Total	423	107.983,94	4,8%	49.803	0,9%

Fonte: SEDES para dados do INVEST-ES; IJSN para dados de PIB estadual; CAGED para dados de admissões. Elaboração própria.

Do ponto de vista setorial, esses projetos têm a seguinte classificação: 51% foram da indústria, 40% de armazenagem e logística – em função do Invest-ES Importação, o que explica o *boom* de construção de armazéns e Centros de Distribuição no estado nos últimos anos – e 9% para geração, transmissão e distribuição de energia. Quanto à localização dos projetos, Serra concentrou 31%, Cariacica 13% e Linhares 12%, os três mais bem colocados, sendo que cerca de 62% dos investimentos aconteceram em municípios da RMGV.

Outro incentivo fiscal relacionado ao ICMS oferecido pelo governo do Espírito Santo é o Compete-ES, instituído em 2003, atualmente regido pela lei estadual nº 10.568 de 2016 e alterações posteriores, que estabelece em seu art. 3.º: “O Compete-ES tem por objeto contribuir para a expansão, modernização e diversificação dos setores produtivos do Estado do Espírito Santo, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais.”

O Compete-ES tem por objetivo potencializar a competitividade das empresas instaladas no Espírito Santo em relação às similares de outras regiões do país. As empresas participantes do programa se comprometem a investir em: ações que resultem no autodesenvolvimento socioeconômico, sustentabilidade, manutenção e criação de empregos, ocupação, renda e evolução na capacitação profissional da população local, bem como investir em incremento da capacidade industrial, tecnológica e comercial.

Os 22 segmentos produtivos beneficiados pelo Compete-ES assinam com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento (Sedes) um contrato de competitividade se comprometendo a realizar os investimentos descritos no parágrafo anterior. Os segmentos são: açúcar, água mineral, aguardente, argamassa, atacadista, bares e restaurantes, café, cervejas artesanais, embalagem, metalmecânica, moagem, móveis seriados, móveis sob encomenda, perfumaria e cosméticos, ração, rochas, temperos, tintas, transporte, venda não-presencial e vestuário.

Os incentivos fiscais para cada setor estão detalhados na norma, porém de forma geral haverá redução do ICMS a pagar ou, ainda, pode haver um melhor fluxo de caixa, no caso do diferimento do pagamento do débito de ICMS. Em linhas gerais, os benefícios são:

- I. Redução de base de cálculo do ICMS;
- II. Concessão de crédito presumido de ICMS, o que na prática reduz o valor de ICMS a pagar;
- III. Estorno de débito de ICMS, ou seja, redução do valor de ICMS a pagar;
- IV. Diferimento do pagamento do ICMS, o que reduz o valor do ICMS a pagar no caso de aquisição de ativos, ou ainda, auxilia o fluxo de caixa da empresa.

O Compete-ES também tem sido um instrumento importante para o governo estadual na promoção de investimentos de empresas já instaladas no Espírito Santo. Nessa linha, a Tabela 24 traz dados do programa acumulados até janeiro de 2023 sobre volume de investimentos realizados, empregos gerados e quantidade de empresas beneficiadas. Ao todo, são mais de R\$ 140 bilhões investidos, cerca de 60 mil empregos gerados e 2,810 mil empresas beneficiadas pelo Compete-ES até janeiro de 2023.

Tabela 24 – Investimentos, empregos gerados e empresas beneficiadas com incentivos do Compete-ES, dados acumulados até 01/2023

Segmentos produtivos	Investimentos (R\$ milhão)	Empregos gerados	Empresas beneficiadas
Atacadista	76.130,50	23.902	1.729
Venda não-presencial	23.734,60	5.923	559
Rochas	16.803,60	5.995	101
Bares e restaurantes	13.150,40	5.025	197
Metalmecânico	4.499,30	9.545	90
Vestuário	3.064,60	2.370	42
Sub-total	137.383,00	52.760	2.718
Demais segmentos	3.024,10	7.261	92
Total	140.407,10	60.021	2.810

Fontes: SEDES (SEDES - TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA DOS INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS). Elaboração própria.

Dos 22 segmentos produtivos beneficiados por esse incentivo fiscal, 6 deles concentram 98% dos investimentos realizados, 88% dos empregos gerados e 97% das empresas incentivadas. Somente o segmento atacadista representa 54% dos

investimentos, 40% dos empregos gerados e 62% das empresas beneficiadas pelo Compete-ES, reflexo da vocação econômica do estado para as atividades de logística, armazenagem e transportes.

Apesar desses esforços institucionais continuados, iniciados na virada da década de 1960 para a de 1970, como evidenciado no Quadro 3 desta Subseção 5.3.2, e reforçados mais recentemente com medidas como o Invest-ES e o Compete-ES, além dos incentivos da Sudene, o Espírito Santo ainda possui uma estrutura produtiva industrial concentrada na produção de *commodities*, conforme visto no Capítulo 3. Vale destacar que estes incentivos foram fundamentais para o início de um processo de diversificação econômica, a partir da atração de empresas como Weg, Marcopolo, Jurong etc., mas estas empresas trouxeram para o estado suas unidades produtivas, e não suas estruturas de PD&I, que ainda permanecem nas suas UFs de origem, conforme indícios apresentados na Seção 5.2.

Em resumo, a história econômica de quase 500 anos do Espírito Santo começou com atraso relativo nos seus primeiros 300 anos de colonização, muito em função de ter sido “barreira verde” – uma condição institucional imposta pela Coroa portuguesa – para Minas Gerais no ciclo do ouro, passou por 100 anos do ciclo do café com predomínio da instituição da pequena agricultura familiar que foi incapaz de gerar condições para sua diversificação produtiva em direção à industrialização, e termina com uma industrialização retardatária e refém da produção de *commodities*, que são produtos em geral de baixo conteúdo tecnológico.

As instituições criadas desde o final dos anos 1960, apesar da importância para o crescimento do Estado acima da média brasileira por várias décadas, como visto no Capítulo 3, pouco evitaram este destino da dependência de *commodities*, embora tivessem papel importante em tentativas de diversificar a estrutura produtiva local, como relatado acima, inclusive com a atração mais recente de segmentos industriais difusores de progresso técnico, embora sem enraizar suas atividades de PD&I em território capixaba.

Em outras palavras, ao se tentar pular etapas no desenvolvimento do Espírito Santo para sairmos do atraso relativo desde a sua colonização, com a vinda dos grandes projetos, o estado terminou refém das *commodities*, e todos os tipos de instituições para o desenvolvimento criadas até aqui não conseguiram evitar esse destino, que não é essencialmente ruim (como visto no Capítulo 3 e nos indicadores de políticas públicas apresentados no Capítulo 4), mas limitador quanto ao futuro. Nenhuma das referidas instituições foi desenhada para promover diretamente a economia do conhecimento e do aprendizado. Isso precisa de outros tipos de instituições e de políticas públicas, conforme será visto a partir da próxima Seção 5.4.

#### 5.4 INSTITUIÇÕES PARA A ECONOMIA DO CONHECIMENTO NO ESPÍRITO SANTO: O ATRASO RELATIVO NAS ATIVIDADES DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Um elemento relevante em qualquer SRI é a educação. As universidades são parte das estruturas educacionais, científicas e técnicas, e têm pelo menos dois importantes papéis neste contexto: a) ser o lugar onde cientistas e engenheiros obtêm seu treinamento formal; e b) ser o lugar onde se tem grande concentração de pesquisa em disciplinas associadas ao desenvolvimento de tecnologias.

Dessa forma, os dados do último Censo da Educação Superior feito pelo Inep em 2022 mostram que o Espírito Santo possui 71 Instituições de Ensino Superior (IES), sendo 5 instituições públicas (2 federais, 1 estadual e 2 municipais) e 66 instituições privadas (39 com fins lucrativos e 27 sem fins lucrativos). Do ponto de vista da organização acadêmica, essas instituições estão assim divididas: 2 universidades, sendo 1 federal e 1 privada; 8 centros universitários, todos privados; 59 faculdades, sendo 1 estadual e 1 municipal e 57 privadas; e 1 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFCT).

De modo comparativo, e usando a mesma fonte de dados do Inep (2024), Santa Catarina, que possui IDH maior que o Espírito Santo, possui 106 IES, sendo 13 universidades e 2 IFCTs. Já Ceará e Pernambuco, que possuem IDHs menores que o capixaba, possuem 114 IES (sendo 6 universidades e 2 IFCTs) e 103 IES (sendo 7

universidades e 1 IFCT), respectivamente. Isto é, tanto na comparação com um estado mais desenvolvido como na comparação com estados menos desenvolvidos, o Espírito Santo possui número inferior de IES e, sobretudo, de universidades. Vale lembrar que o estado capixaba possui população menor do que esses outros estados.

Dentre as IES localizadas no Espírito Santo, destacam-se a Ufes e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (Ifes).

#### **5.4.1 As atividades da Ufes: evolução e desempenho recente**

A Ufes tem origem na fusão das escolas e faculdades isoladas de ensino superior criadas a partir da década de 1930. A partir de 1954, graças à importância alcançada por essas instituições acadêmicas em diversas áreas do conhecimento científico, cultural e tecnológico, e à necessidade de agrupá-las de forma sistêmica, dá-se a criação da Universidade do Espírito Santo por meio da Lei Estadual nº 806, em 5 de maio de 1954, sancionada pelo governador Jones dos Santos Neves.

Quatro anos depois de fundada, a nova universidade ainda enfrentava estagnação em diferentes áreas e graves dificuldades para se consolidar, devido aos baixos investimentos e ausência de soluções para a instalação do seu campus universitário. A alternativa idealizada nos governos de Francisco Ataíde, de 1952 a 1955; de Francisco Lacerda de Aguiar, de 1955 a 1959; de Carlos Lindenberg, em 1959; e de Raul Giuberti, de 1959 a 1962; era transferir a universidade para o Sistema Federal de Ensino.

Assim, em 30 de janeiro de 1961, ocorreu a sua federalização, por meio de ato administrativo do então presidente da República Juscelino Kubitschek de Oliveira, que sancionou a Lei nº 3.868/1961. Assim como as demais instituições de ensino superior vinculadas ao MEC, passa a ser denominada Universidade Federal do Espírito Santo.

Atualmente, a Ufes oferece 101 cursos de graduação presencial, com um total de 5.015 vagas anuais. Na pós-graduação *stricto sensu*, possui 60 cursos de mestrado

(49 acadêmicos e 11 profissionais) e 30 de doutorado. Na pós-graduação *lato sensu*, a Ufes oferece vários cursos em todas as áreas do conhecimento. Possui um quadro de 1.759 professores efetivos, 1.927 técnicos-administrativos, cerca de 20 mil estudantes matriculados na graduação presencial e na modalidade a distância, e 3.311 mil na pós-graduação *stricto sensu*. Na pesquisa científica e tecnológica, a Ufes desenvolve cerca de 5 mil projetos em diferentes áreas do conhecimento; e, na extensão universitária, realiza 850 projetos e programas com abrangência em todos os municípios capixabas, contemplando cerca de 2 milhões de pessoas.

Para situar a Ufes em relação às principais universidades brasileiras, a Tabela 25 apresenta o ano de fundação e a posição dessas instituições no *Ranking* Universitário Folha (RUF) de 2023. Quanto ao ano de fundação, 8 universidades foram fundadas antes da Ufes e 11 foram fundadas após 1954, conforme a Tabela 24. Tem-se casos de universidades que foram fundadas antes da Ufes em UFs de maior (caso da USP em São Paulo) ou menor (caso da UFBA na Bahia) PIB *per capita* do que o Espírito Santo. O mesmo raciocínio vale para o período após 1954, com instituições em UFs com maior (Unicamp, por exemplo) ou menor (UFRN, por exemplo) PIB *per capita* que o capixaba.

Outra informação que a Tabela 25 fornece é a posição dessas universidades no RUF (2023), que consiste em uma avaliação anual de todas as 203 universidades ativas do país que usa dados nacionais e internacionais e duas pesquisas de opinião do Datafolha, em cinco aspectos: pesquisa (peso de 42%), ensino (peso de 32%), mercado (peso de 18%), internacionalização (peso de 4%) e inovação (peso de 4%).<sup>102</sup>

De acordo com a Tabela 25, a Ufes ficou em 24º lugar no último RUF, atrás de instituições localizadas em UFs com maior PIB *per capita* que o Espírito Santo (exceto Minas Gerais) como USP, Unicamp, UFRGS, UFRJ, UFMG, Unesp, UFSC e UFPR – as 8 melhores universidades brasileiras, segundo o RUF (2023) –, bem como também

---

<sup>102</sup> Vide: [UF: Entenda como é feito o Ranking Universitário Folha - 12/11/2023 - Notícias - Ranking de Universidades | Folha \(uol.com.br\)](https://www.uol.com.br/uf/entenda-como-e-feito-o-ranking-universitario-folha-12/11/2023-noticias-ranking-de-universidades).

ficou atrás de instituições localizadas em UFs com menor PIB *per capita* que o capixaba como UFPE, UFRN, UFBA e UFC, todas na região Nordeste.

Tabela 25 – Ano de fundação e posição no RUF de universidades brasileiras selecionadas

UFs	Universidade	Ano de fundação <sup>1</sup>	Posição no RUF 2023
Paraná	UFPR	1912	8 <sup>o</sup>
Amazonas	UFAM	1913	55 <sup>o</sup>
Rio de Janeiro	UFRJ	1920	4 <sup>o</sup>
Minas Gerais	UFMG	1927	5 <sup>o</sup>
São Paulo	USP	1934	1 <sup>o</sup>
Rio Grande do Sul	UFRGS	1934	3 <sup>o</sup>
Bahia	UFBA	1946	16 <sup>o</sup>
Pernambuco	UFPE	1946	10 <sup>o</sup>
Ceará	UFC	1954	17 <sup>o</sup>
Espírito Santo	UFES	1954	24 <sup>o</sup>
Paraíba	UFPB	1955	31 <sup>o</sup>
Santa Catarina	UFSC	1956	7 <sup>o</sup>
Pará	UFPA	1957	29 <sup>o</sup>
Minas Gerais	UFU	1957	18 <sup>o</sup>
Rio Grande do Norte	UFRN	1958	15 <sup>o</sup>
Goiás	UFG	1960	21 <sup>o</sup>
Minas Gerais	UFJF	1960	27 <sup>o</sup>
Rio de Janeiro	UFF	1960	13 <sup>o</sup>
Rio Grande do Sul	UFSM	1960	22 <sup>o</sup>
Distrito Federal	UnB	1962	9 <sup>o</sup>
São Paulo	Unicamp	1966	2 <sup>o</sup>

Fonte: sites das universidades e site do RUF. Elaboração própria.

1) Ano de fundação se refere ao ano em que a instituição foi transformada em universidade.

O caso mais emblemático é a comparação entre Ufes (24<sup>o</sup>) e UFRN (15<sup>o</sup>), pois esta segunda foi fundada após a primeira e o Rio Grande do Norte possui PIB *per capita* (indicador de referência para desenvolvimento adotado neste trabalho) inferior ao do Espírito Santo, evidenciando um certo atraso relativo da Ufes tanto na comparação com universidades de estados mais desenvolvidos como na comparação com estados menos desenvolvidos.

Outra questão que se pode levantar é sobre a evolução da relação entre o ensino superior e setor produtivo no Espírito Santo, isto é, a capacidade de formação local

de capital humano para atender as demandas das empresas, sobretudo a partir da transição para uma economia urbano-industrial após os anos de 1960. Quando da sua transformação em universidade em 1954, a Ufes era composta pelas faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, de Odontologia, Farmácia, Politécnica, de Música, de Belas Artes, de Educação Física, e de Medicina – esta somente foi instalada em 1960. A Faculdade de Ciências Econômicas foi criada em 1957, por meio de decreto estadual, e incorporada à universidade em 1961. No mesmo ano, também foi incorporada a Faculdade de Direito, fundada em 1930, e federalizada em 1950. Em suma, a maioria dos primeiros cursos de graduação da Ufes eram nas áreas de ciências sociais e humanas.

Neste sentido, o Quadro 4 apresenta o histórico de criação de cursos de graduação (bacharel) e pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e/ou doutorado) das áreas de engenharias e exatas da Ufes, mais afeitos para atender o setor produtivo no sentido de desenvolvimento de PD&I. A história dos cursos de engenharia da Ufes teve início com a Escola Politécnica do Espírito Santo (Epes), sancionada pelo Governador Jones dos Santos Neves em 6 de Setembro de 1951. Em 1954 a Epes foi incorporada à Ufes e, em 3 de Junho de 1971, a Escola Politécnica foi transformada em Centro Tecnológico da Ufes.

O Quadro 4 mostra que até os anos 1970, na Ufes, os cursos de graduação mais comuns da área de Engenharia eram os seguintes: Civil, Mecânica, Elétrica e Tecnologia Mecânica, justamente para formação de capital humano para atender às demandas que surgiam por conta da crescente urbanização e da industrialização do estado, processos que aceleraram a partir dos anos 1960.

Já o curso de Agronomia iniciou em 1975, apesar da relevância da cafeicultura para a economia estadual desde meados do século XIX. Vale destacar que os primeiros agrônomos do Brasil se formaram em 1931 na Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais.

Quadro 4 – Graduação e pós-graduação na área de engenharia da Ufes, por ano de início

Área	Graduação	Pós-graduação
Engenharia Civil	1954	1997
Engenharia Mecânica	1966	1996
Engenharia Elétrica	1970	1991
Tecnologia Mecânica	1973	1990
Agronomia	1975	-
Engenharia da Computação	1990	1994
Ciência da Computação	1990	
Engenharia Florestal	1998	2007
Engenharia de Alimentos	2005	2011
Engenharia Industrial Madeireira	2005	-
Engenharia de Produção	2006	-
Engenharia de Petróleo	2006	2011
Engenharia Química	2006	
Engenharia Ambiental	2008	1989*

Fonte: site da Ufes.

\* Nota: segundo o site do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental da Ufes ele começou em 1989, a partir da proposta do Departamento de Hidráulica e Saneamento.

Os primeiros cursos de graduação na área de computação no Espírito Santo surgiram na Ufes no começo dos anos 1990, com Engenharia da Computação e Ciência da Computação. Cabe lembrar que no Brasil o primeiro curso de bacharel em Ciência da Computação foi criado em 1969 na Unicamp.

Na área Florestal, os primeiros cursos de graduação no estado surgiram em 1998 com Engenharia Florestal e em 2005 com Engenharia Industrial Madeireira. Nesse caso existe um descompasso importante entre a demanda do setor produtivo local e a formação de capital humano, visto que a produção de pasta de celulose começou no Espírito Santo em 1972, com a fundação da Aracruz Celulose S/A (atualmente Suzano S/A) no norte do estado. Essa empresa possui capacidade de produção de 2,1 milhões de toneladas e suas operações florestais alcançavam em 2009 os estados do Espírito Santo, Bahia e Minas Gerais, com aproximadamente 279 mil hectares de plantios renováveis de eucalipto (monocultura pura), intercalados com cerca de 154 mil hectares de reservas nativas, dispostos de modo a formar corredores ecológicos,

permitindo a preservação e expansão de espécies da fauna e da flora nas regiões onde atuava, principalmente as regiões de Mata Atlântica.

No Quadro 4 é possível também pontuar uma ausência relevante de graduação na área de Engenharia na Ufes: Engenharia Metalúrgica. Vale lembrar que a produção de produtos siderúrgicos e metalúrgicos teve início no Espírito Santo em 1942 com a criação da Cofavi, atualmente controlado pelo grupo mexicano Simec, e foi substancialmente ampliada em 1983 com o início das atividades da CST, atualmente controlado pelo grupo indiano ArcelorMittal. O primeiro curso nessa área de Engenharia Metalúrgica surgiu no estado somente em 2005 no Ifes.

Nesse caso específico da área de metalurgia uma comparação interessante pode ser feita entre Espírito Santo e Minas Gerais. Conforme foi analisado por Santos e Diniz (2013), o Sistema Setorial de Inovação do setor minero-metalúrgico é o de maior relevância para a economia mineira, que se iniciou com a criação da Escola de Minas (atualmente na Ufop), em 1875. O corpo docente e técnico dessa Escola auxiliou na construção dos altos-fornos da Usina Wigg, inaugurada em 1893, da Companhia Siderúrgica Mineira, em 1917, e da usina denominada Gorceix, em 1925.

A atividade siderúrgica continuou se expandindo em Minas Gerais com a instalação da Companhia Belgo-Mineira, em 1936, e foi ganhando maiores dimensões com a fundação da Aperam South America (Acesita), fundada em 1944, e a Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas), fundada em 1956. A graduação em Engenharia Metalúrgica foi criada em 1957 na Ufop e em 1966 na UFMG, robustecendo ainda mais a formação de capital humano para o setor minero-metalúrgico da economia mineira.

#### **5.4.2 As atividades do Ifes: evolução e desempenho recente**

Além da Ufes, outra instituição que realiza atividades relevantes de ensino, pesquisa e extensão no Espírito Santo é o Ifes. O Ifes é o resultado da união de quatro antigas instituições federais de educação: o Centro Federal de Educação Tecnológica do

Espírito Santo (Cefetes), a Escola Agrotécnica Federal de Alegre, a Escola Agrotécnica Federal de Colatina e a Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa. A história dessas instituições é centenária, sendo a mais antiga delas, o Cefetes, fundado em 1909, durante o governo de Nilo Peçanha, sob o nome de Escola de Aprendizes Artífices do Espírito Santo.

Em dezembro de 2008, o então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei nº 11.892, que criou 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia no país. No Espírito Santo, o Cefetes e as escolas agrotécnicas se integraram em uma estrutura única, o Instituto Federal do Espírito Santo.

O Instituto Federal do Espírito Santo oferece de cursos técnicos ao doutorado e possui mais de 30 mil alunos em seus 25 *campi*, presentes em todas as microrregiões do estado. São 98 cursos técnicos, 66 cursos de graduação, 34 cursos de pós-graduação em nível de especialização e aperfeiçoamento, 12 mestrados e 1 doutorado profissional, além de 49 polos de educação a distância.

Dessa forma, o Ifes tem destaque estadual no ensino médio e profissionalizante, e mais recentemente no ensino superior com cursos de graduação e pós-graduação. Dado a sua capilaridade regional e a oferta de cursos mais direcionados para as atividades produtivas locais, o Ifes cumpre o papel de universidade estadual muito comum em outras UFs, sobretudo as mais desenvolvidas: Minas Gerais tem duas universidades estaduais, Rio de Janeiro tem três, São Paulo tem quatro, Paraná tem sete, Rio Grande do Sul tem uma e Santa Catarina também tem uma universidade estadual.

O Espírito Santo não possui uma universidade estadual nos moldes existentes nas demais UFs. O debate sobre a criação de uma universidade estadual capixaba remonta a 25 de setembro de 2001, quando o governador José Ignácio Ferreira assinou a lei estadual nº 6.770, que criava a Fundação Universidade Estadual do Espírito Santo. A lei ficou cadente de um decreto de implantação, e por isso a Fundação Universidade Estadual do Espírito Santo não foi implantada. Já em 11 de novembro de 2021, pelo decreto estadual nº 5009-R, assinado pelo governador

Renato Casagrande, foi autorizada a instituição da Universidade Aberta Capixaba (UnAC) dentro do Sistema Universidade do Espírito Santo (UniversidES). O sistema de ensino da universidade é na modalidade educação à distância, com a previsão de implantação de polos em todo o estado capixaba.

Ainda sobre o Ifes, esta instituição está desenvolvendo projetos promissores na área de inovação, dentre os quais destacam-se: Agência de Inovação do Ifes (Agifes), Polo de Inovação, Cidade da Inovação e o InovaSerra.

Para atender às demandas estabelecidas pela Lei de Inovação (2004), a resolução do Conselho Diretor do Cefetes n. 21/2008 criou o Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT), com o objetivo de implementar e consolidar a política institucional de estímulo à inovação tecnológica, a proteção da propriedade intelectual e a transferência de tecnologia. A partir da criação do Ifes (2008), o NIT da instituição passou a ser demandado a desempenhar uma série de novas atividades, muito além daquelas definidas pela Lei de Inovação. Começava então a surgir a ideia da Agifes.

Em meados de 2010, o Regimento Geral do Ifes atribuiu à Agência de Inovação o cumprimento da função de NIT e a vinculou à Diretoria de Extensão Tecnológica da Pró-Reitoria de Extensão. Em julho de 2012 foram aprovados pelo Conselho Superior o Regimento da Agifes e a Política de Inovação do Ifes. Esses documentos designavam à Agifes, além das atribuições típicas de NIT (tais como a gestão da propriedade intelectual e da transferência tecnológica), também as atribuições relacionadas à gestão de *habitats* de inovação (tais como incubadora de empreendimentos), de serviços tecnológicos voltados para a inovação, e de mediação de parcerias de cooperação tecnológica com governo e empresas. A Agifes possui 22 cartas patentes concedidas, 108 softwares registrados, 97 empresas incubadas e 13 núcleos incubadores, cujo primeiro foi construído na Unidade Serra em fevereiro de 2008.

O Polo de Inovação realiza projetos de pesquisa e desenvolvimento voltados à inovação. Com a missão de atuar em projetos de pesquisa cooperados com empresas industriais, cumpre um dos objetivos dos Institutos Federais (IF): “realizar pesquisa

aplicada, estimulando o desenvolvimento de soluções tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade”, conforme a Lei 11.892/2008 de criação dos IFs. A iniciativa de criação de um Polo no Ifes começou em 2013, a fim de atender à demanda de inovação industrial tecnológica por meio da pesquisa aplicada no estado. O Polo de Inovação Vitória é uma estrutura do Ifes, conforme a Portaria MEC nº 819/2015.

A Cidade da Inovação foi criada para ser uma plataforma que promova e dinamize soluções transformadoras com a sociedade para o desenvolvimento humano, econômico e sustentável. Isso se dará por meio da articulação do Ifes com outras instituições governamentais, o setor produtivo e a sociedade civil. A sede da Cidade da Inovação está no espaço dos antes denominados Galpões do IBC, no bairro de Jardim da Penha, em Vitória. O local foi cedido para o Ifes em abril de 2021 e atualmente já funcionam nesse endereço o Polo de Inovação e o escritório regional do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). O projeto prevê que os vários parceiros tenham atividades e laboratórios nesse espaço físico, fomentando um ambiente de interação e inovação. Os recursos para a construção de um galpão de cerca de 40 mil metros quadrados vêm da Mobilização Capixaba de Inovação (MCI) e Fapes, e a expectativa é de que a primeira etapa seja realizada até o final de 2024.

Outro importante e promissor projeto em desenvolvimento pelo Ifes é o InovaSerra. Na Serra, município da RMGV, o InovaSerra será um polo de inovação tecnológica criado com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social da região, por meio do fomento à inovação, empreendedorismo e tecnologia. Contando com empresas, universidades, institutos de pesquisa, incubadoras e aceleradoras de startups, formará um ecossistema propício para gerar e desenvolver negócios e soluções inovadoras.

O Decreto nº 5371, de 09 de outubro de 2019 estabeleceu a demarcação do território, conforme Art. 3º (IV - identificando perímetro especial) para a operação do Polo, considerando como seu Marco-Zero o Ifes Campus Serra, em conformidade com o Art. 3º. Sabe-se que, na região onde está a sede do Ifes Campus Serra e a Faculdade

UCL<sup>103</sup>, existe uma concentração de produção acadêmica e de inovação. Nessa mesma proximidade há também presença de hospitais, pequenas e médias empresas inovadoras, o loteamento empresarial Cercado da Pedra e o Senai Serra. Assim, encontrou-se uma grande área de aproximadamente 11 milhões m<sup>2</sup>, com disponibilidade real de implantação de 1 milhão m<sup>2</sup> para ser alvo de ações de fomento específicas de um polo de inovação tecnológica.

#### 5.4.3 Síntese e conclusão

Em síntese, o Espírito Santo tem um atraso relativo no seu desenvolvimento econômico em relação a outras UFs que vem desde o período colonial, e que também se apresenta relevante na área de educação e ciência. A Ufes, por exemplo, foi criada tardiamente comparativamente a estados mais desenvolvidos como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul. Contudo, mesmo em relação a outras universidades criadas posteriormente e em estados menos desenvolvidos, como no caso da UFRN, a Ufes fica atrás em *rankings* universitários nacionais.

Além disso, ainda há uma certa distância entre a academia e o setor produtivo capixaba com a criação de cursos de graduação na área de Engenharia de forma tardia, sendo o caso de Engenharia Metalúrgica, criado apenas em 2008 no Ifes, o mais emblemático. Isso se nota infelizmente também no ensino de pós-graduação, inclusive nas notas da Capes, visto que o Espírito Santo ainda não possui um Programa com nota 7, e os poucos com nota 6 não são voltados para o setor produtivo.

O Ifes, por sua vez, vem se destacando pela capilaridade e por sua presença em todas as microrregiões capixabas. Também se destaca por iniciativas promissoras em termos de PD&I, em que resultados já vêm surgindo, sobretudo com sua incubadora de empresas de base tecnológica e seu NIT (a Agifes). Cabe ressaltar que apesar das

---

<sup>103</sup> Recentemente a UCL foi adquirida pela UVV, vide: [UVV compra Faculdade UCL, na Serra, e vai investir R\\$ 25 milhões \(folhavoria.com.br\)](http://folhavoria.com.br).

iniciativas do Ifes, algumas ainda são mais projeto do que realidade, como o InovaSerra e a Cidade da Inovação.

Cabe dizer também que em todos os estados mais desenvolvidos existe, no mínimo, uma universidade pública estadual com atividades de ensino, pesquisa e extensão, e, no Espírito Santo, esse tipo de instituição não existe nesses moldes, mas apenas no formato de cursos de graduação a distância, e com suas atividades ainda em fase inicial. Na verdade, é o Ifes que tem exercido o papel de universidade pública estadual, ao atuar sempre com a preocupação de oferecer cursos, tanto no ensino médio como no superior, voltados para as atividades produtivas regionais.

Neste sentido, a efetiva implementação de uma universidade estadual, inicialmente com cursos mais voltados para as carências de capacitação do setor produtivo capixaba (principalmente as relacionadas com tecnologia e inovação), pode ser um próximo passo na evolução da incorporação de conhecimento ao que é produzido no Espírito Santo.

Enquanto isso não ocorre, deve ser lembrado o importante papel exercido pelas universidades e centros universitários particulares, como UVV, Faesa e UCL. Bastaria dizer que preenchem um pouco o vazio deixado pela menor atuação de instituições públicas, quando comparado a estados mais desenvolvidos nestas questões.

Concluindo, todos estes fatos mostram que, assim como o Espírito Santo passou por um processo de atraso relativo nas suas atividades produtivas, caracterizado pela industrialização retardatária, isso também se verificou nas atividades de ensino, como os fatos relatados nesta subseção confirmam, impactando a incorporação de conhecimento ao que é aqui produzido. Esse é um processo típico de coevolução, ressaltado pela literatura institucionalista, que no caso sem dúvida contribuiu para os indicadores medianos de CT&I do Espírito Santo verificados ainda atualmente.

## 5.5 INSTITUIÇÕES PARA A ECONOMIA DO CONHECIMENTO NO ESPÍRITO SANTO: O ATRASO RELATIVO NAS ATIVIDADES DE TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

### 5.5.1 O arcabouço institucional atual das atividades de CT&I no Espírito Santo

Após a análise de dados e outras informações sobre educação, ensino superior, pós-graduação, produção científica e tecnológica, PD&I e interação universidade-empresa no Espírito Santo, o objetivo desta seção é apresentar um olhar panorâmico sobre a estratégia de CT&I e a atuação das instituições relevantes no estado voltadas para promoção do desenvolvimento tecnológico e fomento à inovação.

O Quadro 5 sintetiza algumas das principais instituições capixabas de apoio à economia do conhecimento. O papel desempenhado pela Ufes e pelo Ifes já foi abordado na subseção anterior. As demais instituições serão detalhadas na presente Subseção 5.5.1.

Um primeiro ponto a ser analisado é a estratégia de CT&I que o estado adotou nas últimas duas décadas e os resultados alcançados por ela. Cabe lembrar que alguns pesquisadores da economia capixaba no âmbito do NEP-Ufes (1993) e autores como Mota (1997), por exemplo, já mencionavam a importância de uma política científica e tecnológica para a reestruturação industrial do Espírito Santo. Em documento do NEP-Ufes (1993, p. 105) pontuava, no campo da CT&I, que seu objetivo geral deveria ser: “Situar a discussão de ciência e tecnologia enquanto instrumento estratégico para a consecução do desenvolvimento do Espírito Santo [...]”. Contudo, tal tema só começou a ganhar mais relevância na política pública capixaba com a estruturação da Secti e da Fapes em 2004, no primeiro Governo Paulo Hartung, e por isso a análise foca a partir desse período.

O Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025, batizado de “ES 2025”, foi publicado em junho de 2006 e continha metas e projetos para o desenvolvimento do Estado até 2025. Nesse Plano foi reconhecido, a época, que “o sistema de ciência, tecnologia e inovação é incipiente” (ESPÍRITO SANTO, 2006, p. 26). Em função disso, sua visão de futuro para 2025 era que “o Espírito Santo consolidará um setor de

ciência, tecnologia e inovação altamente integrado às empresas, orientando suas ações prioritariamente para as demandas do setor produtivo, de tal forma que este se constituirá em efetivo *locus* da inovação” (ESPÍRITO SANTO, 2006, p. 58). O “ES 2025” continha 18 metas e 93 projetos estruturantes para o horizonte de 2025. Todavia, nenhuma dessas 18 metas e apenas um desses 93 projetos estava diretamente conectado com o tema CT&I.

Quadro 5: Exemplos de instituições de apoio à economia do conhecimento no Espírito Santo

<b>Estrutura</b>	<b>Ano</b>	<b>Objetivos</b>
Ufes	1954	Atividades de ensino, pesquisa e extensão.
Bandes	1969	Financiamento de projetos de investimento do setor produtivo com recursos próprios, repasse de BNDES e repasse de Finep.
Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (Funcitec)	1993	Prover recursos de fomento e apoio à atividade científica e tecnológica do Espírito Santo.
TecVitória	1995	Incubadora de empresas.
Ifes	2008	Atividades de ensino, pesquisa e extensão.
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do Espírito Santo (Secti)	2004	Coordenar as atividades de fomento e apoio à atividade científica e tecnológica.
Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (Fapes)	2004	Executar as atividades de fomento e apoio à atividade científica e tecnológica.
Incubadoras do Ifes	2008	Incubadora de empresas.
Incubadora da Ufes	2014	Incubadora de empresas.
MCI	2018	Ação conjunta de atores locais para criar condições que estimulem a inovação.
Centro de Pesquisa, Inovação e Desenvolvimento (CPID)	2018	Ambiente para o desenvolvimento de pesquisas e parcerias estratégicas, que visa atuar como um espaço de apoio à inovação.
Fundo Soberano do Espírito Santo (Funes)	2019	Garantir uma gestão de longo prazo das receitas provenientes da exploração de óleo e gás natural, sendo que 60% do fundo deve ser destinado ao financiamento do desenvolvimento sustentável.

Fonte: Elaboração própria.

De fato, o mérito das duas primeiras gestões do Governo Paulo Hartung (2003-2006/2007-2010) foi estruturar e colocar em funcionamento um aparato institucional de fomento, apoio e financiamento às atividades de CT&I no Espírito Santo. Embora o Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (Funcitec) – criado com a finalidade de prestar apoio financeiro a programas e projetos para o desenvolvimento científico e tecnológico – tenha sido constituído pela Lei nº 4.778 de 09 de junho de 1993, ele

passou a ser usado de fato como instrumento de política pública em 2005, após a criação da Fapes, em 2004, o que permitiu a operacionalização dos recursos desse fundo.<sup>104</sup>

Os recursos do Funcitec são constituídos da dotação consignada no Orçamento Anual do Estado que corresponde a 0,5% do total do ICMS disponível a cada mês, sendo o total do ICMS mensal arrecadado pelo Estado menos as transferências regulamentares destinadas aos municípios e aos demais fundos fiscais existentes no Estado, ou seja, a Receita Líquida do Estado. Esses recursos são creditados em conta específica no Bandes, a quem cabe sua gestão financeira.

O apoio financeiro a projetos e programas com recursos do Funcitec poderá ser concedido a pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, desde que a proposta seja submetida à Fapes, criada em 2004, e que após análise técnica seja reconhecido o mérito técnico-científico da proposta. Nesse ponto cabe uma observação relevante, qual seja, cerca de onze anos após a constituição do Funcitec é que o governo estadual criou a Fapes, instituição com capacidade de análise e deliberação de projetos e programas de CT&I.

A Fapes tem por finalidade o apoio institucional, financeiro e técnico a programas e a projetos de promoção de natureza científica, tecnológica e de inovação no estado, visando ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentáveis. Ela é uma autarquia criada em 25/06/2004 pela Lei Complementar nº 290, reorganizada pelas Leis Complementares 490/2009, 731/2013, pelo Decreto n. 4105-R/2017, e pela Lei Complementar nº 978, de 4 de outubro de 2021, e é vinculada à Secti.

O Funcitec foi reestruturado pela Lei Complementar Nº 964 publicada em 11 de março de 2021. A reestruturação foi um importante avanço, pois possibilitou utilizar os

---

<sup>104</sup> Antes disso, nota-se apenas, como observado por Pereira (2018, p. 297), ações de apoio à pesquisa e à produção tecnológica que ocorreram em 2000, “[...] quando uma primeira chamada de projetos foi publicada pelo Instituto de Desenvolvimento e Apoio à Pesquisa Jones dos Santos Neves, na época a autarquia responsável pela gestão do Funcitec”.

recursos do fundo também para cobrir despesas de custeio da Fapes, auxiliando na gestão administrativa e financeira do órgão.

De acordo com a legislação atualmente em vigor (Lei Complementar Nº 963, de 10 de março de 2021), os mecanismos de gestão responsáveis pela sistematização da Política Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico são: I) Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia (Sisect), a partir do Plano Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PDCT) e do Funcitec; e II) Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia (Concitec).

O Concitec, juntamente com a Secti, a Fapes e os órgãos públicos e entidades da iniciativa privada que desenvolvem atividades no campo científico e tecnológico, integram o Sisect, responsável por levar a efeito atividades que visem a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico do estado capixaba. Vale dizer também que, para integrar o Sisect, as entidades interessadas devem atender às normas de ingresso definidas pelo Concitec. Villaschi Filho (1999, p. 223) já alertava que “[...] o Concitec (não) cumpriu sua função legal de elaborar uma política científica e tecnológica para o Estado [...]”, dado que, de fato, ele só começou efetivamente a funcionar a partir de 2005.

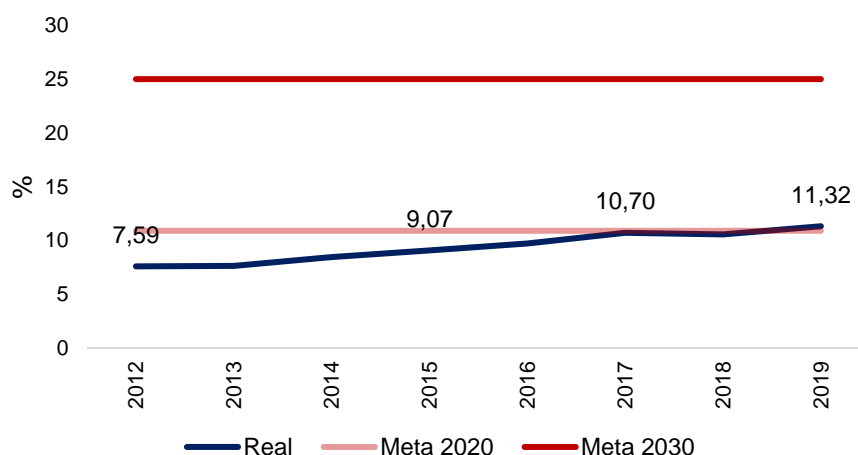
Em dezembro de 2013 o Plano de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo foi atualizado para o horizonte de 2030, o “ES 2030”. Neste Plano, diferente do “ES 2025”, o tema CT&I apareceu de forma mais contundente. Primeiro, com destaque para a inovação como vetor de competitividade: “No campo da ciência, tecnologia e inovação são primordiais os avanços contínuos nos setores tradicionais para agregação de valor às cadeias, bem como o apoio às empresas inovadoras” (ESPÍRITO SANTO, 2013, p. 116).

E, segundo, para efetivar esse apoio, foi identificada a necessidade de ampliação do aparato institucional na área de CT&I: “A necessidade de implantação de bases físicas para o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação, como centros tecnológicos e laboratórios, e produção e difusão do conhecimento é imprescindível para a

articulação sistêmica nos processos de inovação tecnológica” (ESPÍRITO SANTO, 2013, p. 116).

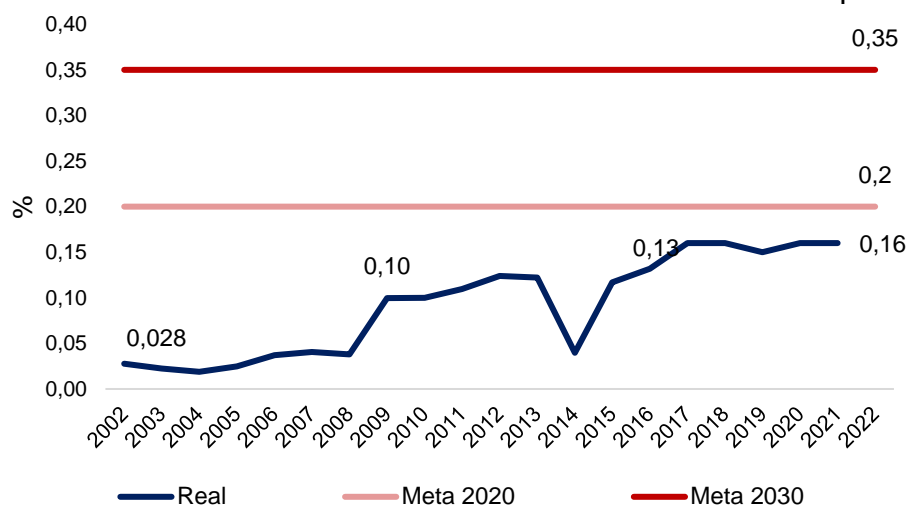
Dessa forma, o “ES 2030” estabeleceu metas para o Espírito Santo, concentrando-se em dois pontos específicos: (i) qualificação da mão de obra por meio da ampliação do acesso ao Ensino Superior e à pós-graduação em áreas tecnológicas; (ii) aumento do investimento (proporcional ao PIB) em CT&I através do alinhamento da política estadual às potencialidades locais e tendências. Segundo o IJSN (2023), a comparação entre metas e resultados aponta para um atingimento parcial das metas. Por um lado, o indicador de qualificação da população superou a meta em mais de 1 ponto percentual em 2020 (Gráfico 29), e, por outro, a proporção de investimento em CT&I relativa ao PIB do Estado, apesar de um crescimento do 60% no período, não foi capaz de atingir sua meta para 2020 (Gráfico 30). Vale ressaltar que durante a década de 2010 houve muitas intempéries nas indústrias extrativas capixabas, conforme visto no Capítulo 3, que eram as principais indústrias às quais se objetivava a criação de centros de pesquisa no Estado.

Gráfico 29 – Percentual da população com Ensino Superior completo no Espírito Santo, 2012-2019



Fonte: PNAD e PNADC – IBGE. Elaboração IJSN (2023).

Gráfico 30 – Investimentos em CT&amp;I relativos ao PIB do Espírito Santo, 2002-2022



Fonte: MCTI/IJSN. Elaboração IJSN (2023).

Ainda com relação à estratégia de CT&I do Espírito Santo, Brunoro Júnior (2022) analisou as atas do Concitec, colegiado com a atribuição de propor diretrizes para a política estadual nessa área, no período de 2005 a 2019, esperando apontarem para a presença de discussões relevantes e proposição de atividades concretas que visam o desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo do Espírito Santo. Porém, segundo o autor, os principais temas das reuniões sugerem uma atuação dispersa e focada demasiadamente em atividades de caráter organizacional/administrativo, com pouco efeito prático sobre a construção de uma política eficiente e duradoura de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação no estado. O autor é categórico: “Quando analisada a atuação do Concitec, percebe-se a clara necessidade de se fazer cumprir seu papel legalmente estabelecido” (BRUNORO JÚNIOR, p. 140), isto é, a situação não mudou muito em relação a 25 anos atrás, quando Villaschi Filho (1999) já alertava que o Concitec não estava cumprindo seu papel de desenhar uma política estadual de ciência, tecnologia e inovação.

Além do funcionamento inadequado do Concitec, Brunoro Junior (2022) também relatou problemas no funcionamento da Secti, entregue à negociação política, com secretários em vários casos oriundos da política partidária e pouco voltados para as áreas de CT&I e, dessa forma, sem cumprir adequadamente a sua função principal: coordenar o SRI capixaba. Outro aspecto relevante sobre a Secti é a quantidade de funcionários não concursados que nela atuam: em consulta ao Portal da

Transparência do Poder Executivo do Espírito Santo, com dados de 30 de abril de 2024, são 515 funcionários ao todo, sendo que apenas 3% são efetivos, visto que a instituição nunca teve concurso público.<sup>105</sup> Esse baixo percentual de funcionários efetivos significa um risco à continuidade de processos e procedimentos nos trabalhos da Secti.

Contudo, neste ponto é importante ressaltar que a Fapes tem funcionado de forma completamente diferente da Secti, cumprindo efetivamente suas funções como previsto na legislação, inclusive com diretores-gerais inteiramente oriundos das áreas de CT&I e corpo técnico estável (embora também sem a realização de concursos públicos). Em consulta ao Portal da Transparência do Poder Executivo do Espírito Santo, com dados de 30 de abril de 2024, a Fapes possui 52 funcionários ao todo, sendo que nenhum deles é efetivo. Nesse caso vale a mesma ponderação feita para a Secti anteriormente: essa ausência de funcionários efetivos significa um risco à continuidade de processos e procedimentos nos trabalhos da Fapes, embora deva-se reconhecer que, pelo fato dela sempre ter ficado fora das negociações político-partidárias nos seus vinte anos de existência, há relativa estabilidade no seu corpo de funcionários, inclusive em funções de gerência e direção.

Disso resulta que a Fapes não tem passado por grandes mudanças ao longo dos governos estaduais e tem executado editais importantes para a CT&I capixaba. Desde 2019, por meio do Decreto nº 4425-R daquele ano, a Fundação passou a ter Diretoria de Inovação, o que permite agilizar seu relacionamento com o setor produtivo capixaba. E vem executando recursos de grande monta, em algumas situações de forma comparável às FAPs mais tradicionais e de estados maiores, como a Fapemig e a Faperj.

Além da estratégia de atuação, outro ponto que deve ser analisado no SRI-ES é sua capacidade de financiar as atividades de apoio e fomento à CT&I. Nesse sentido, Salles e Grassi (2018) analisaram a política pública de CT&I do Governo do Estado Espírito Santo no período 2012-2015, por meio da análise da elaboração e execução

---

<sup>105</sup> Vide: [Servidores Públicos \(transparencia.es.gov.br\)](https://transparencia.es.gov.br).

orçamentária, a partir de dados do Plano Plurianual do referido período. Mostraram que gastos substanciais no período foram realizados com ações voltadas para as áreas de trabalho e educação profissional, que revelam falta de foco da política, além de evidenciarem a forte desproporção do volume de recursos destinados à pesquisa científica em detrimento do setor produtivo, fatos que mostram a necessidade de correções de rumo a respeito de como funciona um maduro sistema de CT&I. Para os autores:

[...] gastos substanciais no período com ações voltadas para as áreas de trabalho e educação profissional revelam, no mínimo, falta de foco da política adotada; a forte desproporção do volume de recursos destinados à pesquisa científica em detrimento do setor produtivo, caracterizando um sistema de CT&I ainda baseado na ideia já ultrapassada de Modelo Linear; e a total ausência de planejamento estratégico e coordenação governamental para as áreas de CT&I, que, juntamente com os fatores anteriores, permitem concluir que, além da necessidade de maior aporte de recursos para as referidas áreas, ainda há um longo caminho a ser percorrido para o Espírito Santo atingir um patamar mais desenvolvido em relação a estas políticas (SALLES; GRASSI, 2018, p. 176).

Isso mostra que a atuação da política tem passado por mutações substanciais nos seus objetivos, pois no período acima cuidava até mesmo da área de trabalho do governo estadual. Depois isso foi revertido, e a questão do aporte de recursos, como será visto, também foi. Mas as deficiências de planejamento estratégico continuam, como também ficará claro. A falta de foco pode ser constatada, por exemplo, com o caso do Programa NossaBolsa, como veremos a seguir.

Nessa linha, a Tabela 25 traz dados da execução financeira do Funcitec, a principal fonte de recursos do governo estadual para financiar e fomentar atividades de CT&I no Espírito Santo, de 2013, primeiro ano em que foi publicado o Relatório de Gestão do fundo, a 2023. De maneira geral, os recursos financeiros executados pelo fundo passaram de R\$ 68,7 milhões, em 2013, para R\$ 161,1 milhões, em 2023, um aumento de 134%. Na parte específica para atividades de CT&I, os recursos executados passaram de R\$ 28,8 milhões para R\$ 123,5 milhões em igual período,

um crescimento de 328%. E na parte do fundo destinado para o Programa NossaBolsa, houve um decréscimo de 5,5% entre 2013 e 2023.<sup>106</sup>

Tabela 25: Execução dos recursos financeiros do Funcitec, 2013-2023 (R\$ milhão, deflacionados pelo IPCA de 2023)

Itens	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CT&I	28,81	33,42	38,42	45,26	37,70	44,64	48,55	47,06	66,18	116,91	123,48
NossaBolsa	39,86	36,89	54,97	42,62	35,00	27,99	27,75	31,78	31,05	38,01	37,65
Total	68,67	70,31	93,39	87,88	72,69	72,63	76,30	78,84	97,23	154,93	161,13

Fonte: Relatórios de Gestão do Funcitec (2013 a 2023). Elaboração própria.

Ao longo desses onze anos, conforme Tabela 25, o Funcitec aplicou pouco mais de R\$ 1 bilhão, sendo 61% para atividades de CT&I e 39% para o Programa NossaBolsa. Vale registrar que entre 2013 e 2020, cerca de 48%, em média, dos recursos do fundo foram destinados ao Programa, caindo para uma média de 27% no período 2021-2023. Sem dúvida a finalidade do Programa NossaBolsa é meritória, mas o governo federal tem o Programa Universidade para Todos (Prouni), criado em 2004, sempre executado pelo MEC e com uma proposta semelhante ao NossaBolsa.<sup>107</sup> O ponto que se destaca nesse caso é a falta de foco no uso de recursos do Funcitec nas atividades de CT&I, já que uma parte razoável dos recursos do fundo tem sido empregada para custear o Programa NossaBolsa. Lembrando que desde o início do Programa ele vem sendo executado pela Fapes, ocupando uma parte considerável dos seus já exíguos recursos humanos, que neste caso poderiam ser voltados mais proveitosamente para as atividades para as quais a Fapes foi criada.

Em síntese, e concluindo sobre o que foi exposto nesta subseção, podemos afirmar que, a partir de 2004, o Espírito Santo passou a ter finalmente um arcabouço

<sup>106</sup> O Programa Nossa Bolsa, criado em 2006, reordenado pela Lei Nº 9.263/2009, alterado pela Lei nº 10.763/2017 e regulamentado pelo Decreto Nº 4181-R, de 12 de dezembro de 2017, é um Programa do Governo Estadual que tem como objetivo conceder bolsas de graduação em instituições de ensino superior privadas para pessoas residentes no Estado do Espírito Santo, que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas também localizadas no estado, cujo Grupo Familiar tenha renda *per capita* de até três salários mínimos.

<sup>107</sup> Prouni é um programa do MEC, criado pelo governo federal em 2004, que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais (50%), em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior. Para concorrer à bolsa integral, o candidato deve comprovar renda familiar bruta mensal de até um salário-mínimo e meio por pessoa. Para a bolsa parcial (50%), a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários-mínimos por pessoa.

institucional para apoio às atividades de CT&I, com a constituição da Fapes e da Secti, e a colocação efetivamente em prática do Funcitec (mesmo com um longo atraso de onze anos), criado anteriormente.

Mas nota-se também nitidamente algumas indecisões na política para estas áreas, como o fato de a Secti ter sido sempre objeto de troca no mercado político, nunca conseguindo cumprir suas determinações legais. É interessante notar que a construção do referido arcabouço faz parte da virada institucional pela qual o Espírito Santo passou a partir de 2003, como verificado no Capítulo 4, mas o caso da Secti evidencia que em nenhum momento entramos em uma autêntica política de Estado, mesmo com toda a continuidade verificada no funcionamento da Fapes. A Secti em nenhum momento exerceu as atividades que a caracterizam legalmente, principalmente as de coordenação do sistema capixaba de CT&I.

No caso da Secti, sempre foi nítido que, além do fato de ser moeda de troca na barganha política, as virtuosas continuidades das políticas públicas verificadas entre os governadores Paulo Hartung e Renato Casagrande em várias políticas (educação, segurança, etc.) infelizmente não se verificaram neste caso, pois cada secretário da Secti que entrava trazia sua equipe, e, ao sair, ocorria sempre completa renovação dos quadros de recursos humanos, e sempre com poucos (ou mesmo raros) casos de especialização dos mesmos nas áreas de CT&I.

### **5.5.2 As oportunidades perdidas pelo Espírito Santo nas áreas de CT&I**

As indecisões quanto ao funcionamento do arcabouço institucional acima expostas, verificadas no caso específico do Espírito Santo, são comuns em outras Unidades da Federação e até mesmo no nível federal, em termos de Brasil.

Mas no caso da economia capixaba, juntamente com o processo relatado acima, foram verificadas algumas oportunidades de virada estrutural na política para as áreas de CT&I que outros estados aproveitaram, e o Espírito Santo, infelizmente, não. Nesta Subseção 5.5.2 será detalhado como ocorreu este processo, e conjecturado sobre

como isso, aliado ao histórico atraso no desenvolvimento das atividades produtivas do Estado e na incorporação de conhecimento ao que é produzido, possivelmente contribuiu para os atuais indicadores medianos nas áreas de CT&I do Espírito Santo.

Neste ponto podemos nos basear no trabalho de Brunoro Júnior (2022), que faz um comparativo interessante entre os Sistemas Regionais de Inovação do Espírito Santo, Pernambuco e Santa Catarina. O autor mostra como estes dois últimos estados, também de tamanho pequeno em termos da economia brasileira, estão à frente do Espírito Santo em vários indicadores de CT&I, como visto anteriormente, e um fator importante que explica seu desempenho melhor reside no funcionamento de instituições voltadas para a tecnologia e inovação como Acate e Fundação Certi<sup>108</sup>, em Santa Catarina, e o Porto Digital<sup>109</sup>, em Pernambuco. São instituições consideradas de excelência nas áreas de CT&I em nível nacional, que, sempre atuando com forte sinergia junto a instituições de ensino como UFSC, em Santa Catarina, e UFPE, em Pernambuco, inclusive com suas áreas de pesquisa voltadas para o setor produtivo e com níveis de excelência, foram importantes para a melhoria institucional e nos indicadores destas políticas públicas nestes estados.

Do ponto de vista institucional, pretendemos mostrar que o estado capixaba ainda não possui nada parecido com o que ocorreu em Santa Catarina e Pernambuco, principalmente no caso de instituições como as acima mencionadas. E, é interessante notar, nesses dois estados, tal como no Espírito Santo, não ocorreu coordenação efetiva de políticas de CT&I, como mostrado também por Brunoro Júnior (2022). Mas, como pretendemos mostrar, oportunidades como as vividas em Santa Catarina e Pernambuco surgiram também no Espírito Santo praticamente na mesma época, em

---

<sup>108</sup> Em 1984 foi criada em Santa Catarina a Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras (Certi), e em 1986 foi criada a Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia (Acate). Essas duas instituições exercem papel fundamental no SRI catarinense até hoje. No caso da Certi, nas áreas de pesquisa (inclusive em PD&I), inovação e estímulo ao empreendedorismo (inclusive com incubadora de empresas e a implementação de parques tecnológicos), e no caso da Acate, também com incubadora de empresas e em várias formas de promoção da conexão entre os agentes locais. Como exemplo da excelência de suas atividades, podemos lembrar o fato de os parques tecnológicos gerenciados pela Fundação Certi e as incubadoras de ambas as instituições serem destaque em nível nacional.

<sup>109</sup> Comentários sobre este parque tecnológico serão apresentados a seguir, ainda nesta subseção.

alguns casos, mas não foram aproveitadas. Pretendemos apresentar algumas delas, e conjecturar sobre o que ocorreu para que não avançassem como no caso de instituições como Certi, Acate e Porto Digital.

Já lembrando que uma dessas oportunidades foi a vinda e a rápida saída da Xerox de terras capixabas, já explicada no Capítulo 4, dentro do contexto institucional da época, voltado para instituições extrativas. Os casos a seguir não entram nesta seara institucionalmente problemática, mas também são significativos em termos de oportunidades perdidas.

#### 5.5.2.1 A contínua ausência de um Parque Tecnológico

Uma lacuna importante no SRI capixaba é a ausência de um parque tecnológico. De acordo com a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec), os Parques Tecnológicos são um complexo produtivo industrial e de serviços de base científico-tecnológica, apresentando caráter formal, concentrado e cooperativo, e agregando empresas cuja produção se baseia em PD&I.

O estudo de Faria *et al.* (2021), patrocinado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), sobre parques tecnológicos no Brasil, apresentou dados interessantes. Em abril de 2021, estavam vinculadas aos 55 parques tecnológicos em operação no Brasil 1.993 empresas e organizações. Esse mesmo estudo mostrou que os estados mais desenvolvidos do Brasil (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul) possuem em alguns casos vários parques tecnológicos em seus SRIs. Até mesmo estados menos desenvolvidos do que o Espírito Santo, como Paraíba e Sergipe, já possuem parques tecnológicos.

No caso capixaba, sabe-se que a Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) tem um projeto de parque tecnológico para a cidade que nunca se concretizou. Segundo livro publicado pela Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV, 2011), o projeto do Parque Tecnológico Metropolitano de Vitória (PTMV) foi idealizado na década de 1990, com movimentos que se articulavam nos meios universitários e empresariais,

no mesmo município. O Parque surgiu com a missão de ser o grande centro articulador da inovação de Vitória e do Espírito Santo. O Plano Diretor Urbano (PDU) municipal de 1994 reservou uma área de 34 hectares, próxima ao aeroporto e à Ufes, para a chamada Zona do Parque Tecnológico (ZPT) de Vitória.

Em 2008, a CDV contratou um estudo de viabilidade técnica e econômica do PTMV. Tal estudo projetava que em até 20 anos o Parque abrigaria 500 empresas em seus 270 mil metros quadrados, empregando até 16 mil pessoas. Os investimentos previstos à época eram de cerca de R\$ 100 milhões (R\$ 235 milhões, a preços de 2023), com geração de R\$ 6,8 bilhões de renda (R\$ 15,9 bilhões, a preços de 2023) para a cidade.

As obras do primeiro prédio do PTMV, o Centro de Inovação, tiveram início apenas em setembro de 2017.<sup>110</sup> Em dezembro de 2020 esse Centro foi inaugurado e a expectativa, à época, era de que as primeiras *startups* lá se instalassem a partir do segundo semestre de 2021.<sup>111</sup> Contudo, isso não se concretizou e a Companhia de Desenvolvimento, Turismo e Inovação de Vitória (CDTIV, antes CDV) passou a funcionar no prédio do Centro de Inovação a partir de abril de 2022.<sup>112</sup>

André Gomyde, ex-Diretor Presidente da CDV, em artigo publicado em janeiro de 2018, alertava sobre os interesses em jogo na construção do PTMV<sup>113</sup>:

Existem interesses dos donos de um pedaço da área, dos moradores do entorno, dos vereadores, da prefeitura. Também dos empresários de tecnologia, dos pesquisadores, dos “startupeiros”, todos interesses legítimos. Porém, nenhum deles pensando de forma integrada – ou pelo menos agindo assim – para o bem da sociedade.

Vale dizer que, em 27/03/2018, a Câmara de Vereadores de Vitória aprovou mudanças no PDU da cidade, sendo que uma das decisões foi de que o Parque Tecnológico de Vitória seria de uso misto, ou seja, seria usado pela área de tecnologia,

---

<sup>110</sup> Vide: [Parque Tecnológico começa a ser construído em Vitória | Espírito Santo | G1 \(globo.com\)](#).

<sup>111</sup> Vide: [A Gazeta | Parque Tecnológico de Vitória: obras do Centro de Inovação são concluídas](#).

<sup>112</sup> Vide: [CDTIV funciona no Centro de Inovação e inicia implantação do Parque Tecnológico – Prefeitura de Vitória \(vitoria.es.gov.br\)](#).

<sup>113</sup> Vide: [Parque Tecnológico de Vitória: teremos retrocesso? \(esbrasil.com.br\)](#).

mas também por comércios, residências e serviços, alterando assim a proposta original da Prefeitura de Vitória que era de uso exclusivo para as atividades de tecnologia e inovação.<sup>114</sup>

Após mais de 30 anos de seu projeto inicial, o impasse com o Parque Tecnológico continua, e não há perspectiva imediata de solução para esta questão. A ideia de Parque Tecnológico é uma concentração geográfica de empresas, sendo um ambiente favorável à inovação tecnológica. Com o uso misto, no mínimo esta ambiência é prejudicada, para não dizer que no limite o pleno funcionamento do parque pode ser inviabilizado. Para piorar a situação, a família proprietária de parte considerável do terreno do parque teve falência da principal empresa do grupo decretada em 2020, o que aumenta ainda mais a incerteza quanto à sua implementação algum dia. Isso afeta diretamente o sistema de inovação local, impactando-o negativamente justamente em uma das últimas áreas disponíveis para investimentos do tipo em todo o município de Vitória.

Enquanto isso, outras cidades do Brasil têm experimentado resultados interessantes com seus parques tecnológicos, como o Porto Digital em Recife, Pernambuco. Criado no ano de 2000, atualmente ele emprega mais de 18 mil pessoas e aglomera 415 empresas, gerando faturamento de R\$ 5,4 bilhões em 2023.<sup>115</sup> Criado em um estado menos desenvolvido do que o Espírito Santo, e um bom tempo depois do início da discussão do parque de Vitória, hoje é responsável por considerável volume de negócios e uma âncora fundamental do SRI de Pernambuco. Inclusive porque atrai negócios de alto conteúdo de conhecimento para a economia local, como empresas do porte da Samsung e da Stellantis.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Vide: [Vereadores aprovam uso misto do Parque Tecnológico de Vitória em votação do PDU | Espírito Santo | G1 \(globo.com\)](#). É curioso o caso de um vereador que nessa audiência do PDU afirmou que era a favor do uso misto do parque tecnológico com residências, pois empresas do Vale do Silício surgiram em garagens residenciais.

<sup>115</sup> Vide: [O ecossistema bilionário do Porto Digital | Economia: Diário de Pernambuco](#).

<sup>116</sup> Vide: [Conheça o Porto Digital de Recife, um dos principais parques de tecnologia e inovação do Brasil | Hubs de Inovação | Época NEGÓCIOS \(globo.com\)](#).

Por fim, não é difícil concluir que a contínua ausência de um parque tecnológico constitui-se no maior gargalo atual do SRI capixaba, ao dificultar a atração de grandes empresas de base tecnológica de fora do estado, e mesmo a conexão entre as daqui, e entre elas e outros agentes locais, como os voltados para capacitação de recursos humanos.

Neste ponto, é interessante notar como o Espírito Santo possui mecanismos de atração de grandes empresas, como Compete-ES, Invest-ES etc., mas não consegue atrair grandes empresas especificamente de base tecnológica, como estados como Pernambuco e Santa Catarina têm conseguido, o que reforça ainda mais o atraso relativo da economia capixaba nas questões de CT&I.

Com o fracasso da tentativa de implantação do parque de Vitória, restou ao Espírito Santo, quanto a esta importante questão, a promessa de que seu primeiro parque tecnológico seja o InovaSerra, conforme visto na Subseção 5.5.1. Resta saber quando estará em pleno funcionamento.

#### 5.5.2.2 O pioneirismo da TecVitória e sua dificuldade em se manter funcionando

Um componente importante do SRI do Espírito Santo são as incubadoras de empresas. No Espírito Santo, as principais incubadoras são três: TecVitória, a incubadora em rede do Ifes e a incubadora da Ufes. As incubadoras do Ifes e da Ufes já foram abordadas na Subseção 5.5.1, mas cabe uma breve apresentação da TecVitória, a primeira incubadora de empresas de base tecnológica do estado.

Em 1995, a articulação dos agentes da hélice tripla capixaba culminou na criação da TecVitória, tendo como fundadores a Ufes, a Secretaria de Estado do Planejamento, a Findes, o Sebrae-ES, o Bandes, o Geres, a PMV, por meio da CDV (atual CDTIV), o IEL-ES e a Empresa Parque Tecnológico (EPT). A TecVitória utiliza um local cedido pela Ufes e está localizada em uma construção de 1.100 m<sup>2</sup>, localizada no município de Vitória.

A incubadora, segundo Freitas (2018), passou um período com dificuldades financeiras, sobretudo a partir de 2015, quando a PMV cortou o convênio que tinha com ela por conta da crise econômica daquele momento, que afetou negativamente a sua arrecadação.

De acordo com o Relatório de Gestão 2022-2023 da TecVitória, ela iniciou o ano de 2022 tendo apenas o Sebrae-ES como mantenedor. A estratégia de retomada das atividades e reativação de parcerias estratégicas resultou na incorporação de novos mantenedores e associados. A Aderes se tornou mantenedora da incubadora por meio do Termo de Colaboração 11/2022, ao passo que a parceria histórica com a CDTIV foi reativada. Ademais, as empresas Gama Ensino e Tecmaran também passaram a ser membros associados da incubadora.

Os principais resultados apontados no Relatório de Gestão 2023 da TecVitória são:

- Redução da dívida de R\$ 373 mil para R\$ 12 mil;
- R\$ 3,3 milhões captados em editais, contribuição social e receita operacional;
- 130 projetos inovadores atendidos;
- Elaboração do manual Cerne I e II, com a primeira fase de implementação do Cerne iniciada.

Ao longo dos seus quase trinta anos de história, a TecVitória tem *cases* interessantes e um deles é o PicPay.<sup>117</sup> É uma fintech que oferece serviços financeiros para pessoas físicas e para pessoas jurídicas, fundada em 2012 em Vitória. Atualmente possui mais de 34 milhões de usuários ativos, atende mais de 10 milhões de estabelecimentos, e possui mais de 3.600 colaboradores em São Paulo e em Vitória. Seus acionistas são J&F Investimentos, Mavericks Participações e Banco Original.

Contudo, a TecVitória já participou de muitos editais de nível nacional, conseguindo recursos, e mesmo assim sempre teve dificuldades de se manter funcionando, com exceção da época em que era apoiada financeiramente pela Prefeitura de Vitória. Pelo

---

<sup>117</sup> Vide: [Conheça mais sobre PicPay: Nossa missão, visão e valores.](#)

tempo de vida que já tem, já era para haver no âmbito do SRI uma solução para a efetiva continuidade das atividades de sua principal incubadora de empresas.

#### 5.5.2.3 O pioneirismo do Facitec em Vitória e suas limitações

A cidade de Vitória constituiu, no início dos anos 1990, o seu sistema municipal de ciência e tecnologia, revelando uma medida pioneira em termos de Brasil como um todo. Segundo Martinelli (2014, p. 54), “O primeiro município a configurar um sistema próprio (de CT&I) foi o município de Vitória (ES), em 1991”.

De acordo com lei específica, a prefeitura municipal passaria a promover o desenvolvimento científico e tecnológico por meio da criação do Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia (CMCT) e pela instituição do Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia no Município de Vitória (Facitec). O Facitec seria capitalizado por uma dotação mensal de recursos na ordem de 6,0% dos recursos transferidos pelo Governo do Estado do Espírito Santo ao município de Vitória como título de quota-parte do ICMS.

Apesar de os repasses ficarem abaixo do que determina a Lei e da não elaboração de uma política científica e tecnológica para o município, como determinam as leis que regulamentam o CMCT e o Facitec, a Prefeitura Municipal de Vitória desenvolveu algumas ações no sentido de aplicação dos recursos em CT&I a partir de 1993.<sup>118</sup> O Facitec financia projetos de pesquisa, promoção de eventos de divulgação técnico-científico, projetos de base tecnológica e sobretudo bolsas de pós-graduação, segundo consta no Relatório de Gestão 2021 do fundo, o último encontrado no site da CDTIV.

---

<sup>118</sup> O regimento interno do CMCT atribui como primeira competência do Conselho elaborar a política municipal de ciência e tecnologia. A lei municipal nº 3.763/91 e a portaria 003/92, que regulamentam o regimento interno, dispõem que compete ao CMCT “elaborar os orçamentos e os Planos Plurianuais de Ciência e Tecnologia, nos quais estão fixadas as diretrizes e prioridades que nortearão as aplicações dos recursos do Facitec”.

Atualmente, segundo o site da CDTIV, o Facitec tem destinado recursos para o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC Jr.) em âmbito municipal.<sup>119</sup> O PIBIC Jr. disponibiliza bolsas para desenvolvimento de projetos voltados à criação de soluções para o município de Vitória/ES. Alunos e Professores da rede municipal de ensino de Vitória/ES podem concorrer a estas bolsas.

Podemos considerar que a criação e atuação do Facitec, da forma como se deu, foi mais uma oportunidade perdida no âmbito da economia capixaba, pois o referido fundo, apesar do pioneirismo em nível nacional, em nenhum momento mostrou atuação consistente junto ao setor produtivo da capital capixaba, funcionando mais como uma instituição auxiliar à Fapes na concessão de bolsas de estudo, neste caso, voltadas para interessados matriculados em instituições de ensino do município de Vitória.

Isso em um momento em que se constata, há muitos anos, a necessidade de diversificação produtiva da capital do estado, cada vez mais sem espaço para desenvolvimento de atividades industriais, considerada como tendendo a ser mero “corredor” de passagem para outros municípios da Grande Vitória, principalmente após o fracasso na instalação do Parque Tecnológico.

#### 5.5.2.4 Síntese e conclusão

Como tinha sido mostrado na Subseção 5.5.1, houve um movimento importante no apoio e fomento às atividades de CT&I no Espírito Santo nos últimos 20 anos, a partir da criação da Fapes e da Secti, e do pleno funcionamento do Funcitec. Mas, infelizmente, isso não impediu que o Espírito Santo perdesse várias oportunidades de alavancar o SRI local, tanto quando se criou ou quando se tentou criar instituições, como também em tentativas de fazer crescer instituições que tinham sido criadas anteriormente.

---

<sup>119</sup> Vide: [O que é PIBIC Jr. – CDTIV](#).

Oportunidades perdidas, como a vinda e rápida saída da Xerox de Vitória; o PTMV, cujo projeto nunca se concretizou após 30 anos de debates, sendo o grande gargalo do SRI, principalmente quanto à necessária atração de maiores investimentos por parte de empresas de base tecnológica que gostariam de se instalar no Espírito Santo; a atuação da TecVitória, que apesar de ter incubado empresas de renome nacional como o PicPay, só recentemente conseguiu se equilibrar financeiramente; e a atuação do Facitec em Vitória, que, apesar da iniciativa pioneira, não se mostrou decisivo para mudar o panorama das atividades de CT&I da capital capixaba.

Como visto, todos estes fracassos ocorriam em alguns casos ao mesmo tempo de iniciativas de sucesso em outros estados, como em Santa Catarina (Acate e Certi) e Pernambuco (Porto Digital), dois estados também pequenos, o que ressalta o atraso relativo do Espírito Santo em tecnologia e inovação, inclusive em termos institucionais.

Cabe conjecturar (inclusive para pesquisas futuras sobre o grau de coevolução destas atividades e reforço mútuo para que avanços consideráveis nestas atividades não acontecessem) possíveis motivos para que essas tentativas não fossem bem-sucedidas como nos casos mencionados. Podemos lembrar da estrutura produtiva do estado, de indústria retardatária e marcada pela produção de *commodities*, de baixo conteúdo tecnológico; a baixa produção de conhecimento, e, mais ainda, a baixa conexão com o setor produtivo (o que sem dúvida não ocorreu nos casos de Santa Catarina e Pernambuco); e, mais recentemente, dos problemas em instituições como a Secti, de coordenação das atividades.

Tudo isso, sem dúvida, contribuiu para que as oportunidades que apareceram não fossem aproveitadas, resultando no estado atual dos indicadores de CT&I do Espírito Santo, de nível mediano quando comparado a outras Unidades da Federação. E em um sistema de inovação que ainda possui características de um SRI “rarefeito”, segundo a tipologia de Asheim *et al.* (2019), e “imaturo”, na concepção de Albuquerque (2003), vista no Capítulo 2.

### 5.5.3 Fatos recentes no SRI do Espírito Santo: virada institucional em vista?

Apesar do arcabouço institucional instalado a partir de 2004 não ter representado a virada definitiva rumo à excelência nos indicadores de CT&I do Espírito Santo, fato para o qual contribuiu também a perda de oportunidades importantes de desenvolvimento do SRI local, alguns fatos relevantes ocorridos nos últimos anos mostram que há perspectivas de melhorias em várias questões relevantes do SRI capixaba, que, se tiverem continuidade e busca pela excelência, indicam que uma virada institucional pode ocorrer em algum momento futuro.

Medidas recentes como o aumento substancial das fontes de financiamento da CT&I no Espírito Santo, juntamente com a fundação da Mobilização Capixaba pela Inovação (MCI) e o início do funcionamento do Centro de Pesquisa, Inovação e Desenvolvimento (CPID), revelam que algo tem acontecido em termos institucionais, que, se ainda não significa o amadurecimento pleno do SRI, já indicam possibilidades de avanços para os próximos anos.

Antes de detalhar estas iniciativas, podemos identificar pelo menos dois fatos que contribuíram para acelerar estes movimentos, que podem significar uma virada institucional, mesmo que não de grandes proporções:

- No âmbito privado, a transformação de um restaurante giratório em cima do prédio da Findes em um *hub* de inovação, o FindesLab, fato ocorrido em 2019, sob a gestão de Leonardo de Castro. Isso significou uma grande mudança de visão sobre inovação na própria Findes, acelerando a partir daí vários processos sobre o tema nesta instituição, mas, mais importante, ao estimular a inovação aberta entre as grandes empresas do estado e o mundo das startups, o *hub* FindesLab contribuiu decisivamente para o aumento da conexão entre os agentes locais.
- No âmbito público, a execução do Programa Sinapse da Inovação, na Fapes, no ano de 2017, na época em que esta instituição era presidida por José Antônio Buffon. Criado pela Fundação Certi, o Espírito Santo foi o terceiro estado a executar o Programa no Brasil (depois de Santa Catarina e

Amazonas), que depois seria nacionalizado pelo Governo Federal sob o nome de Programa Centelha. O interessante é que a execução do referido Programa exigia a ampla divulgação e articulação entre instituições governamentais, privadas e educacionais, e isso foi feito de forma bastante meticulosa, o que contribuiu decisivamente tanto para se reforçar fortemente a área de inovação da Fapes, como também para o aumento no nível de conexão dos atores do SRI capixaba.

Não resta dúvida de que eventos como estes foram decisivos para a mudança de patamar na articulação entre os atores, e isso se desdobrou em iniciativas como as seguintes, que, para se efetivarem, necessitam de ainda maior grau de conexão entre os membros do SRI local, podendo contribuir para a desejada virada institucional nas políticas de CT&I do Espírito Santo em algum momento do futuro:

#### 5.5.3.1 Aumento das fontes de financiamento à CT&I no Espírito Santo

Vale destacar que os recursos executados pelo Funcitec, na parte pertinente às atividades de CT&I, tiveram aumento expressivo a partir de 2021: o montante aplicado em 2023 foi 162% superior ao aplicado em 2020. A explicação disso está na constituição, em agosto de 2018, da MCI, ação que nasceu de parceria e articulação de representantes do setor produtivo (Arcelormittal, Vale, Suzano e Sistema Findes), Governo do Estado e representantes da academia (Ufes, Ifes e UVV), que deve direcionar e impulsionar as diversas ações de inovação que ocorrem no ecossistema local. Como resultado da articulação da MCI, foi criado, junto ao governo do Estado, um Fundo de Inovação visando fomentar as demandas voltadas para estas atividades do setor produtivo, batizado de Funcitec/MCI.

A base legal que origina os recursos do Funcitec/MCI é a lei estadual nº 10.851 de 4 de junho de 2018. Ela estabelece que 5% da fruição de incentivos e benefícios fiscais do Invest-ES e do Compete-ES deve ser declarado e recolhido ao referido fundo, posteriormente alterada para 3,5% pela lei estadual nº 11.148 de 10 de julho de 2020.

O decreto nº 4.283- R, de 10 de julho de 2018, regulamentou a aplicação desses recursos, que devem ser depositados no Funcitec, em subconta específica denominada Funcitec/MCI, e utilizados em medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. O decreto ainda prevê que, do total de recursos destinados ao Funcitec/MCI, serão aplicados, no mínimo, 50%, na modalidade de subvenção econômica, em projetos de inovação no setor produtivo.

Do ponto de vista da sua governança, ficou constituído, no âmbito da Fapes, o Comitê Diretivo do Funcitec/MCI, de caráter consultivo e deliberativo, a quem competem as decisões relativas à administração geral, programas e projetos do referido fundo. Esse comitê é presidido pelo titular da Secti e é composto por representantes do setor produtivo, academia e governo estadual.

Conforme o Relatório de Gestão do Funcitec referente ao ano de 2018, a subconta MCI teve aporte de R\$ 16,8 milhões naquele ano. A partir de 2019 os recursos dessa subconta começaram a ser aplicados em projetos de CT&I e até 2023 isso representou um montante de quase R\$ 53 milhões investidos. Já o Relatório de Gestão do Funcitec referente ao ano de 2023 mostrou que o Funcitec/MCI findou aquele exercício com pouco mais de R\$ 104 milhões de saldo, isto é, nem todos os recursos disponíveis estão sendo aplicados em projetos de CT&I para o setor produtivo capixaba.

Outra ação importante quanto ao provimento de recursos financeiros para o SRI capixaba foi a criação do Funeses. O Funeses foi criado pela Lei Complementar nº 914, de 17 de junho de 2019, com o objetivo de garantir uma gestão responsável e de longo prazo das receitas provenientes da exploração dos recursos de petróleo e gás natural do Estado, beneficiando as gerações atuais e futuras.

Atualmente, o fundo conta com saldo de quase R\$ 1,5 bilhão, e a sua principal fonte de recursos são as receitas provenientes de *royalties* e participações especiais de petróleo e gás natural no Estado.<sup>120</sup> Assim, o Conselho Gestor do Fundo Soberano

---

<sup>120</sup> Vide site do Funeses: [FUNSES - Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo](#).

(Cogef) define, para cada exercício, os percentuais a serem aplicados às receitas, obedecendo aos seguintes critérios:

- Mínimo de 40% dos valores de *royalties* recebidos nos termos do art. 49 da Lei nº 9.478, de 1997;
- Mínimo de 15% dos valores de participação especial recebidos nos termos do art. 50 da Lei nº 9.478, de 1997.

Esse fundo é vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento (Sedes), na concepção de negócios, e à Secretaria da Fazenda (Sefaz), nas perspectivas administrativa, financeira e contábil, e concentra-se em duas vertentes:

- I. Atribuição do Bandes: promover o desenvolvimento econômico sustentável do Estado, por meio de uma política de investimentos estratégicos, com capacidade de criar infraestrutura econômica e estimular o desenvolvimento de um ambiente propício à atração de cadeias produtivas e oportunidades de investimentos, de forma a intensificar o crescimento da economia estadual, o desenvolvimento regional, o incentivo à inovação e à sustentabilidade. Segundo a legislação do Funeses isso corresponde a 60% dos seus recursos.
- II. Atribuição do Banestes: proteger a economia capixaba da volatilidade das receitas do petróleo e gás natural, servindo como reserva financeira e como plano de poupança de longo prazo, a fim de mitigar possíveis riscos e auxiliar a condução da política fiscal do Estado em períodos anticíclicos. Segundo a legislação do Funeses isso corresponde a 40% dos seus recursos.

A partir dos recursos do fundo e com a coordenação do Bandes, foi criado o FIP-Funeses 1, em 2022, com dotação de R\$ 250 milhões. O objetivo do FIP-Funeses 1 é fomentar o ecossistema de *startups* e a comunidade empreendedora do Estado do Espírito Santo. O capital investido pelo fundo deverá ser destinado a projetos com um desses três critérios: ser uma empresa criada no estado; ou empresa que tenha ou venha a ter investimentos no estado; ou empresa com sede fiscal no estado. As suas principais metas são: acelerar digitalmente até 500 empresas em 10 anos; acelerar com investimento até 50 empresas em 5 anos; realizar até 30 investimentos em empresas, por todos os estágios da jornada de desenvolvimento, em 5 anos. Como

essa ação do FIP-Funes 1 ainda está em curso, não é possível avaliar seus impactos, embora seja promissora.

Ainda do ponto de vista de recursos financeiros para financiar as atividades de CT&I no SRI capixaba, vale ressaltar que o Bandes dispõe de recursos próprios e de repasse de instituições federais como BNDES e Finep. Em seu Relatório de Administração referente ao ano de 2023, o Bandes financiou quase R\$ 70 milhões em projetos de inovação com repasse de recursos da Finep.

Outra forma de se avaliar como o governo do Espírito Santo aumentou seus investimentos em CT&I é comparando com outros estados mais desenvolvidos, como São Paulo e Santa Catarina, e menos desenvolvidos, como Pernambuco. Nessa linha, o Gráfico 31 mostra a proporção de despesas empenhadas com ciência e tecnologia (que sustentam as despesas de custeio e de capital de atividades das Secretarias Estaduais de Ciência e Tecnologia e Fundações de Amparo à Pesquisa, dentre outras correlatas, presentes na estrutura administrativa dos quatro estados analisados) em relação às despesas orçamentárias empenhadas desses quatro estados entre 2002, primeiro ano com dado disponível, e 2022, último ano com dado disponível.<sup>121</sup>

São Paulo começou a série, em 2002, com 1% de suas despesas orçamentárias destinadas para ciência e tecnologia, o maior percentual dos vinte e um anos analisados no Gráfico 31. O estado mais desenvolvido do país encerra a série, em 2022, com 0,5% das despesas orçamentárias para ciência e tecnologia e uma média de 0,7% ao longo do período 2002-2022.

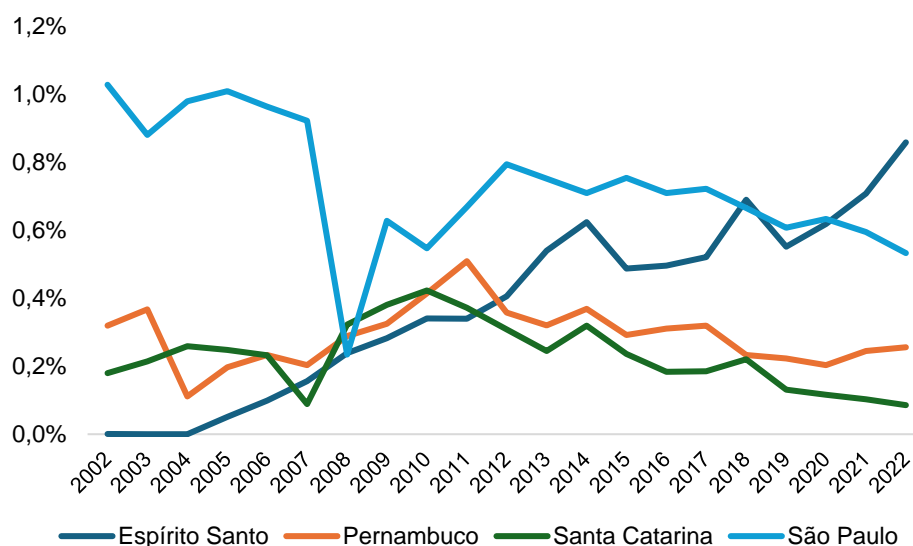
Já Pernambuco e Santa Catarina começaram a série com percentuais de investimento em CT&I inferiores a São Paulo, mas superiores ao Espírito Santo. Contudo, o percentual de Pernambuco não passou de 0,5%, em 2011, e o de Santa Catarina não passou de 0,4%, em 2010. A média de investimentos em CT&I desses dois estados

---

<sup>121</sup> A despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. Trata-se, basicamente, do total de dispêndio realizado pelo estado.

ao longo de 2002-2022 foi de 0,3% para Pernambuco e 0,2% para Santa Catarina, bem abaixo dos 0,7% de São Paulo.

Gráfico 31 – Proporção de despesas com ciência, tecnologia e inovação em relação às despesas orçamentárias para ES e UFs selecionadas, 2002-2022



Fonte: Ipeadata (2024). Elaboração própria.

O Espírito Santo, por sua vez, aplicou 0% de suas despesas orçamentárias com CT&I em 2002, 2003 e 2004. A partir de 2005, com a Secti e a Fapes em funcionamento, o estado capixaba começou a destinar recursos para CT&I, alcançando 0,6% em 2014, com uma redução em 2015, 2016 e 2017, em função do ajuste fiscal feito pelo governo estadual à época. Mas que voltou a subir em 2018 e encerrou a série com 0,9% em 2022, o maior percentual atingido pelo estado, e superior ao praticado por São Paulo.

De forma geral, esses dados mostram que desde 2012 o Espírito Santo vem proporcionalmente investindo mais em CT&I do que Pernambuco e Santa Catarina e mais do que São Paulo desde 2021. Em 2004, há duas décadas, as principais instituições estaduais de apoio a essa área (Secti, Fapes e Funcitec) foram estruturadas e colocadas em funcionamento no estado capixaba. Contudo, como foi visto em subseção anterior, a partir do conjunto de dados apresentados, o estado capixaba ainda está relativamente atrasado em termos de CT&I frente a outras UFs,

e a explicação para isso, pelo menos a partir das medidas recentes acima apresentadas, não estará mais na ausência de recursos, pelo contrário.<sup>122</sup>

Estes avanços são consideráveis, e permitem concluir que um grande gargalo da economia capixaba, a ausência de fontes diferenciadas de financiamento, e os poucos recursos destinados ao Funcitec, começaram a ser superados de forma consistente. Isso inclusive se refletiu no aumento considerável da capacidade de atuação da Fapes, que vem executando recursos em alguns anos de forma comparável às maiores Fundações estaduais de apoio à CT&I, como já mostrado.<sup>123</sup>

#### 5.5.3.2 O surgimento da MCI como alternativa de coordenação das atividades do SRI

Outra importante instituição de apoio às atividades de CT&I no Espírito Santo é a MCI, criada em agosto de 2018. Trata-se de uma ação conjunta e alinhada de atores locais com a finalidade de criar condições capazes de estimular a inovação no estado e contribuir para o advento de um novo ciclo econômico e de prosperidade para a sociedade capixaba. O movimento é coordenado pela Findes, e fruto da parceria e articulação de representantes do Setor Produtivo, do Governo do Estado, da Academia e outras Instituições. Juntos e tendo por base o desenvolvimento de método, competência e recursos, os atores agem no sentido de direcionar e impulsionar ações de inovação que ocorrem no ecossistema capixaba.

No que se refere ao papel de cada um dos setores que integram a MCI, foram assumidos compromissos individuais tendo em vista o propósito coletivo de estimular a inovação e contribuir para o desenvolvimento do Espírito Santo. Neste sentido, o Setor Produtivo se compromete a ampliar os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação no estado; o Governo estadual, a melhorar o ambiente

---

<sup>122</sup> O importante daqui em diante é a qualidade da aplicação desses recursos, vide: [Espírito Santo: qual a nossa ambição na inovação? | A Gazeta](#).

<sup>123</sup> Comparando os dados orçamentários de 2024 da Fapes, presentes na Tabela 11, com os investimentos anunciados pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação de Santa Catarina (Fapesc), por exemplo, os valores não são muito distantes. Vide: [Entrevista: Fapesc espera investir cerca de R\\$ 200 milhões em fomento a pesquisa e inovação em SC em 2024 - SC Inova](#).

de negócios, realizar investimentos em projetos e empresas inovadoras visando apoiar o desenvolvimento de pessoas e empresas; a Academia, a buscar a ampliação da produção científica, de registros, de pesquisa aplicada e do número de pessoas capacitadas para inovar; enquanto as outras Instituições se empenharão na disseminação do empreendedorismo e da cultura de inovação, articulando o setor produtivo e a sociedade.

A MCI estabeleceu três metas norteadoras para o período 2020/2030:

- 1) Posicionar o Espírito Santo entre os cinco estados brasileiros mais inovadores do Brasil, sendo que em 2020 o estado ocupava a 13ª posição nacional, de acordo com o pilar Inovação do *Ranking* de Competitividade dos Estados;
- 2) Ampliar o número de empresas inovadoras no estado, alcançando a marca de 1000 *startups*, dado que o estado possuía 132 empresas do tipo em 2020, de acordo com a ABStartups (2020);
- 3) Alcançar a marca de 20% de empresas baseadas em tecnologia e inovação entre as 200 maiores empresas do Estado, sendo que em 2019 esta marca era de 3%, de acordo com o Anuário IEL 200 Maiores e Melhores Empresas no Espírito Santo edição 2020 (MCI, 2022).

Tendo em vista as metas ambiciosas acima descritas, deve-se destacar que diversas ações visando o desenvolvimento do ecossistema capixaba têm sido capitaneadas no âmbito da MCI, em que merecem menção especial:

- o FindesLab, espaço para estímulo e desenvolvimento de inovação da indústria capixaba (*hub* de inovação), instalado pela Findes no topo de sua sede, em Vitória;
- o Programa Centelha (sucessor do Sinapse da Inovação), que busca estimular a criação de empreendimentos inovadores e propagar a cultura empreendedora no Espírito Santo através de capacitações e recursos financeiros;
- Programa Ino.VC (ArcelorMittal), laboratório de inovação digital para o segmento de aços planos que reúne colaboradores, *startups*, comunidade acadêmica e outros agentes do ecossistema;

- ES+Criativo, programa da Secretaria de Estado de Cultura do Espírito Santo (Secult) que visa valorizar a criatividade, o capital intelectual e o valor simbólico-cultural do Espírito Santo.

Sobre as metas para *startups* da MCI, há algum tempo se diz no Espírito Santo que as *startups* capixabas de grande sucesso nacional são apenas duas, o PicPay e a Wine, apesar do esforço recente a partir de programas como o Centelha e o FIP-Funeses 1. Dado o volume de recursos investidos recentemente, em breve podem surgir outras *startups* de relevância nacional, mas é no mínimo problemático centrar a parte mais visível do planejamento estratégico da MCI sobre inovação apenas na criação e desenvolvimento de *startups*, o que pode revelar uma visão limitada sobre as atividades de inovação em um espaço geográfico, que vão muito além da criação deste tipo de empresa.

Cabe ressaltar que essa iniciativa da criação da MCI é interessante e preenche, de certo modo, a lacuna de propor diretrizes e metas para a CT&I capixaba que deveria ser do Concitec, que não tem funcionado a contento, como visto. Porém, considera-se nesta tese que o processo de elaboração do planejamento estratégico por parte da instituição precisa ser aperfeiçoado. Isso porque as próprias metas do referido planejamento, relacionadas por enquanto apenas com atividades de inovação (e, dentro destas, ainda muito voltadas somente ao mundo das *startups*) e revelando a completa ausência de metas para o desenvolvimento da ciência capixaba, revelam que sua atuação em termos de implementar melhorias no SRI capixaba ainda tem que passar por avanços, em busca de uma visão mais sistêmica que a própria natureza das atividades de CT&I como um todo exigem, como visto no Capítulo 2.

### 5.5.3.3 Perspectivas a partir do início das atividades do CPID

Outra instituição que compõe a estrutura capixaba de apoio e fomento à CT&I é o Centro de Pesquisa, Inovação e Desenvolvimento (CPID).<sup>124</sup> Ele é fruto de uma

---

<sup>124</sup> Vide: [SECTI - Centro de Pesquisa, Inovação e Desenvolvimento \(Cpid\)](#).

parceria entre a Finep, o MCTI, o Governo do Estado, por meio da Secti, a Fapes, o Iema, o Ifes e a Ufes. Um investimento de mais de R\$ 27 milhões.

O CPID é um ambiente para o desenvolvimento de pesquisas e parcerias estratégicas que visa a atuar como um espaço de apoio à inovação, para as comunidades científica e empresarial capixabas. O Centro, inaugurado no dia 05 de julho de 2018, possui um total de área construída de 3.664 m<sup>2</sup>, em um terreno de 16.442 m<sup>2</sup>, localizado em Jardim América, no município de Cariacica.

A estrutura do CPID conta com uma área administrativa e com uma área técnica, onde foram implantados sete laboratórios para a realização de pesquisas científicas e projetos de desenvolvimento tecnológico. Atualmente, são desenvolvidos treze projetos de pesquisa, envolvendo mestrandos, doutorandos e professores da Ufes e do Ifes.

O fato mais importante é que a implementação do CPID significa a eliminação de mais um grande gargalo do SRI capixaba, a ausência de uma instituição de porte relevante para exercer atividades como as voltadas para Tecnologias Industriais Básicas (TIB), e que pode no futuro cumprir papel parecido com o do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), de São Paulo.

Como a instalação deste importante equipamento para a CT&I do Espírito Santo é relativamente recente, ainda é cedo para se avaliar os resultados obtidos, principalmente se ele já tem interagido efetivamente com o setor produtivo local, aumentando a conexão entre os agentes e auxiliando na resolução de problemas tecnológicos da indústria local, que evitaria assim ter que recorrer a instituições do mesmo tipo de outros estados.

Mas o longo processo de instalação da unidade, financiada com recursos da Finep, cujo projeto surgiu no início do segundo mandato do Governador Paulo Hartung e só foi vir a ser inaugurado em 2018, evidenciam problemas e indecisões desde sua concepção inicial, que se refletem ainda em questões cruciais como no tipo de

governança que deve ser estabelecido para a instituição, revelando mais uma vez a relativa imaturidade do SRI local.

#### 5.5.4.4 Síntese e conclusão

Esta subseção da tese buscou mostrar que nos últimos anos surgiram vários fatos que evidenciam uma possibilidade futura mais concreta de virada institucional rumo a um SRI capixaba mais desenvolvido, mais completo e com atores mais conectados.

Isso porque, a partir de fatos como a criação do FindesLab e a implementação do Programa Sinapse da Inovação, nota-se aumento de conexão dos agentes que levou à minimização de um gargalo histórico do SRI capixaba, a falta de recursos financeiros para as atividades de CT&I locais, a partir de iniciativas como a criação do MCI/Funcitec e do Funeses. Esse movimento também proporcionou a criação da própria MCI, significando uma importante tentativa de coordenação das atividades do SRI, após o Concitec ter se mostrado completamente inoperante para tal.

Porém, apesar das iniciativas serem relativamente recentes, e demandarem tempo para apresentarem resultados consistentes (é o caso do grande investimento financeiro que está sendo feito na criação de novas empresas de base tecnológica, por exemplo), fatores como a pouca visão sistêmica da MCI, pautada em uma visão muito restrita de inovação, mais voltada para o mundo das startups, e com nenhuma meta para as áreas científicas, mostram que ainda há um certo caminho a percorrer em busca de tornar o SRI mais completo, melhor coordenado e com maiores conexões entre os seus atores.

Se é verdade que a própria conexão entre os agentes tem aumentado, como evidenciam o surgimento de vários grupos de conexão (como o IlhaValley e o Vale da Moqueca), e a proliferação de novos *habitats* de inovação (como é o caso do surgimento de *hubs* como o próprio FindesLab e o Base 27), por outro lado estes avanços não são acompanhados de uma tentativa mais efetiva em se coordenar a ação dos agentes, mesmo com a criação da MCI.

Além disso, um indício de que a conexão entre os agentes ainda precisa avançar é o destino da única unidade Embrapii do Espírito Santo, que funcionava no Ifes (campus Jucutuquara) e que foi fechada em 2023. Os motivos do fechamento não serão aqui detalhados, por razões de falta de informações relevantes, mas de qualquer modo o fechamento de uma instituição tão importante, e que depende para seu pleno funcionamento de uma interação harmoniosa entre Governo, empresas e instituições de ensino, mesmo que seja temporário, não deveria significar a volta da situação de perda de oportunidades que relatamos anteriormente, que marcou a evolução do SRI nas últimas décadas. Que se manifesta também na própria dificuldade atual em se estabelecer a governança do CPID, anteriormente relatada. Se juntarmos a estes fatos a notória dificuldade de funcionamento da TecVitória e a presença de apenas um Instituto de Tecnologia do SENAI e nenhum Instituto de Inovação desta instituição em todo o Espírito Santo, estas dificuldades em se criar e manter em funcionamento instituições de tecnologia e inovação evidenciam de forma clara a imaturidade ainda inerente ao SRI capixaba.

Fatos como estes mostram que, apesar de movimentos interessantes dos últimos anos, como o aumento da disponibilidade de recursos financeiros e da conexão entre os agentes, que ao reduzirem mais alguns gargalos do SRI capixaba podem ser interessantes para a sonhada virada institucional do Espírito Santo nas atividades de CT&I em algum momento do futuro, o mais correto é afirmar que tal virada, embora tenha se aproximado um pouco mais, ainda precisa de maior nível de esforço dos agentes locais voltados para o SRI local para efetivamente ocorrer. Enquanto isso, o mais correto de se afirmar é que o Espírito Santo ainda possui um SRI “rarefeito”, de acordo com a tipologia de Asheim *et al.* (2019), e “imaturado”, na concepção de Albuquerque (2003), vista no Capítulo 2.

## 5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi visto na Introdução, o objetivo do presente capítulo é mostrar o desempenho do Espírito Santo na economia do conhecimento e do aprendizado, tendo como pano de fundo uma análise da evolução de suas instituições.

Ao longo de sua história econômica o Espírito Santo vivenciou diversos episódios institucionais que, ao mesmo tempo que explicam o seu atraso relativo em termos de desenvolvimento econômico, explicam também os seus momentos de maior progresso.

Em linhas gerais, o processo de industrialização capixaba repetiu, com algum atraso no tempo, a experiência da economia brasileira quando vista como um todo, ou seja, este processo se deu de forma retardatária e dependente tecnologicamente. O que distinguiu a experiência do Espírito Santo daquela vivenciada pela economia brasileira como um todo é a significativa presença de agentes externos à formação socioeconômica capixaba na definição de sua trajetória de desenvolvimento.

Como visto no Capítulo 3, foi este processo que permitiu que o Espírito Santo crescesse acima da média nacional por décadas. E as instituições construídas na virada da década de 1960 para a de 1970 foram fundamentais neste processo. Com o tempo, foi buscada a diversificação da economia capixaba, e mecanismos de incentivos mais recentes, como Compete-ES, Invest-ES e os financiamentos do Banco do Nordeste foram fundamentais para que novas empresas de médio e grande porte viessem para o Espírito Santo em busca de maior nível de diversificação econômica, atuando em setores novos para a economia local.

Porém, de forma bastante esclarecedora, e evidenciando a necessidade de construção de novo arcabouço institucional, empresas como Weg, Marcopolo, Jurong etc., apesar de representarem um processo de diversificação interessante, não enraizaram em terras capixabas partes mínimas que fossem de suas estruturas de PD&I. Isso significa que a necessária diversificação da economia capixaba, com

incorporação de conhecimento ao que é produzido, precisa de construção de arcabouço institucional próprio.

E isso vem sendo tentado nas últimas duas décadas, mas, infelizmente, o mesmo sucesso das instituições criadas na virada dos anos 1960 para os 1970 para aquele contexto específico não foi obtido no que se refere à construção de instituições voltadas para a economia do conhecimento e do aprendizado, principalmente no caso do funcionamento da Secti.

Em termos mais abrangentes, quando se analisa a evolução tanto de instituições voltadas para a educação superior como as voltadas para as atividades de tecnologia e inovação, não se nota nenhum grande avanço como os que estados também pequenos como Santa Catarina e Pernambuco conseguiram nas últimas décadas, o que é preocupante em termos de potencial de crescimento para a economia capixaba no futuro, ainda mais em um período como o atual, em que tem crescido sistematicamente abaixo da média nacional, como mostrado no Capítulo 3.

Ainda por cima foi mostrada a insuficiente incorporação de conhecimento ao que é produzido, com cursos superiores voltados para o setor produtivo iniciados com atraso, e a pós-graduação também retardatária neste sentido, e com poucos cursos de excelência internacional (notas 6 e 7) pelos critérios da Capes, e nenhum deles sendo voltado diretamente para o setor produtivo.

Sem contar que ainda é marcante a dependência que têm os órgãos de pesquisa das diretrizes federais (Ufes e Ifes), que, em sua maioria, estão pouco afeitas às especificidades locais, principalmente quando se trata de uma formação socioeconômica com as características da capixaba (embora no caso do Ifes haja preocupação com o atendimento à demanda dos setores da economia local, em termos de capacitação). Por isso, faz falta também, como é comum em outras Unidades da Federação, a presença de uma Universidade estadual, que possa pelo menos atender melhor à crescente demanda por mão de obra qualificada para atender às necessidades cada vez mais específicas dos setores produtivos, no que se refere a treinamento para uso das novas tecnologias.

Junto com isso, evidenciamos que o SRI capixaba coleciona um conjunto de fracassos e/ou atrasos institucionais ao longo das últimas décadas, alguns se constituindo em verdadeiros gargalos para avanços substanciais do referido sistema. Apesar da fundação da Fapes e da Secti em 2004, a demora de mais de 10 anos para estruturar o Funcitec; os problemas no funcionamento da própria Secti, marcada pela constante troca da administração sujeita à negociação política, sem corpo estável de funcionários especializados e sem cumprir suas funções legais, como a de coordenar o SRI capixaba; a completa ausência de um parque tecnológico, fundamental para a atração de empresas de base tecnológica, inclusive as de maior porte; a pouca capacidade de incubação de empresas, manifestada principalmente pelas históricas dificuldades da TecVitória em se manter financeiramente saudável; etc., são exemplos do tempo que o estado perdeu em relação aos seus concorrentes, o que também atrasou o seu desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo.

Esta coevolução de indústria retardatária e voltada para a produção de commodities, atrasos na incorporação de conhecimento ao que é produzido, e perda de oportunidades importantes na instalação de instituições voltadas para tecnologia e inovação é determinante para um SRI ainda imaturo, em várias questões incompleto, e insuficientemente conectado e coordenado, que pode ser classificado como sendo “rarefeito”, de acordo com a tipologia de Asheim *et al.* (2019), e “imaturo”, na concepção de Albuquerque (2003), vista no Capítulo 2. E isso tudo se reflete em indicadores apenas medianos de CT&I, quando comparados a outras Unidades da Federação, como visto na seção inicial deste capítulo.

Apesar de iniciativas mais recentes, como o aumento das fontes e do volume de recursos voltados para o financiamento das atividades de CT&I locais, com suporte do Funcitec e do Funes, com reflexos inclusive na capacidade de execução de recursos da própria Fapes; do aumento da conexão entre os agentes evidenciado pelo surgimento de vários grupos de conexão (como o IlhaValley e o Vale da Moqueca) e de novos *habitats* de inovação (como é o caso do surgimento de *hubs* como o próprio FindesLab e mais recentemente o Base 27); e do surgimento da MCI como tentativa de coordenar o SRI, o próprio fato da estratégia de coordenação desta nova instituição não ser sistêmica em vários fatores, evidenciado pelo planejamento estratégico mais

focado na questão das startups, como visto, indica que ainda há espaço para maiores aprimoramentos na essencial tarefa de coordenar o SRI estadual.

Que será realmente efetiva se contribuir ao mesmo tempo para o aumento da conexão entre os agentes e para a eliminação de gargalos essenciais, como a ausência do parque tecnológico, da Universidade estadual, de programas de pós-graduação de nível internacional (notas 6 e 7) principalmente nas áreas tecnológicas, mas também em situações como na governança e no enraizamento no tecido produtivo das atividades do CPID, na recuperação do polo Embrapii perdido recentemente etc. Como se pode notar, os desafios ainda são muitos, e em vários casos de solução complexa e demorada, requerendo alto poder de coordenação dos agentes, o que ainda não parece estar no horizonte dos próximos anos no SRI capixaba.

Alguns eventos animadores dos últimos anos podem ser o início de uma virada institucional, como visto, mas isso ainda não está claro. Uma verdadeira mudança institucional poderia ocorrer a partir de uma coordenação bem aceita pelos diferentes setores do SRI local, que encaminharia a resolução dos vários gargalos pendentes (parque tecnológico, Universidade estadual etc.), aproximando e conectando ainda mais os agentes, em busca do amadurecimento das atividades de CT&I locais. Para isso, essa coordenação necessitaria de uma visão efetivamente sistêmica do SRI, sendo parte de uma autêntica política de Estado, e com planejamento estratégico adequado, o que ainda não está claro, pelo menos se tal instituição for a MCI, com as limitações que tem apresentado, na tentativa de substituir o Concitec, que, por sua vez, fracassou completamente na tarefa.

## 6 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Esta tese teve como principal objetivo analisar a trajetória da economia capixaba nas últimas décadas a partir de elementos institucionais, principalmente os relacionados ao desempenho de vários tipos de políticas públicas. Considera-se que, após décadas de crescimento expressivo puxado pelo desempenho na produção de *commodities*, o fato de a partir de 2010 o Espírito Santo ter entrado em uma trajetória de crescimento abaixo da média nacional depois de décadas crescendo acima da referida média apenas torna mais urgente e necessária a análise de fatos importantes da economia capixaba sob a ótica do desempenho de suas instituições.

Como base teórica para se atingir os objetivos, o Capítulo 2 resenhou as contemporâneas abordagens institucionais em Economia. Apresentou também a noção de instituições de Daron Acemoglu (e coautores), juntamente com sua noção de mudança institucional. Para estes autores, as regiões que mais se desenvolvem são aquelas que conseguem erguer e manter instituições inclusivas no lugar de instituições extrativas. Por outro lado, a abordagem dos SRIs é uma poderosa ferramenta para se entender os limites e possibilidades de desenvolvimento de uma região, com foco nas suas capacidades inovativas, e para isso é fundamental um arcabouço institucional robusto. Como forma de aplicar a abordagem dos SRI à realidade capixaba, foi destacada a tipologia de Asheim *et al.* (2019) e o conceito de sistema de inovação “imaturo” de Albuquerque (2003), pela sua abrangência no entendimento das características de qualquer tipo de SRI. Considerou-se que tais análises, acompanhadas da ampla contextualização histórica que exigem, se mostrariam suficientes para o entendimento da virada institucional da economia capixaba ocorrida em 2003, inclusive nas questões relacionadas com instituições inclusivas, para se mostrar as políticas públicas que tiveram sucesso a partir daí, e as que, apesar das boas intenções, não obtiveram o mesmo sucesso, como as voltadas para o conhecimento e inovativas.

A partir desta abordagem teórica, o Espírito Santo foi mostrado nesta tese como, de um estado que no início dos anos 2000 gozava de uma reputação negativa no cenário nacional, sendo conhecido como “Estado sem lei”, poucos anos depois passaria a ser

visto como destaque em nível nacional em vários tipos de políticas públicas (fiscal, educação, saúde, segurança pública etc.). Indo além do tradicional debate capixaba sobre a virada institucional ocorrida em 2003, a partir do início do Governo de Paulo Hartung, centrado em análises como as da área de Ciência Política, a tese procurou mostrar no Capítulo 4 que teorias de corte institucional como a de autores como Daron Acemoglu permitem construir um novo olhar sobre o ocorrido, mostrando como este estado se livrou de instituições de tipo extrativas, e a comparação com outros estados (Santa Catarina e Rio de Janeiro) apenas confirmou a melhoria contínua nas políticas públicas verificada a partir daí e a construção de instituições inclusivas, que vêm evoluindo positivamente (para padrões brasileiros) mesmo após a perda de dinamismo da economia capixaba, ocorrida nos últimos anos, e evidenciada no Capítulo 3.

Porém, foi mostrado também, no Capítulo 5, que a referida grande virada institucional ainda não ocorreu nas áreas de CT&I, apesar da continuidade em vários aspectos das políticas para a área entre os dois governadores (Paulo Hartung e Renato Casagrande) que se revezaram no poder no período de 2003 para cá. Nestas questões, nas quais o Espírito Santo vem continuamente apresentando indicadores no máximo medianos, quando comparados a outros estados, inclusive menos desenvolvidos, ainda não chegamos à mudança institucional que a atuação de atores como a Fundação Certi e Acati em Santa Catarina e o Porto Digital em Pernambuco representaram para os SRI destes estados.

Analisando em conjunto os Capítulos 4 e 5 da tese, essa dificuldade na evolução das políticas de CT&I fica ainda mais evidenciada se compararmos seus indicadores com a evolução dos indicadores de outras políticas públicas (educação, saúde etc.) obtida no próprio Espírito Santo nas últimas duas décadas. Ou seja, em relação ao desempenho em outras áreas das políticas públicas, fica parecendo que as áreas de CT&I capixabas “perderam o bonde”, precisando de recuperar o tempo perdido.

Como ficou evidenciado, o mesmo sucesso das instituições criadas na virada dos anos 1960 para os 1970 para aquele contexto específico e com continuidade nas décadas seguintes (mecanismos como Fundap, Compete-ES, Invest-ES, Sudene,

etc.), na busca pela diversificação da matriz produtiva do estado, não foi obtido no que se refere à construção de um arcabouço institucional adaptado aos novos tempos, voltado exclusivamente para as áreas de CT&I, principalmente no caso do funcionamento da Secti e da fundamental atividade de coordenação da forma mais proveitosa possível o SRI local.

Como se esperaria de uma análise eminentemente institucionalista, e, por isso, baseada em minucioso levantamento histórico, a razão para a não virada nas áreas de CT&I foi buscada na coevolução de indústria retardatária e voltada para a produção de commodities, atrasos na incorporação de conhecimento ao que é produzido, e perda de oportunidades importantes na instalação de instituições voltadas para tecnologia e inovação, fatores que são importantes para o resultado atual de um SRI ainda imaturo, incompleto, e insuficientemente conectado e coordenado, que pode ser classificado como sendo “rarefeito”, de acordo com a tipologia de Asheim *et al.* (2019), e “imaturo”, na concepção de Albuquerque (2003).

E esse resultado insatisfatório fica nítido justamente em um momento em que, como visto no Capítulo 3, fica claro que o processo de tentativas de diversificação da economia capixaba, acentuadas a partir dos anos 2000, ainda não mostrou nenhum efeito palpável quanto à redução na dependência das *commodities*, e, mais que isso, não se mostra promissor em termos de agregação de conhecimento ao que é produzido localmente, o que seria ideal para o amadurecimento do SRI capixaba. O que é ainda mais preocupante em um momento no qual a economia capixaba passa a crescer sistematicamente abaixo da média nacional.

Cumpridos então os principais objetivos da tese, é chegada a hora de sistematizarmos as principais contribuições ao debate alcançadas, que começaram a aparecer a partir do Capítulo 3, e a agenda de pesquisas que se abre para pesquisas futuras.

O Capítulo 3 retratou as mudanças econômicas pelas quais passou a economia capixaba desde o período colonial, abordando as suas diferentes fases de crescimento econômico. O passado colonial foi caracterizado por vazio econômico e isolamento territorial; o secular predomínio da cafeicultura abriu as portas do Brasil e

do mundo para o estado capixaba, mas foi incapaz de gerar as condições para um posterior processo de industrialização, que se intensificou a partir dos anos 1960 com forte apoio estatal federal e provocou um importante salto de desenvolvimento local, com o uso de diversos tipos de incentivo (além dos incentivos locais, o mecanismo do Fundap, por exemplo). Contudo, a estrutura produtiva que tal processou deixou como legado, após ser em vários momentos atualizada, parece ter atingido o seu limite e a economia capixaba não cresceu mais acima da média nacional a partir dos anos 2010.

Como contribuição ao debate local, procuramos sistematizar os motivos pelos quais a economia capixaba não cresce mais acima da média nacional, desde os anos 2010, e mostrou-se que a estrutura produtiva capixaba continua dependente de *commodities*, apesar das tentativas mais recentes de diversificação (a partir de mecanismos como os investimentos da Sudene). Foi mostrado também que tal processo de diversificação, com atração de médias e grandes empresas de diversos setores, não tem se caracterizado pela presença de investimentos em PD&I, o que é problemático para a efetiva entrada do Espírito Santo na economia do conhecimento.

Como interessante agenda de pesquisas que se abre, resta investigar até onde a perda de dinamismo recente é apenas conjuntural ou mesmo estrutural; investigar também a relação entre a abordagem da complexidade econômica e a abordagem dos Sistemas Regionais de Inovação, debate essencial e que ainda não começou no Espírito Santo, ainda mais em tempos em que os incentivos que tradicionalmente acompanham o crescimento da economia capixaba estão ameaçados pela recente reforma tributária aprovada no Congresso Nacional.

O Capítulo 4, por sua vez, apresentou as mudanças políticas e institucionais pelas quais passou o Espírito Santo desde o final dos anos 1960, quando o contexto e as condições favoreceram o processo de industrialização capixaba. Nos anos 1991-2002 o estado passou por um agudo processo de deterioração institucional, o que não favoreceu novos saltos de desenvolvimento, que por sua vez foi sucedido por um período (2003-2024) de virada e reconstrução institucional, resultando na melhora de indicadores de desenvolvimento. Mostrou-se também que, em uma análise de desenvolvimento regional comparativa, o Espírito Santo tem rivalizado com Santa

Catarina em alguns indicadores, exemplo de desenvolvimento no contexto nacional, e se diferenciado do Rio de Janeiro, que tem passado nas últimas duas décadas por diversas crises políticas e institucionais. Por fim, o capítulo apresentou também o impacto da melhora das instituições no crescimento econômico de municípios capixabas nos anos 2000. Para isso, aplicou a abordagem de Daron Acemoglu e coautores, e o instrumental econométrico de dados em painel.

Como contribuição ao debate deste Capítulo 4, podemos citar a aplicação da dicotomia instituições extrativas *versus* instituições inclusivas em um contexto regional, pela primeira vez para o debate sobre economia capixaba; um levantamento de dados de estatística descritiva para mostrar como a construção de instituições inclusivas, em nível regional, pode levar ao desenho de boas políticas públicas e à melhora em indicadores de desenvolvimento, de forma comparativa a outros estados (no caso, Santa Catarina e Rio de Janeiro); e, por fim, a primeira vez que se aplicou metodologia econométrica para evidenciar como a melhora das instituições contribuiu também positivamente para o crescimento econômico dos municípios capixabas no período estudado.

Como agenda de pesquisas, um ponto interessante para análises futuras é que a melhoria nas políticas públicas continuou no Espírito Santo mesmo com a perda de dinamismo a partir dos anos 2010, tendo a economia capixaba neste período, na média, variação negativa na sua atividade econômica, como visto no Capítulo 3. Ou seja, a melhora na qualidade das instituições capixabas ocorrida nas últimas duas décadas ainda não repercutiu necessariamente em maiores níveis de crescimento econômico, mas foi decisiva para o incremento de indicadores de desenvolvimento a partir da execução de políticas públicas mais inclusivas. É interessante notar que, no período institucional mais problemático (1991-2002), o Espírito Santo crescia acima da média nacional, como mostrado também no Capítulo 3, mas não era destaque em políticas públicas como atualmente, sendo várias instâncias de poder estaduais inclusive capturadas por instituições extrativas. Isso tudo ilustra como o impacto das instituições tem defasagem temporal, e merece ser mais bem estudado no caso capixaba, em pesquisas futuras. Esse tipo de análise inclusive abre a possibilidade de

se ampliar a base teórica institucional utilizada nesta tese. A visão de instituições de Douglass North, não aplicada diretamente aqui, pode ser interessante neste contexto.

Como outro ponto da agenda de pesquisas a partir do Capítulo 4, sugere-se maior integração entre as análises institucionais para estados e municípios feitas de forma separada nesta tese, tentando identificar alguma relação de causalidade entre ambas. E também a construção de um índice de qualidade das instituições municipais do Espírito Santo, que permitiria análises de impacto ao longo do tempo, extrapolando, por exemplo, o período 2000-2010 realizado neste trabalho.

Por fim, o Capítulo 5 mostrou que, mesmo com toda a evolução em instituições inclusivas das últimas décadas, o Espírito Santo ainda não conseguiu entrar para valer na economia do conhecimento e do aprendizado, estando ainda tipificado como um SRI “rarefeito” e “imaturo”, como atestado pelos indicadores apenas medianos de CT&I.

Como principais contribuições do Capítulo 5 ao debate, podemos listar pelo menos duas: em primeiro lugar, o desenvolvimento da ideia de coevolução de indústria retardatária e voltada para a produção de commodities, atrasos na incorporação de conhecimento ao que é produzido, e perda de oportunidades importantes na instalação de instituições voltadas para tecnologia e inovação, com o cuidado de sempre abordar estes temas com o necessário reportamento histórico, desde a análise dos reflexos da “barreira verde” do período colonial para o atraso nas atividades produtivas locais.

Em segundo lugar, procuramos evidenciar o contraste entre as experiências de estados pequenos como Pernambuco e Santa Catarina, que construíram instituições, décadas atrás, que os impactam positivamente até hoje na economia do conhecimento e do aprendizado; e o Espírito Santo, que, na mesma época, já tentava de várias maneiras construir instituições do mesmo tipo (Parque Tecnológico, TecVitória, Facitec, vinda da Xerox, etc.), mas falhando praticamente em todas, o que contribuiu decisivamente para o atraso relativo apresentado nestas questões. Esta

listagem e a correspondente análise das oportunidades perdidas constitui-se em outra contribuição original desta tese para o debate local.

Por fim, as sugestões de agenda de pesquisas deste Capítulo 5, além de incluir questões que precisam ser mais investigadas, não poderia também deixar de listar um conjunto de sugestões de políticas públicas, que, pela própria análise realizada no capítulo, precisam ser atacadas pelas políticas estaduais de CT&I.

No caso da agenda de pesquisas, dever-se-ia focar em mapeamento das vocações e capacitações locais relacionando-as com a possibilidade de desenvolvimento de novas tecnologias. Como mostrado no Capítulo 2, as estratégias competitivas regionais devem estar centradas naqueles setores tradicionalmente mais dinâmicos como um artifício inicial para impelir novas trajetórias de desenvolvimento regional, estimulando-se, no processo de diversificação das atividades, que os atores locais se sintam encorajados a incorporar novas competências e conhecimentos não relacionados à base do conhecimento regional vigente.

Dito isso, um primeiro tema importante de pesquisa refere-se ao fato de alguns estudos locais apontarem a insuficiência de capital empreendedor (no sentido do empreendedor schumpeteriano) qualificado no setor industrial capixaba, o que limita as possibilidades de aumento da capacidade inovativa e da complexidade econômica do estado. Empresas inovadoras relevantes na economia capixaba têm surgido quase sempre ou no setor de fornecimento para os grandes projetos (Timenow, Imetame etc.), ou da tradição comercial do Espírito Santo, neste caso no comércio eletrônico (Wine e PicPay). Nessa linha, é importante se estudar melhor o perfil do empresário industrial capixaba e quais ações seriam as capacitações necessárias para melhor qualificá-lo.

Outro estudo refere-se a uma hipótese estabelecida nesta tese e que requer maiores níveis de estudos, inclusive em busca de que os atores locais se sintam encorajados a incorporar novas competências e conhecimentos: a de que as grandes e médias empresas que chegaram ao Espírito Santo a partir dos anos 2000 para diversificar a

economia local (Weg, Jurong, Marcopolo etc.) não instalaram aqui alguma parte que seja de suas atividades de PD&I.

Um terceiro tema de pesquisa se refere ao fato de que o Espírito Santo possui alguns elementos de sua economia ainda pouco explorados e avanços na economia do conhecimento e do aprendizado poderiam florescê-los. São os casos da chamada “economia azul”, modelo econômico sustentável que se baseia na preservação dos ecossistemas marinhos, e da “economia da biodiversidade”, modelo econômico sustentável que se baseia na preservação da biodiversidade dos ecossistemas terrestres. Vale destacar que o Espírito Santo possui uma costa que poderia/deveria ser explorada economicamente de forma mais sustentável, para além da extração de óleo e gás, e possui também uma rica biodiversidade no seu bioma de Mata Atlântica, que poderia/deveria ser explorado de forma mais sustentável, para além das monoculturas do café e do eucalipto. Além disso, não se pode ignorar também as oportunidades que a transformação digital e a descarbonização representam para o aumento da competitividade da economia capixaba, sobretudo do seu setor industrial.

Por fim, pode-se encerrar estas notas conclusivas apresentando algumas propostas de políticas públicas para o Espírito Santo continuar a expandir sua trajetória em busca de maiores níveis de desenvolvimento econômico, a partir dos gargalos e deficiências inerentes ao SRI capixaba, como apresentado no Capítulo 5:

Aprimorar substancialmente o funcionamento da Secti, com concursos públicos para contratação de corpo técnico qualificado, com o Governo do Estado tomando finalmente a decisão de ela não ser mais moeda de troca política. Seria uma secretaria o mais perto possível do Governador, dada sua importância estratégica, em busca de verdadeira política de Estado para as áreas de CT&I. Desenvolvendo inclusive uma parte do corpo técnico voltada para estudos sobre as capacitações locais nestas áreas e a melhor forma de aproveitá-las no SRI local.

A Coordenação das atividades deveria ser novamente do Governo Estadual, a partir da Secti, exercendo uma política pública a partir de visão essencialmente sistêmica das atividades, que balizaria inclusive o seu planejamento estratégico, com metas e

projetos de médio/longo prazo muito bem definidos e acordados entre as partes. Se não for possível a Secti coordenar o SRI, que a MCI adquira essa visão sistêmica na atuação de coordenação e conexão dos agentes, o que não parece claro atualmente.

Dado que a disponibilidade de recursos aumentou muito nos últimos anos, em várias fontes, como no caso do Funcitec, é necessário o monitoramento de como esses recursos estão sendo aplicados, e dos seus resultados. Se o que gerou o substancial aumento dos recursos foram soluções institucionais interessantes geradas por mobilização dos diversos atores, o mesmo deve ocorrer no acompanhamento e na cobrança pelos resultados dos novos investimentos feitos.

Avançar na implementação do parque tecnológico, juntamente com política mais agressiva de atração de empresas de base tecnológica de fora do Estado, inclusive com estímulos para implantação de setores de PD&I localmente. Lembrando que é necessária também política mais agressiva de atração de recursos humanos nas diversas áreas de CT&I em que há carência de pessoal no Espírito Santo.

Avanços na instalação e na governança das já existentes instituições de tecnologia e inovação. Um caso específico e pragmático, nesse sentido, é o CPID, que poderia estar cumprindo papel semelhante ao IPT do Estado de São Paulo ao servir de ponte entre a academia e o setor produtivo no desenvolvimento de novos produtos e/ou novos processos. Para isso, agilizar a construção de sua governança é fundamental e urgente. Atuar na recuperação do Pólo Embrapii perdido, na ampliação de unidades do Instituto Senai tanto de Tecnologia como Inovação (o Espírito Santo possui apenas uma unidade, de Tecnologia). E aumentar a capacidade de atendimento das incubadoras de empresas locais, inclusive quanto à sua sustentabilidade financeira.

Política mais efetiva para aumentar as notas na Capes dos Programas de Pós-Graduação capixabas, atestando para a sociedade a melhoria contínua de sua qualidade. Inclusive em busca de novos Programas com notas 6 e 7, de preferência nas áreas tecnológicas.

Efetiva implantação da Universidade estadual capixaba, inicialmente com cursos voltados para o setor produtivo e para as tecnologias de ponta necessárias à indústria e serviços de mais alta complexidade. Articulada a esta medida, desenho e execução de uma política estadual de educação que, além de melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem, estimule a formação de mão de obra nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática, fundamental para o estado avançar na economia do conhecimento e do aprendizado.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Prefácio. In: MELO, C.; SELIGMAN, M.; DELGADO, M. **Decadência e reconstrução**. Espírito Santo: lições da sociedade civil para um caso político no Brasil contemporâneo. São Paulo: BEI, 2020.

ACEMOGLU, D. **Introduction to modern economic growth**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

ACEMOGLU, D.; GALLEGO, F.; ROBINSON, J. Institutions, human capital, and development. **Annual Review of Economics**, v. 6, 2014.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. Institutions as the fundamental cause of long run growth. In: AGHION, P.; DURLAUF, S. (eds.). **Handbook of economic growth**. v. 1-A. North Holland: Elsevier, 2005. cap. 6.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam?** As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

\_\_\_\_\_. The role of institutions in growth and development. **Review of Economic and Institutions**, v. 1, n. 2, 2010.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **The narrow corridor**: States, societies, and the fate of liberty. Penguin Press, 2019

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (ANP). **Estatísticas sobre produção de petróleo no Brasil e Espírito Santo**. Disponível em: <[www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)>. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

ALBUQUERQUE, E. **Immature Systems of Innovation**: introductory notes about a comparison between South Africa, India, Mexico and Brazil based on science and technology statistics. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. Texto para discussão nº 221.

ALMADA, V. F. P. **Escravidismo e transição**: o Espírito Santo (1850-1888). Rio de Janeiro: Graal, 1984.

ALMEIDA, R. Bolsonaro Presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos Estudos Cebrap**, v. 38, n. 1, 2019.

ARBIX, G. Dilemas da inovação no Brasil. In: TURCHI, L.; MORAIS, J. (orgs.). **Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil**: avanços recentes, limitações e propostas de ações. Brasília: IPEA, 2017. Capítulo 2.

AREND, M.; CÁRIO, S. Origens e determinantes dos desequilíbrios no Rio Grande do Sul: uma análise a partir da Teoria Institucional de Douglass North. **Ensaio FEE**, v. 26, p. 63-94, 2005.

ASHEIM, B.; BOSCHMA, R.; COOKE, P. Constructing regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. **Regional Studies**, 45(7): 893-904, 2011.

ASHEIM, B.; ISAKSEN, A.; TRIPPL, M. **Advanced introduction to regional innovation systems**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS (ACA). **Índice de transparência**. Disponível em: <O Índice de Transparência | Índice de Transparência (wordpress.com)>. Acesso em: 18/07/2024.

BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic growth**. 2. Ed. Cambridge, MA: The MIT Press, 2004.

BARRO, R. J. Inequality and Growth in a Panel of Countries. **Journal of Economic Growth**, v. 5, n. 1, p. 5-32, 2000.

BARROS, A. R. **Desigualdades regionais no Brasil**: natureza, causas, origens e soluções. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BASTOS, P. Z. Ascensão e crise do Governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, núm. esp., p. 1-63, 2017.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

BENELI, DANIELA SCARPA; CARVALHO, SILVIA ANGÉLICA DOMINGUES DE; FURTADO, ANDRÉ TOSI. Indicador composto estadual de inovação (ICEI): uma metodologia para avaliação de sistemas regionais de inovação. **Nova Economia**, v. 32, p. 359-395, 2022.

BITTENCOURT, G. **História geral e econômica do Espírito Santo**: do engenho colonial ao complexo fabril-portuário. Vitória: Multiplicidade, 2006.

BONELLI, R.; LEVY, P. Determinantes do crescimento econômico do Espírito Santo: uma análise de longo prazo. In: INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Espírito Santo**: instituições, desenvolvimento e inclusão social. Vitória/ES: IJSN, 2010. cap. 2.

BORGES, T.; FLORES, M. Novos paradigmas do desenvolvimento catarinense. In: MONTORO, Guilherme Castanho Franco et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Sul. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova**, n. 93, p. 33-60, 2014.

BRUNORO JUNIOR, FRANCISCO CARLOS BATISTINI. **A Evolução da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação no Espírito Santo no Período 2005-2020**: O Papel do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia (CONCITEC). 2022. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Espírito Santo.

BUFFON, José Antônio B. **O café e a urbanização no Espírito Santo**: aspectos econômicos e demográficos de uma agricultura familiar, 1992. Dissertação (Mestrado

em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas: São Paulo, 1992.

CABRAL, T.; SILVA, F.; PACHECO, A. MELO, P. A Capes e suas sete décadas: trajetória da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil. **Revista Brasileira de Pós-graduação-RBPG**, Brasília, v.16, n. 36 (outubro de 2020).

CAÇADOR, S. B. **Um olhar crítico sobre a evolução da economia capixaba nas últimas décadas**: uma análise a partir de teorias de desenvolvimento regional e de estatísticas de inovação. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2008.

CALIMAN, O. Formação econômica do Espírito Santo: de fragmentos do período colonial à busca de um projeto de desenvolvimento. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 1, n. 2, p. 37-63, 2012.

CANGUSSU, R. C.; SALVATO, M. A.; NAKABASHI, L. Uma análise do capital humano sobre o nível de renda dos estados brasileiros: MRW versus Mincer. **Estudos Econômicos**, v. 40(1), p. 153–183, 2010.

CANO, W. Brasil – construção e desconstrução do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 2 (60), p. 265-302, ago. 2017.

CANO, W. Concentração e desconcentração econômica no Brasil: 1970-1995. **Revista Econômica e Sociedade**, Campinas, IE/UNICAMP, 1998.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**. São Paulo: Global, 1985.

CANO, W. Padrões diferenciados das principais regiões cafeeiras (1850-1930). **Estudos Econômicos**, v. 15, n. 2, 1985.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 4ª ed. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

CANZIAN, F. Ranking Folha mostra quais estados fazem mais com menos. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/reef/reportagens-e-analises/ranking-folha-mostra-quais-estados-fazem-mais-com-menos.shtml>>. Acesso em: 20/02/2024.

CAPRIROLO, D.; JAITMAN, L.; MELLO, M. **Custos de bem-estar do crime no Brasil**: Um país de contrastes. Inter-American Development Bank, 2017.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998. Originalmente publicado em 1982.

CARNEIRO, D. D. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, M. de P. (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 295-322.

CARNEIRO, D. D.; MODIANO, E. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, M. de P. (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 323-346.

CARRARO, A.; FOCHEZATTO, A.; HILLBRECHT, R. O Impacto da Corrupção sobre o Crescimento Econômico do Brasil: aplicação de um Modelo de Equilíbrio Geral para o período 1994-1998. In: **Anais** do XXXIV Encontro Nacional de Economia, 2006.

CASAGRANDE, R. O futuro é o que fazemos a cada dia. In: **Espírito Santo 2030**: plano de desenvolvimento. Vitória: Secretaria de Estado de Planejamento (SEP), 2013.

\_\_\_\_\_. Mensagem do governador. In: **Espírito Santo**: planejamento estratégico 2019/2022. Secretária de Economia e Planejamento, Governo do Estado do Espírito Santo. 2019.

CASQUEIRO, M. L.; IRFFI, G.; SILVA, C. C. A expansão das universidades Federais e os seus efeitos de curto prazo sobre os Indicadores Municipais. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 25, n. 01, p. 155-177, mar. 2020

CASTELLI, J. R.; CONCEIÇÃO, O. A. C. Instituições, mudança tecnológica e crescimento econômico: uma aproximação das escolas evolucionárias neo-schumpeteriana e neo-institucionalista. **Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação**, v. 1, p. 4-17, 2016.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, L. Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-1989). In: GIAMBIAGI, F. et al. (org.). **Economia brasileira contemporânea: 1945/2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011a.

CASTRO, L. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 1990 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, F. et al. (org.). **Economia brasileira contemporânea: 1945/2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011b.

CELIN, J. L. Contribuição ao estudo da pequena produção na cafeicultura brasileira: o caso do Espírito Santo. **Análise Econômica**, v. 2, n. 4, p. 67-75, 1984.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). *Ranking* de competitividade dos estados. Edição 2023. Disponível em: <<http://rankingdecompetitividade.org.br/estados>>. Acesso em: 03 de março de 2024.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). *Ranking* de competitividade dos municípios. Edição 2021, data-base 2020. Disponível em: <<https://municipios.rankingdecompetitividade.org.br/>>. Acesso em: 20/02/2024.

CERQUEIRA, D. R. C. Causas e consequências do crime no Brasil. BNDES: Rio de Janeiro, 2014. (Prêmio BNDES de Tese de doutorado).

CERQUEIRA, D.; SILVA NETO, D.; COELHO, D.; LINS, G. Uma avaliação de impacto de política de segurança pública: o Programa Estado Presente no Espírito Santo. Texto para discussão nº 2543. IPEA, Brasília, 2020.

CHANG, H. J. (Ed.). **Rethinking development economics**. 2. ed. London: Anthem Press, 2005.

CHANG, H. J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

\_\_\_\_\_. Institutions and Economic Development: theory, policy and history. **Journal of Institutional Economics**, v. 7, n.4, p. 473-498, 2011.

CHANG, H.-J. **Economics: The User's Guide**. Penguin Group, London, 2014.

COASE, R. The nature of the firm. In: WILLIAMNSON, O.; WINTER, S. (ed.). **The nature of the firm**: origins, evolution and development. V. 4. Oxford University Press: New York, 1991. Originalmente publicado em 1937.

\_\_\_\_\_. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, 1960.

COLBARI, A. Família e trabalho na cultura dos imigrantes italianos. In: CASTIGLIONI, A. H. et al. (Org.). **Imigração italiana no Espírito Santo**: uma aventura colonizadora. Vitória: UFES, 1998. p. 129-146.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DE VITÓRIA (CDV). **Facitec: 20 anos de ciência e tecnologia**. Vitória. 2011.

COMMONS, J. R. **Institutional economics**. Madison: University of Wisconsin Press, 1934.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Análise Econômica** (UFRGS), Porto Alegre, v. 19, n.36, p. 25-46, 2001.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. 1. ed. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2002.

CONDE, Bruno S. Do açúcar ao ouro: um balanço sobre a economia colonial capixaba. In: Marcos Adolfo Ribeiro Ferrari; Rogério Arthmar. (Org.). **Novas leituras**

**sobre a economia do Espírito Santo**. 1ed. Vitória: PPGEco/CORECON-ES, 2011, v. 1, p. 15-37.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPq). **Dados do Diretório de Grupos de Pesquisa no Brasil**. Disponível em: <<https://www.lattes.cnpq.br/web/dgp/por-unidade-de-federacao>>. Acesso em: 10 de maio de 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Escala Brasil Transparente. Edição 2021, data base 2020. Disponível em: <<https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>>. Acesso em: 03 de julho de 2020.

COOKE, P. Regional innovation systems: Competitive regulation in the new Europe. **Geoforum**, 23(3): 365-382, 1992.

COOKE, P. To construct regional advantage from innovation systems first build policy platforms. **European Planning Studies**, 15(2): 179-194, 2007.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES, 2024). **Estatísticas de programas de pós-graduação**. Disponível em: <<https://dadosabertos.capes.gov.br/dataset/>>. Acesso em: 08 de março de 2024.

COSME, José C. **A incerteza da agricultura capixaba nos anos 1970**. In: SEMINÁRIO +/- 40 ANOS DE INDUSTRIALIZAÇÃO RETARDATÁRIA DO ESPÍRITO SANTO, 2009. Anais... Vitória: GPIDECA/UFES, 2009.

CRUZ, A. F.; LOPES, B.; PIMENTA, D. SOARES, G. A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. **Revista de Administração Pública**, 52 (4), p. 764-775, 2018.

CRUZEIRO NETO, I.; GONÇALVES, A. S.; ZORZAL, M. Ordem dos Advogados do Brasil (seccional do Espírito Santo): trajetória, redes e poder sob a perspectiva do discurso do sujeito coletivo. **Sinais**, n. 10, 2011.

DADALTO, M. C. **A imigração tece a cidade**: polo industrial de Colatina. Vitória: Cultural & Edições Tertúlia, 2009.

DADALTO, M. C.; DOTA, E. M. Ciclos econômicos e migração no Espírito Santo do século XIX ao XXI: novos contextos, velhos condicionantes. **Revista Ágora**, v. 34, n. 3, 2023.

DAEMON, B. C. **Província do Espírito Santo**: sua descoberta, história cronológica, sinopse e estatística. Vitória: Typographia do Espírito-santense, 1879.

DE NEGRI, F.; ZUCOLOTO, G.; MIRANDA, P.; KOELLER, P.; RAUEN, A.; SZIGETHY, L. Redução drástica na inovação e no investimento em P&D no Brasil: o que dizem os indicadores da Pesquisa de Inovação 2017. Nota Técnica nº 60, IPEA, 2020.

DELFIN NETTO, Antônio. **O problema do café no Brasil**. São Paulo: Editora da FGV, 1979.

DEMURA, K. Educação em tempo integral. Meta 6 do Plano Estadual de Educação. Vitória/ES: 2021. Nota técnica 62, IJSN.

DEQUECH, David. The Demarcation between the "Old" and the "New" Institutional Economics: Recent Complications. **Journal of Economic Issues**, v. 36:2, p. 565-572, 2002.

DIAS, B.; NOSSA, V.; MONTE-MOR, D. O investimento público influencia na reeleição? Um estudo empírico nos municípios do estado do Espírito Santo. **Revista de Administração Pública**, v. 52 (5), p. 880–898, 2018.

DOMAR, Evsey D. Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment. **Econometrica**, v. 14, p. 137–147, 1946.

DOSI, Giovanni, FREEMAN, Christopher, FABIANI, Silvia. The process of economic development: introducing some stylized facts and theories on technologies, firms and institutions. **Industrial and Corporate Change**, v. 3, n. 1, p. 1-45, 1994.

DURLAUF, S. Institutions, development, and growth: where does evidence stand? In: BALAND, J-M.; BOURGUIGNON, F.; PLATTEAU, J-P.; VERDIER, T. (eds.). **The handbook of economic development and institutions**. Princeton University Press: Princeton, 2020.

EDQUIST, C.; JOHNSON, B. Institutions and organizations in system of innovation. *In*: EDQUIST, C. **System of Innovation**: technologies, institutions and organizations. London: Printer, 1997. cap 2, p. 41-63.

ESPÍRITO SANTO. **ES 2025**: plano de desenvolvimento. Vitória, 2006.

ESPÍRITO SANTO. **ES 2030**: plano de desenvolvimento. Vitória, 2013.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Saúde. **Plano Estadual de Saúde 2024-2027**. Vitória, 2023a.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Saúde. **Relatório de Indicadores 2022**. Vitória, 2023b.

FAJARDO, A. R. D.; BARRETO, L. N.; FIGUEIREDO, S. O. Programa Estado Presente: em defesa da vida. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014. **Anais...** Brasília, 2014.

FARIA, ADRIANA FERREIRA DE; BATTISTI, ANDRESSA CAROLINE DE; SEDIYAMA, JAQUELINE AKEMI SUZUKI; ALVES, JERUZA HABER; SILVÉRIO, JOSÉ ANTÔNIO. **Parques Tecnológicos do Brasil**. Viçosa, MG: NTG/UFV, 2021.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO CEARÁ (FIEC). **Índice FIEC de Inovação dos Estados 21**. Fortaleza: FIEC, 2021.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESPÍRITO SANTO (FINDES). Indicador de Ambiente de Negócios, edição 2021. Observatório da indústria. Disponível em: <<https://portaldaindustria-es.com.br/ambiente-de-negocios>>. Acesso em: 20/02/2024.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). Dados do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal para os municípios do Espírito Santo. Disponível em: < [firjan.com.br/ifdm/](http://firjan.com.br/ifdm/)>. Acesso em: 20/02/2024.

FELIPE, E. S. As instituições e os neo-schumpeterianos: a noção de aprendizado a partir do pilar cognitivo das instituições. **Pesquisa & Debate**, v. 19, n. 1 (33), p. 15-32, 2008.

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D; HAGUENAUER, L. **Made in Brazil**: desafios competitivos para a indústria. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1995.

FERREIRA, G.; BIENENSTEIN, G.; LIRA, P. Vitória do Futuro (1996-2010): marco e difusor do planejamento estratégico de cidades no estado do Espírito Santo, Brasil. **Dimensões**, v. 40, p. 109–131, 2018.

FIESP - Índice de Percepção da Corrupção - 2010. Questões para Discussões. DECOMTEC - Área de Competitividade. Agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/indice%20de%20percep%C3%A7%C3%A3o%20da%20corrup%C3%A7%C3%A3o%20-202011.pdf>>). Acesso em 18/07/2024.

FIGUEIRÊDO, L. As novas teorias do crescimento econômico – contribuição para a política regional. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (orgs). **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

FIGUEIREDO, L. Incerteza sobre o impacto do capital humano na desigualdade de renda no Brasil. **Economia & Tecnologia**, v. 7 (1), p. 79–86, 2011.

FLORINI, A. M. A new role for transparency. **Contemporary Security Policy**, 18(2), p. 51–72, 1997.

FONSECA, C., CÂNDICO, C.; PERIN, F.; SOUZA, F.; PACHECO, J.; RODRIGUES, S. Programa de desenvolvimento industrial catarinense 2022: uma rota para o futuro In: MONTORO, Guilherme Castanho Franco et al. (Org.). **Um olhar territorial para o**

**desenvolvimento:** Sul. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>>. Acesso em: 08 de julho de 2022.

FREEMAN, C. The 'National System of Innovation' in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, n. 1, 1995.

FREITAS, B. Z. **Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica no Estado do Espírito Santo: Situação Atual e Perspectivas Futuras**. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Espírito Santo.

FREITAS, D. V. **PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES: Uma estratégia de sucesso**. 2017.

FRENKEN, K.; VAN OORT, F.; VERBURG, T. Related variety, unrelated variety and regional economic growth. **Regional Studies**, 41(5): 685-697, 2007.

FUNARI, P. P. P. Inequality, institutions, and long-term development: a perspective from Brazilian regions. In: BÉRTOLA, L.; WILLIAMSON, J. (eds.). **Has Latin America inequality changed direction? Looking over the long run**. Cham, Switzerland: Springer, 2017.

GALA, P. *et al.* Sophisticated jobs matter for economic complexity: an empirical analysis based on input-output matrices and employment data. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 45, p. 1-8, 2018.

GALA, P.; ROCHA, I.; MAGACHO, G. The structuralist revenge: economic complexity as an important dimension to evaluate growth and development. **Revista de Economia Política**, vol. 38, nº 2 (151), pp. 219-236, April-June/2018.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2 (90), p. 89-105, abril-junho, 2003.

GALEANO, E.; COSTA, E.; VINAGRE, D. Impacto das adversidades agroclimáticas na produção agropecuária do Espírito Santo no período de 2014 a 2017. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 59., 2021. **Anais...** Brasília-DF: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.

GANAU, R., & RODRÍGUEZ-POSE, A. Do high-quality local institutions shape labour productivity in Western European manufacturing firms? **Papers in Regional Science**, v. 98 (4), p. 1633–1666, 2019.

GARCIA, Amanda; MOTA, Euler; DIAS, Max. **A república e a frustrada instauração da modernidade**. In: MARTINUZZO, José Antônio. Diário Capixaba: 115 anos de imprensa oficial no Espírito Santo. Vitória: Imprensa Oficial, 2005.

GARCIA, R. Geografia da inovação. In: RAPINI, M.; SILVA, L.; ALBUQUERQUE, E.; RUFFONI, J. **Economia da ciência, tecnologia e inovação**: fundamentos teóricos e a economia global. Belo Horizonte: Cedeplar, 2021.

GARCIA, R.; SERRA, M.; MASCARINI, S.; BASTOS, L.; MACEDO, R. **Sistemas Regionais de Inovação**: fundamentos conceituais, aplicações empíricas, agenda de pesquisa e implicações de políticas. Campinas, Unicamp/IE. (Texto para Discussão, n. 394), 2020.

GARCIA, Renato de Castro; SERRA, MAURÍCIO DE AGUIAR; MASCARINI, SUELENE; BASTOS, LETÍCIA DA SILVA; MACEDO, RAFAEL. Revisitando os Sistemas Regionais de Inovação: teoria, prática, políticas e agenda para o Brasil. **Nova Economia**, v. 32, p. 617-645, 2022.

GARSON, S. Gestão fiscal do Espírito Santo 2002-2008: pavimentando o caminho para o crescimento da economia estadual. In: INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Espírito Santo**: instituições, desenvolvimento e inclusão social. Vitória, ES, 2010. p. 333-354.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, F. et al. (org.). **Economia brasileira contemporânea**: 1945/2010. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011b.

GIOVANELLA, L.; BOUSQUAT, A.; SCHENKMAN, S.; ALMEIDA, P.; SARDINHA, L.; VIEIRA, M. Cobertura da Estratégia Saúde da Família no Brasil: o que nos mostram as Pesquisas Nacionais de Saúde 2013 e 2019. **Ciência & Saúde Coletiva**, 26 (Supl. 1), p. 2543-2556, 2021.

GONÇALVES, A. S.; PATEZ, M. L.; ZORZAL, M. Movimento empresarial Espírito Santo em Ação: trajetória, redes e poder sob a perspectiva do discurso do sujeito coletivo. **Sinais**, n. 10, 2011.

GUARNIERI, L. C. **Alguns aspectos socioeconômicos do planejamento da cafeicultura**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. 1979.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. IN: ARAUJO, T. B. (coord). Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios. Brasília: IICA, 2010, p. 47-80.

GUIMARÃES, E.; VEIGA, P.; RIOS, S. A experiência brasileira de política industrial: uma avaliação. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, nº 134, p. 50-167, 2018.

HADDAD, P. R. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**, v. 35, n. 3, p. 119-146, 2009.

\_\_\_\_\_. **Meio ambiente, planejamento e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2015.

HARROD, Roy F. An Essay in Dynamic Theory. **Economic Journal**, v. 49, p. 14–33, 1939.

HARTUNG, P. Apresentação. In: HARTUNG, P. **Espírito Santo**: como o governo capixaba enfrentou a crise, reconquistou o equilíbrio fiscal e inovou em políticas públicas. 2018.

HASENCLEVER, L.; PARANHOS, J. TORRES, R. Desempenho econômico do Rio de Janeiro: trajetórias passadas e perspectivas futuras. **Dados**, v. 55, n. 3, p. 681-711, 2012.

HERMANN, J. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, F. *et al.* (org.). **Economia brasileira contemporânea: 1945/2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011b.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, F. *et al.* (org.). **Economia brasileira contemporânea: 1945/2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011a.

HODGSON, Geoffrey M. Institutional Economics: Surveying the 'old' and the 'new'. **Metroeconomica**, v. 44, n. 1, p. 1-28, 1993.

\_\_\_\_\_. The hidden persuaders: institutions and choice in economic theory. Seminário **A situação atual da microeconomia: uma perspectiva metodológica**. Programa de Doutorado em Desenvolvimento Econômico, UFPR, Curitiba, 16-17 outubro, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Esperança de vida ao nascer. In: IBGE. *Projeção de população*. 2018. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 21 de janeiro de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Inovação Tecnológica*. Vários números.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Industrial Anual (PIA)**. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Tabela de recursos e usos por Unidade da Federação 2018. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 10 de novembro de 2023.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL E INDUSTRIAL DO ESPÍRITO SANTO (IDEIES). **Boletim Econômico Capixaba**, v. 4 (35), p. 1–30, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). IPEADATA (2023a). **Dados de Contas Regionais de diversos estados**. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 10 de novembro de 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). IPEADATA (2023b). **Dados de comércio exterior de diversos estados**. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 10 de novembro de 2023.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Análise situacional de indicadores e estratégia do ES 2030**. Agosto de 2023.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). Estatísticas de Contas Regionais dos municípios do Espírito Santo. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/6093-produto-interno-bruto-pib-dos-municipios-2019>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Notas do IDEB. Disponível em: <[www.gov.br/inep](http://www.gov.br/inep)>. Acesso em: 21 de janeiro de 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI, 2023). **Estatísticas de patentes**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inpi/pt-br/central-de-conteudo/estatisticas/estatisticas>>. Acesso em: 09 de junho de 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2022**. Brasília: Inep, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>>. Acesso em: 10 de março de 2024.

IPEADATA (2023). **Dados de gastos com saúde e saneamento dos estados e dados populacionais**. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 10 de novembro de 2023.

IPEADATA. Dados de finanças públicas estaduais. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

ISAKSEN, A.; KARLSEN, J. Can small regions construct regional advantages? The case of four Norwegian regions. **European Urban and Regional Studies**, 20(2): 243-257, 2013.

ISAKSEN, A.; MARTIN, R.; TRIPPL, M. New Avenues for Regional Innovation Systems and Policy. In: ISAKSEN, A.; MARTIN, R.; TRIPPL, M. (Ed.). **New Avenues for Regional Innovation Systems** – Theoretical Advances, Empirical Cases and Policy Lessons, Cham: Springer International Publishing, p. 1-19, 2019.

JONES, C. I. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

KENNEY, M. **Understanding Silicon Valley**: the anatomy of an entrepreneurial region. Stanford: Stanford University Press, 2000.

KETTERER, T.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Institutions vs. ‘first-nature’ geography: what drives economic growth in Europe’s region? **Papers in Regional Science**, v. 97, 2018, p. 25-62.

KRUGER, T.; REIS, C. Organizações Sociais e a gestão de serviços do SUS. **Serviço Social e Sociedade**, n. 135, p. 271-289, maio/ago. 2019.

LAGO, L. A. C. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”, 1967-1974. In: ABREU, M. de P. (org.) **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

LANDES, D. S. **The wealth and poverty of nations**: why some are so rich and some so poor. New York: Norton & Co, 1998.

LANGLOIS, R. What was wrong with the old institutional economics (and what is still wrong with the new)? **Review of Political Economy**, v. 1:3, p. 270-298, 1989.

LEAL, É. A. S.; GUILHERMINO NETO, GUILHERME; FELIPE, E. S. Os incentivos fiscais da SUDENE melhoraram os indicadores de desenvolvimento? Evidências do norte do Espírito Santo. **RINTERPAP**, v. 1, p. 1-20, 2022.

LEAL, João Eurípedes Franklin. Posfácio. História do Espírito Santo: uma reflexão, um caminho. In: OLIVEIRA, José Teixeira. **História do Espírito Santo**. Vitória: Fundação Cultural do Espírito Santo, 1975.

LEÃO, L.; RIBEIRO, H. M. D.; BASTOS, S. Q. A.; HERMETO DE OLIVEIRA, A. M. Indicador de desenvolvimento institucional municipal: impactos sobre a economia dos municípios brasileiros. **Estudos Econômicos**, v. 50, n. 4, p. 733-766, 2020.

LEE, K.; LEE, J.; LEE, J. Variety of national innovation systems (NIS) and alternative pathways to growth beyond the middle-income stage: Balanced, imbalanced, catching-up, and trapped NIS. **World Development**, v. 144, 2021.

LEIVAS, P. H. S.; MENEZES, G. R.; CRAVO, T. A.; SANTOS, A. M. A. A geografia das instituições: uma abordagem espacial para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 9, n. 2, p. 169-185, 2015.

LÉLIS, M. T. C.; CUNHA, A. M.; LINCK, P. O choque nos preços das commodities e a economia brasileira nos anos 2000. **Revista de Economia Política**, vol. 39, n. 3, p. 427-448, 2019.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIMONGI, F. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

LOPES, H. C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 33, nº 4 (133), p. 619-637, outubro-dezembro/2013.

LOPES, J. K. R. Da ameaça ao consenso: os impactos do governo Juscelino Kubitschek na industrialização e no setor de energia do Espírito Santo. **História Regional**, v. 27, n. 3, p. 159–176, 2022.

LUCAS, Robert E., Jr. On the Mechanics of Economic Development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, p. 3–42, 1988.

LÚCIO, F.; GOMES, J.; PEREIRA, R. Educação básica, capital humano e crescimento econômico: uma análise para os estados brasileiros. **Economia Ensaios**, 33 (2), p. 201-227, Jan./Jun. 2019.

LUNDVALL, B.-Å. (ed.). **National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning**. London: Pinter Publishers, 1992.

LUNDVALL, B.-Å.; JOHNSON, B.; ANDERSEN, E.; DALUM, B. National systems of production, innovation and competence building. **Research Policy**, v. 31, 2002.

LUTZ DE SOUZA, I. E.; VERÍSSIMO, M. P. Produção e emprego industrial nos estados brasileiros: evidências de desindustrialização. **Nova Economia**, v. 29, n.1, 2019.

MAGALHÃES, M. A. Preços de *commodities* e nível de atividade em uma pequena economia aberta: evidências empíricas para o estado do Espírito Santo. **Economia e Sociedade**, v. 20, p. 533-566, 2011.

MAGALHÃES, J. C.; ALVES, P. **A relação entre o crescimento econômico e as desigualdades regionais no Brasil**. Texto para discussão nº 2621. Brasília: Ipea, 2021.

MATINELLI, M. Sistema de ciência, tecnologia e inovação: estudo do sistema municipal de São Carlos (SP). Dissertação. UFSCAR. 2014.

MATTOS, E.; INNOCENTINNI, T.; BENELLI, Y. Capitánias hereditárias e desenvolvimento econômico: herança colonial sobre desigualdades e instituições. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 42, n. 3, 2012.

MAURO, P. Corruption and Growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995.

MEDEIROS, A. C. **Espírito Santo**: a industrialização como fator de desautonomia relativa. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública/Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1977.

MELLO FILHO, M. S. B. Quarenta anos da Escola Francesa de Regulação: entre o marxismo e o institucionalismo histórico. **Economia e Sociedade**, v. 28, n. 1 (65), p. 25-29, 2019.

MELO, C.; SELIGMAN, M.; DELGADO, M. **Decadência e reconstrução**. Espírito Santo: lições da sociedade civil para um caso político no Brasil contemporâneo. São Paulo: BEI, 2020.

MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. The future of new institutional economics: from early intuitions to a new paradigm? **Journal of Institutional Economics**, v. 10, n. 4, p. 541-565, 2014.

MENDES, M. **Reformas, políticas públicas de qualidade e a desigualdade regional**. Centro de Gestão e Políticas Públicas/INSPER, Policy Paper nº 67, setembro de 2022.

MENEZES-FILHO, N.; MARCONDES, R. L.; PAZELLO, E. T.; SCORZAFAVE, L. G. Instituições e diferenças de renda entre os estados brasileiros: uma análise histórica. In: Encontro Nacional de Economia, 34<sup>o</sup>, 2006, Salvador. **Anais...** ANPEC, 2006.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. DATASUS. **Indicadores de saúde de estados**. Disponível em: <Informações de Saúde (TABNET) – DATASUS (saude.gov.br)>. Acesso em: 19 /07/2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (MDIC). COMEXSTAT. **Dados de comércio exterior de diversos estados**. Disponível em: <www.comexstat.mdic.gov.br>. Acesso em: 10 de novembro de 2023.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Agenda político-institucional**. [Mimeo]. 2002.

MITCHELL, Wesley C. **Os ciclos econômicos e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. Original publicado em 1941.

MOBILIZAÇÃO CAPIXABA PELA INOVAÇÃO (MCI). **Manifesto da Inovação Capixaba**. Disponível em <<https://mcinovacao.com.br/#downloads>>. Acesso em: 02 de junho de 2023.

MONASTERIO, Leonardo Monteiro. O que é um problema regional? Uma nota preliminar. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA)**, n. 3, p. 7-13, 2009.

MONTEIRO, F.; LIMA, J. Desindustrialização regional no Brasil. **Nova Economia**, v. 27, n. 2, p. 247-293, 2017.

MONTEIRO NETO, A. Desigualdades regionais no Brasil: características e tendências recentes. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental (Ipea)**, n. 09, p. 67-81, 2014.

MOSÉ, V. **A resistência tapuia na capitania do Espírito Santo**: dados sobre a formação das identidades capixabas. Vitória: IHGES, 2009.

MOTA, F. C. Dinâmica regional capixaba: 1960/2003. In: CAMPOS JR., C. T. (org.). **Transformações socioeconômicas do Espírito Santo**: uma abordagem histórica e de manifestações recentes. Vitória: IHGES, 2006.

MOTA, F. C. O papel do FUNRES na transição da economia capixaba. **História Econômica & História de Empresas (ABPHE)**, v. 15, p. 39-70, 2012

MOTA, F. C.; MAGALHÃES, D. F. Formação econômica do Espírito Santo: do isolamento econômico à inserção nos mercados nacional e internacional. **Revista de História Regional**, v. 16, n. 1, p. 61-99, 2011.

MOTA, Fernando Cezar de Macedo. **Integração e dinâmica regional**: o caso capixaba (1960-2000). 161 f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2002.

MOTA, Fernando Cezar de Macedo. **Política industrial e instituições locais**: a importância de uma política científica e tecnológica para a (re)estruturação industrial no Espírito Santo. Dissertação (mestrado) – UFES, 1997.

MOTTA, M. **E agora, Rio?** Um Estado em busca de um autor. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

MOURA, L. R. **Gestão do relacionamento com fornecedores**: análise da eficácia de programa para desenvolvimento e qualificação de fornecedores para grandes empresas. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, Escola Politécnica, 2009.

MYRDAL, Gunnar. **Aspectos políticos da teoria econômica**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. Originalmente publicado em 1953.

NAKABASHI, L. A importância da qualidade institucional no desenvolvimento das regiões brasileiras. **Revista Brasileira de Economia**, v. 74 (4), p. 465–493, 2020.

NAKABASHI, L. A importância da qualidade institucional no desenvolvimento das regiões brasileiras. **Revista Brasileira de Economia**, v. 74, n. 4, p. 465-493, 2020.

NAKABASHI, L.; SACHSIDA, A.; PEREIRA, A. E. G. Institutions and growth: A developing country case study. **Journal of Economic Studies**, v. 40 (5), p. 614–634, 2013.

NAKABASHI, L.; SACHSIDA, A.; PEREIRA, A.E.G. Institutions and growth: a developing country case study. **Journal of Economic Studies**, v. 40, p. 614-634, 2013.

NARITOMI, J. **Herança colonial, instituições e desenvolvimento**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

NARITOMI, J.; SOARES, R.; ASSUNÇÃO, J. Institutional development and colonial heritage within Brazil. **The Journal of Economic History**, v. 72 (2), p. 393–424, 2012.

NARITOMI, J.; SOARES, R.; ASSUNÇÃO, J. Institutional development and colonial heritage within Brazil. **The Journal of Economic History**, v. 72, n. 2, p. 393-424, 2012.

NASCIMENTO, R. C. **A narrativa histórica da superação do atraso**: um desafio historiográfico do Espírito Santo. Tese – Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas. Universidade Federal do Espírito Santo. 2016.

NELSON, R. R. (ed.). **National innovation systems**: a comparative analysis. New York; Oxford: Oxford University Press, 1993.

NELSON, Richard; WINTER, Sidney G. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1982.

\_\_\_\_\_; SAMPAT, Bhaven. Las instituciones como factor que regula el desempeño económico. **Revista de Economía Institucional**, n. 5, Segundo Semestre, 2001.

NIQUITO, T. W.; RIBEIRO, F. G.; PORTUGAL, M. S. Institutions or human capital: which is more important for economic performance? Evidence from Brazil. **Economic Bulletin**, v. 38 (2), p. 1069–1076, 2018.

NORONHA, K.; FIGUEIREDO, L.; ANDRADE, M. V. Health and economic growth among the states of Brazil from 1991 to 2000. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 27(2), p. 269–283, 2010.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

\_\_\_\_\_. Economic performance through time. **The American Economic Review**, v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.

\_\_\_\_\_. **Understanding the process of economic change**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2005.

\_\_\_\_\_.; THOMAS, R. P. **The rise of the Western World: a new economic history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. **Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS DO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DA UFES (NEP). **Dinâmica Cafeeira e Constituição de Indústrias no Espírito Santo 1850-1930**. Vitória: FCAA, 1983.

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS DA UFES (NEP). **Propostas de estratégias de interiorização do desenvolvimento e descentralização de investimentos no Espírito Santo**. 1993.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997.

O'NEILL, O. Transparency and the ethics of communication. In C. Hood & D. Heald (Eds.). **Transparency**. The key to better governance? Oxford: Oxford University Press, 2006.

OLIVEIRA, U. J. Considerações acerca da configuração político-partidária do Espírito Santo, no contexto do Regime Militar. Um estudo regional entre as disputas da Arena e do MDB (1964-1979). In: **II Seminário Nacional de Sociologia e Política**, 2010.

OREIRO, J. L. C. A grande recessão brasileira: diagnóstico e agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, v. 31, p. 75-88, 2017.

ORENSTEIN, L.; SOCHCZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, M. de P. (org.) **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Building resilient regions for stronger economies**. Paris: OECD, 2011.

OSORIO, M.; REGO, H., VERSIANI, M. Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder. **Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, v. 12, 2017.

PAIXÃO, R.; SALLES, A. Avaliação dos resultados financeiros do Bando de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) durante os ciclos políticos do governo estadual 1995/2010. SALLES, A.; FELIPE, E. **Espírito Santo: questões contemporâneas em economia**. Coleção CORECON, v. 1. Vitória: Editora Milfontes, 2020.

PALMA, J. G. Four sources of de-industrialization and a new concept of the Dutch Disease. In: Ocampo, J.A. (Ed.), **Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability**. Stanford University Press, Stanford, CA, 2005.

PEÇANHA, Matheus Souza. **Qualidade da gestão fiscal e desenvolvimento econômico local: evidências a partir dos 5568 municípios brasileiros**. 2019. 41 f. Dissertação (Mestrado em Economia) -- Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

PEREIRA, A. E. G.; NAKABASHI, L.; SALVATO, M. Instituições e nível de renda: Uma abordagem empírica para os municípios paranaenses. **Nova Economia**, v. 22 (3), p. 597–620, 2012.

PEREIRA, A. E.G.; NAKABASHI, L.; SALVATO, M. Instituições e nível de renda: uma abordagem empírica para os municípios paranaenses. **Nova Economia**, v. 22, n. 3, p. 597-620, 2012.

PEREIRA, A. R. Governos de coalizão no Espírito Santo (1986/98). In: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP, 2002, Niterói. **Anais...** Niterói: ABCP, 2002.

PEREIRA, G. H. **Economia, governos e políticas**. Lisboa: Chiado, 2018.

PEREIRA, G. H. **Política industrial e localização de investimentos e o caso do Espírito Santo**. 1 ed. Vitória: EDUFES, 1998.

PEREIRA, G. H., MORANDI, A. **FUNRES e FUNDAP no Desenvolvimento capixaba**. Vitória: UFES, mimeo, 1996.

PEREIRA, H.; ROMERO, J.; MEDEIROS, V. Kaldor-Verdoorn's law and institutions: evidence from Brazilian municipalities. **Cambridge Journal of Economics**, v. 45, p. 511-536, 2021.

PEREIRA, L.; SILVA, C.; GARBIN, J.; BRANDÃO-SOUZA, C.; LOCATELLI, R.; LEITE, F. Vigilância Epidemiológica estadual no enfrentamento da pandemia pela COVID-19 no Brasil: um relato de experiência. **Escola Anna Nery**, n. 25, 2021.

PEREIRA, W.; CARIO, S.; AMARAL, P.; GOLGHER, A. A dimensão regional da desindustrialização brasileira: uma contribuição ao debate nacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL E INOVAÇÃO (ENEI), 3., 2018, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: Associação Brasileira de Economia Industrial e Inovação, 2018.

PIMENTA, J. S. **Crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro**: desequilíbrio financeiro, efetividade do Plano de Recuperação Fiscal e tensões federativas. Monografia (Graduação) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019.

PIRES, A. A indústria de petróleo e o caso do Espírito Santo. In: INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Espírito Santo**: instituições, desenvolvimento e inclusão social. Vitória: 2010.

PRATES, D. M. A alta recente dos preços das commodities. **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 3, p. 323-344, 2007.

PREBISCH, R. The Economic Development of Latin America and its Principal Problems. **Economic Bulletin for Latin America**, vol. 7 (1), p. 1-22, 1949.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Diversos indicadores sociais e educacionais**. Disponível em: <[www.atlasbrasil.org.br](http://www.atlasbrasil.org.br)>. Acesso em: 22 de janeiro de 2023.

REIS, C.; NORONHA, K.; WAJNMAN, S. Envelhecimento populacional e gastos com internação do SUS: uma análise realizada para o Brasil entre 2000 e 2010. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, v. 33, n. 3, p. 591-612, 2016.

RIBEIRO, Diones Augusto. **Busca à primeira grandeza: o Espírito Santo e o Governo Moniz Freire (1892-1896)**, 2008. 177 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

RIBEIRO, F. A. **Companhia Siderúrgica de Tubarão: a história de uma empresa**. Vitória: CST, 2005.

RIBEIRO, H. M. D.; BASTOS, S. Q. A.; OLIVEIRA, A. M. H. C. Arranjos institucionais e desenvolvimento: Uma análise multivariada e espacial para municípios de Minas Gerais. **Análise Econômica**, v. 35 (68), p. 231–262, 2017.

ROCHA, H. C.; MORANDI, A. **Cafeicultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985**. 2. ed. Vitória: Espírito Santo em Ação, 2012.

ROCHA, Haroldo Correa; COSSETTI, Maria da Penha. **Dinâmica cafeeira e constituição de indústrias no Espírito Santo 1850-1930**. Vitória: 1983.

ROCHA, L.; KHAN, A.; LIMA, P. Qualidade institucional: uma ampliação do modelo de Solow. **Revista Brasileira de Economia**, v. 64, n. 1, p. 57-66, 2010.

ROCHA, R. T. **A formação de gabinetes no governo do estado do Espírito Santo (1995-2014)**. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

ROCHA, R. T. **Gestão fiscal do Governo do Estado do Espírito Santo – 2009 a 2019**. Estudo Especial nº 05/2020. Instituto de Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo. Vitória/ES, dezembro de 2020.

RODRÍGUEZ-POSE, A.; KETTERER, T. Institutional change and the development of lagging regions in Europe. **Regional Studies**, 2019.

ROMER, Paul M. Increasing Returns and Long-Run Growth. **Journal of Political Economy**, v. 94, 1002–1037, 1986.

RUTHERFORD, M. The Old and the New Institutionalism: Can Bridges Be Built? **Journal of Economic Issues**, v. 29, no. 2, p. 443-451, 1995.

SACHS, J. D. **Tropical underdevelopment**. NBER Working Paper 8119, 2001.

SALETTTO, Nara. **Trabalhadores nacionais e imigrantes no mercado de trabalho do Espírito Santo**. Vitória: Edufes, 1996.

SALLES, F. C.; GRASSI, R. A. Análise Orçamentária da Política Pública de Ciência, Tecnologia e Inovação como meio de Avaliar sua Efetividade: O Caso do Estado do Espírito Santo no Período 2012-2015. **Revista Geografares**, v. 27, p. 173-200, 2018.

SALLUM JÚNIOR, B. **Labirintos**: dos gerais à Nova República. São Paulo: USP, FFLCH, 1996.

SAMUELS, W. The present state of institutional economics. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, p. 569-590, 1995.

SANTANA, A. S.; BARRETO, R. C. Qualidade institucional e desempenho econômico: análise empírica dos municípios brasileiros, 2010. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 10, n. 2, p. 253-271, 2016.

SANTOS, A. C.; NETO, C. P.; LAGO, J. N. O. **Efeitos nas finanças do Estado do Espírito Santo e dos municípios com a vigência da Resolução nº 13 do Senado**

**Federal e as alterações realizadas pelo Governo do Estado nos programas de incentivos à importação.** Vitória: IJSN, 2013. Texto para discussão nº 52.

SANTOS, E. F. Vias de comunicação, conquista territorial e colonização estrangeira no Espírito Santo do séc. XIX: a gênese do pensamento político capixaba. **Dimensões**, v. 17, 2005.

SANTOS, ULISSES PEREIRA DOS; DINIZ, CLÉLIO CAMPOLINA. A interação universidade-empresa na siderurgia de Minas Gerais. **Nova Economia**, v. 23, p. 279-306, 2013.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984 [1942].

SCOTT, A. J. Entrepreneurship, Innovation and Industrial Development: Geography and the Creative Field Revisited. **Small Business Economics**, v. 26, n. 1, p. 1-24, 2006.

SCUR, G.; GARCIA, R. The Impact of Actors, Networks and Institutions in the Cluster's Evolution. **Competitiveness Review**, v. 29, n. 3, p. 267-286, 2019.

SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (SECTI). **Relatório de Gestão do Funcitec.** Vários números.

SERRA, M. et al. As políticas regionais de inovação em questão: Desenvolvimentos recentes e implicações. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 8, n. 3, p. 460-479, 2021.

SESSA, C.; SIMONATO, T.; DOMINGUES, E.; FELIPE, E.; LEAL, E. Efeitos econômicos no Espírito Santo da paralisação parcial do complexo minero-siderúrgico: uma abordagem de equilíbrio geral computável. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL E INOVAÇÃO (ENEI), 5., 2021, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Associação Brasileira de Economia Industrial e Inovação, 2021.

SHIRLEY, M. M. Institutions and development. In C. Ménard & M. M. Shirley (Eds.). **Handbook of New Institutional Economics** (pp. 611–638). Springer, 2008.

SILVA, A. M.; RESENDE, G. M. Crescimento econômico comparado dos municípios alagoanos e mineiros: Uma análise espacial. **Economia Política do Desenvolvimento**, v. 1 (6), p. 133–160, 2009.

SILVA, J. C. **Espírito Santo**: o processo de industrialização e a formação da estrutura do poder executivo 1967-1983. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1993.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves; GARCIA, Fernando; BANDEIRA, Andréa Câmara. **How does Corruption hurt growth?** Evidence about the effects of corruption on factors productivity and per capita income. Disponível em: <<http://core.ac.uk/download/pdf/6239429.pdf>>. Acesso 18/07/2024.

SIMÕES, R. C. A industrialização do Espírito Santo: 1889-1950. **Dimensões**, n. 5, p. 148-152, 1997.

SIMÕES, R. G. Desenvolvimento econômico do Espírito Santo no século XX. In: BITTENCOURT, G. (org.). **Espírito Santo**: um painel de nossa história. Vitória: 2001.

SIQUEIRA, M. P. Província do Espírito Santo: condições sócio-econômicas até 1889. **Dimensões**, v. 2, 1991.

SOLOW, Robert M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 70, p. 65–94, 1956.

SPITHOVEN, A. Similarities and Dissimilarities between Original Institutional Economics and New Institutional Economics. **Journal of Economic Issues**, v. 53:2, p. 440-447, 2019.

STORPER, M.; VENABLES, A. J. Buzz: Face-to-Face Contact and the Urban Economy. **Journal of Economic Geography**, v. 4, n. 4, p. 351-370, 2004.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE). **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2ª Ed. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 1967. 1ª Ed. em 1959.

SUZIGAN, W. *et al.* Clusters ou sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 96, p. 543-562, 2004.

SUZIGAN, W. Industrialização brasileira em perspectiva histórica. **História Econômica & História de Empresas**, v. III. 2, p. 7-25, 2000.

SUZUKI, W.; LAURINI, M.; NAKABASHI, L. Spatial heterogeneities, institutions, and income: evidence for Brazil. **Papers in Regional Science**, v. 101 (3), p. 537-571, 2022.

TALLON, M. D. **História do Espírito Santo**: ensaio sobre sua formação histórica e econômica. Vitória: IHGES, 1999.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Transparência e Governança Pública 2023**. Disponível em: <Índice de Transparência e Governança Pública (transparenciainternacional.org.br)>. Acesso em: 18 de julho de 2024.

TRECE, J. **Estado do Rio é o que menos cresceu desde 1985**. Disponível em: <Estado do Rio é o que menos cresceu desde 1985 | Blog do IBRE (fgv.br)>. Acesso em: 18 de julho de 2024.

TROJBICZ, B. Ideias e economia nas reformas das políticas públicas do setor de petróleo brasileiro: 1995 a 2010. **Revista de Administração Pública**, v. 51 (5), p. 767-787, 2017.

UBERTI, L. Corruption and growth: historical evidence, 1790-2010. **Journal of Comparative Economics**, v. 50, n. 2, p. 321-349, 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Núcleo de Estudos e Pesquisas, Departamento de Economia (NEP-UFES). **Dinâmica cafeeira e constituição de indústrias no Espírito Santo 1850-1930**. Vitória: FCAA, 1983.

VAREJÃO, S.; FEITOSA, P. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: A experiência do Espírito Santo. In J. Cardoso Jr., J. Santos, & R. Pires (Orgs.), **PPA 2012-2015: A experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Ipea, 2015.

VASCONCELLOS, J. G. M.; RAINHA, J. C. A Participação da Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo no Modelo de Desenvolvimento do Estado nos Anos de 1960 e 1970. **RIGS - Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 2, p. 39-57, 2013.

VEBLEN, T. Why is economics not an evolutionary science? **Cambridge Journal of Economics**, v. 22, p. 403-414, 1998. Originalmente publicado em 1898.

\_\_\_\_\_. **A teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Originalmente publicado em 1899.

VILAÇA, E.; OLIVEIRA, R. **Política pública de saúde 2015-2018**. In: HARTUNG, P. Espírito Santo: como o governo capixaba enfrentou a crise, reconquistou o equilíbrio fiscal e inovou em políticas públicas. 2018.

VILLASCHI FILHO, A. Alguns elementos dinâmicos do sistema capixaba de inovação. In: CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M. (Org.). **Globalização & Inovação Localizada**: experiências de sistemas locais no Mercosul. 1ª ed. Brasília: IBICT/IEL, 1999.

VILLASCHI FILHO, A.; FELIPE, E. S.; OLIVEIRA, U. J. O mercado funcionou! O aprofundamento da desautonomia do Estado e a diversificação da economia capixaba nos anos 1980-2000. In: VILLASCHI FILHO, A. (org.). **Elementos da economia capixaba e trajetórias de seu desenvolvimento**. Vitória-ES: Flor&Cultura, 2011a.

VILLASCHI FILHO, A.; FELIPE, E. S.; OLIVEIRA, U. J. Ampliação e aprofundamento do segundo ciclo da economia capixaba e recuperação da legitimidade do governo estadual. In: VILLASCHI FILHO, A. (org.). **Elementos da economia capixaba e trajetórias de seu desenvolvimento**. Vitória-ES: Flor&Cultura, 2011b.

VILLASCHI FILHO, A.; FELIPE, E.; OLIVEIRA, U. J. Da crise econômica ao consenso de necessidades: o Governo Christiano Dias Lopes (1967-1971). In: VILLASCHI FILHO, A. (org.). **Elementos da economia capixaba e trajetórias de seu desenvolvimento**. Editora Flor&Cultura, 2011c.

VILLASCHI FILHO, A.; FELIPE, E.; OLIVEIRA, U. J. O mercado funcionou! O aprofundamento da desautonomia do Estado e a diversificação da economia capixaba nos anos 1980-2000. In: VILLASCHI FILHO, A. (org.). **Elementos da economia capixaba e trajetórias de seu desenvolvimento**. Editora Flor&Cultura, 2011d.

VILLASCHI FILHO, A. (org.). **Elementos da economia capixaba e trajetórias de seu desenvolvimento**. Editora Flor&Cultura, 2011.

WETLER JÚNIOR, A. **Espírito Santo 2025**: uma análise das implicações econômico-sociais do novo ciclo previsto de investimentos. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Economia, UFRGS. 2008.

WHALEN, C. J. Post-keynesian institutionalism: contours and frontiers. **Brazilian Keynesian Review**, v. 9 (1), p. 1-28, 2023.

WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism**. Free Press: New York, 1985.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introductory econometrics**: A modern approach. Cengage Learning, 2012.

WORLD BANK. **Building institutions for markets**. Oxford University Press, 2002.

WORLD BANK. **The East Asian Miracle**: Economic Growth and Public Policy. New York: Oxford University Press, 1993.

WORLD BANK. **World Development Report 1991**: The Challenge of Development. New York: Oxford University Press, 1991.

WORLD BANK. **World Development Report 1997**. Washington D.C.: World Bank, 1997.

ZORZAL, M. Dilemas e perplexidades do modelo, IN: VASCONCELLOS, J. G. (org.) **Memórias do Desenvolvimento**. Vitória: Editora Multiplicidade, 2004, p. 59-83.

ZORZAL, M. **Espírito Santo**: Estado, interesses e poder. Vitória: FCAA, SPDC, 1995.

ZORZAL, M. O Espírito Santo face à logística de expansão da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). **Dimensões**, v. 13, p. 126-145, 2001.

ZORZAL, M. Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In: INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Espírito Santo**: instituições, desenvolvimento e inclusão social. Vitória/ES: IJSN, 2010. cap. 1.

ZUKAUSKAITE, E. Variety of regional innovation systems and their institutional characteristics. In: ISAKSEN, A.; MARTIN, R.; TRIPPL, M. (Ed.). **New avenues for regional innovation systems** – theoretical advances, empirical cases and policy lessons. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, p. 41-60, 2019.