



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E
REGIONAL

GABRIEL DO CARMO LACERDA

DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO ESTADUAL EM
MINAS GERAIS

Rio de Janeiro

2019

GABRIEL DO CARMO LACERDA

**DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO ESTADUAL EM
MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Hipólita Siqueira de Oliveira (IPPUR/UFRJ)

Rio de Janeiro

2019

CIP - Catalogação na Publicação

L131d Lacerda, Gabriel do Carmo
Desenvolvimento e Planejamento Estadual em Minas
Gerais / Gabriel do Carmo Lacerda. -- Rio de
Janeiro, 2019.
223 f.

Orientadora: Hipólita Siqueira de Oliveira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós
Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2019.

1. Planejamento urbano - Minas Gerais. 2.
Divisão do trabalho. 3. Minas Gerais - Condições
econômicas. 4. Minas Gerais - Condições sociais. I.
Siqueira de Oliveira, Hipólita, orient. II. Título.

GABRIEL DO CARMO LACERDA

**DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO ESTADUAL EM
MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em:

Prof^a. Dra. Hipólita Siqueira de Oliveira

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Carlos Antônio Brandão

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Clélio Campolina Diniz

Cedeplar – UFMG

Para aqueles que creem na importância do pensamento crítico e na centralidade da universidade pública, gratuita e de qualidade para o desenvolvimento.

Para minha família.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a todos aqueles que conheci no IPPUR, colegas, professores, técnicos-administrativos e demais servidores que propiciaram um ambiente profícuo e adequado para os debates e para minha formação acadêmica.

Agradeço à Hipólita Siqueira, minha orientadora, pelas aulas estimulantes e enriquecedoras. Pela orientação, pelas reflexões, sugestões que facilitaram a feitura deste trabalho.

Agradeço a Carlos Brandão pelas suas disciplinas, conversas e pelo apoio permanente em contribuir e ensinar que muito contribuíram para ampliar minha formação e para esse trabalho.

Agradeço à Deborah Werner pela oportunidade de estágio docência e os desafios que essa experiência proporcionou para minha formação.

À minha banca de qualificação pelas sugestões e apontamentos: Danilo Vieira, Deborah Werner e Carlos Brandão. À minha banca de defesa: Clélio Campolina Diniz e Carlos Brandão.

Ao CNPq e à FAPERJ pelo apoio financeiro.

Agradeço à Fernanda Buarque pela convivência durante meu período no Rio de Janeiro.

Aos meus amigos e amigas de Uberlândia e Belo Horizonte, especialmente José Juca, Lourenço, Divaldo e Caio, que nas oportunidades de reencontro propiciam momentos de descontração e muitas conversas.

Aos meus pais, Arnaldo e Edméa, à minha irmã, Isabella, aos meus avós - Vilma, Carlos, Rândia e Orlando - e à minha tia-avó Neuza pela ternura, pelo apoio, pelo afeto e pelo carinho incondicional.

Por fim, agradeço à Isadora, pelo amor, pela paciência, pela parceria, pela serenidade e pela cumplicidade que, mesmo apesar da distância, tem sido fundamental nesta caminhada.

“Que fabricas tu?

Fabrico chapéu

feito de indaiá.

Que fabricas tu?

Queijo, requeijão.

Que fabricas tu?

Faço pão de queijo.

Que fabricas tu?

Bolo de feijão.

(...)

Que fabricas tu?

Não fabrico. Assisto às fabricações.”

(Censo Industrial de Carlos Drummond de

Andrade do livro Esquecer para lembrar)

RESUMO

As transformações econômicas, sociais, políticas, estatais, territoriais e culturais dos últimos trinta anos tem relegado à esfera governativa estadual um impasse na sua atuação, ou melhor dizendo, nas suas capacidades de atuação. As origens vêm, desde um plano mais geral, com a redução do papel diretivo do Estado para o processo de desenvolvimento, passando, mais concretamente, às diversas esferas e escalas de atuação estatal com crescentes limites econômico-financeiros e político-institucionais em assumir competências e implementar, com maior autonomia, políticas públicas e trajetórias de desenvolvimento. Nesse sentido, se torna importante a compreensão de processos históricos e institucionais de atuação de entes estaduais, tanto dos processos de construção de caminhos que mobilizam recursos e interagem com outras escalas quanto aqueles de aceitação passiva e subordinada às esferas nacionais e internacionais. A partir do estudo histórico de Minas Gerais pode-se compreender as alternativas e limites da escala estadual no desenho de trajetórias de desenvolvimento e iluminar a densidade histórico-institucional que nutre o atual estado do planejamento estadual de Minas Gerais e as opções estratégicas que têm sido tomadas no período recente. A compreensão do planejamento precisa estar igualmente embebida na discussão do desenvolvimento da economia mineira, especificamente dos atuais determinantes do dinamismo econômico estadual; dos principais segmentos da estrutura produtiva mineira; da forma contemporânea de inserção na divisão inter-regional e internacional do trabalho; e, por fim, da situação das desigualdades regionais estaduais. Estes elementos conformam o solo sobre qual o planejamento se ergue e deveria atuar, sendo, portanto, possível a compreensão dos seus limites e potencialidades.

Palavras-chave: Minas Gerais. Planejamento Estadual. Desenvolvimento. Divisão espacial do trabalho. Estado.

ABSTRACT

The economic, social, political, state and cultural transformations of the last thirty years have relegated to the state governmental sphere an impasse in their performance, or rather, in their capacity to act. The origins come from a more general level, with the reduction of the directing role of the State to the development process, passing, more concretely, to the various spheres and scales of state performance with increasing economic-financial and political-institutional limits in assuming competences and implement, with greater autonomy, public policies and development trajectories. In this sense, it becomes important to understand the historical and institutional processes of state entities, both in the processes of building paths that mobilize resources and interact with other scales, as well as those of passive acceptance subordinated to national and international spheres. From the historical study of Minas Gerais, which is in the first case, one can understand the alternatives and limits of the state scale in the design of developmental trajectories and illuminate the historical-institutional density that nourishes the current state of Minas state planning General and the strategic options that have been taken in the recent period. The understanding of planning must also be embedded with the discussion of the development of the Minas Gerais economy, specifically the current determinants of state economic dynamism; of the main segments of the productive structure of Minas Gerais; of the contemporary form of insertion in the interregional and international division of labor; and, finally, the state of regional inequality. These elements make up the soil on which the planning rises and acts, being, therefore, possible the understanding of its limits and potentialities.

Keywords: Minas Gerais. State Planning. Development. Spatial division of labor. State.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – As dez cidades mais industrializadas de Minas Gerais (1920)	51
Figura 2 – As dez cidades mais industrializadas de Minas Gerais (1962)	51
Figura 3 – Cidades com participação acima de 1% do VTI estadual (1980)	72
Figura 4 – A estrutura principal do Planejamento de Minas Gerais até 1980.....	80
Figura 5 – IDHM em Minas Gerais (1991).....	89
Figura 6 – Cidades com participação acima de 1% do VAB industrial (2002).....	122
Figura 7 – IDHM em Minas Gerais (2000).....	127
Figura 8 – Territórios de Desenvolvimento (2015)	153
Figura 9 – Distritos Industriais da CODEMIG/CDI.....	161
Figura 10 – Municípios e trechos com atendimento previsto pelo ProAcesso	165
Figura 11 – Participação dos Territórios de Desenvolvimento no total de investimentos anunciados e localizados para Minas Gerais (2004-2017).....	175
Figura 12 – Cidades com participação acima de 1% do VAB industrial (2015).....	181
Figura 13 – IDHM em Minas Gerais (2010).....	196
Figura 14 – Concentração de famílias com renda per capita com até um salário mínimo na RMBH (2010)	198
Figura 15 – Regiões de Planejamento de Minas Gerais da FJP (1973).....	222
Figura 16 – Regiões de Planejamento de Minas Gerais da FJP (1992).....	222
Figura 17 – Mesorregiões de Minas Gerais do IBGE (1990).....	223
Figura 18 – Microrregiões de Minas Gerais do IBGE (1990).....	223

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação das Regiões de Planejamento nos investimentos decididos para Minas Gerais (1990-2000).....	116
Gráfico 2 – Participação anual das Regiões de Planejamento + RMBH nos investimentos decididos para Minas Gerais (1990-2000).....	116
Gráfico 3 – Número de Projetos decididos, por ano, conforme Região de Planejamento (1990-2000).....	117
Gráfico 4 – Investimentos e Número de Projetos decididos, por ano, em Minas Gerais (1990-2000).....	118
Gráfico 5 – Distribuição Setorial dos Investimentos na Indústria de Transformação em MG (1990-2002)	118
Gráfico 6 – Distribuição dos investimentos dos cinco principais setores (mi R\$ de 2004)	119
Gráfico 7 – Distribuição dos investimentos dos Demais Setores, segundo os Grandes Grupos da Indústria de Transformação (mi R\$ de 2004)	120
Gráfico 8 – Participação dos 10 principais destinos das exportações mineiras em 1992	124
Gráfico 9 – Participação dos 10 principais destinos das exportações mineiras em 2002	125
Gráfico 10 – Evolução dos recursos (mi R\$ de 2004) dos programas de apoio à indústria (2003-2014)	156
Gráfico 11 – Participação dos Investimentos no Total das Despesas Orçamentárias do Estado de Minas Gerais (2003-2017).....	156
Gráfico 12 – Inversões das empresas controladas pelo estado de Minas Gerais (mi R\$ de 2017) e participação destas no total do investimento previsto pela LOA	158
Gráfico 13 – BDMG: Histórico do montante de financiamentos (R\$ de 2000) (1962-2008)	166
Gráfico 14 – Desembolsos efetivos do BDMG (R\$ de 2000) (1996-2017).....	166
Gráfico 15 – Participação nos desembolsos efetivos, segundo tipo de cliente e porte da empresa (2009-2017)	168
Gráfico 16 – Comparativos das Taxas de Crescimento	172
Gráfico 17 – Total dos investimentos anunciados anualmente em Minas Gerais e a participação de MG no Brasil com localização definida (2004-2017)	173

Gráfico 18 – Total de anúncios de investimento com localização definida no Brasil e participação dos estados de SP e MG no total nacional (2004-2017).....	174
Gráfico 19 – Participação anual de Territórios de Desenvolvimento selecionados no total das inversões anunciadas e identificadas para Minas Gerais (2004-2017).....	176
Gráfico 20 – Participação anual de Territórios de Desenvolvimento selecionados no total das inversões anunciadas e identificadas para Minas Gerais (2004-2017).....	178
Gráfico 21 – Participação das Regiões de Planejamento no valor adicionado da indústria (1998, 2005 e 2011).....	179
Gráfico 22 – Participação das Regiões de Planejamento no valor adicionado total (1998, 2005 e 2011)	180
Gráfico 23 – Distribuição setorial dos investimentos anunciados para Minas Gerais (2004-2017).....	182
Gráfico 24 – Distribuição temporal dos anúncios de investimentos em Metalurgia Básica (2004-2017)	183
Gráfico 25 – Distribuição temporal dos anúncios de investimentos (U\$ mi) em ramos selecionados (2004-2017)	184
Gráfico 26 – Distribuição temporal dos anúncios de investimentos (U\$ mi) dos Demais Ramos, conforme divisão de uso (2004-2017).....	185
Gráfico 27 – Participação, em divisões de uso, do VTI de Minas Gerais (2002-2015)	186
Gráfico 28 – Participação, em divisões de uso, do VTI de Minas Gerais no total no Brasil (2002-2015).....	187
Gráfico 29 – Exportações de Minas Gerais para países selecionados (em mi US\$) (2002-2015).....	189
Gráfico 30 – Participação dos 10 principais destinos das exportações mineiras em 2010	190
Gráfico 31 – Participação dos 10 principais destinos das exportações mineiras em 2015	190
Gráfico 32 – Exportações de Minas Gerais para produtos selecionados (em mi US\$) (2002-2015).....	191
Gráfico 33 – Participação dos principais produtos da pauta exportadora de Minas Gerais em 2010.....	192
Gráfico 34 – Participação dos principais produtos da pauta exportadora de Minas Gerais em 2015.....	192

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ESTADO, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO MINEIRO AO LONGO DA HISTÓRIA	20
2.1 A germinação do desenvolvimentismo mineiro (1890 – 1933).....	25
2.2 A construção de um desenvolvimento autônomo e integrado (1933 – 1951)	33
2.3 A especialização industrial e a montagem institucional moderna (1951 – 1971)	45
2.4 O crescimento acelerado e a nova industrialização mineira (1971 – 1979).....	58
2.5 Crise, reestruturação e concorrência inter-regional (1979 – 1988).....	74
3 DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO ESTADUAL MINEIRO NOS ANOS 1990 (1988 – 2002)	88
3.1 Persistências, desarranjos e tendências do período anterior (1988 – 1995).....	88
3.2 Transformações nas escalas Internacional e Nacional (1990 – 2002)	93
3.2.1 A primeira metade da década de 1990	93
3.2.2 Os Governos FHC (1995 – 2002).....	95
3.3 Minas Gerais: aclimações e ajustes aos novos tempos (1995 – 2002)....	105
3.3.1 Antecessores: IV PMDES e o Diagnóstico da Economia Mineira de 1989.....	105
3.3.2 Acertando os passos: I e II Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.....	107
3.4 Desenvolvimento e Planejamento em Minas Gerais na década de 1990: a inércia (des)estrutural.....	112
4 DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO ESTADUAL MINEIRO NO PERÍODO RECENTE (2003 – 2015)	130
4.1 Transformações nas escalas Internacional e Nacional (2003 – 2015)	130
4.2 Minas Gerais: em busca de um novo modelo de desenvolvimento? (2003 – 2015)	144
4.2.1 Minas Gerais do Século XXI – um novo desenvolvimento?	144
4.2.2 A reconstrução do Estado Mineiro e a busca de um novo caminho - III, IV e V Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003 – 2014).....	146
4.2.3 Réquiem para o Planejamento: VI Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado	151
4.3 Desenvolvimento e Planejamento em Minas Gerais na década de 2000: novas tendências e velhos problemas	153
5 CONCLUSÕES	199
REFERÊNCIAS	209
ANEXO DE FIGURAS	222

1 INTRODUÇÃO

As transformações econômicas, sociais, políticas, estatais e culturais dos últimos trinta anos tem relegado à esfera governativa estadual um impasse na sua atuação, ou melhor dizendo, nas suas capacidades de atuação. As origens vêm, desde um plano mais geral, com a redução do papel diretivo do Estado para o processo de desenvolvimento, passando, mais concretamente, às diversas esferas e escalas de atividade estatal com crescentes limites econômico-financeiros e político-institucionais em assumir competências e implementar, com maior autonomia, políticas públicas, estratégias e trajetórias de desenvolvimento.

Nesse sentido, se torna importante a compreensão de processos históricos e institucionais diferenciais de ação dos entes estaduais, tanto dos processos de construção de caminhos que mobilizam recursos e interagem com outras escalas quanto aqueles de aceitação passiva e subordinada às esferas nacionais e internacionais. No primeiro caso, como é conhecido e amplamente discutido na literatura, se insere a experiência de Minas Gerais que teve na ação do Governo Estadual elemento constitutivo do seu processo de industrialização e desenvolvimento, bem como no combate às desigualdades socioespaciais do seu território.

Desta forma, o objetivo geral do presente trabalho é discutir a situação do desenvolvimento e da industrialização mineira e o papel do Governo Estadual nestes nos últimos trinta anos – sempre partindo dos imperativos nacionais e internacionais – tendo como objetivos específicos: as atuais determinantes do dinamismo econômico estadual; os principais segmentos da estrutura produtiva mineira; a forma contemporânea de inserção na divisão inter-regional e internacional do trabalho; a situação das desigualdade regionais estaduais; e, por fim, a partir destes elementos compreender e mapear quais os meios e instituições de planejamento estadual de Minas Gerais construídos desde a Constituição Federal de 1988¹.

Contudo, a devida compreensão da importância e fortalecimento destas instituições somente pode ser explicada pelas tramas da densidade histórico-

¹ A Constituição Federal de 1988 é um marco em termos de novo desenho de nova pactuação federativa, que colocou, por exemplo, mais peso aos entes municipais, assim como reforçou a institucionalidade do Governo Federal; pelo início da construção de uma espécie de Estado de Bem-Estar Social; e pela (re)consolidação da democracia e do Estado Democrático Direito. Este conjunto de transformações foi gradativamente redesenhando o espaço dos entes estaduais na federação brasileira.

institucional montada no século passado. Em outras palavras, o arraigamento da ação estatal planejada – mesmo no contexto de privatização, redução do papel do Estado, dos imperativos teóricos localistas – se processou na especificidade do processo de desenvolvimento e industrialização de Minas Gerais, onde o papel do Governo Estadual é elemento constitutivo e decisivo, por isso constantemente e diferencialmente mobilizado para ação pública estatal.

Deste modo, primeiramente, para a devida compreensão do papel do Estado e sua densidade histórico-institucional em Minas Gerais, é importante tratar do caráter desigual do desenvolvimento do capitalismo no espaço que deve ser compreendido a partir da categoria divisão social trabalho, porque é a partir da situação e natureza desta que a ação estadual se coloca objetivamente. Assim, a divisão social do trabalho deve ser apreendida como a expressão do estágio atingido pelo desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção no espaço, logo, explicando heterogeneidades, hierarquias e especializações intra e interescares. Através da divisão social do trabalho – que avança com o desenvolvimento capitalista – ocorre o permanente aprofundamento, sofisticação, articulação de espaços (sempre de maneira desigual, complexa, contraditória e combinada). Este processo responde a leis; centros de comando e controle; padrões diversificados e específicos de inserção e subordinação de espaços, empresas, ramos, etc. (Brandão, 2007, p. 69).

A divisão social do trabalho pode ser compreendida mediante a análise dos processos de Homogeneização, Integração, Polarização e Hegemonia. O primeiro se relaciona com o “movimento uniformizador do capital a partir de suas determinações conceituais mais simples” (ibid., p. 71). Desta maneira é um processo que “não delimita regiões, mas sobretudo desfaz fronteiras territoriais, transborda limites, buscando criar condições básicas para o valor se valorizar” (ibid., p. 71) e o faz através da “homogeneização de relações requeridas pelo capital de relações de produção mais apropriadas a seu movimento unificado de valorização, ou seja, de condições mais “igualitárias” para sua reprodução ampliada” (ibid., p. 72). Isto é, “afirmação da sociabilidade imposta pela mercantilização, pela generalização das trocas e pelo avanço da divisão social do trabalho” (ibid., p. 75) o que explicita que a homogeneização não significa diminuição das diferenças, mas sim homogeneização das formas sociais de produção (ibid., p. 75).

O processo de Integração emerge da coerência imposta pelo processo de concorrência intercapitalista. Tal processo abrange “a dinâmica coercitiva da concorrência como seletividade impositiva que irá operar nos espaços e horizontes abertos pela homogeneização” (ibid., p. 75), quer dizer, detém um caráter intrínseco de enfrentamento. Deste modo, “recondiciona as economias aderentes, forçando-as à convergência e à acomodação das estruturas produtivas regionais, que podem acarretar o aumento tanto das potencialidades quanto das vulnerabilidades regionais” (ibid., p. 76). Esse processo envolve enlaces e engates de todos os capitais e suas frações, cujo resultado é o desenho de fronteiras e a estruturação de escalas. Destarte, o processo de Integração – através da concorrência – dá forma e conteúdo às escalas espaciais, via segmentação de frações do espaço, voltadas para privilegiar a reprodução específica de capitais. O movimento de vinculação mercantil e inserção na divisão inter-regional do trabalho conecta os espaços e impõe coerência via construção e articulação social dos mercados, desvelando, portanto, o diferente nível de desenvolvimento das forças produtivas e relações sociais de produção entre as regiões, logo, o caráter desigual de desenvolvimento capitalista (ibid., p. 76-79). A constituição do Mercado Interno é central no processo de integração, pois “reafirma e explicita os descompassos, assimetrias e disritmias de transformação nos diferenciados espaços regionais” (ibid., p. 79), ao expor as heterogeneidades estruturais inter-regionais, assim como cada espaço acaba particularmente se enquadrando e se inserindo na hierarquização impostas pelo espaço regional hegemônico, ou seja, cada região encontra seu *locus* de vinculação na equação produtiva nacional. Completado o processo de Integração, a natureza e a dinâmica da potência do núcleo de acumulação deve ser analisada e deve-se investigar o seu papel polarizador, pois é a partir dele que se dita o ritmo e a natureza da incorporação de cada região (ibid., p. 80-81).

O processo de Polarização diz respeito às hierarquias e à natureza desigual e combinada do processo de desenvolvimento capitalista. Nesse sentido, enquanto o processo de integração é o enquadramento das regiões, o processo de polarização hierarquiza as mesmas, pois o caráter desigual e combinado do desenvolvimento das forças produtivas gera polaridades/centralidades, isto é, estruturas de dominação fundadas na assimetria e na irreversibilidade (processo reforçado pela inércia dos investimentos em capital fixo). Os aspectos centrais da Polarização estão ligados às

estruturas complexas de serviços; à infraestrutura; aos centros de armazenagem, comercialização, consumo, gestão e controle; ao poder político e cultural. Tais elementos conformam o potencial diferenciado dos espaços particulares, logo, a capacidade de desenvolver complementariedades e inserção mais autônoma nas hierarquias subjacentes. Deste modo, a Polarização deriva dos processos de concentração e centralização do capital e seus desdobramentos no espaço, conseqüentemente, da heterogeneidade estrutural fruto da própria cumulatividade e das forças aglomerativas presentes no espaço geográfico capitalista (ibid., p. 81-82). A Polarização ilustra como o capitalismo “desenha e redesenha novas geografias, escalas, pontos nodais, forças de polarização, heterogeneidades e da dominação regional” (ibid., p. 82).

Finalmente, o processo de Hegemonia envolve a coerção e o “consentimento ativo”, deve ser entendido como “os processos assimétricos em que um agente privilegiado detém o poder de ditar, (re)desenhar, delimitar e negar o domínio de ação e raio de manobra de outrem” (ibid., p. 84). Ou seja, um sistema de influências sobre práticas, costumes, normas morais e culturais que engendram um consentimento ativo na aceitação do enquadramento e nas hierarquizações de relações, processos e estruturas. Normalmente, envolve um Bloco Histórico – compreendendo vários blocos políticos e frações de classe – que a partir de uma aliança/coerência atuam com unidade e coesão com vistas a mitigar e contornar as contradições internas para dar universalidade a interesses específicos, embora não prescindam de subprojetos das diversas partes que o compõe. A partir da sua coalizão buscam legitimar seu poder e ampliar suas conexões/elos por todas as instituições e tecido social. Desta forma, a Hegemonia cumpre papel regulador das contradições presentes nas diversas frações do bloco do poder, pois oculta os conflitos e fissões entre as frações dominantes, apresentando-se coesa e condicionando as ações dos subalternos (ibid., p. 84-85).

Entretanto, assim como processo de desenvolvimento capitalista, o Estado é permeado por contradições e disputas ao longo da complexificação das relações sociais e das forças produtivas sob as quais ele atua e pelas quais sofre interferências. Nesse sentido, é igualmente importante uma discussão teórica sobre o caráter complexo e contraditório do Estado, quer do ponto de vista da sua estrutura, quer do ponto de vista das suas diferentes escalas. Apoiando-se na perspectiva de Poulantzas que vê o Estado como uma “condensação material de uma relação de forças”

(Poulantzas, 1981, p. 141), o que significa pensar e analisar que “o Estado está organizado materialmente como uma estrutura particular e os fundamentos da sua ossatura material devem ser buscados (...) nas relações de produção e na natureza específica da divisão social do trabalho” (Lima, 2017, p. 79-80). Essa ossatura material própria não pode ser reduzida às relações de dominação política, ou seja, embora conservando sua natureza de classe, o Estado não é apenas criado e apropriado pelas classes dominantes (Draibe, 1985).

Partindo-se do exposto acima, pode-se compreender que o Estado possui autonomia relativa. Esta funda-se na dupla dimensão do Estado, por um lado, determinada como materialidade institucional pelas relações de produção e, por outro lado, como condensação das lutas de classe. Enquanto a primeira ressalta a dimensão mais impessoal e material da atuação do Estado, o segundo aspecto ressalta a dinâmica/movimento da interação e instrumentalização do Estado pelas diferentes classes e frações classes sociais, isto é, o caráter mais visível da condensação destas dentro do próprio Estado. Em outras palavras, a primeira dimensão envolve órgãos, secretarias, pessoal, instituições, leis, normas que são determinadas historicamente conforme o próprio desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção e reprodução. Enquanto a segunda dimensão – isto é, a cena política, da luta de classes – destaca o comando (personificado) e as indicações para tais órgãos, o redesenho das secretarias, a coordenação do pessoal, das instituições, dos processos de justiça, as forças no legislativo, nos executivos a partir do próprio embate político – sobretudo via eleições – por isso mais visível, embora também encontre seus fundamentos de interesses materiais e subjetivos no próprio seio das forças produtivas e das relações sociais de produção.

Objetivamente, na medida em que se avança na complexidade socioeconômica, se transformam, igualmente, as forças produtivas e as relações sociais, fazendo-se urgente o alargamento institucional e de atuação estatal para as novas e diferentes dimensões sociais, políticas, econômicas e culturais que florescem e são estimuladas, novamente, pelo Estado. Do mesmo modo, diversificam-se os sujeitos, as classes e frações de classe que ocupam e propõem projetos no/atraves do Estado, embora – reforça-se – este não deva ser confundido com aqueles, pois possui sua própria organização e lógica, isto é, autonomia relativa.

Do ponto de vista mais concreto, a discussão sobre as capacidades governativas pode ser uma mediação para trazer a discussão mais geral do Estado para o nível dos governos estaduais e devem ser entendidas como as capacidades dos entes subnacionais de “possuir ou construir, em cada momento, instrumentos e instituições para promover modificações estruturais nas economias e nos patamares de bem-estar” (Monteiro Neto, 2014a, p. 23), sendo divididas em capacidades econômico-fiscais que são aquelas que dizem respeito ao “amplo conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros” (ibid., p. 23) tais como: “I) Efetiva possibilidade de taxaço sobre bens e serviços; II) O recebimento de rendas por meio de transferências fiscais obtidas pelo sistema federativo de partilha de recursos; III) Capacidade de realização de gastos e investimentos; IV) Receitas de Impostos; V) Capacidades de endividamento; VI) Mobilização de recursos federais” (ibid., p. 55-56); e em capacidades políticos-institucionais que dizem respeito aos “recursos políticos e institucionais” (ibid., p. 23) especificamente: “I) Instrumentos institucionais e recursos humanos para o planejamento, execução e coordenação de políticas públicas; II) Execução do Plano Plurianual; III) Burocracia qualificada e gestão; IV) Visão estratégica; V) Atração de investimentos privados” (ibid., 2014a, p. 55-56). Ambos elementos são fundamentais, porque se retroalimentam intertemporalmente, quer dizer, a melhora das capacidades econômico-fiscais depende da melhora das capacidades político-institucionais e vice-versa.

Foi partindo destas condições objetivas impelidas pela divisão espacial do trabalho e do movimento do Estado como condensação de forças e com autonomia relativa – cuja a expressão mais concreta são as capacidades econômico-fiscais e político-institucionais – que se iniciou a atuação e, conseqüentemente, a montagem de um aparato institucional de atuação estatal em Minas Gerais. Tendo como base no arcabouço teórico anterior, no capítulo dois, parte-se da mobilização da literatura e dos elementos históricos pertinentes para traçar o desenvolvimento da economia mineira e a especificidade da ação estatal, sempre cotejado com os imperativos oriundos das escalas nacional e internacional. Desta maneira, discutiu-se o lugar e as tentativas de mudança de posição de Minas Gerais na divisão inter-regional do trabalho, sobretudo a partir da mobilização interna de recursos econômicos, políticos, institucionais, sociais e culturais. Ademais, o capítulo apresenta como a industrialização se deu desigualmente no espaço mineiro e, finalmente, discute os

limites deste processo em promover mudanças estruturais no estado, sobretudo do ponto de vista social.

Os elementos debatidos nesse capítulo compõem a tessitura histórico-institucional que radicou a importância do planejamento – dentro do Estado e nas classes dirigentes mineiras – que, embora transformado, ainda permaneceu relevante e possibilitou aclimações específicas dos novos ditames do planejamento no âmbito estadual na década de 1990 e 2000. Além disso, o período discutido no segundo capítulo demarca a consolidação da industrialização e da montagem da base produtiva estadual que condiciona – até o presente – a especificidade de inserção da economia mineira na divisão inter-regional e internacional do trabalho.

Nos capítulos três e quatro, a partir da discussão das recentes transformações econômicas e sociais arroladas na economia mundial e no Brasil, buscou-se compreender como o Governo de Minas Gerais tem se portado na construção de instituições e trajetórias de desenvolvimento, em outros termos, se foram construídas capacidades político-institucionais e econômico-fiscais de ação. A análise foi realizada a partir dos seguintes elementos: os Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado (PMDI); as inversões e organização das Empresas Controladas pelo Estado (CEMIG, COPASA, DER e, notadamente, CODEMIG); no apoio oficial ao financiamento às atividades econômicas (sobretudo do BDMG e dos programas de incentivo); a participação e caráter dos investimentos públicos; as mudanças e inovações legais (Parcerias Público Privadas). Foram tratados os aspectos conjunturais de como os grupos que assumem o executivo estadual veem e apropriam-se do Estado, assim como a perspectiva dos documentos e planos de instituições estaduais quanto o Estado e ao planejamento. Os elementos anteriores contribuem para observar a aclimação, o desenvolvimento e a permanência de perspectivas teóricas e práticas específicas à realidade mineira (Paula, 2006, p. 10-11).

Por fim, a partir da análise de dados acerca das inversões realizadas e previstas, bem como os segmentos produtivos destas e a sua respectiva distribuição espacial, esse capítulo avalia se o Governo de Minas Gerais foi capaz de influenciar nas decisões de investimentos no estado, em fomentar a diversificação da estrutura produtiva estadual (tanto a composição interna quanto a participação no âmbito nacional) e em combater as desigualdades regionais estaduais. Ou, se pelo contrário, as principais determinações no direcionamento dos fluxos de investimento foram

exógenas (nacionais e internacionais), isto é, condicionadas pela inserção específica em cada divisão social do trabalho; se estavam ligadas à setores do antigo ciclo de inversões; e se aumentaram a concentração produtiva regional.

2 ESTADO, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO MINEIRO AO LONGO DA HISTÓRIA

O presente capítulo busca situar o desenvolvimento de Minas Gerais desde o final do século XIX até fins da década de 1980. Ressaltar-se-á o papel do Estado e sua complexificação de atuação ao longo do período, bem como da estrutura social e econômica no espaço mineiro. Além disso, arrolam-se as diferentes perspectivas e atores que gradativamente entram e saem de cena com seus projetos e capacidades sendo isso cotejado com evoluções, estrangimentos e acoplamentos da dinâmica estadual às esferas nacionais e internacionais.

O conteúdo está dividido em cinco seções. Desde a constituição do desenvolvimentismo mineiro, passando pelo embate entre um processo autônomo e integral *versus* especializado e industrial até o crescente acoplamento à dinâmica nacional e o crescimento com concentração dos anos 1970. Enfim, com o esgotamento do papel de atuação estatal, do planejamento de longo prazo e a emergência de novos paradigmas espaciais e do Estado.

A devida compreensão da relevância, profundidade e originalidade das instituições de planejamento e desenvolvimento de Minas Gerais somente se torna apreensível mediante a imersão histórica nas tramas e fios que conformaram o denominado *desenvolvimentismo mineiro*. Nesse sentido, o primeiro termo deve ser assumido como o caráter diretivo – isto é, a primazia dos fatores políticos sobre os fatores de mercado – de que se reveste o processo de desenvolvimento (Dulci, 1999, p. 37), sendo central o Estado, seus aparelhos e sua burocracia como “espaços de coordenação estratégica da economia e de articulação dos interesses dos diversos atores” (ibid., p.37) – tanto dos tradicionais quanto dos emergentes – envolvidos no processo de modernização. Já a adjetivação – *mineiro* – visa ressaltar e localizar a singularidade e a precocidade da montagem de uma via que busca a mobilização de seus recursos – sejam políticos, materiais, simbólicos, culturais, etc. – para alcançar a modernização regional.

Antes de adentrar às raízes desse processo cabe salientar de antemão que o *desenvolvimentismo mineiro* padecia de limites e contradições ligadas à sua própria escala de atuação estadual. Em outras palavras, todas as tentativas a serem arroladas a seguir estão embebidas na busca de um ente subnacional – Minas Gerais – e de parcela das suas elites em fazer frente aos processos desencadeados em escala

nacional cujos centros dinâmicos, em todas as suas dimensões, se encontram no Rio de Janeiro e, principalmente, em São Paulo, além da própria consolidação e centralização de poder no Governo Federal. Na medida em que o processo de industrialização avança e se consolida nestes locais, também avança e se consolida o processo de integração e polarização do espaço econômico nacional. Assim, vai se conformando – imperativamente – a divisão inter-regional do trabalho. Primeiramente com a coerência imposta na articulação comercial e, posteriormente, com a integração produtiva nacional (Brandão, 2007). Já os limites no plano interno à Minas Gerais se relacionam com a própria divisão internacional do trabalho e dizem respeito ao domínio das tecnologias necessárias, bem como do financiamento para alterações substanciais da sua economia (Eakin, 2002). Por último, e não menos importante, a própria construção do Estado Nacional e dos seus entes federados é permeada por interdições a processos participativos e democráticos de parcelas amplas da sociedade; isso se relaciona com a própria diferenciação, composição, interesses e poderes das elites dentro e fora do Estado (Paula, 1990).

Se o elemento central para o *desenvolvimentismo mineiro* é a ação diretiva do Estado, se faz necessário, ainda que brevemente, ressaltar a precocidade da importância deste para a realidade mineira. O pródomo da imposição do Estado no Brasil se fez através de Minas Gerais a partir da descoberta do ouro no século XVIII, evento central na histórica geoeconômica do país na medida em que articulou o espaço nacional num primeiro esboço de divisão regional do trabalho, sobretudo no deslocamento do eixo econômico do Nordeste para o Centro-Sul culminado com a mudança da capital colonial de Salvador para o Rio de Janeiro. Nesse sentido, a região das Minas atua como polo irradiador de influências que perturba as demais regiões economicamente, demograficamente e político-administrativamente. Além disso, foi ela própria uma região de uma economia original na medida em que se desenvolve uma sociedade *especificamente* urbana (Iglésias, 1974; Monte-Mór, 2001).

Essas tensões exigem, por parte do Estado português, a rápida montagem de uma máquina administrativa com vistas a combater lutas, sobressaltos e o contrabando do ouro, conformando-se os serviços de fisco, justiça e polícia (Iglésias, 1974, p. 259). Essa imposição trazia por contradição e contraste uma série de interesses e sujeitos atingidos por essa atuação discricionária do braço colonial estatal

português (Paula, 2000, p. 98). Tais sujeitos e interesses, que vinham se complexificando por serem fruto de uma sociedade urbana diversificada, deságua na Inconfidência Mineira ao final do século XVIII (Paula, 2000, p. 129).

Um dos frutos dessa precoce relação com Estado e do seu funcionamento, pelo peso que as atividades administrativas tiveram nas antigas cidades mineradoras ao longo do século XIX, foi que partiram de Minas Gerais alguns nomes importantes da elite imperial como Bernardo de Vasconcelos, Honório Hermeto Carneiro Leão (o Marquês do Paraná), os descendentes de José Bonifácio de Andrada² e Teófilo Ottoni³ (Dulci, 1984; Carvalho, 1996).

O século XIX é fundamental para compreensão da conformação do que John Wirth (1982) chama de *mosaico mineiro*. A forma como se deu a passagem do complexo da economia do ouro para uma economia escravista mercantil de gêneros básicos em cada área de Minas Gerais foi responsável pela conformação da diversidade regional que persiste até o presente. Sabe-se hoje da pujança econômica mineira durante o Século XIX com uma série de atividades voltadas para o mercado interno e a exportação dos excedentes alimentícios para outras províncias, sobretudo para a Corte no Rio de Janeiro (Martins, 1980; Godoy, 1996).

A desagregação do espaço econômico, cuja centralidade era a antiga Região Central Mineradora (grosso modo a Região Metalúrgica), se deu nessa acomodação e conformação de novas bases econômicas na medida em que a população se ruralizava e avançava sobre a fronteira agrícola à oeste (Alto Paranaíba/Triângulo Mineira) e à leste (Vale do Rio Doce, Vale do Mucuri). Na primeira área ganhava relevância a atividade pecuária (Brandão, 1989); já na segunda, prevalecia uma agricultura de subsistência (Godoy, 1996).

O café adentrou o espaço mineiro a partir de dois centros diferentes: do Vale do Paraíba ascendeu à Zona da Mata mineira e do Oeste Paulista para o Sul de Minas. As distintas origens dos impulsos de integração marcam, até o presente, como e por quais unidades federativas essas áreas são polarizadas externamente até hoje. Tal

² Cujo neto, Antônio Carlos de Ribeiro de Andrada, se fixou em Barbacena na segunda metade do século XIX conformando um clã político que se perpetua até hoje como elite política nacional e estadual.

³ Responsável pelo planejamento da cidade Filadélfia, atual Teófilo Otoni, no Vale do Mucuri porção leste de Minas Gerais, cujo projeto arrojado que envolvia vias de transporte multimodal (ferrovia e hidrovia) com vistas ao desenvolvimento da região e com agricultura diversificada para mais ver Ribeiro (2013).

vinculação estava relacionada, primeiramente, aos canais de circulação desta mercadoria – o café – voltada para o exterior através dos portos do Rio de Janeiro (no primeiro caso) e de Santos (no segundo caso), limitando, portanto, a existência de um centro interno à Minas Gerais que centralizasse as atividades de intermediação comercial, financeira e urbana e, conseqüentemente, de ampliação da divisão social do trabalho e de controle da principal parcela do excedente da atividade exportadora. Além do café, tais regiões possuíam larga base de atividade leiteira, sobretudo queijos e manteiga (Singer, 1977).

A região Central compreendia atividades de exploração mineral, pequenas siderurgias, atividades administrativas e intermediação comercial dos produtos voltados para o mercado interno. A grande porção ao Norte da província estava voltada para a pecuária e para a cultura algodoeira (Wirth, 1985).

Ao final do século XIX, após uma centúria de reestruturação e maturação destas estruturas econômicas, conformaram-se, portanto, elites regionais que, além de serem distintas entre si, eram muito pouco articuladas. Não obstante, essas economias regionais conseguiram se preservar e até mesmo se expandir, inclusive sendo possível sustentar em Minas Gerais a maior população do país (22,2% dos 14,3 milhões de habitantes) quando da proclamação da República, em 1889. Esta, junto com a Abolição (1888), a Constituição Federal de 1891 e o Código Civil de 1916, marcam a consolidação da instituição de um Estado Burguês no Brasil (Saes, 1982). Concomitantemente, iniciava-se uma clara hegemonia da esfera estadual, sobretudo São Paulo e Minas Gerais, sobre o comando do Governo Central: período conhecido como República Oligárquica. Neste arranjo, ao menos no plano nacional, Minas Gerais entrava com seu peso político que era fruto do tamanho da sua população, possibilitando maior número de cadeiras no Congresso Nacional. Embora fosse uma herança dos tempos da mineração, a dinâmica populacional mineira cresceu de forma vigorosa no século XIX devido ao resultado dos diferentes desempenhos econômicos intraestaduais (Martins, 1980; Wirth, 1985, p. 50; Rodarte, 2012).

Conforme apontado, foi também nesse período que se conformou uma economia voltada para o mercado interno da própria província, que se assentava na complexa rede urbana – herdada dos tempos da mineração. Tal processo possibilitou a dinamização e a criação de pequenas manufaturas que beneficiavam os produtos de origem locais e regionais, bem como atendiam e comercializava junto à esses

mercados, cujos principais bens eram tecidos, toucinho, queijo, leite, rapadura, aguardente e ferragens (Barros, 1975; Singer, 1977).

Entretanto, tal dinâmica foi gradativamente se alterando conforme avançava a entrada dos meios de transporte modernos – isto é, as ferrovias – principalmente no Sul de Minas, Zona da Mata e Triângulo Mineiro. O fato desses estarem voltados para os portos de exportação externos ao estado, ou seja, possuírem sentido radial, corroborou o avanço da desarticulação interna e a consolidação da polarização externa destas mesmas áreas. Engendrou-se, portanto, um desencontro entre o modal de modernização dos transportes – voltado para fora – e um dos principais impulsos da dinâmica econômica mineira – voltada para próprio mercado interno (Batista, Barbosa e Godoy, 2012).

Gradativamente os impactos econômicos foram sendo sentidos através da concorrência comercial e, posteriormente – com a consolidação da industrialização e urbanização de Rio de Janeiro e São Paulo –, os impactos populacionais se desvelaram mediante incremento das emigrações. Estas saíram sobretudo das regiões Sul de Minas e Zona da Mata, que possuíam, ao final do século XIX, o maior poder econômico, bem como a maior parte da população estadual. Já a região Central, embora detivesse grande poder político frente às outras áreas, perseguia uma nova base econômica que articulasse a economia estadual e restituísse sua centralidade econômica e cultural (Wirth, 1985; Matos, 1995, p. 307-314).

Em síntese, a situação mineira ao final do século XIX era de fragmentação econômica e política, percepção de redução do dinamismo econômico das suas diferentes regiões e o início do movimento emigratório. Ao mesmo tempo, Minas Gerais desponta-se como central no jogo político nacional, em função do seu peso populacional. Exatamente nesta contradição entre, de um lado, a precedência política como unidade federativa importante no cenário nacional e, por outro lado, a ausência de unidade econômica, abriu espaço para busca da articulação interna, baseada em um consenso (sempre tenso) entre as diferentes elites regionais – cujas matrizes econômicas eram distintas –, para a construção de uma base econômica articulada e viável que garantisse a manutenção da relevância política mineira no cenário nacional, bem como a reprodução interna das próprias classes produtoras. A primeira medida tomada foi a transferência da capital estadual da velha Ouro Preto para a cidade-jardim Belo Horizonte.

2.1 A germinação do desenvolvimentismo mineiro (1890 – 1933)

A transferência da capital para Belo Horizonte foi, com certeza, o marco de mais longo alcance e importância para as transformações – econômicas, sociais, políticas e culturais – de Minas Gerais. A importância e os desdobramentos deste fato já eram antevistos pelas diferentes elites mineiras à época e, em função disso, a própria localização já fora, ela própria, objeto de disputa entre as mesmas⁴. A localização não seria tomada a esmo: era importante a escolha de um ponto que fosse central. Não no sentido geográfico puro e simples, mas sim como centro que articulasse e comunicasse as diferentes regiões de Minas – tanto as existentes quanto aquelas que seriam criadas pela nova centralidade da capital. Nesse sentido, deveria ser um lugar que possibilitasse a maior vantagem para os interesses agrícolas, industriais e políticos do Estado (Singer, 1977, p. 216).

A escolha se deu, em 1893, por Belo Horizonte, inaugurando-se em 1897 com o nome de Cidade de Minas. A inauguração em quatro anos foi para cumprir o prazo estipulado, uma vez que, à época, ainda faltava a implementação de alguns serviços públicos e a construção de órgãos e secretarias de governo. As expectativas de articular o espaço mineiro foram muito limitadas até pelo menos os anos 1920, assim como o crescimento urbano foi muito tímido frente às outras principais capitais do país. As razões foram a própria estruturação da cidade, assim como a busca pela reestruturação da economia mineira neste período. Evidentemente os dois aspectos estavam articulados (Singer, 1977). Primeiramente, porque a capital deveria ter um papel *geoeconômico* fundamental: a articulação das diversas atividades produtivas nas diferentes regiões mineiras. Para tanto, fez-se necessário, como segundo elemento, a montagem de uma *política econômica estadual* para contrarrestar os efeitos de desagregação espacial que vinham sendo observados desde o final do século XIX, a chamada “perda de substância”. Além disso, aliou-se à essa necessidade, as graves crises pelas quais a economia cafeeira passou ao longo da última década desta mesma centúria (Dulci, 1999).

Desta forma, o Governo Estadual organizou, em 1903, o I Congresso Agrícola, Industrial e Comercial. A importância deste evento foi avançar no plano econômico o

⁴ A disputa está descrita nos seus pontos gerais em Singer (1977, p. 216-219). Venceu a localização de Belo Horizonte, espécie de distrito de Sabará, em detrimento de Várzea do Marçal, distrito de São João Del Rei. A maioria formada pela primeira localização foi muito reforçada pelos políticos de origem de Ouro Preto que não creiam que a mudança se realizaria no prazo estipulado de quatro anos.

que já vinha sendo construído no plano político desde 1898, com Silvano Brandão, quando houve a coalizão do pacto interno do Partido Republicano Mineiro (PRM) para agir nacionalmente (Wirth, 1985, p. 153-167). Realizado em Belo Horizonte, durante o mandato de Francisco Sales, foi presidido por João Pinheiro⁵. Este e o Congresso foram responsáveis por delinearem, no longo prazo, a germinação do chamado desenvolvimentismo mineiro que marca a especificidade e a importância do papel estatal estadual no processo de transformação de Minas Gerais. As perspectivas delineadas no evento nortearam outros Congressos realizados, bem como influenciaram as elites econômicas estaduais até os anos 1930.

Foram doze eixos temáticos⁶, embora os principais tenham sido o do Café e da Pecuária. O Congresso foi fundamental, primeiro, para unificação dos interesses econômicos das diferentes classes produtoras estaduais e, segundo, para que o Estado mineiro fizesse um diagnóstico da sua realidade estadual e elaborasse políticas econômicas para superar os entraves do setor privado, logo, reestabelecesse a capacidade financeira estadual (Paula, 2004, p. 274-276).

Em termos gerais⁷ foram três as propostas que chamavam à atuação da esfera estatal estadual: 1) Prêmios pecuniários de animação para o estímulo da iniciativa privada; 2) Auxílio direto dos poderes públicos para o estabelecimento das cooperativas de produção, crédito e circulação; 3) Protecionismo para as mercadorias nacionais produzidas (Paula, 2004, p. 275-276). Nesse sentido, conforme aponta Dulci (1999, p. 45), o Estado entraria como apoiador indireto para organizar e incentivar o empreendedor privado. Por isso a importância da organização de cooperativas e do

⁵ João Pinheiro, nascido em 1860 no Serro, foi um empresário e político de tradição republicana. Alinhado aos ideais positivistas, ingressou na Escola de Minas de Ouro Preto em 1880, abandonando-a no ano seguinte. Em 1883 foi para Faculdade Direito de São Paulo, formando em 1887. Importante destacar que ambas as instituições possuíam mentalidade modernizante. Regressando a Minas, participa da fundação do PRM em 1888. Foi escolhido como vice-governador de Cesário Alvim para o Governo Provisório do Estado de Minas Gerais em 1890. No mesmo ano, quando aquele vai para Ministério do Interior, assume a presidência de Minas Gerais entre Abril e Julho, também é eleito deputado ao Congresso Constituinte. Desgostoso dos rumos da República se “autoexíliou” da política em 1893 quando vai atuar como empresário ao abrir um fábrica de cerâmica em Caetés. Retorna à política chamado pelo presidente de Minas Gerais, Francisco Sales, para presidir o Congresso de 1903. Em 1906, torna-se presidente estadual e morre durante o mandato em 1908 (Paula, 2004, p. 265-270). Para mais ver: Gomes (2005).

⁶ A saber: Agricultura, Café, Pecuária, Vinicultura/Viticultura, Indústria, Tecidos/Fiação, Curtume, Mineração/ Águas Minerais, Bancária, Comércio, Viação Férrea e Estradas de Rodagem (Dulci, 1999, p. 44).

⁷ Segundo argumenta Barbosa (2009, p. 2-3), as diretrizes eram bastante generalizantes exatamente para poder abarcar a diversidade das classes produtoras presentes no estado.

auxílio para ampliar a associação entre as classes produtoras, ou seja, avançar na modernização e na racionalização para potencializar a acumulação de capital, exatamente em um período de avanço da transição da economia mineira para uma dinâmica cada vez “mais capitalista”, ou seja, assentada no imperativo da incorporação tecnológica e no trabalho assalariado.

Paula (2004, p. 276) chama a atenção para o fato de que esses três elementos antecipavam, em certa medida, fatores que comporiam o desenvolvimentismo que viria após 1930. Seja nos seus aspectos virtuosos, quer dizer, a centralidade do papel estatal como alavanca do setor privado; seja nos seus aspectos viciosos, como a ausência da incorporação de políticas que garantissem a distribuição de renda e de riqueza – como, por exemplo, a reforma agrária. Portanto tinha as marcas, que prevaleceriam depois, de um projeto elitista de modernização seletivo e conservador.

Posteriormente, João Pinheiro utilizou como substrato para elaboração de sua plataforma de campanha e de governo (1906-1908) sua experiência à frente do Congresso de 1903. Os principais objetivos seriam: 1) Proteção à indústria; 2) Modernização agrícola; 3) Valorização das cooperativas; 4) Substituição de importações; 5) Reconhecimento do papel do Estado na modernização da economia; 6) Papel fundamental dos bancos no processo de desenvolvimento; 7) Ênfase na educação em todos os níveis; 8) Especialização produtiva em função da dotação de recursos naturais (Dulci, 1999, p. 45-60).

Destes objetivos – que permearam a ação estatal estadual até pelo menos os anos 1930 – é possível desdobrar três elementos principais: 1) Diversificação Produtiva, sobretudo das atividades agropecuárias para servir de insumos para a industrialização, isto é, a articulação entre atividades agrárias e industriais; 2) Modernização Agrícola, principalmente através do ensino técnico agrícola para disciplinar a força de trabalho, bem como retê-la no campo e evitar a emigração. Também era fundamental a difusão de tecnologias, por isso foram implementadas fazendas-modelo e exposições, com o objetivo de impulsionar a modernização das elites agrárias; 3) Política Mineral Arrojada, cuja influência direta foi a Escola de Minas de Ouro Preto (EMOP), que valorizava as riquezas minerais estaduais e propunha o beneficiamento interno destas – não apenas a sua exportação bruta (Barbosa, 2009). Seriam estas as diretrizes de política econômica que se acoplariam à coalização política arranjada no PRM. Conforme apontado, são perspectivas abrangentes – pois

assim o eram as classes conservadoras⁸ em Minas Gerais – que se manifestaram concretamente no período de acordo com a correlação de forças internas (estaduais) e externas (nacionais e internacionais) (Eakin, 2002).

O objetivo central era dar condições de retorno da “substância econômica” estadual, ou seja, desenvolver atividades que dessem pulsão produtiva, articulassem o espaço mineiro, evitassem a emigração e, deste modo, inserisse Minas Gerais no sistema econômico vigente em condições semelhantes à São Paulo (Faria, 1992). Em outras palavras, o que esse projeto político apresentava era o vislumbre e a organização – a partir da realidade observada por aqueles sujeitos/classes – da possibilidade de um desenvolvimento autônomo em Minas Gerais; desenvolvimento esse pautado sobretudo na construção de um sistema econômico integrado e diversificado, no qual o Estado teria papel fundamental em mobilizar recursos e transformar as classes conservadoras, conseqüentemente, se transformando.

A ação estatal se tornou imprescindível pela percepção difusa para contrarrestar: a) a fragmentação produtiva em Minas Gerais (seja do tamanho dos empreendimentos, seja do ponto de vista da diversidade) que impunha barreiras à acumulação de capital; b) a concentração e do crescimento industrial em São Paulo e no Rio de Janeiro; c) a desarticulação física intraestadual vis-à-vis a polarização extra-regional. Exatamente por essas razões o Estado se mostrou como única instituição capaz de engendrar transformações de monta que pudesse transformar a estrutura socioeconômica mineira. Por fim, é importante ressaltar que essa incumbência recaiu sobre a esfera estadual, já que a República Velha foi marcada pela descentralização federativa nas mais diversas esferas, tais como a fiscal, a política e a jurídica. Agiu, no mesmo sentido, o fato de que os entes subnacionais estarem ainda construindo suas bases políticas, econômicas e de identidade cultural (Dulci, 1999; Godoy, 2009, p. 100-103).

A densidade histórico-cultural-produtiva de Minas Gerais – estado que experimentou precocemente o trato com o Estado e a vida urbana – foi elemento germinativo que compôs o arcabouço imaginário, político e cultural das elites

⁸ Faria (1992) e Barbosa (2009) ressaltam como, desde o Congresso de 1903, as classes produtoras, em suas diferentes matrizes, se automeavam “classes conservadoras” com vistas a dar coerência entre si e suas ações. Além disso, evidenciava um claro desejo do controle do processo – inclusive utilizando do Estado – para garantir a passagem de formas mais tradicionais e arcaicas de produção para formas capitalistas.

republicanas⁹ ao final do século XIX. Isso teve como desdobramentos perspectivas de *modernização*¹⁰ como o *desenvolvimentismo mineiro* e a *mineiridade*¹¹. Tais projetos seriam postos em prática durante as primeiras décadas do século XX. Entretanto, conforme já discutido, arrolavam-se movimentos em outras escalas que impuseram limites aos anseios das classes conservadoras mineiras.

As transformações econômicas de Minas Gerais até 1930 marcaram um período no qual predominou a estratégia de diversificação da economia no plano da política econômica estadual (Dulci, 1999, p. 43-58). Entretanto, o avanço da economia paulista e carioca foram determinações muito mais fortes para a polarização dos espaços mineiros, logo, de uma divisão inter-regional do trabalho nacionalizada (Singer, 1977, 225-248; Oliveira, 1977), como se apresentará a seguir.

Entre a última década do XIX e início da década de 1920 foi limitada a capacidade centralizadora de Belo Horizonte. Esta se desenvolveu apenas como mais um dos centros têxteis estaduais, principal atividade industrial até então na economia mineira. Entretanto, tal atividade se articulava com a cotonicultura desenvolvida ao norte de MG, sobretudo via Vale do Rio das Velhas, mormente Santa Luzia, Sete Lagoas e Curvelo, que também eram centros têxteis importantes. O mercado dos produtos têxteis era local, pois a cidade cresceu dos 12 mil habitantes na inauguração para cerca 55 mil em 1920 (Singer, 1977, p. 221-225). Tal articulação foi fundamental, uma vez que, gradativamente, o Norte do estado foi atraído pela polarização de Belo Horizonte, conformando um dos eixos do seu espaço econômico e de influência.

⁹ Wirth (1985, p. cap. 5) e Cunha (2006) apontam a diferenciação das elites conforme surgiam novos espaços econômicos, além da forte continuidade das principais famílias desde final do século XVIII até o início do século XX. Fato que corroborou com isso foi a cristalização dos espaços econômicos no século XIX, bem como a ausência de forte ciclo migratório para Minas Gerais. O principal resultado desse processo foi uma elite fechada que se conheciam bem e conformando longas redes clientelísticas.

¹⁰ Partindo da dialética *modernização x modernismo* de Marshall Berman (2007, p. cap. 1), isto é, como projetos de modernização, principalmente voltados ao plano material e ideológico, conformam como contrapontos/contraparte/negação dialética a dimensão da produção cultural e artística, normalmente muito mais ricas e sintéticas, com subsunção dos elementos que a modernização tenta “desmanchar no ar” (e.g. tradições, ritos, etc.). No presente caso é notório a emergência do *modernismo mineiro* na literatura, igualmente nos anos 1920, a partir de jovens egressos de pequenas cidades do interior (Carlos Drummond de Andrade, Cyro dos Anjos, João Alphonsus, Emílio Moura) para a nova capital mineira. Para mais ver: Marques (2011). Um paralelo semelhante pode ser extraído do movimento musical *Clube da Esquina*, pois os anos 1960 foram igualmente de forte expansão e reestruturação urbana e econômica na capital mineira. Para mais ver: Martins (2009).

¹¹ Para mais ver: Arruda (1990)

As demais regiões também possuíam diversas indústrias no mesmo ramo – inclusive, até este período, Juiz de Fora, na Zona da Mata, era o principal centro econômico mineiro – e seguiam, igualmente, em busca de alternativas à cultura cafeeira. Singer (1977, p. 227) aponta que o café perfazia 72% das exportações em 1898 e somente dez anos depois representava 50%. Gradativamente, o café era substituído pela exportação de gado em pé, fumo, queijo e toucinho, voltados para o mercado interno. A expansão das atividades agropecuárias se dirigia primordialmente para São Paulo e Rio de Janeiro, que avançavam no seu processo de industrialização e urbanização.

A inserção de Minas Gerais na divisão inter-regional do trabalho como provedora de alimentos estava ligada ao avanço e auge das linhas férreas em seu território (1880-1920), particularmente na Zona da Mata (Estrada de Ferro Leopoldina), Sul-Campo das Vertentes (Estrada de Ferro Sapucaí e Sul Mineira) e no Triângulo Mineiro (Estrada de Ferro Mogiana). Neste primeiro esboço de integração dos grandes centros conformava-se, conjuntamente, a polarização através desta infraestrutura física que gradativamente inseria as atividades agropecuárias regionais na economia de mercado voltadas para fora do estado (Batista, Barbosa e Godoy, 2012). As principais cidades em cada uma das regiões eram Juiz de Fora, Barbacena e Uberaba, respectivamente (Singer, 1977, p. 235).

Com relação à inserção de Belo Horizonte, ocorria o avanço da Estrada de Ferro Central do Brasil, que aprofundava a ligação da capital com a porção Norte do estado. Nesse sentido, paulatinamente, Belo Horizonte tornava-se um entreposto comercial para, de um lado, a negociação do gado criado extensivamente ao Norte e, de outro lado, a distribuição das mercadorias produzidas na capital. A consequência foi a ampliação de sua área de mercado, portanto, de sua área de influência, permitindo esboçar internamente, enfim, uma divisão inter-regional do trabalho no seu espaço econômico (Singer, 1977, p. 232).

A década de 1920 marcou o começo da transformação da Zona Metalúrgica na principal região econômica de Minas Gerais, com a implantação da siderurgia de médio porte. Os impulsos dessas mudanças se originaram externamente: nacional e internacionalmente. O primeiro diz respeito ao avanço da industrialização em São Paulo, com o início de algumas atividades metalúrgicas, cujo insumo fundamental era o ferro-gusa e o aço da atividade siderúrgica. O segundo era o recorrente

estrangulamento externo que a economia brasileira incorria para manter sua política de valorização do café que levava à desvalorização cambial, à restrição das importações e, por fim, ao avanço do impulso da industrialização substitutiva (Singer, 1977, p. 232-236).

Foram dois os principais marcos deste processo que, inclusive, se relacionaram com a *política econômica estadual*. O primeiro foi o veto à implementação do projeto da Itabira Iron pelo Governo de Minas Gerais em 1922, tendo sido destacado o papel do presidente do Estado, Arthur Bernardes. Este projeto aconteceria na cidade homônima e envolvia a exploração e a exportação bruta de minério de ferro, através de uma ferrovia que seria construída entre as jazidas e o porto de Vitória, a futura Ferrovia Vitória-Minas. Apesar das origens do projeto remeterem à 1911, o mesmo somente foi retomado por capitais ingleses, em 1920, com anuência do Presidente da República Epitácio Pessoa. Entretanto, o Governo Estadual se interpôs, colocando uma elevada tarifa de exportação, que somente seria reduzida se implementasse, conjuntamente à extração mineral, um projeto siderúrgico para beneficiar parte do minério extraído. Nesse sentido, fez-se valer a ideia de “uma política mineral arrojada” e da valorização das riquezas minerais, sendo cunhada a famosa frase de Arthur Bernardes: “minério não dá duas safras”. Finalmente, cabe destacar, novamente, que a perspectiva de defesa das riquezas naturais (como no caso da Itabira Iron) estava contida no quadro mais amplo da política de montagem de uma economia autônoma e diversificada, isto é, uma industrialização que beneficiasse internamente o que era produzido em Minas Gerais (Dulci, 1999). Ao fim, o projeto não foi realizado. Esperaria cerca de vinte anos para ser retomado e substituído pela exploração por uma empresa estatal (Dulci, 1999).

Outro marco, foi a implementação da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, em 1921¹², de capitais belgo-luxemburgueses. Nasceu da associação com uma empresa local fundada em 1917, em Sabará. Além da atividade nesta cidade, foram instalados outros altos-fornos, alimentados com carvão de madeira, em Rio Acima (1921), Caeté (1924) e Barão de Cocais (1926). Conforme discutido, embora houvesse pequenas siderurgias espalhadas pela zona metalúrgica – pois havia disponibilidade da matéria-prima – elas atendiam basicamente à demanda por

¹² Após adquirir os ativos da Companhia Siderúrgica Mineira que foi fundada, em 1917, em Sabará.

ferramentas voltadas para agricultura, construção civil e transporte marítimo. As novas usinas, que eram de médio porte, estavam voltadas para o atendimento da nascente metalurgia localizada em São Paulo e Rio de Janeiro. O padrão tecnológico importado e a escala de produção somente eram competitivos nas condições de atendimento do mercado nacional e o foco neste primeiro momento era a produção de ferro-gusa e, em menor grau, de laminados (Singer, 1977).

Novamente, a despeito das intenções do Governo Estadual, as atividades produtivas mineiras eram dragadas pelo avanço da divisão inter-regional do trabalho. Não obstante, a implementação do setor siderúrgico na área central do estado resultaria na aceleração e consolidação da centralidade de Belo Horizonte e na organização de seu espaço econômico. Este, conforme já ia se desenhando, não se compatibilizaria com o espaço federativo-administrativo, porque as forças de polarização – que inclusive auxiliaram na formação do próprio espaço econômico da capital mineira – já iam consolidando a atração das outras regiões mineiras junto aos seus respectivos espaços econômicos externos à Minas Gerais, principalmente através da articulação física via ferrovias, e produtiva como provedoras de bens agropecuários para os grandes centros nacionais (Singer, 1977).

Do ponto de vista das *estratégias de desenvolvimento estadual*, as principais ações até 1930 foram o estímulo à fundação de cooperativas e ensino técnico – principalmente o agrícola – para disciplinar a força de trabalho rural e para reter as populações no campo e em Minas Gerais. Os efeitos destas políticas não foram muito amplos, mas os conhecimentos acumulados, que ainda serão discutidos, influenciaram todo um aparato institucional para modernização agrícola nas décadas seguintes. Ainda na esteira da questão agrícola, destaca-se o projeto da Escola Superior de Agricultura e Veterinária (ESAV) de Viçosa, que foi implementada ao longo da década de 1920. A ESAV foi pioneira na unificação da pesquisa ao ensino e à extensão e foi responsável pela formação de uma elite técnica agrária que iria compor os quadros estatais e os projetos de modernização privados¹³. No plano de infraestrutura econômica, o foco recaiu, a partir de 1923, na ampliação das rodovias que ligavam as diversas regiões de Minas Gerais no sentido da capital estadual, contabilizando-se uma expansão de 5.400 km até 1930 (Diniz, 1981, p. 37)

¹³ Para mais ver: Barbosa (2004).

Outro aspecto muito relevante na ação estatal foi o estímulo, conforme já fora delineado desde o Congresso de 1903, à associação entre as classes produtoras, auxiliando na fundação, em 1909, da Sociedade Mineira de Agricultura (SMA) que se juntou à Associação Comercial de Minas Gerais (ACM), fundada em 1901. Aquela, a despeito do nome, congregava também os interesses industriais e comerciais estaduais. Conforme demonstra Dulci (1999, p. 117-122), normalmente as elites agrárias também tinham empreendimentos ou laços de parentesco e/ou interesse com atividades urbano-industriais. O autor também aponta para o fato de que nos principais cargos da SMA estavam igualmente presentes vários membros da elite política estadual. Com isso, é possível vislumbrar a imbricação e a construção de interesses entre as classes produtoras e o Estado no sentido da modernização regional.

A maturação dessas associações deságua, em 1928, noutro grande Congresso, nos moldes daquele de 1903, que discutiu, também, os rumos da economia mineira. Porém, a diferença era o fato de terem sido as próprias Associações que se auto-organizaram e levaram suas demandas para o Governo Estadual (Faria, 1992).

Até a crise de 1929 – ponto de inflexão da economia brasileira que leva, definitivamente, ao deslocamento do centro dinâmico do setor primário-exportador para a indústria (Furtado, 1959), principalmente a paulista (Cano, 2007) – a economia mineira, na sua própria dinâmica de inserção nacional, se viu impelida a se especializar na produção de alimentos para o mercado nacional e em bens intermediários, como ferro-gusa e laminados. Ambas as atividades ainda com pouco beneficiamento interno, isto é, a parte mais complexa na agregação de valor se dava externamente, em São Paulo e Rio de Janeiro.

2.2 A construção de um desenvolvimento autônomo e integrado (1933 – 1951)

Os anos 1930 marcaram o início de mudanças fundamentais na economia brasileira com a tomada do poder por Getúlio Vargas. Gradativamente o aparelho estatal foi se complexificando com a fundação de instituições, secretarias, ministérios,

normas, leis etc¹⁴. que ampliaram a sua capacidade de conhecer, diagnosticar e transformar a realidade, ou seja, aprofundou-se a necessidade do planejamento estatal para transformar a sociedade brasileira (Ianni, 1979).

As mudanças no plano material foram acompanhadas, igualmente, por alterações na visão e no sentido imprimido a elas pelos diferentes atores, classes e frações de classes sociais. Nesse sentido, iniciou-se o ciclo do pensamento desenvolvimentista no plano nacional. O desenvolvimentismo disputava, ao menos até 1964, a hegemonia de perspectiva e ação com o pensamento liberal e, em menor grau, com pensamento socialista (Bielschowsky, 1988). Cabe ressaltar ainda que o desenvolvimentismo foi posto em prática a partir de duas vertentes econômicas: nacionalista e associado (Ianni, 1979); e de duas vertentes no tocante ao processo político: democrático e autoritário (Paula, 2017).

Do mesmo modo, é importante frisar como tais perspectivas elaboradas no plano nacional foram se aclimatando, sendo absorvidas e reinterpretadas conforme as realidades estaduais e regionais, resultando em projetos e propostas *originais* para a modernização regional (Paula, 2006). Assim como as políticas realizadas e as visões, até então, nos diferentes estados¹⁵ – vide o *desenvolvimentismo mineiro*¹⁶ – também foram trazidas pelos diferentes membros que compuseram o governo de Getúlio Vargas, sobretudo após a implementação do Estado Novo, em 1937.

Os anos 1930 até 1945 foram igualmente importantes em Minas Gerais para o avanço e complexificação da ação estadual. O marco foi 1933, ano em que assumiu o interventor Benedito Valadares, que ficaria no cargo até 1945. Político desconhecido, vindo de Pará de Minas, mas de confiança de Getúlio Vargas, foi responsável pela reorganização da Secretaria das Finanças de Minas Gerais com o propósito de melhorar a capacidade de exação, que decaíra ainda mais com a crise

¹⁴ A título de exemplo, pode-se mencionar: a instalação do Conselho Técnico de Economia e Finanças, em 1937; a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938; a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) também de 1938; o lançamento do Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa, em 1939; a Comissão de Defesa da Economia Nacional, em 1940; início da Coordenação da Mobilização Econômica, em 1943; o Plano de Obras e Equipamentos, em 1943; o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, em 1944. Por fim, o Sistema S de 1942 (Paula, 2017, p. 36)

¹⁵ No caso de Minas Gerais, cabe destacar, por exemplo, Gustavo Capanema, ministro da Saúde e Educação, e Gabriel Passos, Procurador-Geral da República, ambos entre 1937 até 1945.

¹⁶ Soma-se, ainda, o próprio debate de uma perspectiva desenvolvimentista oriunda do Rio Grande do Sul e das raízes com viés de uma intencionalidade que remontam ao final do século XIX. Para mais ver: Fonseca (2004).

terminal do café em 1929 (Dulci, 1999, p. 63-65). Ainda mais importante foi a reorganização da Secretaria de Agricultura no mesmo ano, à qual foi, também, voltada às questões da Indústria, Comércio e Trabalho (conformando a Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho, ou SAICT), ou seja, toda a questão da diversidade produtiva regional foi abrigada em uma única secretaria (Dulci, 1999, p. 65).

A SAICT foi chefiada por Israel Pinheiro, filho de João Pinheiro, até 1943 e, posteriormente, por Lucas Lopes até 1945. Diniz (1981, p. 41-42) destaca esta secretaria como o espaço embrião da tecnocracia mineira. Esta, ao longo do tempo, ascendeu e se transformou em uma elite técnica importante e fundante de vários órgãos estaduais e nacionais de planejamento. Já Dulci (1999) ressalta que a elite técnica, em conjunto com a elite empresarial foram as elites modernas que, gradativamente, assumiram a dianteira do processo de modernização político-econômico-institucional do Estado ao suplantando – embora, contendo e pactuando – as elites tradicionais, composta pelas elites políticas e as elites agrárias. De novo, a transformação e o alargamento das forças produtivas engendra e é engendrada pela complexificação das relações sociais e das forças produtivas estaduais. Não obstante, havia conexão entre as elites tradicionais e modernas, sobretudo via graus de parentesco e união de interesses, repondo, portanto, os limites desse projeto, conforme já apontado anteriormente.

A literatura (Dulci, 1999; Barbosa, 2012) aponta que, durante o Governo Valadares, pode-se destacar três períodos distintos de atuação da SAICT. O primeiro, entre 1933 e 1939, estaria voltado para a diversificação produtiva da agricultura com o objetivo de produzir insumos que poderiam ser industrializados. O segundo, entre 1939-1941, seria uma “ponte” entre os projetos de *diversificação produtiva* e de *especialização* na indústria, quando houve a tentativa de realização do projeto de instalação da grande siderurgia *estatal* em Minas. Por fim, entre 1942-1945, predominaria um projeto voltado mais especificamente para a provisão de infraestrutura econômica (notadamente energia e transporte) e para atração de *empresas privadas*, predominantemente no *entorno de Belo Horizonte*.

No tocante ao aspecto organizativo das elites mineiras, neste primeiro período é importante destacar a fundação da Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG), em 1933. Esta conjuntamente com a SMA e a ACM realizaram, em 1935,

importante congresso das classes produtoras para demonstrar apoio ao governo valadarista, bem como elaborar diretrizes dos seus interesses junto à esfera estadual (Dulci, 1999, p. 155).

No tocante à política econômica, buscou-se avançar ainda mais na substituição do café como principal lavoura em Minas Gerais. Para tanto, foram incentivadas as distintas lavouras *regionais* destinadas ao uso industrial, por exemplo: o algodão do Norte, a mamona dos Vales do Rio Doce e do São Francisco, o fumo e a laranja da Zona da Mata e a uva do Sul de Minas. Nesse sentido, os diferentes espaços econômicos estaduais participariam da retomada da economia (Dulci, 1999, p. 65-66). Importante ressaltar que houve a participação do novo banco estatal estadual, Banco Mineiro de Produção, fundado em 1937, para o financiamento das novas lavouras, bem como da modernização das existentes (Nogueira, 1978, p. 148). Além disso, também se manteve o apoio às atividades tradicionais, aquelas que Minas Gerais dispunha de vantagens comparativas, tais como a pecuária de corte, pecuária leiteira e a produção de arroz e milho (Dulci, 1999, 67-68).

No que diz respeito à infraestrutura econômica, ao longo da década de 1930, apenas cerca de 2.900 km de rodovias foram construídas e a potência energética instalada permanecia ainda demasiadamente dispersa em pequenas unidades geradoras¹⁷, sendo apenas cinco usinas relevantes, perfazendo uma potência instalada de somente 18.380 HP (Diniz, 1981, p. 38).

Entre 1939-1941, pautava-se na agenda da escala nacional a necessidade de avançar na instalação da indústria de base no país para servir de substrato ao aumento da demanda que ocorreu ao longo dos anos 1930, seja pela crescente centralidade do processo de industrialização e de urbanização, seja pelo projeto de um desenvolvimento autônomo, seja pelos constrangimentos externos. O Governo Estadual mineiro disputou para que a implementação do que viria ser a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) acontecesse em Minas Gerais, exatamente na região onde se instalaria o projeto barrado da Itabira Iron nos anos 1920 (Diniz, 1981).

A pressão estadual junto ao governo central partiu, destacadamente, da SAICT e de seu corpo técnico, composto predominantemente por engenheiros – muitos deles

¹⁷ Minas possuía 416 usinas das 1.499 existentes no Brasil, ou seja, 27% do total. Entretanto, sua capacidade geradora correspondia somente a 12% da potência instalada em 1940 (Diniz, 1981, p. 39).

egressos da EMOP¹⁸. Corroborou, igualmente, o debate interno desta categoria profissional que já vinha se organizando e realizando estudos¹⁹, principalmente a partir da fundação da Sociedade Mineira de Engenheiros em 1930 (Dulci, 1999, p. 156). Particularmente neste momento, predominava, segundo Barbosa (2009, p. 4-10), a visão da “geração Gorceix”²⁰, que era aquela dos engenheiros vindos da EMOP, dentre eles Israel Pinheiro. Estes preconizavam a importância da indústria para o desenvolvimento regional, bem como o papel do *Estado como produtor direto*.

Tal perspectiva articulava-se com aquela que vinha sendo esboçada no tocante ao projeto da grande siderurgia que deveria ser estatal. Além dessa sinergia, havia, por um lado, a busca de um projeto alternativo à diversificação econômica que não vinha dando os resultados esperados e, por outro lado, apresentava-se a oportunidade da especialização – agora com uma siderurgia de *grande porte* – no setor que mais cresceu na economia mineira na década de 1930 exatamente por atender à crescente demanda nacional fruto do surto industrial da década.

Entretanto, a escolha se deu por Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro. As consequências mais imediatas para Minas Gerais foram duas. A primeira foi a fundação da estatal Vale do Rio Doce para a extração das reservas de minério de ferro de Itabira. Foram encampados os terrenos da Itabira Iron, bem como a Ferrovia Vitória-Minas que serviria para escoar o minério para a CSN e para o exterior (Diniz, 1981, p. 55-57). O outro desdobramento foi o início do deslocamento do centro do poder dos engenheiros da EMOP para os da Escola de Engenharia de Belo Horizonte, fundada em 1911. Ambos reconheciam o papel do Estado e da indústria para modernização regional; entretanto, a segunda num sentido mais restrito: isto é,

¹⁸ Em um primeiro momento, o corpo técnico voltado ao planejamento era exercido, predominantemente, pelos engenheiros, pois os primeiros cursos voltados a este campo são da segunda metade do século XIX, inclusive a própria Escola de Minas de Ouro Preto de 1876. Conforme já apontado muitos de formação positivista e que viam na ação do Estado papel central para racionalização e modernização da sociedade. Destaca-se, também, que a estreiteza das atividades econômicas no Brasil, logo, da divisão do trabalho, impossibilitava o exercício da profissão de engenheiro, sendo, por isso, o ingresso na máquina pública uma importante alternativa de emprego. Consequentemente com a complexificação e a ampliação do Estado desde a República e, posteriormente, com Vargas, os engenheiros encontram campo fértil para colocar em prática seus conhecimentos e visões de mundo, conformando as bases da tecnocracia (Dulci, 1999, p. 157-160; Andrade e Cintra, 1978).

¹⁹ Destacando-se o documento “Siderurgia Nacional e a Exportação de Minério de Ferro” de 1938 elaborado pela SME.

²⁰ Henri Gorceix foi um pesquisador francês e o primeiro diretor da EMOP entre 1876 e 1892. Influenciou na visão da relevância do papel do Estado, do conhecimento técnico e da indústria para a modernização regional.

apenas como provedor de infraestrutura econômica (energia e transporte) para atrair os empreendimentos privados (Barbosa, 2012). A passagem de uma escola para a outra se consolidou quando Lucas Lopes assumiu a SAICT em 1943. Concomitantemente, como aponta Barbosa (2009, p. 10-11), as temáticas da Revista Mineira de Engenharia (RME) também se deslocaram dos temas de mineralogia e siderurgia para a questão de infraestrutura, mormente da integração rodoviária regional e a produção e distribuição de energia.

A segunda consequência foi a mudança de atuação da SAICT e do Governo Estadual no sentido de um progressivo abandono da perspectiva de montagem de sistema econômico integrado e autônomo frente aos dois principais centros da economia nacional, São Paulo e Rio de Janeiro. Iniciou-se, desta forma, o terceiro período, que esboçava um projeto de predomínio industrial, principalmente nos setores que Minas Gerais pudesse se acoplar à dinâmica nacional, destacadamente o de bens intermediários. O marco principal foi o início da implementação da cidade industrial de Contagem²¹ em 1942, conjuntamente com a infraestrutura necessária de transporte – interligação rodoferroviária entre o novo polo industrial à EFCB – e energia, a Usina Hidroelétrica de Gafanhoto em Divinópolis. Ademais, a divulgação do Censo de 1940, o primeiro a incorporar a dimensão migratória, confirma a percepção, por parte das elites e do Governo Estadual, da forte emigração mineira. Os mineiros que residiam fora do estado eram cerca de 813 mil, portanto, equivalem à 12% da população total residente em Minas Gerais naquele ano (Brito e Souza, 1995, p. 253). Esses números corroboram com a percepção da “perda de substância” e a necessidade de elaboração de um novo projeto que seria cada vez mais urbano-industrial e concentrado espacialmente.

Concomitantemente a todo esse movimento de política econômica – que buscava encontrar uma base de articulação e crescimento sustentado para o estado – as forças da divisão intra e inter-regional atuavam. Neste período, a Zona Metalúrgica (conforme a Figura 15 do Anexo) consolidou sua posição como principal região industrial estadual com 44,7% do valor de produção industrial mineiro. Por seu turno, a Zona da Mata, que já fora de 35,6%, chegou à segunda metade dos anos

²¹ A SAICT através do seu Departamento de Industrialização que foi responsável pela instalação da Cidade Industrial de Contagem, bem como outras que, posteriormente, seriam implementadas em Minas Gerais até os anos 1960 (Diniz, 1981, p. 162).

1940 com 20% do valor de produção industrial. Para a consolidação desta inversão de posições destacou-se o ramo siderúrgico: por exemplo, a produção de ferro-gusa saltou de 31 mil toneladas em 1925 para 158 mil em 1940. Já a produção de aço, que era inexistente em 1920, alcançou 26 mil toneladas em 1926 e, em 1940, 85 mil toneladas. Imediatamente antes da implementação da CSN, Minas Gerais produzia 90% do ferro-gusa e 60% do aço do país. Evidentemente, o grosso dessa produção era canalizada para São Paulo e Rio de Janeiro, onde era beneficiado, alimentando a industrialização nacional e a divisão inter-regional do trabalho (Diniz, 1981, p. 31-32).

Internamente, a Belgo-Mineira ampliou seu número de usinas, destacando-se a fundação da Usina de João Monlevade em 1937. Além desta empresa de controle estrangeiro, instalou-se outra, agora com participação de capitais franceses, a Companhia Ferro Brasileiro S.A., em Caetés. Esta incorporou, assim como fizera a Belgo-Mineira, uma empresa de capital local, a J.S. Brandão & Cia (Diniz, 1981, p. 30).

Em outras palavras, ficava cada vez mais patente, desde o início do processo de aceleração da industrialização em Minas Gerais, a existência de limites tecnológicos e financeiros do capital regional – ou, nos termos de Dulci (1999), da *elite empresarial mineira* – em avançar, mesmo com o apoio estatal estadual, para ramos mais complexos e com escala de produção nos quais Minas Gerais possuía vantagem relativa no âmbito da divisão inter-regional do trabalho, ou seja, bens intermediários como siderurgia, metalurgia, extração mineral. Desta maneira, as únicas alternativas eram a atração e a associação com o capital estrangeiro²² (Singer, 1977, p. 239; Dulci, 1999, p. 155-156). O interessante é que isso contrastava com a ideologia modernizante e urbano-industrial destas elites, porque quanto mais se avançava no processo de especialização industrial – isto é, na inserção na divisão espacial do trabalho – menor era o espaço²³ que cabia à elite empresarial mineira que, como ficou

²² As raízes de associação com capital estrangeiro podem, inclusive, remontar à exploração de ouro, durante o século XIX, na mina de Morro Velho em Nova Lima. Aqui o capital inglês através da empresa Saint John Manning Company associou-se ao regime da escravidão para o empreendimento, inclusive com uso de tecnologias de ponta para a época e com ganhos de produtividade. Para mais ver: Libby (1984).

²³ Aqui cabe narrar o caso de Américo Renê Giannetti dono, provavelmente, do principal grupo burguês-industrial de Minas Gerais, o Grupo Giannetti, nas décadas de 1930 e 1940. Na virada da década de 1930 para 1940, o empresário organizou junto ao Governo Brasileiro e Estadunidense, o início dos estudos e a compra de equipamentos para a instalação de uma fábrica de alumínio em Minas Gerais, a Eletroquímica Brasileira S/A (Elquisa). As obras logo se iniciaram em 1942 e o *truste* de alumínio Alcan interpelou, junto ao governo dos Estados Unidos, sobre o apoio a um “italiano fascista”.

patente, era relegada às atividades menos complexas, tais como o ramo cimenteiro, o alimentício, o têxtil, o agroindustrial e a construção civil (Dulci, 1999, p. 155; Eakin, 2002, p. 58-66).

No entanto, se por um lado apresentavam-se os limites do capital regional, bem como o crescente papel delegado a Minas Gerais no cenário produtivo nacional, por outro lado, a implementação do parque siderúrgico na Zona Metalúrgica fez acender a chama da possibilidade da articulação regional tão desejada desde final do século XIX.

Singer (1977, p. 245-257) delinea bem o processo: a partir do impulso metalúrgico nacional – destaca-se que nenhum empreendimento deste ramo se instalou em Minas Gerais no período – elevou-se o crescimento do parque siderúrgico. Este localizava-se na Zona Metalúrgica, mormente nas cidades próximas a Belo Horizonte, tanto à *Leste* (Sabará, Caetés, Barão de Cocais, João Monlevade e Rio Piracicaba) quanto ao *Sul*. O último associado também à extração mineral (de ferro, manganês e ouro) em cidades como Nova Lima, Itabirito, Congonhas e Conselheiro Lafaiete. O aumento do emprego industrial destas localidades elevou a renda e o mercado para o consumo de bens-salário que foram supridos exatamente por Belo Horizonte. Na capital estadual, gradativamente, se instalaram, expandiram e modernizaram as indústrias de vestuários, calçados, tecidos, alimentos e química. A provisão dos insumos destas indústrias de bens de consumo não-duráveis foi atendida pela agricultura das outras regiões mineiras. Concomitantemente ao avanço de industrialização, reforçou-se o processo de urbanização na região central, colocando mais um empuxo à dinâmica da consolidação da centralidade belo-horizontina para além das atividades meramente burocráticas como fora até então.

Giannetti teve que prestar depoimento e demitir os engenheiros italianos e alemães que estivessem na obra. Além disso, a Alcan dificultou o embarque de equipamentos e forçou o aumento do frete e seguro marítimo, o que atrasou a conclusão da fábrica, prevista para entrar em funcionamento em 1943, em dois anos. Ao ser inaugurado em 1945 funcionou durante três meses até o preço do alumínio no mercado internacional despencar com o fim da II Guerra Mundial. Dessa forma, estava selado o destino da Elquisa, pois o Grupo Giannetti, em função dos atrasos do início de operação, recorreu a diferentes empréstimos ao Banco do Brasil. Nesta nova situação, o crédito estava bloqueado e a viabilidade do empreendimento estrangida pela conjuntura do pós-guerra. A empresa ficou desativada, mas sob controle de Giannetti até 1949, quando teve que ser vendida para própria Alcan que montou a empresa Aluminas S.A (Alumínio Minas Gerais). Esta adquiriu além da fábrica, toda a infraestrutura como as usinas de energia, fábrica de ferro-ligas, ácida sulfúrico etc. Além disso, a Aluminas ficou responsável por pagar apenas o principal da dívida junto ao Banco do Brasil, sendo, portanto, os juros arcados pelo Grupo Giannetti (Diniz, 1981, p. 58-60).

Entre 1930-1945 houve maior crescimento da indústria comparativamente ao setor primário. Sendo dois ciclos: o primeiro liderado pela siderurgia, na década de 1930, e o segundo, até 1945, comandado pelo setor têxtil (Singer, 1977). O interessante foi que Minas Gerais foi um dos poucos estados a ganhar participação no produto industrial nacional durante o primeiro ciclo²⁴, mantendo o percentual no segundo ciclo²⁵ (Eakin, 2002; Cano, 2007). Simultaneamente ao maior crescimento do ramo têxtil, houve, igualmente, o avanço da polarização a partir de Belo Horizonte, com a cultura algodoeira *Norte-mineira* e, ao Oeste imediato da capital, com a indústria têxtil – sobretudo com as cidades de Curvelo e Paraopeba.

Por fim, a extensão da hinterlândia da capital mineira avançava com a ocupação e integração dos Vales do Rio Doce e do Mucuri, que ofertavam gêneros alimentícios e insumos agrícolas para serem transformados em Belo Horizonte. Dela adquiriam os mais diversos bens de consumo, sejam aqueles produzidos (vide bens de consumo não-duráveis), sejam os que ali chegavam e eram distribuídos, aumentando, portanto, a centralidade comercial belo-horizontina.

No tocante à região do Triângulo Mineiro, embora tenha aumentado sua relação com a capital desde a chegada da Estrada de Ferro Oeste de Minas à Uberaba em 1926, não foi o bastante para romper com a crescente polarização exercida por São Paulo. Essa região especializava-se como provedora de cereais (milho e arroz) e gado em pé para a economia paulista, além de emergir como entreposto comercial avançado e de articulação com Centro-Oeste brasileiro (Guimarães, 2010, p. 91-100). O mesmo ocorreu com o Sul de Minas, que se integrava como região de oferta do setor de laticínios para uma São Paulo que se urbanizava. Além disso, conforme já foi apontado, a Zona da Mata perdia cada vez mais a sua dinâmica, logo, a primazia de região mais industrializada, sendo suplantada pela concorrência carioca, paulista e, agora, belo-horizontina. Ademais, a região experimentou crescente esgotamento das suas áreas férteis e o deslocamento da pecuária leiteira para o Sul de Minas (Singer, 1977, p. 253-257).

²⁴ A participação relativa de Minas Gerais aumentou de 5,9% para 6,1% para bens de consumo não-duráveis, 4,2% para 13,1% nos bens intermediários entre 1919 e 1939 (Cano, 1985, p. 105)

²⁵ Embora tenha havido queda na participação do VTI, de 7,6% para 6,6% (Cano, 1985, p. 105), a participação no PIB regional de Minas Gerais se elevou de 10% para 10,4% entre 1939 e 1949 (Cano, 2007, p. 50).

Novamente se tem em tela o processo de atuação da esfera estadual com vista à diversificação e construção da articulação mineira *versus* imperativos da dinâmica da divisão espacial do trabalho à escala nacional. Esta, entretanto, começou a entrar em uma mudança qualitativa. Nesse sentido, a capacidade estatal estadual de atuação de montagem de um desenvolvimento integrado e autônomo se desvelou, cada vez mais, objetivamente impossível, uma vez que o período marca a consolidação do centro dinâmico da economia brasileira em São Paulo, que passou a integrar as demais regiões comercialmente e, posteriormente, produtivamente, conformando, ainda mais, a necessidade de especialização produtiva na qual era impelido o estado e a economia de Minas Gerais.

Os sinais iriam se tornar mais claros na segunda metade dos anos 1940, pois – ao lado da constatação da expressiva emigração – a CSN entra em operação em 1946, deslocando o eixo da produção siderúrgica nacional para Volta Redonda em termos de escala, diversificação de produtos e qualidade. Soma-se a isso o fato de que a indústria têxtil mineira, ramo produtivo ainda importante no estado, sofreu forte crise a partir da concorrência paulista, levando à falência dezenas de empresas (Singer, 1977, 256-257). Permanecia, deste modo, um impasse sobre os rumos a serem tomados pela economia mineira.

O Governo Estadual não esteve alheio a este processo. Com a queda de Benedito Valadares – junto ao Estado Novo varguista em 1945 – e a eleição para governador de Milton Campos da UDN (União Democrática Nacional), elaborou-se, em 1947, o último suspiro de um projeto integrativo entre indústria e agropecuária, bem como do campo e da cidade: o Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção (doravante Plano de Recuperação) sob comando do secretário da SAICT, Américo Renê Giannetti²⁶ (Dulci, 1999, p. 77-78).

Diniz (1981, p. 62) destaca que, diferentemente das outras iniciativas, o Plano de Recuperação foi efetivamente uma tentativa de *planejamento*, porque produziu um diagnóstico da situação econômica e dos principais problemas do período, formulou diretrizes de ações e metas para serem operacionalizadas pelo Setor Público e, enfim, criou uma forma de financiamento para a sua implementação – a Taxa de Serviço de

²⁶ Durante esse período Giannetti era, também, presidente da FIEMG. Demonstrando o alinhamento de interesses entre as elites políticas (membros da UDN), as elites empresariais e as elites técnicas (equipe da SAICT) (Dulci, 1999, p. 78).

Recuperação Econômica, que seria cobrada sobre transações de qualquer natureza realizada em Minas Gerais, cuja vigência seria até 1953 (Dulci, 1999, p. 82-85).

O foco de ação do Estado permaneceu sendo a provisão de infraestrutura econômica (energia e transporte) para atração de empreendimentos privados. Destaca-se a proposta da construção de mais uma cidade industrial em Santa Luzia. Esta última ação reforçava a perspectiva da importância da concentração e aglomeração industrial no entorno de Belo Horizonte pretendendo viabilizar a criação da escala necessária para avançar no processo de industrialização, assim como aproveitar as economias externas no tocante à implementação da infraestrutura. Outro projeto relevante foi a construção do Complexo Hidroelétrico no Rio Santo Antônio que viria a ser a Usina de Salto Grande no município de Braúnas. Afora estes dois grandes projetos, havia programas de incentivos fiscais direcionados às empresas que desejassem implementar atividades voltadas para os segmentos de fertilizantes, materiais de construção, embalagens industriais e indústrias alimentícias – principalmente os frigoríficos (Dulci, 1999, p. 83-85). Finalmente, ainda desejava-se reequipar e modernizar a Rede de Viação Mineira²⁷ (Diniz, 1981, p. 65).

Já as ações voltadas para a atividade agropecuária e para o campo envolveram duas dimensões: uma política agrícola, voltada para a atualização tecnológica, logo, para ganhos de produtividade; e uma política de cunho mais social, direcionada para a modernização rural com provimento de saúde e educação. Ambas estavam articuladas e foram postas em prática conjuntamente, via extensão rural, a saber, o programa do Ensino Agrário Ambulante e da Missão Médica Censitária. Por meio de comboios rodoviários e ferroviários com equipes interprofissionais, prestava-se assistência técnica e sanitária nas diversas regiões mineiras. Somou-se a esse, outro programa de extensão rural, o ACAR (Associação de Crédito e Assistência Rural), criado em 1948 em associação entre o governo mineiro com o *American International Association for Economic Development* (AIA). A novidade estava no provimento de crédito supervisionado para compra de equipamentos, terrenos e melhoria da habitação para os pequenos agricultores. Interessante notar que tais programas se inserem na esteira e na experiência acumulada que remonta aos tempos de João

²⁷ A Rede de Viação Mineira se organiza em 1931 com a união da antiga Estrada de Ferro Oeste de Minas e a Rede Sul Mineira, esta, por sua vez, vem da fusão Estrada de Ferro Muzambinho, Viação Férrea Sapucaí, Estrada de Ferro Minas e Rio) (Batista, Barbosa e Godoy, 2012).

Pinheiro, bem como da fundação da ESAV em Viçosa (Dulci, 1999, p. 87-91). Embora fossem louváveis ambas as iniciativas – a despeito da popularidade do primeiro programa²⁸ e do papel como projeto-modelo do segundo²⁹ –, ao fim e ao cabo, seria necessário muito mais que assistência técnica, sanitária e crédito para o real desenvolvimento de pequenos agricultores e de suas famílias.

Durante o Governo Milton Campos, ainda, foi organizada a fundação do Departamento de Estradas de Rodagem (DER)³⁰ em 1946 e, como desdobramento do Plano de Recuperação, foi realizado o Plano de Eletrificação, elaborado por Lucas Lopes em 1949. Este foi central para delinear o aproveitamento hidroelétrico estadual com vistas a ofertar energia elétrica abundante, de qualidade e com preço competitivo (Diniz, 1981, p. 67-70). Além disso, no contexto da constituinte estadual, em 1947, previa-se, por ementa proposta por Tancredo Neves, a criação do Fundo de Eletrificação do Estado. Esta era referida dentro do Plano de Eletrificação (Dulci, 1999, p. 99).

Os resultados do Plano de Recuperação Econômica e de Fomento da Produção foram poucos durante os anos de governo do udenista. As razões do insucesso residiram, destacadamente, em dois fatores. O primeiro diz respeito ao aprofundamento da crise econômica em Minas Gerais na segunda metade da década de 1940, conforme já foi apontado, sobretudo no setor siderúrgico e têxtil. O segundo fator refere-se à perspectiva integracionista do Plano, isto é, esse último suspiro no desejo de construir um sistema autônomo priorizando indústria³¹ e agropecuária (Dulci, 1999, p. 93-100). Ambos os limites estavam no bojo da crescente integração do mercado nacional e do aprofundamento da divisão inter-regional do trabalho (Cano,

²⁸ A extensão do programa no território e seu relativo sucesso corroboraram com a força do nome de Giannetti por essas populações com candidato ao governo estadual em 1950 (Dulci, 1999, p. 88)

²⁹ Após dez anos de atuação e presente em 94 cidades, correspondendo à 13,6% do território mineiro, projetou-se nacionalmente quando diversos órgãos semelhantes foram criados em diversos estados juntamente com Associação Brasileiro de Crédito e Extensão Rural (ABCAR). Esta, posteriormente, transformou-se na EMBRATER (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural) com suas redes estaduais, as EMATERs (Dulci, 1999, p. 87-88).

³⁰ A Secretaria de Viação e Obras Públicas foi a responsável pela reorganização do DER/MG (Barbosa, p. 2012 169-176)

³¹ Embora 78% dos recursos, vindos principalmente da Taxa de Recuperação, tenham sido destinados à industrialização, transporte e energia (Diniz, 1981, p. 63). Não obstante, Dulci (1999, p. 87-98) sustenta a centralidade que as elites agrárias possuíam dentro da UDN e por isso a implementação dos programas voltados para agropecuária. Posteriormente, o projeto PSD relega a questão agrária e agrícola em uma perspectiva muito mais tênue, pois se creia que o próprio processo de modernização em si transformaria as bases tradicionais do campo brasileiro.

1985). Destarte, o movimento emigratório permaneceu, uma vez que o saldo migratório foi negativo em cerca de 600 mil pessoas (Brito e Souza, 1995, p. 261).

Entretanto, o diagnóstico – ainda que simples para o que viria a ser o planejamento –, a Taxa de Recuperação, a estruturação do DER e do Plano de Eletrificação constituíram-se como mecanismos fundamentais para operacionalizar e avançar no planejamento na década seguinte. Finalmente, os dois grandes projetos, a cidade industrial de Santa Luzia e a Usina de Salto Grande, também foram concluídos na década seguinte e se mostraram fundamentais para o avanço da industrialização do entorno de Belo Horizonte (Diniz, 1981, p. 71).

Tão importante quanto a continuidade das políticas econômicas nos governos seguintes – destaca-se, sob comando do PSD – foi a própria continuação no governo do Milton Campos com a perspectiva de centralidade e importância da ação estatal herdada de Benedito Valadares, sobretudo na manutenção da centralidade da SAICT (Paula, 2017, p. 45). Eis aqui o grande diferencial do caso mineiro: as ações desenhadas pelo poder público estadual gradualmente e conjuntamente com a sociedade, desde a virada do século com a mudança da capital estadual e, principalmente, com o desenvolvimentismo mineiro, se complexificaram, imprimindo à ossatura material do estado uma ampliação de formas – concretas – de atuação (via secretarias, órgãos de administração indireta, empresas mistas), sempre com uma tenaz continuidade, independente do partido e/ou líder político deste processo. Compreender esse enraizamento no pensamento e na ação estadual, nas instituições e na ideologia das classes dominantes auxilia a desvelar a perenidade das instituições de planejamento em Minas Gerais.

2.3 A especialização industrial e a montagem institucional moderna (1951 – 1971)

A década de 1950 marca o retorno do desenvolvimentismo no governo federal, primeiro sob a forma nacionalista com Getúlio Vargas e, posteriormente, sob a forma associada com Juscelino Kubitschek (Ianni, 1979). Este, antes de ascender à presidência na segunda metade dos anos 1950, foi governador mineiro entre 1951-1955 e, durante o seu mandato, elaborou o plano Binômio Energia e Transporte. Com forte viés setorial, este foi um ensaio geral do que viria a desenvolver nacionalmente com o Plano de Metas. Aquele, assim como este, baseou-se no uso da administração

indireta para realizar as inversões necessárias nos setores prioritários. Foi utilizado o DER para a construção de estradas e criou-se, a partir do Plano de Eletrificação, as Centrais Energéticas de Minas Gerais S.A. (CEMIG)³² para solucionar o problema da oferta de energia.

O Plano Rodoviário³³ tinha como meta a construção de 2.000 km de novas estradas e a pavimentação de 500 km. Os resultados foram surpreendentes, pois construíram-se 3.725 km, embora às custas da pavimentação estipulada e das condições técnicas das estradas. A execução das obras foi financiada por recursos estaduais, principalmente vindos da Taxa de Recuperação criada com Plano de Recuperação, fundos federais e empréstimos internacionais. No tocante aos outros modais não houveram investimentos: a Rede Mineira Viação foi devolvida à União em 1953 e não foram realizadas inversões na Companhia de Navegação do Rio São Francisco (Diniz, 1981, p. 77-82).

No que diz respeito à energia, a mudança foi qualitativa, já que a CEMIG foi ator fundamental na formação de quadros técnicos, no planejamento e na organização espacial do estado mineiro e brasileiro. Teve papel central na reaglutinação da tecnocracia mineira, principalmente dos engenheiros que já vinham exercendo papel diretivo desde da SAICT nos anos 1930 (Andrade e Cintra, 1978, p. 23-26; Diniz, 1981, p. 74-75).

A origem da CEMIG, como já foi dito, liga-se ao Plano de Eletrificação, elaborado sob a chefia de Lucas Lopes que veio a ser, igualmente, o seu primeiro presidente. Além disso, o modelo de implementação da CEMIG, exigido por Lopes, como uma *empresa mista*, e não uma autarquia, fez com que, por um lado, reduzisse a influência das decisões políticas nos rumos da empresa e, por outro lado, atraísse o envolvimento de entidades empresariais e lideranças do setor privado. Do ponto de vista do financiamento, tinha-se o Fundo de Eletrificação, que não passava pelo filtro da Secretaria de Finanças, dando, portanto, flexibilidade para as decisões da empresa. As outras fontes de recursos foram, ainda, a Taxa de Recuperação e,

³² Em 1985, torna-se a Companhia Energética de Minas Gerais, permanecendo o acrônimo CEMIG.

³³ Diniz (1981, p. 79-81) demonstra como o plano de expansão rodoviário estadual foi fundamental para a modernização, equipamento e *know-how* para as construtoras mineiras. De pequenas empresas familiares voltadas para a construção civil no mercado belo-horizontino, a partir das obras estaduais e, logo imediatamente, as obras nacionais do Plano de Metas fizeram com que as construtoras Mendes Junior, Andrade Gutierrez, Rabelo, Nacional projetassem-se nacionalmente, tornando-se, principalmente as duas primeiras, grandes empresas do capital nacional.

posteriormente, empréstimos do recente BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) (Dulci, 1999, p. 100-101).

A organização da CEMIG, fundada em 1952, vem da incorporação – isto é, da centralização do controle – de três companhias³⁴ e da participação³⁵ em uma quarta. Entre 1955 e 1956 foram entregues as obras das Usinas de Tranqueiras, Salto Grande, Itutinga e Piau. Essas obras eram fundamentais, pois a Usina de Gafanhoto não mais comportava a demanda exigida pela Cidade Industrial de Contagem. Além disso, a exigência de expansão da capacidade energética ligava-se ao acordo fechado para a instalação da indústria metalúrgica da Mannesmann no bairro Barreiro em Belo Horizonte (Diniz, 1981, p. 72-73).

Ainda durante o mandato de Kubitschek, seguindo as recomendações do Plano de Recuperação, foram implementadas outras duas *empresas mistas*, a FRIMISA (Frigoríficos de Minas Gerais S.A.) e a FERTISA (Fertilizantes de Minas Gerais S/A). Ambas atuavam, também, em setores considerados importantes e que não interessavam e/ou não era possível ao capital privado regional/nacional. A primeira no seguimento do beneficiamento da pecuária de corte e a segunda na exploração das reservas de fosfato de Araxá para produção de fertilizantes³⁶ (Diniz, 1981, p. 82-83).

Finalmente, cabe destacar que houve uma iniciativa da criação de um banco de desenvolvimento em 1951. Entretanto, a iniciativa foi arquivada na Assembleia Legislativa. Posteriormente, em 1957, após novo fracasso com a tentativa da FIEMG junto ao BNDE para a criação de escritórios regionais deste banco para atender as demandas industrializantes específicas, propôs-se, novamente no legislativo estadual, um projeto de criação de um banco de desenvolvimento estadual de fomento à industrialização. Mais uma vez o projeto foi arquivado. A principal resistência a este veio dos setores ligados aos interesses agrários que tinham, ainda, um número relevante de deputados na Assembleia Legislativa Mineira (Paula, 2017, p. 134).

³⁴ A saber: a Companhia de Eletrificação do Médio Rio Doce (CEMRD), responsável estava responsável pela Usina de Tranqueiras; a Companhia de Eletrificação do Alto Rio Doce (CEARD), responsável pela Usina de Salto Grande no Rio Santo Antônio, ligado ao Plano de Recuperação; Por fim, a Companhia Elétrica do Alto Rio Grande (CEARG), responsável pela Usina de Itutinga (Diniz, 1981, p. 72)

³⁵ A saber: Central Elétrica do Piau S/A, ligada à Usina do Piau (Diniz, 1981, p. 73).

³⁶ Ambas as iniciativas não produzem muitos resultados, sobretudo a primeira que era uma pressão por parte das elites agrárias e uma preocupação estadual dado a elevada venda de gado em pé para ser beneficiado nos estados vizinhos (Diniz, 1981, p. 83)

Já na segunda metade da década de 1950, tomou posse como governador Bias Fortes do PSD, mesmo partido de Juscelino Kubitschek que assumiu a Presidência da República. Esse período marca o avanço do acoplamento da economia mineira à dinâmica nacional, sobretudo na medida em que os investimentos em energia elétrica foram sendo entregues e a capacidade energética de Minas Gerais se expandia. Para ilustrar, no ano de fundação da CEMIG, 1952, a capacidade instalada era 12.880 kW chegando, em 1960, à 238.734 kW (Diniz, 1981, p. 72-97).

A expansão industrial concentrou-se principalmente em Belo Horizonte e no seu entorno. A cidade industrial de Contagem chegou ao final da década com 82 empresas instaladas, em contraste com o ano de 1952, em que eram apenas 21 (Diniz, 1981, p. 91). A oferta de energia elétrica de qualidade, barata e abundante possibilitou diversificação e o aumento da escala das indústrias presentes em Minas Gerais. Entretanto, tais empresas estavam voltadas predominantemente para os setores “tradicionais” da economia mineira, isto é, bens intermediários, sobretudo nos segmentos de aço, cimento e metalurgia. Em outras palavras, nos setores que se acoplavam à dinâmica nacional e não naqueles que poderiam realizar o anseio da articulação estadual, como fora colocado até o Plano de Recuperação de 1947 pelas elites mineiras, seja suas vertentes tradicionais ou modernas.

Além disso, conforme já foi apontado, a escala e a complexidade tecnológica destes empreendimentos somente poderiam ser sustentadas pelo Capital Estrangeiro³⁷. Este somente foi atraído depois que o Setor Público (estadual e federal) disponibilizou a infraestrutura econômica e o financiamento necessário para os empreendimentos. Nesse sentido, os anos 1950 marcaram a consolidação do modelo da “quadrúplice aliança”, ou seja, além do Governo Federal (incluindo seu financiamento e suas empresas públicas), do Capital Estrangeiro e, subordinadamente, do Capital Regional, compreendia, no caso mineiro, também o Governo Estadual, suas empresas públicas e sua disponibilidade de financiamento (Eakin, 2002, p. 86-94).

³⁷ Cabe aqui destacar que os principais ramos foram o da grande siderurgia, o de transformação de minerais não-metálicos e a indústria extrativa mineral. Nominalmente: Trefilaria Belgo-Mineira (capitais luxemburgueses), Eletro-solda Autogena Brasileira (capitais suecos), RCA Vitor (capitais estadunidenses), Pohling-Heckel (capitais luxemburgueses) e Sociedade Brasileira de Eletrificação (capitais italianos). Todos estes projetos se instalaram na cidade industrial de Contagem (Diniz, 1981, p. 90-91).

A despeito da figura de Bias Fortes estar atrelada ao tradicionalismo, sua gestão esteve, assim como a anterior, extremamente concatenada com o que se passava na economia nacional, particularmente ao Plano de Metas. Importante frisar que, em 1956, fundou-se a USIMINAS, no Vale do Aço, que entraria em operação em 1962. Marcando o início da era da grande siderurgia em Minas Gerais e da inauguração do modelo *joint venture* para atração do capital estrangeiro, neste caso o japonês, esse modelo vinha dar substrato ao desenvolvimentismo-associado, principalmente com vista ao acesso da tecnologia de ponta (Diniz, 1981, p. 87-90).

Sob pressão dos interesses agrários, o Governo Estadual fundou mais duas empresas mistas: a CASEMG (Companhia Agrícola de Minas Gerais) e a CAMIG (Companhia de Armazenagens e Silos de Minas Gerais). O avanço do papel do estado como produtor neste período visava utilizar a crescente capacidade de energia gerada pela CEMIG (Diniz, 1981, p. 82-83).

A CEMIG iniciou, em 1958, seu mais audacioso programa de expansão até então: a Usina Hidroelétrica de Três Marias. Além disso, entrou com participação em 25% do capital na Hidroelétrica de Furnas, com direito à compra de 50% da energia que seria gerada. A capacidade energética instalada em Minas Gerais chegou à 460 mil kW quando inauguradas, respectivamente, em 1962 e 1963. Comparando com a capacidade de 1958, 175 mil kW, houve, portanto, um aumento significativo de 262%. Desta maneira, a capacidade de oferta de energia ficou muito à frente da demanda. Conseqüentemente, a CEMIG passou a se articular e a preparar a produção dos produtores, isto é, um esquema de atração de capitais – nacionais e internacionais – para se instalarem em Minas Gerais, pois somente desta maneira a própria empresa teria viabilidade. Caso contrário, restaria apenas a exportação de energia elétrica para os estados vizinhos (Diniz, 1981, p. 78-95).

Embora tenha havido a atração do capital internacional e a ampliação da capacidade energética e da infraestrutura em Minas Gerais, o que se observou foi uma perda de participação relativa no produto nacional entre 1949 e 1959 de 10,4% para 7,9%. O mesmo se deu com a participação relativa no Valor de Transformação Industrial (VTI), que reduziu de 6,57% para 5,78% neste mesmo período. Já o Setor de Bens Intermediários se manteve praticamente estável com 7,3%. A justificativa da perda relativa, em um momento de expansão das atividades industriais, se encontra no crescimento do estado de São Paulo, que foi muito mais intenso no período, porque

era, exatamente, o centro dinâmico do país. Ademais, era o momento de consolidação da industrialização. Sendo assim, São Paulo foi a localização de maior atração dos novos investimentos, sobretudo após impulso do Plano de Metas. A participação relativa do PIB paulista no total do país passou de 36,4% para 37,9% e do VTI de 48,85% para 55,55%, reforçando a concentração industrial e econômica (Cano, 1985, p. 105; Cano, 2007, p. 50).

No que diz respeito à questão demográfica, a década de 1950 foi aquela de maior crescimento populacional em Minas Gerais, com taxa média anual de 2,39%, bem próximo à taxa do Brasil (3,04%). Não obstante o crescimento urbano em MG – também o maior da série de histórica (5,17%) –, houve nesse período, novamente, um saldo migratório negativo de 600 mil pessoas. A construção de Brasília, conseqüentemente das vias de integração com o Sudeste brasileiro, colocou Minas Gerais em uma posição geográfica privilegiada. Era ponto de passagem obrigatório entre a nova capital e o centro dinâmico da economia brasileira. Além disso, a construção da capital obrigou a abertura de vias radiais rumo ao Centro-Oeste e ao Norte do país, avançando a fronteira agrícola (Brito e Souza, 1995, p. 261-262).

Nesse sentido, compreende-se como a integração é uma via de mão dupla, pois, se por um lado o estado de Minas Gerais equipava-se de infraestrutura econômica para engendrar um processo de industrialização, beneficiando-se da posição central que crescentemente adquiria, por outro lado, enquanto a industrialização não se consolidasse internamente, a população mineira emigraria para São Paulo e Rio de Janeiro, assim como para a nova fronteira agrícola no Centro-Oeste – da mesma forma como já fora para o Paraná na década de 1940 (Brito e Souza, 1995, p. 261-262).

O esforço de concentração industrial pode ser verificado pela mudança na hierarquia das cidades mais industrializadas de Minas Gerais. Na década de 1920, os principais centros industriais eram, por ordem decrescente: Juiz de Fora, Conselheiro Lafaiete, Belo Horizonte, Nova Lima, Santos Dumont, Ouro Preto, Oliveira, São João Nepomuceno, Itajubá e Ponte Nova (Singer, 1977, p. 236). No início dos anos 1960, as dez principais cidades eram: Belo Horizonte, Contagem, Juiz de Fora, Rio Piracicaba, Uberlândia, Coronel Fabriciano³⁸, Ouro Preto, Ituiutaba, Uberaba e Santa

³⁸ Em 1964, o município foi desmembrado para a criação de Ipatinga e Timóteo, onde localizava-se, por exemplo, a USIMINAS e a Acesita, respectivamente.

Luzia (Singer, 1977, p. 264). Pode-se visualizar a dispersão regional das cidades mais industrializadas nas Figuras 1 e 2.

Figura 1 – As dez cidades mais industrializadas de Minas Gerais (1920)



Fonte: Elaboração própria, a partir de Singer (1977, p. 236).

Figura 2 – As dez cidades mais industrializadas de Minas Gerais (1962)



Fonte: Elaboração própria, a partir de Singer (1977, p. 264).

Conforme as figuras acima, percebe-se também a crescente centralização no entorno de Belo Horizonte. A expectativa era de que os anos 1960 – após a montagem de infraestrutura econômica e a consolidação do desenvolvimento na região polarizada pela capital – trouxessem o aprofundamento do adensamento do parque industrial mineiro, isto é, o avanço no ramo metalomecânico. Este, em 1959, correspondia a apenas 4% do VTI, enquanto o ramo de bens intermediários respondia por 43,9% e os bens de consumo não-duráveis por 52,1% (Diniz, 1981, p. 134).

Entretanto, o projeto foi frustrado pela desaceleração e, posteriormente, pela crise da economia nacional, seja por motivo do desequilíbrio do Balanço de Pagamentos, seja em razão da sobreinversão com o Plano de Metas, cuja maturação e ajuste arrolaram-se nos anos 1960, inclusive do ponto de vista político com o golpe civil-militar³⁹ de 1964 (Diniz, 1981, p. 131-134).

Em 1961, assumiu o udenista José de Magalhães Pinto como governador de Minas Gerais, após dois mandatos do PSD. Entretanto, houve continuidade na montagem e na aparelhagem do Governo Estadual como ator relevante no processo de desenvolvimento. A principal instituição criada foi o Bando de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), em 1962. Desta forma, o estado de Minas Gerais avançava no apoio à industrialização para além da provisão de infraestrutura econômica, atuando com um braço voltado ao financiamento (Diniz, 1981, p. 151).

O projeto para a criação do banco foi aprovado na Assembleia Legislativa Estadual – depois de ser negado em 1951 e 1957 – por ter sido proposto como um Banco de Desenvolvimento Agropecuário. Entretanto, o Governador nomeou Obregon de Carvalho e Paulo Camilo Penna para comissão de sancionamento da lei, conseguindo, através de vetos à lei original, aprovar um projeto voltado para um banco de desenvolvimento que apoiasse qualquer atividade; evidentemente, haveria predominância dos setores industriais. O caso ainda ilustra a permanência da relevância das elites agrárias nas decisões estaduais (Paula, 2017, p. 134).

O BDMG foi inicialmente criado com uma estrutura organizacional semelhante à do BNDE. Entretanto, tal estrutura se mostrou equivocada para a escala de um banco estadual de desenvolvimento. Nesse sentido, abandonou-se a ideia do

³⁹ Segundo Starling (1986), o papel das elites mineiras foi central para a conspiração e consecução do golpe civil-militar que destituiu o Presidente João Goulart da Presidência da República.

Departamento de Operações Internacionais e se organizou o Departamento de Estudos e Planejamento (DEP). Este departamento foi o *lócus* central para a aglutinação de uma tecnocracia emergente – com destaque para economistas em detrimento dos engenheiros – e organização de um órgão de estudos da realidade econômico-social mineira (Diniz, 1981, p. 151-153).

Os estudos elaborados pelo DEP acerca da economia mineira possuíram duas direções. A primeira estava relacionada com as próprias atividades da instituição, sendo, portanto, necessária a organização de estudos setoriais da economia mineira, principalmente para os setores “tradicionais”. Desta forma, desejava-se conhecer a situação de cada setor industrial para, então, organizar a ação do BDMG. Concomitantemente, começaram os estudos de oportunidade industrial para serem apresentados aos empresários de Minas Gerais, do Brasil e do Exterior, visando atrair investimentos para o estado. A segunda direção dialogava com os problemas regionais do desenvolvimento brasileiro, principalmente a posição de Minas Gerais neste processo (Diniz, 1981, p. 153-154).

As primeiras atividades do BDMG, embora com dificuldades orçamentárias para um projeto arrojado, foram os estudos do DEP e as jornadas de desenvolvimento pelo estado, que serviam para orientações de financiamento. Ademais, se verificou o lançamento de dois frigoríficos regionais, em Montes Claros e em Teófilo Otoni. Parte do capital era proveniente de recursos externos juntos à AID (Agency Internacional Development) (Diniz, 1981, p. 150-152).

O marco das ações do BDMG que auxiliariam sua projeção nacional foi o I Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional, realizado em Araxá no ano de 1965. Neste evento, foram apresentados os resultados dos estudos e as reflexões feitas pelo banco até aquele momento. O aspecto mais importante era o debate acerca da relevância da dimensão regional do desenvolvimento, que destacou a centralidade das desigualdades regionais e setoriais brasileiras, assim como delineou os desafios e perspectivas do desenvolvimento de Minas Gerais. A qualidade das visões e do debate feito pelo BDMG reforçou a necessidade da ampliação de escala e de escopo do estudo para conhecer a realidade mineira. Atrelou-se, também, o reconhecimento nacional do banco, que possibilitou um convênio financeiro e técnico junto à CIBPU (Companhia Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí) para realização do que viria ser

o antológico *Diagnóstico da Economia Mineira*, elaborado entre 1965 e 1968 (Paula, 2017, p. 144-145).

Antes de avançar nos desdobramentos que viria a ter o Diagnóstico, convém retomar o movimento da economia mineira. Apesar da preparação da infraestrutura para receber investimentos, não houve correspondência objetiva na implementação de novos projetos, sobretudo em função da crise que a economia brasileira atravessava nos anos 1960. Entretanto, na primeira metade da década, entraram em operação vários projetos de longa maturação, tais como a USIMINAS e as Hidroelétricas de Três Marias e de Furnas. Já as atividades tradicionais – alimentar, têxtil, laticínios – foram fortemente abaladas pela crise econômica, agudizadas, ainda, pelas medidas de contração monetária e fiscal e pelas reformas financeiras da ditadura civil-militar. Como resultado, conforme aponta Diniz (1981, p. 133-144), o ciclo dos anos 1960 aprofundou a especialização da economia mineira em bens intermediários (ferro, aço e cimentos, principalmente), uma vez que esses ramos encontraram espaço para crescer no bojo do processo de urbanização do país. Desta forma, cresceram mais que outros ramos industriais estaduais, aumentando, portanto, sua participação relativa de 43,9% em 1959 para 51,1%, em 1970. Já as atividades de bens de consumo não-duráveis foram afetadas com descapitalização e falências entre 1962-1967, ou seja, quando aconteceu de fato a crise brasileira. Posteriormente, de 1968 em diante, quando da retomada da economia – isto é, o conhecido “Milagre Econômico” – foi o período de centralização e concentração do capital nas atividades de bens de consumo não-duráveis em Minas Gerais.

As indústrias de alimentos e têxtil correspondiam, em 1960, a 37,5% do produto industrial mineiro. O ramo açucareiro, por exemplo, modernizava-se deslocando a produção de rapadura e açúcar mascavo para a de açúcar cristal, bem como excluindo e incorporando ao mercado pequenas usinas de subsistência. Além disso, várias usinas fecharam ou foram incorporadas pelas concorrentes paulistas. Cabe destacar, o papel do BDMG para a modernização e manutenção do setor açucareiro em Minas Gerais, quando lançou o programa específico para este segmento em 1968 (Diniz, 1981, p. 138-142). Já a indústria têxtil vinha em decadência desde os finais da década de 1940, sendo que, em 1965, 48% do maquinário possuía mais de 30 anos. Nos

estudos do BDMG, o número de empresas no ramo reduziu de 98 para 72 em dez anos (Diniz, 1981, p. 143-144).

Por fim, o caso do setor de laticínios (queijo, manteiga e requeijão), estagnado desde a década de 1950, vinha sofrendo concorrência da introdução de substitutos vegetais e da produção por outros estados da federação. A produção ao longo da década ficou praticamente estagnada⁴⁰. O impasse somente foi superado com a modernização das empresas, quando se tornaram maiores e mais competitivas ao abandonar a produção artesanal. O movimento de concentração e centralização fez com que se reduzisse de 601 estabelecimentos que beneficiavam leite e/ou produziam laticínios, em 1960, para 450 estabelecimentos em 1970. Cabe destacar o crescente interesse do capital estrangeiro que, inicialmente interessado somente na atividade de leite em pó, gradativamente passou a se interessar pela produção de queijos, sobretudo os finos voltados para classe média urbana em expansão (Diniz, 1981, p. 144-147).

Considerando todas as atividades de bens de consumo não-duráveis, o movimento da economia ao longo da década de 1960 foi de redução da participação relativa do valor da transformação industrial. Se, em 1959, a participação era de 52,1%, em 1970 esta passou para 37,8%. Além do aumento da participação relativa de bens intermediários, é importante destacar a crescente relevância do ramo metalomecânico que passou de 4% para 11,1% entre 1959 e 1970, destacando-se especificamente a Mecânica, que saltou de 0,9% para 6,9% (Diniz, 1981, p. 134).

Do ponto de vista demográfico, o saldo migratório da década foi negativo, totalizando -1.969.431 habitantes – o maior número já registrado da história mineira. Estabeleceu-se o corredor migratório que envolvia o Vale do Rio Doce, a Zona da Mata e o Sul de Minas. Entretanto, conforme já visualizado, iniciou-se a consolidação das regiões de atração urbano-industriais, isto é, o que viria a ser a Região Metropolitana de Belo Horizonte, o Vale do Aço e o Triângulo Mineiro. Essas três regiões foram responsáveis pela atração de 83% do saldo migratório urbano (930.308) da década de 1960 (Brito e Souza, 1995, p. 263-264). A necessidade de aumentar a capacidade de retenção da sua população era uma meta dos governos mineiros

⁴⁰ A produção de queijo durante os anos 1960 não variou muito acima das 30 mil toneladas do início da década. Já a produção assistiu a uma redução de 13 mil toneladas, em 1960, para 8 mil, em 1969. Por fim, o leite em pó que cresceu, iniciando o processo de beneficiamento do leite (Diniz, 1981, p. 145).

desde o início do século XX e ficou mais patente com o Censo de 1940 e, sobretudo, após o Diagnóstico da Economia Mineira de 1968.

Em 1965 – ainda em votação direta – foi eleito Israel Pinheiro do PSD para governador do estado de Minas Gerais. Sem apoio do Governo Federal, o Governo Mineiro teve que voltar-se para dentro, aprofundando sua organização institucional para buscar a atração de investimentos quando se iniciasse um novo ciclo de crescimento econômico. É neste contexto que deve ser compreendida a elaboração do *Diagnóstico da Economia Mineira de 1968*, o último suspiro de um projeto nacional-desenvolvimentista com participação democrática, portanto, com a incorporação da dimensão social no processo de desenvolvimento (Paula, 2017, p. 145).

A profundidade da importância do Diagnóstico deve-se, essencialmente, por iluminar a apreensão da realidade mineira e, por isso, capacitar a atuação estatal estadual. Dadas as suas qualidades técnicas e sua abrangência, o documento serviu para a negociação junto ao Governo Federal no início dos projetos de desconcentração industrial dos anos 1970. Sobretudo porque foi responsável pela difusão e demonstração, a partir de uma visão histórica e estrutural, do modo como Minas Gerais vinha sendo “explorada” pelo Governo Federal e por outras Unidades mais dinâmicas da Federação. Ressaltava-se especialmente o papel de MG como mero provedor de matérias-primas, de produtos com pouco beneficiamento e de força de trabalho para outros estados. Em outras palavras, o documento demonstrava o papel que cabia à Minas Gerais na divisão inter-regional do trabalho e, para além disso, propunha alternativas para o aproveitamento das vantagens da economia mineira, visando complexificar e adensar seu parque industrial. No tocante a este último aspecto, primordial sublinhar a relevância dada ao setor metalomecânico como desdobramento da atividade siderúrgica do estado (Godoy, Barbosa e Barbosa, 2010, p. 345-379).

Outro ponto substancial era a necessidade do avanço da integração rodoviária estadual e do aproveitamento da capacidade energética instalada, que vinha sendo exportada para os estados vizinhos, dada a fraqueza industrial mineira. Por último, o Diagnóstico ressaltou a importância da modernização das atividades tradicionais estaduais, propondo programas específicos e linhas de financiamento para aumentar a inserção nacional das mesmas (Godoy, Barbosa e Barbosa, 2010, p. 345-379). Cabe destacar que o documento ainda conteria um capítulo sobre os limites do

empresariado mineiro para guiar o processo de desenvolvimento. Entretanto, o mesmo foi suprimido do documento oficial (Paula, 2017, p. 152-153).

Existiu, ainda, uma dimensão mais sensível e mais profunda que diz respeito à conformação do solo do pensamento desenvolvimentista. Conforme discutido, há o debate sobre as raízes deste processo com João Pinheiro em Minas Gerais. Entretanto, este mudou qualitativamente a partir da ascensão de Getúlio Vargas nos anos 1930. No bojo desse processo, é possível distinguir vários centros de onde fluíram a tecnocracia mineira, tais como a EMOP, a ESAV, a Escola de Engenharia de Belo Horizonte, além da própria Faculdade de Direito de Belo Horizonte⁴¹. Também entrou a Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais, a futura UFMG (Godoy, Barbosa e Barbosa, 2015; Paula, 2006; Paula, 2017, p. 80-110). Destas, emergiram visões, aclimações e perspectivas que comporiam órgãos tais como o BDMG e a Fundação João Pinheiro (FJP). Além, evidentemente, das diversas Secretarias Estaduais. É igualmente fundamental destacar o modo como, dentro da própria estrutura estatal estadual, os centros de decisão foram se deslocando e se complexificando na medida em que as demandas e a realidade econômico-social fizeram o mesmo através do avanço da urbanização e da industrialização, isto é, das relações sociais, ou seja, das classes e das frações de classe.

Nesse contexto, ao final da década de 1960, a CEMIG e o BDMG – que tinham cada um o intento de organizar uma instituição voltada para o estudo de viabilidade industrial – se articularam para criar o Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI) em 1968. Inicialmente com a perspectiva de durar 18 meses, este órgão tornou-se, nos anos 1970, uma ponte importante para a atração dos grandes projetos industriais internacionais e nacionais que aportar-se-iam em Minas Gerais. No mesmo sentido, dada a necessidade do BDMG focar na sua atividade principal, quer dizer, de empréstimos/financiamento, o DEP se desdobrou na Fundação João Pinheiro, criada em 1969. Este órgão foi fundamental para ocupar a posição de elaborador de estudos da realidade econômico e social que vinha sendo desenvolvida dentro do BDMG. Nesse mesmo ano, o Governo Mineiro, por sugestão do Gabinete de Incentivos Fiscais que trabalhava conjuntamente com o BDMG, elaborou uma nova Lei de Incentivos Fiscais sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), buscando

⁴¹ Ver, por exemplo, Dias (1997).

atrair investimentos. Finalmente, também em 1969, foi criada a Companhia de Distritos Industriais (CDI) que, de certo modo, foi um desdobramento do INDI no sentido de prover infraestrutura econômica para aquelas empresas que decidissem se instalar em Minas Gerais (Diniz, 1981, p. 158-163; Siqueira, 2001, p. 91-92; Garcia e Doyle, 2010).

Em resumo, o governo de Israel Pinheiro concluiu a montagem institucional modernizada que já vinha sendo moldada desde da SAICT, passando pela CEMIG e consolidando-se com o tripé BDMG, INDI e CDI. Além disso, contou com o arranjo de Incentivos Fiscais e a FJP para realização de estudos sobre a economia e a sociedade mineiras. Desta forma, para além da disponibilidade de infraestrutura econômica, haveria, nos anos 1970, aparato financeiro, tributário, consultor e material para o capital aportar em Minas Gerais, configurando a chamada *nova industrialização mineira*.

2.4 O crescimento acelerado e a nova industrialização mineira (1971 – 1979)

A década de 1970 foi marcada pelo forte crescimento da economia brasileira, consolidando um modelo do desenvolvimentismo associado e autoritário, além do tripé conformado entre o Governo Federal, o Capital Estrangeiro e o Capital Nacional. O período também marca o início da desconcentração industrial brasileira, significando o avanço da integração produtiva nacional (Cano, 1985; 2007).

Minas Gerais se inseriu de forma privilegiada neste processo, porque recebeu 25% do total dos investimentos feitos até 1979, sendo que, em 1970, sua participação relativa do PIB era de 8,3% e sua participação relativa no VTI de 6,46% (Fernandes, 2007). Tais números ilustram a profundidade das alterações do ponto vista da estrutura produtiva, logo, do emprego que se arrolaram no estado.

As razões foram diversas, passando pela política e pela geoeconomia. Quanto à primeira dimensão, isto é, no âmbito *político*, ressalta-se a eleição indireta para governador de Rondon Pacheco (1971 – 1975) – próximo ao centro decisório da ditadura civil-militar – e o aparato institucional montado, assim como seus estudos, sobretudo o Diagnóstico que serviu de base para argumento da “dívida que o Brasil tinha para com Minas Gerais”, derivando disto, portanto, a necessidade dos investimentos se localizarem em MG. Em outras palavras, o que ficou conhecido como

“planejamento para a negociação”. Além disso, em Minas Gerais conformou-se a quadrúplice aliança com a forte presença do Governo Estadual através do auxílio financeiro e com a participação direta nos empreendimentos estrangeiros que se instalaram no estado, além do Capital Público Federal com suas empresas estatais, o Capital Estrangeiro e o Capital Nacional.

Os aspectos geoeconômicos podem ser sumarizados em oito pontos, tendo como destaque os atrativos locacionais de Minas Gerais: 1) a existência de recursos naturais; 2) a disponibilidade de infraestrutura econômica, ou seja, transporte, energia e comunicações; 3) uma consolidada indústria básica (metalurgia e cimento) como âncora de atração para outras indústrias básicas; 4) a existência da indústria básica e de mineração para atrair a indústria de bens de capital voltada para aquelas; 5) a posição geográfica do estado, ainda mais central desde Brasília, e suas vias radiais para o Norte e Centro-Oeste; 6) os incentivos fiscais como mecanismos de retorno dos investimentos e de elevação da taxa de lucro; 7) a possibilidade de alternativas locacionais à indústria, como o Norte de Minas com os incentivos fiscais da SUDENE e o Sul de Minas como área de preferência para a desconcentração de São Paulo (Diniz, 1981, p. 184); 8) o processo de metropolização de Belo Horizonte, que conformaria uma área de mercado, seja para consumo, seja com a oferta de força de trabalho especializada e qualificada (Eakin, 2002, p. 131-132).

O processo de industrialização a qualquer custo no estado, tal qual o ocorrido no plano nacional, esteve embebido em uma disputa de projetos, perspectivas e formas de atuação do Estado. Conforme foi apontado, a tecnocracia mineira, no que diz respeito ao planejamento econômico, vinha gradualmente substituindo a exercida por engenheiros, sobretudo aqueles dentro da CEMIG, pela emergência dos economistas, se concentrando no BDMG. Estes, desde o I Congresso de Economia Regional e, fundamentalmente, do Diagnóstico, ganharam projeção e respaldo para avançar, ocupar e modernizar a máquina pública estadual. Nesse sentido, o Governo Estadual estava apto para a realização do planejamento compreensivo/global que veio a ser o I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES). Este, fruto direto do Diagnóstico de 1968, tinha uma orientação mais global para a solução dos empecilhos mineiros, inclusive nas dimensões sociais de emprego, habitação, saúde e educação, além da perspectiva de evitar a concentração industrial no entorno de Belo Horizonte. O I PMDES era permeado pelas categorias macroeconômicas (matriz

insumo-produto), polarização e polos (Cintra e Andrade, 1978, 1979; Diniz, 1981, p. 157-158). Em outras palavras, era a permanência de viés social no planejamento e no desenvolvimentismo (Paula, 2017).

O I PMDES, que contou com a parceira do ILPES (Instituto Latino-americano de Planificação Econômica e Social), incluía, também, uma ampla Reforma Administrativa⁴² na máquina estadual, que seria coordenada pelo Gabinete de Planejamento e Controle (GPC) ligado à Secretaria de Planejamento. O GPC e a FJP foram as instituições que abrigaram grande parte dos funcionários ligados ao DEP do BDMG, isto é, aqueles responsáveis pelos estudos econômico e sociais realizados no banco de desenvolvimento. Desta maneira, o DEP foi gradativamente esvaziado e extinto, posto que o BDMG passava crescentemente por transformações e disputas internas. Estas estavam relacionadas ao embate entre os membros “financistas” – que queriam restringir a atividade àquelas relacionadas com a de um banco – e o grupo do DEP que realizava estudos e diagnósticos globais (Cintra e Andrade, 1976; Diniz, 1981, p.159-160).

As transformações estavam ligadas, por um lado, ao próprio embate interno entre os “financistas” e o grupo de estudos e, por outro lado, ao que seria exigido do banco de desenvolvimento por parte do Governo Estadual na presente etapa do desenvolvimento das forças produtivas no âmbito estadual.

⁴² O ponto de chegada seria a organização de uma Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (Seplan), cuja história remonta ao Conselho Estadual de Economia e Administração (CEEA) de 1951 presidido pelo Governador do Estado e com função opinar acerca das diretrizes da política econômica e financeira estadual. Este, dez anos depois, passa a se denominar Conselho de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (Codemig), cujo papel era de estudar as potencialidades do estado e planejar o desenvolvimento regional estadual. Já em 1964, o Codemig se transforma na Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), cuja a principal atribuição era de fazer os planos globais de desenvolvimento do estado. Em 1966, a secretaria foi extinta e criou-se ao Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED). Este, conjuntamente com o BDMG, a Codevale, o Departamento Estadual de Estatística e outros órgãos conformam o Sistema Estadual de Planejamento. Este sistema que vai ser reformado no sentido de criar uma estrutura de planejamento global em Minas Gerais (Siqueira, 2001, p. 117-118). Nesse sentido, a reforma visou com que as principais Secretarias e Órgãos de Administração Direta e Indireta funcionariam através de *Sistemas Operacionais*. Aqueles que exercessem a mesma função estariam agrupadas pelas *Unidade Integrada de Planejamento* (UIP), bem como pelas, já existentes, *Assessorias de Planejamento e Coordenação* (APC). Eram as UIPs e as APCs que se relacionariam com o Gabinete de Planejamento e Controle (GPC). E o GPC com o Secretaria de Planejamento. Esta era conformada pelo CPG, o Conselho Consultivo (presidido pelo governador) e o Conselho Técnico (chefiado pelo secretário do Planejamento). Em resumo, era o GPC o organismo central para a preparação dos Planos e da Coordenação de toda máquina pública estadual, a partir dele com a UIPs e APCs que se descentralizava a estrutura de planejamento até os diferentes órgãos, secretarias da administração direta e indireta, ou seja, o *sistema operacional* (Muinhos, 1991, p. 57).

Nesse sentido, no início o BDMG cumprira três objetivos – relacionados, exatamente, à ausência de órgão semelhante no plano nacional – a saber: 1) Auxiliar na expansão de uma mentalidade empresarial, moderna e capitalista entre as classes produtoras nacionais – daqui se deriva a importância das jornadas de desenvolvimento; 2) Pesquisas e planejamento sobre a economia mineira, ou seja, criar uma base de atuação a partir do conhecimento objetivo da realidade mineira; e, por fim, derivados dos dois anteriores 3) Investir e financiar empresas mineiras, principalmente de médio e pequeno porte. Contudo, a partir de 1967 com a chegada de Hindemburgo Diniz à presidência do BDMG, gradativamente a atuação do banco voltou-se para os grandes empreendimentos e o estímulo à atração de novos segmentos produtivos para a economia mineira (Eakin, 2002, p. 154).

Na passagem da década de 1960 para 1970, concomitante a elaboração do I PMDES, o BDMG também foi responsável por auxiliar na Reforma Financeira na Secretaria da Fazenda, que vinha em uma situação financeira crítica, o que dificultava a tomada de empréstimos pelo Governo Estadual, logo, do financiamento dos seus empreendimentos. O objetivo era restaurar a capacidade financeira do estado, melhorar o controle financeiro e aumentar a eficiência na coleta de impostos. Isso foi conseguido através da implementação de um sistema de caixa único, dos tetos anuais de despesas dos órgãos públicos e do mecanismo de distribuição trimestral de cotas para os órgãos e secretarias. Desta forma, a Secretaria da Fazenda se preveniu contra as incertezas dos gastos ao longo do ano e reduziu os prejuízos do Tesouro Estadual. Entretanto, isso foi feito às custas da incerteza dos órgãos quanto às suas despesas, pois, a partir de então, tinham que disputar entre si a liberação de recursos junto à Secretaria da Fazenda, particularmente no Departamento de Finanças, criado em 1971, que concluiu o processo de reestruturação iniciado em 1969. Igualmente importante ressaltar que vários membros do BDMG migraram para a Secretaria da Fazenda, por exemplo Fernando Roquette Reis, que foi titular da pasta entre 1971 e 1974 (Cintra e Andrade, 1976, p. 231-233; Andrade e Cintra, 1978, p. 31-33; Andrade, 1980).

Além do ajuste financeiro, reelaborou-se o mecanismo de incentivos fiscais para servir como mecanismo de desenvolvimento econômico via isenção parcial do ICM para determinados tipos de empreendimentos. Assim como o uso da “poupança” – fruto da reestruturação financeira – foi alocado para consecução de *joint ventures*

com o capital estrangeiro que desejasse aportar em Minas Gerais em um setor considerado estratégico para a economia. Isso realizou-se através, exatamente, do INDI (Cintra e Andrade, 1976, p. 231-233; Andrade e Cintra, 1978, p. 31-33).

No início dos anos 1970 teve-se, por um lado, o término da elaboração do I PMDES (que vigoraria de 1971-1976), assim como a reestruturação administrativa e, por outro lado, ocorreu a reestruturação financeira. Assistiu-se, por conseguinte, o *alijamento da estrutura montada para o planejamento* – isto é, o PMDES e seus órgãos através do GPC da Secretária de Planejamento – *do acesso aos recursos que se centralizaram* – através das cotas, dos tetos que cabiam a cada secretaria e/ou órgãos estaduais, da aplicação da “poupança” a cargo do INDI, bem como o uso do instrumento de incentivos fiscais – *na Secretaria da Fazenda*. Em outras palavras, o GPC, principal órgão de coordenação do planejamento estadual, perdeu a capacidade orientadora do processo decisório porque não tinha o controle sobre o orçamento e os investimentos, além do fato da própria reforma administrativa, pautada no funcionamento integrado, ter se mostrado limitada. Este último fator diz respeito à autonomia financeira e decisória que alguns órgãos públicos já possuíam, por exemplo a CEMIG, o INDI, o CDI e o BDMG. Estas instituições já tinham seu *modus operandi*, suas concepções de atuação e suas conexões dentro e fora do aparelho estatal; além disso, se articularam diretamente com a Secretaria da Fazenda (Cintra e Andrade, 1976, p. 232-234).

O viés predominante do tripé institucional BDMG-INDI-CDI e da Secretaria da Fazenda pautou-se pela industrialização a qualquer custo – concentrada no entorno de Belo Horizonte –, foi tecnocrática e reproduziu o autoritarismo. Tal concepção foi se hegemonizando na medida em que se isolava e alijava-se a visão global e os aspectos sociais do planejamento. No caso do BDMG, isso se deu entre os economistas “financistas” e os economistas ligados ao DEP. No tocante ao INDI – que nasceu da união de esforços entre a CEMIG e o BDMG –, o predomínio da visão industrialista e da concentração industrial no entorno de Belo Horizonte veio da vitória da visão da CEMIG em detrimento da visão do BDMG. Aquela não estava interessada nos estudos “macroeconômicos” do banco de desenvolvimento, tampouco na correção de desequilíbrios setoriais, integração regional e planejamento de longo prazo. A CEMIG tinha uma perspectiva pragmática da economia e queria um órgão que identificasse os setores com oportunidades potenciais para investimentos e que

realizasse estudos de viabilidade para atração de grandes empreendimentos industriais, sobretudo para serem demandantes da oferta abundante de energia fornecida desde os anos 1960 (Brito, 1988, p. 60).

O INDI teria, assim, uma perspectiva autonomista e centrada apenas nas suas atividades, isto é, na elaboração de estudos de viabilidade e na atração de capital estrangeiro, portanto não tinha capacidade, tampouco se interessou em analisar as mudanças estruturais no cenário brasileiro e internacional. Para realizar estes objetivos utilizou da relação com a CEMIG e com a Arthur D. Little (ADL) – consultoria internacional contratada pelo BDMG e CEMIG para dar treinamento e organização ao INDI – para conquistar credibilidade e estabelecer contatos com os investidores estrangeiros. Diga-se de passagem, reconhece-se novamente a importância de Rondon Pacheco, ainda enquanto Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, para destravar a contratação da ADL junto ao Banco Central, bem como facilitar a liberação de financiamento junto ao FINEP. Neste mesmo momento, Pacheco relatou que o INDI seria a “base de seu programa de governo quando assumisse o Governo Estadual” (Brito, 1988, p. 62-64).

A importância da ADL para o INDI também se relacionou com a sua definição organizacional. Constituiu-se, do mesmo modo que a CEMIG, como uma empresa pública e com alta margem de autonomia. Além disso, dentro do projeto de criação previu-se a montagem de uma Companhia que implementaria a infraestrutura necessária para a atração dos grandes projetos industriais, o que viria a ser a CDI. No INDI prevaleceu fortemente a mentalidade empresarial que já vinha da CEMIG e se aprofundou com a ADL, inclusive, cabendo destacar a forte presença de engenheiros econômicos no seu quadro profissional. No tocante a relação com o BDMG, o INDI aproveitou os estudos setoriais e os dados coletados pelo BDMG para iniciar sua elaboração de um banco de dados que seria disponibilizado para a atração do capital estrangeiro (Brito, 1988, p. 62-68)

O INDI foi a instituição central a servir de ponte entre o Estado e o Capital, sobretudo o Capital Estrangeiro (Brito, 1988, p. 65). A equipe do INDI defendia, dentro da própria máquina estatal, os interesses do Capital Estrangeiro e/ou Nacional que desejasse instalar projetos de grande porte em Minas Gerais. Para tanto, eram seguidas quatro linhas de atuação: 1) Na mobilização de outras instituições estaduais como CDI, Secretaria da Fazenda, BDMG e prefeituras para atender os interesses

dos investidores; 2) Na negociação junto a estas instituições procurando ressaltar as vantagens e vencendo as resistências aos propósitos dos investidores; 3) Na negociação com a Administração Federal, particularmente com o CEDI no Ministério da Indústria e Comércio, na busca de incentivos fiscais e com o CACEX (Carteira de Comércio Exterior) para viabilizar facilidades na exportação; 4) No acompanhamento de todos os passos da empresa em Minas Gerais até a implementação do projeto, buscando sempre encontrar as soluções adequadas para sua viabilidade (Brito, 1988, p. 65-66).

Na perspectiva de Brito (1988, p. 66-67), tal instituição era a cristalização da privatização de um segmento do Estado, em função da ausência de controle por outro órgão do estado e, evidentemente, pela sociedade civil, servindo como engrenagem fundamental para o processo de crescimento a qualquer custo dos anos 1970 através da representação dos interesses privados dentro da máquina pública. Em outras palavras, fazendo destes interesses os próprios interesses do INDI em detrimento de perspectivas sociais, de desconcentração e difusão dos frutos da modernização e da industrialização engendrada nesta década.

Em resumo, foram duas as linhas de planejamento em Minas Gerais durante os anos 1970: o planejamento global/compreensivo e o planejamento oportunístico (Andrade, 1980). Entretanto, tais fórmulas podem derivar seus conteúdos de processos progressos. A primeira – uma herança do desenvolvimentismo, seja nacional ou associado, mas democrático, isto é, com as preocupações sociais e buscando solucionar os desequilíbrios dos processos de industrialização e urbanização – ligada ao GPC, cujas raízes encontravam-se no Diagnóstico e este, por sua vez, numa tradição da vertente específica do desenvolvimentismo aclimatado e gerado em Minas Gerais. A segunda – com herança de um desenvolvimentismo sufocado pelo autoritarismo, pela hegemonia da tecnocracia e com deliberada associação com o Capital Estrangeiro – onde prevaleceu um “planejamento oportunístico”, ou seja, aproveitando-se das brechas na divisão internacional e inter-regional do trabalho e da ocupação e disputa de recursos estaduais e federais, em que se colocava de lado as dimensões sociais e participativas.

A segunda visão foi a que prevaleceu, uma vez que estava concatenada com o que se passava à escala nacional com o Governo Federal. O processo de planejamento pode ser resumido da seguinte forma: o INDI articulava os interesses

entre o Estado e o Capital através dos estudos de viabilidade e participação acionária; o CDI encarregava-se da provisão da infraestrutura necessária aos projetos indústrias, sobretudo através dos distritos industriais; a Secretaria da Fazenda coordenava a concessão de incentivos fiscais; e, por fim, o BDMG atuava como agente financiador através de repasses diretos ou indiretos, via CDI. Reproduzia-se, desta forma, *especificamente/particularmente* a perversidade do modelo – com concentração de renda, da industrialização e da população – do capitalismo nacional.

A primeira visão foi posta de lado, embora tenha havido a elaboração de mais dois PMDES – o segundo vigorou de 1976 até 1979 e o terceiro entre 1979 e 1983 – que mantiveram a importância dos aspectos sociais e distributivos, principalmente o terceiro que, no bojo do início do movimento de anistia e redemocratização, incluiu também elementos para a participação da sociedade civil. No entanto, padeceram da falta de recursos orçamentários, fruto do deslocamento do centro de decisões estadual para a Secretaria da Fazenda e o tripé BDMG-INDI-CDI (Siqueira, 2001, p. 93-133; Fernandes, 2007, p. 34-36).

Durante a década de 1970, o crescimento da economia mineira manifestou uma taxa média de 11,6%, enquanto na economia brasileira a taxa foi 8,7% ao ano (Fernandes, 2007, p. 31). Em termos de participação relativa, Minas Gerais aumentou sua participação no PIB regional de 8,3% para 9,4% entre 1970 e 1980. Desagregando, houve o aumento da participação do PIB agropecuário de 11,9% para 16,3%. Já a participação relativa da indústria mineira passou de 6,5% para 8,7% no total nacional entre 1970 e 1980. Finalmente, a participação nos Serviços se manteve praticamente a mesma com 8,4% para 8,7% neste mesmo período (Diniz, 2002a, p. 191; Cano, 2007, p. 50-102).

Os anos 1970 assistiram a uma transformação qualitativa da economia mineira com ingresso de 73 empresas de Capital Estrangeiro entre 1970 e 1977, sendo responsável por profunda diversificação produtiva e modificação no perfil e na qualidade do emprego em Minas Gerais (Diniz, 1981, p. 207-212). A estrutura produtiva se adensou através da incorporação de ramos mais dinâmicos ligados às atividades já desenvolvidas no estado, isto é, a extração mineral, a produção agropecuária e a preparação de insumos semielaborados/bens intermediários menos complexos, como aço, ferro, alumínio. Os novos setores implementados e que se consolidaram foram: o de bens de capital, ou seja, máquinas e equipamentos voltados

para a extração mineral e para a indústria de bens intermediários; uma ampliação da diversidade dos produtos intermediários, destacadamente metalurgia, refratários e minerais não-metálicos; e, mais importante, a instalação da indústria de bens de consumo duráveis, ressaltando-se o setor de materiais de transporte, particularmente a FIAT que inicia suas operações em 1976, em Betim (Eakin, 2002, p. 130; Fernandes, 2007, p. 20-27).

Pode-se observar a transformação da estrutura produtiva através do valor agregado por categoria de uso e gênero. É possível constatar a manutenção da participação dos Bens de Consumo Não Duráveis com 28,6% em 1970 e 28,7% em 1980. Os Bens de Consumo Intermediário reduziram sua participação de 60,8% para 47,6%. Por fim, os Bens de Consumo Duráveis e de Capital saltaram de 5% para 19,8% na década (Fernandes, 2007, p. 28).

Ao final da década de 1970 consolidaram-se os principais ramos industriais da economia mineira, bem como seus atores mais relevantes: um seleto número de grandes empresas. Os ramos são sete, se mantêm relevantes até o presente e podem ser divididos entre os tradicionais e novos. Os tradicionais se relacionam com as atividades com vantagens de disponibilidade de recursos naturais, vantagens locacionais de exploração próxima à fonte de matéria-prima e atividades produtivas relacionadas à formação geoeconômica do estado. Em outras palavras, foi a partir das atividades tradicionais que a economia de Minas Gerais – e seus diferentes espaços – inseriu-se na divisão inter-regional do trabalho. Além disso, foi com base nestas mesmas atividades que se pôde adensar o parque produtivo estadual e possibilitar a emergência de novos setores. Os setores tradicionais são: 1) Têxtil; 2) Siderurgia/Metalurgia; 3) Geração de energia hidroelétrica; 4) Mineração e o processamento de minerais; 5) Processamento de Alimentos. Já os novos são: 6) Indústria da Construção Civil, que remonta aos anos 1950, derivada do Binômio Energia e Transporte e consolidada com o Plano de Metas; 7) Indústria Automotiva, fruto da implementação da FIAT em Betim e relacionada com *linkage* para frente da indústria siderúrgica e metalúrgica (Eakin, 2002, p. 135-137). A concentração, embora mais diversificada, da economia mineira em poucos setores era – e ainda é – exercida por um pequeno número de grandes empresas. Evidentemente, isso está ligado à complexidade tecnológica, à escala de produção, ao montante de investimentos requeridos e aos riscos das atividades industriais que se desenvolveram em Minas

Gerais. Por essas razões, houve – desde os anos 1950, quando se estabeleceu a hegemonia do projeto industrial e, conseqüentemente, da especialização produtiva e do acoplamento à dinâmica nacional – a predominância do Capital Estatal – Federal e Estadual – e do Capital Estrangeiro na realização das grandes decisões de inversão. Corroborando com o argumento, basta destacar a importância das grandes empresas para arrecadação estadual, por exemplo: as 10 maiores respondiam por 30% do ICM arrecadado no estado em 1980 e, ampliando um pouco mais, as 173 maiores contribuíam com 72% do ICM para o mesmo ano (Fernandes, 2007, p. 30).

As dez maiores firmas em 1987 – que também estavam entre as 100 maiores do Brasil – com sede em Minas Gerais eram a Açominas (capital estatal), a CEMIG (capital estatal), a Usiminas (capital estatal e japonês), a Cia. Belgo-Mineira (capital luxemburguês), a Andrade-Gutiérrez (capital nacional/regional), a Alcoa (capital estadunidense), a Mendes Júnior (capital nacional/regional), a Acesita⁴³ (capital estatal), a FIAT⁴⁴ (capital estatal e italiano) e a Mannesmann (capital alemão) (Eakin, 2002, p. 134). Eram seis empresas do ramo metalúrgico/siderúrgico, uma do ramo da geração e distribuição de energia elétrica, uma do ramo automotivo e duas do ramo da construção civil. Desvelando, portanto, o espaço dos diferentes capitais no processo de industrialização brasileiro⁴⁵: o estatal, voltado para indústria de base; o estrangeiro, nos ramos mais dinâmicos e com maior complexidade tecnológica; e ao nacional restaram os ramos tecnologicamente menos complexos.

As transformações produtivas arroladas em Minas Gerais podem ser igualmente captadas observando as mudanças na participação e na pauta de

⁴³ A história da ACESITA, fundada em 1944 por Percival Farquhar, se relaciona com o caso da Elquisa de Rene Giannetti - que veio a se tornar Aluminas, pertencendo à Alcoa - em que se buscou, assentada no capital nacional, a implementação de uma siderurgia privada, de médio porte só que na região do Vale do Aço, especificamente, em Timóteo. Esta cidade também foi desmembrada de Coronel Fabriciano, em 1964, assim como fora Ipatinga, sede da USIMINAS. A ACESITA, assim como a antiga Elquisa, passou por série de dificuldades iniciais, entretanto, como o Banco do Brasil era o principal financiador, este a encampou em 1951, tornando-se posteriormente em uma empresa estatal (Diniz, 1981, p. 57-58)

⁴⁴ A instalação da FIAT em Betim contou com uma série de doações de terrenos, apoio na dotação de infraestrutura econômica, construção de habitação para os operários, de isenções fiscais e, por fim, com a participação acionária de 46% do Governo Estadual (Diniz, 1981, p. 213-215). Até o início da década de 1980, o Governo Estadual teria aportado diretamente 360 milhões de dólares - ou seja, não contando com as doações, a montagem da infraestrutura e isenções - sendo que na segunda metade da mesma década o Governo vendeu sua participação acionária para FIAT por cerca de 150 milhões de dólares. Quer dizer por menos da metade, o que gerou até uma CPI na ALMG em 1988 (Diniz, 2002, p. 211-212).

⁴⁵ Corroborando com a discussão dos diferentes ramos que cada fração de capital cabia no processo de industrialização brasileira, conforme Lessa e Dain (1982).

exportação da economia mineira: a participação do estado no total das exportações nacionais saltou de 8,3% em 1973 para 13,4% em 1982. Já a pauta também se transformou, por um lado, com uma queda da participação de produtos básicos de 81,3% para 54,8%; por outro, com a elevação da participação dos produtos industrializados de 18,7% para 45,2% (Lima, 2002, p. 140).

Dentro dos produtos básicos havia a predominância do minério de ferro que correspondia, em 1982, a 95,6% do valor nos produtos básicos exportados e a 52,2% da participação do valor total exportado por Minas Gerais no mesmo ano. Em 1973, a participação no valor total exportado fora 71,1% (Lima, 2002, p. 141).

No caso dos produtos industrializados, estes podem ser divididos entre semimanufaturados e manufaturados. Entre 1973 e 1982, os primeiros reduziram sua participação dentro dos produtos industrializados de 40,7% para 23,1%. Os manufaturados, por sua vez, aumentaram a participação de 59,3% para 76,9%. A predominância no interior do grupo de semimanufaturados foram os produtos siderúrgicos, destacadamente o ferro-gusa e o ferro-liga que correspondiam, em 1982, a, respectivamente, 29,3% e 36,3% dos industrializados semimanufaturados (Lima, 2002, p. 145).

No que se refere aos produtos manufaturados, sobressaíram igualmente os produtos siderúrgicos com 20,4% de participação em relação ao total em 1982, pouco diferente da participação de 19,3% em 1973. A participação de máquinas e aparelhos elétricos/eletroeletrônicos cresceu de 8,9% para 12%. E, por fim, o mais relevante foi o setor de materiais de transportes, que inexistia em 1973 e passou a participar com 47,3% em 1982 do valor total nos produtos manufaturados, logo, com 16,4% do valor total de todas as exportações do estado de Minas Gerais (Lima, 2002, p. 141-144).

Nesse sentido, a despeito da ampliação da pauta de exportações – com a inclusão dos materiais de transporte –, a economia mineira continuou fortemente dependente dos seus recursos naturais – sobretudo o minério de ferro – e, no melhor dos casos, do seu beneficiamento, isto é, os produtos siderúrgicos semimanufaturados e manufaturados. Em outras palavras, após o ciclo da nova industrialização mineira – que correspondeu também ao ápice da industrialização brasileira –, embora tenha havido integração/adensamento intra e intersetorial do parque industrial do estado, inclusive com a expansão e alteração da pauta de exportações estadual, tal movimento reproduziu as especializações estruturais e a

inserção das atividades econômicas mineiras à dinâmica da divisão do trabalho no espaço nacional e internacional.

Voltando-se novamente para dimensão intraestadual, o que se revela é que o processo de integração e adensamento do parque industrial mineiro concentrou-se espacialmente no entorno de Belo Horizonte. A Zona Metalúrgica concentrou 80% dos investimentos realizados na economia mineira nos anos 1970 e foi uma das Regiões de Planejamento (divisão de 1973, ver Figura 15 do Anexo) cuja taxa de crescimento média foi superior (13,2% a.a.) à estadual (11,6% a.a.). A consequência imediata foi o aumento da participação no PIB estadual desta região entre 1970 e 1980, passando de 45,3% para 52,5%. Cabe destacar que a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), oficializada em 1973, sozinha participava com 38,4% do VTI estadual em 1980, sendo que a Zona Metalúrgica e o Campo das Vertentes possuíam, conjuntamente, 61,5% do VTI do estado para o mesmo ano.

O Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba foi a outra Região de Planejamento com maior taxa média de crescimento (14,4% a.a.) do que a média estadual. Nela, particularmente, foi central o processo de incorporação empresarial dos cerrados que se ligava à montagem de complexos agroindustriais e de culturas agrícolas voltadas para a exportação; processo que avançou rapidamente por todo o Planalto Central. Tais ramos – fundamentados na ação estatal desde a pesquisa, fazendas-modelo até o crédito e a infraestrutura econômica – ligaram-se às atividades regionais assentadas nos centros urbanos – aproveitando de sua posição privilegiada – com serviços de apoio, comercialização e distribuição de produtos entre o eixo dinâmico brasileiro, São Paulo, e o interior brasileiro com base em recursos agropecuários (Diniz, 2002a, p. 200-204).

A centralidade urbana – e o modo como a partir dela se articulou essa região econômica com a divisão inter-regional do trabalho – pode ser observada pela elevada taxa de urbanização do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, que era cerca de 80% em 1980, atrás apenas da região Metalúrgica/Campo das Vertentes com 90%, muito acima da média estadual de 67% (Monte-Mór, 1984, p. 26-27). Além disso, cabe sublinhar que o processo de modernização agrícola foi feito com uma articulação entre o Capital Local e os Capitais Nacional e Estrangeiro. Novamente, a ponte deste processo foi o INDI, que se voltou gradualmente para atender o Triângulo Mineiro a partir da segunda metade dos anos 1970 e início dos anos 1980; por exemplo:

participou com 20% dos incentivos articulados pelo INDI neste último ano, destacando-se o começo da montagem do Complexo Químico para produção de fertilizantes na região. Todo esse processo estava no bojo dos incentivos e do apoio às atividades de exportação, que passaram a ser cada vez mais fundamentais para a geração das divisas necessárias para sustentar o processo de industrialização brasileiro e, posteriormente, auxiliar no pagamento da dívida externa (Nabuco, 1988, p. 50-54; Nabuco, 2002, p. 63-82; Garcia e Doyle, 2010, p. 126-127).

Tal processo pode ser constatado pela crescente importância das culturas de soja e cana-de-açúcar, assim como a crescente modernização na cultura de milho, em detrimento de culturas voltadas para o mercado interno como o arroz e o feijão (Nabuco e Lemos, 1988, p. 89-99). Evidentemente, o processo da transformação capitalista no campo também corrobora com expansão da urbanização. Entretanto, o que se verificou foi a capacidade de retenção dos emigrantes do campo nas próprias cidades do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (Brito e Souza, 1995, p. 266).

A última Região de Planejamento que merece ser destacada é a Sul de Minas que – embora não tenha vivenciado uma taxa média de crescimento anual tão elevada quanto as outras (8,6%) – recebeu 48 novas indústrias entre 1970-1977, distribuídas em 21 cidades; iniciando, assim, sua inserção no processo de industrialização moderna. Os municípios mais beneficiados foram Itajubá, Poços de Caldas, Varginha, Três Corações e Extrema. Os ramos foram diversos, mas os mais importantes estavam relacionados com setores dinâmicos como Mecânica, Material Elétrico e de Comunicação, Plástico e Químico. Além dos tradicionais como Metalurgia, Minerais não-metálicos, Alimentar, Vestuário e Calçados. Tais empreendimentos eram tanto de origem de capitais nacionais quanto estrangeiros, e buscavam se aproveitar, principalmente, das vantagens fiscais e locacionais (e.g. proximidade aos grandes centros nacionais, infraestrutura econômica, organização sindical incipiente, recursos naturais) que o Sul de Minas proporcionava. Entretanto, o movimento de polarização era, sobretudo, derivado de São Paulo, integrando-se intra e intersetorialmente à dinâmica e ao parque industrial paulista (Diniz, 1981, p. 197-204; Monte-Mór, 1984, p. 12-22).

Nesse sentido, se desvela como o Triângulo Mineiro e o Sul de Minas permanecem polarizados pela economia paulista, ou seja, fazem parte mais

imediatamente do *espaço econômico*⁴⁶ de São Paulo. Este, como centro dinâmico, ao se complexificar, se expandiu integrando e polarizando outras regiões e, conseqüentemente, reestruturando os espaços que estão sob seu comando para avançar nos processos de produção e reprodução do capital, ampliando a acumulação. Concretamente, este processo assumiu a forma de novos ramos, novas tecnologias, novos processos produtivos e novos espaços, expressando novas frações de capital e circuitos de valorização. O que se quer dizer é que ambas as regiões estão polarizadas diferencialmente à dinâmica paulista e à divisão inter-regional do trabalho dela derivada: o Triângulo Mineiro com viés marcadamente agroindustrial e com importância como centro de distribuição e comercialização; e o Sul de Minas com a inserção também pautada na modernização agropecuária, mas, predominantemente, com a instalação de ramos mais dinâmicos da indústria. O interessante foi que ambas as regiões se beneficiaram da infraestrutura econômica e institucional montada por Minas Gerais que estava, por sua vez, subordinada e acoplada aos imperativos econômicos e políticos arrolados no próprio processo de avanço e desconcentração da industrialização brasileira.

Todas as demais Regiões de Planejamento (divisão de 1973) de Minas Gerais – Mata, Jequitinhonha, Rio Doce, Alto São Francisco e Noroeste – cresceram de forma acelerada. Entretanto, cabe destacar duas delas: Alto São Francisco e Noroeste. Ambas também se aproveitaram da modernização agrícola com a incorporação industrial dos cerrados. A última⁴⁷, ademais, se beneficiou dos incentivos fiscais dados pela SUDENE – destacando-se as cidades de Montes Claros e, em menor escala, Várzea da Palma e Pirapora – que atraíram ramos industriais modernos como Material de Transporte, Material Elétrico e Químico, além de tradicionais como a Metalurgia, Têxtil, Couros e Processamento de Alimentos. Entretanto – diferentemente do Triângulo e Sul de Minas –, o Noroeste era polarizado pela capital mineira. O resultado foi que, após o surto de industrialização induzido pela SUDENE que resultou em sobreinversões⁴⁸, sobreviveram, principalmente, apenas aquelas indústrias que se

⁴⁶ No sentido usado por Perroux (1950)

⁴⁷ Atualmente, a Região de Planejamento Noroeste seria, na divisão de mesorregiões do IBGE, o Noroeste de Minas e Norte de Minas.

⁴⁸ Além da abundância de créditos e dos incentivos para empreendimentos industriais que se mostraram insustentáveis, posteriormente, quando a economia entra em crise, houve diversos casos de tomada de crédito e abatimentos de impostos de renda das empresas em que os empreendimentos

relacionavam mais imediatamente com a região Metalúrgica (Diniz, 1981, p. 195-199; Cardoso, 2000, p. 295-303; Oliveira, 2000, p. 68-75).

A espacialização dos principais centros industriais de Minas Gerais (71,3% VTI estadual), após a década de setenta, pode ser visualizada abaixo na Figura 3. Por ordem decrescente de VTI, as dez mais importantes eram: 1) Contagem (11,8%); 2) Betim (11,5%); 3) Belo Horizonte (9,1%); 4) Ipatinga (8,1%); 5) Timóteo (3,9%); 6) Uberaba (3,2%); 7) Uberlândia (2,8%); 8) Juiz de Fora (2,6%); 9) Poços de Caldas (2,5%); e 10) Nova Lima (2,3%) que, em conjunto, representavam 58% do total do VTI estadual.

Figura 3 – Cidades com participação acima de 1% do VTI estadual (1980)



Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE. Censos Econômicos, 1985: municípios, indústria, comércio e serviços. Rio de Janeiro: IBGE, v.3, 1991 (Região Sudeste).

não chegaram nem a ser construídos, o que resultou na abertura de diversas CPIs no Congresso Nacional, como a de 1978 e 1995, para apontar o mal uso dos recursos públicos.

Por fim, é importante ressaltar como foi a dinâmica demográfica da década de 1970. Embora continuasse o movimento vigoroso de emigração, com um saldo migratório negativo de 626.262 de pessoas, houve uma redução de cerca de 70% na perda populacional em comparação com a década anterior. As principais áreas de retenção populacional continuaram sendo a Região Metropolitana de Belo Horizonte, Triângulo Mineiro e o Vale do Aço. Além destas, somou-se, ainda que timidamente, o Sul de Minas – sobretudo os municípios que passaram a receber indústrias (Brito e Horta, 2002, p. 4).

Na RMBH se acelerou o processo de metropolização junto ao crescimento populacional, isto é, ocorreu o aumento mais elevado da atração populacional nos municípios vizinhos à Belo Horizonte, portanto, da urbanização, destacando-se as cidades de Betim (40 mil para 84 mil habitantes), Contagem (111 mil para 280 mil habitantes) e Ribeirão das Neves (10 mil para 143 mil habitantes). A população metropolitana saltou de 1,6 milhão para 2,5 milhões, correspondendo ao aumento de participação relativa no total da população mineira de 13,7% para 18,3% entre 1970 e 1980. Esse fenômeno demonstrava o aumento da capacidade de retenção populacional em Minas Gerais, fruto da consolidação da industrialização posta em curso e, ao mesmo tempo, clarificava o processo de concentração espacial. Gradativamente, aquele antigo desejo das elites mineras de manter a população no estado tornava-se realidade, embora em péssimas condições de disponibilidade de empregos e de reprodução social; a situação era de precária urbanização, como se percebe pelo elevado incremento populacional, principalmente nas cidades vizinhas de Belo Horizonte (Costa, 1994, p. 59-65; Brito e Souza, 1995, p. 265).

A migração rumo ao Sul de Minas se deu de forma mais dispersa, conquanto predominando naquelas que se beneficiaram com a desconcentração industrial de São Paulo, como Pouso Alegre, Varginha, Lavras e Poços de Caldas. Já o Triângulo Mineiro viu sua participação relativa na população total de Minas Gerais aumentar de 6% para 6,7%, sendo a única, além da região Central, em que isso ocorreu na década de 1970. As principais cidades a receber migrantes foram Uberlândia e Uberaba. No que diz respeito aos emigrantes mineiros deste período, ainda possuíam como principais destinos São Paulo, Centro-Oeste, Rio Janeiro e, crescentemente, o Norte do país. Já as regiões com maior saldo negativo total (urbano e rural) foi o “Corredor

Leste” do estado: Zona da Mata, Vale do Rio Doce e Vale do Jequitinhonha (Brito e Souza, 1995, p. 263-266; Brito e Horta, 2002, p. 5-6).

2.5 Crise, reestruturação e concorrência inter-regional (1979 – 1988)

A década de 1980 foi marcada por uma profunda crise no Balanço de Pagamentos, pelo crescimento *stop and go* da economia brasileira, pelo início da reestruturação do Estado e pelo progressivo abandono do desenvolvimentismo. Em outros termos, muito mais do que “década perdida”, foi um período de reestruturação e alterações profundas do próprio capitalismo – cada vez mais financeirizado e com transformações tecnológicas –, do papel do Estado – cada vez menos como ator direto na produção e garantidor do pleno emprego e do bem-estar social –, da divisão internacional do trabalho – com emergência de novos países e regiões – e da renovada relação centro-periferia (Carneiro, 2002).

Os rebatimentos desses processos variavam conforme as diferentes escalas, repercutindo de diferentes formas; inclusive com a emergência do paradigma localista e neoinstitucionalistas em detrimento das visões regionais e nacionais no tocante aos atores, à atuação estatal e ao planejamento (Diniz e Crocco, 2006, p. 13-14; Brandão, 2007, p. 35-56).

A dinâmica do estado de Minas Gerais neste período não se diferenciou muito da dinâmica nacional: houve descontinuidades nos níveis de investimento, uma dinâmica errática das taxas de crescimento e o progressivo esgotamento da estrutura estatal de planejamento em função da necessidade de reajustes fiscais (Paiva, 1987). A participação do estado no PIB nacional manteve-se praticamente a mesma: passou de 9,4% em 1980 para 9,6% em 1989. O mesmo se deu na participação da indústria de transformação de Minas Gerais no PIB brasileiro, que se manteve praticamente inalterada entre 1980 e 1985, com variação de 8,7% para 8,3%. As variações foram maiores no terciário, com queda de 8,4% para 7,6% entre 1980 e 1989, e no setor agropecuário, com queda de 16,3% para 14,7% entre os mesmos anos. Este último, usualmente, sofre com sazonalidade maior (assim como também tivera aumento expressivo na participação nacional entre 1970 e 1980). O importante a reter é a participação entre o segundo e o terceiro lugar nacional no setor agropecuário, o mesmo se dando com a participação na indústria de transformação desde meados de 1970 (Diniz, 2002a, p. 194-206; Chaves, 2002, p. 240-246; Cano, 2007, p. 50-102).

As principais transformações na divisão espacial do trabalho ocorreram principalmente a partir da Indústria Extrativa Mineral, pois os anos 1970 marcam a crescente desconcentração na exploração dos recursos naturais brasileiros, preferencialmente rumo às fronteiras do Norte do Brasil. Datam dos anos 1970, por exemplo, o início da implementação do Projeto Grande Carajás no Pará para exploração de minério de ferro, bauxita, manganês etc. Nesse sentido, a participação mineira caiu de 27,4% em 1970 para 23,5% em 1989. Se excluirmos o segmento energético (sobretudo o petróleo) a participação mineira que, em 1980, era de quase 50%, caiu para 33% em 1987 (Diniz, 2002a, p. 204-206, p. Chaves, 2002, p. 243; Cano, 2007, p. 85).

Os anos 1980 também pautam o início da compreensão crítica do processo de industrialização pelo qual havia passado Minas Gerais. Nesse sentido, são fundamentais os trabalhos pioneiros de Clélio Campolina Diniz, *Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira (1981)*, e de Luís Aureliano Gama de Andrade, *Technocracy and Development: the case of Minas Gerais (1980)*. Ambos os trabalhos clarificam e delinham os limites, os principais atores e as atividades responsáveis pela transformação econômica estadual. Além disso, a década circunscreve o início, em 1982, do Seminário sobre Economia Mineira realizado pelo CEDEPLAR da FACE/UFMG, onde têm sido discutidas várias dimensões, bem como os limites e as alternativas para o desenvolvimento mineiro.

Os resultados da industrialização e da urbanização de Minas Gerais reproduziram internamente as contradições do processo brasileiro. Diniz (1981, p. 21) aponta como o processo foi *moderno, selvagem, público e estrangeiro*. Entretanto, no que se refere ao primeiro termo, “moderno”, logo se observou que a opção pelo complexo metalomecânico estava muito mais ligada às dinâmicas tecnológicas pretéritas, isto é, da 2ª Revolução Industrial. Isso significa que os ramos mais dinâmicos, como o eletroeletrônico e a química fina, não tiveram papel relevante na nova industrialização mineira (Diniz, 2002a, p. 207-209).

No tocante ao *selvagem*, o que se constatou foi a concentração espacial dos investimentos, conseqüentemente, o reforço das desigualdades regionais estaduais. Aqui, é importante destacar como as inversões públicas em infraestrutura econômica (transporte, energia e comunicação) – que remontam à década de 1950 – nos anos 1970 consolidaram os espaços preferenciais – região Metalúrgica, Sul de Minas e

Triângulo Mineiro – para o avanço da acumulação de capital, ampliando a fronteira agrícola e industrial no estado. Não obstante, os principais setores da economia mineira, os bens intermediários, eram muito intensivos em capital, resultando num ritmo mais baixo de absorção de mão-de-obra. Por fim, a capacidade de encadeamentos intra e intersetoriais se mostraram limitados, sobretudo no Vale do Aço onde se encontravam as grandes siderurgias (Paiva, 1987, p. 3-4; Figueiredo e Diniz, 2000, p. 58; Chaves, 2002, p. 247-248).

Os últimos termos, *público* e *estrangeiro*, refletem a origem do capital para desencadear os processos anteriores. O resultado foi o alijamento da existência de uma elite empresarial regional forte nos setores mais dinâmicos da economia mineira. Além disso, nos anos 1980 – devido à crise do Balanço do Pagamentos – a capacidade de investimento estatal e do capital estrangeiro ficaram muito diminutas, o que reforçou o processo de obsolescência tecnológica, principalmente das estatais durante a década (Diniz, 2002b, p. 23-24; Chaves, 2002, p. 245-247).

Para além destes desafios, o período foi marcado pelo aprofundamento e agudização da concorrência inter-regional – fruto, também, das inversões do II PND durante a segunda metade dos anos 1970 – com as novas opções locacionais da indústria extrativa, o que permitiu a atração de inversões nos ramos da metalurgia e da siderurgia, que também se desconcentraram no espaço nacional, destacadamente para os estados do Pará, da Bahia e de Goiás. Ainda do ponto de vista da concorrência espacial, no que diz respeito a atividade agropecuária, houve o avanço da fronteira agrícola modernizada do cerrado brasileiro, sobretudo nos estados de Goiás, de Mato Grosso do Sul e de Mato Grosso; por conseguinte, deslocando a importância da pecuária de corte e das culturas de exportação, principalmente da soja (Diniz, 2002a, p. 200-207). O resultado foi o início da gradativa reversão das vantagens locacionais de Minas Gerais em favor do Norte (fronteira agropecuária e mineral), do Nordeste (opção de deslocalização industrial via incentivos fiscais e força de trabalho barata) e Centro-Oeste (fronteira agropecuária dos cerrados).

As finanças públicas estaduais estavam igualmente comprometidas com o endividamento, a alta inflação – o que impactava o real conhecimento do orçamento e o reajuste de impostos – e a queda de arrecadação, que também era ocasionada pela redução da atividade econômica (Oliveira e Paixão Júnior, 2002, p. 158-159). Corroborou, ainda, na piora das contas públicas, o fracasso de alguns investimentos

como a AÇOMINAS e a Ferrovia do Aço, bem como o processo de venda da participação acionária do Estado Mineiro na FIAT (Diniz, 2002c 136-138). Sendo assim, o Governo Estadual, cada vez mais, voltou-se para uma atuação de curto prazo – do mesmo modo como o Governo Federal – abandonando as perspectivas de planejamento de longo prazo e a estrutura institucional montada em razão da incapacidade financeira e organizacional, da nova dinâmica político-partidária que nascia com a Nova República e do ajuste do papel estatal na economia (Brito, 2002, p. 79-80).

Diniz (2002a, p. 214-215) sumariza como agiram os governadores mineiros desde Israel Pinheiro (1966-1970) até Newton Cardoso (ao menos até 1988). O primeiro foi aquele que agiu de forma mais criativa pois, sem o aval e os recursos políticos e econômicos do Governo Federal, voltou-se para dentro com o objetivo de montar o moderno aparato institucional de apoio ao crescimento industrial. Entretanto, foi no governo seguinte, de Rondon Pacheco (1971-1975), que se operacionalizou o sistema de planejamento, se aproveitando do prestígio pessoal do governador junto ao Governo Federal, para mobilização de recursos e de apoio político. Deste modo, colocou-se em marcha um crescimento apoiado no Capital Estatal e no Capital Estrangeiro, sintonizado com o projeto nacional, sem preocupação com a dimensão social e com a concentração espacial dos investimentos na RMBH. Posteriormente, a gestão de Aureliano Chaves (1975-1978) avançou no processo de industrialização e na incorporação dos projetos agroindustriais no cerrado. Contudo, foi durante seu mandato que foram tomadas algumas decisões que comprometeram o futuro da política econômica mineira e a própria economia de Minas Gerais, como a defesa do projeto da AÇOMINAS, da Ferrovia do Aço e a descaracterização do CETEC⁴⁹ (Centro Tecnológico de Minas Gerais) (Diniz, 2002a, p. 214-215).

Na virada da década e no contexto do início da abertura política, durante o mandato de Francelino Pereira (1979-1983) optou-se pelo apoio aos programas voltados à pequena produção rural, principalmente nas regiões estagnadas (Vale do Rio Doce, Vale do Jequitinhonha e Norte de Minas), e para a questão de justiça social no contexto urbano. Para tanto, apostou na maior importância do planejamento

⁴⁹ Para uma história do CETEC - cujas origens remontam ao ITI (Instituto de Tecnologia Industrial de Minas Gerais) de meados dos anos 1940 - e sua importância como centro de pesquisa e desenvolvimento ver: Paula (2017).

participativo e local, além de reestabelecer a centralidade da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), cujo secretário foi Paulo Haddad. Importante ressaltar que o III PMDES tinha um viés mais redistributivo e, diferentemente dos seus antecessores, houveram mais tentativas de implementação, já que era menos ambicioso do ponto de vista das metas e dos recursos necessários. Porém, tais iniciativas se mostraram ineficientes e insuficientes para alterar substancialmente as condições das populações e regiões focalizadas (Muinhos, 1991, p. 61-64; Chaves, 2002, p. 247; Diniz, 2002a, p. 214-215).

Em seguida, os governos de Tancredo Neves/Hélio Garcia (1983-1987) novamente atuaram no sentido de enfraquecer a SEPLAN, pois o Governo Estadual se via cada vez mais limitado pelo endividamento e pela crise brasileira. Reforçaram-se, então, as políticas com viés de curto prazo. Em outras palavras, permaneceu a situação de indefinição política e econômica que marcava o Brasil à época. Além disso, foi durante este período que o estado mineiro reduziu o capital nominal de sua participação na FIAT, resultando na venda muito abaixo daquilo que fora investido. Por fim, Newton Cardoso (1987-1991) foi responsável pelo desmonte e desestruturação do aparato de pesquisa e assistência técnica de Minas Gerais, como CETEC, FAPEMIG⁵⁰ (Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais), EPAMIG⁵¹ (Empresa de Pesquisa Agropecuária), EMATER, CAMIG e CASEMG. O mesmo foi feito com relação aos órgãos de estudo e de planejamento da economia mineira como a FJP e a SEPLAN (Diniz, 2002a, p. 214-215).

Todos esses órgãos e instituições foram esvaziados, uma vez que imperava o imediatismo desencadeado pela agudização da crise brasileira ao final dos 1980. Esta estrutura estatal poderia servir para o revigoramento institucional e para a preparação dos canais de um novo ciclo econômico e de investimentos, porque o antigo aparato estatal (BDMG-INDI-CDI) ia envelhecendo e perdendo operacionalidade⁵². Nesse sentido, o Estado de Minas Gerais perdeu a oportunidade de se preparar para novo ciclo em que a economia mundial ingressava – do ponto de vista tecnológico, organizativo e concorrencial. Entretanto – antes de ser em razão da má gestão da

⁵⁰ Fundada em 1985.

⁵¹ Criada em 1974.

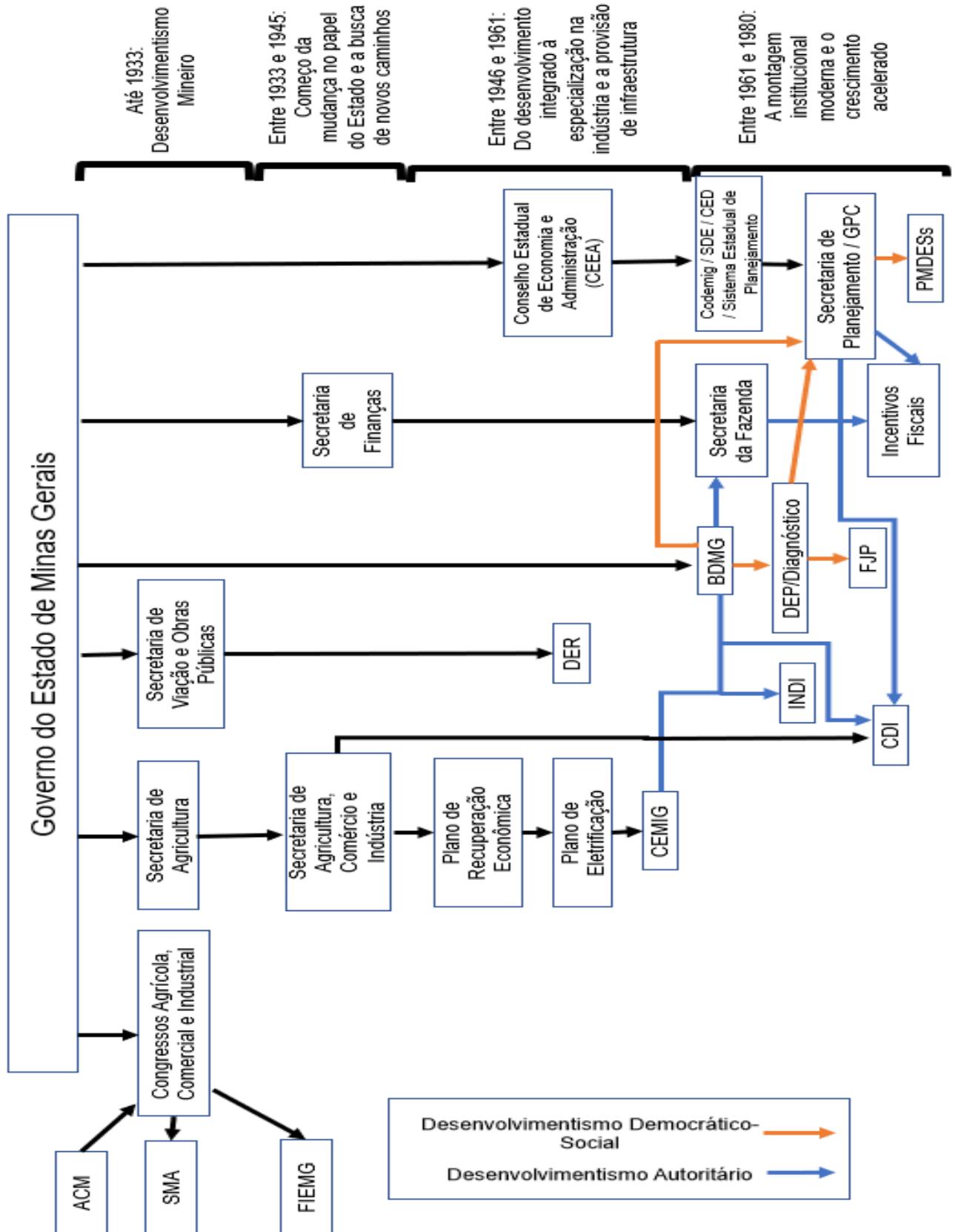
⁵² Importante destacar que, a partir de 1975, o mecanismo de Incentivos Fiscais via ICM – cujo uso se espalhou rapidamente por todos estados da federação mirando a atração de investimentos - foi proibido pelo Governo Federal pela Lei Complementar nº 24 de 07/01/1975 (Fernandes e Oliveira, 2010, p. 11).

política econômica, industrial e tecnológica estadual – a incapacidade dessas instituições de pesquisa, desenvolvimento e planejamento em manter suas operações ou desencadear um processo virtuoso de transformação deveu-se aos limites objetivos ligados à escala estadual de atuação destes órgãos, portanto, às restrições orçamentárias, de encadeamentos e de mobilização de recursos e pessoal que, inexoravelmente, não podiam contrarrestar dinâmicas nacionais e internacionais.

Em outras palavras, ao fim dos anos 1980, se recolocou a problemática – em termos qualitativamente distintos do que fora o desafio da industrialização mineira, bem como do embate entre viés integrativo versus especialização – do Estado de Minas Gerais, sozinho, não ser capaz de estimular um novo ciclo de atividades econômicas concatenadas com o que havia de mais inovador e avançado do ponto de vista produtivo, mesmo contando com a montagem de todo um aparato de pesquisa, desenvolvimento e planejamento. Não obstante, foi central a existência destes órgãos e instituições, visto que elas corporificaram a capacidade e complexidade de atuação da esfera estadual para, virtualmente, se engatar a processos e dinâmicas vindas de outras escalas.

O organograma da Figura 4 sintetiza as principais Secretarias, Órgãos e Instituições da Administração Estadual (Direta e Indireta) para execução do planejamento estadual ao longo do século XX, bem como um recorte histórico dos diferentes períodos entre o início da percepção da relevância do papel do Governo Estadual no desenvolvimento até a maturação e aumento de sua complexidade de atuação. Apresenta, ainda, a relação do Estado Mineiro com a criação de entidades patronais das classes produtoras e elites regionais (ACM, SMA e FIEMG). Além disso, referindo-se ao último período – entre 1960 e 1980 –, são retratados, por um lado, utilizando as setas azuis, as instituições e caminhos mobilizados para o crescimento a qualquer custo e, por outro lado, ilustrados com setas laranjas, as instituições e caminhos que estavam ligados à perspectiva mais global de planejamento e que incorporaram/mantiveram, de uma forma ou de outra, a importância da dimensão social no processo de industrialização. Reforçando o que foi dito anteriormente, as setas azuis representam a estrutura predominante, isto é, o centro decisório do processo de industrialização mineiro da década de 1970. Já as setas laranjas indicam a estrutura que foi crescentemente alijada do centro de decisões deste mesmo processo.

Figura 4 – A estrutura principal do Planejamento de Minas Gerais até 1980



Fonte: Elaboração própria.

Com relação à questão demográfica, a população total do estado aumentou de 13,5 milhões para 15,7 milhões de habitantes entre 1980 e 1991. Do ponto de vista do saldo migratório, entre 1981 e 1991, embora ainda negativo, apresentou menores perdas, totalizando -219.564 pessoas. Isto está ligado à consolidação do fenômeno de redução das taxas de crescimento populacional em razão da queda da fecundidade e, além disso, tomou corpo o movimento de desconcentração urbana em Minas Gerais. Este último pode ser ilustrado com a elevação da participação dos municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes no total da população urbana do estado: em 1960 era de 3,3%, passando para 11,2% em 1970, 17,7% em 1980 e, finalmente, chegando à 24,5% em 1991 (Brito e Souza, 1995, p. 266-269; Brito e Horta, 2002, p. 4-14).

A participação da região Central permaneceu se elevando, chegando à 33,4% do total estadual, sendo que a RMBH, sozinha, detinha uma população de 3,5 milhões de pessoas, isto é, 22,4% da população mineira. Primordial sublinhar que continuava a queda da taxa média anual de crescimento urbano de Belo Horizonte, que foi apenas 1,15% para década de 1980, número abaixo da média estadual de 2,5%. Além disso, das 14 cidades com populações entre 100 mil e 500 mil, quatro pertenciam à região metropolitana: Betim, Contagem, Santa Luzia e Ribeirão das Neves. Ou seja, reforçou-se a relevância da questão metropolitana, dos problemas da reprodução social das classes trabalhadoras e a consolidação do entorno de Belo Horizonte (Brito e Souza, 1995, p. 266-269; Brito e Horta, 2002, p. 4-14; Fernandes e Canettiéri, 2015, p. 89-95).

Novamente, além da região Central, o Triângulo Mineiro elevou sua participação de 6,7% para 6,9%. O mesmo ocorreu no Norte de Minas, com pequeno aumento de 8,4% para 8,6%. O Sul Minas, que vinha se consolidando como região de atração e retenção de população com seu processo de industrialização, pela primeira vez permaneceu sem alterações, com 13,2% de participação no total de Minas Gerais em 1980 e 1991 (Brito e Souza, 1995, p. 266-269; Brito e Horta, 2002, p. 4-14).

Todas as demais regiões perderam participação; com destaque, novamente, para o “Corredor Leste”: Jequitinhonha, Rio Doce e Zona da Mata. Enfim, cabe destacar o Noroeste de Minas, que se estabelecia como nova região expulsora de população, sobretudo os habitantes das zonas rurais, devido ao avanço da

incorporação empresarial dos cerrados (Nabuco, 2002; Brito e Souza, 1995, p. 266-269; Brito e Horta, 2002, p. 4-14).

Outra diferença fundamental – ligada à desconcentração urbana e à redução do saldo migratório – estava relacionada ao crescente papel das migrações intraestaduais em detrimento das migrações inter-regionais, principalmente aquelas direcionadas para as cidades médias, isto é, entre 100 mil e 500 mil habitantes. Em outras palavras, por um lado, avançou-se na capacidade de retenção da população mineira com aumento do processo de urbanização, logo, de oportunidades de emprego e, por outro lado, ficaram mais nítidos os limites, a diminuição de oportunidades e os riscos associados às migrações de longa distância e aquelas direcionadas para os grandes centros urbanos (Brito e Souza, 1995, p. 266-269; Brito e Horta, 2002, p. 4-14).

Destarte, o período marca a maior entrada de imigrantes da história de Minas Gerais: 800 mil pessoas. Destes, estima-se que 47,7% deles eram mineiros que retornavam, caracterizando, portanto, o esboço do fenômeno das migrações de retorno. A origem de onde partiam os imigrantes era, principalmente, São Paulo, Centro-Oeste e Rio de Janeiro. Este último, inclusive, passou a ter trocas negativas com Minas Gerais. Já os principais destinos dos emigrantes mineiros, por ordem de importância, foram São Paulo, Centro-Oeste/Norte do Brasil, Rio de Janeiro e Espírito Santo (Brito e Horta, 2002, p. 6-7).

No fim da década, conforme já ratificado, ocorreu o aprofundamento das turbulências econômicas, do processo inflacionário e do estrangulamento externo. A Constituinte de 1988 desenhou a nova arena na qual os entes federados teriam que se relacionar, inclusive delegando maiores poderes aos municípios. Já no plano internacional, avançavam os ideais neoliberais que apregoavam redução do papel diretivo do Estado. O mesmo se dava com o debate teórico acerca do desenvolvimento e do planejamento, bem como das escalas de atuação cada vez mais focadas nas cidades e no local. Do mesmo modo, avançavam as fronteiras das transformações tecnológicas e de reordenamento na divisão internacional do trabalho com a fortalecimento dos países do Leste Asiático.

À vista disso, com a redemocratização e a urbanização da sociedade brasileira, abriu-se espaço para a participação da sociedade civil, dos partidos políticos e de novos atores e sujeitos. O mesmo pode ser dito sobre a construção de um parque

industrial relativamente diversificado e moderno. A própria Constituição Federal de 1988 buscou assegurar a ampliação do Estado de Bem-Estar Social, de mecanismos de democratização e de liberdades, ou seja, consolidar ordenamentos e instituições voltadas ao atendimento das necessidades básicas da população. Nesse sentido, embora o país fosse urbanizado, moderno e industrializado, não se lograva capaz de prover qualidade de vida e bem-estar para a maior parte da população, nem de superar a sua condição subdesenvolvida, periférica e dependente como era clarificado pela crise da dívida externa e pelo atraso tecnológico.

Tais condições eram reforçadas para o caso de Minas Gerais, periferia na divisão espacial do trabalho de um país também periférico, embora não tanto quanto outras regiões. Conforme buscou-se discutir até aqui, no estado foram organizadas instituições e formas de intervenção que passaram a ser insuficientes para fazer face à ordem internacional e nacional que emergia. Ao mesmo tempo, esses mesmos organismos e seus modos de atuação passaram por questionamentos e deveriam ser reestruturados, principalmente em função dos novos imperativos emanados de outras escalas.

Aqui é importante destacar, a partir de Chaves (2002 [1990], p. 254-256), que o centro decisório das mudanças necessárias durante aquele período encontrava-se crescentemente centralizado no Governo Federal, dado que era este ente quem determinaria o processo de desestatização, os canais de financiamento externo e as condições e limites para a rolagem das dívidas dos entes estaduais e municipais, além da faculdade de direcionar os determinantes de política econômica e de investimentos, que poderiam fazer com que a economia nacional conseguisse retomar o crescimento.

Em outras palavras, os governos estaduais, asfixiados por sua crescente dívida pública, encontravam limites em fixar diretrizes e políticas de desenvolvimento, pois, sobretudo a partir de 1988, reduziram-se ainda mais os poucos instrumentos e recursos disponíveis. Além disso, Chaves (2002, p. 262-269) sublinha a importância da reciclagem do parque produtivo mineiro no sentido de instituir um modelo de modernização e reorganização que substituísse o crescimento extensivo para a inserção competitiva no mercado internacional. Também salienta a ausência de expectativa de alterações radicais na estrutura industrial mineira, na sua composição setorial e no seu papel na divisão inter-regional do trabalho nacional. Por fim, a autora

realça a importância de agir complementarmente às diretrizes nacionais. As mesmas preocupações também foram tratadas e apontadas por Diniz (2002a [1988], p. 214-215), embora focando no esvaziamento das instituições de planejamento, dos órgãos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, bem como a perda de operacionalidade da antiga estrutura institucional.

Por fim, é importante um esforço de compreensão e interpretação da razão pela qual tamanho esforço de mobilização recursos – políticos, institucionais, econômicos, culturais, simbólicos – em prol da industrialização em Minas Gerais foi frustrado e se esgotou. Primeiramente, existiu um *limite superior* ao processo de industrialização e desenvolvimento capitalista mineiro, a partir do momento em que São Paulo desponta e se consolida como centro dinâmico nacional, processo que se torna irreversível a partir de 1930. Este, por sua vez, está dentro e condicionado ao próprio contexto de inserção periférica e dependente brasileira.

Em outros termos, a partir do instante que em São Paulo se desencadeia um processo virtuoso de ganhos de produtividade, escala e encadeamentos inter e intrasetoriais dos capitais ali presentes, as demais experiências subnacionais estavam *objetivamente* impossibilitadas de repetir o caminho paulista, em função do acicate da concorrência, fruto dos capitais instalados em São Paulo. Este movimento se deu primeiramente via integração comercial e, posteriormente, com a integração produtiva. Ambos os processos de integração levaram, progressivamente, as demais regiões a estar sob influência dos efeitos de *estímulo*, *bloqueio* e *destruição* derivados de São Paulo (Cano, 1985, p. 190-195).

O *bloqueio* se dava basicamente pela impossibilidade de desenvolvimento ou instalação de certos segmentos e ramos produtivos e pelo limite de crescimento de algum segmento ou ramo devido em algum espaço regional devido ao desenvolvimento/agigantamento mais pleno de um similar em solo paulista, principalmente devido as dimensões de escala de mercado e de domínio tecnológico, sendo portanto limitadas as possibilidades de nascer, florescer, crescer no contexto de avanço da integração nacional. No mesmo sentido, o avanço da integração – comercial e produtiva – implicava igualmente o efeito de *destruição* (através da concorrência), ou seja, certos capitais, mormente instalados em São Paulo, de determinados segmentos eram mais racionalizados e avançados tecnologicamente e por isso, além de impossibilitar a reprodução ampliada dos seus congêneres nas

demais regiões, os aniquilava e substituía. Já o efeito de *estímulo* diz respeito às complementariedades e aos acionamentos de ramos, segmentos e espaços produtivos a partir de centro dinâmicos que impactam no dinamismo das atividades econômicas, assim como os respectivos efeitos urbanos e regionais pelo crescimento destas atividades.

A aceitação passiva dos três efeitos anteriores – que são expressão do movimento do capital no espaço – conformavam o *limite inferior* das possibilidades históricas de desenvolvimento de Minas Gerais. Todos esses efeitos ocorreram simultaneamente, conforme foi delineado neste capítulo. Desde a *destruição* desenvolvimento industrial de Juiz de Fora, passando pelo *bloqueio* a dimensão local e regional das indústrias artesanais mineiras e pelo *estímulo* do desenvolvimento da indústria siderúrgica na região Central e da oferta de produtos agropecuários do Sul de Minas e do Triângulo Mineiro.

As ações do Governo Estadual – compreendidas como *escolhas e macrodecisões políticas* – visavam alargar as possibilidades de trajetórias de desenvolvimento capitalista em Minas Gerais. Além do mais, a passagem da perspectiva *integrada* para a *especializada*, em Minas Gerais, corresponde ao aprofundamento da compreensão das diferentes elites estaduais (concomitante ao estreitamento objetivo das possibilidades desenvolvimento com avanço do capitalismo nacional) que as transformações sociais e econômicas estaduais viriam somente com a *construção ativa de complementariedade à dinâmica da divisão inter-regional do trabalho nacional*. Deste modo era necessário criar as oportunidades (i.e., instituições, arranjos, órgãos, setores/ramos produtivos, empresas públicas) de complementação à economia paulista e nacional, conseqüentemente, como seus fortes efeitos de *estímulo* no contexto de expansão dos processos de industrialização e urbanização. Tal processo se põe plenamente no momento de desconcentração industrial e na nova etapa de integração produtiva nacional (ao final dos anos 1960 e ao longo da década de 1970), quando Minas Gerais desponta como localização privilegiada, possibilitando adensamento dos encadeamentos do parque industrial mineiro. Isto tornou-se possível tanto graças ao longo ciclo de continuidade na montagem e provisão de infraestrutura física e institucional quanto da evolução do capitalismo nacional, ambos remontando aos anos 1930.

Entretanto, assim como as decisões – embebidas, importante frisar, num contexto nacional em prol do desenvolvimento, isto é, da ideologia desenvolvimentismo – podem desencadear percursos virtuosos, elas podem, igualmente, comprometer – envoltas, novamente é relevante frisar, num contexto de acirramento da concorrência inter-regional nacional – e constranger as possibilidades de transformação econômica e social. Nesse sentido, as opções e os projetos prioritários do executivo estadual, desde da segunda metade dos anos 1970, como a AÇOMINAS, a Ferrovia do Aço, a focalização nas dimensões do planejamento à escala local, a manutenção dos antigos mecanismos e instituições de planejamento, a escolha predominante por segmentos produtivos ligados à 2ª Revolução Industrial, a interdição e descaraterização de novas institucionalidades impossibilitaram a manutenção e o avanço das transformações estruturais de Minas Gerais. Tais escolhas mostraram-se ainda mais equivocadas devido ao próprio desenvolvimento do capitalismo nacional com o avanço – a partir, sobretudo, do II PND – da concorrência inter-regional, logo, do surgimento de novos espaços preferencias com atrativos locais. Desta maneira, houve deslocamento de segmentos produtivos nos quais Minas Gerais detinha vantagens comparativas, tais como segmento de extração mineral e siderurgia, que se voltaram para o Norte do país. Assim como vantagens construídas, tais como a agricultura no cerrado, que avança para o Centro-Oeste; setores de bens de consumo não-durável e alguns segmentos de bens intermediários, que se deslocam para o Nordeste.

Em síntese, o esgotamento do grande esforço em Minas Gerais em prol da diversificação produtiva, da industrialização e do desenvolvimento esbarrou primeiramente no limite superior da impossibilidade de repetição da experiência paulista. A tomada de consciência dos diversos segmentos das elites estaduais mineiras negou a aceitação passiva e subordinada aos imperativos do centro dinâmico, desta maneira – a partir de macrodecisões e escolhas estratégicas – buscaram construir ativamente trajetórias de transformação socioeconômica cada vez mais concatenada à dinâmica paulista, logo, nacional. O florescimento e a consolidação industrial, ao final dos anos 1960 e na década de 1970, passam a conviver com escolhas e equívocos das gestões do executivo estadual atrelado ao avanço do capitalismo nacional, isto é, o surgimento de novos espaços privilegiados que concorriam como alternativa locacional para investimentos que poderiam se

instalar em Minas Gerais. Finalmente, a crise nacional durante os anos 1980 inviabiliza o projeto desenvolvimentista nacional e desta maneira fecha gradativamente as possibilidades de entes subnacionais autonomamente de manter projetos, instituições, órgãos *amplos* de desenvolvimento.

Por fim, apoiando-se em uma metáfora botânica, podemos dizer que as instituições de planejamento de Minas Gerais seriam uma grande “árvore” ramificada em seus diferentes Órgãos, Secretarias e Empresas Públicas. Entretanto, o solo na qual ela se encontra, isto é, as condições objetivas (econômicas, políticas, sociais e culturais) encontram-se em transformação. Assim, toda a estrutura de planejamento estadual – no caso, a árvore – encontra-se envergada. As tempestades de transformações das décadas seguintes exigirão podas, transposições, mudanças e cuidados. Não obstante, o que se buscará argumentar na segunda parte deste trabalho, é que a árvore possuía – a partir da discussão realizada até aqui – raízes profundas e que, embora transfigurada, crescerão novos ramos, ou seja, novas formas de atuação, órgãos e instituições que continuarão nutrindo e nutrindo-se das mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais dos novos tempos.

3 DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO ESTADUAL MINEIRO NOS ANOS 1990 (1988 – 2002)

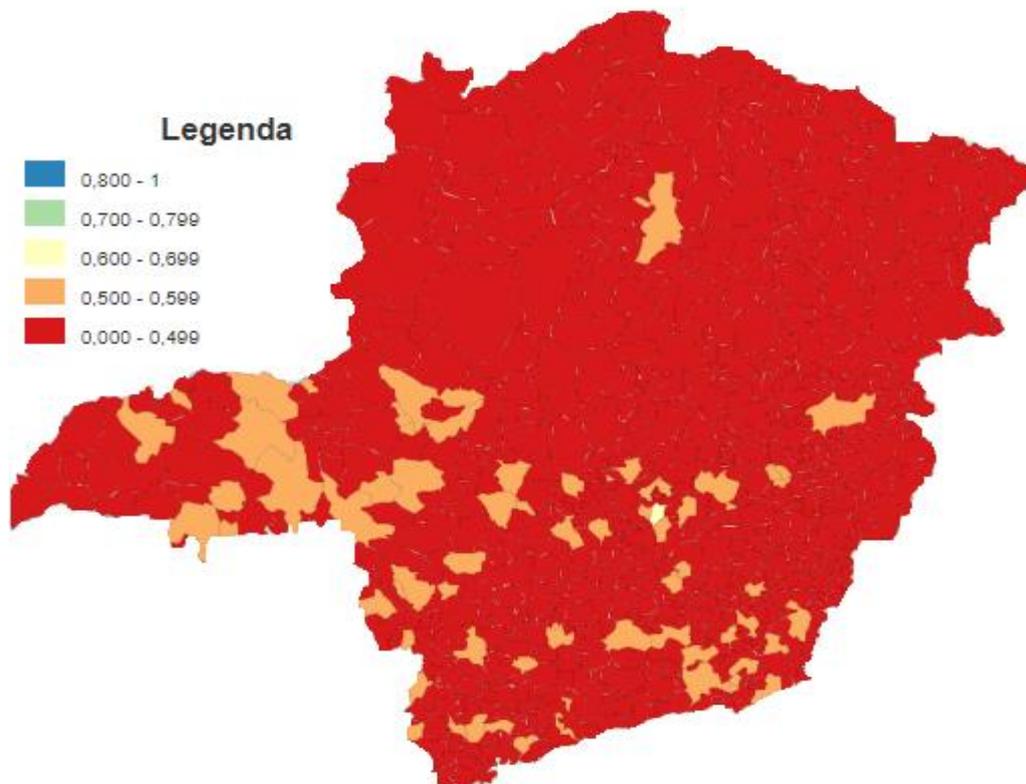
O presente capítulo, dividido em quatro seções, discute, primeiramente, elementos do período anterior que tiveram que ser reconfigurados para que emergisse um novo campo de atuação dos entes estaduais, focando no caso mineiro. Posteriormente, se apresenta as principais transformações econômicas, sociais e políticas dos anos 1990 que conformam o terreno que (re)condiciona os governos estaduais. A partir disso se discute e se avalia especificamente a experiência de Minas Gerais no período, tanto do seu desenvolvimento quanto do seu planejamento, apresentando as principais determinantes e tendências do período.

3.1 Persistências, desarranjos e tendências do período anterior (1988 – 1995)

Entre 1930 e 1980, houve a ascensão, a hegemonia e a queda do pensamento desenvolvimentista, que logrou promover intenso processo de industrialização, urbanização e modernização do Brasil. Não obstante, não foi possível superar nestas cinco décadas a condição periférica, dependente e subdesenvolvida nacional; pelo contrário, a via autoritária do desenvolvimentismo agudizou o represamento das demandas sociais e políticas das massas da população, cujo resultado foi o aprofundamento das desigualdades econômicas, políticas, sociais, regionais e urbanas.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma maneira importante de mensurar as desigualdades de renda, educação e condições de vida entre os diferentes municípios e, conseqüentemente, entre as diferentes regiões que compõe Minas Gerais. O IDHM para o ano de 1991 pode ser visualizado abaixo:

Figura 5 – IDHM em Minas Gerais (1991)



Fonte: Retirado de <http://atlasbrasil.org.br/2013/>.

A princípio, salta aos olhos o nível generalizado do IDHM muito baixo por todo espaço mineiro, ilustrando os limites dos processos de incorporação espacial e social da industrialização e modernização brasileira, logo, estadual. Segundo, cabe destacar a secção regional do processo de desenvolvimento mineiro que, ainda em níveis baixos (com a exceção de Belo Horizonte, de IDHM médio), os municípios com melhor IDHM foram exatamente aqueles que se encontram nas mesorregiões do IBGE Metropolitana de Belo Horizonte, Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Sul/Sudoeste de Minas e Zona da Mata (ver Figura 17 do Anexo). Estes foram os espaços integrados e intensamente polarizados pela divisão inter-regional do trabalho. Por seu turno, ficaram à margem e com transbordamentos limitados daqueles processos o Norte (exceção de Montes Claros), o Noroeste e o Leste (exceção Governador Valadares) do estado. Nesse sentido, como resultado global, o IDHM estadual em 1991 era de 0,478, sendo Minas Gerais o único estado do Sudeste/Sul com nível muito baixo de desenvolvimento.

As disparidades sociais, regionais e urbanas consolidadas durante o processo de industrialização brasileiro foram crescentemente colocadas em foco durante a

década de 1980 com o processo de redemocratização; não obstante, correntemente, eram eclipsadas pela aceleração inflacionária e a gestão curto prazista da política econômica do Governo Federal.

Destarte, para fazer frente à crescente demanda por bens e serviços públicos exigidos pela sociedade civil, restou aos entes subnacionais, principalmente na esfera estadual, agudizarem o uso do arranjo de financiamento e gasto, desenhado durante os anos 1970, entre Tesouro Estadual, Empresas Públicas Estaduais e Bancos Estaduais. Se antes todos eles podiam contar tanto com recursos da União – negociando verbas federais e financiamento junto às agências oficiais de crédito – quanto com recursos do financiamento externo, a partir dos anos 1980 tais fontes minguaram, restando como alternativa a crescente articulação e dependência entre Bancos Estaduais, Tesouro Estadual e Empresas Estaduais (Lopreato, 2002). Como resposta à crescente necessidade de gastos, em um contexto de restrição federal e internacional acrescido de demandas populares emergentes, o Tesouro Estadual e as Empresas Públicas Estaduais⁵³ (sobretudo aquelas que eram Unidades Gasto⁵⁴) progressivamente passaram a tomar e a depender de empréstimos dos Bancos Estaduais. Estes, conseqüentemente, tiveram seus ativos expostos, dado que eram voltados para aqueles que, por sua vez, enfrentavam dificuldade de solvência e de honrar seus compromissos. Já seus passivos eram tomados à taxas de juros elevadas e flutuantes – internamente e externamente –, fruto da própria conjuntura econômica instável, o que encarecia a tomada de recursos (Lopreato, 2002).

O arranjo, dada a ausência de constituição de uma nova base institucional e financeira para os gastos e as receitas dos Governos Estaduais, perdurou enquanto o problema inflacionário não foi solucionado pois, por um turno, era possível a garantia de lucros inflacionários pelos Bancos Estaduais e, por outro, foi exatamente a forma

⁵³ Conforme aponta Lopreato (2002, p. 122-129), a despeito das diversas formas que assumiu a Empresa Pública Estadual – economia mista, empresa pública, autarquias – elas foram centrais no volume de gastos estaduais e, principalmente, na provisão de infraestrutura econômica e social, que não interessavam ao Setor Privado (nacional e estrangeiro) sendo possível agrupá-las em cinco ramos, sendo em ordem decrescente de relevância: I) Energia Elétrica; II) Serviços de Utilidade Pública (água, esgoto, gás e limpeza urbana); III) Transporte, Serviços e Comunicação; IV) Setor Primário; V) Indústria Extrativa, Indústria de Transformação e Construção Civil.

⁵⁴ A maioria das empresas criadas, dada a localização e o ramo em que atuavam, não dispunham de autonomia financeira, desta maneira dependiam de repasses fiscais, seja estadual e/ou federal, para realizar investimentos e até mesmo para seus gastos correntes, sendo, portanto, chamadas de Unidades de Gasto. Antes de ser um demérito, tais empresas constituíam a única fonte de provisão de capital social básico para muitos espaços regionais (Lopreato, 2002, p. 124), além da produção de espaço urbano-industrial que não interessava ao capital privado.

encontrada pelos entes subnacionais de fazer frente às políticas de ajuste fiscal e monetário implementadas em cada novo plano de combate à inflação pelo Governo Federal. Em cada plano era exigido um forte ajuste de todos os entes federativos. Porém, gradativamente, eram aliviadas as regras e a roda do endividamento voltava a girar, sempre com leniências dos órgãos federais. Por conseguinte, havia espaço para ampliação das despesas com investimentos em infraestrutura física e social – inclusive num patamar mais elevado que na década de 1970⁵⁵ –, além de ocasionalmente tais financiamentos cobrirem as despesas com pessoal. Soma-se, também, que os maiores estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) tinham a possibilidade, pela maior aceitação do público, de emissão de títulos da dívida mobiliária estadual como outra fonte para captação de recursos, logo, de realização de gastos. Desta forma, existiu uma maior liberdade e autonomia de política fiscal e monetária por parte dos entes estaduais, principalmente pelas unidades mais ricas da federação (Jayme Jr. e Cerqueira, 1996; Lopreato, 2002; Viera, 2006, p. 66-76).

No bojo deste processo, cabe destacar que o estado de Minas Gerais possuía também uma singularidade: a presença de dois grandes bancos comerciais estaduais, o Credireal e o BEMGE, o que conferia um grau maior de flexibilidade na direção do seu sistema bancário (Jayme Jr. e Cerqueira, 1996, p. 496). O primeiro tinha uma proximidade com o setor público desde a década de 1970, enquadrando-se no caso clássico da articulação virtuosa para o financiamento do desenvolvimento estadual que aconteceu em diversos estados brasileiros. Sua função era, além de ofertar crédito ao setor público, predominantemente disponibilizar crédito de médio e longo prazo para setores prioritários e difundir os serviços bancários através de agências pelos rincões do território estadual. Desta forma, o Credireal iniciou os anos 1980 com 56% das suas operações crédito ligadas ao Setor Público. Contudo, gradativamente, aumentou a participação dos empréstimos e financiamentos ao setor público e reduziu daquelas voltadas ao setor privado. Esse processo aumentou a exposição do banco, que se viu ainda envolvido com o ônus de custear a dívida pública estadual emitida pelo Tesouro Estadual (Jayme Jr. e Cerqueira, 1996, p. 496-499).

⁵⁵ Para uma visão mais aprofundada ver Viera (2006, p. 66-76).

Diferente foi o caso do BEMGE que, até 1982, tinha menos de 1% das suas operações de crédito com o Setor Público, sendo utilizado mais amplamente para apoiar o setor privado – segundo as políticas estaduais oficiais dos anos 1970 –, singularizando-se em relação aos demais bancos estaduais. Entretanto, a crise fiscal e o crescente comprometimento das finanças públicas e do Credireal levaram ao aumento da participação do BEMGE, já em 1984, para 33% das suas operações de crédito com o Setor Público. Conforme ressaltam Jayme Jr. e Cerqueira (1996, p. 497), a despeito de ambos os bancos partirem de posições distintas, os dois participaram do esforço de financiamento não-fiscal do Governo Estadual durante os anos 1980 e 1990. Não obstante, o grau de envolvimento com o Setor Público foi muito diferenciado, sendo o Credireal bem mais envolvido, logo, dependente daquele do que o BEMGE⁵⁶. Este tinha como corolário a capacidade de manter um padrão de lucratividade e competitividade, muito embora o destino de ambos tenha sido a privatização na segunda metade dos anos 1990, no bojo do processo de renegociação das dívidas estaduais e, por conseguinte, no contexto da reestruturação do papel do Estado, de seus canais de financiamento e de sua capacidade de atuação.

Em resumo, o importante a reter foi a atuação das esferas estaduais na provisão de investimentos em infraestrutura econômica e social através do arranjo financeiro entre Tesouro Estadual, Empresas Estaduais e Bancos Estaduais. O sentido era tanto atender às demandas crescentes por parte da população e, com isso, legitimar o poder e a força dos Governadores, quanto manter a autonomia de gasto nos momentos de ajuste fiscal e monetário postos em prática pelo Governo Federal durante os planos de combate à espiral inflacionária. Tal arranjo, facilitado pelo contexto de elevada inflação, contaminou, além dos Governos Estaduais, os

⁵⁶ Tanto que nos momentos de reajuste, vide o PROREF (1985-1986), o BEMGE rapidamente recupera sua lucratividade e o equilíbrio balanço patrimonial, enquanto o Credireal não tem a mesma sorte e permanece constantemente comprometido. Uma das razões fundamentais era precisamente a diferenciação com os compromissos de operações de longo prazo que o Credireal tinha em oposição ao BEMGE, além do rápido redirecionamento das atividades deste para o Mercado Aberto, assim como fizeram os bancos privados no mesmo período (Jayme Jr. e Cerqueira, 1996, p. 503-504). Nesse sentido, cabe destacar, quando do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) entre 1996 e 1997, quando houve a privatização do BEMGE – que figurava entre os 20 maiores bancos nacionais – vendido ao Itaú por R\$ 538 milhões, teve, logo no primeiro semestre após sua venda, um lucro líquido (R\$ 473 milhões) que basicamente saldava o valor desembolsado na sua compra (<https://goo.gl/SPeyyL>) o que demonstrava sua sanidade e capacidade gestão.

Bancos Estaduais e as Empresas Estaduais com encargos financeiros e, conseqüentemente, elevando o endividamento dos mesmos. As dívidas eram recorrentemente renegociadas com o auxílio do Governo Federal até a solução definitiva do problema inflacionário com o Plano Real, quando uma série de receitas de senhoriagem se extinguiram, bem como os lucros inflacionários dos bancos estaduais. Ademais, foi possível o real dimensionamento do estoque de dívida dos agentes envolvidos neste arranjo. Finalmente, houve a ofensiva definitiva no sentido de reestruturação do papel do Estado como ator do desenvolvimento com uma série de rodadas de privatização e transformações administrativas, institucionais e legais, que o impeliram a uma nova função regulatória. Além disso, a política fiscal e monetária foi centralizada sob o comando estrito do Governo Federal, que sepultou o antigo arranjo existente.

3.2 Transformações nas escalas Internacional e Nacional (1990 – 2002)

3.2.1 A primeira metade da década de 1990

A década de 1990 marca o início do processo de reajustamento das economias periféricas ao novo padrão de acumulação do capitalismo, sob a dominância financeira. Para tanto foi necessária uma série de reestruturações – abertura financeira, comercial e produtiva e a redução do papel do Estado – cujos efeitos mais marcantes têm sido o caráter errático e a tendência a reduzidas taxas gerais de investimento produtivo na economia, logo, a redução das taxas de crescimento do PIB, ou seja, um período pautado pelo baixo dinamismo. Para ilustrar, basta dizer que a taxa média de investimento/PIB da economia brasileira entre 1970 e 1989 foi de 21,8%, sendo central o papel do investimento público⁵⁷, que oscilou sua participação entre 5,1% (no início da década de 1980) e 10,6% (em meados dos anos 1970) em relação ao PIB. Entre 1990 e 1999, houve redução para 18,7% da média da taxa geral de investimento/PIB, sendo que o investimento público não ultrapassou 5,2% na década (Orair, 2016, p. 13). O resultado foi que, enquanto a taxa de crescimento da economia brasileira, entre 1960 e 1980, foi de 7,3% a.a., a década de 1980 ficou marcada pelo processo de desaceleração, com uma média de 2,9% a.a.. Nos anos

⁵⁷ Segundo metodologia de Orair (2016) os Investimentos Públicos são aqueles investimentos feitos pelos Governos Central, Estaduais e Municipais, além das Estatais Federais.

1990 o período foi de baixo dinamismo, com a média de crescimento de apenas 1,6% a.a. (Carneiro, 2008, p. 2; Oliveira, 2012, p. 11).

A guinada liberalizante iniciou sua crescente hegemonia política⁵⁸ a partir de 1979 na Inglaterra e foi se difundindo e reorganizando o Centro do capitalismo mundial na década seguinte. O pacote político, econômico e institucional⁵⁹ chegou bem-acabado nos países Periféricos a partir de 1989 com a difusão do chamado Consenso de Washington. Com base neste, os principais Organismos Internacionais (sobretudo BIRD⁶⁰ e FMI⁶¹ e, posteriormente, a OMC⁶²) passaram a defender e divulgar basicamente dois objetivos: uma definitiva redução da atuação Estado na economia e a ampliação do grau de abertura comercial, produtiva e financeira. Ambos os objetivos foram sintetizados na ideia de Globalização e tornaram-se pressupostos para o auxílio técnico e financeiro dado pelos Organismos Internacionais (OIs) a partir dos anos 1990 (Cano, 1999; Oliveira, 2012, p. 65-67).

O processo de liberalização iniciou-se já durante o mandato de Fernando Collor de Mello, em 1990, com uma ampla abertura comercial e forte política restritiva e de cortes de gastos por parte do Governo Federal, além do início do Programa Nacional de Desestatização. Entretanto, tais medidas foram eclipsadas pelo desastroso plano de estabilização monetária, bem como pelos escândalos políticos envolvendo o Presidente da República que renunciou ao final do ano de 1992 (Oliveira, 2012, p. 68-88).

A partir de 1993, com a posse do vice-presidente Itamar Franco – atrelada à conjuntura internacional favorável, à renegociação da dívida externa do Setor Público através do Plano Brady e ao lançamento do Plano Real –, o país pôde voltar a ter taxas de crescimento menos medíocres e solucionar o problema inflacionário (Oliveira, 2012, p. 111-130). O conjunto destes fatores alçaram o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, à vitória das eleições presidenciais de 1994. Deste período em diante, foram lançados os alicerces e a consolidação do novo arco de alianças que se consolidariam como Bloco no Poder até o presente (Teixeira e Pinto, 2012).

⁵⁸ Muito embora a construção e difusão do pensamento neoliberal tenha suas raízes nos anos 1940, conforme Dardot e Laval (2016).

⁵⁹ A despeito dos experimentos no Chile e Bolívia desde meados dos anos 1970.

⁶⁰ Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, fundado em 1944.

⁶¹ Fundo Monetário Internacional, criado em 1944.

⁶² Organização Mundial do Comércio, fundada em 1995.

3.2.2 Os Governos FHC (1995 – 2002)

Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso foram operadas profundas transformações econômico-sociais. O núcleo central era consolidar a nova inserção externa do país nos fluxos internacionais de capital. Foi fundamental, primeiramente, a estabilização monetária⁶³ e, posteriormente, reformas institucionais e legais para reduzir o papel do Estado e, conseqüentemente, abrir novos ramos e espaços para atuação do capital privado.

Segundo Oliveira (2012, p. 123-125), o Plano Real em sua primeira fase (1994-1998) baseou-se no tripé: câmbio semifixo (as bandas cambiais), elevadas taxas internas de juros e uma rápida abertura comercial. Tais elementos, ao longo do tempo, engendraram travas ao crescimento, principalmente por elevar a vulnerabilidade externa da economia e aumentar a fragilidade fiscal do Estado brasileiro. Para tanto, foi importante aprofundar a abertura da Conta de Capitais (que já vinha sendo feita desde o início da década) para atrair os capitais forâneos e avançar na desregulamentação e redução de barreiras para estimular a atração de Investimento Direto Externo (IDE). Associado ao segundo aspecto, buscou-se reduzir tarifas e barreiras legais para aumentar as importações e estimular o “choque de produtividade” na estrutura produtiva brasileira, simultaneamente cumprindo os novos desígnios da recém-criada OMC. Entretanto, o mais fundamental para a elevação das importações foi a sobrevalorização cambial assentada na forte entrada de capitais que, por sua vez, eram estimuladas pelas altas taxas de juros praticadas internamente. Concomitantemente, avançava-se no programa de redução do papel do Estado através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e do programa de privatização que, na segunda metade da década, chegaria aos setores bancário, elétrico e de telecomunicações.

Embebido no contexto descrito anteriormente, observou-se, ao longo dos mandatos de FHC, um crescente peso na atração de IDE para a economia brasileira. No entanto, o mesmo deve ser situado, porque, primeiramente, foi um fluxo voltado sobretudo para o setor de serviços ao invés do setor industrial e, em segundo lugar, o IDE estava mais relacionado com alterações patrimoniais, via fusões e aquisições, do

⁶³ A despeito dos méritos da arquitetura do Plano Real em controlar a inflação, Santos (2018, p. 155-162) aponta como foi geral a resolução do problema inflacionário e a relação com reinserção nos fluxos de capitais para toda a América Latina.

que investimentos em ampliação e construção de novas plantas produtivas (*greenfield investment*). Em outras palavras, a forma específica de integração produtiva brasileira, sob a globalização, foi marcada por: 1) Crescente desnacionalização; 2) Redução da geração de divisas pois, ao concentrar-se nos setores de Serviços, remetia rendas e lucros ao exterior; 3) Crescente limitação dos encadeamentos dos investimentos produtivos, porque foi restrita a construção e ampliação de plantas industriais, já que o IDE foi predominantemente patrimonial, isto é, voltado às fusões e aquisições (Carneiro, 2002, p. 276-280; Siqueira, 2010, p. 16-19).

Do ponto de vista do ajuste do Estado, Oliveira (2012, p. 156-170) aponta como foram limitados os ajustes fiscais, sobretudo das reformas administrativa, previdenciária e tributária durante o primeiro mandato de FHC por parte do Governo Central. Muito mais importantes foram os reajustes dos estados e municípios através do amplo processo de renegociação de suas dívidas. Embora estas ocorressem sistematicamente desde meados dos anos 1980, a novidade, segundo Lopreato (2002, p. 200-214), foi que – além de envolverem o conjunto das dívidas dos entes subnacionais, ajustando tanto seus fluxos quanto seus estoques – nos programas de renegociação estavam embutidas uma série de condições como contrapartida do auxílio financeiro. Essas impunham amplas reformas do aparelho do Estado nas escalas subnacionais, principalmente através de uma extensa reforma patrimonial com vistas ao enquadramento à estratégia macroeconômica liberal que vinha sendo implementada no plano federal, bem como para centralização das políticas monetária e fiscal necessárias para o sucesso do Plano Real.

Nesse sentido, foi desmontado o antigo padrão de financiamento e de gastos envolvendo o Tesouro Estadual, Empresas Estaduais e Bancos Estaduais através da ampla privatização e/ou liquidação dos dois últimos. Por parte dos entes subnacionais, foi adotada uma série de metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro envolvendo, por exemplo, controle salarial, corte de pessoal, concessão de serviços públicos, assim como a introdução de diversos mecanismos de controle global do endividamento que deveriam ser alcançados em prazos definidos. O resultado foi a diminuição da capacidade de gastos por parte dos entes subnacionais que passaram a depender estritamente das suas receitas fiscais, isto é, da sua capacidade/base de arrecadação e das transferências intergovernamentais.

A renegociação e o enquadramento dos entes subnacionais, sobretudo dos estados, vinham de um longo processo de centralização do poder fiscal, financeiro e legislativo no Governo Central. Por exemplo, no âmbito das relações federativas, o primeiro mandato de FHC (1995-1998) foi marcado pelas: aprovação da Lei Kandir⁶⁴, criação do Fundo de Estabilização Fiscal⁶⁵, crescente Guerra Fiscal e política de altas taxas de juros. A última alimentou o componente financeiro do endividamento dos entes subnacionais que, conforme apontado, já vinham sofrendo com a redução das suas receitas pela queda da inflação. No mesmo sentido, foram aprovadas neste período, no Congresso Nacional, vinculações de gastos mínimos das receitas dos entes subnacionais com áreas específicas como a educação (FUNDEF) e, posteriormente, a saúde. Além disso, houve o aumento da Carga Tributária, sobretudo da parcela sem necessidade de repartição por parte da União com os demais entes federativos, através da criação de diversas contribuições sociais⁶⁶ (Lopreato, 2002, p. 210-214; Arretche, 2012, p. 42-48).

O resultado foi contrarrestar a tendência anterior de maior participação no bolo tributário por parte dos entes subnacionais – que ocorria desde metade dos anos 1980 – e a autonomia de gastos, logo, o desenho e a implementação de políticas públicas por parte mesmos, principalmente aquelas que divergissem de diretrizes do Governo Federal. Em outras palavras, houve crescente constrangimento da liberdade decisória dos Governos Estaduais, tanto pelo lado das receitas – e.g. estas estavam progressivamente limitadas pela base fiscal, pela desvinculação de parte das transferências constitucionais e pela restrição ao endividamento – quanto pelo lado das despesas – e.g. o limite dos gastos com pessoal, limites nos setores de atuação via empresas estaduais que foram privatizadas/liquidadas, pagamentos dos juros fruto da renegociação da dívida com a União, vinculação de gastos mínimos nas áreas de

⁶⁴ A LC nº 87, de 13/09/1996 é conhecida pela concessão de isenção de ICMS para a exportação de produtos primários e semielaborados, entretanto, como aponta Arretche (2012) ela tem a função mais ampla regulamentar, a partir da esfera federal, a cobrança do ICMS, o principal imposto estadual, conforme já era previsto na Constituição Federal 1988.

⁶⁵ Substituindo o Fundo Social de Emergência, de 1994, e sendo posteriormente substituído pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), em 2000, permite a retenção de recursos que são de destino vinculado para uso livre por parte da União, foi primeiramente utilizado como fundo para estabilização monetária e, desde os anos 2000, sendo utilizado para auxiliar na geração do superávit primário, ou seja, no limite continua à ajudar nos indicadores das finanças públicas, principalmente no manejo da trajetória da dívida pública.

⁶⁶ Como a CPMF (Contribuição Permanente sobre a Movimentação Financeira), que vigorou até 2007, a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) e a CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) (MONTEIRO NETO, 2014b, p. 292)

saúde e educação. Consequentemente, minou-se a possibilidade de desenho de políticas públicas autônomas, logo, as capacidades estatais estaduais, restando, gradativamente, apenas a execução e adaptação conforme as diretrizes das políticas públicas nacionais. Ademais, as despesas discricionárias, ou seja, os investimentos públicos, tornaram-se a variável de ajuste nos momentos de contração fiscal, o que restringia a capacidade diretiva das inversões em infraestrutura física e social para a atração de investimentos privados (Lopreato, 2002, p. 226-232; Arretche, 2012, p.157-169; Monteiro Neto, 2014a, p. 30-36).

As implicações do colapso fiscal e financeiro dos estados associadas às reformas liberalizantes implicaram o retorno ao fenômeno da Guerra Fiscal entre os entes federativos. Esta, conforme aponta Vieira (2014, p. 145-150), deve ser compreendida como um fenômeno federativo-espacial complexo e multicausal, mas que teve sua existência reforçada no contexto da fragilização do Estado, sobretudo a partir do abandono de políticas de coordenação e intervenção governamentais. Em outras palavras, desde os anos 1980 – ganhando uma roupagem fortemente liberalizante e pró-mercado na década de 1990 – foram abandonadas as políticas sistêmicas e de desenvolvimento como a industrial e a regional. Somou-se a este aspecto a redução da capacidade de investimentos por parte das esferas governamentais em todas as suas escalas via desestatização e com regras prudenciais de observância obrigatória no manejo da política econômica. Destarte, o novo regime fiscal – marcado pela austeridade orçamentária e pela disciplina financeira –, até o presente, restringe investimentos sistêmicos e coordenativos e emula políticas cada vez mais competitivas e seletivas por parte dos entes subnacionais.

Conforme já discutido, houve o predomínio de investimentos voltados a ganhos patrimoniais, sendo os investimentos de tipo *greenfield* mais raros⁶⁷. Estes foram largamente disputados entre as unidades federativas através de diversas linhas de financiamento subsidiada, oferta de infraestrutura física e social e treinamento da força de trabalho com caráter fortemente direcionado e seletivo para atração específica das empresas desejadas, conforme os requisitos (locacionais, energéticos, logísticos, financeiros etc.) destas (Vieira, 2014, p. 165-167).

⁶⁷ Durante a segunda metade dos anos 1990 foram importantes os investimentos e o aporte de novas plantas automotivas (Vieira, 2014, p. 165).

O largo uso deste modelo possuiria dois efeitos colaterais: primeiro, um montante dos gastos públicos – subsídios, investimentos infraestrutura específica etc. – seria apropriado privadamente, porque normalmente não podem ser aproveitados por outras empresas; segundo, muitas vezes ocorreria a redução intertemporal na capacidade de arrecadação dos estados ao comprometê-la com subsídios e auxílios financeiros dados às empresas. No entanto, como contrapartida, haveria a promessa de geração de empregos, elevação da renda e atração de outras empresas, logo, novamente aumentaria a base de arrecadação (Vieira, 2014, p. 157-161). Essa alternativa de política de investimento – que, no fundo, é uma ausência de política e um estímulo à leilões de localização – possui, conforme já discutido, amplo respaldo nas teorias emergentes de desenvolvimento local e gestão gerencial do Estado, em voga no período. Estas apregoam como motor do desenvolvimento o apoio irrestrito ao capital privado e a importância da construção de um “ambiente amigável” para atraí-los (Brandão, 2007, p. 38-51).

O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) foi marcado pela grave crise cambial que forçou novas alterações na arquitetura do Plano Real. A nova estruturação macroeconômica contou com o tripé: câmbio flutuante, metas de inflação e metas de superávits primários. O contexto internacional desfavorável e a necessidade de avançar nas reformas institucionais do Estado reduziram as taxas de crescimento⁶⁸. O novo arranjo macroeconômico não sustava as travas ao crescimento, pelo contrário, reforçava os padrões de inserção dependente na economia globalizada, sobretudo porque o mesmo foi realizado conforme os moldes e as condicionalidades impostas para acessar o auxílio financeiro do FMI (Paulani e Pato, 2005; Oliveira, 2012, p. 207-209).

O principal mote do novo modelo, a geração de superávits primários, tinha como foco avançar e consolidar uma política permanente de ajuste fiscal/controle de gastos que garantisse o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade da trajetória da dívida pública com intuito de manter os principais indicadores macroeconômicos saudáveis (câmbio, juros, inflação, balanço de pagamentos) e, conseqüentemente, que sinalizasse para o aporte capitais de curto prazo, principalmente os investimentos de porto-fólio. Nesse sentido que se organizou todo

⁶⁸ A taxa média de crescimento durante os dois mandatos de FHC foi de 2,29% a.a., sendo no primeiro mandato 2,44% a.a. e no segundo 2,12% a.a. (Oliveira, 2012, p. 11).

um arcabouço legal que culminou com a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000. Esta instituiu limites legais aos gastos e imputou punições aos administradores públicos em caso de descumprimento das metas estipuladas aos gastos com pessoal e aos níveis de endividamento em relação a receita. Para auxiliar nesse controle, foram estimuladas a criação de instituições de prestação de contas e a necessidade de transparência crescente por parte do Setor Público em todas as escalas e esferas (Oliveira, 2012, p. 213-216).

Já as metas de inflação se tornaram a nova âncora de preços, antes exercida pelo câmbio sobrevalorizado e semifixo; para tanto, foi utilizada a manipulação das taxas básicas de juros para refrear estímulos considerados excessivos pelo lado da demanda que estimulassem a inflação para fora dos limites da meta. Desta maneira, consolidou-se um patamar estruturalmente elevado das taxas de juros, inclusive inibidoras do investimento, que serviu, também, de estímulo à atração de capitais de curto prazo e à tendência às sobrevalorizações cíclicas do câmbio que auxiliam no próprio controle inflacionário. O conjunto dos fatores anteriores corroboraram, ainda, à progressiva desestruturação e ao desadensamento das cadeias produtivas nacionais, seja pela inibição ao investimento, seja pela concorrência de produtos estrangeiros (Carneiro, 2002, p. 309-313; Cano, 2012, p. 4-7; Oliveira, 2012, p. 209).

Deste modo, a primazia da gestão das políticas macroeconômicas e seu viés liberal e financista escamoteou as políticas industrial e regional, além de esgarçar as relações federativas. As escolhas da política econômica conduziram a economia brasileira à redução das suas taxas de investimento, conseqüentemente, ao comportamento errático das taxas de crescimento do PIB. Desta forma, as transformações espaciais da indústria brasileira – que até meados dos anos 1980 vinham sofrendo um processo de desconcentração virtuosa – se tornaram mais lentas e espúrias, sendo antes resultado dos diferenciais das taxas de crescimento regionais e das rodadas pretéritas de inversão. Em síntese, a desconcentração regional das atividades produtivas seguiu as tendências estabelecidas anteriormente e reforçou o padrão específico de inserção diferencial de cada espaço na divisão inter-regional do trabalho. Além disso, o rápido e intenso processo de concorrência – via abertura comercial e produtiva e câmbio sobrevalorizado – do mercado interno aos produtos importados/empresas estrangeiras levou à crescente desnacionalização dos centros

nacionais de decisão e ao desmonte e especialização (muitas vezes regressiva) de diversos ramos, setores e espaços da estrutura produtiva brasileira.

Pelo lado das tendências, convém destacar que continuou o movimento de avanço da fronteira agrícola e mineral rumo ao Centro-Oeste, Norte e Centro-Norte do país⁶⁹. A consequência disso foi a atração completar dos setores de mais fácil deslocalização, tais como as agroindústrias e as respectivas atividades de apoio logístico. Pelo lado do avanço da fronteira mineral e das atividades extrativas, sobretudo para o Pará, Bahia e Goiás, foi possível a atração de algumas atividades siderúrgicas, metalúrgicas e químicas nas proximidades das grandes áreas de exploração. De maneira geral, a exploração agropecuária e mineral seguiu a tendência de estar voltada predominantemente para a exportação, inclusive sendo reforçada pela nova legislação (e.g. a Lei Kandir) e pela política federal dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. O contexto da década, portanto, reforçou o padrão de inserção do Brasil no comércio exterior e na divisão internacional do trabalho como ofertante de produtos intensivos em recursos naturais.

Outra tendência que pôde ser observada foi a deslocalização de atividades intensivas em trabalho (e.g. atividades do ramo têxtil e calçadista) rumo ao Nordeste para se aproveitar tanto da força de trabalho mais barata quanto de uma série de incentivos fiscais disponibilizados pelos estados nordestinos. Além disso, regiões específicas (como o Oeste baiano, Maranhão, Piauí, além do Tocantins – que pertence à macrorregião Norte) passaram a ser incorporadas à cadeia de grãos-carne voltada para a exportação, assim como do Vale do São Francisco com a fruticultura irrigada (Siqueira, 2010, p. 39-66).

Os casos anteriores ilustram as tendências à desconcentração que vinham se desenhando desde os anos 1970. Estas reforçavam o padrão específico de inserção destas regiões na divisão inter-regional e internacional do trabalho como processadoras e beneficiadoras de *commodities* minerais, mínero-metalúrgicas, siderúrgicas, agrícolas e agroindustriais. Tais produtos são baseados na disponibilidade de recursos naturais, oferta de energia e força de trabalho abundantes e baratos, além das possibilidades de economias de escala. A desconcentração também foi complementada por vantagens competitivas espúrias – como a guerra

⁶⁹ A participação da macrorregião Norte cresce sua participação no PIB regional de 2,2% (1970) para 5,3% (2004). Já o Centro-Oeste passa de 2,7% (1970) para 5% (2004) (Cano, 2007, p. 50).

fiscal, a oferta de crédito subsidiado e a provisão de logística para o escoamento da produção. Em outras palavras, a periferia passava crescentemente a ser acionada através das linhas de menor resistência – dada a já descrita ausência de políticas industrial, regional e de investimentos, sobretudo públicos – e voltada cada vez mais para o exterior. Além disso, é igualmente importante ressaltar que a incorporação dinâmica, antes de ser homogênea, tem sido cada vez mais seletiva e reforçadora das fortes disparidades espaciais no interior das próprias macrorregiões, logo, dos estados e suas meso e microrregiões. Este fenômeno é devido, principalmente, ao seu caráter exportador e à redução da importância dos encadeamentos intra e interindustrial e espacial dos investimentos, gerando diversas ilhas de produtividade e de pobreza em todo território nacional, que convivem lado a lado (Brandão, 2007, p. 144-145).

No tocante às atividades secundárias mais intensivas em capital, tecnologia e conhecimento, o que se observou foi a tendência à “desconcentração concentrada” através da consolidação de um polígono envolvendo, grosso modo, Belo Horizonte-Uberlândia-Londrina/Maringá-Porto Alegre-Florianópolis-São José dos Campos-Belo Horizonte (Diniz, 1993, p. 57) como área preferencial de atração e retenção dos ramos e setores produtivos mais dinâmicos. Estes dependem de amplos mercados de consumo e de trabalho, além de oferta de infraestrutura física e social de ponta e de centros de pesquisa e universidades. Isto é, ocorreu a manutenção da maior parte dos parques investimentos exatamente na macrorregião mais rica e estruturada do país. Nesse sentido, tem se notabilizado nas regiões Sul do Brasil a atração e diversificação das indústrias de bens de capital e bens de consumo duráveis (destacadamente o setor automotivo), inclusive voltadas para exportação aos países do MERCOSUL. Constata-se também o avanço da interiorização das atividades indústrias no estado de São Paulo, assim como em direção ao Sul de Minas Gerais, predominantemente nas respectivas cidades médias (Diniz, 1993, p. 43-56; Diniz e Crocco, 1996, p. 84-88).

Outro fenômeno importante na década de 1990 foi a consolidação da importância e do contínuo avanço de algumas atividades agrícolas no Sudeste – destacando-se São Paulo – como a canaveira, a cítrica e a silvicultura. Estas culturas têm em comum a geração de *commodities* para exportação (Siqueira, 2010, p. 88-103).

As novas tendências da década 1990 – consequência da abertura comercial, elevadas taxas de juros e câmbio sobrevalorizado – têm sua forma mais estilizada na redução do VTI em relação ao PIB (queda 26,5% em 1990 para 17,2% em 2000), mas existem outros elementos, como a contínua queda de participação da relação VTI/VBP de 0,55 para 0,43 e a cessão do movimento de aumento de participação dos Bens de Consumo Duráveis e Bens de Capital na composição⁷⁰ da Indústria de Transformação em favor do aumento da participação dos Bens de Consumo Não Duráveis e dos Bens Intermediários, sobretudo aqueles voltados para a exportação.

O decênio de 1990 consolidou, ainda, o crescente processo de desestruturação e desadensamento de diversas cadeias produtivas em função da elevação do coeficiente importado, principalmente em setores mais complexos. Isso significa que alguns ramos (como de material elétrico e equipamentos eletrônicos) passaram a estar voltados apenas para a montagem de produtos, apoiando-se nos baixos preços da força de trabalho local e na potencialidade do mercado interno. Além disso, a tendência ao aumento da participação de componentes importados na indústria de transformação refletiu o padrão defensivo da modernização tecnológica e produtiva por parte das empresas instaladas no Brasil. Estas reduziram seu campo de atuação focando apenas no *core* das suas atividades, bem como naquelas áreas que se mostraram mais lucrativas, o que impactou tanto os níveis e a qualidade dos empregos quanto a capacidade de encadeamento dos investimentos; investimentos estes que passaram a transbordar para o exterior, dado o aumento das importações de máquinas e equipamentos como principal forma de atualização tecnológica (Carneiro, 2008, p. 24-30; Cano, 2012, p. 8-11; Siqueira, 2010, p. 19).

Os resultados desses processos têm sido a regressão e a especialização da estrutura produtiva; movimento que, na década de 2000, afetaria progressivamente a competitividade externa da indústria nacional, logo, a pauta exportadora brasileira. Acresce-se, ainda, que a opção pela privatização, embora tenha melhorado a produtividade de diversas empresas e setores, desnacionalizou os centros de geração de pesquisa e desenvolvimento das empresas e desativou setores e áreas capazes de gerar inovações porque condicionou, gradativamente, a estratégia de atuação das

⁷⁰ Como exemplo, segundo Cano (2012, p. 10), se excluirmos os itens veículos de passageiros, autopeças, eletrodomésticos e aparelhos de som e imagem a participação dos BCD + BK no VTI se reduzem de forma ainda mais expressiva de 19,9% (1980) para 10% (2003).

mesmas às diretrizes globais das matrizes. Em outras palavras, reproduziu-se a inserção dependente e subordinada nas – contemporâneas – cadeias globais de valor, isto é, na divisão internacional do trabalho (Carneiro, 2008, p. 28-40).

As transformações econômicas e sociais dos anos 1990 esboçaram, conforme apontam Teixeira e Pinto (2012, p. 927-933), um rearranjo das frações das classes dominantes nacionais: cresce a presença e o poder dos setores ligados ao agronegócio, ou seja, à agricultura modernizada e voltada para a exportação, assim como das frações ligadas à indústria de *commodities*, principalmente aquelas relacionadas com a exportação. Por outro lado, frações da burguesia nacional industrial clássica, ligadas aos bens de consumo não duráveis⁷¹ e bens de capital, crescentemente viram erodidas as suas condições materiais de reprodução pela opção liberal das políticas macroeconômicas. Já outro setor que ganha ainda mais relevância, poder econômico e político no período foi o bancário-financeiro, com as elevadas taxas de lucro a partir do manejo dos ganhos com a dívida pública e a consolidação da oligopolização do mercado interno. Por fim, a estabilidade macroeconômica possibilitou, por parte das frações do capital ligados à Construção Civil (em suas mais diversas escalas), o regresso da expansão do horizonte de cálculos de previsibilidade de retornos para as inversões realizadas em infraestrutura física e social, como da urbanização e dos elementos voltados às condições gerais de produção (hidroelétricas, estradas, portos, aeroportos, plataformas de petróleo etc.). Ademais, havia oportunidades de ganhos especulativos sobre a terra urbana e rural para esses agentes.

Sintetizando, na década de 1990, no plano interno, principalmente a partir da estabilização monetária, foram garantidas melhores condições para a expansão do consumo das famílias. Além disso, externamente, as condições para as exportações de produtos primários e semielaborados vinha melhorando em termos de mercados e de preços, sendo possível outro vetor de estímulo ao crescimento do PIB. Todavia, os termos do plano de estabilização e suas condições – abertura da conta capital, produtiva, comercial, sobrevalorização cambial e elevadas taxas de juros – criaram travas ao crescimento sustentado, principalmente pela crescente vulnerabilidade externa, elevação dívida pública, desestímulos aos investimentos produtivos, redução

⁷¹ Setor têxtil e de confecções são os casos mais notáveis, por exemplo.

da ação coordenativa do Estado e esgarçamento das relações federativas. O processo resultou em uma série de turbulências, dando um tom errático às taxas de crescimento nacional, além de desnacionalizar e fechar empresas-chave, impossibilitando, desta maneira, a constituição de um novo padrão espacial e produtivo para a indústria. Ao contrário, o Brasil tornou-se, progressivamente, repositório dos fluxos internacionais de capital especulativo, ou nos dizeres de Leda Paulani (2009, p. 34) uma “plataforma de internacional de valorização financeira”.

Noutros termos, o que se quer dizer é que o esgarçamento pela qual foram dragadas as esferas estaduais vieram de imperativos em escalas e hierarquias superiores – internacional e nacional –, conformando um novo padrão de atuação de capacidades governamentais. Não obstante, o que se observa para cada caso concreto, como o de Minas Gerais, são formas específicas de aclimação de tais políticas, o que conformará algumas adaptações, bem como a construção de alternativas ativas de inserção ou de contratendência às políticas dominantes.

3.3 Minas Gerais: aclimações e ajustes aos novos tempos (1995 – 2002)

3.3.1 Antecessores: IV PMDES e o Diagnóstico da Economia Mineira de 1989

A compreensão da especificidade de Minas Gerais aos ajustes liberais passa, primeiramente, pelo material produzido ainda na década de 1980, como o IV PMDES e o *Diagnóstico da Economia Mineira de 1989* feito pelo BDMG. O primeiro documento, lançado em 1983⁷² sob governo de Tancredo Neves e Hélio Garcia, esteve amplamente concatenado com a necessidade de redução dos gastos do estado e do seu endividamento no sentido de limitá-lo estritamente às bases financeiras e fiscais em voga durante o reajuste macroeconômico da época. Desta forma, foram propostas uma série de ações para diminuir gastos com pessoal e reduzir áreas de atuação do Estado e de algumas empresas públicas (MINAS GERAIS, 1983, p. 19-28). Entretanto, essas diretrizes foram rapidamente abandonadas porque Tancredo Neves lançou sua candidatura à Presidência da República e, além disso, conforme já foi exposto, acelerou-se o uso da estrutura de financiamento e de gastos do arranjo entre Tesouro Estadual-Empresas Estaduais-Bancos Estaduais.

⁷² Vigorou entre 1984 e 1987, sendo o último dos PMDES.

Outros passos fundamentais no redesenho das diretrizes de atuação estadual foram delineados no Diagnóstico da Economia Mineira de 1989, que ressaltou tanto a centralidade do Estado – assim como sua modernização –, para que Minas Gerais ingressasse em ramos e setores mais modernos e tecnológicos, quanto a dimensão socioeconômica do desenvolvimento, isto é, o papel do Estado na consolidação dos processos democráticos e na melhora das condições de vida da maioria da população excluída até então dos frutos do processo de industrialização. O documento ressaltava, ainda, a pertinência do alargamento da modernização tecnológica e dos níveis de produtividade em todos os setores da economia mineira, não apenas no setor industrial como fora predominante no ciclo anterior (BDMG, 1989, p. 28-31). Entretanto, o documento afirmava (BDMG, 1989, p. p. 36-37) a necessidade de os principais investimentos industriais permanecerem na RMBH, qualificando como precoces as alternativas deliberadas de desconcentração industrial. Salientava, desta maneira, a existência e importância de economias de aglomeração e urbanização na região metropolitana. Não obstante, o Diagnóstico também destacava a relevância das regiões industriais do Sul de Minas, Triângulo Mineiro, Norte de Minas e Zona da Mata como alternativas locais.

No que diz respeito às atividades econômicas, o documento sublinhava a necessidade da manutenção e avanço na inserção na divisão internacional e inter-regional do trabalho conforme as áreas com vantagens comparativas como a de Bens Intermediários e, principalmente, uma reconciliação (BDMG, 1989, p. 43) com a mineração. Para isso, seria central o papel do Estado no desenho de uma política de exploração minerária e de amplo mapeamento das riquezas do seu subsolo que, segundo esse documento, encontrava-se com um aproveitamento subutilizado. Para a agricultura, o foco recaiu sobre o avanço das áreas de irrigação na porção Leste do estado, na contínua busca de beneficiamento da carne e leite produzidos internamente e em políticas agrícolas, principalmente voltadas para os pequenos produtores (BDMG, 1989, p. 42).

Os acúmulos desses debates e a herança do planejamento estadual fizeram com que a Constituição Mineira de 1989, em seu artigo 231, previsse a elaboração de um plano plurianual de longo prazo: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), cujo primeiro foi aprovado no final de 1995 sob o governo de Eduardo Azeredo.

3.3.2 Acertando os passos: I e II Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

O PMDI, uma particularidade na Constituição Mineira de 1989, é uma inovação institucional⁷³ que delinea as diretrizes estratégicas e estruturais de longo prazo que guiam a consecução das demais leis orçamentárias previstas pela Constituição Federal de 1988. São três: o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPAG é voltado para o médio prazo. A LDO prevê as prioridades e metas da administração pública para o ano seguinte e as regras a serem observadas na elaboração da LOA, sendo, portanto, um elo entre a última e o PPAG. A LOA, por fim, contém as estimativas de receitas e as previsões de despesas anuais do Governo Estadual para o ano seguinte à sua edição.

Uma análise dos PMDIs auxilia na compreensão, ao menos no plano discursivo, da *economia política estadual* dos vários governadores, uma vez que delinea quais seriam as prioridades – setoriais, políticas e infraestruturais – estruturantes numa larga dimensão temporal e dispõe sobre o papel e espaço de atuação do Estado. Em outras palavras, discute a articulação entre Estado-Economia, logo, esboçando as relações de poder e os centros de decisão dentro e fora da máquina pública, se inscrevendo e guiando as demais leis orçamentárias que indicam as diferentes formas de apropriação, pressão e atuação do (e através do) Estado por diferentes classes e frações de classes sociais. Nesse sentido, o PMDI é um documento fundamental para se pensar contemporaneamente o planejamento estadual em Minas Gerais, conseqüentemente, a trajetória de desenvolvimento que tem sido escolhida e como ela tem sido trilhada. Além disso traceja diferenças e continuidades entre os diversos poderes executivos dos últimos 25 anos.

O I PMDI, de vigência entre 1995 e 1998, demonstra no seu curto cenário prospectivo, o próprio mandato de Eduardo Azeredo (PSDB), o período de ajustes estaduais e nacionais. Os chamados “Programas Estruturantes” eram os orientadores do Plano, que estavam divididos em seis eixos: 1) Reforma e Modernização do Estado; 2) Implantação de Eixos Estratégicos de Transportes; 3) Ciência e Tecnologia – missões tecnológicas; 4) Educação Básica de Qualidade para Todos; 5) Saúde

⁷³ Embora a Constituição Estadual de 1967 já possuísse, em seu artigo 221, a previsão de elaboração do Plano Plurianual que veio a ser, exatamente, o PMDES.

Pública; 6) Projetos de Aproveitamento de Recursos Hídricos para Irrigação nas Bacias dos Rios São Francisco, Jequitinhonha e Pardo (MINAS GERAIS, 1995a, p. 8). Estes foram propostos e debatidos no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão que, necessariamente, conta com a participação da sociedade civil. A perspectiva de contínua reversão da polarização da Área Metropolitana de São Paulo mereceu destaque pelas possibilidades de dispersão de projetos industriais seguindo os grandes eixos de transporte (incluindo nestes a RMBH, o Sul de Minas, o Triângulo Mineiro e o Vale do Aço). Os principais setores que deveriam ser incentivados se desdobrariam da base mínero-metalúrgica, mecânica e de material de transportes, assim como agropecuária modernizada e da agroindústria (MINAS GERAIS, 1995a, p. 1-11; MINAS GERAIS, 1995b, p. 10-15).

O diagnóstico também ressalta a importância das mudanças políticas e institucionais, principalmente a centralidade das privatizações para geração de novas lideranças e para auxiliar o Estado (em todas as escalas: nacional, estadual e municipal) na focalização de sua atuação nas áreas de saúde e educação. Outro aspecto sublinhado foi a questão ambiental como elemento necessário e básico para se pensar o desenvolvimento, bem como o planejamento estadual na atual quadra histórica. O documento também chama atenção para o planejamento estratégico e coordenativo como alternativa aos modelos compreensivos feitos pelo PMDES e também destaca o papel do Estado – porém, um novo Estado sem características centralizadoras e deterministas que vigoraram nas décadas anteriores (MINAS GERAIS, 1995a, p. 1-11).

No âmbito das iniciativas dos Eixos Estratégicos de Transporte eram basicamente três que deveriam estar envolvidos em MG: Fernão Dias, Duplicação da BR-381 entre Belo Horizonte-Vale do Aço e o corredor de exportação Centro-Leste. Já o eixo da Ciência e Tecnologia tinha o intento de inserir Minas Gerais na fronteira tecnológica e ajudar na modernização de setores tradicionais. Previa-se a articulação dos órgãos, universidades e institutos de pesquisa estadual e federal, inovações institucionais e o desenvolvimento de mecanismos financeiros, parques tecnológicos, além do estímulo de aproximação entre estas e o setor empresarial (MINAS GERAIS, 1995a, p. 21-36). No entanto, ambos os eixos tinham estruturalmente uma dependência de recursos e de políticas federais para consecução de seus objetivos.

No plano objetivo, a Reforma e Modernização do Estado foi a principal diretriz do período, acelerada no contexto de renegociação das dívidas, mas que vinha sendo realizada desde 1995⁷⁴. Deste modo, o executivo mineiro preparou amplo programa de mudança de concepção e atuação do Estado, que era considerado “grande, pesado e desarticulado”⁷⁵ (MINAS GERAIS, 1995a, p. p.13), via ampla reforma administrativa: reduzindo a administração direta e indireta com vistas à desonerar o Estado através da privatização de ativos e a venda de participações detidas em empresas; concedendo à iniciativa privada direitos de exploração de bens e serviços públicos, destacadamente hidroelétricas e rodovias; e desenvolvendo parcerias com setor privado em projetos e programas de interesse da economia mineira. Para tanto, a Comissão Estadual de Desestatização cumpriu papel central e, posteriormente, o Programa Estadual de Desestatização foi protagonista, sendo notórias a liquidação definitiva da Minas Caixa e a privatização do Credireal, do BEMGE e, principalmente, da CEMIG. O eixo estruturante de Reforma e Modernização do Estado avançou, também, na Reforma Fiscal, sendo central conter os gastos conforme a receita tributária disponível (MINAS GERAIS, 1995a, p. 13-18).

Segundo os documentos de análise do andamento da Reforma e Modernização do Estado (MINAS GERAIS, 1997, p. 12-13), eram três as Secretárias de Estado que deviam promover ações sistêmicas de coordenação da máquina pública: da Fazenda; do Planejamento e Coordenação Geral e de Recursos Humanos; da Administração e Auditoria Geral do Estado. Participaria também a Fundação João Pinheiro através da Escola de Governo. A PLAMBEL (autarquia responsável pelo planejamento da RMBH), por exemplo, foi um dos órgãos extintos em 1996. No mesmo período, o BDMG quase foi transformado em agência de fomento.

Em outras palavras, Eduardo Azeredo ensejou a aclimação do projeto neoliberal à esfera estadual – sendo, inclusive, um dos seus principais defensores junto a outros governadores⁷⁶ da política econômica federal – e colocou em marcha a

⁷⁴ Diversos exemplos do primeiro ano de mandato de Eduardo Azeredo como extinção de diversas Fundações (Decreto nº 36.639, de 10 de janeiro de 1995); processos de racionalização e diminuição da máquina (Decreto nº 37.190, de 28 de agosto de 1995); desenho da política de PPP (Parcerias Público Privada (Lei nº 12.276, de 24 de julho de 1996 e Decreto nº 38.520, de 04 de dezembro de 1996). Para mais ver: (MINAS GERAIS, 1997, p. 43-71).

⁷⁵ Segundo o I PMDI (MINAS GERAIS, 1995a, p. 14), haviam em Minas Gerais 64 órgãos ligados à administração direta estadual e 54 à administração indireta.

⁷⁶ Conforme o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, da FGV: Eduardo Azeredo “(...) foi o primeiro governador a organizar manifestações públicas favoráveis às

redução e a reestruturação do Estado, processos de difícil reversão. Ilustram, por exemplo, o “sucesso” do ajuste a forte redução do déficit primário entre 1995 e 1996 e, a partir de 1997, a geração de superávits primários (Vieira, 2006, p. 101). Entretanto, o ensaio liberal em Minas Gerais sofreria um breve revés com a eleição de Itamar Franco.

O mandato de Itamar Franco, entre 1999 e 2002, foi marcado, conforme já exposto, pela desaceleração da economia brasileira, fruto da crise cambial e dos novos ajustes do Plano Real. Além disso, o novo governador teve que lidar com o novo regime fiscal imposto aos estados com a renegociação das dívidas estaduais. Deste modo, embora contasse com menor espaço fiscal para o investimento e com menor aparato material/institucional – isto é, bancos, empresas públicas, órgãos e pessoal – para implementar suas políticas de governo, Minas Gerais se opôs francamente às diretrizes liberais em voga.

Nesse sentido, o II PMDI é emblemático: logo na introdução (MINAS GERAIS, 1999, p. 4) propõe a construção de um novo rumo aos mineiros através da retomada da centralidade estatal na condução do desenvolvimento, sendo fundamental as empresas e agências estaduais, a reestruturação da máquina pública de planejamento e gestão e da recuperação na prestação dos serviços públicos. Opondo-se, conforme afirma o documento, à entrega do país aos “centros de interesse privado internacional e dos segmentos das suas elites” (ibid., p. 4), segue criticando a venda de ativos estatais e privados nacionais e a associação subordinada dos capitais nacionais a grupos econômicos estrangeiros.

reformas constitucionais sugeridas no programa de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, também do PSDB. Em julho de 1995, participou de reunião com os governadores do Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Pará e Paraná e os vice-governadores do Rio Grande do Sul e Bahia, para discutir a reforma tributária, sobretudo a proposta de federalização do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e a chamada “guerra fiscal”, disputa entre os estados em torno da oferta de incentivos e renúncias fiscais que visavam à atração de investimentos produtivos. (...) Adepto da ampla privatização de empresas estatais, criticou a “solução estatizante para o Banco Econômico”, referindo-se à crise financeira do banco baiano, que acabou sendo vendido a um banco privado através de um programa federal de incentivo a fusões bancárias, o Proer. Defensor da reforma administrativa proposta pelo Executivo, declarou que era essencial o corte de privilégios e de funcionários em excesso. Em Minas Gerais, pretendia fundir secretarias e reduzir cerca de 30% da folha de pagamento (...) No final do ano, em mais uma etapa no processo de reorganização administrativa, Eduardo Azeredo concluiu, com o apoio do Ministério da Fazenda, o acordo de reestruturação do sistema financeiro de Minas, pelo qual o estado comprometeu-se a privatizar o Credireal e o Banco do Estado de Minas Gerais (Bemge) e a transformar o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (BDMG) em agência de fomento. O acerto incluiu a extinção do MinasCaixa, em liquidação extrajudicial desde 1991” (Extraído de <https://goo.gl/NQH9Xa>, acessado em 10/01/2019).

O documento também criticou as reformas de Estado do governo predecessor porque teria desmantelado as equipes técnicas – via políticas de remuneração, programas de desligamento voluntário e extinção de órgãos e secretarias –, o que impactaria crescentemente na capacidade do estado em identificar e interpretar os seus problemas sociais, políticos e econômicos. Ressaltou como houve aceitação acrítica aos ditames do Governo Federal e o fato de que a atividade de planejamento estava sendo exercida pelas grandes consultorias privadas internacionais. Seguir por esse caminho era reforçar as mazelas sociais, regionais e ambientais (MINAS GERAIS, 1999, p. 5).

O pilar de ação do executivo estadual seria a chamada “Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável”. De aspectos mais generalistas, salientou dois pontos como dimensões centrais: a elevação da qualidade de vida e a busca da equidade social (MINAS GERAIS, 1999, p. 32-33). Os pré-requisitos seriam retomar o papel do Estado via planejamento, a importância do mercado interno mineiro, a diversificação da base econômica estadual e o apoio à geração de ciência e tecnologia (MINAS GERAIS, 1999, p. 25-27). O documento também sublinhou a centralidade da dimensão ambiental. Em outros termos, para atingir os seus objetivos seria necessário: recuperar a capacidade estatal para poupar, investir e empreender reformas sociais atreladas à recuperação da capacidade interna de Minas Gerais para gerar riqueza social (MINAS GERAIS, 1999, p. 41).

É importante destacar o peso conferido à institucionalidade estadual nesse documento, afirmando a necessidade de articular a política de investimentos com a de incentivos fiscais estaduais. Estes eram, sobretudo, administrados pelo BDMG, sendo importante seu conhecimento técnico para cessão dos auxílios financeiros. Os motes seriam fortalecer o setor produtivo e modernizar a economia para permitir o aumento das exportações interestaduais e internacionais, assim como a integração e diversificação das cadeias produtivas estaduais. Uma atenção especial seria dada às pequenas e médias empresas, bem como ao apoio para o direcionamento dos empreendimentos às regiões menos desenvolvidas. A revisão da política de incentivos também teve um lugar destacado, uma vez que desejava-se refortalecer as finanças do estado para que pudesse atuar novamente como indutor do desenvolvimento (MINAS GERAIS, 1999, p. 41-46).

Em termos objetivos, muito pouco pôde ser feito. Porém, houveram alguns marcos importantes, como a moratória da dívida estadual junto ao Governo Federal logo no início do mandato, em 1999, que serviu especialmente para discutir os termos do refinanciamento dos passivos e o indexador utilizado nos contratos, o IGP-DI. Este possui, dentre seus componentes de cálculo, elevado impacto da variação cambial – tendo suas flutuações exacerbadas no período devido à forte desvalorização cambial do mesmo ano. Outro marco foi a disputa legal para retomar o controle estadual sobre a CEMIG, cuja venda da participação do estado tinha sido efetuada em 1997. Por fim, para dificultar que o Estado Mineiro privatizasse novamente suas principais empresas de serviços públicos – notadamente CEMIG e COPASA –, Itamar Franco conseguiu aprovar a Emenda nº 50 na Constituição Mineira que prevê, além da maioria de 3/5 de quórum na ALMG, a realização de um referendo popular (§17) para confirmar a desestatização.

3.4 Desenvolvimento e Planejamento em Minas Gerais na década de 1990: a inércia (des)estrutural

À luz do que foi exposto até aqui, pode-se compreender melhor os movimentos e tendências socio-econômico-espaciais de Minas Gerais. A primeira metade da década foi marcada pela reconstrução e revigoração das políticas estaduais de fomento. A redução das taxas de investimento, o caráter errante das taxas de crescimento e início do processo de privatização e da abertura comercial fizeram com que os estados tivessem uma postura mais defensiva e protegessem suas bases produtivas (Viera, 2008, p. 6-7; Vieira, 2014, p. 163).

Por um lado, em Minas Gerais – assim como no resto do país – predominaram políticas genéricas de fomento. A principal forma de incentivo foi o suprimento de linhas de financiamento, que ocultavam uma redução das alíquotas do ICMS – cujo intuito era garantir as margens de lucros das empresas beneficiadas. Conforme aponta Viera (2014, p. 171-172), em Minas Gerais a atração e retenção das empresas e investimentos apoiou-se em incentivos: ao financiamento de investimento fixo, ao financiamento de capital de giro, à dispensa ou redução de juros e à dispensa ou redução da correção monetária dos empréstimos. O principal programa, até 1993, foi o Programa de Integração e Diversificação Industrial (Pró-Indústria), criado em 1989 com base no Diagnóstico do BDMG de 1989 que, a despeito das amplas diretrizes,

teve aspecto mais restrito e pontual, pois – embora tenha apoiado 121 empreendimentos até 05/1993 e gerado quase 32 mil empregos – foram beneficiados principalmente projetos de expansão da capacidade produtiva (62% do montante liberado), logo, promoveu-se poucas alterações espaciais das atividades produtivas (Vieira, 2008, p. 7-8).

Por outro lado, a primeira metade da década de 1990 também foi marcada pela privatização das mais importantes siderúrgicas do estado: USIMINAS⁷⁷, ACESITA⁷⁸ e AÇOMINAS⁷⁹. Estas eram controladas, primordialmente, pelo Governo Federal. Além disso, houve a venda da participação estatal no ramo de fertilizantes, destacando-se a Fosfértil e a Arafértil, que atuavam em Minas Gerais – sobretudo no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (Dulci, 2002a, p. 95).

Em 1993, foi criado o Proim (Programa de Indução à Modernização Industrial), que visava complementar o Pró-Indústria com uma atuação mais incisiva do Estado e apoiando setores considerados estratégicos, isto é, aqueles de maior complexidade tecnológica e com capacidade de integrar e diversificar a estrutura produtiva mineira. Contaria com recursos advindos do Pró-Indústria, assim como do Fundes (Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social, criado em 1983). Este seria gradualmente substituído pelo Fundo de Incentivo à Industrialização (Find) após o Plano Real e serviria de suporte financeiro para os dois programas anteriores (Vieira, 2008, p. 7-10).

Na segunda metade da década – à medida que se exacerbava a Guerra Fiscal para atração dos parques investimentos – os Programas foram sofrendo modificações. Por exemplo, Vieira (2008, p. 10-11) aponta como o Proim e o Pró-Indústria abandonaram gradativamente – a partir de 1996, sob o Governo de Eduardo Azeredo – o aspecto de orientação espacial dos investimentos⁸⁰, bem como a focalização prioritária dos setores beneficiados⁸¹. Ainda foi criado, no mesmo ano, o Fundiest

⁷⁷ Assim como também foi privatizada o ramo produtor de bens de capital da empresa. Uma curiosidade é que a USIMINAS foi a primeira empresa a ser privatizada no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, no dia 24 de Outubro de 1991. Atualmente controlada pelo Grupo Nipon, Grupo Ternium/Tenaris e Previdência Usiminas.

⁷⁸ Atualmente Aperam South America, que é o desmembramento do segmento de inox do grupo ArcelorMittal.

⁷⁹ Controlada pelo Grupo Gerdau.

⁸⁰ Por exemplo, através de exigências de contrapartidas financeiras menores, assim como redutores maiores de correção monetária para as empresas que se instalassem em regiões deprimidas (Vieira, 2008, p. 10).

⁸¹ Inclusão do setor agroindustrial como um dos beneficiados pelo Pró-Indústria (Vieira, 2008, p. 11).

(Fundo de Desenvolvimento de Indústrias Estratégicas), voltado para a atração de investimentos industriais estruturantes. Tal fundo serviria como fonte de apoio para trazer *especificamente* a montadora Mercedes-Benz para Juiz de Fora, pois, embora a partir do Fundiest tivessem sido criados dois Programas Estruturantes⁸², foi esta empresa que imediatamente se beneficiou fiscal e financeiramente como contrapartida de sua instalação (Vieira, 2008, p. 12-13).

As modificações no funcionamento dos Programas e dos Fundos de suporte financeiro ilustram a diversificação dos mecanismos de subsídios para atrair o capital privado no período, embebidos no acirramento da Guerra Fiscal e na crença na criação de condições guiadas estritamente pelos leilões de localização. Conforme destaca Vieira (2014, p. 166-167), os mecanismos foram ganhando maior seletividade para servirem de apoio às empresas específicas, além de preverem investimentos em infraestrutura e treinamento de mão-de-obra. Neste sentido, o mesmo autor aponta a maior concorrência entre as diferentes unidades federativas e o agravamento dos problemas de coordenação e intervenção inter e intrafederativa.

Vieira (2014, p. 171-175) destaca como as principais novidades, em Minas Gerais, na concessão dos incentivos (além da manutenção do apoio ao financiamento ao investimento fixo/capital de giro e a dispensa/redução de juros e da correção monetária) os seguintes instrumentos: o financiamento a projetos de reativação de unidades paralisadas ou subutilizadas; a criação de programas de incentivo direcionados a atividades e setores específicos; o financiamento para o desenvolvimento de mercado de novos produtos; o capital de giro necessário para as vendas no mercado doméstico das importações necessárias para fabricação desses mesmos produtos.

A partir de 1999 – tanto em função da nova conjuntura econômica, como conforme delineado no II PMDI – o Governo Estadual passou a rever os elementos e as prioridades das políticas de incentivo concedidas. Vieira (2008, p. 14-15) discute como o Find, Proim e Pró-Indústria restringiram as fontes de financiamento, principalmente as originadas de dotações orçamentárias. Já pelo lado do Fundiest e seus respectivos Programas, o período foi mais contraditório, uma vez que alguns sofreram com elevados cortes (vide o Proe-Agroindústria), e outros com estímulo via

⁸² Proe-Indústria e Pro-Estruturação (Vieira, 2008, p. 12).

aumento da flexibilidade de decisão e do porte/condições do empreendimento (como o caso do Proe-Indústria). Globalmente, Vieira (2008, p. 20) demonstra que, embora os financiamentos do Find e Fundiest e de seus respectivos Programas não iguallassem o montante de 1998 (R\$ 668 milhões⁸³), os desembolsos foram crescentes entre 1999 e 2002 (de R\$ 436 milhões para R\$ 606 milhões⁸⁴).

Do ponto de vista da FBKF/PIB, a média entre 1991 e 1999 foi de 19,7%, destacando-se uma queda contínua da participação do Setor Público dentro da FBKF de 15,9% para 11,1%⁸⁵ entre os mesmos anos (PMDI, 1999, p. 137-138). Ilustra-se, desta maneira, a redução da atividade diretiva do estado via investimento, principalmente após 1996. Restava, dessarte, a centralidade do investimento privado como vetor de transformações espaciais, fator que, no limite, apenas reforçou a alocação das inversões nas regiões mais dinâmicas de Minas Gerais.

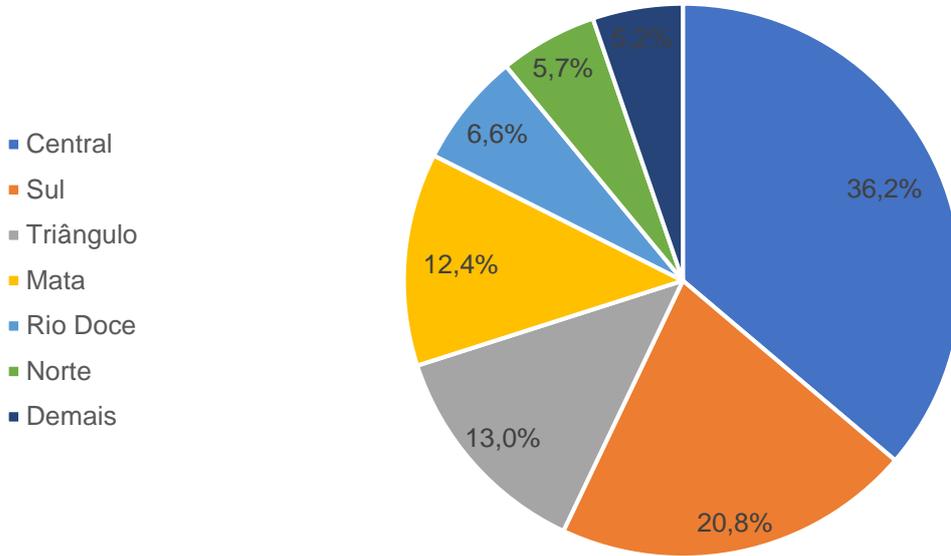
Os gráficos 1 e 2, abaixo, representam os investimentos decididos conforme Regiões de Planejamento (divisão de 1992, ver Figura 16 do Anexo). Eles ilustram a seletividade dos investimentos na década de 1990. Alguns pontos que devem ser ressaltados são: a RMBH, sozinha, atraiu 22,6%, estando à frente de todas as demais; a participação da Zona da Mata foi, sobretudo, determinada pela instalação da planta da Mercedes-Benz; no Rio Doce, as inversões foram determinadas pelas grandes siderúrgicas do Vale do Aço, como demonstra o Gráfico 3; já as situações do Sul de Minas e do Triângulo Mineiro ilustram o caso de investimentos mais dispersos espacialmente, estando relacionados, segundo Ferreira (1996, p. 29-36), à polarização exercida por São Paulo. O Sul persistindo como alternativa locacional a investimentos ligados a indústria eletroeletrônica, de material de transporte e mecânica, além da característica de maior número de projetos decididos (como no Gráfico 3) – o que demonstra maior diversidade de ramos –, e o Triângulo com atividades agroindustriais, indústria química e redes atacadistas.

⁸³ Em R\$ de 2006, conforme Tabela 2 de Vieira (2008, p. 20).

⁸⁴ Vide nota anterior.

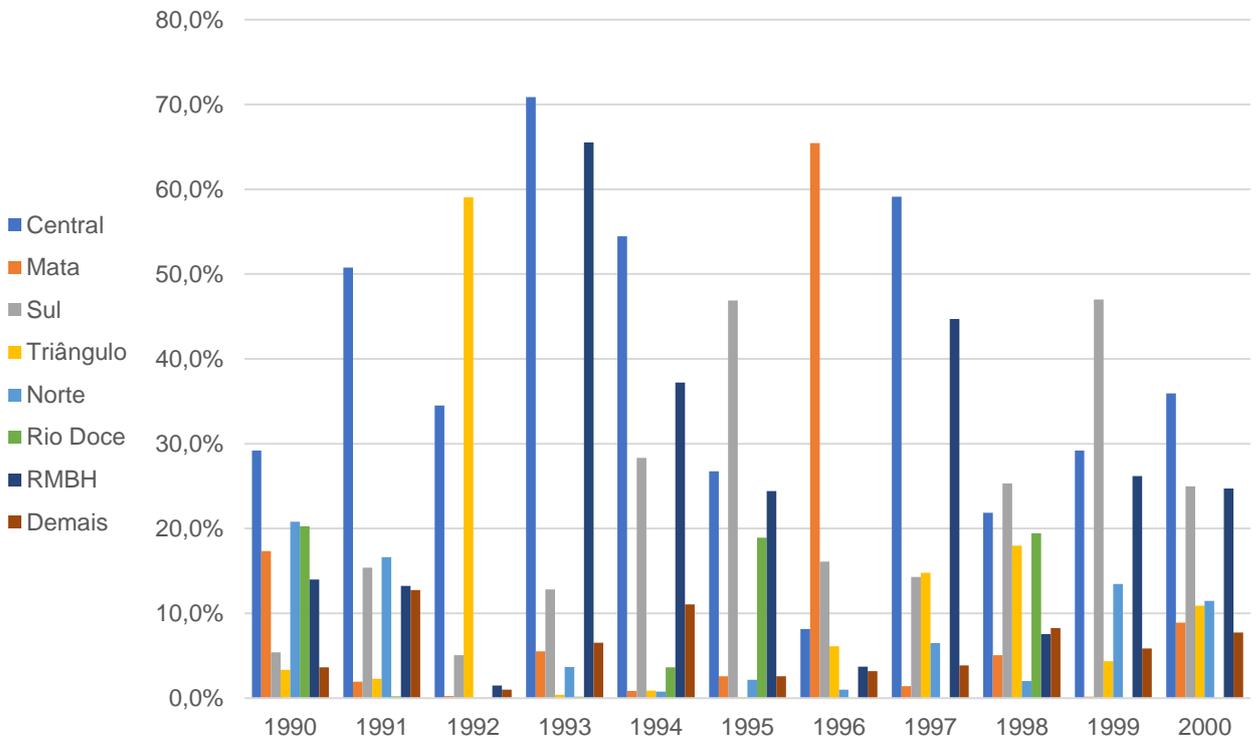
⁸⁵ Após breve aumento de participação do Setor Público para 18,8%, em 1992, o valor foi se reduzindo gradativamente até manter-se por volta dos 11,1%, a partir de 1997.

Gráfico 1 – Participação das Regiões de Planejamento nos investimentos decididos para Minas Gerais (1990-2000)



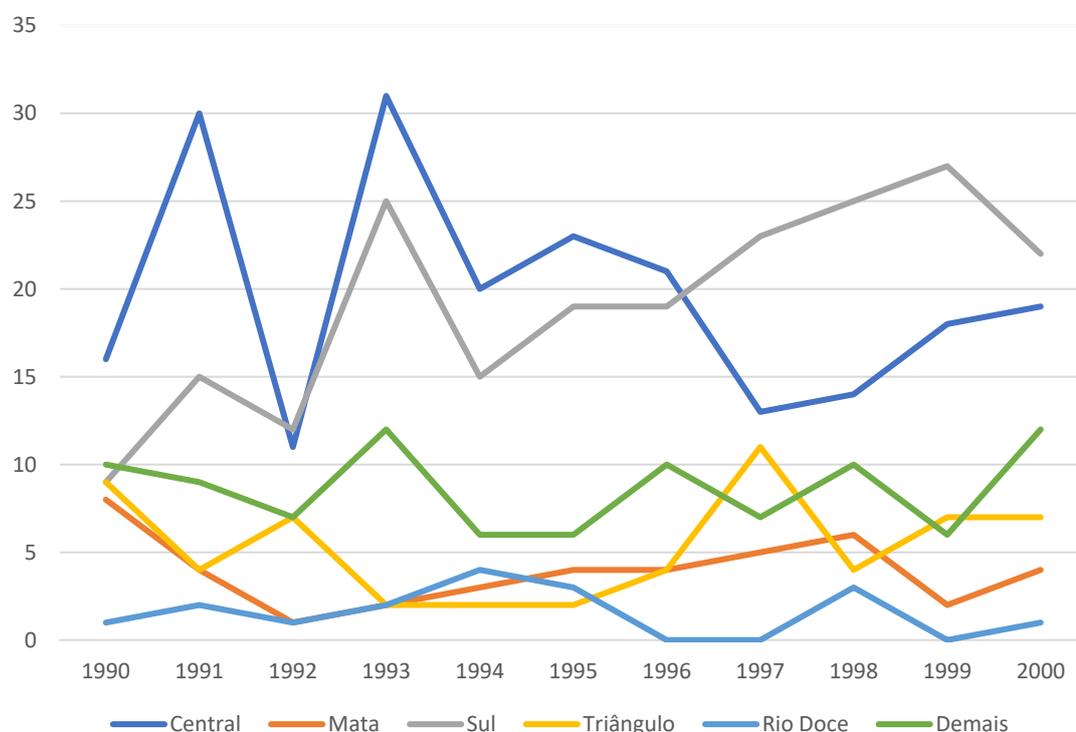
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Anuário Estatístico de Minas Gerais 2000/2001 (p. 259).

Gráfico 2 – Participação anual das Regiões de Planejamento + RMBH nos investimentos decididos para Minas Gerais (1990-2000)



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Anuário Estatístico de Minas Gerais 2000/2001 (p. 259).

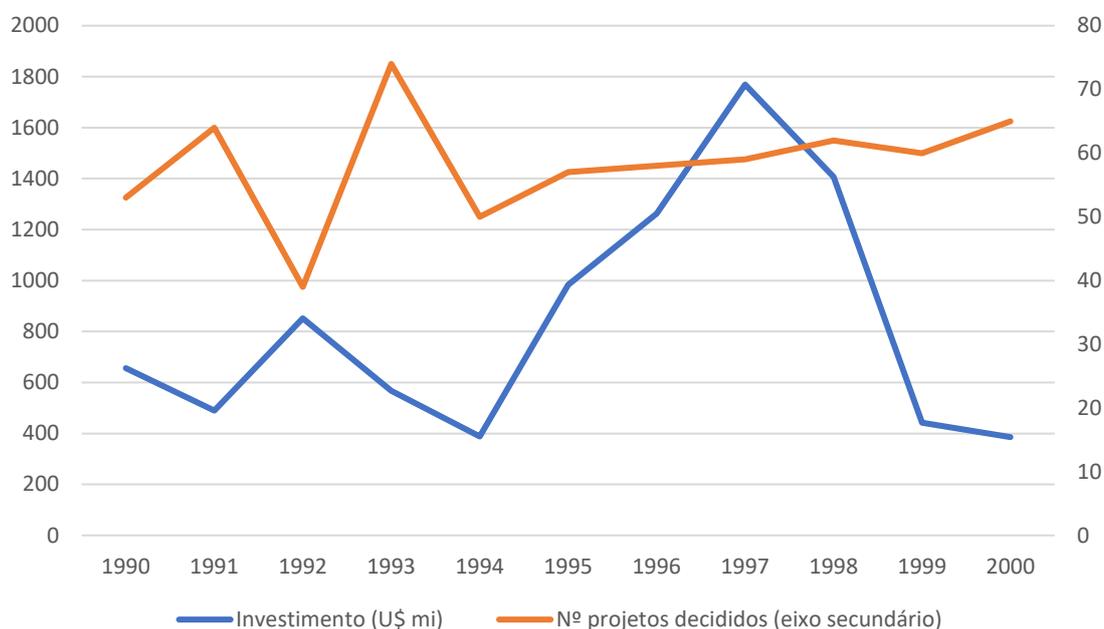
Gráfico 3 – Número de Projetos decididos, por ano, conforme Região de Planejamento (1990-2000)



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Anuário Estatístico de Minas Gerais 2000/2001 (p. 259).

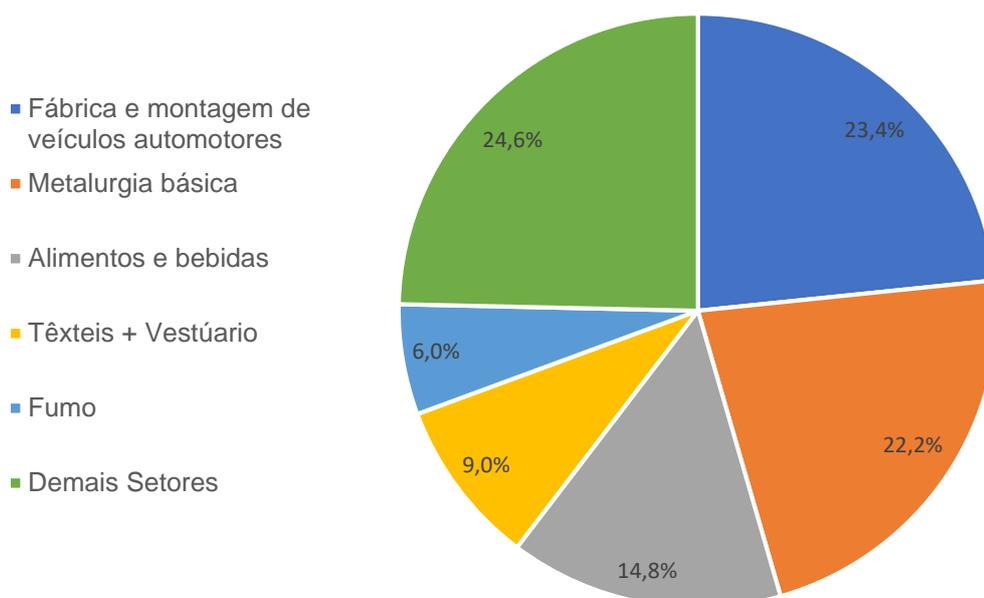
O Gráfico 4 representa o agregado estadual e explicita a elevação dos investimentos a partir da estabilização em 1994, cujo auge foi 1997, decaindo novamente desde esse ano, embora persistisse um modesto crescimento do total de projetos decididos. Já no Gráfico 5 – dados extraídos de Vieira (2006, p. 150-151) – que aponta os principais setores receptores de investimentos, salta aos olhos o peso dos investimentos nos setores consolidados da economia mineira. Destarte, é importante ressaltar que, entre 1990 e 2002, 94% dos investimentos aportados em Minas Gerais destinaram-se à Indústria de Transformação e 5,2% à Indústria Extrativa.

Gráfico 4 – Investimentos e Número de Projetos decididos, por ano, em Minas Gerais (1990-2000)



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Anuário Estatístico de Minas Gerais 2000/2001 (p. 259).

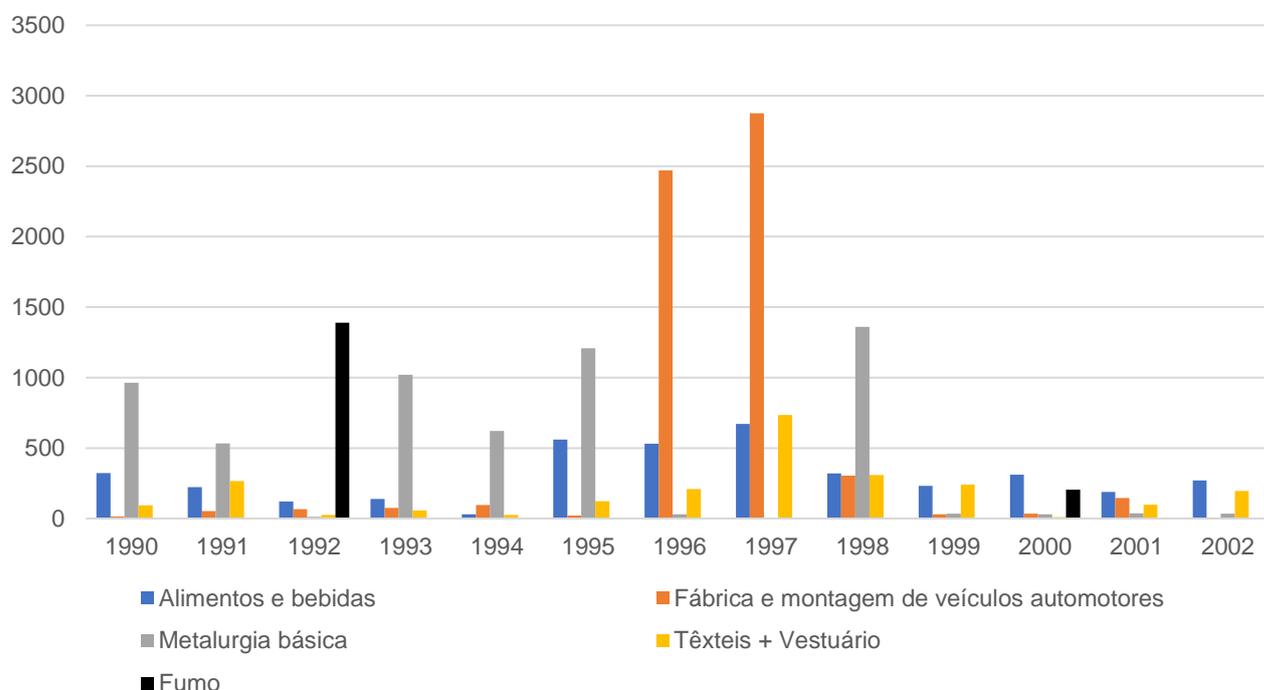
Gráfico 5 – Distribuição Setorial dos Investimentos na Indústria de Transformação em MG (1990-2002)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do INDI apud Vieira (2006, p. 150-151).

A partir da divisão proposta por Cano (2007, p. 254-259) dos grupos dos gêneros e setores da Indústria de Transformação, dentro dos Demais Setores (24,6%) a participação se repartiu entre Demais Bens Intermediários⁸⁶ (17,6%) (BI), Demais Bens de Consumo Não Duráveis⁸⁷ (1,5%) (BCND) e Bens de Consumo Duráveis e Bens de Capital⁸⁸ (5,5%) (BCD + BK). A distribuição setorial dos investimentos entre 1990 e 2002, tanto das principais atividades quanto dos Demais Setores, estão dispostas nos Gráficos 6 e 7.

Gráfico 6 – Distribuição dos investimentos dos cinco principais setores (mi R\$ de 2004)



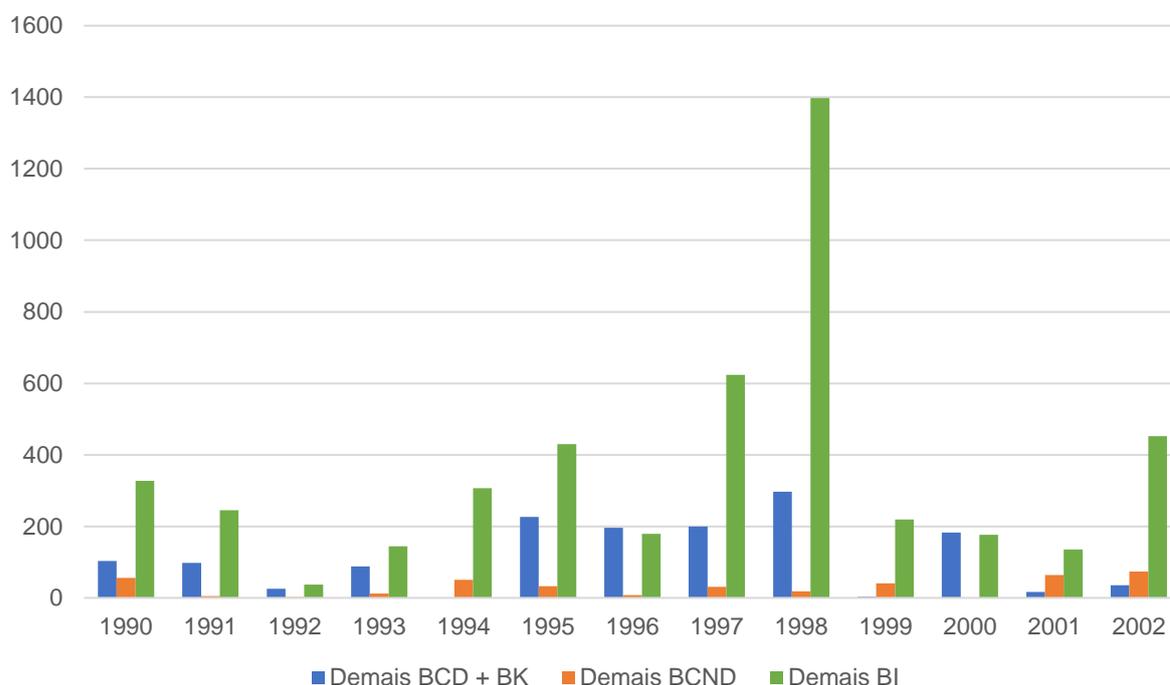
Fonte: elaboração própria, a partir de dados do INDI apud Vieira (2006, p. 150-151).

⁸⁶ Sendo eles, para Minas Gerais, em ordem decrescente de inversões: Produtos de Minerais Não Metálicos; Fabricação de Produtos de Metal; Fabricação de Produtos de Madeira; Químicos; Fabricação de Papel e Celulose; Fabricação de Borracha e Plástico; Fabricação de coque, refino de petróleo, combustíveis nucleares e álcool; e Reciclagem.

⁸⁷ Sendo eles, para Minas Gerais, em ordem decrescente de inversões: Mobiliário; Artefatos em Couro; e Edição, Impressão e Reprodução de Gravações.

⁸⁸ Sendo eles, para Minas Gerais, em ordem decrescente de inversões: Matérias Elétricas; Máquinas e equipamentos; Material eletrônico e aparelhos e equipamentos de comunicação; e Máquinas para escritório e equipamento de informática.

Gráfico 7 – Distribuição dos investimentos dos Demais Setores, segundo os Grandes Grupos da Indústria de Transformação (mi R\$ de 2004)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do INDI apud Vieira (2006, p. 150-151).

Ao fim do período, os maiores empreendimentos que aportaram em Minas Gerais foram a fábrica da Mercedes-Benz e da Fiat-Iveco (Sete Lagoas). A primeira, inicialmente voltada para a produção de veículos de luxo, ao longo do tempo, seguiria o destino da segunda, voltando sua produção para a fabricação de caminhões.

Todavia, um dos setores mais afetados pela Guerra Fiscal foi o agroindustrial, pois grandes empresas (como a Nestlé, Itambé e Cotochés) preferiram construir suas novas plantas em Goiás, enquanto outras (como a Perdigão) desistiram de instalar fábricas no estado. O setor de carnes e couros também foi fortemente afetado com o fechamento de 65% dos abatedouros mineiros e 17 frigoríficos⁸⁹. A pressão da deslocalização por parte das empresas destes segmentos conseguiu, a partir de 2000, a redução da alíquota de ICMS para os produtos bovinos, suínos e avícolas. Ilustra, portanto, a perda e a subjugação que os entes federativos crescentemente passaram a sofrer frente aos capitais privados (Dulci, 2002b, p. 103-104).

Do ponto de vista regional, Minas Gerais tem ligeira queda de sua participação no PIB nacional de 9,6% para 9,5% entre 1989 e 2002. Desagregando-o, assiste-se

⁸⁹ Enquanto, por exemplo, foram abertos 11 em São Paulo e 6 em Goiás (Dulci, 2002b, p. 103).

no período uma queda da participação mineira no setor Agropecuário de 14,9% para 13,2%, assim como na Indústria Extrativa Mineral de 19,9% para 15,2%. Já o setor terciário se elevou de 7,6% para 8,1%. O mesmo ocorreu na Indústria de Transformação, em VTI, cuja participação se amplia de 8,2% para 8,9%⁹⁰. Esses números explicitam os movimentos espaciais tendenciais delineados anteriormente: o avanço da fronteira agrícola e mineral rumo ao Norte, Centro-Oeste, logo, com a redução da participação relativa mineira nestes segmentos e a permanência de fatores atrativos na região Sudeste – como oferta de infraestrutura, mercados de trabalho, consumo, etc. – pois a participação de Minas Gerais no VTI elevou-se durante a década de 1990.

Entretanto, encoberto pelos agregados nacionais, o movimento interno da estrutura produtiva de Minas Gerais já passava a esboçar alguns efeitos regressivos que se agudizariam ao longo do decênio seguinte. Ao se observar a composição do VTI agregado de Minas Gerais, é possível observar que, após tendência de queda da participação da Indústria Extrativa Mineral entre 1970 (11,1%) e 1994 (4,8%), a mesma volta a crescer a partir de então, para atingir, em 2002, uma participação de 14,5%⁹¹. Alguns fatores corroboram para o aumento do peso deste segmento, notadamente a progressiva expansão da demanda e, posteriormente, dos preços internacionais, sobretudo do minério de ferro⁹². No bojo desse processo é importante salientar a privatização da Vale do Rio Doce⁹³ em 1997.

No mesmo sentido, o setor de Bens de Consumo Não-Duráveis, após a segunda metade dos anos 1990, perdeu participação no VTI estadual, conseqüentemente, a participação nacional de Minas Gerais neste grupo diminuiu de 7,9% (1996) para 7,6% (2003). Por outro lado, os Bens Intermediários mantêm a sua relevância na estrutura produtiva mineira⁹⁴ e, principalmente depois da desvalorização

⁹⁰ Todos os dados do ano 2002 são das Contas Regionais do IBGE, exceto os dados da Indústria de Transformação-VTI que são da PIA-Empresas.

⁹¹ Tabela 2221 da PIA Empresas-IBGE para os anos de 1970 e 1994 e Tabela 1987 da PIA Empresas-IBGE para 2002.

⁹² A venda externa de minério de ferro pelas principais empresas – Vale, MBR, Ferteco, Samitri e Samarco – cresce de 106.648 mil toneladas para 121.005 mil toneladas, em 1997, e reduzindo-se para 111.485 toneladas, em 2000 (Anuário Estatístico de Minas Gerais 2000/2001, 2002, p. 235). O preço sobe levemente de U\$ 24, em 12/1988, para U\$ 32, em 01/2003, conforme dados do Banco Mundial: <https://goo.gl/2uyvXC>.

⁹³ Tornando-se apenas Vale S/A.

⁹⁴ Ilustra bem o ramo metalúrgico que participava, em 1990, com 29,9% do VTI. Este se reduz progressivamente até 1998, quando atinge o nadir de 21,7%, a partir de então volta a crescer para, em 2002, participar com 27% do VTI estadual mineiro.

cambial, voltam a aumentar sua participação nacional 10% (1996) para 11,1% (2003). O mesmo se deu com o setor de Bens de Consumo Duráveis e Bens de Capital, principalmente com a instalação das montadoras citadas anteriormente e o sucesso crescente da política de mineirização dos fornecedores de autopeças para a FIAT. O resultado foi a elevação da participação interna do setor de Material de Transporte de 5,6% (1989) para 10,6% (2002). Deste modo, a parcela mineira no grupo de Bens de Consumo Duráveis e Bens de Capital aumentou sua participação nacional de 8,4% (1996) para 8,9% (2003) (Cano, 2007, p. 176). Especialmente, os principais centros industriais – aqueles com participação no VAB acima de 1% - podem ser visualizados na Figura 6.

São um total de 23 municípios, cuja participação corresponde à 63,3% do VAB estadual. Os dez principais centros industriais detinham 46,4% do VAB do estado e eram em ordem decrescente de relevância: 1) Belo Horizonte (12,5%); 2) Betim (6,9%); 3) Contagem (6,2%); 4) Ipatinga (5,1%); 5) Uberlândia (4%); 6) Uberaba (2,9%); 7) Juiz de Fora (2,6%); 8) Timóteo (2,2%); 9) Itabira (2,1%); 10) Poços de Caldas (1,8%).

Figura 6 – Cidades com participação acima de 1% do VAB industrial (2002)



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do PIB Municipal-Valor Adicionado Bruto da Fundação João Pinheiro.

Pelo aspecto regional, Fernandes e Nogueira Jr. (2004, p. 9-10) apontam uma pequena desconcentração na composição do produto industrial entre as Regiões de Planejamento de Minas Gerais (divisão de 1992) entre 1995 e 2000. Estavam a favor, principalmente, do Sul de Minas (10,8% para 12,9%) e do Triângulo Mineiro (6,9% para 7,5%) e contra a região Central (51,5% para 45,7%) e a Zona da Mata (6,8% para 6%), além da redução do nível de crescimento do Rio Doce (10,8% para 11%). Tais dados corroboram o que Figueiredo e Diniz (2000, p. 63-65) apontaram para o período entre 1970 e 1994: entre as microrregiões com taxas de crescimento mais dinâmicas, a maioria estava, exatamente, no Sul de Minas e no Triângulo Mineiro – além da RMBH. Contudo, as microrregiões em depressão e/ou estagnadas, na maior parte, se encontravam na Zona da Mata. Em outras palavras, houve uma desconcentração industrial que favoreceu as regiões igualmente mais desenvolvidas do estado durante a década, isto é, o Sul de Minas e o Triângulo Mineiro, em detrimento da região Central e, sobretudo, da Zona da Mata; mas o fez explorando as complementariedades da divisão inter-regional do trabalho, principalmente aquela irradiada, imediatamente, de São Paulo.

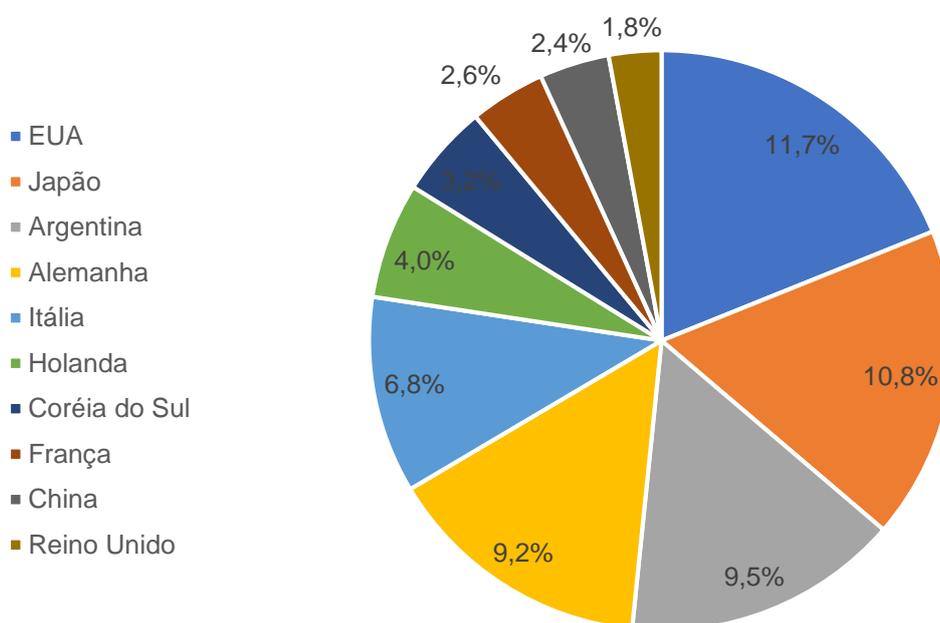
Já a dimensão da inserção externa da economia mineira, observa-se, assim como foi na economia brasileira, que houve uma intensidade maior do crescimento das importações do que das exportações, 16% a.a. e 3,5% a.a. respectivamente. Entretanto, diferentemente do Brasil, Minas Gerais permaneceu com a geração de superávits comerciais entre 1995 e 2000, principalmente em função do crescimento das exportações de produtos primários. Além disso, conservou-se como a segunda unidade federativa mais exportadora do país, com uma média de participação de 14%, com exceção dos anos 2001 e 2002, quando foi ultrapassada pelo Rio Grande do Sul.

A pauta exportadora pouco se alterou entre 1992 e 2002. Permaneceram como os principais grupos de produtos: os Metalúrgicos (queda de 40,5% para 25,3%), os Minérios e Produtos Mineraiis (elevação de 25,4% para 27%), o Café (crescimento de 5% para 13%) e os Veículos e Material de Transporte (redução de 14,5% para 5,1%). Em conjunto, somavam 85,4% e passaram para 70,7%. Todavia, cresceu a participação dos produtos básicos na pauta exportadora de 32,4% para 43,7%. Não obstante, determinados grupos de produtos mais complexos aumentaram sua participação: Equipamentos Mecânicos-Material Elétrico (4% para 4,9%) e Químicos

(2,3% para 3,5%). Além de outros que tornaram-se mais importantes: Pedras e Metais Preciosos (0,4% para 3,6%), Alimentos-Bebidas-Fumo (0,75% para 3%), Carnes (0,3% para 1,6%) e Papel e Celulose (2,6% para 4%).

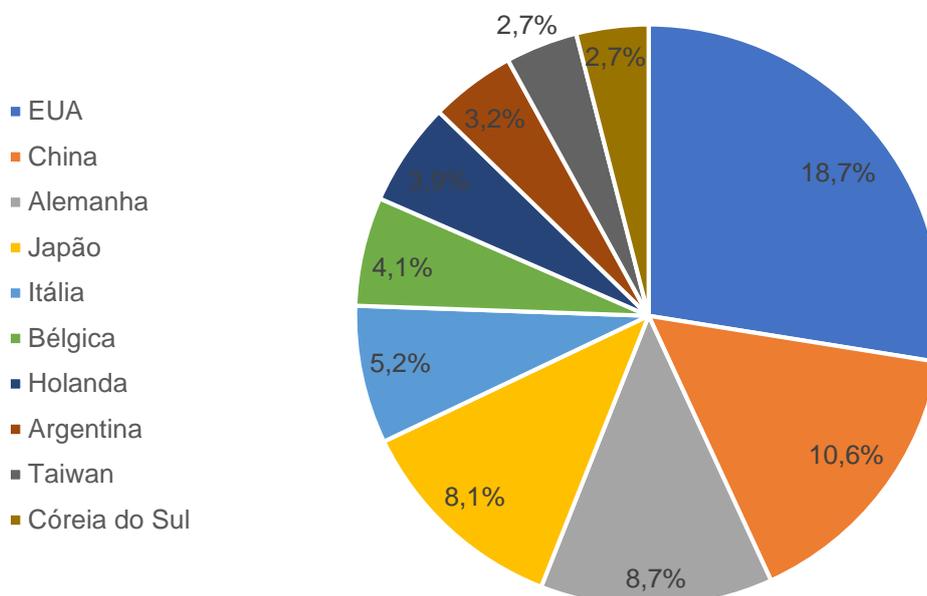
O destino das exportações mineiras também se alteraria gradativamente com o retorno do crescente peso das exportações de produtos primários, pois, em 1992, os dez principais destinos correspondiam à 62% das exportações mineiras. Já, em 2002, os dez principais destinos aumentaram sua concentração para 67,9%. Destaque para a China, que eleva sua fatia de 2,3%, nono lugar, para 10,6%, tornando-se o segundo principal destino das exportações mineiras e auxiliando, também, na suplantação da Europa pelo continente asiático como direção dominante dos fluxos comerciais mineiros em 2002, conforme pode ser visualizado no Gráfico 8 e 9:

Gráfico 8 – Participação dos 10 principais destinos das exportações mineiras em 1992



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da SECEX.

Gráfico 9 – Participação dos 10 principais destinos das exportações mineiras em 2002



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da SECEX.

Nessa década também se alterou o *ranking* das principais empresas exportadoras. Em 1993, 15 empresas concentravam 63,2% das exportações, todas relacionadas com a mineração, metalurgia, café e material de transporte. As cinco principais empresas foram: 1) Fiat (13%); 2) Usiminas (8,8%); 3) MBR-Mineração (8,4%); 4) Cia. Vale do Rio Doce (7%); 5) Açominas (5,9%) – totalizando 43,1% do exportado pelo estado. Em 2002, as 15 principais empresas exportadoras reduziram sua fatia para 54,3% das exportações, e dentre as cinco principais, embora também diminuíssem sua participação para 30,4%, assumiram a liderança empresas exportadoras de *commodities*: 1) Vale S/A (9,6%); 2) MBR-Minerações (7,3%); 3) Samarco Mineração (5,6%); 4) Cenibra (5,1%); 5) Fiat (3,9%).

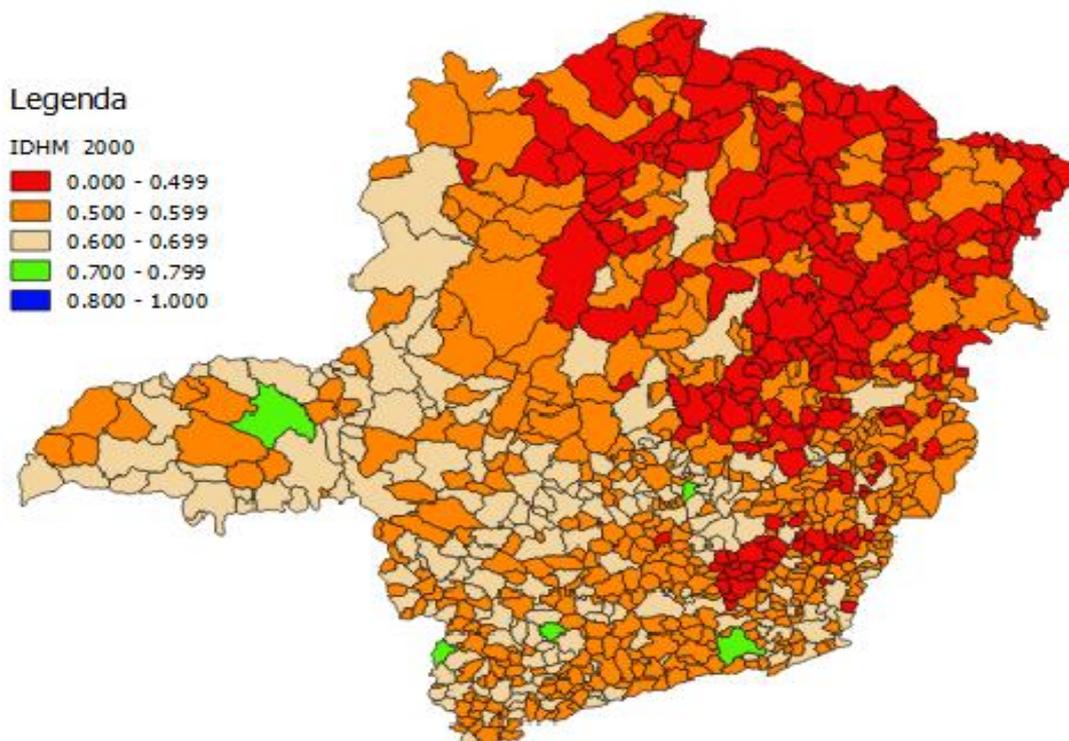
Desta maneira, pode-se dizer que, não obstante a pauta de exportações tenha se diversificado, ela o fez num sentido regressivo, pois cresceu a participação dos produtos básicos vis-à-vis dos produtos semimanufaturados e manufaturados. Além disso, dentro destes, aumentou a participação de setores agroindustriais como de alimentos, carnes e bebidas. A razão da queda, principalmente no grupo de produtos ligados à metalurgia, tem relação com o diferencial das taxas de crescimento da

exportação entre os produtos básicos e manufaturados⁹⁵, com o processo de abertura comercial e, notadamente, com o câmbio sobrevalorizado que impactava na competitividade externa de diversos setores industriais. Ademais, a elevação da exportação de minérios e produtos minerais estava relacionada com o crescente peso da China no comércio internacional enquanto grande demandante de produtos primários – sobretudo no caso de Minas Gerais, do minério de ferro – e, também, com o aumento da exportação competitiva de seus produtos industrializados no mercado mundial, resultando, na década seguinte, numa profunda reorganização da divisão internacional do trabalho.

Em resumo, a década de 1990, do ponto de vista regional, seguiu as tendências, por um lado, da existência de áreas preferenciais de localização dos investimentos e, por outro, grandes porções – sobretudo ao Leste e na Zona da Mata – do estado excluídas das possibilidades de atração de atividades produtivas. Ao mesmo tempo, se repetiu a dinâmica nacional da existência de ilhas de produtividade ao lado de áreas de reduzido dinamismo, como por exemplo as microrregiões (ver Figura 18 do Anexo) de Montes Claros, Juiz de Fora e Belo Horizonte (grosso modo a RMBH). Uma síntese das disparidades regionais e, dentro delas, entre os municípios, pode ser vista na figura abaixo:

⁹⁵ Tomando índice de exportações como 1990=100, os produtos básicos chegam, em 2000, à 174, sendo que, em 1998, alcançaram 210. Enquanto os semimanufaturados à 125 e os manufaturados à 134, sendo que os primeiros se mantiveram por volta de 110 entre 1995-1999. Já os produtos manufaturados, por um lado, se arrefecem o crescimento de Material de Transporte e, por outro, acelera-se os produtos Metalúrgicos, fazendo com que a índice diminua entre 1993-1996, aumenta no biênio 1997-1998, reduza-se novamente, 1999, para voltar a crescer em 2000, sobretudo no segundo grupo de produtos. A dinâmica das exportações de produtos manufaturados está fortemente ligada à dinâmica de desvalorização e valorização do real frente ao dólar que marcam a década de 1990 (BDMG, 2002, p. 111).

Figura 7 – IDHM em Minas Gerais (2000)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento do PNUD e da Fundação João Pinheiro.

A figura acima ilustra as desigualdades regionais mineiras. Embora tenha havido melhoras no IDHM⁹⁶, permaneceu a existência de espaços e populações interdidas de melhoras substanciais das suas condições de vida. Havia apenas quatro municípios com índice considerado alto, isto é, acima de 0,700: Belo Horizonte, Poços de Caldas, Juiz de Fora, Uberlândia e Varginha. Todos com proximidade à municípios com baixos IDHM, demonstrando os limites e as tendências das escolhas liberais na política econômica e da ausência de coordenação e intervenção nas relações interfederativas. Em outras palavras, fica evidente o caráter espacialmente desigual do desenvolvimento capitalista – sendo, inclusive, aprofundado caso não haja intervenção estatal – porque foi notável a evolução⁹⁷ do IDHM entre o Sul de

⁹⁶ Cabe destacar, conforme Arretche (2012, p. 183-202), a importância do início do desenho das políticas nacionais de redução de desigualdades, principalmente a partir do FUNDEF e da implementação do SUS, na segunda metade dos anos 1990, o que auxiliava na convergência das políticas públicas nas áreas da educação e da saúde.

⁹⁷ Vide a Figura 7 deste trabalho com IDHM de 1991.

Minas, o Triângulo Mineiro, o Alto Paranaíba e porções da região Central vis-à-vis o restante do estado. Como síntese, pela ótica estadual, o IDHM de Minas Gerais, depois de uma década, deixa de ser muito baixo (0,478) e passa a ser médio (0,624), mas permanece o pior entre os estados do Sudeste e Sul do Brasil.

Do ponto de vista demográfico, diminuiu a taxa de crescimento populacional anual da década anterior – de 1,49% a.a. para 1,44% a.a. – aumentando os habitantes de 15,7 milhões para 17,8 milhões. A população urbana passou a perfazer 82% do total ante 75%, mantendo o ritmo de crescimento urbano anual da década anterior (2,5% a.a.). Elevou-se a participação dos municípios médios (com população entre 50 mil e 500 mil) no total da população urbana de 39,1% para 41,9%; aqueles acima de 500 mil aumentaram de 17,1% para 18,9% do total populacional citadino estadual. Uma novidade foi a redução ainda maior na expulsão de população que, entre 1991 e 1998, teve um saldo negativo de apenas 7.506 pessoas. Destacando-se que no quinquênio entre 1993 e 1998, pela primeira vez no século XX, houve maior número de imigrações do que emigrações – um balanço positivo de 16.393 pessoas –, sendo as migrações de retorno a principal causa responsável (Brito e Horta, 2002, p. 3-14).

Nesse sentido, a consolidação produtiva de alguns espaços regionais, destacadamente nos municípios com elevado dinamismo econômico, impactou, igualmente, na dinâmica demográfica da década de 1990. Por exemplo, o Sul de Minas aumentou – pela primeira vez na centúria – sua participação na população total mineira de 13,22% para 13,33%, consolidando, gradativamente, a capacidade de reter e atrair população, cabendo salientar os municípios de São Sebastião do Paraíso, Poços de Caldas e Pouso Alegre (Augusto, Brito e Barbieri, 2009, p. 30-32). O Triângulo Mineiro seguiu aumentando sua parcela populacional de 6,87% para 7,15%, assim como a região Central de 33,4% para 35,1%, mantendo-se como a de maior vigor na atração populacional. A RMBH foi principal responsável pelo aumento desta, pois sua parcela estadual elevou-se 22,3% para 24,3%, sobressaindo-se os municípios de Betim (170 mil para 306 mil), Ibirité (78 mil para 133 mil) e Ribeirão das Neves (143 mil para 246 mil). Além das últimas três regiões, o Alto Paranaíba e o Centro Oeste também aumentam ligeiramente suas respectivas participações no total estadual, que somadas passam de 8,7% para 8,8% (Brito e Horta, 2002, p. 14).

Já as regiões Norte e Noroeste, apesar de reduzirem sua parcela no agregado (10,5% para 10,2%), seguem aumentando suas participações na população urbana

estadual (juntas de 7,9% para 8,3%). Por fim, o “Corredor Leste” do estado (Mata, Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce) seguiram como regiões expulsoras de população e reduziram sua participação na população total (conjuntamente de 26,7% para 25,4%) e urbana (juntas de 23,3% para 22,4%) (Brito e Horta, 2002, p. 14). Cabe enfatizar que a expansão do fenômeno das migrações de menor distância na década de noventa implicou aumento das trocas intraestaduais, logo, da capacidade de retenção populacional, embora tenha agravado ainda mais as desigualdades regionais estaduais (Augusto, Brito e Barbieri, 2008, p. 77-79; Brito, 2000).

Como balanço do período entre o final dos anos 1980 até 2002, pode-se dizer que, em Minas Gerais, por detrás da aparência das continuidades – a importância do setor de bens intermediários na estrutura produtiva estadual, o reforço das principais regiões de atração de investimento, a manutenção da participação estadual no PIB nacional e nas exportações nacionais, a persistência das desigualdades regionais – ocorriam transformações profundas relacionadas à reestruturação e redesenho do Estado, da estrutura produtiva, da nova (velha) inserção externa das exportações, dos movimentos populacionais internos, do predomínio das decisões privadas de mercado. Estas foram reforçadas na década de 2000, mesmo que, ao contrário de antes, na *aparência* se manifestassem aspectos mais virtuosos e transformadores oriundos principalmente da escala nacional.

4 DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO ESTADUAL MINEIRO NO PERÍODO RECENTE (2003 – 2015)

O presente capítulo está dividido em três seções. Na primeira se discute as mudanças e as continuidades no contexto nacional e internacional. Estas abrem espaço para avançar na tentativa de aclimação ativa aos novos imperativos do papel do Estado e do planejamento em Minas Gerais que são discutidos na segunda seção. Finalmente, a última seção discute os impactos das escolhas e as condicionantes que determinaram o movimento da economia em Minas Gerais nos anos recentes, assim como os limites das iniciativas por parte do Governo Estadual e a complexidade das desigualdades regionais estaduais.

4.1 Transformações nas escalas Internacional e Nacional (2003 – 2015)

A década de 2000 foi marcada pelos ventos favoráveis vindos da economia mundial, notadamente a aceleração do crescimento global, puxado principalmente pela China, e a elevação da liquidez internacional, em função da lassidão das políticas fiscal e monetária adotadas pelos EUA desde 2001. Este cenário perdurou até pelo menos 2007 e facilitou o próprio funcionamento do tripé macroeconômico iniciado em 1999: as metas de superávit primário, as metas de inflação e o câmbio flutuante (Oliveira, 2012, p. 269-272).

Luiz Inácio Lula da Silva lançou sua candidatura em 2002 pelo Partido dos Trabalhadores, sinalizando através da *Carta ao Povo Brasileiro* o respeito às regras macroeconômicas vigentes, aos contratos firmados pelo Brasil e à quitação da dívida interna e externa. Para tanto, antes mesmo da eleição, apoiou a renovação e prorrogação do acordo com FMI. Desta maneira, com a sua vitória eleitoral, as mudanças na política econômica teriam que ser, ao menos temporariamente, postergadas.

A desvalorização cambial, entre 2002 e 2003, causou breve turbulência na economia nacional⁹⁸ e reforçou a necessidade de avançar em diversas reformas estruturais⁹⁹. Estes fatores motivaram o aumento da agressividade no manejo de

⁹⁸ A economia brasileira cresceu apenas 1,1% em 2003 (Oliveira, 2012, p. 11).

⁹⁹ Por exemplo, a mudança nos regimes previdenciários do setor público, a Lei de Falências, alterações no regime geral de previdências, alterações no sistema tributário (Oliveira, 2012, p. 274-279).

instrumentos da gestão macroeconômica¹⁰⁰ com o objetivo de sinalizar ao Mercado as intenções do Governo recém-empossado. Tão logo estas medidas foram implementadas e avançaram nas reformas prometidas, expandiu-se, crescentemente, a atração de capitais externos ao país e, conseqüentemente, houve a elevação das reservas internacionais e a valorização do câmbio (Oliveira, 2012, p. 274-279).

A gestão ortodoxa da política macroeconômica manteve-se praticamente inalterada durante o primeiro mandato do Governo Lula. Tal receituário refletiu-se na sobrevalorização cambial e em elevadas taxas de juros reais, assim como na redução da inflação, no aumento das reservas internacionais, na redução da dívida líquida do setor público em proporção ao PIB e, por fim, na quitação da dívida junto ao FMI. O conjunto destes elementos proporcionaram progressivamente maior estabilidade e ampliação do raio de manobra do Governo Federal, possibilitando a este colocar em primeiro plano o combate às desigualdades sociais (Oliveira, 2012, p. 274-285).

Entretanto, neste primeiro momento, para a consecução do equilíbrio e a manutenção da política econômica, foi necessário o comprometimento dos investimentos públicos que, durante o primeiro mandato, permaneceram em níveis baixos tanto para o Setor Público (uma média de participação de 2,5% do PIB) quanto para o Governo Central (0,3% do PIB). Esta dinâmica impactou na taxa de investimento média do período da economia brasileira, que foi de 17,3% do PIB (Orair, 2016, p. 16). Para compensar o baixo nível dos investimentos públicos, foram regulamentadas as Parcerias Público-Privadas (PPPs) em 2004, e os Projetos Pilotos de Investimento (PPIs) em 2005. Todavia, tais medidas foram incapazes de prover a devida infraestrutura física e social necessária para engendrar um dinamismo ao investimento privado e possibilitar um crescimento sem riscos de apagões setoriais. Nesse sentido, se fez necessário, à medida que a demanda se aquecia, o manejo da taxa SELIC para manter a inflação próxima às metas estipuladas, o que constrangia, mais uma vez, a elevação do nível de investimentos da economia brasileira (Oliveira, 2012, p. 294-298).

No entanto, concomitante à gestão ortodoxa da política macroeconômica, o Governo Lula avançou na ampliação das políticas sociais ao criar o Bolsa Família em 2003. Além disso, regulamentou o crédito consignado no mesmo ano. Esta medida

¹⁰⁰ Por exemplo, a elevação do superávit primário previsto para o ano, a elevação da SELIC (Oliveira, 2012, p. 274).

viabilizou a ampliação da oportunidade de acesso ao consumo de uma parcela crescente das famílias brasileiras. Já no plano externo, a desvalorização cambial – que vinha desde segundo mandato do FHC – auxiliou na expansão das exportações e puxou o crescimento do PIB, o que, gradativamente, estimulou a elevação dos investimentos ligados aos setores exportadores. Este, conjuntamente com as medidas anteriores (a facilitação/ampliação de acesso ao crédito e o programa Bolsa Família), deslocou progressivamente o dinamismo da economia brasileira do setor externo para o mercado interno, tendo o consumo das famílias, a partir de 2004, se tornado o principal contribuidor para crescimento do país (Singer, p. 2012, p. 140-147).

Nesse sentido, esboçou-se, no primeiro mandato, ainda que de forma subordinada, uma novidade: o crescimento esteve cada vez mais voltado para a inclusão e a justiça social, pois tais medidas beneficiavam – ao passo que proporcionavam uma renda mínima, que para seu recebimento estabeleciam condicionalidades no tocante a cuidados à saúde e educação básica – uma larga parcela da população brasileira de baixíssima renda que esteve à margem dos ciclos anteriores. Esta massa da população também tinha uma espacialidade fortemente demarcada, sobretudo no Norte e Nordeste. Objetivamente, foram essas frações que passaram a dar apoio ao projeto lulista, bem como eram o principal alvo das políticas sociais que seriam largamente implementadas no segundo mandato (Singer, 2012, p. 143-148).

Desta forma, o primeiro mandato de Lula (2003-2006) logrou uma taxa de crescimento médio do PIB de 3,5% a.a., conforme a dinâmica virtuosa que a economia mundial navegava. Para tanto, foi necessário, inicialmente, o emparelhamento da economia brasileira ao círculo virtuoso internacional, principalmente através da expansão das exportações para os mercados asiáticos (destacadamente a China), assim como manter-se como destino atrativo para os capitais externos. Este ciclo benéfico para as contas externas – superávits na balança comercial e na conta capital –, melhorava o humor dos investidores, logo, os índices internacionais (como *risco-país*). Por conseguinte, reforçava-se a atração de fluxos de capitais estrangeiros das mais diferentes formas (investimentos, empréstimos, aplicações em renda fixa, bolsa de valores etc.), estimulando, novamente, o crescimento do país.

Apesar de anelar gradativamente um novo patamar de dependência e de inserção externa subordinada, o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva conseguiu

recolocar o mercado interno como o eixo do crescimento do país, sobretudo através do consumo e o fez – com a novidade – de reduzir, paulatinamente, as desigualdades sociais. O processo pode ser delineado da seguinte forma: primeiramente com as transferências de renda do Bolsa Família; posteriormente, à medida que a economia crescia, com a incorporação *formal*, isto é, com carteira assinada, de maiores contingentes da força de trabalho; por fim, a partir de 2007, com a política de valorização do salário mínimo (Oliveira, 2012, p. 286-289).

A partir de 2006, num quadro de maior confiança e estabilidade, o Governo Lula passou a redesenhar (principalmente quando Guido Mantega assumiu o Ministério Fazenda) a sua estratégia de gestão macroeconômica. Esta buscava elevar, gradativamente, os investimentos públicos – sobretudo por meio da expansão das inversões das estatais federais – para estimular o crescimento sustentado da economia brasileira. Neste mesmo ano, foram descobertas as reservas de pré-sal no litoral brasileiro. Além disso, a expressiva vitória na eleição presidencial deu respaldo para o aprofundamento das políticas sociais. Desta maneira, o ano de 2007 possuiu duas marcas importantes: a primeira foi o decreto da política de valorização do salário mínimo, que se tornaria um canal ainda mais efetivo no enfrentamento da desigualdade social; a outra foi o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que previa uma gama de inversões em infraestrutura física e social (energia, petróleo, urbana, logística etc.) com o intuito de garantir uma taxa de crescimento de 5% a.a. a partir de então.

A elevação dos investimentos públicos e o combate às desigualdades sociais tornaram-se a prioridade do segundo mandato. Por conseguinte, do ponto de vista do tripé macroeconômico, houve a redução da meta do superávit primário para acomodar os investimentos previstos, embora a queda da taxa básica de juros ficasse condicionada ao comportamento da inflação. Este equilíbrio tênue era perturbado, ainda, pela contínua valorização do câmbio que, no entanto, era compensada pelo forte aumento dos preços das *commodities*, o que manteve a balança comercial positiva ao longo de todo o segundo mandato (Oliveira, 2012, p. 307-313).

A despeito dessa série de perspectivas conflitantes, a economia brasileira experimentou um crescimento expressivo em 2007 e 2008 (6,1% e 5,2%, respectivamente), conseqüentemente, o nível de desemprego despencou de 9,3% (janeiro de 2007) para 6,8% (dezembro 2008) e 5,3% (dezembro de 2010). Assim, o

arranjo envolvendo o aumento da taxa de investimento – que subiu sua média para 19,3% a.a. do PIB –, a geração de empregos formais, a política de valorização do salário mínimo, a continua expansão do crédito e a permanente elevação das exportações de *commodities* foi responsável pelo crescimento expressivo da economia. Esta – após breve interregno com a crise financeira internacional, quando a economia encolheu -0,6%, em 2009 – voltou ter expressivo crescimento em 2010 com 7,5%. O resultado foi o mandato com a maior média de crescimento anual dos último trinta anos, 4,5% a.a., sendo que os oito anos sob o Governo Lula tiveram 4% a. a¹⁰¹.

A pequena queda do PIB, mesmo no ápice da crise financeira internacional em 2009, e a sua rápida e forte recuperação em 2010 são explicadas pela manutenção dos investimentos públicos, das estatais federais e da oferta de crédito via BNDES. O investimento do Setor Público, por exemplo, se elevou de 2,8% em 2007 para 4,6% em 2010. Nos dois últimos anos de mandato foram lançados, ainda, o Programa Minha Casa Minha Vida (2009) e o PAC 2 (2010) para garantir uma atuação anticíclica que reforçasse a inclusão social e combate às desigualdades. Deste modo, a FBKF chegou à 20,6% do PIB, maior participação desde 1995. O resultado, do ponto de vista social, foi uma transformação radical das condições de vida da população brasileira e pode ser mensurada nos mais diversos índices como: a redução da pobreza (24,3% para 8,4% da população) e da extrema pobreza (14% para 3,5% da população), elevação do IDH (0,682 para 0,739), redução do índice de Gini (0,581 para 0,533), além da difusão do acesso aos serviços públicos básicos e da expansão do acesso ao crédito, ao consumo e à casa própria (Orair, 2016, p. 16; Oliveira, 2012, p. 321-325; Singer, 2012, p. 146-152).

A despeito das controvérsias e limites do projeto lulista¹⁰², o seu sucesso e a inclusão social possibilitada nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva levaram Dilma Rousseff, Ministra-chefe da Casa Civil desde 2005, à vitória das eleições presidenciais de 2010, permitindo um ciclo de mais quatro anos de governo petista. O

¹⁰¹ Não obstante, o crescimento do Brasil estivesse muito abaixo da média dos países emergentes e em desenvolvimento com crescimento médio de, por exemplo, entre 2000-2008, 6,5% a.a. (IPEA, 2015, p. 95).

¹⁰² Para críticas, limites e interpretações dos Governos Lula, ver, por exemplo: Paula (2005), Fonseca, Cunha e Bichara (2013), Sader (2015), Singer e Loureiro (2017).

seu mandato e a gestão de sua política econômica foram igualmente marcadas por controvérsias ainda maiores¹⁰³.

Em linhas gerais – partindo sempre dos limites e condicionantes estruturais e conjunturais vindos do contexto mundial como: a vulnerabilidade externa, a desaceleração das taxas de crescimento internacional, notadamente da China, as turbulências na Zona do Euro e, posteriormente, a elevação das taxas de juros básicas dos EUA (Carneiro, 2017, p. 7-11) – alguns autores afirmam que o Governo Rousseff tentou aprofundar o projeto “desenvolvimentista”, sobretudo a partir de estímulos aos investimentos privados através de desonerações fiscais, alterações de marcos regulatórios em setores específicos (e.g. do setor elétrico, portuário, mineração), represamento dos preços administrados, crédito subsidiado, redução das taxas básicas de juros da economia (principalmente através dos bancos públicos), além de Planos e Programas para a Indústria e Infraestrutura. Nesse sentido, a participação FBKF/PIB foi, em média, entre 2011 e 2014, de 20,6%; enquanto o investimento do Setor Público foi de 3,9%, sendo a taxa média de crescimento do PIB de 2,2% a.a.. O primeiro mandato também foi marcado pelo menor índice de desemprego registrado (4,3%). Contudo, por detrás deste número havia a tendência de contínua redução – até a estagnação, em 2014 – da taxa de crescimento do PIB (Singer, 2015, p. 43-45; Carvalho, 2018, p. 55-94).

Apesar das políticas referidas anteriormente, persistiram as tendências à sobrevalorização cambial – interrompida apenas durante os choques externos, estes suficientes para impactar as empresas com dívidas em dólar, mas não para melhorar a competitividade externa dos bens manufaturados (Carneiro, 2017, p. 29-31) – e as altas taxas de juros, porque a política de redução da taxa SELIC foi a primeira a ser abandonada em função das pressões das frações bancário-financistas do capital nacional. Desta forma, restou apenas os mecanismos que serviam, *grosso modo*, para a manutenção das margens de lucro das empresas. Ademais, a queda da atividade econômica e a opção por algumas das políticas econômicas (e.g. desonerações, represamento dos preços administrados, crédito subsidiado) passaram a comprometer as finanças públicas, conseqüentemente, o cumprimento das metas de superávit fiscal, logo, a trajetória da Dívida Pública. Soma-se a isto, também, uma

¹⁰³ Ver, por exemplo, Singer (2015), Carvalho (2018), Nassif (2008) e Carneiro (2017).

aceleração da inflação causada, principalmente, pelo baixíssimo desemprego. Esse conjunto de fatores – que desrespeitavam duas das bases do tripé macroeconômico – começaram a emular um ciclo vicioso na medida em que as expectativas dos investidores se reduziam, aumentando o risco-país do Brasil, alimentando, novamente, a redução na capacidade de atração de capitais forâneos e as chances de novos investimentos, logo, tendendo à redução das taxas de crescimento (Singer, 2015, p. 61-65; Carvalho, 2018, p. 55-94).

Mesmo nesta conjuntura, Dilma Rousseff foi reeleita em 2014. O mandato seguinte foi de forte ajuste fiscal no primeiro ano, com Joaquim Levy substituindo Guido Mantega como Ministro da Fazenda. Uma série de impasses políticos, embates com as frações dominantes do capital e a recessão da economia brasileira desembocaram no *impeachment* da presidenta eleita, em 2016. Assumiu o vice, Michel Temer, aprofundando o retorno ao projeto liberal com a redução do papel do Estado, o desenho das privatizações e o desmantelamento das políticas sociais¹⁰⁴. Entretanto, permaneceram e aprofundaram-se os impasses acerca dos rumos do Brasil, mesmo após as eleições de 2018 (Carvalho, 2018, p. 97-132; Singer, 2018, p. 161-194).

O período petista marcou a retomada do debate sobre a questão regional brasileira, sobretudo através do Ministério da Integração Nacional com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Além deste, outros programas tentaram incluir a dimensão espacial em sua problemática, como a Política dos Arranjos Produtivos Locais (APL) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e os Territórios da Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Independente da engenhosidade desses programas e dos avanços das discussões acerca das múltiplas escalas da desigualdade regional, os programas foram muito limitados em promover mudanças estruturais, influenciar e se incorporar nas demais políticas públicas; principalmente as duas primeiras (PNDR e APL) foram subsumidas ao manejo da política macroeconômica, às outras prioridades dos ministérios ao qual estavam subordinadas ou à políticas de ministérios mais relevantes (Karan, 2013, p. 101-200).

¹⁰⁴ Só para ilustrar: Emenda Constitucional nº 95 do Teto dos Gastos Públicos, o investimento do Setor Público chegou ao menor patamar da série histórica (1,8%, em 2017), as reformas nas leis trabalhistas (Lei nº 13.467/2017), etc. Além dos debates acerca da privatização, notadamente da Eletrobrás, e da Reforma do Regime Geral de Previdência.

Do ponto de vista das relações federativas – embora o período expansão do crescimento afagasse as tensões por causa da elevação da base de tributação e arrecadação – a União permaneceu centralizando os recursos através, por exemplo, seja da renovação da DRU¹⁰⁵ e seja do aumento das obrigações dos gastos (e.g. porcentagem vinculada da receita, tipo do gasto, execução de políticas sociais) dos demais entes federativos, concomitante à elevação dos recursos repassados. Nesse sentido, se nos anos 1990 a centralização era justificada com a necessidade do ajuste fiscal e da estabilização monetária, nos anos 2000 a razão esteve no combate às desigualdades sociais através da ampliação das políticas sociais (Monteiro Neto, 2014b, p. 292-293).

Isto posto, por um lado, o papel do Estado, especialmente do Governo Federal, foi crescentemente de um *Estado Transferidor* (Monteiro, 2014a, p. 48), isto é, o mecanismo de combate às desigualdades regionais gradativamente deixa de ser através da produção direta (pelo Estado) de bens e serviços e passa a ser realizada através das transferências de recursos fiscais que possibilitem uma “equalização” dos gastos públicos *per capita* entre os entes subnacionais com menores níveis de desenvolvimento e aqueles mais desenvolvidos, sobretudo via execução das políticas públicas desenhadas pelo Governo Federal. Nesse movimento, é central ressaltar o aprofundamento da relação direta entre Governo Federal e Municípios, cujo resultado foi que os principais beneficiados da expansão dos repasses federais foram os últimos, que aumentaram sua participação na Carga Tributária em detrimento dos estados. Entretanto, apesar de amenizar a diferença dos gastos *per capita*, elas permanecem existindo, além de haver a possibilidade da maior disponibilidade de renda estar sendo drenada pelo comércio inter-regional (Monteiro Neto, 2014a, p. 48-51; Monteiro Neto, 2014b, p. 292-293).

Porém, as capacidades estatais da maior parte dos entes subnacionais permaneceram estreitas porque a expansão dos gastos observados para a década esteve mormente relacionada à execução de políticas públicas (principalmente educação, saúde e transferência de renda), desenhadas e decididas pelo Governo Federal e não pelos próprios entes subnacionais. Ademais, no que diz respeito aos investimentos estaduais – que possuem relativa importância na composição do

¹⁰⁵ Em 2003 e 2007, sob Governo Lula. Já sob o Governo Dilma, em 2011 e 2015.

Investimento do Setor Público –, estes tiveram uma defasagem temporal de pelo menos dois anos do seu crescimento em relação aqueles feitos pelos Governo Central, pelos Municípios e pelas Empresas Estatais. Isso conseqüentemente limitou a provisão de infraestrutura econômica e social capaz de auxiliar na manutenção do crescimento através da transformação/atração de atividades produtivas. A principal razão foram as travas postas pelos encargos obrigatórios do endividamento dos estados (Monteiro Neto, 2014a, p. 38-39)

O resultado deste duplo movimento – por um lado, a expansão dos gastos sociais/redução das disparidades gastos *per capita* entre os entes subnacionais e, por outro, o constrangimento e desigualdade na capacidade de gastos em investimento pelos entes subnacionais em infraestrutura física e social – foi a promoção de melhorias substanciais das condições básicas de vida para largas parcelas da população, sobretudo do ponto de vista espacial, funcionando como espécie de “políticas regionais implícitas” (Araújo, 2013, p. 41-51). Entretanto, permaneceu a incapacidade de realizar transformações estruturais de diversificação e integração da base produtiva das regiões menos desenvolvidas, limitando a capacidade de engendrar um crescimento sustentado, a ampliação da base de tributação e de arrecadação dos entes subnacionais e o desenho de políticas e de investimentos pelos mesmos (Monteiro Neto, 2014a, p. 49-51).

As políticas de fomento e atração de investimento, em linhas gerais, permaneceram sendo aquelas embebidas pela Guerra Fiscal e pelo novo regime fiscal – embora diluídas pelo contexto de crescimento econômico. Em outros termos, deveriam conter os gastos dentro dos limites da receita de natureza tributária e eram estreitas as possibilidades de contratação de recursos de terceiros, já que era primordial manter uma trajetória considerada sustentável da dívida pública. As políticas envolviam o respeito severo às metas quantitativas de desempenho fiscal e financeiro. O respeito ao disciplinamento orçamentário exigiu políticas cada vez mais seletivas e individualizadas, agudizando a concorrência entre as UFs que queriam atrair grandes empreendimentos, atividades produtivas e promover localidades específicas (Vieira, 2014, p. 167).

Nesse sentido, difundiram-se e aprofundaram-se os usos de modalidades extraorçamentárias de benefícios baseados no ICMS¹⁰⁶, substituindo os financiamentos vindos da receita incremental do imposto recolhido pelos próprios projetos apoiados. Aquelas tinham a novidade de não envolver o Tesouro, porquanto não se baseavam em fluxos de recursos que passavam pelo orçamento. Além deste mecanismo, permaneceu a oferta de terrenos e de infraestrutura econômica específica para as empresas que se queria atrair e, por fim, aumentou ainda mais o espaço para os gestores estaduais realizarem escolhas discriminatórias dos projetos que teriam vantagens extras frente aos demais (Vieira, 2014, p. 168-169).

Destarte, avançou o movimento, cada vez mais seletivo, das políticas de fomento ao investimento pelos entes subnacionais (notadamente os estados). Essas eram voltadas ao atendimento à projetos específicos envolvendo todo um conjunto de benefícios tributários, financeiros e infraestrutural particular em detrimento das políticas sistêmicas e genéricas. Reduziu-se, portanto, a capacidade de articulação inter e intrafederativa, conseqüentemente, a capacidade de integração e diversificação produtiva virtuosa e não espúria (Vieira, 2014, p. 170).

Como resultado, a periferia permaneceu, do ponto de vista produtivo, sendo acionada pelas linhas de menor resistência: predominantemente pela incorporação agrícola e mineral voltada para a exportação; pelas atividades¹⁰⁷ e dos espaços urbano-industriais¹⁰⁸ de apoio à exportação; pela deslocalização de atividades ligadas aos bens de consumo não-duráveis – que se apoiavam no crescimento do mercado interno, engendrado, por sua vez, pelo maior fluxo de rendas e a interiorização da urbanização, do mesmo modo como outras atividades e serviços urbanos¹⁰⁹ –; e pela produção de alguns bens intermediários que se apoiavam na proximidade de ampla disponibilidade de matéria-prima. Em resumo, permaneceu o padrão heterogêneo e desigual de inserção na divisão inter-regional e internacional do trabalho dos diferentes espaços nacionais – inclusive dentro das próprias macro, meso e

¹⁰⁶ Por exemplo: crédito presumido, diferimento, isenção, dispensas de cobrança antecipada, redução da base de cálculo, dilação do prazo de pagamento, utilização de crédito fiscal compensatório, etc. (Vieira, 2014, p. 168).

¹⁰⁷ E.g.: serviços de construção civil, jurídicos, contábeis, alimentação, alojamento, etc.

¹⁰⁸ E.g.: hidroelétricas, termelétricas, rodovias, ferrovias, portos, armazéns, hidrovias, etc. potencializadas pelo PAC 1 e 2 (Araújo, 2013, p. 41-51).

¹⁰⁹ Reforçados pela política de valorização do salário mínimo e pelos programas de transferência de renda (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada), principalmente nos pequenos municípios (Araújo, 2013, p. 41-51) (Siqueira, 2013, p. 79).

microrregiões – reforçando, portanto, a convivência de áreas dinâmicas lado-a-lado com áreas estagnadas (Siqueira, 2013, p. 79-85). Dentro do movimento dominante anterior, haveria ainda – sobretudo a partir dos crescentes investimentos para exploração das camadas de petróleo do pré-sal e das cadeias produtivas ligadas à essa atividade (indústria naval, infraestrutura portuária e complexo petroquímico) – um movimento de “relitoralização” na dinâmica regional brasileira, que passou a se tornar mais observável depois de 2010 (Diniz, 2012; Siqueira, 2015, p. 268).

Nesse sentido, seguindo/reforçando as tendências da década de 1990, manteve-se o movimento de aumento de participação no PIB nacional das regiões Norte e Centro-Oeste entre 2002 e 2010, passando de 4,8% para 5,3% e de 8,7% para 9,3%, respectivamente. Já em 2015, ambas chegaram à 5,4% (NO) e 9,7% (CO). O mesmo se deu com o Nordeste, que aumentou de 13% para 13,5%, e depois para 14,2%. Convém repetir a centralidade das inversões das grandes estatais federais, a ampliação dos desembolsos do BNDES para essas regiões¹¹⁰, os mecanismos de ativação do mercado interno e a interiorização da urbanização. Pelo aspecto de participação no VTI nacional, o Norte¹¹¹ foi de 5,1% para 6,9% e, em 2015, caiu para 6,3%. O Centro-Oeste¹¹² passou de 2,8% para 4,5% e, em 2015, chegou à 5,8%. Ambas as regiões demonstram a significância e a centralidade da fronteira agrícola e mineral e das atividades relacionadas às mesmas, bem como a indução vinda das exportações. Por fim, o Nordeste¹¹³, que elevou sua participação no VTI nacional de 8,8% para 9,3% e, finalmente, para 10,5% (Siqueira, 2013, p. 79-80).

O Sul reduziu sua participação no PIB regional de 17,5% para 16,5%, voltando a aumentá-la, em 2015, para 16,8%. Pelo aspecto do VTI, reduziu de 19,4% para 18,4%. Entretanto, internamente, Paraná e Santa Catarina aumentaram sua participação no VTI entre 2002 (11,4%) e 2010 (11,6%) (Siqueira, 2013, p. 81-83). Mas, em cinco anos, a região aumentou sua participação para 19,8%, o que indica a diversificação e integração de suas bases produtivas ligadas, principalmente as atividades metalomecânicas, automobilística, alimentícia, calçadista, de papel e

¹¹⁰ A soma da participação nos desembolsos para o Norte, Nordeste, Centro-Oeste eram de 19,8, em 2003, e passaram para 25,1%, em 2010, e 35%, em 2012 (Siqueira, 2013, p. 76).

¹¹¹ Cabe destacar o estado do Pará (1,4% (2002) para 2,9% (2010)), sendo que a participação na indústria extrativista se elevou de 9,9% (2002) para 19,4% (2010)), no complexo minero-metalúrgico.

¹¹² Notadamente em Goiás (1,5%, em 2002, para 2,7%, em 2015), nos setores alimentícios, de máquinas agrícolas e automobilístico (Siqueira, 2013, p. 80).

¹¹³ Ressalta-se o estado de Pernambuco que após decadência desde os anos 1960, volta a aumentar sua participação no VTI nacional (1,3% para 1,9%).

móveis, bem como a importância da proximidade com o Mercosul, principal destino dos produtos manufaturados brasileiros.

O Sudeste seguiu a tendência de queda na participação no PIB nacional, de 56% (2002) para 54% (2015). O agregado macrorregional do VTI se reduziu também de 63,8% (2002) para 57,7% (2015). Mas, internamente a queda se deu, sobretudo por causa de São Paulo (42,4% para 33,9%). As demais elevaram sua participação: Espírito Santo¹¹⁴ (2% para 2,9%), Minas Gerais (9,7% para 10,2%) e Rio de Janeiro (9,7% para 10,7%) (Siqueira, 2013, p. 81-83). Aqui é possível identificar uma mudança crucial: o Rio de Janeiro, a partir da expansão dos investimentos ligados ao complexo do petróleo, retoma e consolida sua posição de segundo estado industrial brasileiro em VTI – posição que dividia com Minas Gerais desde meados da década de 1990.

Tais números indicam que prevaleceu e se intensificou o movimento da desconcentração concentrada da atividade industrial e da expansão das fronteiras agropecuárias e minerais. A atividade industrial para os setores mais intensivos em capital se realocava no Sul-Sudeste, sobretudo em pontos com oferta de infraestrutura física e social e amplo mercado de trabalho e de consumo. Ao Nordeste e o Centro-Norte foram atraídos os setores industriais mais intensivos em trabalho. O movimento de expansão das fronteiras agropecuárias e minerais estava ligado ao surgimento de cidades médias de fronteira, provedoras de serviços para a exploração. Quando atingem determinada densidade, passam a abrigar, também, indústrias leves para o mercado regional e indústrias de primeira transformação da base agrícola e mineral. Esses movimentos auxiliaram, igualmente, no avanço da interiorização e criação de novas centralidades urbanas (Simões e Amaral, 2011, p. 554-555).

Os investimentos estatais – particularmente das empresas federais – nas fronteiras agropecuárias e minerais estavam intimamente ligados ao crescente peso exercido pela China como demandante de *commodities*, que afetava tanto a demanda quanto o preço destas. Crescentemente, o Brasil entrou numa relação de exportador de produtos primários e importador de produtos manufaturados com este país asiático. O fato auxiliou na regressão e reprimarização da pauta exportadora brasileira. Ilustrando essa circunstância: em 2000, os produtos básicos perfaziam 23,4% dos

¹¹⁴ Destacar aos bens intermediários exportáveis, isto é, metalometalúrgicos e de papel e celulose, além da crescente exploração de petróleo em seu litoral.

produtos exportados, já em 2010 esse número saltou para 45,5%¹¹⁵ (Cano, 2012, p. 11-12), permanecendo o mesmo para 2015.

Alguns elementos da década passada continuaram impactando negativamente os produtos manufaturados brasileiros: a tendência a sobrevalorização cambial¹¹⁶ e as elevadas taxas reais de juros. Enquanto o primeiro agudizava a concorrência entre os produtos nacionais e os produtos estrangeiros, o segundo restringia a capacidade de investimentos e de atualização tecnológica das empresas nacionais. Por conseguinte, reduzia-se a capacidade de concorrer com os produtos estrangeiros e aumentava-se sua dependência de atualização mimetizada, além de corroborar os comportamentos rentistas. Desta maneira, a participação da indústria de transformação reduziu sua participação no PIB de 16,9% (2003) para 15% (2010) e 11,4% (2015), enquanto a indústria extrativa aumentou de 2,2% (2003) para 3,3% (2010), caindo para 2,1% (2015). O resultado foi o avanço do desadensamento produtivo industrial, notadamente dos setores de alta e média-alta tecnologia, que passaram a depender mais crescentemente de componentes importados, restringindo ainda mais o encadeamento dos investimentos produtivos realizados no período (Cano, 2012, p. 13-14; Hiratuka e Sarti, 2017, p. 195).

Vale ressaltar o impacto da crise financeira internacional no Brasil, a despeito do país ter se tornado credor do Mundo e do FMI. As repercussões sobre as Transações Correntes (sobretudo em serviços e rendas), Conta Capital e Conta Financeira foram relevantes, demonstrando a persistência da vulnerabilidade externa – apesar do crescimento das reservas internacionais –, a volatilidade da taxa de câmbio, a elevada taxa de juros básica interna (afetando as Contas Públicas), os fluxos de capitais e o nível de endividamento das empresas nacionais (principalmente em dólar). Ademais houveram efeitos da crise sobre o comércio mundial, logo, no nível das exportações e importações brasileiras e nas próprias estratégias das grandes empresas transnacionais instaladas no Brasil (e.g. nas remessas de lucros e dividendos e na programação de investimentos). Em outras palavras, a

¹¹⁵ Segundo o Observatório de Complexidade Econômica do MIT, os produtos Alimentos, Hortícolas, Minerais e de Origem Animal representavam, em 2002, 39,2% das exportações (<https://goo.gl/ap37fF>). Os mesmos segmentos, em 2010, elevaram sua participação para 55,6% (<https://goo.gl/jkJCis>). Em 2015, mantem-se quase igual com 54,6% (<https://goo.gl/b45RYD>).

¹¹⁶ A taxa de câmbio efetiva real – INPC - exportações (2000=100) era de 112,4, em janeiro de 2003. A tendência à sobrevalorização cambial fez com que ela terminasse, em dezembro de 2010, sendo 66,1 (Oliveira, 2012, p. 303, 370).

vulnerabilidade externa e a inserção subordinada na divisão internacional do trabalho são elementos centrais no estrangulamento do crescimento brasileiro, agudizados pelos elementos que alicerçam o Plano Real, implicando o eterno retorno ao baixíssimo dinamismo econômico (Cano, 2012, p. 14-16; Oliveira, 2012, p. 336-339).

No tocante ao Bloco no Poder e suas diferentes frações de classe, pouco mudou desde os anos 1990. As elevadas taxas de juros básicas e a difusão do crédito auxiliaram na ampliação ainda maior de poder dos segmentos bancário-financeiro. A conjuntura internacional de elevação dos preços e da demanda de *commodities* agrícolas e minerais fortaleceu os segmentos ligados ao agronegócio e a indústria extrativa. Os setores industriais puderam, igualmente, se beneficiar da ativação e da ampliação do mercado interno. Os segmentos ligados à construção civil, em seus diferentes ramos, também se beneficiaram com diversos programas federais que retomaram as grandes obras de infraestrutura e urbanização. Nesse sentido, foi possível, enquanto houve crescimento econômico, manter certa “coalização de classes”. Entretanto, à medida em que as condições externas se alteravam e as decisões da política econômica afetavam frações específicas do Bloco no Poder, notadamente o setor bancário-financeiro, o arranjo foi se tornando insustentável (Teixeira e Pinto, 2012, p. 928-931).

Em síntese, os anos de governo petista foram marcados pela retomada da atuação do Estado, principalmente no combate às desigualdades via ampliação das políticas sociais, logrando amplo sucesso no provimento de condições básicas para largas camadas da população. A partir da situação externa favorável, o Governo Federal – durante os dois mandatos de Lula – pôde manejar a política econômica para ativar o mercado interno e avançar na construção de um mercado de consumo de massas. Não obstante, as travas da arquitetura do tripé macroeconômico e a condição periférica e dependente colocaram óbices às transformações produtivas. O Brasil permaneceu extremamente dependente e vulnerável aos fluxos financeiros internacionais e sua indústria permaneceu regredindo, impactando, gradativamente, na competitividade externa das manufaturas e na crescente dependência comercial pela via produtos primários e bens intermediários baseados em recursos naturais. O resultado foi a manutenção e reposição de limites estruturais ao desenvolvimento.

Partindo destas determinações vindas da escala internacional e nacional, pode-se compreender o alcance, limites e aclimações das escolhas políticas e

econômicas específicas tomadas pelos diferentes Governos de Minas Gerais. Do mesmo modo como é relevante ter em mente a manutenção das relações conflitivas entre os entes federativos para explicar as tendências do desenvolvimento mineiro.

4.2 Minas Gerais: em busca de um novo modelo de desenvolvimento? (2003 – 2015)

Em Minas Gerais foi eleito, no ano de 2002, Aécio Neves, marcando o início de um ciclo de 12 anos de comando do PSDB, com reeleição do mesmo em 2006 e a eleição do seu vice, Antônio Anastasia, em 2010. Um dos aspectos importantes para analisar as continuidades e rupturas é examinar os PMDIs elaborados durante este período. Com isso é possível compreender a *economia política estadual*, a forma de articulação imaginada entre Estado e Mercado e os interesses em jogo durante os anos 2000. Entretanto, convém discutir a importância do terceiro Diagnóstico da Economia Mineira elaborado em 2002 pelo BDMG, o *Minas Gerais do Século XXI* que, pela sua amplitude, foi referência na elaboração dos PMDIs feitos posteriormente.

4.2.1 Minas Gerais do Século XXI – um novo desenvolvimento?

Um documento rico e amplo, que possui 10 volumes, feito por especialistas e consultores das mais diversas áreas, instituições e organizações¹¹⁷, abordou a seguinte ordem de problemas: 1) Ponto de Partida, que dá uma visão panorâmica da situação de Minas Gerais nos mais diversos aspectos; 2) Reinterpretando o Espaço Mineiro, que faz uma análise da pluralidade espacial estadual – e.g. dimensões física, produtiva, demográfica, dos sistemas urbanos e tipologia das regiões – e discute a importância do planejamento regional e urbano, bem como outras experiências (como da União Europeia) que podem enriquecer as análises para Minas Gerais; 3) Infraestrutura, que analisa os aspectos de transporte e logística, energia, telecomunicações e saneamento e considera a importância do Estado nestes setores; 4) Agropecuária, que traz uma discussão das principais cadeias agrícolas e agroindustriais estaduais e proposições políticas para fortalecê-las; 5) Mineração, dedica-se a analisar os investimentos na área, assim como o estado da arte das principais riquezas exploradas em Minas Gerais e das políticas minerárias; 6)

¹¹⁷ Fundação João Pinheiro, Cedeplar-UFMG, IE-UFRJ, UFV, UFU, PUC-Minas, Fiemg, Federaminas, Faemg, Sebrae-MG, AC-Minas, BNDES, CDL e pessoal do próprio BDMG (BDMG, 2002, p. 11).

Indústria, onde se discute a estrutura e dinâmica industrial, a importância da política industrial, as cadeias produtivas relevantes e as aglomerações produtivas locais estaduais; 7) Desenvolvimento Sustentável, que aponta a importância do meio ambiente, da inovação tecnológica e da cultura como aspectos fundamentais do desenvolvimento, além de explorar as múltiplas dimensões do que seria desenvolvimento sustentável e da relevância do setor terciário para o desenvolvimento; 8) Políticas Públicas, trata das questões de educação, saúde, trabalho, combate a pobreza, habitação e segurança pública; 9) Poder Público, discute a pertinência da reformulação da máquina pública, a questão das finanças públicas, a significância da organização de uma política pública voltada para a RMBH e, por fim, trata do financiamento do desenvolvimento através das agências de fomento e do BDMG.

O décimo volume do documento, “Especial”, discute uma visão para o novo desenvolvimento. Como uma espécie de grande síntese, esse tomo sublinha os principais pontos discutidos nos outros fascículos e conforma os principais eixos de atuação que deveriam guiar a ação estatal, sendo eles: alinhamento às políticas federais; provisão de infraestrutura e supraestrutura (aquela ligada à oferta de serviços complexos); montagem de sistema estadual de inovação; rede de informações estratégicas; sistema de normatização, fiscalização e certificação; sistema institucional de fomento; políticas urbanas; estruturação da RMBH como um polo urbano estruturante da economia mineira; investimento social; conformação de um ambiente aprazível para os investidores; e, o mais importante, transformação do poder público (BDMG, 2002, p. 20-21).

Dentre alguns aspectos que merecem ser ressaltados, está o predomínio do papel do Estado no provimento de políticas sociais (saúde, educação) como regulador, estabilizador, articulador e mobilizador da sociedade organizada em detrimento de sua atuação como produtor direto (BDMG, 2002, p. 16). Outro, está ligado à ampliação dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento, que não mais envolveria apenas Estado e/ou Mercado, mas também a sociedade civil organizada, em seus mais diferentes segmentos – grandes empresários, pequenos empresários, trabalhadores, servidores, ONGs etc. (BDMG, 2002, p. 22-24). Assim como no Diagnóstico de 1989, a importância da RMBH é amplamente salientada como região preferencial para estruturar a economia mineira, sendo fundamental o avanço

de uma institucionalidade específica que apoie seu desenvolvimento, conseqüentemente, o desenvolvimento estadual (BDMG, 2002, p. 54-56). A grande novidade foi a apresentação mais desenvolvida da significância das pautas ambiental e cultural para o desenvolvimento, ressaltando a incorporação destas temáticas como necessária para a montagem de projetos e mobilização de atores para transformações sociais, produtivas e políticas (BDMG, 2002, p. 73-76).

O III PMDI foi realizado a partir dos dados, análises e projeções dispostos ao longo deste documento do BDMG. Este fato demonstra a centralidade conferida pelo Governo Estadual aos seus órgãos e instituições de pesquisa, marca salientada no II PMDI (feito na gestão de Itamar Franco) que, por sua vez, destacava a pertinência da manutenção de pessoal qualificado para a realização de diagnósticos e prognósticos para a atuação estatal. O *Minas Gerais do Século XXI* foi o último documento de amplitude realizado pelo BDMG e ilustra a permanência de pensar o desenvolvimento dentro dos órgãos de Minas Gerais, bem como a busca de aclimações específicas (a partir da incorporação de elementos culturais e ambientais) para pensar o planejamento e as políticas públicas. Contudo, assim como o Diagnóstico de 1989 – e diferente daquele de 1968 -, apesar da amplitude das análises, as suas propostas padeceriam do crescente alijamento e peso desses técnicos e pesquisadores nos centros de decisão estadual.

4.2.2 A reconstrução do Estado Mineiro e a busca de um novo caminho - III, IV e V Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003-2014)

Durante os dois mandatos de Aécio Neves, sob comando do executivo de Minas Gerais, foram realizados o III e o IV PMDI. A primeira novidade – fruto mesmo da maior estabilidade política e econômica nacional – foi o alargamento temporal que envolvia os Planos, ou seja, pela primeira vez eles se estenderiam para bem além dos seus mandatos. O III e IV PMDI tinham, respectivamente, como horizonte exploratório 2020 e 2023.

O III PMDI, promulgado em 2003, possuía como eixo estruturador o Choque de Gestão que abarcava os pontos principais: equilíbrio fiscal pela prática da disciplina financeira; intensificação do esforço de geração de receita, sobretudo de melhoria da arrecadação da receita gerada; melhora da qualidade do gastos via planejamento,

transparência e aperfeiçoamento do controle das despesas (MINAS GERAIS, 2003, p. 100). Continha ainda o esforço de modernização e inovação da gestão pública, cabendo destacar a importância do planejamento estratégico e de prioridades que deveriam guiar a atuação das Secretarias de Estado (ibid., p. 101). Ademais, delineava a necessidade da implantação de um Centro Administrativo do Poder Executivo Estadual em função dos efeitos “multiplicadores e integradores, além da redução de custos que poderá propiciar em decorrência de racionalizações de várias ordens” (ibid., p. 101-102).

O sucesso do Choque de Gestão era o pressuposto para a consecução dos demais objetivos prioritários: melhoria da segurança pública; provisão da infraestrutura com ênfase na malha rodoviária e no saneamento básico; melhoria e ampliação dos serviços públicos; meio ambiente; geração de empregos; fomento inovador ao desenvolvimento econômico; redução das desigualdades regionais; viabilização de novas formas de financiamento dos empreendimentos públicos; e consolidação da liderança política de Minas Gerais no contexto nacional. Estes, por sua vez, estavam ligados à três opções estratégicas: promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis; reorganizar e modernizar a administração pública estadual; recuperar o vigor político de Minas Gerais. Tais objetivos seriam detalhados e incorporariam os 30 projetos estruturadores que comporiam o PPAG que vigoraria entre 2004 e 2007 (MINAS GERAIS, 2003, p. 82-102).

Cabe ressaltar o Choque de Gestão e a viabilização de novas formas de financiamento dos empreendimentos públicos, medidas que buscavam aclimatar à Minas Gerais ideários “neoliberais”. O primeiro primava pela ação estatal voltada estritamente para as políticas sociais, pela melhora do “capital humano” mineiro (ibid., p. 84) e pelas atividades de regulação, articulação e indução que propiciassem um “ambiente amigável aos negócios” (ibid., p. 94). No tocante às novas formas de financiamento, o III PMDI foi enfático em recorrentemente destacar a centralidade das Parcerias Público Privadas (PPPs) para retomada da oferta de infraestrutura, bens públicos e atividades sociais (ibid., p. 102). Para isso, era central normatizar um marco regulatório que promovesse e difundisse as PPPs no âmbito estadual, seja em parcerias com setor privado, seja com a sociedade civil organizada (ibid., p. 96). Ambas as medidas eram tão relevantes que, dentro dos cenários exploratórios, o mais promissor de reforma administrativa do Estado envolvia um Choque de Gestão que

respeitava totalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e envolvia todas as instâncias estaduais, bem como o uso das PPPs de modo generalizado (ibid., p. 53).

No plano objetivo, o sucesso ou fracasso do Choque de Gestão é amplamente debatido. Alguns, como Oliveira e Gontijo (2012, p. 81-100), argumentam que seria apenas “contabilidade criativa” – ou seja, subestimava-se os gastos e superestimava-se as receitas – e que se pagava apenas o percentual de juros exigidos pela LRF e, assim, o estoque da dívida pouco se alterava ao longo do tempo. Outros, pelo contrário, argumentam que se alterou a lógica/racionalidade de gastos dos entes públicos estaduais e pessoal, conseqüentemente melhorando a eficiência do Governo Estadual (Vilhena et al, 2006).

Já em relação às PPPs, o estado de Minas Gerais foi pioneiro em regulamentar uma lei sobre o assunto ainda em 2003¹¹⁸, inclusive influenciando a norma federal de 2004. O primeiro projeto de PPP no estado foi o de concessão da rodovia MG-050, em 2007, que previa a sua recuperação, ampliação e manutenção até 2032. Até 2016, foram contratados mais 10 outros projetos envolvendo um montante estimado de investimentos de R\$ 2,2 bilhões e contratos que totalizam R\$ 10,5 bilhões. As áreas envolvidas são, além da Rodoviária, a de Segurança¹¹⁹, Esportes e Lazer¹²⁰, Atendimento ao Cidadão¹²¹, Saneamento Básico¹²² e Aéreo¹²³. Outras áreas como Segurança Pública (e.g. Delegacias Regionais), Saúde (Hospitais Estaduais), Educação (Escolas Estaduais) e Ferroviário estavam, até 2016, em modelagem ou em Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)¹²⁴.

O IV PMDI, promulgado em 2007, possuía como eixo estruturante o Estado para Resultados. O objetivo era que, dada a melhor condição fiscal alcançada pelo Choque de Gestão, poder-se-ia avançar na melhora das condições de vida da população mineira. Tinha como horizonte temporal o ano de 2023 e ensejava tornar

¹¹⁸ Lei nº 14.868 de 16 de dezembro de 2003.

¹¹⁹ Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves assinado em 2009 e com duração, pelo menos, até 2036.

¹²⁰ Complexo do Mineirão assinado em 2010 e com duração, pelo menos, até 2037.

¹²¹ UAI Fase I, II e III.

¹²² Resíduos Sólidos Urbanos dos 43 municípios da RMBH assinado em 2014 e com duração, pelo menos, até 2044; Sistema Rio Manso assinado, em 2013, e com duração até 2028; Esgotamento Sanitário de Divinópolis assinado, em 2014, com duração até 2040.

¹²³ Aeroporto Regional da Zona da Mata assinado, em 2014, com duração até, pelo menos, 2044.

¹²⁴ PMI é um instrumento que permite que a iniciativa privada elabore estudos técnicos e de viabilidade econômica para os projetos de PPP. Em outras palavras, permite a estruturação do negócio que entrará em processo de licitação.

Minas Gerais o melhor estado para se viver (MINAS GERAIS, 2007, p. 8). Nesse sentido, assim como fora no III PMDI, o sucesso dos demais programas setoriais passava necessariamente pelo aperfeiçoamento da gestão e eficiência do Estado, mensurada pela qualidade e universalização dos serviços básicos prestados pelo estado concomitante à redução da participação do poder público mineiro na riqueza estadual (mensurado pelo PIB) (ibid., p. 26). Desta maneira, continuaram como guias da ação estatal: o equilíbrio orçamentário – ou seja, o pleno respeito à LRF – e a alternativa de ampliação do espaço do terceiro setor na provisão de serviços públicos. Conjuntamente a estes fatores, o documento previa a retomada dos gastos em investimentos por parte do Governo Estadual, sobretudo aqueles impulsionadores da competitividade da economia, e uma melhor aderência intertemporal do orçamento às diretrizes de médio prazo – um exemplo é a expansão da participação dos Projetos Estruturadores na despesa total (ibid., p. 47).

Os demais programas setoriais eram: Perspectiva Integrado do Capital Humano; Investimento e Negócios; Integração Territorial Competitiva; Sustentabilidade Ambiental; Rede de Cidades; Equidade e Bem-Estar (ibid., p. 17). Basicamente, eram novos termos e roupagens para aqueles discutidos no PMDI anterior, tais como: melhorar as condições de vida da população, propiciar um ambiente para atração de investimentos e abertura de negócios e resolver a questão ambiental.

Havia, no entanto, uma novidade com relação à incorporação da temática da Rede de Cidades. O documento tratava da centralidade das cidades como suporte e fonte geradora de atividades econômicas, sociais, políticas e culturais. Além disso, abordava a importância de desenvolvê-las promovendo uma ampla rede de serviços públicos e privados, propiciando qualidade de vida e reforçando suas respectivas capacidades de atração e retenção de população. O IV PMDI discutia o subaproveitamento das cidades médias urbanas mineiras e a importância do desenvolvimento da RMBH, especialmente via inserção nacional e internacional, com vistas à melhorar as taxas de crescimento médio do PIB estadual (ibid., p. 23-24). Aqui vale destacar, também, a retomada do tratamento da importância da RMBH, assunto menos evidente no documento anterior. Curiosamente, o termo “Parcerias Público Privadas” não aparece diretamente ao longo do IV PMDI, muito embora seu uso passou a ser utilizado a partir de 2007, em Minas Gerais.

O V PMDI, lançado em 2011 sob o Governo de Antônio Anastasia (2011-2014), destacava, logo em suas páginas iniciais, que o compromisso com o desenvolvimento dos últimos oito anos esteve ancorado no binômio ajuste fiscal e inovações na gestão pública. A partir disso, discutia que o modelo de gestão implantando propiciou a recuperação do papel do Governo em Minas Gerais. Nesse sentido, a partir do eixo Estado Aberto e em Rede, visava ampliar a atuação da esfera estatal para além da regulação, organização social e atividades econômicas. O V PMDI apontava como meta o aumento da participação da sociedade civil organizada no acompanhamento das políticas governamentais. O horizonte prospectivo ia até o ano de 2030 e manteve a meta de fazer de Minas Gerais o melhor estado para se viver (MINAS GERAIS, 2011, p. 7-9).

A visão do Estado proposta pelo documento era avançar na transição – que já estaria ocorrendo mundialmente – de um Estado Provedor para um Estado Regulador. Por isso, era central a crescente incorporação das noções de eficiência e eficácia às políticas públicas e a expansão das parcerias com setor privado e o terceiro setor para realizá-las (ibid., p. 23). Nesse contexto que se propunha a nova articulação institucional do Estado em Redes para integrar as ações do Governo Estadual nas diferentes áreas. Esta teria comportamento cooperativo com outros níveis de governos e instituições públicas e privadas. Tal modo de atuação visava superar a setorialização (fragmentação) e a ineficiência na obtenção de resultados. A partir disso foram definidas 11 redes de desenvolvimento integrado que possuíam uma meta síntese, objetivos estratégicos, indicadores e metas para 2015, 2022 e 2030. Foram elas: Educação e Desenvolvimento Humano; Atendimento em Saúde; Defesa e Segurança; Desenvolvimento Social e Proteção; Desenvolvimento Econômico Sustentável; Ciências, Tecnologia e Inovação; Desenvolvimento Rural; Identidade Mineira; Cidades; Infraestrutura; Governo Integrado, Eficiente e Eficaz. (ibid., p. 42-44).

O V PMDI também retomava – como no I e II PMDI – a regionalização das políticas e previa a evolução dos indicadores conforme as Regiões de Planejamento Estadual (divisão de 1992), com vistas às realidades espaciais específicas, mas com intuito de combater as desigualdades regionais (ibid., p. 102-121). Os demais pontos seguiam as linhas dos documentos anteriores, ressaltando as dimensões do capital humano, a importância do equilíbrio fiscal para dar espaço aos investimentos em

infraestrutura de médio e longo prazo, a necessidade da busca pela inovação e setores mais intensivos em tecnologia e a primordialidade de manter um ambiente propício aos negócios e à atração de investimentos.

Em linhas gerais, os três PMDIs feitos durante os anos de governo do PSDB avançaram na reorganização institucional do Estado com vistas a adaptá-lo ao novo regime fiscal. Desta forma, pavimentaram o caminho para a crescente migração do Estado Provedor para o Estado Regulador ou um Estado Gerencial, chamando os setores privados e o terceiro setor para participar do provimento de serviços públicos através de parcerias, consórcios e PPPs. Por outro lado, buscou, a partir disso, retomar os dispêndios em investimentos nos Projetos Estruturadores, voltados para o médio e longo prazo. Através do PMDI, percebe-se a aclimatação do novo papel do Estado, sobretudo seu crescente papel regulador, embora permaneça sempre ressaltado a importância do Estado para o desenvolvimento econômico, principalmente através de investimentos que combatam as desigualdades regionais e promovam a ampliação do ambiente de negócios. Entretanto, estas ações se encontram subsumidas e são condicionadas ao equilíbrio fiscal, além disso – apesar de possuírem metas, principalmente no tocante ao capital humano – padeciam com a ausência de definição mais objetiva de *instrumentos* e de *institucionalidade* que pudessem auxiliar na consecução dos *objetivos* e *metas* propostas nos planos.

4.2.3 Réquiem para o Planejamento: VI Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

Em 2014, foi eleito governador Fernando Pimentel do Partido dos Trabalhadores. Convém, brevemente, destacar alguns elementos do seu PMDI, principalmente pela amplitude dos diagnósticos, das medidas propostas e da nova regionalização realizada: os *Territórios do Desenvolvimento* (Figura 8), que substituíram as Regiões de Planejamento de 1992.

O documento se iniciou propondo a retomada do Estado Planejador frente ao Estado Gerencial que vigorara nos mandatos anteriores, prezando pelo planejamento sobre a gestão. Desse modo, seria necessário retomar as capacidades governativas e de execução de políticas públicas, assim como ampliar os canais de participação da sociedade. O diagnóstico apontava a incapacidade de Minas Gerais ingressar na “Economia do Conhecimento” durante os anos 2000 e, diferentemente dos últimos

PMDIs, sublinhava a “estagnação estrutural” da indústria mineira no complexo mínero-metal-mecânico. Essa especificidade implica a condição vulnerável da economia mineira aos ciclos da economia nacional e internacional, ou seja: embora, nos momentos de euforia do ciclo, a economia mineira seja capaz de crescer tão rapidamente quanto a nacional e internacional, nos momentos de retração, os impactos são também mais severos, provocando maior volatilidade das taxas de crescimento estadual (MINAS GERAIS, 2015, p. 7-11). O diagnóstico ainda apontava a preocupação com a concentração do PIB em Territórios de Desenvolvimento específicos, sobretudo o Metropolitano, e os problemas que isso engendrava no combate às desigualdades regionais (ibid., p. 12).

O enfrentamento aos problemas anteriores passaria pela recuperação conjunta das políticas industrial, tecnológica e regional no âmbito estadual. As dimensões produtiva e territorial passaram a ser consideradas de forma articulada, renovando o Sistema Estadual de Planejamento com vistas a reforçar mecanismos de apoio e orientação ao investimento produtivo que, na década anterior, permaneceu demasiadamente concentrado em poucos espaços do estado (ibid., p. 13-15). Sendo assim, o VI PMDI resgatava a importância da dimensão produtiva para garantir o desenvolvimento, sendo central o papel do Estado e dos seus investimentos (ibid., p. 21-22).

O eixo estruturador do VI PMDI é o processo de “*Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável*”, que envolveria a ação estatal como sinalizadora e a ampla participação da sociedade através dos Fóruns Participativos nos 17 Territórios de Desenvolvimento. O objetivo final era engendrar mecanismos que distribuíssem mais homogeneamente as atividades produtivas, a renda familiar, a oferta de trabalho e os bens e serviços públicos no espaço mineiro. Em outras palavras, a finalidade, cuja data final seria 2027, seria reduzir as disparidades regionais e sociais estaduais, que guiaria os cinco demais eixos: Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública; Educação e Cultura (ibid., p. 22-23).

A despeito do trabalho realizado no IV PMDI e o amplo esforço de regionalização e caracterização dos 17 Territórios do Desenvolvimento, pouco pôde ser feito devido ao contexto de agravamento da crise econômica e política brasileira

e, principalmente, da crise fiscal do Governo Estadual, ampliando a necessidade de contingenciamentos e reduzindo sua capacidade de atuação.

Figura 8 – Territórios de Desenvolvimento (2015)



Fonte: elaboração própria.

4.3 Desenvolvimento e Planejamento em Minas Gerais na década de 2000: novas tendências e velhos problemas

Na primeira década dos anos 2000, mesmo com a retomada do crescimento nacional, a Guerra Fiscal permaneceu. No caso mineiro, ao lado dos antigos incentivos (o financiamento a projetos de reativação de unidades paralisadas ou subutilizadas; o financiamento de investimento fixo; o financiamento de capital de giro; a criação de programas de incentivo direcionados à atividades e setores específicos; a dispensa de juros; a dispensa ou redução da correção monetária; o financiamento para o desenvolvimento de novos produtos e o capital de giro necessário às vendas no mercado doméstico), os novos envolviam: a equalização de custos financeiros, o estímulo ao comércio atacadista e o financiamento de despesas associadas ao projeto de investimento subsidiado. No entanto, dado o crescente contexto de restrição fiscal, passou-se a exigir de alguns empreendimentos incentivados contrapartidas financeiras (Vieira, 2014, p. 175-171).

Mais especificamente, o contexto de ajustamento do Choque de Gestão e a busca de um novo papel do Estado reservaram aos fundos de financiamento um novo caráter. Neste sentido, atrelada à regulamentação das Parcerias Público Privadas, em 2003, houve a criação do Fundo de PPPs, de caráter fiduciário, que apoiaria – consonante com a busca de novas formas de financiamentos dos empreendimentos públicos descrito no III PMDI – o setor privado nas inversões em infraestrutura e na prestação de serviços públicos. Este Fundo seria provido com recursos do orçamento estadual, da União e com operações de crédito (Vieira, 2008, p. 15-16).

Concomitantemente, os outros Programas e o acesso aos Fundos – Pró-Indústria, Proe-Eletrônica e Find – reduziram seu limite de empréstimo e as parcelas de financiamento. Contudo, o Pró-Indústria alterou alguns de seus componentes com vistas à atrair empreendimentos para regiões menos desenvolvidas (Vales do Jequitinhonha, Mucuri e São Mateus) e focalizar as condições mais vantajosas nos empreendimentos que promoviam mais encadeamentos na economia mineira (Vieira, 2008, p. 17-18).

Em 2006, foi criado o Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento (Findes), que apesar de ter unificado os demais fundos (Find, Fudiest, FDMM), apresentava poucas novidades. O Findes esteve, igualmente, voltado para dar suporte financeiro a investimentos fixos, capital de giro e outros gastos ligados aos projetos de expansão e modernização do parque industrial estadual, bem como às atividades produtivas e serviços a elas relacionados. Contudo, seguia, também, a tendência de contingenciamento de recursos para as inversões privadas (Vieira, 2008, p. 17-18).

Da mesma forma, foram criados programas em substituição aos anteriores: o Programa de Apoio ao Investimento – Pró-Invest (substituindo o Proim e FDMM); o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Produtivo Integrado – Pró-Giro (substituindo o Pró-Indústria, Proe-Indústria, Proe-Agroindústria e Pro-Eletrônica); o Programa de Estruturação Comercial de Empreendimentos Estratégicos – Pró-Estruturação (substituindo o Proe-Estruturação); o Programa de Financiamento a Produtores Integrados – Findes-Integração. Todos estes seguiram, em linhas gerais, os termos dos programas que substituíram (Vieira, 2008, p. 18).

Ainda em 2006 foi criado o Fundo de Equalização do Estado de Minas Gerais (FEE) – alimentado por recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), pelo orçamento estadual e por operações de crédito

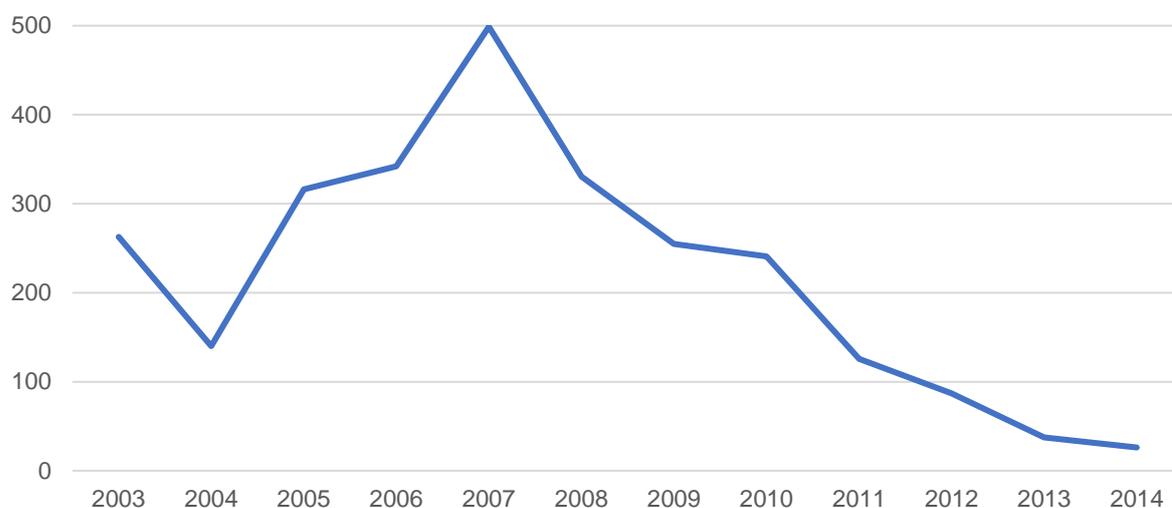
internas e externas –, que tinha o propósito de atrair e manter empresas consideradas estratégicas para o estado. Possuía o objetivo estrito de cobertura de encargos contratuais de financiamentos tomados pelas empresas assistidas junto às instituições nacionais e internacionais (Vieira, 2008, p. 19).

Deste modo, os financiamentos dos programas assistiram, conforme Vieira (2008, p. 20) apresenta, uma forte redução para os anos 2003 e 2004, período de maior ajuste fiscal estadual. A partir de então, os programas voltaram a aumentar seus desembolsos até 2007, quando se reduziram novamente, conforme pode ser visualizado no Gráfico 10. Entretanto, os montantes jamais chegaram próximos aos níveis dos períodos entre 1997 e 2002, momento de maior exacerbação da Guerra Fiscal.

O Governo Pimentel fazia diversas alterações nos fundos anteriores (extinguindo e fundindo) para criar novos¹²⁵. Contudo, conforme a situação fiscal se degradava, a utilização destes instrumentos ficava cada vez mais restrita. De fato, isso pode ser observado tanto pela acelerada redução dos financiamentos, concedidos desde 2010 pelos programas de fomento, quanto pela redução da participação dos investimentos no total das despesas orçamentárias estaduais (Gráfico 11). Demonstrando, assim, os imperativos do novo regime fiscal de que as despesas discricionárias, dentro delas os investimentos, são as primeiras a sofrerem cortes com vistas a retomada e manutenção do equilíbrio orçamentário.

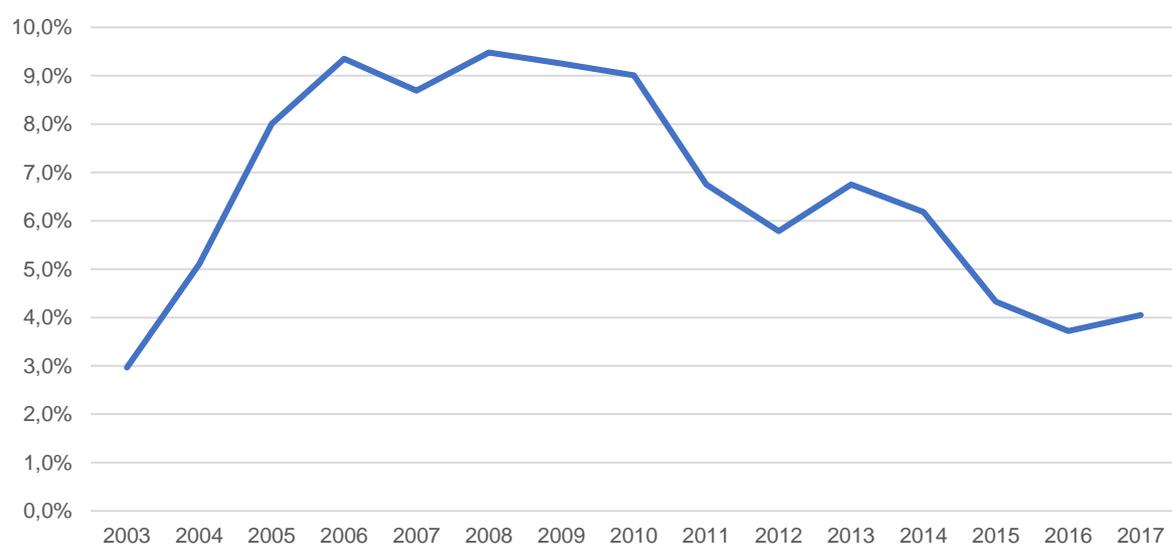
¹²⁵ Conforme disposto na Lei Estadual nº 22606 de 20/07/2017, que criou seis novos fundos estaduais de incentivo e financiamento de investimento: MG Investe, FPP-MG, FGP-MG, Fecidat, Faimg, Fiimg.

Gráfico 10 – Evolução dos recursos (mi R\$ de 2004) dos programas de apoio à indústria (2003-2014)



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados para os anos de 2003, 2004, 2005 e 2006 de Vieira (2008, p. 20). Os demais anos extraídos do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais.

Gráfico 11 – Participação dos Investimentos no Total das Despesas Orçamentárias do Estado de Minas Gerais (2003-2017)



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Balanço Geral do Governo.

Conforme apontado no capítulo dois, as empresas públicas estaduais foram membros constitutivos da modernização de Minas Gerais. Através delas, o Estado pôde realizar investimentos nos mais diversos segmentos, notadamente em infraestrutura econômica e social, e possibilitar a atração de capitais privados e assim a consolidação de sua industrialização. Apesar das profundas transformações dos anos 1990 e das rodadas de privatização estadual, o estado de Minas Gerais manteve

o controle de algumas grandes empresas, notadamente a CEMIG e a COPASA. Além da criação de outras, destaque para Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG). Sendo, portanto, as três¹²⁶ determinantes no nível de investimentos realizados no âmbito estadual.

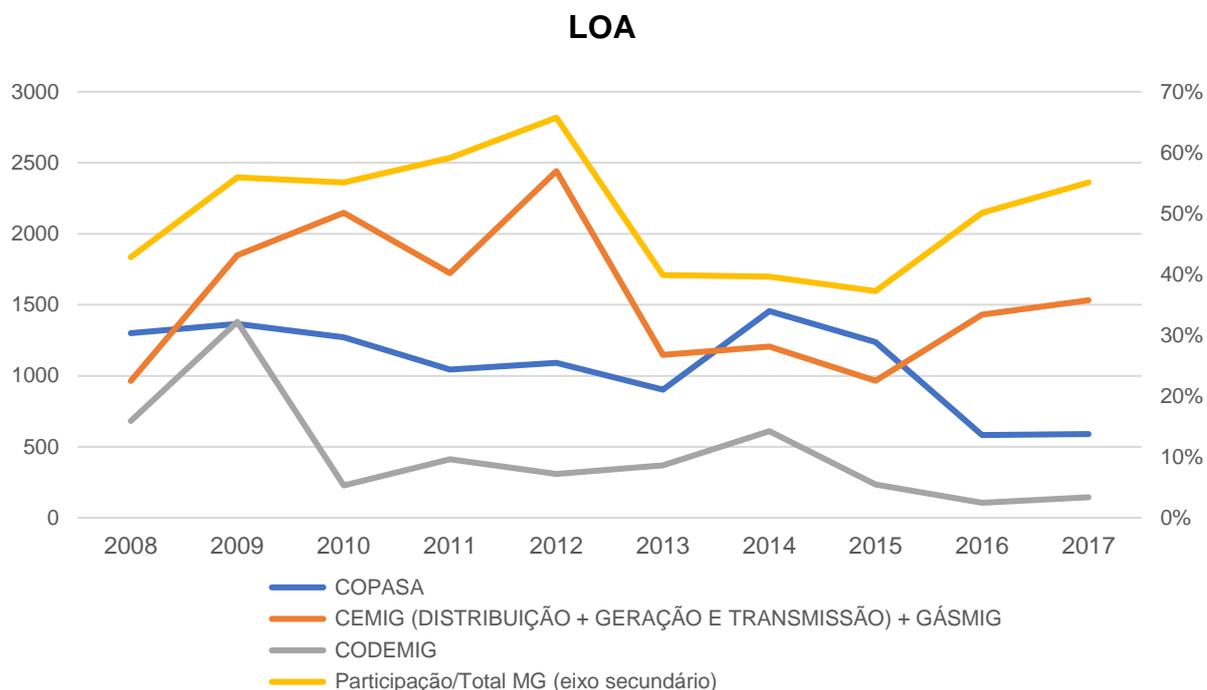
Nesse sentido, a partir da Lei Orçamentária Anual – cujos Volumes IV dispõem acerca da Distribuição Regional dos Investimentos e onde estão incluídos os dispêndios das estatais controladas pelo estado – é possível mensurar a centralidade da CEMIG (Geração e Transmissão + Distribuição + GÁSMIG), COPASA e CODEMIG na composição dos investimentos estaduais. O Gráfico 12, para o período entre 2008 e 2017, ilustra os gastos de cada uma ao longo do tempo, bem como a participação delas (eixo secundário) em relação ao investimento total previsto nos Volumes IV das respectivas LOA.

Conjuntamente, durante o período em tela, a participação das empresas selecionadas nunca foi menor que 37% (2015) e a maior participação foi de 66% (2012) em relação ao total. Além disso, à preços constantes, elas representaram metade dos investimentos totais previstos pela Distribuição Regional da LOA durante o período. Estes números manifestam a importância e o tamanho destas empresas, sobretudo porque os investimentos são realizados com base em recursos próprios, ou seja, não há envolvimento do Tesouro Estadual. Ademais, cumprem papel de sinalizador aos investimentos privados e à população através do referenciamento espacial das inversões por meio da LOA.

Além disso, vale destacar que o maior montante de despesas por parte da CODEMIG nos anos de 2008 e 2009 – inclusive elevando a participação no total estadual para 9,9% e 16,8%, respectivamente – esteve relacionado à Construção da Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais, conforme vinha sendo preconizado pelos III e IV PMDI. As obras se iniciaram em dezembro 2007 e a inauguração foi em março de 2010.

¹²⁶ Embora estejam divididas, por exemplo, a CEMIG entre Geração e Transmissão; Distribuição; Holding, além de subsidiárias como a GÁSMIG. A COPASA com a divisão da COPANOR, voltada para o Norte e Nordeste de Minas. A CODEMIG que, em 2018, se dividiu em CODEMGE com vistas a privatização.

Gráfico 12 – Inversões das empresas controladas pelo estado de Minas Gerais (mi R\$ de 2017) e participação destas no total do investimento previsto pela



Fonte: elaboração própria, a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA).

À propósito, a criação da CODEMIG em 2003¹²⁷ foi uma das grandes inovações durante os governos do PSDB em Minas Gerais. Nasceu a partir da união/incorporação de diversas outras empresas estaduais criadas ao longo dos últimos 60 anos. Conforme discutido anteriormente, eram predominantemente atividades que não interessavam ao Setor Privado, mas que se mostravam estratégicas para o desenvolvimento estadual e, por isso, foram exploradas por estatais e garantiram a modernização de amplos espaços estaduais e ramos econômicos.

A origem da CODEMIG remonta à – já discutida – CAMIG, de 1957, que incorporou logo nos seus primeiros anos a FERTISA, então com direitos sobre lavras de fosfato (insumo fundamental para agricultura) e nióbio. A CAMIG tinha como objetivos promover: a motomecanização; a difusão das técnicas de fertilização do solo; a drenagem; a irrigação de lavoura; o reflorestamento; a produção e venda de sementes selecionadas; a distribuição e venda de material agrícola; a assistência técnica, financeira e educativa. A CAMIG, que esteve vinculada à Secretaria da

¹²⁷ Conforme a Lei 14.892 de 17/12/2003.

Agricultura, possuía grande capacidade de integração vertical (desde insumo agrícolas até assistência técnica) e, desta forma, auxiliou na modernização da agricultura mineira, tendo papel relevante nos programas de incorporação do Cerrado, como o PADAP e POLOCENTRO. Ainda na década de 1970, adquiriu 51% das ações¹²⁸ da Companhia Mineradora do Pirocloro de Araxá (Comipa), proprietária de áreas de exploração de nióbio (Neves, 2014, p. 18-22).

Em 1990, a CAMIG incorpora mais uma empresa pública – a Metamig (Metais de Minas Gerais), então responsável estadual pela mineração, pesquisa mineralógica e descoberta de jazidas, além de possuir unidades industriais de beneficiamento mineral. Transformou-se, então, na COMIG (Companhia Mineradora de Minas Gerais), cuja principal função era estimular o desenvolvimento do setor mineral estadual. Já em 1994, incorporou a Hidrominas (Águas Minerais de Minas Gerais) e, durante o governo de Eduardo Azeredo, a COMIG iniciou ampla política de arrendamento das operações de seus negócios, sendo um embrião das PPPs (Neves, 2014, p. 23-25).

Em 2003 surge a CODEMIG a partir da união entre a COMIG, a CDI (Companhia de Distrito Industriais), a Turminas (Turismo de Minas Gerais) e a Codeurb (Companhia de Desenvolvimento Urbano de Minas Gerais). O seu objetivo era atuar de modo complementar ao fomento do desenvolvimento do Estado e o fez a partir da gestão de recursos próprios, aplicados em grandes projetos indutores nas áreas de infraestrutura, projetos industriais e atividades promotoras do turismo e do ambiente de negócios estadual (hotelaria, centros de feira e exposições e cultura) (Neves, 2014, p. 29-30).

O movimento de organização da COMIG e, posteriormente, da CODEMIG estava embebido na passagem de redefinição do Estado em voga no Brasil e implementado com mais vigor em Minas Gerais pelo PSDB, seja experimentalmente com Eduardo Azeredo, seja com continuidade entre 2003 e 2014. Em outras palavras, o Estado abandonava a produção/exploração direta de bens e serviços e passava à função de promotor e regulador. Concretamente, em Minas Gerais, as receitas das concessões de seus ativos auxiliavam o Governo do Estadual na implementação de seus projetos de desenvolvimento (Neves, 2014, p. 30).

¹²⁸ Os outros 49% pertencem a Companhia Brasileira de Metalurgia e Metal (CBMM).

A principal fonte geradora de receitas da CODEMIG têm sido a mineração com a concessão da exploração das reservas de nióbio e fosfato, principalmente daquelas localizadas em Araxá (Neves, 2014, p. 85). Nesse sentido, é possível perceber mais uma aclimatação específica das perspectivas liberais por parte do Estado de Minas Gerais pois, embora não seja mais produtor direto, não abre mão de suas reservas minerais estratégicas e dos recursos dela provenientes para engendrar projetos de desenvolvimento e de estímulo à economia estadual.

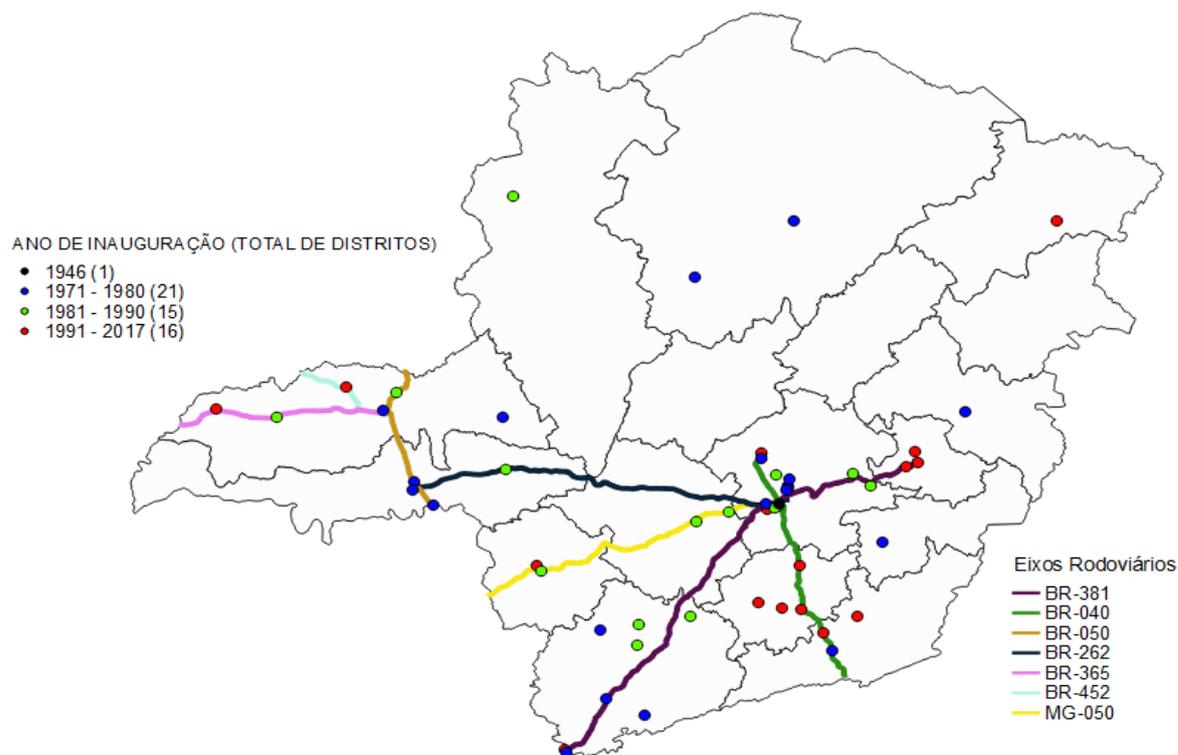
A CODEMIG também faz a gestão dos Distritos Industriais (DIs) que foram construídos pela CDI, estando sob a sua responsabilidade: o desenvolvimento arquitetônico; o desenvolvimento topográfico; o licenciamento ambiental; o provimento da infraestrutura nas áreas industriais. Os novos projetos de distritos construídos (e.g. Barroso e Sete Lagoas) já não possuem a função de fomentar (a partir do nada – como polos de crescimento) a industrialização em pontos do espaço mineiro, estando voltados, na verdade, aos projetos especiais e ao atendimento de necessidades específicas de empresas ou setores. Convém ressaltar que, em 2012, foi aprovado na ALMG a permissão de transferência das áreas industriais para prefeituras (Neves, 2014, p. 85-86). Os distritos industriais controlados pela CODEMIG, o período de fundação, a quantidade de fundações por período, sua espacialização e a proximidade em relação aos principais eixos rodoviários que cortam Minas Gerais podem ser visualizados na Figura 9.

A Figura 9 exemplifica como na década de 1970 – após o pioneirismo da Cidade Industria de Contagem – prevaleceu uma política de difusão dos DIs por todo o espaço mineiro, seguindo a perspectiva de geração de polos de crescimento com vistas a desconcentrar as atividades econômicas. Foram um total de 21 distritos inaugurados no período; este marcado pelo auge do desenvolvimentismo autoritário, do arranjo institucional mineiro e da nova industrialização estadual. A década seguinte ainda manteve o vigor desta política com a construção de outros 15 distritos, embora tenha predominado a localização nos eixos rodoviários e espaços mais dinâmicos do estado.

Por fim, desde a década de 1990, ainda houve a construção de outros DIs – principalmente entre 1998 e 2003, quando 11 dos 16 foram inaugurados – que beneficiaram principalmente regiões próximas às áreas dinâmicas e/ou eixos rodoviários relevantes como Vertentes, Zona da Mata e Vale do Aço. A permanência

da construção de distritos industriais demonstra a continuação da ação diretiva do estado para a atração de investimentos através do provimento de infraestrutura física.

Figura 9 – Distritos Industriais da CODEMIG/CDI



Fonte: elaboração própria, a partir de CODEMIG com informações disponíveis em: <https://goo.gl/3Xp9h6>.

Os demais negócios da CODEMIG estão ligados à promoção do turismo, do lazer e do ambiente de negócios em Minas Gerais. Grande parte está sob concessão de exploração pela iniciativa privada, notadamente o Grande Hotel de Araxá e o Palace Hotel de Poços de Caldas, além de Parques e Balneários. Enquanto outros como os Centros de Feiras e Exposições (especificamente o Expominas em Belo Horizonte) também passarão pelo processo de concessão ao setor privado (Neves, 2014, p. 98-113).

A partir destas fontes de recursos, com destaque para a mineração, a CODEMIG se tornou capaz de realizar algumas inversões estruturantes. A mais relevante foi a Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais e o apoio a todo um conjunto de obras complementares de urbanização ligados a esta (notadamente a Linha Verde). Tais obras têm sido responsáveis pela consolidação do Vetor Norte da RMBH como eixo de valorização imobiliária, implementação de condomínios residenciais, empreendimentos industriais e serviços. Ademais, a CODEMIG também

foi uma das investidoras na reestruturação do Aeroporto de Confins, também no Vetor Norte, para sua transformação em um Aeroporto Industrial. Inaugurado em 2014 conta com a infraestrutura de logística para a exportação e importação de cargas e prevê um regime tributário especial e o funcionamento como entreposto aduaneiro (Neves, 2014, p. 56-64)

A perspectiva do Governo de Minas, auxiliado pelas inversões da CODEMIG, é de consolidar no Vetor Norte a atração de diversas empresas dos segmentos de alta tecnologia como: aeroespacial, equipamentos eletrônicos, ciências da vida e tecnologia da informação. Apoiariam, ainda, a proximidade com a UFMG e do Parque Tecnológico (BH-Tec), também no Vetor Norte (Tonucci Filho *et al*, 2015, p. 64-69). Convém ressaltar a crescente importância, por parte do executivo estadual, de desenhar uma política metropolitana com viés marcadamente urbano-regional. Por isso a centralidade dos investimentos realizados no Vetor Norte da RMBH, que estruturariam um novo espaço para a acumulação; espaço esse dotado com a oferta de infraestrutura de ponta, externalidades de urbanização e aglomeração, além da ampla disponibilidade de força de trabalho qualificada e instituição de apoio a P&D.

A CODEMIG financiou, em partes, outros projetos de reestruturação urbana como o Boulevard Arrudas (que envolvia as Avenidas do Contorno e dos Andradas) e o da Avenida Cristiano Machado em Belo Horizonte. Também apoiou o Governo Estadual com recursos para o programa ProAcesso, discutido a seguir. Convém, inclusive, sublinhar as pesquisas realizadas pela empresa com intuito de conhecer o subsolo do estado e a exploração de gás natural em Brasilândia e Morada Nova de Minas, assim como a exploração de Terras-raras em Araxá. Estes últimos proporcionam a abertura de novos campos de atuação e setores a serem desenvolvidos no estado (Neves, 2014, p. 115-124).

Mais recentemente, em 2015, foi criada a Diretoria de Fomento à Indústria de Alta Tecnologia da Empresa, que buscou estimular projetos e oportunidades de inversão para segmentos intensivos em tecnologia e inovação. As estratégias de fomento são: 1) Investimento em empresas estratégicas, com aporte de capital; 2) Fundos de Investimento em Participações (via Codepar, subsidiária da CODEMIG); 3) Pesquisa e desenvolvimento tecnológico (MINAS GERAIS, 2018, p. 17-21).

No mesmo sentido, foi ampliado e mais especificado em 2016¹²⁹ o Artigo 2º da Lei de Criação da CODEMIG¹³⁰ – que define os objetivos da mesma. Esta incorporou como ramos estratégicos (além da mineração e metalurgia, que já estavam presentes) que devem ser apoiados e estimulados, os segmentos: energia, infraestrutura e logística; eletroeletrônica e semicondutores; aeroespacial, automotiva, química, defesa e segurança; medicamentos e produtos do complexo da saúde; biotecnologia e meio ambiente; novos materiais, tecnologia da informação, ciência e sistemas da computação de software; indústria criativa, esporte e turismo.

Deste modo, os aportes no primeiro segmento – Investimento em empresas estratégicas, com aporte de capital – totalizaram, até 2018, R\$ 270 milhões. Envolvem os setores de exploração de lítio (CBL), produção de helicópteros (Helibrás), biotecnologia e ciências da vida (BiotechTown), defesa (IAS) e telecomunicações (Arquia). Todas essas empresas possuem a CODEMIG como participante do capital total, logo, do capital votante (MINAS GERAIS, 2018, p. 17-21).

Já os Fundos de Participação tinham compromissos de investimento de pelo menos R\$ 265 milhões e abrange tanto empresas específicas como Oxis Energy quanto segmentos econômicos: tais como biotecnologia, ciências da vida, nanotecnologia, internet das coisas e cinema. A última forma de fomento – Fundos de Investimento em Participações (via Codepar) – mantém as pesquisas em terras-raras, combustíveis, grafeno e nanoespectrômetro, sendo previstos investimentos de quase R\$ 30 milhões (MINAS GERAIS, 2018, p. 17-21).

A CODEMIG passou por diversas transformações na sua estrutura legal. De 2003 até 2009 foi uma empresa mista, tornando-se, então, uma empresa pública. Em 2018 voltou a ser uma empresa mista, se desmembrando também na CODEMGE (Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais), uma vez que havia a previsão de privatização de uma metade para auxiliar nas contas públicas estaduais. Apesar dessas transformações, o aspecto interessante é observar a partir de qual constelação do aparelho estatal a empresa estava vinculada. Durante os anos do PSDB (2003-2014), foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE), que liderava o sistema de planejamento e desenvolvimento estadual; sistema esse que, além da

¹²⁹ Conforme o Artigo 185 da Lei 22.257 de 27/07/2016.

¹³⁰ Vide Nota de Rodapé 127.

CODEMIG, coordenava o BDMG, a CEMIG, o INDI, a GÁSMIG e a JUCEMG (Junta Comercial do Estado de Minas Gerais).

Posteriormente, sob o Governo Pimentel, a CODEMIG ganhou relevância ainda mais estratégica, pois passou a estar vinculada diretamente ao governador através da Governadoria do Estado. O mesmo ocorreu com o INDI¹³¹. As demais permaneceram respondendo a SEDECTS, pasta do desenvolvimento conjuntamente com as de ciência, tecnologia e ensino superior. Apesar das conturbações fiscais e de ter sido apenas um mandato do governo petista, a CODEMIG alargou rapidamente seu campo de ação e apoio para os setores de alta tecnologia. Algo relevante, pois retoma, ao menos indiretamente, o viés de participar dos processos produtivos. No mesmo sentido, foi lançado em 2015 um programa para a revitalização de 19 distritos industriais¹³², sendo 12 no interior do estado, cujo intuito foi retomar a interiorização do desenvolvimento através do fomento industrial.

A passagem entre os governos do PSDB e PT foram de muitas transformações de mecanismos, secretarias, políticas de apoio, visões de desenvolvimento e do Estado e, sobretudo, do contexto político-econômico nacional e internacional. Entretanto, a importância de algumas instituições e órgãos foram reforçadas e permaneceram relevantes para tentar desenhar na escala estadual políticas de desenvolvimento. Evidentemente, não se compara às continuidades entre o revezamento entre UDN e PSD durante os anos 1940 e 1960. No entanto, aponta para a importância da manutenção e, conseqüentemente, da criatividade no uso das instituições estaduais para buscar alternativas de desenvolvimento e transformações produtivas, como foi o caso da CODEMIG.

Já o Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER/MG)¹³³, discutido anteriormente, também permanece como uma unidade de gasto fundamental¹³⁴. Durante os mandatos dos governadores do PSDB foi responsável pela implementação de dois projetos estruturadores – o ProAcesso (lançado em 2004) e seu sucessor o Caminhos de Minas (lançado em 2010) – responsáveis pela

¹³¹ O INDI passou a ser acrônimo de Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais após a Lei nº 15.682, de 20/07/2005.

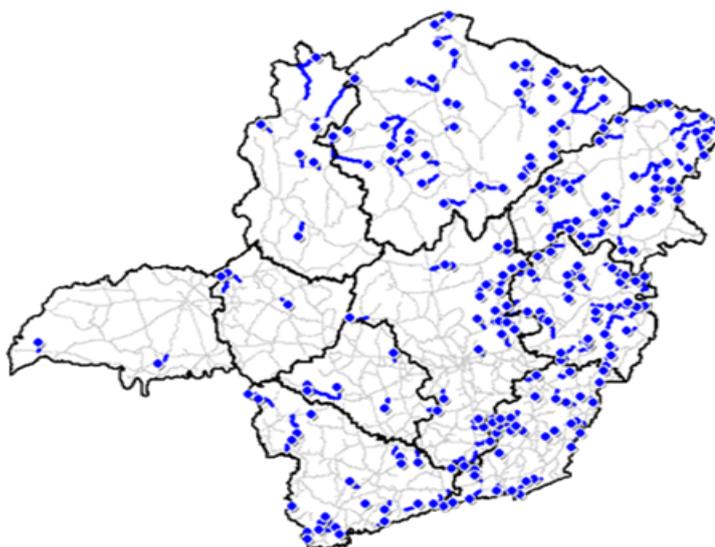
¹³² Em Araguari, Araxá, Belo Horizonte (Jatobá A e B), Contagem, Betim, Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga, Ituiutaba, Juiz de Fora, Montes Claros, Pouso Alegre, Sete Lagoas (Distritos I e II), Uberaba (Distritos I, II e III) e Uberlândia.

¹³³ Atualmente é o Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DEER/MG).

¹³⁴ Representou 26% do total de gastos previstas na Distribuição Regional dos Investimentos da LOA entre os anos de 2008 e 2015.

pavimentação asfáltica de diversas vias estaduais de pequenos municípios (Figura 10). O primeiro programa teve relativa amplitude¹³⁵, pois atendeu 219 municípios e asfaltou mais de 5.000 km. Já o segundo, apenas pavimentou irrisórios 155 km dos 8.100 km previstos. A razão da descontinuidade entre um e outro programa estava ligada ao contexto de redução do investimento público estadual, principalmente a partir de 2010, pois o DER/MG é amplamente dependente de dotações do Tesouro Estadual e de outras fontes oficiais de recursos.

Figura 10 – Municípios e trechos com atendimento previsto pelo ProAcesso



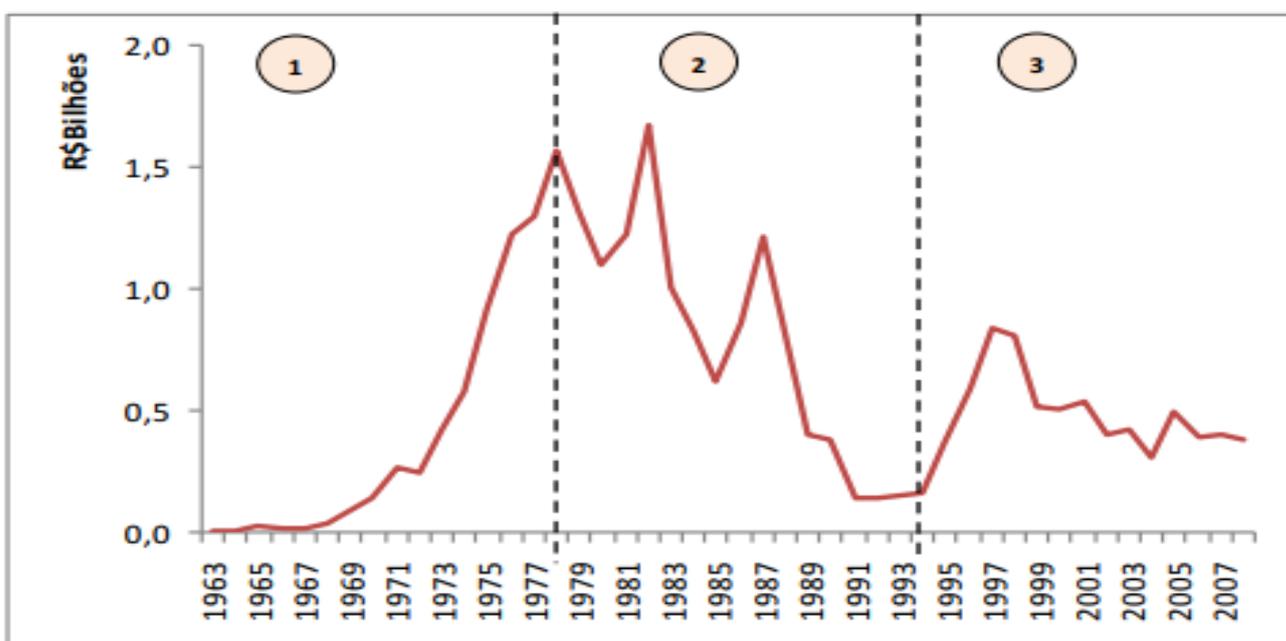
Fonte: DER/MG apud Castro et al (s.d., p. 5)

Já o BDMG, agente histórico do desenvolvimento mineiro, possui ao menos três momentos (Gráfico 13) de sua atuação no apoio a economia estadual. O primeiro, da sua fundação até, *grosso modo*, 1978, foi marcado pela sua organização e consolidação como banco de desenvolvimento e pela elevação constante dos financiamentos, concomitante ao avanço da industrialização estadual. O segundo, que foi até meados da década de 1990, marcou um período de turbulência – assim como foi a economia nacional. O montante de financiamento teve caráter mais volátil – seja o ano com a maior quantidade de recursos concedidos, seja o ano de menor montante de financiamentos. Apesar destes movimentos, o período se destacou pela tendência de queda dos recursos disponibilizados. Foi exatamente neste interím que se levantou a hipótese de transformação do banco em uma agência de fomento,

¹³⁵ Para melhor delineamento e análise dos impactos do ProAcesso sobre o desenvolvimento econômico ver, por exemplo: Dias e Simões (2014) e Queiroz et al (2018)

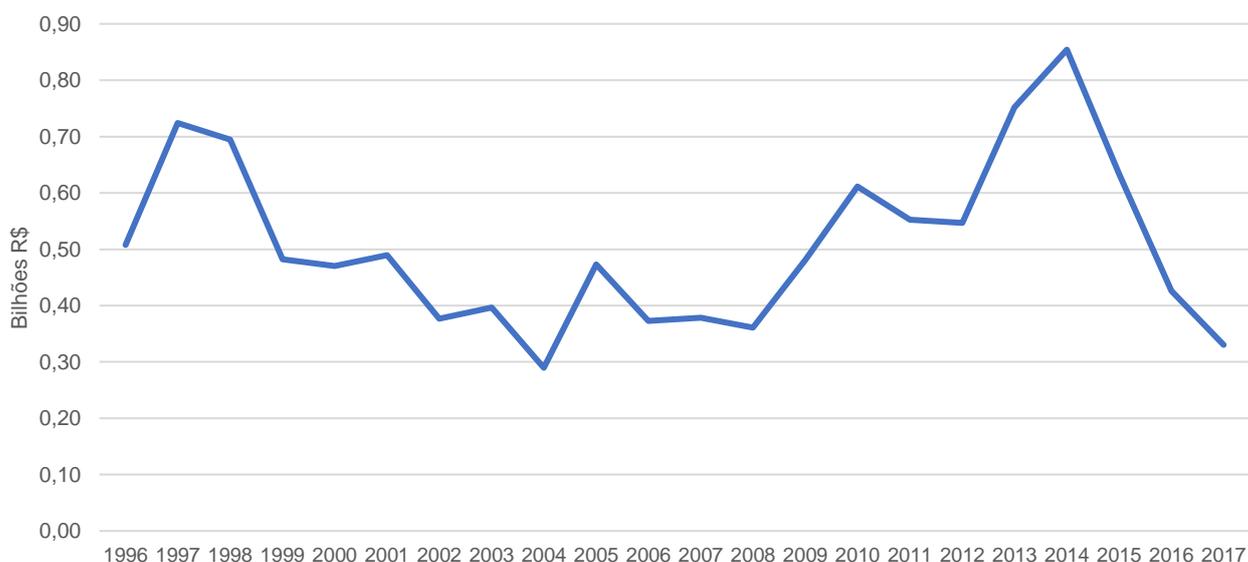
principalmente no contexto de renegociação das dívidas estaduais na segunda metade dos anos 1990. Finalmente, embebido neste contexto, se iniciou o terceiro momento – que pode ser melhor visualizado no Gráfico 14 –, que perdura até presente; este marcado pelo novo regime fiscal e pela redução das capacidades de estímulo dos governos subnacionais.

Gráfico 13 – BDMG: Histórico do montante de financiamentos (R\$ de 2000) (1962-2008)



Fonte: BDMG/D.PE e Pereira-Diniz (2002) apud Werneck (2009, p. 42)

Gráfico 14 – Desembolsos efetivos do BDMG (R\$ de 2000) (1996-2017)



Fonte: elaboração própria, a partir de BDMG apud Perfil de Minas Gerais.

Mais detidamente, o terceiro período foi marcado pela redução dos desembolsos até 2004. Estes foram progressivamente retomados e com maior vigor a partir de 2008 – concomitante ao maior aquecimento da economia nacional e também como componente anticíclico –, chegando até o pico de R\$ 850 milhões em 2014. Desde este ano, o montante de recursos disponibilizados se reduz aceleradamente. A comparação entre os Gráficos 13 e 14 também demonstra o modo como Banco jamais retomou o vigor que teve durante a vigência do desenvolvimentismo. Entretanto, vale ressaltar que o BDMG foi cada vez mais acionado a partir de metade do segundo mandato do Governador Aécio Neves, e, principalmente, durante o mandato de seu sucessor Antônio Anastasia. Isso explicita a permanência da relevância do BDMG como instituição de apoio às atividades econômicas estaduais.

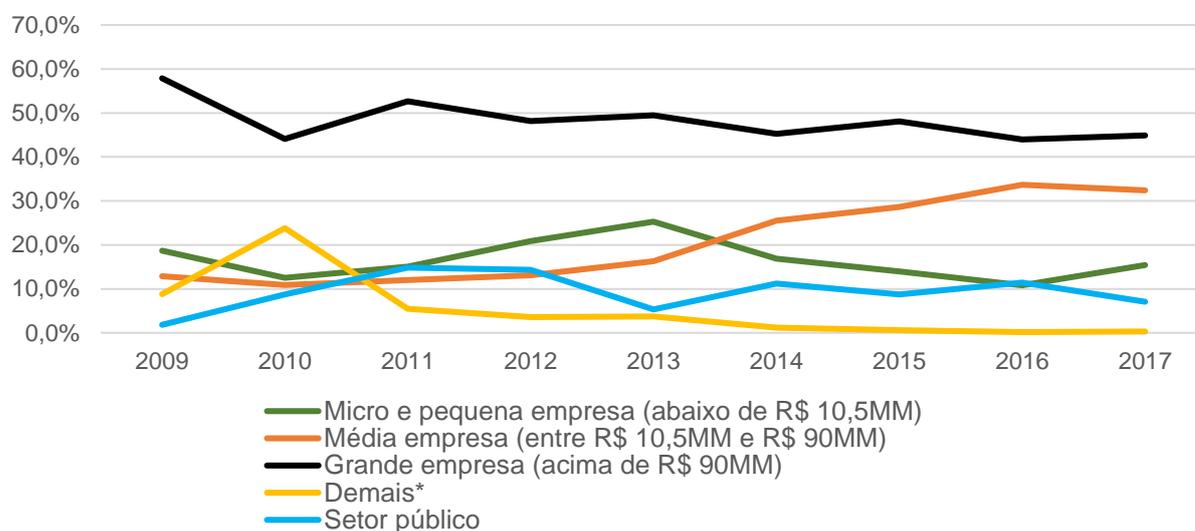
As atividades apoiadas pelo Banco também se modificaram ao longo desses anos. Entre 1996 e 2006, a partir das informações dos desembolsos *aprovados*, tem-se que eles foram concentrados em quatro setores, que representaram 74% do montante de financiamentos. Eles foram: Material de Transporte e Autopeças (29%), Serviços Industriais de Utilidade Pública (17%), Alimentos e Bebidas (11%) e Comércio (16%). A relevância do primeiro residia no apoio ao processo de mineirização dos fornecedores da FIAT que se consolidou nos anos 2000. Já o segundo setor – ligado principalmente ao saneamento, ao desenvolvimento urbano e à energia – era relevante por disponibilizar crédito para o Setor Público, sobretudo no contexto de escassez de fontes e possibilidades de captação de terceiros por parte do mesmo.

O período seguinte, entre 2007 e 2016, foi pautado pela retomada dos financiamentos. Do ponto de vista dos desembolsos *efetivos*, assistiu-se à uma maior diversificação das atividades apoiadas pelo BDMG. Um total de sete setores representavam 64% dos desembolsos: Administração Pública, Seguridade Social e Serviços Industriais (15%), Comércio (14%), Alimentos e Bebidas (12%), Material de Transporte e Autopeças (7%), Transporte, Armazenagem e Correio (6%), Serviços Prestados à Empresas (5%) e Minerais não metálicos (4%). Por um lado, permaneceu o peso dos empréstimos voltados ao Setor Público. Por outro, os demais setores, que tiveram peso nos financiamentos, são caracterizados mais pelo apoio à produção do que por serem ramos novos e tecnológicos que auxiliam a diversificação produtiva

estadual. Nesse sentido, cabe a ponderação de que, apesar da elevação do nível de empréstimos, os mesmos estiveram voltados para atividades com baixa capacidade de transformação da economia mineradora e possuíam caráter de curto prazo. Não obstante, cumpriram um papel anticíclico, garantindo nível de emprego e renda no estado, sobretudo em 2014, momento de estagnação da economia brasileira (BDMG, 2016, p. 25).

Do ponto de vista do tipo de empresa atendida durante o período de crescimento do montante de financiamentos, predominaram as Grandes Empresas, embora com tendência de queda. Já as Médias Empresas tiveram ascensão expressiva de sua participação. Finalmente, o Setor Público e as Micro e Pequenas Empresas tiveram leves momentos de crescimento e redução de participação, conforme pode ser visto Gráfico 15:

Gráfico 15 – Participação nos desembolsos efetivos, segundo tipo de cliente e porte da empresa (2009-2017)



Fonte: elaboração própria, a partir de BDMG e Perfil de Minas Gerais. *Demais incluídos: Pessoa Física, Aporte em Fundos, Desembolso em equity, Empresa com faturamento não definido.

A fonte de suprimentos para repasses dos financiamentos também foi se alterando ao longo dos últimos anos. Se, até meados dos anos 2000, prevaleciam aquelas de origem nos fundos estaduais administrados pelo BDMG e nos repasses de órgãos e programas federais (BNDES, Caixa Econômica Federal, FINAME) (Gontijo, 2010, p. 121), a partir de então, cresce a importância dos recursos próprios

do Banco. Estes se tornaram, em alguns anos, a principal fonte de suprimento nos repasses realizados pelo Banco (BDMG, 2013, p. 49; BDMG, 2015, p. 3). Os recursos próprios são fundamentais para o financiar os investimentos em infraestrutura física e social (mensurados pelos financiamentos voltados ao Setor Público) realizados pelos municípios mineiros (em 2017, 400 tinham contrato ativo com o BDMG), e facilitar as determinações de condições de pagamento (Gontijo, 2010, p. 125; BDMG, 2017, p.12-13). É igualmente importante salientar o programa GERAMINAS, voltado para o apoio financeiro à micro e pequenas empresas com o objetivo de combater desigualdades regionais através da geração de empregos, focando sobretudo naquelas empresas localizadas nos municípios com um IDHM abaixo da média estadual (BDMG, 2017, p. 11).

O BDMG também possui, desde 2011, quatro linhas de desembolsos específicos para o financiamento da inovação (BNDES MPME INOVADORA, FINEP INOVACRED, Pró-Inovação, PROPTec). Atendeu, até 2016, um total de 148 empresas e 170 projetos, disponibilizando quase R\$ 170 milhões em desembolsos. Oito cidades – seis da RMBH – foram responsáveis por praticamente 82% dos recursos captados, a saber: Belo Horizonte (40,4%), Uberlândia (14,3%), Contagem (10,2%), Lagoa Santa (6,1%), Nova Lima (3,9%), Santa Rita do Sapucaí (3,7%) e São José da Lapa (3,4%). Os principais setores atendidos foram: Comércio e Serviços, Máquinas e Equipamentos e Química. Além disso, através da subsidiária BDMGTEC, participa diretamente do capital social das empresas: Biom (fabricante de insulina), localizada em Nova Lima, e a Unitec Semicondutores, em Ribeirão das Neves. Foram aportados R\$ 28 milhões e R\$ 55 milhões, respectivamente, em cada empresa. Entretanto, ambos os empreendimentos estavam ainda em fase pré-operacional até 2018. Por fim, através de Fundos de Investimento em Participação – onde os aportes chegaram, em 2016, à R\$ 48,2 milhões em total de sete fundos –, o BDMG apoia atividades nos setores de nanotecnologia, tecnologia da informação, biotecnologia, agronegócio e novos materiais, sendo que onze empresas mineiras foram auxiliadas através dos fundos (Costa, Silva e Rapini, 2018, p. 12-19).

A Fundação João Pinheiro (FJP) foi outra instituição relevante no período, primeiramente por causa dos seus – já notórios – amplos estudos sobre Minas Gerais e o Brasil, dando substrato estatístico e informacional para o desenho e mensuração de políticas públicas estaduais. Além disso, a administração pública de Minas Gerais

tem sido fortalecida e modernizada, principalmente a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), com os alunos egressos da Escola de Governo Professor Paulo Neves da própria FJP (Rocha et al, 2010, p. 10).

Apesar do curso de Administração Pública remeter aos anos 1980, a Escola de Governo foi criada em 1993 com os objetivos de: formar especialistas em políticas públicas e gestão governamental; desenvolver estudos e pesquisas que auxiliem na superação dos problemas do Estado identificados na área de Administração Pública; formar quadros de alto nível através da qualificação e treinamento de profissionais encarregados da gestão pública; criar um *ethos* próprio de uma burocracia profissional moderna que fortaleça as instituições públicas. O curso foi fortalecido com ampliação de vagas e atualização curricular a partir do mandato de Aécio Neves em 2003, fortalecendo ainda mais e o prestígio da Escola de Governo. Além disso, existem as atividades de formação, capacitação e qualificação de servidores estaduais (Rocha et al, 2010, p. 5-14).

Enfim, outra novidade da década no âmbito do planejamento estadual foi a crescente incorporação da temática metropolitana, que ficou esvaziada após a extinção da PLAMBEL em 1996, apesar da criação da Assembleia da Região Metropolitana de Belo Horizonte (AMBEL) no contexto da constituinte mineira em 1989. A AMBEL esteve dominada pelas perspectivas municipalistas/localistas, prevalecendo o interesse dos pequenos municípios que compunham a RMBH – com a Constituição de 1988, a instituição das regiões metropolitanas tornou-se de jurisdição estadual – sobre o dos grandes municípios (Belo Horizonte, Contagem e Betim) que optaram por esvaziar e deslegitimar a AMBEL (Azevedo e Mares Guia, 2010, p. 51-52).

A retomada do planejamento metropolitano ocorreu em 2003 com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), a partir do entrelaçamento de pautas entre o novo governador, Aécio Neves, e o prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel. A ação conjunta de ambos junto às bases de seus deputados estaduais na ALMG pôde aprovar a Emenda Constitucional nº 65 em 2004, que deliberou as diretrizes para a reorganização da gestão metropolitana. Conseqüentemente, tornou-se possível a criação de leis complementares sobre a RMBH: destacando-se a lei que delimitava quais municípios a comporiam e a lei

acerca de seu Conselho Gestor. Nesta, foi garantido¹³⁶ uma maior participação do Estado de Minas Gerais (tanto o executivo quanto do legislativo), assim como foi buscado dar maior peso aos principais municípios da RMBH (Belo Horizonte, Contagem e Betim). Além disso, procurou-se garantir a participação da sociedade civil organizada e dos demais municípios que compunham a RMBH, desta vez minoritariamente (Azevedo e Mares Guia, 2010, p. 55-58).

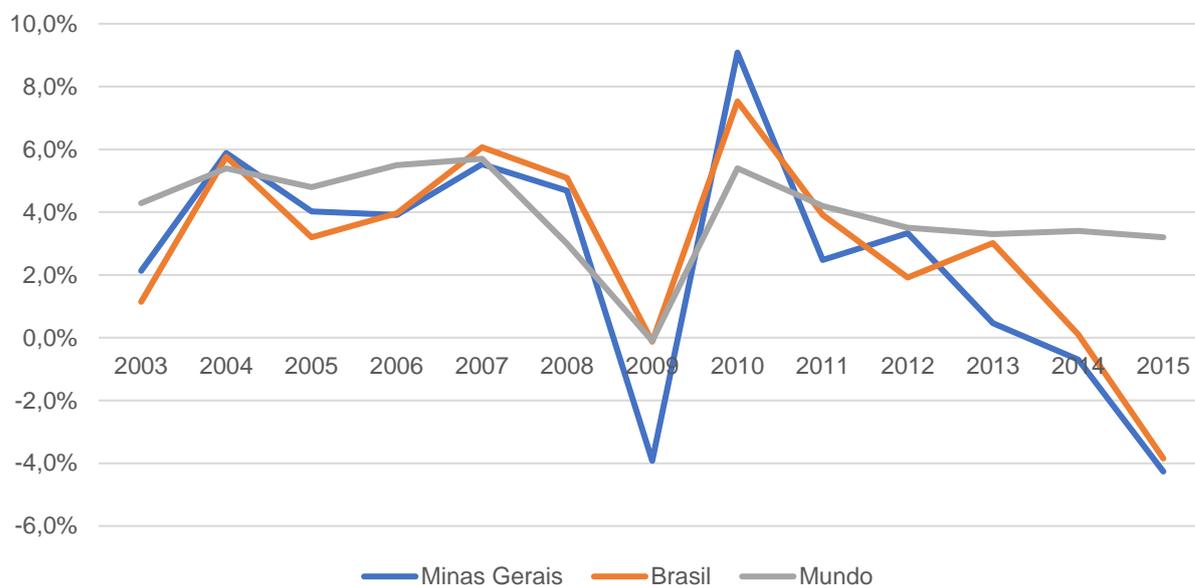
Existe ainda o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – regulamentado na Constituição Estadual de 1989 – que financia as ações do Conselho Deliberativo. O quadro de retomada da temática metropolitana foi consolidado com a criação, em 2009, da Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Tal órgão, de natureza técnica, operacional e executiva é responsável por produzir informações e estudos de apoio às atividades do Conselho Deliberativo. Nesse sentido, a crescente importância do planejamento metropolitano pôde avançar através da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado em 2011 e, posteriormente, com o Macrozoneamento em 2015. Tais documentos apresentam preocupação com a temática da reestruturação metropolitana e delinea estratégias espaciais estruturantes nos mais diversos eixos. Além disso, estão concatenados com as temáticas urbano-regionais de desenvolvimento objetivando inserir a RMBH numa trajetória de maior diversificação produtiva e justiça social e ambiental (Azevedo e Mares Guia, 2010, p. 58-59).

A partir dos elementos que conformaram a política estadual de fomento à atração dos investimentos, convém avaliar os seus impactos e sua dimensão espacial e produtiva. Primeiramente, é importante destacar que a taxa de crescimento médio anual da economia mineira (3,1% a.a.) foi menor do que a taxa nacional (3,3% a.a.), tal como fora nos anos 1990 (2,4% a.a. no Brasil e 2,2% a.a. em Minas Gerais). Em segundo lugar, sublinha-se, conforme já foi assinalado anteriormente, que dada a estrutura produtiva mineira (especializada em bens intermediários), o crescimento estadual tem sido fortemente impactado pelo crescimento da economia nacional, apresentando, por um lado, mais intensidade nos momentos de crescimento e, por outro, queda mais acentuada nas desacelerações e crises. Tal movimento permaneceu durante os quinze primeiros anos do século XXI e, inclusive, se agudizou

¹³⁶ O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é composto por 16 membros: cinco representantes do Governo do Estado, dois representantes da ALMG, quatro dos principais municípios (2 de Belo Horizonte, 1 de Contagem e 1 de Betim), três dos demais municípios da RMBH e dois representantes da sociedade civil (Azevedo e Mares Guias, 2010, p. 58).

com o peso da determinação internacional à medida em que a relevância das exportações de produtos minerais volta a aumentar (Fernandes e Oliveira, 2010, p. 15-30).

Gráfico 16 – Comparativos das Taxas de Crescimento



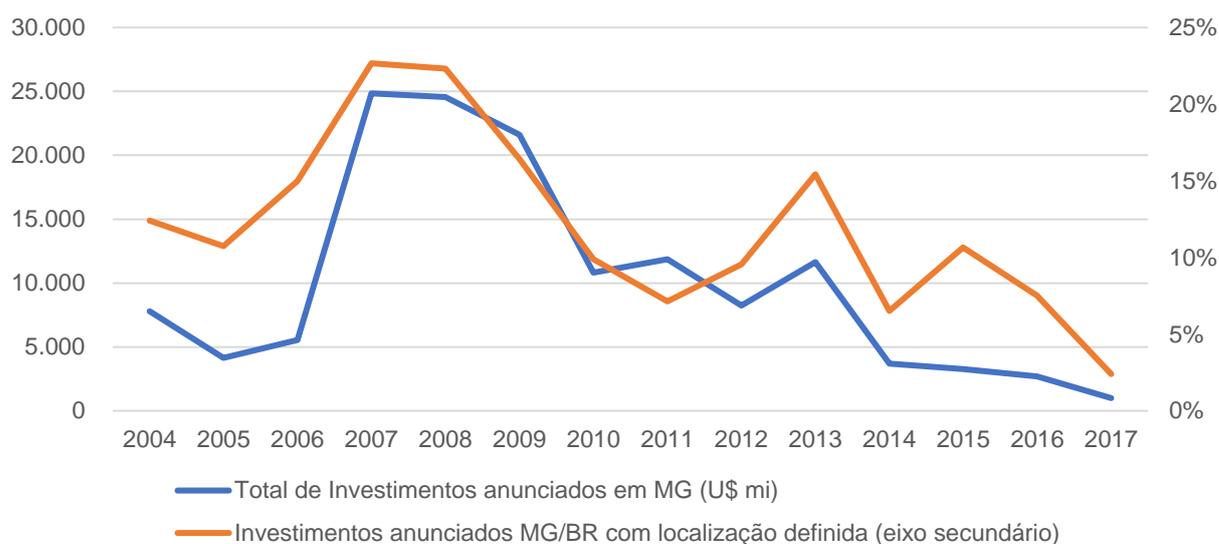
Fonte: Elaboração própria, a partir de Fundação João Pinheiro para Minas Gerais e IPEA para Brasil e Mundo.

Acima, o Gráfico 16 ilustra comparativamente o movimento das taxas de crescimento (Brasil, Minas Gerais e Mundo) descrito anteriormente para o período entre 2003 e 2015, cabendo destacar como o crescimento de Minas Gerais se “antecipa” e é mais intenso ao nacional entre 2004 e 2006, em 2010 e em 2012, fruto, predominantemente, da sua estrutura produtiva especializada em bens intermediários. Do mesmo modo, padece de desacelerações bruscas, como em 2009 e 2013, como consequência dos mesmos fatores.

Nessa perspectiva, o Gráfico 17 ilustra o total de investimentos anunciados anualmente para Minas Gerais, assim como a participação relativa do estado no total dos investimentos anunciados para o Brasil com a localização definida. Já o Gráfico 18 apresenta o total de investimentos anunciados para o Brasil e a participação de Minas Gerais e de São Paulo. A análise conjunta destes dois gráficos demonstra que o ápice de anúncios em Minas Gerais ocorreu entre 2007 e 2008 – antes do que no Brasil, em 2011. Neste sentido, a queda dos anúncios de investimentos no estado acompanhou a queda de participação de MG no total do Brasil, com breve reversão

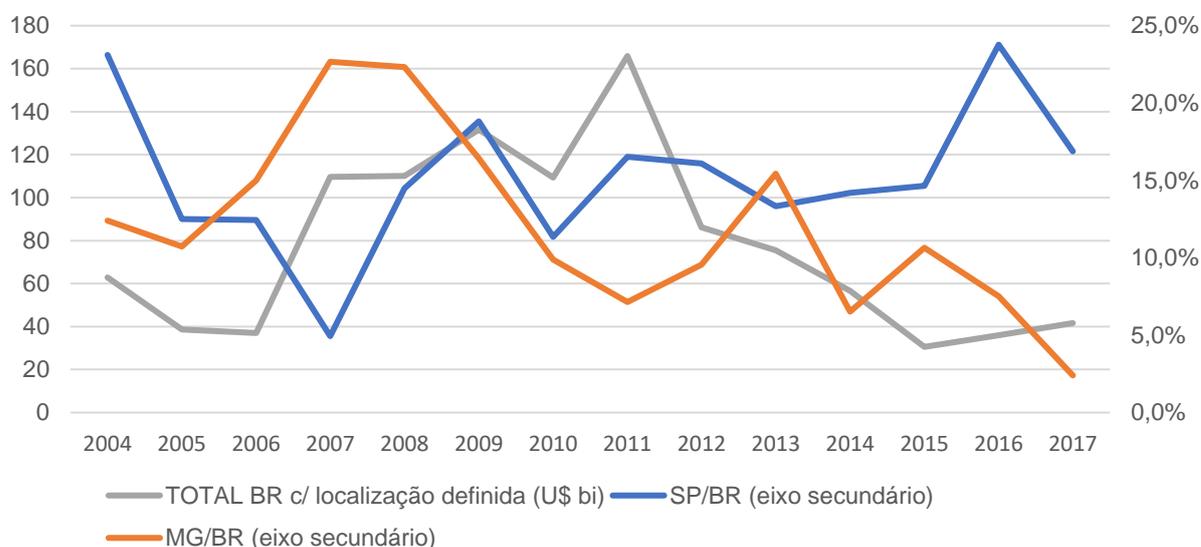
em 2013. Diferente, por exemplo, foi o caso do estado de São Paulo que, após perder participação nos anúncios de investimentos – até 2007 –, voltou a aumentar sua participação e manteve, entre 2011 e 2015, uma participação relativamente constante no total nacional – mesmo no contexto de redução dos anúncios para o Brasil. A comparação entre os dois estados exemplifica que nos momentos de redução dos investimentos, a diminuição ocorre com muito mais intensidade em Minas Gerais – seguindo a tendência nacional –, ao ponto de reduzir a sua participação no total nacional. Tal fato ocorre porque as próprias alternativas de inversão de larga escala existentes em Minas Gerais estão restritas à indústria extrativa mineral, metalurgia básica e de veículos automotores, reboques e carrocerias. Esses grupos de atividades corresponderam à 60,2% dos investimentos anunciados em Minas Gerais no período.

Gráfico 17 – Total dos investimentos anunciados anualmente em Minas Gerais e a participação de MG no Brasil com localização definida (2004-2017)



Fonte: elaboração própria, a partir de MDIC-RENAI.

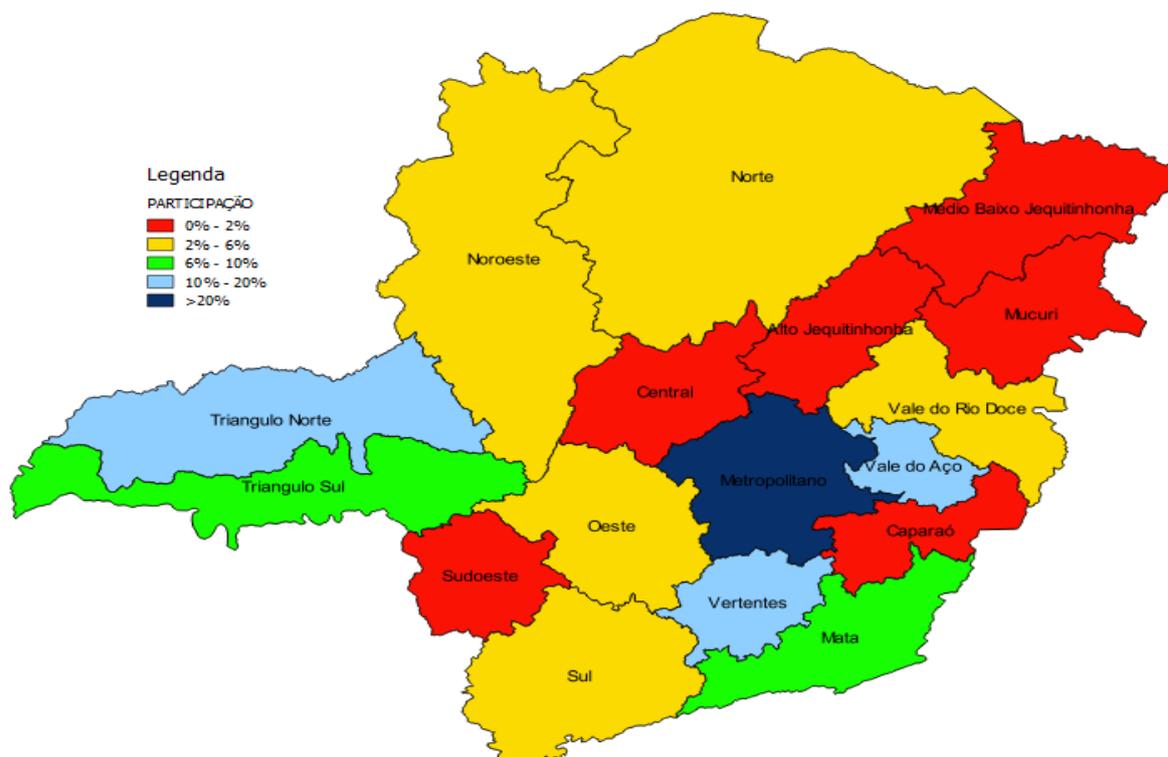
Gráfico 18 – Total de anúncios de investimento com localização definida no Brasil e participação dos estados de SP e MG no total nacional (2004-2017)



Fonte: elaboração própria, a partir de MDIC-RENAI.

Do ponto de vista espacial, a Figura 11 ilustra a participação de cada Território de Desenvolvimento nos investimentos anunciados. Os Territórios em vermelho – onde cada um participou com até 2% dos investimentos anunciados – estiveram praticamente excluídos da rota de inversões pois, em conjunto, representaram apenas 1,3% das inversões previstas. Os demais Territórios conseguiram se inserir no ciclo de crescimento do período, embora em diferentes gradações. Os principais foram o Metropolitano que, sozinho, detinha 26,5% do total, seguido por Vertentes (16%), Vale do Aço (14,9%) e Triângulo Norte (12,4%). Estes quatro, em conjunto, representaram praticamente 70% do total previsto para o período entre 2004 e 2017.

Figura 11 – Participação dos Territórios de Desenvolvimento no total de investimentos anunciados e localizados para Minas Gerais (2004-2017)



Fonte: elaboração própria, a partir de MDIC-RENAI.

No entanto, uma análise mais detida da composição e temporalidade (ou seja, quando foram realizadas as inversões) dos investimentos previstos revela profundas diferenças por trás dos montantes absolutos. O Gráfico 19 apresenta a participação de Territórios do Desenvolvimento (com algumas junções e exclusões) ao longo do tempo. O primeiro aspecto que salta aos olhos é que a participação do Metropolitano permaneceu relevante na atração de investimentos, embora com menos destaque entre 2007 e 2012 – momento de ápice e queda dos investimentos estaduais (Gráfico 17). Sua importância está relacionada ao fato de concentrar as principais atividades econômicas do estado – indústria extrativa, metalurgia e material de transporte –, além de deter uma estrutura produtiva mais diversificada, possibilitando uma gama maior de inversões.

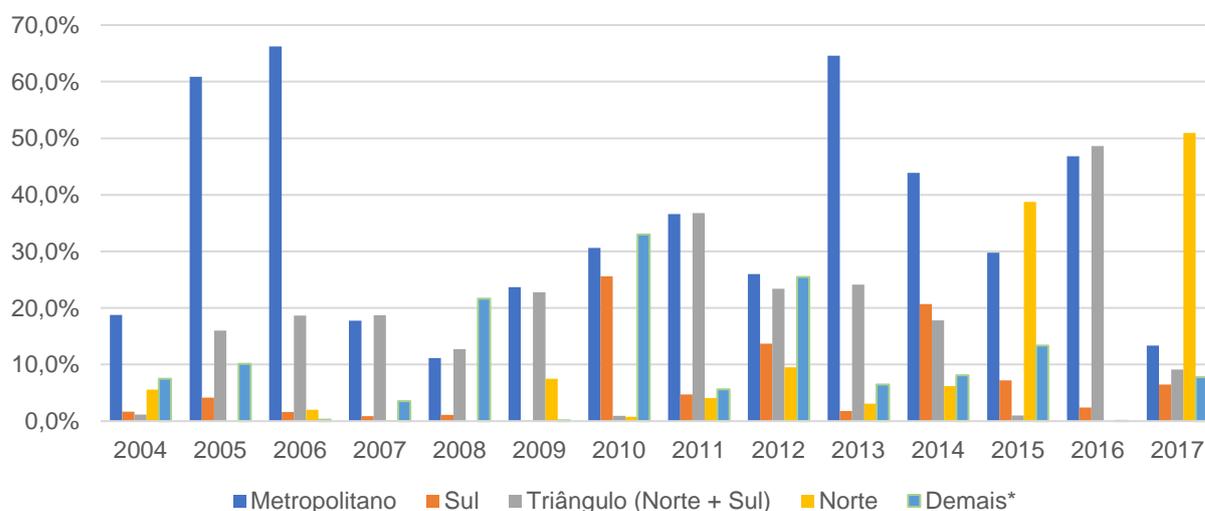
Já o Sul de Minas sempre teve anúncios de investimentos, mas retoma com maior vigor sua participação no total estadual a partir de 2009, embebido no contexto de redução do montante de anúncios de investimentos em MG. Desta maneira, essa região, preferencial na atração de inversões, volta a apresentar sua importância estadual. Um pouco diferente foi o caso do Triângulo (aqui se juntou o Norte e Sul)

que – apesar de quedas bruscas nos anúncios de investimento em 2010 e 2015 – teve montante relevante de anúncios nos momentos de ascensão e queda dos investimentos previstos para o estado.

A diferença do volume total inversões anunciadas entre o Sul e o Triângulo – 3,4% e 18,5%, respectivamente – exemplificam a inserção específica de cada uma na divisão inter-regional do trabalho no contexto de expansão do capitalismo brasileiro durante a última década e meia. Enquanto o Triângulo foi acionado mais amplamente através das inversões que envolviam o complexo sucroalcooleiro e químico, o Sul de Minas, que possui uma estrutura produtiva mais diversificada, ficou subsumido ao movimento nacional de crescimento de investimento nos setores intermediários e energéticos e ao processo de perda relativa de relevância das atividades manufatureiras.

Por fim, o Norte de Minas apresentou, a partir de 2009, uma participação crescente nos investimentos anunciados para o estado, sendo os mais relevantes nas áreas de exploração mineral, máquinas e equipamentos, geração de energia solar e indústria farmacêutica. Os Demais Territórios também voltaram a aumentar sua participação assim que os anúncios investimentos se reduziram para o total do estado; refletindo, desta maneira, a menor escala dos seus investimentos vis-à-vis as regiões mais desenvolvidas.

Gráfico 19 – Participação anual de Territórios de Desenvolvimento selecionados no total das inversões anunciadas e identificadas para Minas Gerais (2004-2017)



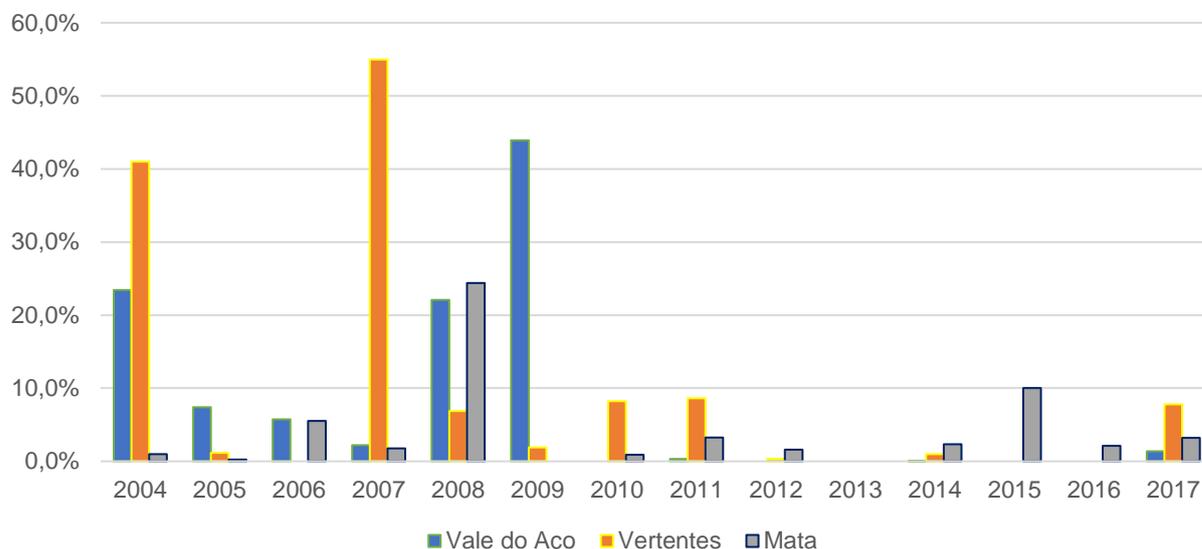
Fonte: elaboração própria, a partir de MDIC-RENAI. *Estão incluídas: Alto Jequitinhonha, Caparaó, Central, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Noroeste, Oeste, Sudoeste e Vale do Rio Doce.

Já o Gráfico 20 apresenta os anúncios de inversão para os Territórios do Vale do Aço, Vertentes e Mata que, conjuntamente, representaram 37,6% do total estadual de todo o período. Contudo, esse expressivo montante envolveu investimentos concentrados no tempo, no espaço e nas empresas responsáveis. Em geral, estes Territórios tiveram picos de maior inversão coincidentes com o momento de crescimento e auge dos anúncios de investimento em Minas Gerais (Gráfico 17) entre 2004 e 2009. Sendo assim, tais espaços e suas respectivas atividades econômicas corroboraram substancialmente para o grosso das inversões previstas para estado durante período em tela.

Mais detalhadamente, Vertentes teve dois picos (2004 e 2007), sendo o primeiro marcado por inversões previstas pelo Grupo Gerdau, em Ouro Branco, envolvendo metalurgia básica; e pela CSN, em Congonhas, ligado à extração de minério de ferro. Já o segundo, novamente com a CSN, em Congonhas; e a Vallourec, em Jeceaba, relacionado à metalurgia.

O ápice do Território da Zona da Mata, em 2008, esteve relacionado sobretudo com os investimentos de implementação de um mineroduto da Anglo Ferrous. Entretanto, convém ressaltar que este empreendimento foi muito questionado pelo impacto ambiental e a empresa acabou desistindo de implementá-lo em 2016. Nesse sentido, retirado o montante esperado pelo mineroduto, a Mata se tornou uma das regiões de menor atração de investimento (menos de 2%) para o período, como as regiões destacadas em vermelho na Figura 11. Por fim, o Vale do Aço, cujo pico foi em 2009 com as inversões da Usiminas, em Santana do Paraíso, relacionada a metalurgia; a Cenibra, em Belo Oriente, no ramo de produção de celulose, papel e produtos de papel; da ArcelorMittal, em João Monlevade, ligado a metalurgia.

Gráfico 20 – Participação anual de Territórios de Desenvolvimento selecionados no total das inversões anunciadas e identificadas para Minas Gerais (2004-2017)



Fonte: elaboração própria, a partir de MDIC-RENAI.

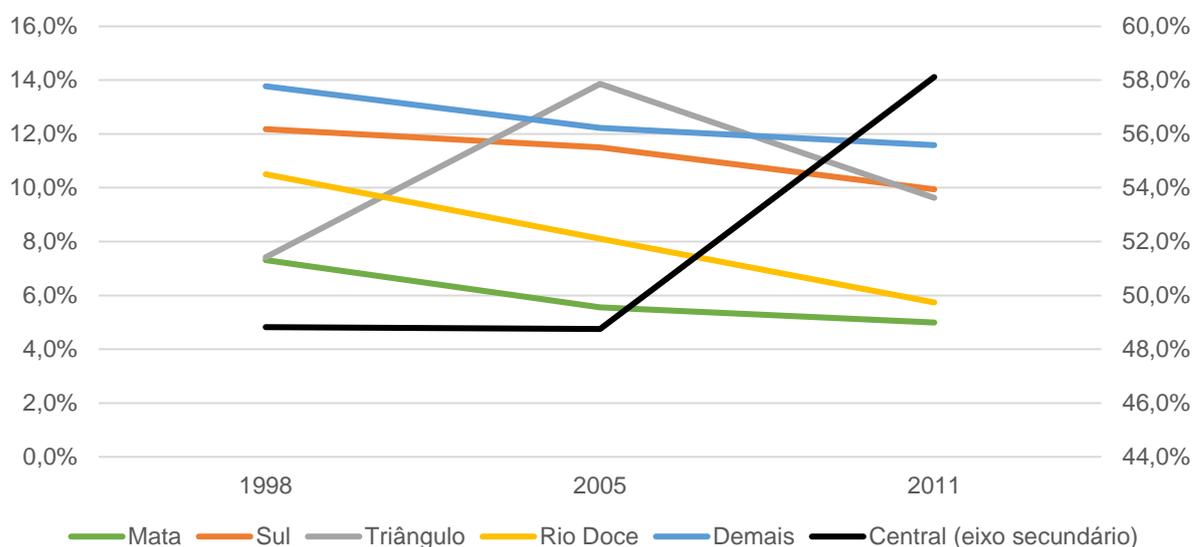
Em síntese, do ponto de vista espacial, os anúncios de investimentos mantiveram o padrão da década de 1990. Por um lado, alguns espaços sofrem surtos e descontinuidades de previsão de inversão, fruto exatamente da natureza de grande escala das atividades ali desenvolvidas, focadas em bens intermediários e na exploração mineral – notadamente o Vale do Aço e Vertentes. Por outro, existem espaços mais dinâmicos e diversificados, capazes de manter a atração de investimentos ao longo do tempo – como os casos do Metropolitano, Sul de Minas e Triângulo (Norte e Sul). Isso ocorre com distinções na escala dos montantes atraídos, resultado das atividades produtivas existentes nesses espaços, bem como das suas especializações e inserções na divisão inter-regional e internacional do trabalho que emula ciclos específicos de investimento (montante e ramos), notadamente como a distinção de comportamento entre o Sul e Triângulo nos últimos quinze anos.

Em um segundo nível, permanece a existência dos espaços excluídos dos fluxos de inversões. Alguns por decadência, como a Zona da Mata, e outros pela baixa densidade econômica, como a grande porção Leste do Estado (Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce). Há também os espaços de “fronteira” como o Noroeste, o Oeste e o Norte, dotados de condições de atrair e reter investimentos e, com isso, alterar marginalmente suas estruturas produtivas. Esses espaços baseiam-se em incentivos

fiscais (e.g. Norte) ou no desenvolvimento de ramos relacionados às vantagens da base produtiva (Noroeste com agropecuária e o Oeste em bens intermediários).

Nesse sentido, a partir dos dados da FJP (2001, p. 12; 2008, p. 110; 2013, p. 79) para o agregado das Regiões de Planejamento (divisão de 1992), pode-se constatar o movimento – e o retorno do risco – de reconcentração econômica na região Central entre 2005 e 2011, contrarrestando o antigo movimento de desconcentração que se acentuou nos anos 1990 em Minas Gerais, conforme pode ser visto nos Gráficos 21 e 22.

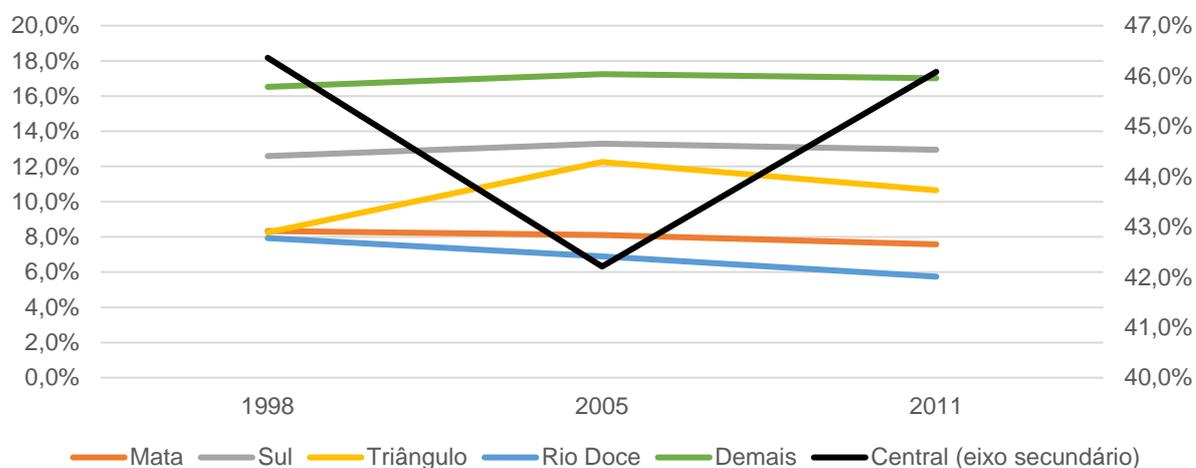
Gráfico 21 – Participação das Regiões de Planejamento no valor adicionado da indústria (1998, 2005 e 2011)



Fonte: elaboração própria, a partir de: FJP (2001, p. 12); FJP (2008, p. 110); FJP (2013, p. 79).

Ambos os gráficos demonstram o movimento acentuado redução da participação das regiões do Rio Doce (onde se encontra o Vale do Aço) e da Zona da Mata, tanto no total do PIB quanto, mais fortemente, na indústria. O movimento de reconcentração é mais claro no valor adicionado da indústria, pois a região Central eleva sua participação de 48,8% para 58,1%, mas o mesmo se deu com valor adicionado total. Em consequência da maior intensidade de crescimento da região Central, entre 2005 e 2011, reduziu-se a participação das regiões do Triângulo Mineiro, Sul de Minas e Demais no valor adicionado da indústria, embora as duas últimas tenham praticamente mantido sua participação no PIB total.

Gráfico 22 – Participação das Regiões de Planejamento no valor adicionado total (1998, 2005 e 2011)



Fonte: elaboração própria, a partir de: FJP (2001, p. 12); FJP (2008, p. 110); FJP (2013, p. 79).

O mesmo movimento pode ser parcialmente constatado na Figura 12, que apresenta os 23 principais municípios industriais de Minas Gerais em 2015. Conjuntamente, representam 60% do VAB industrial. Primeiramente, salta aos olhos a enorme concentração de municípios na mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, sobretudo daqueles com clara predominância de suas atividades na indústria extrativa, como Mariana, São Gonçalo do Rio Abaixo, Itabirito e Congonhas.

Já os dez principais centros industriais do estado, que detêm 43,7% do VAB, são: 1) Belo Horizonte (11,2%); 2) Betim (7,9%); 3) Uberlândia (5,3%); 4) Contagem (4,8%); 5) Uberaba (3,1%); 6) Nova Lima (3,0%); 7) Ipatinga (2,5%); 8) Juiz de Fora (2,3%); 9) Sete Lagoas (2,1%); 10) Ouro Preto (1,8%). Destaque, por um lado, para a contínua queda de participação das cidades de Contagem e Ipatinga. Por outro, como Sete Lagoas se consolida cada vez mais como polo industrial do estado¹³⁷.

¹³⁷ Importante sublinhar, por exemplo, os recentes investimentos da Amsia Motors, desde 2016, de capital sino-árabe, para futura produção de carro elétricos e híbridos.

Figura 12 – Cidades com participação acima de 1% do VAB industrial (2015)



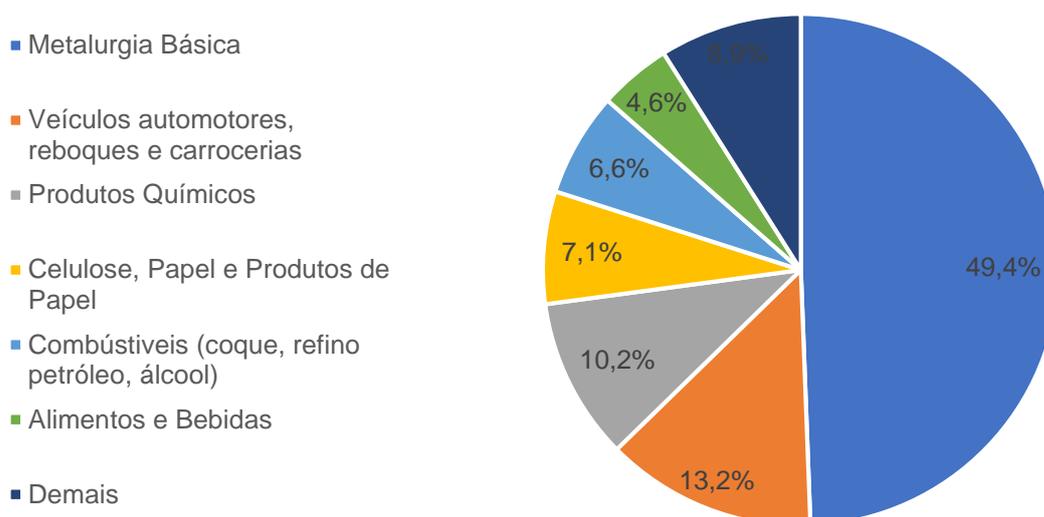
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do PIB Municipal-Valor Adicionado Bruto da Fundação João Pinheiro.

As principais determinantes do retorno a tendência de concentração estão ligadas: à crescente inserção externa através de produtos da indústria extrativa, mormente localizada na região Central; ao impulso das atividades de metalurgia, também desenvolvida no Centro do estado; à reestruturação espacial pela qual tem passado a RMBH. Quanto à última, destacam-se as inversões que envolvem a Cidade Administrativa do Estado, assim como a reorganização de um aparato institucional de gestão Metropolitano (a Agência Metropolitana) com o objetivo de modernizá-la e de estruturá-la à um novo ciclo de investimentos em indústrias de alta tecnologia, sendo aqui central papel da CODEMIG/CODEMGE.

Do ponto de vista dos setores econômicos, os investimentos anunciados foram, predominantemente, em Indústrias de Transformação (59,7%), Indústrias Extrativas (22,9%) e Produção e Distribuição de eletricidade, gás e água (9,9%). O Gráfico 23 apresenta que a Metalurgia Básica representou praticamente metade dos anúncios

do setor de Indústrias de Transformação e que, conjuntamente com outros cinco ramos econômicos, foi responsável por 91,1% dos investimentos previstos.

Gráfico 23 – Distribuição setorial dos investimentos anunciados para Minas Gerais (2004-2017)



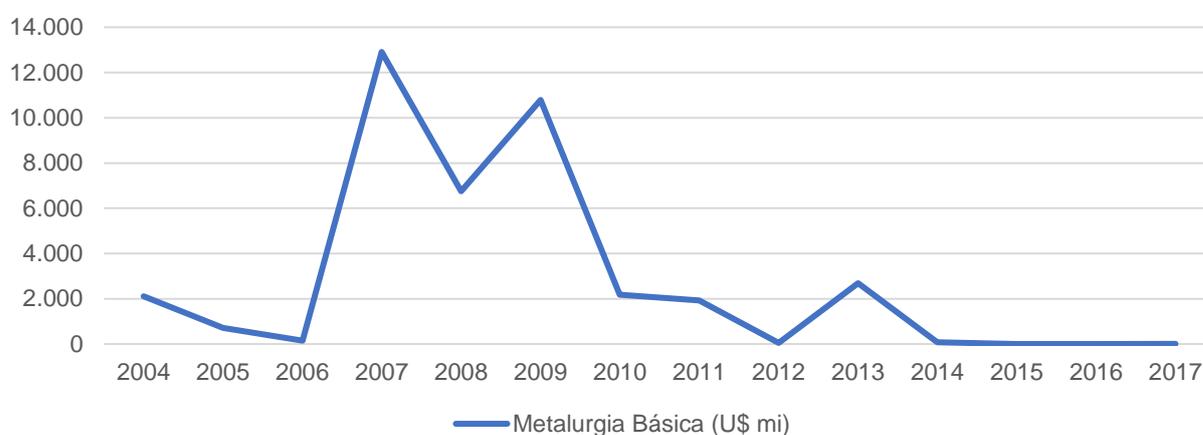
Fonte: elaboração própria, a partir de MDIC-RENAI.

A comparação com a década de 1990 (Gráfico 5) esclarece o quão mais concentrados se tornaram os investimentos durante os anos 2000. Os dois principais ramos permaneceram sendo a Metalurgia Básica e a Produção de veículo automotores, reboques e carrocerias. O segmento de Alimentos e Bebidas também permaneceu como uma das principais atividades estaduais.

Os outros três – Produtos Químicos; Celulose, Papel e Produtos de Papel; e Combustíveis (coque, refino, petróleo e álcool) – refletem o peso dos bens intermediários na estrutura produtiva mineira, sendo os dois primeiros com certa relevância histórica, enquanto o último (isto é, Combustíveis, notadamente o segmento de álcool/bicombustível) ganhou relevância na última década, principalmente no Triângulo Mineiro. Nesse sentido, cabe destacar, a partir das informações da União da Indústria de Cana-de-Açúcar, que Minas Gerais, em 2002, era o quinto estado produtor de cana e produzia 4,5% do etanol do brasileiro. Já em 2015 tornou-se o terceiro estado produtor – atrás de São Paulo e de Goiás – e passou a produzir 9,5% do etanol do Brasil.

Pelo aspecto temporal, os Gráficos a seguir apresentam, respectivamente, quando foram anunciados os investimentos nos segmentos de Metalurgia Básica (Gráfico 24), nos outros cinco mais relevantes (Gráfico 25) e nos Demais BCND¹³⁸, Demais BI¹³⁹ e Demais BCD + BK¹⁴⁰ (Gráfico 26). O ápice e o elevado montante de inversões previstas para o ramo de Metalurgia ficaram concentrados entre os anos de 2007 e 2009, sendo, portanto, o principal ramo responsável pelo pico de investimentos em Minas Gerais no período em análise.

Gráfico 24 – Distribuição temporal dos anúncios de investimentos em Metalurgia Básica (2004-2017)



Fonte: elaboração própria, a partir de MDIC-RENAI.

Os demais ramos com maior participação nos investimentos previstos foram marcados por comportamentos díspares e específicos. Enquanto a Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias também pode ser caracterizada por um padrão cíclico de anúncios (picos em 2006, 2007, 2013 e 2016), o de Fabricação de Alimentos e Bebidas possui anúncios praticamente ao longo de todos os anos. Já o ramo de Fabricação de Celulose, papel e produtos de papel teve

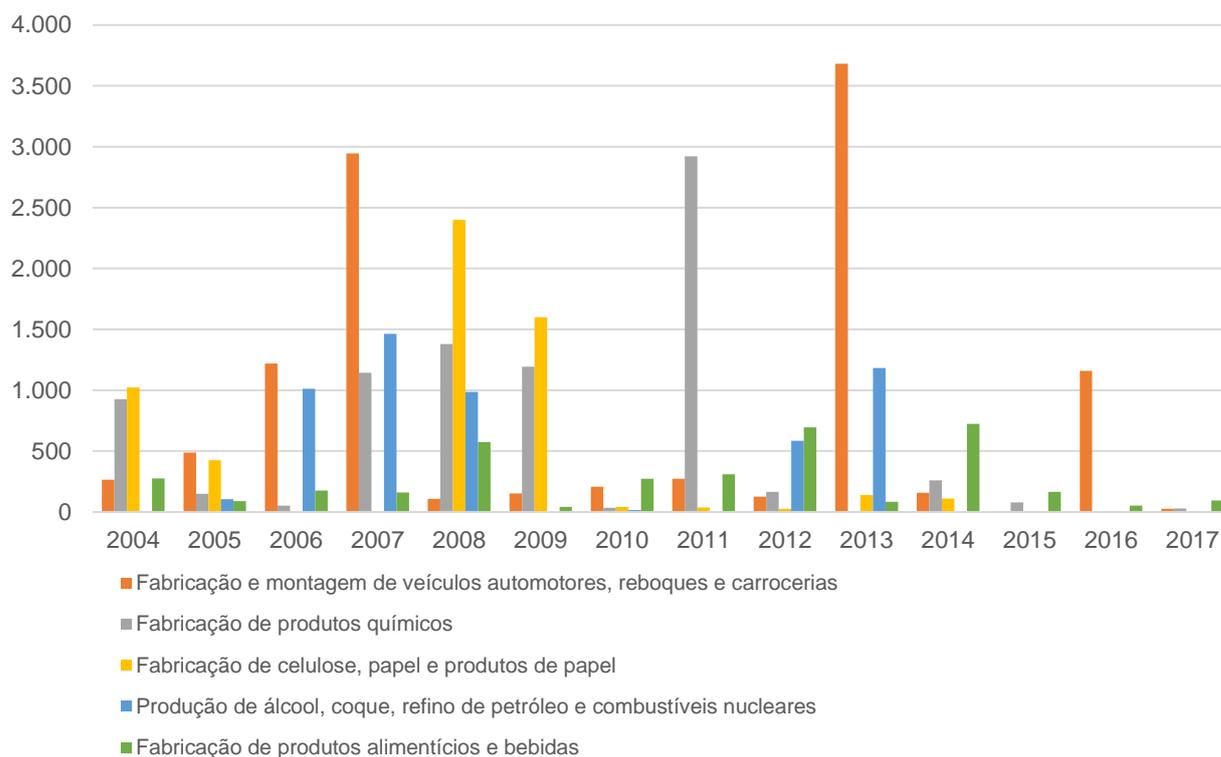
¹³⁸ Incluídos: Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos; Fabricação de Produtos Têxteis; Edição, Impressão e Reprodução de gravações; Fabricação de móveis e indústrias diversas; Fabricação de produtos do fumo; e Preparação de couros e Fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados.

¹³⁹ Incluídos: Fabricação de produtos de metal; Fabricação de produtos de minerais não-metálicos; Fabricação de artigos de borracha e plástico; e Reciclagem

¹⁴⁰ Incluídos: Fabricação de equipamentos de instrumentos médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios; Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos; Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações; Fabricação de máquinas e equipamentos; Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática; e Fabricação de outros equipamentos de transporte.

inversões concentradas nos anos de 2008 e 2009, no mesmo período de ápice dos anúncios no estado. O setor de Fabricação de Produtos Químicos dispõe de anúncios em 2004, entre 2007 e 2009 e um pico em 2011. Por fim, Produção de Combustíveis teve um ciclo de anúncios crescente entre 2005 e 2008 e outro entre 2012 e 2013.

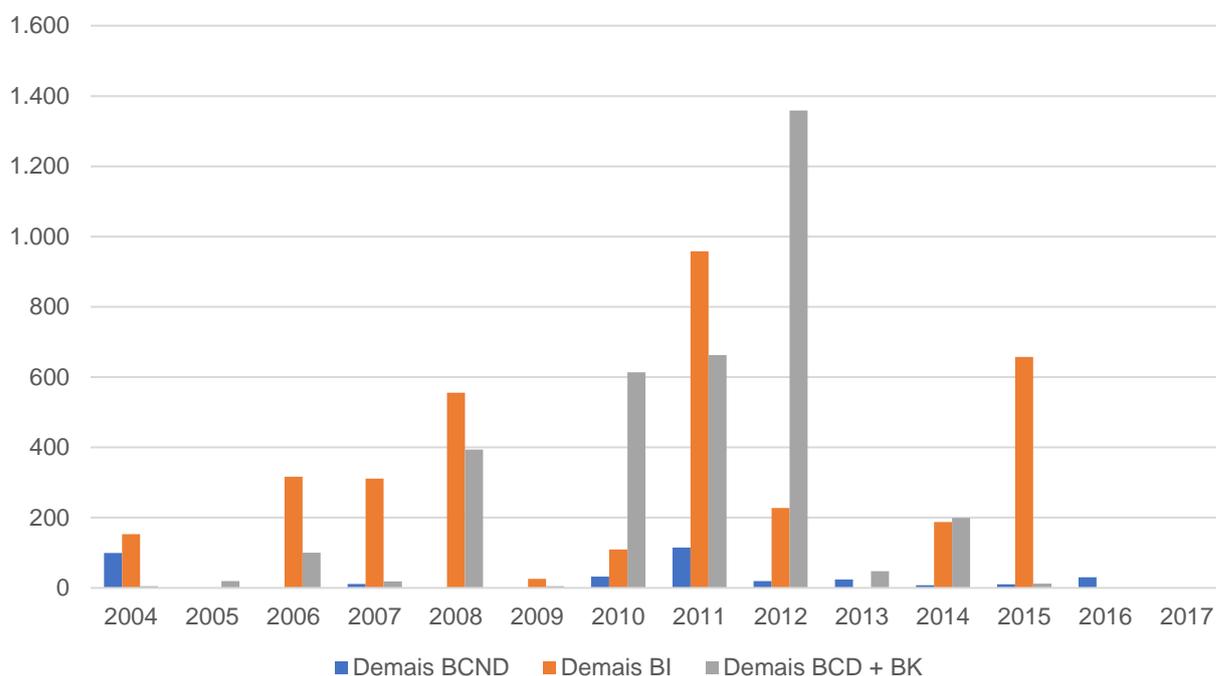
Gráfico 25 – Distribuição temporal dos anúncios de investimentos (U\$ mi) em ramos selecionados (2004-2017)



Fonte: elaboração própria, a partir de MDIC-RENAI.

Os Demais Setores, conforme divisão de uso (Gráfico 26), manifestaram um comportamento de ascensão entre 2005 e 2008 e picos (2011 e 2015) para os Bens Intermediários (Demais BI). Os Bens de Consumo Não-Duráveis (Demais BCND) permaneceram com nível baixo ao longo de todo o período. Por fim, os Bens de Consumo Duráveis e Bens de Capital (Demais BCD + BK), após um pico de anúncios em 2008, apresentaram um comportamento de ascensão entre os anos de 2010 e 2012, momento em que o estado de Minas Gerais começou a declinar suas previsões totais de investimento.

Gráfico 26 – Distribuição temporal dos anúncios de investimentos (U\$ mi) dos Demais Ramos, conforme divisão de uso (2004-2017)



Fonte: elaboração própria, a partir de MDIC-RENAI.

Em geral, o impacto dos investimentos não alterou substancialmente a composição do VTI, seja internamente a Minas Gerais, seja na participação do estado no total nacional, conforme pode ser visualizado nos Gráficos 27 e 28.

O Gráfico 27 apresenta a participação dos diferentes segmentos no VTI da Indústria dentro de Minas Gerais. Merece destaque o peso relevante que a Indústria Extrativa assumiu na composição do VTI estadual durante os anos 2000. É possível identificar uma aceleração após 2009, que chegou a corresponder em 2011 a 30,9% do VTI estadual, sendo a demanda externa por minério de ferro a principal determinante. Nota-se, também, que o segmento **Mínero-Metalúrgico**¹⁴¹ manteve sua primazia em todo período.

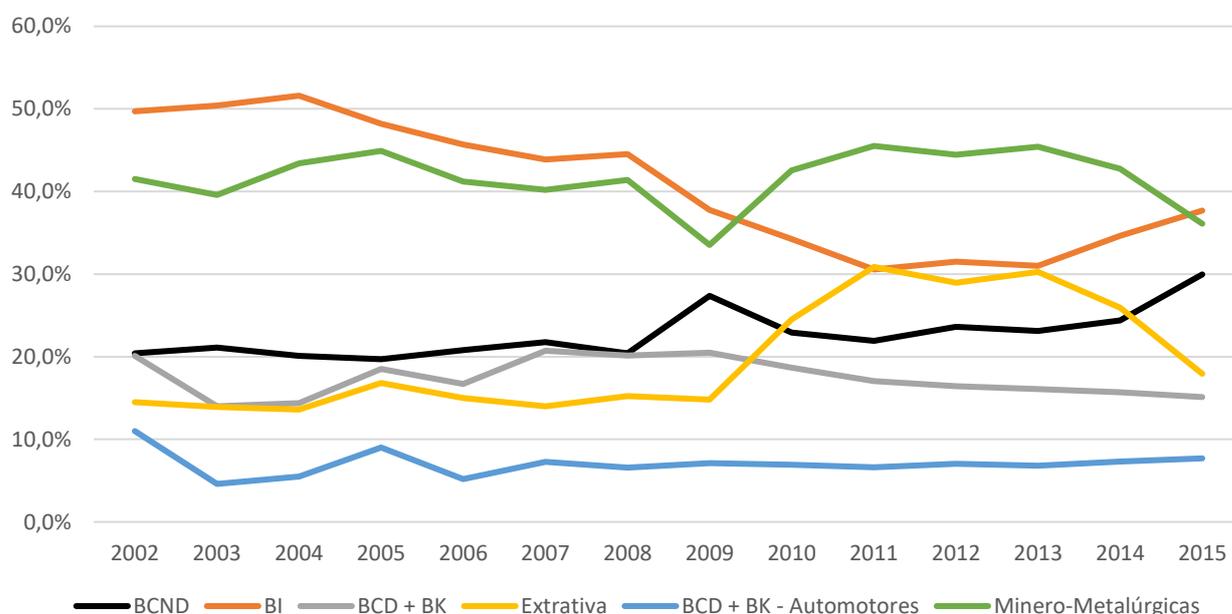
Já o agregado dos Bens Intermediários perdeu relevância frente à tendência de crescente participação dos Bens de Consumo Não Duráveis (20,4% para 30%) e, evidentemente, da Indústria Extrativa, muito embora volte a aumentar sua participação a partir de 2013. Não obstante, merece destaque a elevação de parcela do segmento

¹⁴¹ Composto pela Indústria Extrativa + Metalurgia + Fabricação de Produtos de Metal, exceto máquinas e equipamentos

de Produção de Combustíveis (coque, petróleo, biocombustíveis) dentro dos Bens Intermediários. Pelo lado de BCND, o principal responsável pela elevação na participação foi a fabricação de Alimentos e Bebidas.

Por fim, os Bens de Consumo Duráveis e Bens Capital tenderam a reduzir sua participação no VTI estadual (20,1% para 15,1%), sobretudo por causa do ramo de Fabricação de veículos automotores, reboques e carroceria. Se excluído este, percebe-se que os BCD e BK tiveram leve crescimento desde 2006 (5,2% para 7,7%), embora não tenham recuperado a participação de 2002 (11%).

Gráfico 27 – Participação, em divisões de uso, do VTI de Minas Gerais (2002-2015)



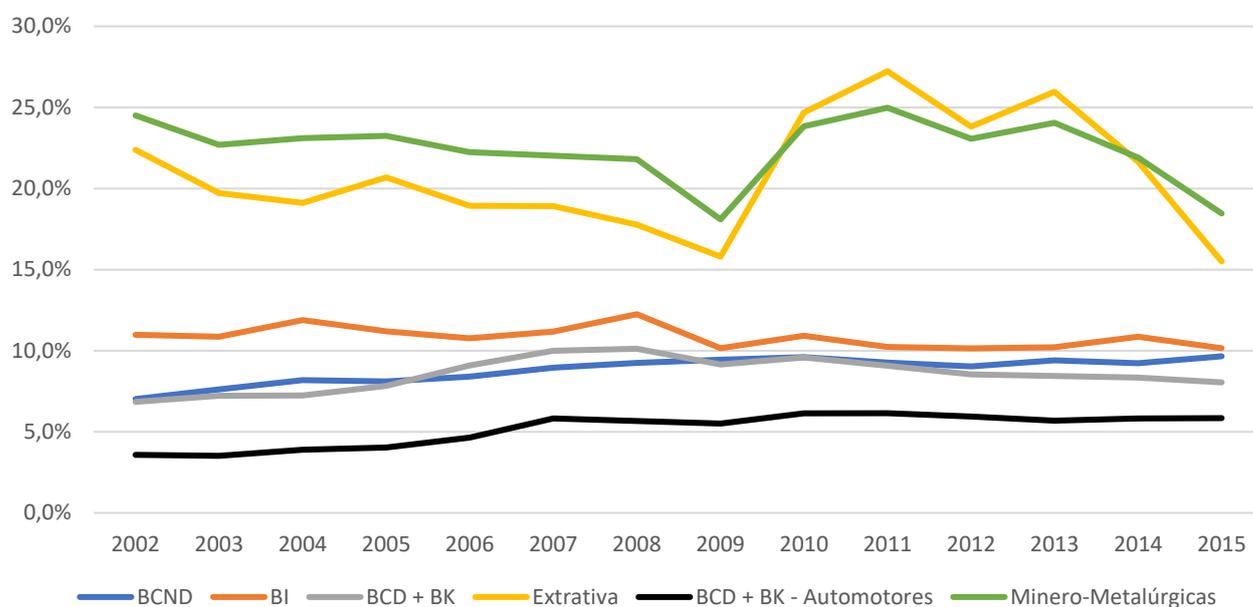
Fonte: elaboração, própria a partir da PIA Empresas-IBGE.

A participação de Minas Gerais no VTI nacional, segundo a divisão de usos, pode ser visualizada no Gráfico 28. O segmento minero-metalúrgico mineiro, assim como a Indústria Extrativa, perderam participação nacional até 2009, crescendo rapidamente entre 2010 e 2013 – ápice do surto exportador de minério de ferro, conforme se verá adiante –, voltando a se reduzir desde então. Já o agregado de Bens Intermediários mineiros alterou muito pouco sua participação no total brasileiro (11% para 10,2%).

A participação no VTI dos Bens de Consumo Não Duráveis se elevou de 7% para 9,7%, puxado principalmente pela crescente participação da Fabricação de

Alimentos e Bebidas. Os Bens de Consumo Duráveis e Bens de Capital aumentaram sua participação entre 2002 (6,8%) e 2008 (10,1%), diminuindo até 2015 (8,1%). Se excluirmos o segmento de Veículos automotores, reboques e carrocerias, o movimento de BCD e BK mineiro foi de constante elevação de participação no total nacional desde 2002 (3,6% para 5,8%), sendo os principais responsáveis pelo aumento de participação de Minas Gerais os ramos de: máquinas, aparelho e materiais elétricos; fabricação de outros equipamentos de transporte; fabricação de equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos.

Gráfico 28 – Participação, em divisões de uso, do VTI de Minas Gerais no total no Brasil (2002-2015)



Fonte: elaboração, própria a partir da PIA Empresas-IBGE.

A comparação entre os dois gráficos anteriores aponta para a tendência de regressão da estrutura produtiva mineira, com crescimento do peso de BCND ao longo da década. Ao mesmo tempo, é possível observar uma concentração nacional dos setores mais dinâmicos do país em poucos estados, pois, mesmo com a redução da participação relativa dos BCD+BK-Automotores na composição interna do estado, nacionalmente a participação de Minas Gerais se elevou durante o período. É essencial, também, pontuar que os movimentos mais abruptos – de crescimento ou descenso – vieram de estímulos do setor externo, notadamente da China, que

impactou sobretudo a Indústria Extrativa; esta, por sua vez, atingiu tanto a composição interna do VTI mineiro quanto a participação estadual no âmbito nacional.

Convém ressaltar que Valor Adicionado da Indústria de Transformação (mesmo no período entre 2005 e 2010, marcado pela aceleração do crescimento nacional e mineiro, pela ascensão dos anúncios de investimentos e pela consolidação do modelo do mercado interno voltado para o consumo de massas) reduziu sua participação setorial tanto nacional (de 17,3% em 2005 para 14,9% do PIB em 2010) quanto estadualmente (de 19,2% em 2005 para 17,1% do PIB em 2010). Sendo que a tendência de queda de sua participação (ampliada a todos segmentos que compõe a atividade Industrial) se acelerou depois de 2012 (o VA da Indústria, no Brasil, baixou de 28,4% em 2005 para 22,7% em 2015; já em Minas Gerais, para os mesmos anos, a parcela do VA Industrial no PIB estadual reduziu-se de 32,2% para 24,8%).

Nesse sentido, fica clara a fragilidade de encadeamentos e de transformações produtivas para Minas Gerais, porquanto existem limites às mudanças produtivas baseadas estritamente em arranjos na escala estadual. Conforme discutido anteriormente, tais limites são determinados na escala nacional e internacional, exigindo, portanto, para seu enfrentamento, a retomada de amplas políticas nacionais de desenvolvimento industrial e regional.

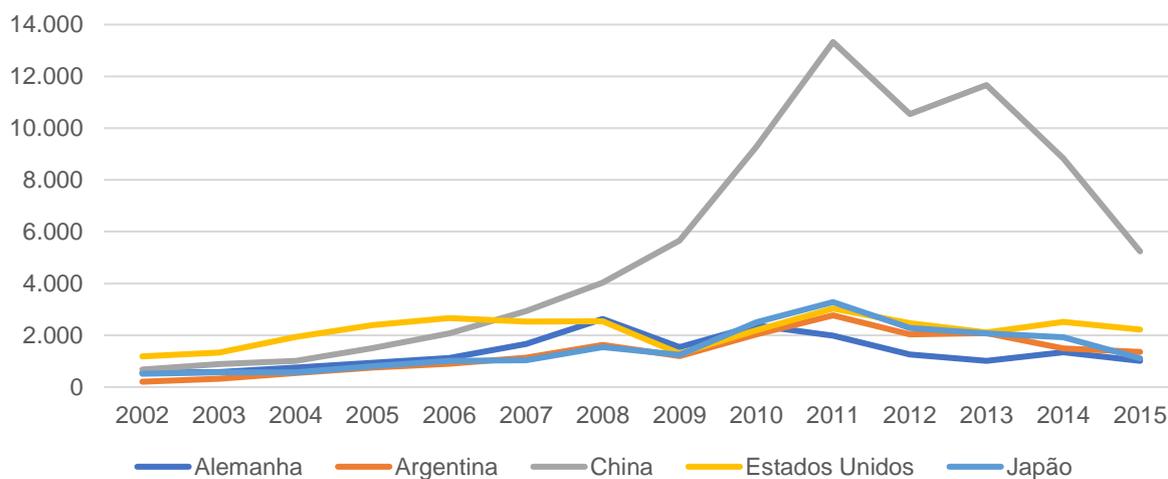
Pelo aspecto da inserção externa da economia mineira, se aceleraram as tendências da última década, isto é, a crescente demanda física e a elevação dos preços das *commodities*¹⁴² – particularmente do minério de ferro¹⁴³ –, puxada, determinantemente, pela China. Conseqüentemente, houve impactos no peso e relevância das principais empresas exportadoras estaduais. Em outras palavras, aprofundou-se o padrão de complementariedade entre a China e Minas Gerais através do comércio de *commodities*. Deste modo, Minas Gerais permaneceu com folga como o segundo estado maior exportador do Brasil (valores acima de 11,4%), destacadamente entre 2005 e 2015, cujo ápice foi de 16,2% em 2011.

¹⁴² Importante ressaltar a componente financeira e especulativa por trás destes movimentos de ascensão e queda dos preços, para mais ver: Carneiro (2012).

¹⁴³ Para ilustrar: a produção física era de 163.472 mil toneladas, em 2002, e alcançou, em 2012, a 277.369 mil toneladas de minério de ferro. Já o preço era cotado a U\$ 32 a tonelada, em 01/2003, chegou ao cume de U\$ 197 a tonelada, em 03/2008. Com a crise financeira internacional despenca para U\$ 59, em 04/2009, voltando a se elevar até U\$ 187, em 02/2011. Retomando as oscilações, mas com tendência a baixa, sendo que em 12/2015 era cotada a U\$ 40 a tonelada. Disponível em: <https://goo.gl/RZQouX>.

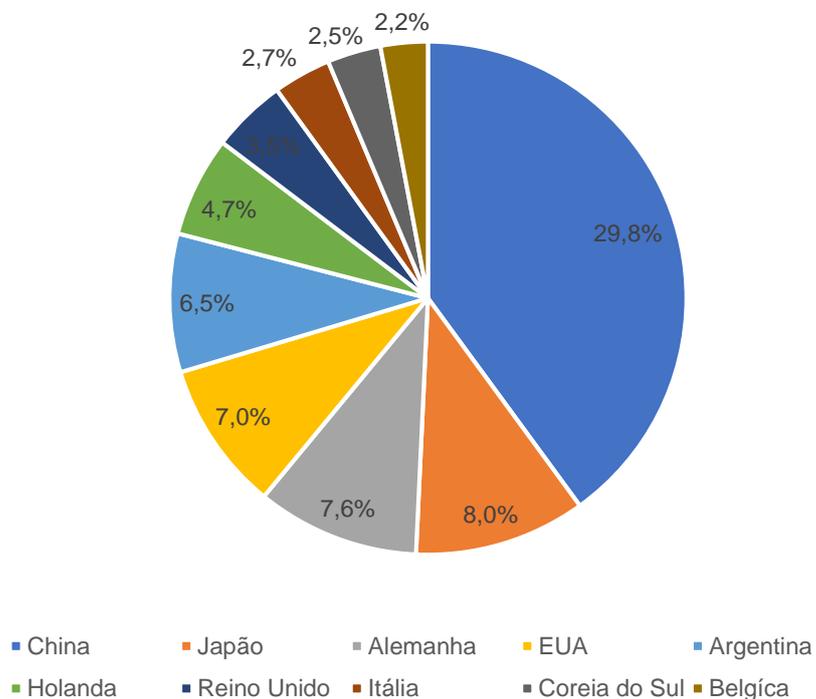
O peso da China e do minério de ferro podem ser visualizados nos gráficos abaixo. No Gráfico 29, destaca-se que a China assumiu a posição de principal parceiro comercial de Minas Gerais em 2007, crescendo robustamente até 2010 e mantendo-se com participação expressiva até 2013. A partir de então, Minas Gerais diminuiu drasticamente o valor total negociado com o país asiático, conjuntamente com o preço de cotação do minério de ferro. Os demais países não apresentaram oscilações tão intensas durante o período. Nesse sentido, a intensidade de concentração nos destinos das exportações mineiras está intimamente relacionada com a participação conjuntural da China, pois, conforme o Gráfico 30 e 31, houve poucas mudanças entre os principais destinos das exportações mineiras entre 2010 e 2015. A concentração nos mais relevantes parceiros no primeiro ano (74,5%) se explica basicamente pela queda da participação chinesa no segundo ano (66%).

Gráfico 29 – Exportações de Minas Gerais para países selecionados (em milhões de US\$) (2002-2015)



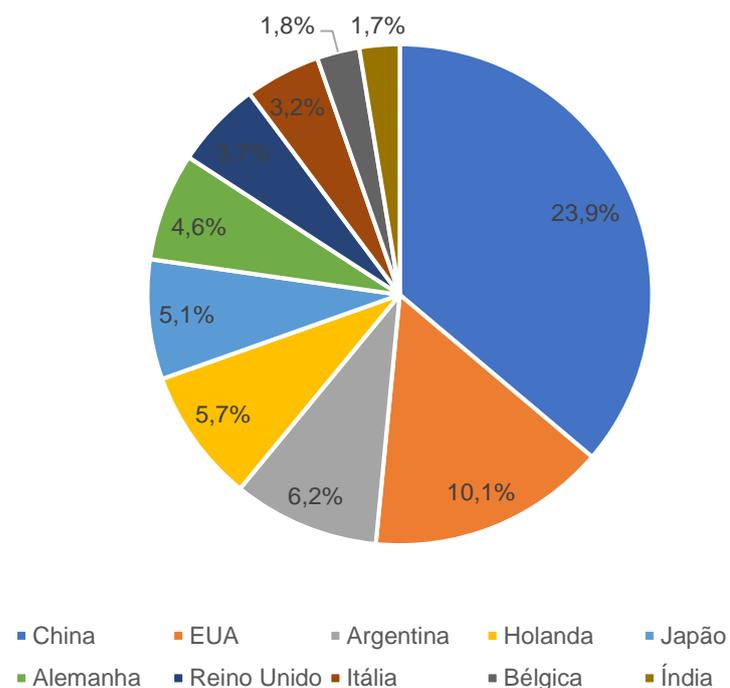
Fonte: elaboração própria, a partir de SECEX e FJP.

Gráfico 30 – Participação dos 10 principais destinos das exportações mineiras em 2010



Fonte: elaboração própria, a partir de SECEX e FJP.

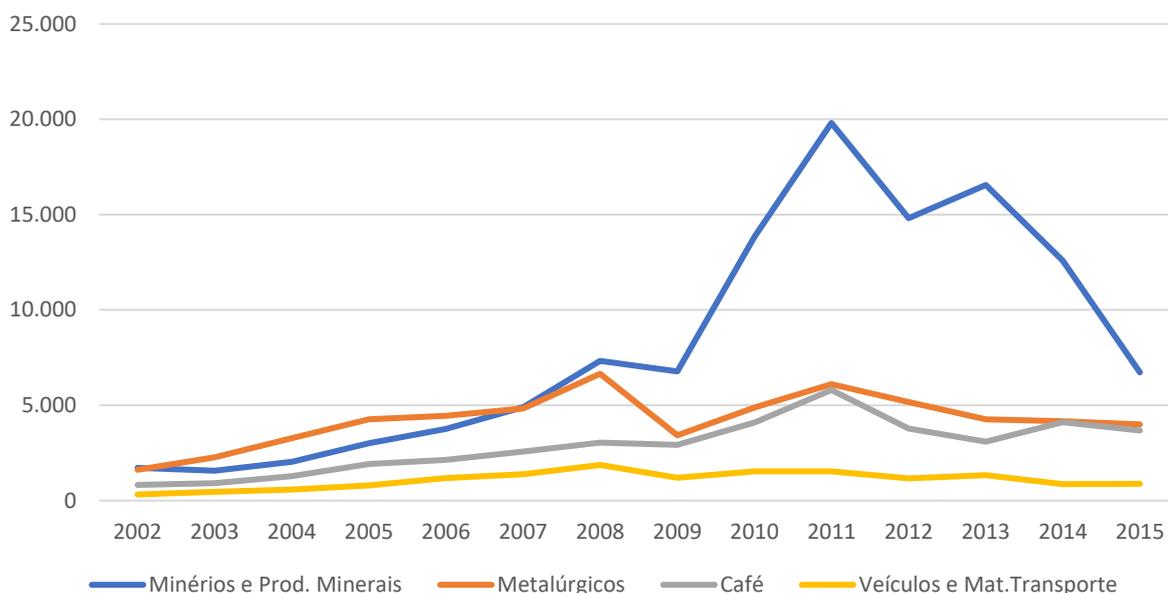
Gráfico 31 – Participação dos 10 principais destinos das exportações mineiras em 2015



Fonte: elaboração própria, a partir de SECEX e FJP.

Já o Gráfico 32 aponta que, em 2007, os Minérios e Produtos Mineraiis assumiram, novamente, a liderança como principal produto exportado pelo estado. Tal movimento coincidiu, por um lado, com a expansão da demanda chinesa e, por outro, com o aumento na cotação internacional do preço do minério de ferro.

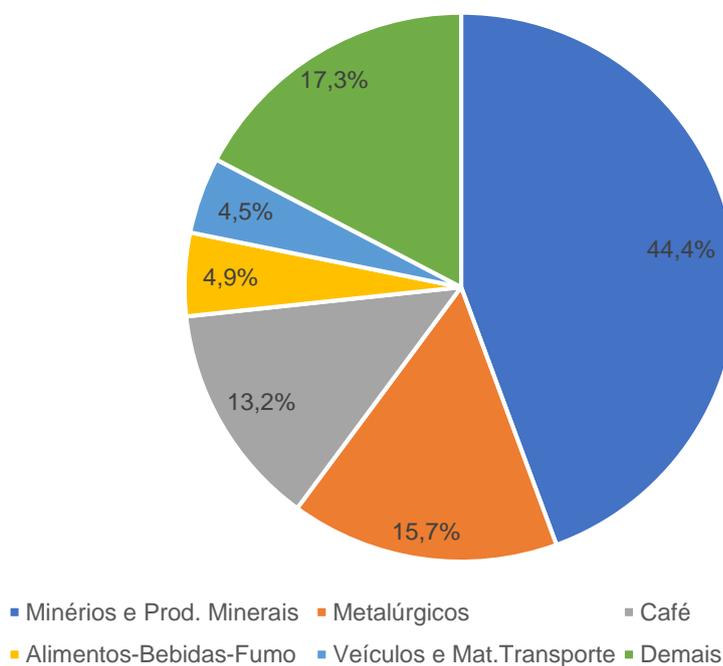
Gráfico 32 – Exportações de Minas Gerais para produtos selecionados (em mi US\$) (2002-2015)



Fonte: elaboração própria, a partir de SECEX e FJP.

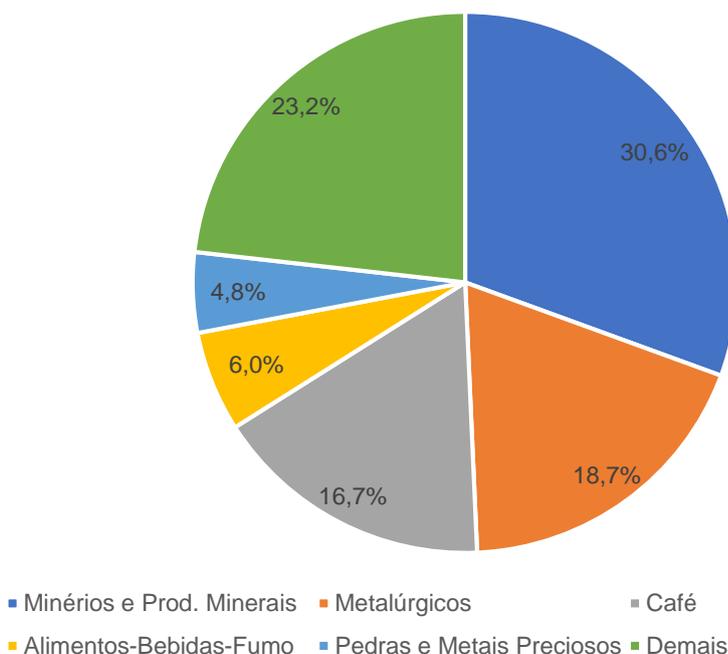
No tocante aos produtos exportados, entre 2002 e 2015, permaneceu uma pauta exportadora extremamente concentrada em poucos produtos. Os cinco principais produtos, em 2010, corresponderam à 82,7%, enquanto em 2015, à 76,8% (Gráfico 33 e 34). Ao mesmo tempo, houve forte tendência regressiva, já que produtos como Veículos e Materiais de Transporte (5,1% para 4%) e Material Elétrico-Equipamentos Mecânicos (4,9% para 3,1%) permanecem perdendo espaço para Pedras e Metais Precisos (3,6% para 6%), Café (13% para 16,7%), Carnes (1,6% para 3,3%), Alimentos-Bebidas-Fumo (3% para 4,8%) e Sementes-Frutos Oleaginosos (2,1% para 3,5%).

Gráfico 33 – Participação dos principais produtos da pauta exportadora de Minas Gerais em 2010



Fonte: elaboração própria, a partir de SECEX e FJP.

Gráfico 34 – Participação dos principais produtos da pauta exportadora de Minas Gerais em 2015



Fonte: elaboração própria, a partir de SECEX e FJP.

O peso da atividade minerária se faz presente no *ranking* das principais empresas exportadoras de Minas Gerais. As dez principais empresas foram responsáveis, em 2009 e 2015, por 51,6% das exportações mineiras. No entanto, a concentração entre as cinco primeiras diminuiu de 42,2% para 39,8%. Sendo elas, em 2009: 1) Vale S/A (27,1%); 2) CBMM (4,8%); 3) Fiat (4,4%); 4) Nacional Minérios (3,4%); 5) Gerdau Açominas (2,9%) (Libânio, 2010, p. 39). Já em 2015: 1) Vale (22,6%); 2) CBMM (6,6%); 3) CSN (3,7%); 4) Fiat (3,6%); 5) Cooxupé (3,3%). Tais números esclarecem o peso da Vale¹⁴⁴, sendo esta a principal responsável pelas variações de concentração entre as principais empresas exportadoras. Nesse sentido, é fundamental destacar que, sozinha, a Vale S/A já foi responsável, em 2013, por 39,3% das exportações mineiras. A CBMM se consolidou como segunda empresa exportadora do estado, cujo principal produto é o nióbio, explorado na região de Araxá.

Em resumo, entre 2002 e 2015, a inserção externa mineira caminhou ainda mais para a exportação de produtos baseados em recursos naturais através de Grandes Empresas, notadamente o minério de ferro (além da Vale, a Anglo Ferrous) e o nióbio (CBMM). Além disso, também, na exploração de ouro (Kinross em Paracatu e AngloGold em municípios da RMBH) e de celulose (Cenibra em Belo Oriente). Ademais, houve a tendência de redução do peso e participação das empresas e setores ligados aos ramos automotivo e metalúrgico-siderúrgico no total das exportações; porém, ambos os setores e suas poucas grandes empresas permanecem centrais na pauta exportadora de Minas Gerais.

A atividade minerária, do ponto de vista do desenvolvimento – a despeito dos impactos positivos sobre a balança comercial, os lucros das empresas, o montante de investimentos e as receitas de impostos (e.g. ICMS e CFEM) –, pouco tem contribuído para a geração de emprego e renda, para a geração de tecnologia e para a inserção autônoma da economia mineira (consequentemente nacional) na divisão internacional do trabalho. Ainda, tem sido geradora de amplos impactos ambientais, sendo notórios os crimes ambientais da Samarco (Mariana) e da Vale (Brumadinho). Como a atividade minerária é capital intensiva, colabora pouco para a geração de empregos e engendra economias de enclave nos pontos de exploração, por conseguinte, não gera

¹⁴⁴ O seu agigantamento veio, por exemplo, através da compra de empresas concorrentes como a Samarco Minerações e da MBR-Minerações que foram, por exemplo, a segunda e terceira empresa com maior participação nas exportações em 2002.

transbordamentos para as demais atividades do entorno, incapacitando os encadeamentos intersetoriais dos investimentos. O resultado foi o reforço da inserção dependente e periférica dos municípios/regiões de exploração mineral, determinando a forte conexão cíclica com mercado externo e a incapacidade de pavimentar um caminho sustentado para o desenvolvimento (Reis e Silva, 2015, p. 92-97).

O balanço das atividades econômicas em Minas Gerais e a sua dimensão regional para os anos entre 2003 e 2015 aponta que os estímulos do mercado externo foram os principais responsáveis pelas mudanças de monta como: a tendência à reconcentração industrial na região central do estado, o volume e os setores que receberam inversões, o dinamismo econômico das atividades produtivas, a regressão da estrutura produtiva e a reprimarização da pauta exportadora.

Nesse sentido, aprofundaram-se as dificuldades de alterações na estrutura produtiva interna, assim como avançou a consolidação dos espaços preferenciais de investimento; destacadamente a RMBH, o Sul de Minas e o Triângulo Mineiro e os espaços de exploração com base em recursos naturais que estão dispersos em todo o estado. Entretanto, enquanto os três primeiros oferecem oportunidades de emprego mais diversificadas, os últimos funcionam claramente como enclaves.

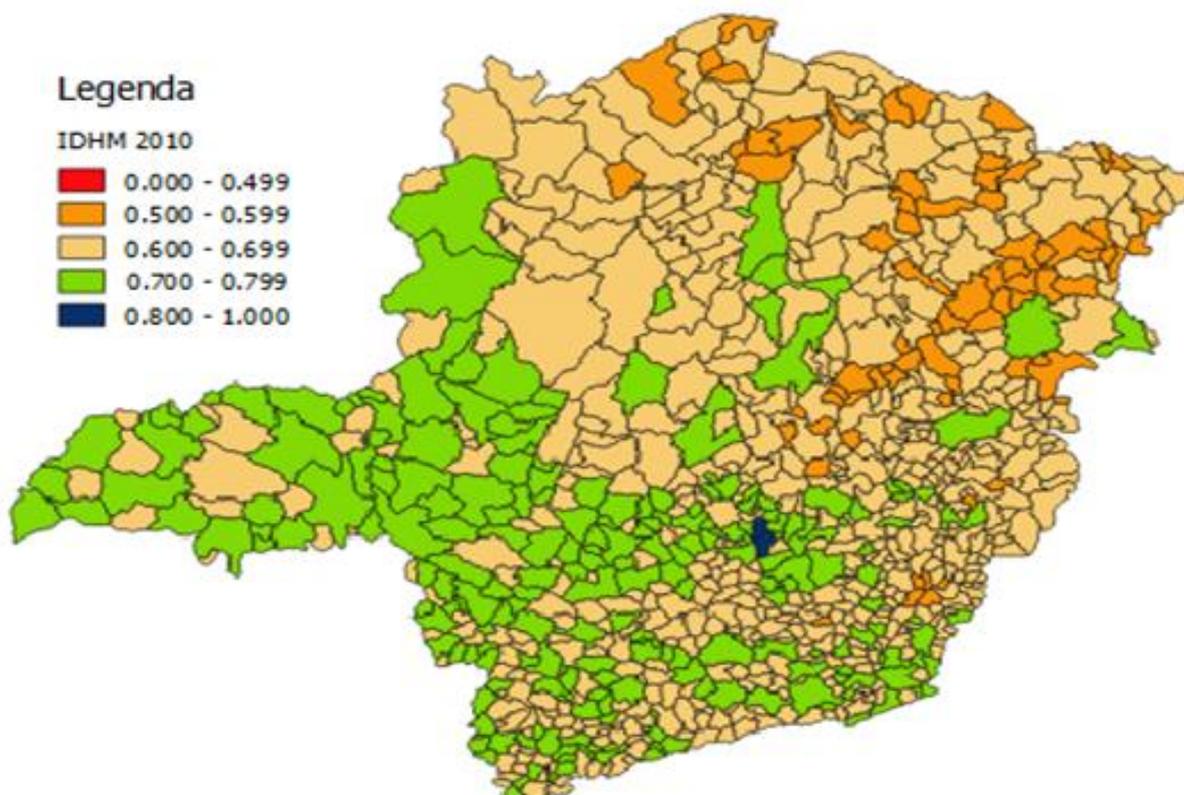
A ação estatal estadual reforçou a primazia da RMBH (seja no aspecto de infraestrutura, seja institucional) e apoiou a diversificação industrial (atuação da CODEMIG/CODEMGE), muito embora tenha realizado inversões importantes no provimento de infraestrutura econômica nas regiões menos desenvolvidas (principalmente com o ProAcesso). Contudo, tais iniciativas não contrarrestaram as tendências nacionais e internacionais.

Em resumo, o movimento determinante, do ponto de vista produtivo, permanece sendo aquele vindo da divisão inter-regional e internacional do trabalho. São estes imperativos que determinam o acionamento dos setores produtivos, dos montantes de investimentos e dos espaços preferenciais de inversão. O resultado é o reforço dos ramos “clássicos” do estado, predominantemente de Bens Intermediários. A saber: Siderurgia/Metalurgia; Mineração e o Processamento de Minerais; Processamento de Alimentos; a Indústria Automotiva; a Geração de Energia. Quanto ao último, agora, em sentido amplo, com a produção de biocombustível. Além disso, ocorreu a consolidação do complexo químico, sobretudo aquele voltado para a produção de fertilizantes.

Apesar dos impactos desestruturadores pelo lado produtivo, as condições de vida de grandes parcelas da população e dos espaços mineiros assistiram a melhoras substantivas (conforme pode ser visualizado na Figura 13), muito embora permaneça a cisão dos níveis de IDHM entre o Norte-Leste (predomínio do índice em nível baixo e médio) e o Centro-Sul-Oeste de Minas Gerais (predomínio do índice em nível alto e médio). Entretanto, convém sublinhar que foram as políticas sociais federais as principais responsáveis pela melhora do índice, principalmente através de três meios: da convergência e observância de gastos mínimos e da regulação das políticas setoriais (notadamente saúde e educação) dos entes subnacionais; das políticas de transferência de renda (Arretche, 2012, p. 159-169; Dulci, 2016, p. 46); da política de valorização do salário mínimo. Este conjunto de ações conformaram as “políticas regionais implícitas” e impactaram o conjunto do estado de Minas Gerais, cujo IDHM estadual elevou-se para alto (0,731) (Dulci, 2016, p. 46).

Durante a década de 2000, Minas Gerais – que historicamente possui o menor IDHM entre os estados do Sul e Sudeste – foi ultrapassado por Goiás (0,735) e possuía o índice muito próximo ao do Mato Grosso do Sul (0,729), refletindo a dificuldade de combate – e a permanência – da questão das desigualdades regionais no estado. Este problema se agudiza pela exclusão das parcelas menos desenvolvidas do estado dos ciclos de investimento, conforme exposto anteriormente na Figura 11.

Figura 13 – IDHM em Minas Gerais (2010)



Fonte: elaboração própria a partir de dados PNUD e FJP.

Do ponto de vista demográfico, a população de Minas Gerais chegou, em 2010, à 19,9 milhões de habitantes e à uma taxa de urbanização de 85,3%. A população da RMBH totalizava 4,8 milhões de pessoas (24,5% do total do estado), sendo que Belo Horizonte passou a representar menos da metade da população metropolitana (2,3 milhões). Nesse sentido, a RMBH permaneceu como a região preferencial de atração e retenção populacional do estado. Cabe destacar o crescimento das cidades do Vetor Norte da RMBH, como Vespasiano (76,4 mil para 104,5 mil) e Lagoa Santa (37,8 mil para 52,2 mil).

O movimento demográfico entre os Censos de 2000 e 2010, a partir da análise das Regiões de Planejamento (1992), aponta a manutenção do movimento de crescente peso da região Central (35,1% para 35,6%), do Triângulo Mineiro (7,2% para 7,6%) e, em menor grau, do Centro-Oeste de Minas (5,5% para 5,7%). Mantiveram-se com a mesma participação no total da população mineira o Alto Paranaíba (3,3%) e o Noroeste (1,9%). Pelo lado das perdas, tiveram uma pequena redução o Sul (13,3% para 13,2%) e o Norte (8,3% para 8,2%). A porção Leste de

Minas Gerais (Zona da Mata, Jequitinhonha/Mucuri, e Vale do Rio Doce) permaneceu com as maiores perdas, reduzindo de 25,4% para 24,5% o conjunto de sua participação no total estadual.

É igualmente indispensável observar o comportamento a partir das mesorregiões e das microrregiões do IBGE¹⁴⁵. Nesse sentido, no tocante as mesorregiões, além da Metropolitana de Belo Horizonte (31,2% para 31,8%), foram Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (10,5% para 10,9%) e Oeste de Minas (4,7% para 4,9%), aquelas que aumentaram sua participação no total da população mineira. Já o Noroeste de Minas (1,9%), Vertentes (2,8%) e Central Mineira (2,1%) permaneceram praticamente com mesma participação entre os Censos de 2000 e 2010. Todas as demais mesorregiões reduziram sua participação. Notadamente a porção Leste do Estado (Vales do Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce e Zona da Mata) reduziu sua participação de 25,8% para 24,9%.

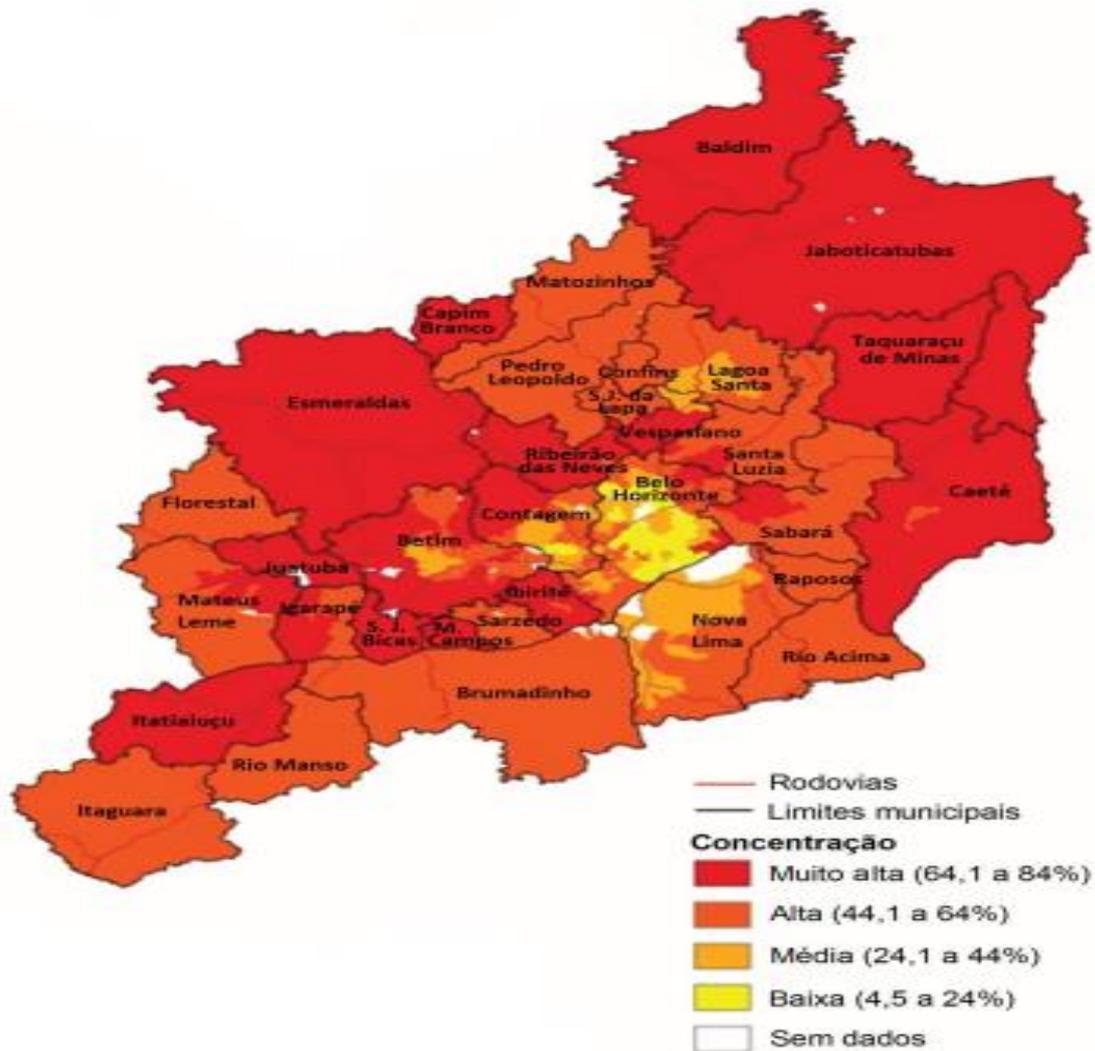
Já do ponto de vista das microrregiões e suas respectivas mesorregiões, aumentaram sua participação por ordem de incremento: Belo Horizonte (Metropolitana), Divinópolis (Oeste), Uberlândia (Triângulo/Alto Paranaíba), Uberaba (Triângulo/Alto Paranaíba), Pouso Alegre (Sul/Sudoeste), Araxá (Triângulo/Alto Paranaíba), Sete Lagoas (Metropolitana), Montes Claros (Norte), Frutal (Triângulo/Alto Paranaíba) e Ipatinga (Vale do Rio Doce). Já as microrregiões que mais reduziram sua participação foram: Ponte Nova (Mata), Governador Valadares (Vale do Rio Doce), Teófilo Otoni (Vale do Mucuri), Viçosa (Mata), Janaúba (Norte), Aimorés (Vale do Rio Doce), Nanuque (Vale do Mucuri), Conceição do Mato Dentro (Metropolitana), São Sebastião do Paraíso (Sul/Sudoeste) e Peçanha (Vale do Rio Doce).

Esse conjunto de informações apresenta a convivência de áreas de atração e expulsão populacional dentro das diferentes mesorregiões. Desse modo, demonstrando mais uma faceta da complexidade das desigualdades regionais mineiras. Não obstante, permaneceu, por um lado, a tendência da fração ao Leste do estado como expulsadora e com baixa capacidade de retenção de população e, por outro, a RMBH e as porções ao Oeste (notadamente o Triângulo Mineiro e Oeste de Minas) como regiões preferenciais de retenção e atração populacional.

¹⁴⁵ Ver Figuras 16 e 17 no Anexo para as meso e microrregiões do IBGE, respectivamente.

A dimensão das desigualdades metropolitanas é outra faceta que deve ser analisada para compreender as desigualdades regionais mineiras, porque são nestas áreas que correntemente se encontram o maior número de pessoas vivendo em situações de precariedade e restrição de acesso à bens e serviços públicos. Para ilustrar a complexidade da dimensão metropolitana e seu peso nas desigualdades estaduais a Figura 14 apresenta, para os municípios que compõe a RMBH, a proporção de famílias vivendo com uma renda de até um salário mínimo *per capita* para o ano 2010. Tal disparidade é ainda mais relevante ao se pensar no contexto de planejamento metropolitano, de inversões e readequações deste espaço e no crescente peso populacional dos municípios que compõe a RMBH, que conforme apontado já somam mais de metade da população metropolitana.

Figura 14 – Concentração de famílias com renda per capita com até um salário mínimo na RMBH (2010)



Fonte: Retirado de Tonucci Filho *et al* (2015, p. 82).

5 CONCLUSÕES

A presente dissertação, ao discutir o desenvolvimento e o planejamento em uma larga dimensão temporal, buscou compreender o imbricamento intrínseco entre ambos os aspectos. O planejamento – como atividade do Estado – somente pode ser compreendido mediante a análise das condições objetivas de determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção, mediadas pela escala espacial específica da experiência e pela divisão social do trabalho.

A escolha pelo caso de Minas Gerais serve como um exemplo típico tanto das potencialidades quanto dos limites do desenvolvimento e do planejamento por um ente subnacional. Ao mesmo tempo, reforça, igualmente, a importância do planejamento na escala federal e as condicionantes do nível de desenvolvimento da economia nacional para estimular ou constringer as iniciativas subnacionais.

Nesse sentido, a precocidade da organização da ação estatal na economia mineira, em especial do planejamento, sob um incipiente *desenvolvimentismo* mineiro, somente pôde tornar-se mais robusto e amplo quando houve a consolidação do *desenvolvimentismo* no plano nacional. Não obstante, foi a própria condição objetiva do estágio do desenvolvimento mineiro (das forças produtivas e das relações sociais de produção), na virada do século XIX para o XX, assim como a forma específica da inserção na divisão espacial do trabalho que engendraram, por parte das diversas classes dirigentes estaduais, a alternativa/escolha/mobilização do Governo Estadual como ator constitutivo da modernização e industrialização mineira. Deste modo, as ações nesse primeiro momento foram o apoio de organização das classes produtoras estaduais, o esboço de programas de auxílio às mais diversas atividades industriais do estado e a busca da consolidação da centralidade política, cultural e econômica da nova capital.

Tais ações guiadas pela *aparente* e incipiente percepção do desenvolvimento da economia mineira e nacional emulou uma ação estatal ampla com vistas a construção de sistema econômico estadual integrado, diversificado e autônomo. Contudo, por detrás desta *aparência*, já estavam em movimento os processos de *integração* e *polarização* do mercado interno nacional que fragmentavam e arregimentavam diferencialmente os múltiplos espaços econômicos que compõem a divisão federativa – que é Minas Gerais. Em *essência*, o grau de desenvolvimento do capitalismo nacional e sua divisão social do trabalho impuseram a determinante que

impossibilitava a montagem daquele sistema econômico autônomo, integrado e diversificado almejado pelo projeto do *desenvolvimentismo mineiro*.

A percepção crescente da impossibilidade de um projeto de desenvolvimento autônomo estadual vem com a centralização do poder no Governo Central, com a difusão do desenvolvimentismo no plano nacional e com a consolidação da centralidade do mercado interno nos anos 1930. Em outros termos, com o próprio desenvolvimento do capitalismo nacional. Nesse sentido, à medida que aumenta a importância da ação diretiva do Estado, esse movimento é aclimatado ativamente em Minas Gerais com a criação de instituições/órgãos/ações por parte do Governo Estadual com vistas a estimular o desenvolvimento de forma cada vez mais voltada para indústria e, especificamente, especializando-se nos setores e ramos que Minas Gerais possui vantagens relativas dentro da divisão inter-regional do trabalho no Brasil. Neste contexto, ocorrem: os debates para trazer a grande siderurgia para o estado; a criação da cidade industrial de Contagem; o Plano de Recuperação Econômica; o Plano de Eletrificação; a criação da CEMIG e de outras empresas estatais.

Esse conjunto de ações estaduais criou as condições básicas e objetivas para o avanço da industrialização em Minas Gerais nos anos 1950 e 1960, rompendo com a *estagnação* da virada do século XIX para o século XX. Todavia, industrialização essa que estava assentada na especialização nos setores nos quais o estado poderia se inserir com mais facilidade na divisão inter-regional do trabalho, a saber: Siderurgia/Metalurgia, Geração de Energia Hidroelétrica, Mineração e o processamento de minerais e o Processamento de Alimentos. Ademais, as ações estatais contribuíram, também, para o desenvolvimento da Indústria de Construção Civil no estado. Contudo, os segmentos de Siderurgia/Metalurgia, Mineração e o Processamento de Minerais e Geração de Energia Hidroelétrica – na atual quadra de desenvolvimento do capitalismo – envolviam uma larga escala de produção, de recursos financeiros e de domínio de tecnologia, sendo necessária, portanto, para sua implementação a ampla participação do Capital Estatal (Federal e Estadual) e do Capital Estrangeiro. Deste modo, relegando ao capital privado regional os setores menos complexos.

A consolidação destes segmentos – atrelado ao próprio desenvolvimento do capitalismo nacional – implicou na necessidade de avançar nos encadeamentos intra

e intersetoriais dentro da economia mineira. Caberia, portanto, ao Estado/Governo Estadual “criar” os produtores. Para isso, seria necessário ampliar as funções, a materialidade, a institucionalidade estadual, ou seja, a ossatura material do Estado através da criação de amplo aparato estatal de apoio a – tendencial – nova rodada de industrialização e de desconcentração que a economia brasileira viveria na década de 1970.

Nesse contexto se cria o BDMG, o INDI, a CDI, a FJP; se reorganiza as Secretarias de Estado (notadamente a da Fazenda e de Planejamento via GPC); finalmente, também se consolida a presença e o prestígio da tecnocracia nestes órgãos, instituições e secretarias. Esses elementos em conjunto harmonizam os interesses do Estado de Minas Gerais junto ao Governo Federal para justificar o estado como uma opção locacional privilegiada para o aporte de investimentos públicos e privados na década de setenta. Simultaneamente, também é o momento que o *viés autoritário do desenvolvimentismo* gradativamente domina o aparelho do Estado Mineiro e *suplanta a perspectiva democrática e social* com o objetivo de consolidar o crescimento a qualquer custo, reproduzindo e plasmando-se à perspectiva do Governo Federal.

O aparato estatal estadual montado serviu, tanto do ponto de vista do apoio material (infraestrutura econômica e social; financiamento; legal) quanto teórico (debates em congressos; diagnósticos; estudos de viabilidade das empresas; setores), para anelar um novo grau de desenvolvimento da indústria mineira. Foi responsável pelos elevados aportes de investimentos nos anos 1970 e pela consequente diversificação da estrutura produtiva mineira através da ampliação e instalação dos setores Automotivo, Mecânico e Elétrico. Concomitantemente, o Governo Estadual, através da CAMIG, do PADAP e do POLOCENTRO – atrelados aos órgãos de pesquisa nacional como a EMBRAPA e Universidades Federais e Estaduais –, transformou as condições de produção agrícola ao incorporar os cerrados brasileiros na agricultura moderna e voltada para a exportação.

A amplitude das transformações da década de 1970 se encontra na criatividade da mobilização de recursos econômicos, institucionais, culturais e políticos daqueles que ocuparam o Governo Estadual até então e viram na ação estatal elemento constitutivo e necessário para a modernização e industrialização de Minas Gerais. Deste modo, buscou-se a construção de capacidades governativas (político-

institucionais e econômico-financeiras) que possibilitassem transformações econômicas no estado. No entanto, essas somente puderam ser objetivamente acionadas com o apoio do Governo Federal e, também, embebidas no próprio avanço do desenvolvimento do capitalismo nacional.

Em síntese, o que se quer dizer é que a ação estadual via planejamento se complexifica junto com o desenvolvimento da economia e, ao mesmo tempo, torna-se mais restrita pelo próprio desenvolvimento e pela sua escala de atuação. Em outras palavras, o sucesso e o fracasso das políticas de entes subnacionais torna-se crescentemente dependente das articulações interescolares. Nesse sentido, pode-se compreender que o êxito do planejamento em Minas Gerais, durante o auge do desenvolvimentismo, está intimamente ligado à capacidade – via mobilização de amplo espectro de recursos – de inserir e manter a atratividade dos seus espaços aos imperativos da divisão inter-regional do trabalho. No âmbito dessas transformações, se consolidam as regiões preferenciais de investimento do estado: a RMBH, o Vale do Aço, o Sul de Minas e o Triângulo Mineiro. Igualmente, desta maneira, outras iniciativas nas demais regiões do estado não lograram tanto sucesso.

O resultado dos experimentos desenvolvimentistas – com predomínio do viés autoritário – no Brasil e em Minas Gerais demonstram a simultaneidade do amplo processo de industrialização, modernização e urbanização imbricado com a exclusão de largas parcelas da sociedade e de espaços (em suas múltiplas escalas) dos elementos positivos destes processos. Particularmente, em Minas Gerais, o processo de industrialização consolida uma estrutura produtiva em que predominam os Bens Intermediários, conseqüentemente, fortemente influenciada pelos ciclos das atividades da economia nacional. Ou seja, há maior intensidade de crescimento nos momentos de expansão da economia nacional e, nos momentos de estagnação desta, a economia mineira sofre com mais severidade. Em outros termos, é mais sujeita aos ciclos e tem baixa autonomia.

Além disso, dada a própria escala produtiva dos setores mais importantes em Minas Gerais – Siderurgia/Metalurgia; Mineração e processamento mineral; Indústria automobilística – há o predomínio e a dependência dos investimentos em reduzido número de grandes empresas. Importante frisar que, se antes, sobretudo nos primeiros dois segmentos, haviam empresas controladas pelo Estado (Federal e/ou Estadual), com a revisão do papel deste e, conseqüentemente, com o programa de

desestatização, abertura comercial, produtiva e financeira dos anos 1990, a capacidade de direção estatal da atividade econômica se reduziu drasticamente. Ademais, os imperativos de inversão destas empresas, privatizadas no período atual, deixam de preconizar uma visão ampla de desenvolvimento nacional, geração endógena de tecnologia e diversificação produtiva. Pelo contrário, entra em cena processos de exacerbação da concorrência e dos imperativos de mercado como: o enxugamento e redução das atividades das empresas; as decisões de investimentos dependendo crescentemente das decisões das controladoras; as condições de concorrência são mais mundializadas. O resultado final – atrelado aos componentes de abertura comercial e de elevada taxa de juros básica da economia – tem se expressado pelo crescente desadensamento de cadeias produtivas e pela redução da transmissão dos encadeamentos dos investimentos intra e intersetorialmente, seja no âmbito estadual, seja nacional.

As transformações do capitalismo (produtivas e financeiras) durante os anos 1980 e 1990, compeliram à uma transformação no papel do Estado em relação ao Mercado. No Brasil, esse fenômeno foi imposto durante a década de 1990 e impactou, igualmente, as esferas subnacionais. Em Minas Gerais, buscou-se aclimatar ativamente esse imperativo em um processo marcado por marchas e contramarchas.

Neste sentido, já em 1995, sob a gestão do governador Eduardo Azeredo, buscou-se ativamente (concatenado com o Governo Federal) reduzir o papel do Estado numa ampla gama de setores através de uma profunda reestruturação e venda de ativos e empresas públicas, da racionalização das Secretarias e do enxugamento do Estado. Ao mesmo tempo, procurou-se inovar no desenho de políticas de concessão da exploração de serviços e ativos públicos, notadamente aquelas em posse da COMIG (que possuía riquezas minerais estratégicas), como fonte alternativa de geração de receitas e cortes de despesas; simultaneamente ao momento que se discutia a transformação do BDMG em uma agência de fomento, o Banco foi amplamente utilizado na cessão de desembolsos. Além disso, na própria feição dos programas de incentivos fiscais, buscou-se dar um “tom de especificidade” nos mecanismos com vistas a atrair os setores e empresas desejados. Estas ações contraditórias ilustram a busca de aclimação de um novo papel do Estado segundo a realidade estadual. Durante a gestão de Itamar Franco, entre 1999 e 2002, tentou-se reverter algumas mudanças da gestão anterior buscando, ao mesmo tempo, se

adaptar ao novo regime fiscal imposto aos entes subnacionais depois da renegociação de suas dívidas.

Do ponto de vista espacial, as consequências dos anos 1990 foi de uma leve tendência à desconcentração do valor adicionado da indústria a favor das Regiões de Planejamento (1992) igualmente mais desenvolvidas do estado – Sul de Minas e Triângulo Mineiro – em detrimento da Região Central, da Zona da Mata e, em menor grau, do Rio Doce. Demonstrava, assim, as potencialidades das duas primeiras de se inserirem nos ciclos de investimento do período, sobretudo nos setores agroindustrial, químico, fumo, produção de etanol, mecânico e elétrico. Entretanto, com a exceção do Triângulo Mineiro, a primeira metade da década de 2000 já marca a retomada do processo de reconcentração do valor adicionado da indústria na região Central; este puxado principalmente pelas inversões em metalurgia básica e indústria extrativa vindas do crescente dinamismo da economia nacional, além da complementaridade em relação a economia chinesa.

Já do ponto de vista do valor adicionado total, praticamente todas as Regiões de Planejamento ganharam participação na década de 1990 como consequência da contínua urbanização e da estabilidade dos preços. O processo se manteve até 2005, puxado pela crescente ativação do mercado interno, que beneficiou mormente as regiões menos desenvolvidas. Assim, continuou o ritmo de desconcentração do valor adicionado total entre as diversas regiões que compõem o estado, com exceção da Zona da Mata e o Vale do Rio Doce que perderam participação no total estadual.

O novo momento de atuação do Governo do Estado de Minas Gerais começou, em 2003, com a posse de Aécio Neves, do PSDB, e perdurou até 2014. Neste momento, pavimentou-se a construção de um Estado Gerencial, tendo imperado o cumprimento da LRF e a montagem de uma institucionalidade para ampliar os espaços de participação do capital privado no provimento de bens e serviços públicos. Ambos os aspectos – embora seguissem o predomínio da nova visão do Estado – buscaram a inserção e aclimatação ativa de Minas Gerais para servir como modelo no cumprimento dos novos imperativos da gestão pública. Dessa forma, habilitar-se para se inserir como localização e “ambiente de negócios” privilegiado na recepção de capitais privados.

Não obstante, o período também foi marcado pela organização da CODEMIG e pela montagem de uma institucionalidade para a RMBH, que serviram como

instrumentos importantes tanto para coordenação de gastos estratégicos do Estado quanto para o redesenho institucional metropolitano. O último embebido na perspectiva urbano-regional, que aponta para uma profunda reestruturação espacial do centro econômico estadual, isto é, da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Ambas as iniciativas invocam, de certa maneira, a permanência do espírito/traços do desenvolvimentismo entre as classes dirigentes estaduais, entre o pessoal da máquina pública, bem como todo um conjunto institucional de apoio às iniciativas de planejamento e de atuação estatal sob novos moldes. A CODEMIG, por exemplo, usa da propriedade de riquezas estratégicas para inversões em infraestrutura econômica, social e cultural. Já o planejamento metropolitano incorpora as questões transescalares, a temática ambiental e tecnológica como caminho para reestruturação e reinserção da economia mineira em um novo ciclo de desenvolvimento. No mesmo sentido, o BDMG foi mobilizado com a ampliação dos seus desembolsos em uma ação anticíclica a partir de 2009, e expandiu suas linhas de financiamento para apoiar atividades inovativas no estado a partir de 2011.

A despeito dessas iniciativas, os imperativos determinantes que guiaram a economia mineira nos últimos quinze anos foram predominantemente a sua complementariedade – como ofertante de minério de ferro – com a economia chinesa e as ligações da sua estrutura produtiva fortemente especializada na produção de Bens Intermediários para a economia nacional. Como grande parte dessas atividades econômicas se encontram na Região de Planejamento Central, a problemática da tendência à reconcentração da atividade econômica no estado retornou mais claramente. Do mesmo modo, a inserção específica de Minas Gerais na divisão internacional do trabalho corroborou a regressão da estrutura produtiva e exportadora do estado, ao mesmo tempo que era dela que vinha o principal elemento irradiador do dinamismo econômico do período. Clarificam-se, portanto, os limites das iniciativas estaduais e, sobretudo, os impactos da lacuna de políticas nacionais de estímulo à indústria, à ciência e à tecnologia.

Como resultado, do ponto de vista espacial do valor adicionado total e do valor adicionado da indústria, pode se constatar o crescente peso da região Central (notadamente a RMBH, o Vale do Aço e Vertentes) do estado com as inversões nos segmentos de metalurgia básica, indústria extrativa e papel e celulose. Do ponto de vista do VTI, também se expandiu o peso da indústria extrativa na composição do

estado. Algumas novidades foram a consolidação da terceira posição de Minas Gerais no complexo sucroalcooleiro, além da concretização do complexo químico para produção de fertilizantes, ambas predominantemente no Triângulo Mineiro. O Sul de Minas esteve eclipsado frente aos montantes invertidos nas regiões Central e no Triângulo Mineiro; porém, permaneceu como localização fundamental na atração de investimentos em ramos mais complexos (sobretudo mecânico, elétrico, material de transporte) e apoiando-se nas vantagens locacionais de proximidade aos centros de consumo e oferta de infraestrutura.

O combate às desigualdades regionais e a melhora das condições de vida das parcelas mais atrasadas do estado, medidas pelo IDHM, foram muito mais fruto das políticas federais do que das transformações engendradas por políticas estaduais ou de mudanças na base produtiva destas mesmas regiões. O resultado destes dois processos têm sido o risco intrínseco da manutenção das profundas disparidades e da incapacidade de sustentação das melhoras dos níveis de bem-estar ao longo do tempo, além da manutenção de áreas preferenciais de atração de investimentos e de população (RMBH, Sul, Triângulo e Vale do Aço) e áreas estagnadas e de expulsão populacional (Mata, Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce). As dificuldades de combate às desigualdades intraestaduais se manifestam pela continua perda de posição no ranking de Minas Gerais no IDHM estadual.

As experiências de retomada mais clara do papel planejador do Estado Mineiro durante a gestão de Fernando Pimentel (2015-2018) – que envolviam explícito combate às desigualdades regionais e primazia da utilização das instituições estaduais (BDMG, CODEMIG/CODEMGE, FJP) para estimular a atração de setores mais complexos e dinâmicos – dada a conjuntura de crise fiscal e, atualmente, pela vitória eleitoral (para o executivo estadual) de um partido com franco projeto liberal e desestatizante, se desvelaram como um “réquiem” da centralidade do Estado planejador em Minas Gerais. Os desafios e limites da ação estadual se manifestaram severamente no momento de crise nacional e desaceleração global, principalmente em função da própria trajetória e do imperativo da nova-velha inserção de Minas Gerais na divisão inter-regional (via Bens Intermediários) e internacional do trabalho (via oferta de bens básicos intensivos em recursos naturais). Todos esses processos, com forte dependência de trajetória e de difícil reversibilidade, reforçam a necessidade de articulações intra e interesalar para o enfrentamento da regressão produtiva e

pauta exportadora não só mineira, mas também nacional, para pavimentar a trilha do desenvolvimento.

Conforme tentou-se demonstrar, Minas Gerais, como um reflexo do Brasil, teve, na sua história econômica e social, suas transformações mais profundas quando pôde se articular com as dinâmicas virtuosas vindas da economia nacional. Somente assim foi plenamente capaz de mobilizar e pôr em movimento – criativamente – recursos políticos, culturais, econômicos, sociais e institucionais para se modernizar, industrializar e urbanizar. Não obstante, como ente subnacional, padeceu das contradições e limites da sua escala e da própria formação econômico-social brasileira.

Caso contrário – ou seja, em contextos de baixo crescimento, reduzida coordenação das políticas regional e industrial, enfraquecimento do Estado –, exacerba-se as determinações negativas tais como: a reconcentração espacial das atividades econômicas; a regressão e a concentração produtiva; o crescente peso dos setores menos complexos e baseados em recursos naturais; o aumento da dependência cíclica (nacional e internacional) nas determinações do crescimento estadual.

Deste modo, é a partir do estágio do desenvolvimento econômico, social e espacial de Minas Gerais que se pode compreender o raio de opções do planejamento estadual. Nesse sentido, desde 1990, a despeito de uma breve desconcentração das atividades econômicas no espaço intraestadual em um primeiro momento, a economia mineira vivenciou um período de *estagnação* (na trilha daquele dos anos 1980), tendo se alterado muito pouco em função dos próprios níveis de crescimento e da taxa de investimento da economia brasileira. Permaneceram, então, como principais setores, aqueles consolidados no século XX: a Siderurgia/Metalurgia, a Mineração e o processamento de minerais; Processamento de Alimentos; Indústria Automotiva; Geração de Energia (Hidroelétrica e, em menor grau, biocombustíveis). Os dois primeiros, concentrados em número reduzido de grandes empresas, foram os principais responsáveis pelas inversões e ritmo de crescimento da economia mineira durante os anos 2000. Estes processos clarificaram a crescente complementariedade e dependência da economia mineira aos ciclos de expansão nacional e internacional, além de sinalizar para a contínua *reversão* da estrutura econômica estadual, o que tem impactado na regressão atual da sua estrutura produtiva, limitando os

encadeamentos produtivos dos novos investimentos e reconcentrando as atividades produtivas no entorno da região Central. Contudo, apenas o Triângulo Mineiro e o Sul de Minas, pela polarização e complementariedade específica em relação à São Paulo, estão, também, inseridos como localizações privilegiadas na recepção de investimentos. O Oeste de Minas e Noroeste, por sua vez, se beneficiam, em menor grau, das poucas possibilidades de inserção via atividade metalúrgica e expansão agropecuária, respectivamente.

Em conclusão, desde 1990, do ponto de vista do planejamento, conviveram duas tendências. A primeira, de construção ativa de Estado Gerencial, cuja ação pretendeu ser focalizada nas questões sociais do “capital humano”, escamoteando a atuação direta como produtor, e na criação e ampliação de um ambiente propício à atração do capital privado, inclusive na oferta de bens e serviços públicos e no amplo uso de incentivos fiscais. A segunda tendência, uma herança do viés desenvolvimentista democrático, de manter as instituições de planejamento estadual para compreender e combater as desigualdades regionais, estimular a inovação, formar pessoal e pensar novas formas de planejamento com o intuito de inserir Minas Gerais (sobretudo a RMBH) em um novo ciclo de inversões em ramos mais intensivos em tecnologia, ambientalmente sustentáveis, aliados às questões de inclusão social e da participação democrática. Ambas as tendências são estimuladas e constrangidas pelas decisões políticas e econômicas nacionais, bem como pelo movimento do desenvolvimento capitalista, conseqüentemente pela sua inserção na divisão espacial do trabalho inter-regional e internacional.

As capacidades governativas de Minas Gerais, assim como de qualquer ente subnacional, somente podem se colocar de maneira mais ampla e eficaz num contexto de melhor pactuação federativa intra e interescalar. Ademais, seu sucesso depende de políticas nacionais de desenvolvimento que envolvam, além das questões sociais, a dimensão espacial e produtiva, isto é, políticas voltadas ao desenvolvimento regional, industrial e da ciência e tecnologia. Somente desta maneira a inventividade da mobilização de amplos recursos nas escalas subnacionais poderão se transformar em experiências que possam se constituir em exemplo para outros entes federativos e, portanto, em desenvolvimento efetivo. Caso contrário, permanecerão isoladas e desarticuladas, ocultando os reais problemas nacionais e estaduais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Editora Hucitec, 1998.
- ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Technocracy and development the case of Minas Gerais**. sl, 1980. Tese de Doutorado. Dissertação (Doutorado em Filosofia/Ciência Política)-Universidade de Michigan.
- ANDRADE, Luís Aureliano Gama de; CINTRA, Antônio Octavio. Planejamento: Reflexões sobre uma experiência estadual. In: Antônio Octavio Cintra; Paulo Roberto Haddad. (Org.). **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. **Brandão CA, Siqueira H, organizadores. Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 39-51, 2013.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro. Editora FGV/FIOCRUZ, p. 332. 2012.
- ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. **Mitologia da mineiridade: o imaginário mineiro na vida política e cultural do Brasil**. Editora Brasiliense, 1990.
- AUGUSTO, Helder dos Anjos; BRITO, Fausto Reynaldo; BARBIERI, Alísson Flavio. O Norte e Nordeste de Minas Gerais no contexto das migrações contemporâneas brasileiras. **Redes**, v. 13, n. 3, p. 77-98, 2008.
- AUGUSTO, Helder dos Anjos; BRITO, Fausto; BARBIERI, Alisson Flávio. Sul/Sudoeste mineiro na reversão da migração interestadual em Minas Gerais. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 3, p. 24-47, 2009.
- AZEVEDO, Sergio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. O novo arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte: avanços e desafios. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 119, p. 41-64, 2012.
- BARBOSA, Daniel Henrique Diniz. Desenvolvimento econômico e pensamento desenvolvimentista: o caso de Minas Gerais (1903-1950). In: **Primer Congreso**. 2009.
- BARBOSA, Daniel Henrique Diniz. **Tecnoburocracia e pensamento desenvolvimentista em Minas Gerais (1903-1969)**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- BARBOSA, Lidiany Silva. **Roupa nova para a velha senhora agrária: os engenheiros-agrônomo e a modernização do campo em Minas Gerais**. Tese em Extensão Rural UFV. 2004.

BATISTA, Felipe Alvarenga; BARBOSA, Lidiany Silva; GODOY, Marcelo Magalhães. Transportes, modernização e formação regional-Subsídios à história da era ferroviária em Minas Gerais, 1870-1940. **Revista de História Regional**, v. 17, n. 1, 2012.

BDMG, BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Economia mineira – 1989; diagnóstico e perspectiva** (Vol. 1). BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS: Belo Horizonte, 1989.

BDMG, BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Minas Gerais no Século XXI** (Vol. 1). BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS: Belo Horizonte, 2002.

BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Relatório de Resultados**, p. 48. Belo Horizonte. 2013.

BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras**, p. 73. Belo Horizonte. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/jZEX86>

BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Retornos dos Desembolsos do BDMG para Economia de Minas Gerais: 2007-2016**. Belo Horizonte, 2016.

BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Relatório de Gestão e Socioambiental 2017**, p. 33. Belo Horizonte, 2017.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. Editora Companhia das Letras, 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Triângulo: capital comercial, geopolítica e agroindústria**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, CEDEPLAR, dissertação de mestrado, 1989.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local eo global**. Editora da UNICAMP, 2007.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: IPEA**, p. 213-232, 2014.

BRITO, Fausto. O Estado Tutelar: O Indi na Experiencia Mineira de Industrialização na Década de 70. In PAIVA, Paulo (Org). **Minas em Questão, Ensaios econômicos Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG**, p. 55-68, 1988.

BRITO, Fausto. Brasil, final de século: a transição para um novo padrão migratório? **Anais ABEP, Caxambu**, p. 1-44, 2000.

BRITO, Fausto. Minas Gerais: o retrocesso político recente. **20 Anos do Seminário sobre a Economia Mineira–1982-2002: coletânea de trabalhos, 1982-2002**. p. 75-80 v.3, 2002.

BRITO, Fausto; HORTA, Cláudia Júlia G. Minas Gerais: crescimento demográfico, migrações e distribuição espacial da população. **Seminário sobre a economia mineira**, 2002.

BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane de. Os emigrantes: Minas no contexto das migrações internas no Brasil. **Seminário sobre a Economia Mineira**, v. 7, p. 249-272, 1995.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970**. Editora Global, 1985.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, p. 287-326, 1999.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. Editora Unesp, 2007.

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 4, p. 831-851. 2012.

CARDOSO, José Maria Alves. **A Região Norte de Minas Gerais: um estudo da dinâmica de suas transformações espaciais**. Formação Econômica e Social do Norte de Minas. Montes Claros: Editora UNIMONTES (2000).

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. Unesp, 2002.

CARNEIRO, Ricardo. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. **Campinas: IE/Unicamp**, 2008.

CARNEIRO, Ricardo. **Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina**. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

CARNEIRO, R. Navegando a contravento (Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff). **Campinas: Unicamp. IE**, 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. Editora Todavia, p. 192. 2018.

CASTRO, Antônio Barros. **Sete ensaios sobre a economia brasileira**. Forense, 1975.

CASTRO, Lucas Siqueira de. et al. **Análise de impacto do ProAcesso no crescimento Econômico de Minas Gerais**, p.21, s/d. Disponível em: <https://goo.gl/b6g1HV>

CHAVES, Marilena. Economia mineira: avaliação e perspectivas. **20 Anos do Seminário sobre a Economia Mineira–1982-2002: coletânea de trabalhos, 1982-2002**. p. 239-269. V.1. Belo Horizonte: UFMG/FACE/Cedeplar, 2002.

CINTRA, Antônio Octavio; DE ANDRADE, Luiz Aureliano Gama. Planejamento e desenvolvimento: notas sobre o caso de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 10, n. 2, p. 221-240, 1976.

COSTA, Aline; SILVA, Leandro; RAPINI, Márcia. **O Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e sua atuação no fomento à inovação**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

COSTA, Fernando Nogueira da. Bancos em Minas Gerais (1889-1964). Tese Doutorado em Economia na UNICAMP. 1978.

COSTA, Heloísa SM. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH**, p. 51-77, 1994.

CUNHA, Alexandre Mendes. A diferenciação dos espaços econômicos e a conformação de especificidades regionais na elite política mineira entre os séculos XVIII e XIX. **Anais do XII Seminário sobre Economia Mineira**, 2006.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Boitempo Editorial, 2017.

DIAS, Fernando Correia. **Universidade Federal de Minas Gerais: projeto intelectual e político**. Editora UFMG, 1997.

DIAS, Laísa Rachter De Sousa, SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Infraestrutura De Transportes e Desenvolvimento Econômico: Um Estudo Do ProAcesso Em Minas Gerais. In: **Anais do XL Encontro Nacional de Economia**. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2014.

DINIZ, Alexandre Magno Alves; BATELLA, Wagner Barbosa. O Estado de Minas Gerais e suas regiões: um resgate histórico das principais propostas oficiais de regionalização. **Revista Sociedade & Natureza**, v. 17, n. 33.

DINIZ, Clélio Campolina. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. UFMG/PROED, 1981.

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

DINIZ, Clélio Campolina. Minas Gerais na Divisão Inter-regional do Trabalho no Brasil: Alterações recentes e perspectivas. **20 Anos do Seminário sobre a Economia**

Mineira–1982-2002: coletânea de trabalhos, 1982-2002. p.187-218. V.1. Belo Horizonte: UFMG/FACE/Cedeplar, 2002a.

DINIZ, Clélio Campolina. O paradoxo mineiro: fortalecimento econômico e enfraquecimento político. **20 Anos do Seminário sobre a Economia Mineira–1982-2002: coletânea de trabalhos, 1982-2002.** p. 23-43 v.3. 2002b.

DINIZ, Clélio Campolina. Economia e planejamento em Minas Gerais. **20 Anos do Seminário sobre a Economia Mineira–1982-2002: coletânea de trabalhos, 1982-2002.** p. 115-144 v.3, 2002c.

DINIZ, Clélio Campolina. O risco da relitorialização. **Carta Capital**, n. 705, p. 37, 2012.

DINIZ, Clélio Campolina. CROCCO, Marco Aurélio. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova economia**, v. 6, n. 1, p. 77-103, 1996.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio. Introdução - Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. Diniz CC, Crocco M, organizadores. **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 9-32, 2006.

DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DULCI, Octávio Soares. **As elites mineiras e a conciliação: a mineiridade como ideologia.** In. Ciências Sociais Hoje. 1984.

DULCI, Otávio Soares. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais.** Editora UFMG, 1999.

DULCI, Otávio Soares. ITINERÁRIOS DO CAPITAL E SEU IMPACTO NO CENÁRIO INTER-REGIONAL. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, 2002a.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 18, 2002b.

DULCI, OTAVIO (org). **Minas Gerais 2000-2015.** Coleção Estudo Estados Brasileiros. Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

EAKIN, Marshall. **Tropical Capitalism: The Industrialization of Belo Horizonte, Brazil, 1897-1997.** Springer, 2002.

FARIA, Maria Auxiliadora. Estado, classes conservadoras e desenvolvimento mineiro na Primeira República. **Anais do VI Seminário sobre Economia Mineira**, 1992.

FERNANDES, Candido Luiz de Lima. Economia e planejamento em Minas Gerais nos anos de 1960 e 1970. **Revista Gestão e Tecnologia**, v. 8, n. 1, 2007.

FERNANDES, Cândido Luiz de Lima; NOGUEIRA JÚNIOR, Reginaldo Pinto. Desequilíbrios regionais e evolução industrial: uma análise para Minas Gerais no período 1995-2000. **Anais do XI Seminário sobre Economia Mineira**, 2004.

FERNANDES, Cândido Luiz de Lima; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Características e evolução recente da economia de Minas Gerais. In OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; SIQUEIRA, Wilson Benício. **As muitas Minas: ensaios sobre a economia mineira**, p. 3-32. Belo Horizonte: Corecon, 2010.

FERNANDES, Durval; CANETTIERI, Thiago. A Região Metropolitana de Belo Horizonte e a transição demográfica brasileira in ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; DINIZ, Alexandre Magno Alves (Ed.). **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**, p. 88-119. Letra Capital, 2015.

FERREIRA, Mauro Sayar. Rede de cidades em Minas Gerais a partir da realocação da indústria paulista. **Nova Economia**, p. 9-69, 1996.

FIGUEIREDO, Ana Tereza Lanna; DINIZ, Clélio Campolina. Distribuição regional da indústria mineira. **Nova economia**, v. 10, n. 2, 2000.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais: municípios e regiões: 1992 - 1998** Belo Horizonte: 59 p: il. 2001.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração. Perfil de Minas Gerais = Guide to the Economy of Minas Gerais 2001. Belo Horizonte: 2001.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Anuário Estatístico de Minas Gerais: 2000/2001**. Belo Horizonte: 2002.

FJP, Fundação João Pinheiro. Assessoria Técnica da Presidência. Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração. **Perfil de Minas**. 12. ed. Belo Horizonte: 2008.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração. Perfil de Minas Gerais 2013 = Guide to the economy of Minas Gerais. 16. ed. Belo Horizonte: 2013.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**. ISSN 1806-9029, v. 15, n. 2 (26), 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia**, v. 23, n. 2, p. 403-428, 2013.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Fundo de Cultura do Rio de Janeiro, 1959.

GARCIA, João Carlos Vitor; DOYLE, Fábio Márcio de Proença (Org.) **INDI. Memória. 1968-2010**. Belo Horizonte: INDI, 2010.

GODOY, Marcelo Magalhães. **Intrépidos viajantes e a construção do espaço: uma proposta de regionalização para as Minas Gerais do século XIX**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

GODOY, Marcelo Magalhães. Minas Gerais na república: atraso econômico, estado e planejamento. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 11, n. 16, 2009.

GODOY, Marcelo Magalhães; BARBOSA, Daniel Henrique Diniz; BARBOSA, Lidiany Silva. Da arte de conhecer as doenças: o Diagnóstico da Economia Mineira de 1968 e o planejamento do desenvolvimento de Minas Gerais. **Nova Economia**, v. 20, n. 2, 2010.

GODOY, Marcelo Magalhães; BARBOSA, Lidiany Silva; BARBOSA, Daniel Henrique Diniz. Elites modernas na transição para a periferia do capitalismo periférico Engenheiros, economistas e empresários mineiros e a percepção das relações entre o nacional e o regional no quadro da modernização econômica brasileira (1930-1970). **Economia e Sociedade**, v. 24, n. 2, p. 481-507, 2015.

GOMES, Ângela Maria de Castro. **Minas e os fundamentos do Brasil moderno**. Editora UFMG, 2005.

GONTIJO, Cláudio. O Crédito em Minas Gerais e a atuação de Minas Gerais. In OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; SIQUEIRA, Wilson Benício. **As muitas Minas: ensaios sobre a economia mineira**, p. 3-32. Belo Horizonte: Corecon, 2010.

GUIMARÃES, Eduardo Nunes. **Formação e desenvolvimento econômico do Triângulo Mineiro: integração nacional e consolidação regional**. EDUFU, 2010.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy/Revista de Economia Política**, v. 37, n. 1, 2017.

IANNI, Octavio. Estado e planejamento econômico no Brasil. 1979.

IGLÉSIAS, Francisco. Minas e a imposição do Estado no Brasil. **Revista de História**, v. 50, n. 100, p. 257-273, 1974.

IPEA, Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada. **Carta de Conjuntura Abril/2015 – Economia Mundial**. 2015

JAYME JR, Frederico Gonzaga; CERQUEIRA, Hugo Eduardo A. Gama. Bancos estaduais e federalismo: um estudo dos bancos mineiros. **Anais do VII Seminário sobre Economia Mineira**, 1996.

KARAN, Ricardo. **A Questão Regional na Era Lula**. Editora Azogue, p. 240. 2013.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise**. São Paulo: Ed Brasiliense, 1982.

LIBÂNIO, Gilberto. A inserção externa da economia mineira na década de 2000. As muitas Minas, **Ensaio sobre a Economia Mineira**. Belo Horizonte, Conselho Regional de Economia, 2010.

LIBBY, Douglas Cole. **Trabalho escravo e capital estrangeiro no Brasil: o caso de Morro Velho**. Editora Itatiaia, 1984.

LIMA, João Heraldo. Uma Breve Nota Sobre o Desempenho Recente das Exportações de Minas Gerais. **20 Anos do Seminário sobre a Economia Mineira—1982-2002: coletânea de trabalhos, 1982-2002**. p. 137-149 v1. Belo Horizonte: UFMG/FACE/Cedeplar, 2002.

LIMA, Rômulo André. Relendo Poulantzas à luz de uma crítica ao valor: materialidade, condensação e a dupla natureza do Estado. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 46, 2017.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. Unesp, 2002.

MARQUES, Ivan. **Cenas de um modernismo de província: Drummond e outros rapazes de Belo Horizonte**. 2011.

MARTINS, Roberto Borges. **Growing in silence: the slavery economy of nineteenth-Century Minas Gerais**. 1980. Tese de Doutorado. Tese (Doutoramento)—Vanderbilt University, Nashville.

MARTINS, Bruno Viveiros. **Som imaginário: a reinvenção da cidade nas canções do Clube da Esquina**. Editora UFMG, 2009.

MATOS, Ralfo. Aspectos econômicos e retrospecto histórico das migrações em Minas Gerais. **Anais do VII Seminário sobre a Economia Mineira. (Diamantina, MG)**. Volume 1. Belo Horizonte, MG. CEDEPLAR/UFMG, 1995.

MINAS GERAIS. **IV Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – Diretrizes**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1983.

MINAS GERAIS, **Proposta para a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1995a.

MINAS GERAIS, **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1995b.

MINAS GERAIS. Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral. **Reforma e modernização do estado**. p. 73. Belo Horizonte: 1997.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: uma estratégia para o desenvolvimento sustentável (2000-2003)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1999.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003-2020)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2003.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: estratégia de desenvolvimento Estado para Resultados (2007-2023)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2007.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: gestão para a cidadania (2011-2030)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2011.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: desenvolvimento econômico e social sustentável de Minas Gerais (2016-2027)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2015.

MINAS GERAIS. **Transição de Governo – Relatórios Setoriais – CODEMGE e CODEMIG**. Belo Horizonte, p.57. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/DtGD8n>

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate** in Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. IPEA, Brasília. 2014a.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da Federação**. in Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014b.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **Industrialização e Urbanização em Minas Gerais: Considerações sobre o processo recente**, 1984 (mimeo).

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **Gênese e estrutura da cidade mineradora**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

MUINHOS, Marcelo Kfoury. O alcance do planejamento estadual no Brasil: os planos mineiros de desenvolvimento da década de setenta. **Revista Análise & Conjuntura, Belo Horizonte**, v. 6, n. 3, 1991.

NABUCO, Maria Regina. Agricultura, Estado e Desenvolvimento Regional em Minas Gerais 1950/1980. **20 Anos do Seminário sobre a Economia Mineira–1982-2002: coletânea de trabalhos, 1982-2002**. p. 55-86. V.1 .Belo Horizonte: UFMG/FACE/Cedeplar, 2002.

NABUCO, Maria Regina. Estratégia do Estado Mineiro: de Interesses Agrários Locais a Grandes Complexos Agroindustriais in PAIVA, Paulo (Org). **Minas em Questão, Ensaios econômicos Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG** , p. 35-54, 1988.

NABUCO, Maria Regina; LEMOS, Mauro Borges. A rota do capital agrícola em Minas Gerais na década de oitenta in PAIVA, Paulo (Org). **Minas em questão, Ensaios econômicos Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG**, p. 89-104, 1988.

NASSIF, André. A valsa não totalmente afinada de Laura Carvalho: um ensaio-resenha crítico de Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 13, n. 23, p. 11-35, 2018.

NEVES, Osias Ribeiro. **Codemig – Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais: 10 anos**. Belo Horizonte: Editora Escritório de Histórias, p. 168. 2014.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de.; GONTIJO, Cláudio. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: a renegociação necessária. **Belo Horizonte**, 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, PAIXÃO JUNIOR, Raul de Mattos. As Raízes do Endividamento Mineiro Recente. **20 Anos do Seminário sobre a Economia Mineira–1982-2002: coletânea de trabalhos, 1982-2002**. p. 145-160 v.3, 2002.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Política econômica, estagnação e crise mundial**. Azogue Editorial, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, v. 1, 1977.

OLIVEIRA, Marcos Fábio. "**O processo de formação e desenvolvimento de Montes Claros e da Área Mineira da SUDENE**." Formação econômica e social do Norte de Minas. Montes Claros: Ed. Unimontes (2000).

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

PAIVA, Paulo. **A crise na economia mineira: razões econômicas e institucionais**. Texto para Discussão nº 39. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 1987.

PAULA, João Antônio de. A ideia de nação, a república e a democracia no Brasil. **Nova Economia**, v. 1, n. 1, 1990.

PAULA, João Antônio de. **Raízes da modernidade em Minas Gerais**. Distribuidora Autentica LTDA, 2000.

PAULA, João Antônio de. Raízes do desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política. ISSN 1806-9029**, v. 15, n. 2 (26), 2004.

PAULA, João Antônio de. **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Autêntica, 2005.

PAULA, João Antônio de. O ensino e a pesquisa em economia na Universidade Federal de Minas Gerais. **Análise–Revista de Administração da PUCRS**, v. 17, n. 2, 2006.

PAULA, João Antônio de. Desenvolvimento: tentativa de conceptualização. **Gestão e Sociedade**, v. 10, n. 27, p. 1539, 2016.

PAULA, João Antônio de. O Instituto de Tecnologia Industrial de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 16, n. 2, p. 405-436, 2017.

PAULA, João Antônio de. **Instituições de Planejamento e de Desenvolvimento de Minas Gerais - 55 Anos do BDMG, 50 Anos do Cedeplar**. 1. ed. Belo Horizonte: 2 Linhas, 228p, 2017.

PAULANI, Leda Maria; PATO, Christy Ganzert. **Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século** in Adeus ao Desenvolvimento: a opção do Governo Lula, PAULA, João Antônio de (org), p. 37-65, 2005.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos avançados**, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009.

PERROUX, Francois. Economic space: theory and applications. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 64, n. 1, p. 89-104, 1950.

POULANTZAS, Nicos. **Estado, poder e socialismo**. Graal, 1981.

QUEIROZ, Sarah Lima et al. ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA PROACESSO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS BENEFICIADOS ENTRE OS ANOS DE 2002 E 2009. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 51, 2018.

RIBEIRO, Áureo Eduardo Magalhães. **Estradas da vida: terra e trabalho nas fronteiras agrícolas do Jequitinhonha e Mucuri, Minas Gerais**. 1. ed. v. 1. 348p. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

REIS, Júlio Cesar; SILVA, Harley. Mineração e desenvolvimento em Minas Gerais na década 2000-2010. **Novos Cadernos NAEA**, v. 18, n. 3, 2015.

RODARTE, Mario Marcos Sampaio. **O trabalho do fogo: domicílios ou famílias do passado-Minas Gerais, 1830**. EDUFMG, 2012.

ROCHA, Elisa Maria Pinto da et al. Escola de governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro: uma história de referência. **Temas de Administração Pública**, v. 1, n. 6, 2010.

SADER, Emir (Ed.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Boitempo editorial, 2015.

SAES, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)**. 1982.

SANTOS, THEOTÔNIO DOS. **Teoria da Dependência: Balanço e Perspectivas**. Editora Insular, 2018.

SIMÕES, Rodrigo; AMARAL, Pedro V. Interiorização e novas centralidades urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil. **Economia**, v. 12, n. 3, p. 553-579, 2011.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. Editora Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas. **Novos Estudos-Cebrap**, v. 102, p. 39-67, 2015.

SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. **As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?**. Boitempo Editorial, 2017.

SINGER, André. O lulismo em crise. **São Paulo: Companhia das Letras**, 2018.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. Companhia Editora Nacional, 1977.

SIQUEIRA, Hipólita. **Desenvolvimento regional recente no Brasil**. Editora E-papers, 2010.

SIQUEIRA, Hipólita. **Desenvolvimento Regional Recente (1990-2012)**. Brandão CA, Siqueira H, (org). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. p. 73-85. 2013.

SIQUEIRA, Hipólita. Novo desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil (2004-2012). **EURE (Santiago)**, v. 41, n. 122, p. 261-277, 2015.

SIQUEIRA, Jack. **Planejamento e desenvolvimento em Minas**. Armazém de Idéias, 2001.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. **Os senhores das gerais: os novos inconfidentes e o golpe militar de 1964**. Vozes, 1986.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e sociedade**, v. 21, n. Especial, 2012.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura *et al.* Estrutura produtiva e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Belo Horizonte: formação histórica e perspectivas contemporâneas. **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, p. 49-87. 2015.

VIEIRA, Danilo Jorge. **Finanças Públicas e desenvolvimento econômico em Minas Gerais: as implicações da renegociação da dívida sobre as políticas de fomento estadual**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico UNICAMP. 2006.

VIEIRA, Danilo Jorge. Ajuste fiscal e desenvolvimento econômico: um exame das estratégias de fomento de Minas Gerais após o Plano Real. In: **Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

VIEIRA, Danilo Jorge. A guerra fiscal no Brasil: Caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE e RJ. **GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO**, p. 145, 2014.

VILHENA, Renata *et al.* O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. **Belo Horizonte: Editora UFMG**, p. 95-144, 2006.

WERNECK, Caio Alves. **Bancos de desenvolvimento e regiões subdesenvolvidas: uma análise da atuação do BDMG na região de baixo dinamismo econômico**. Monografia do curso em Administração Pública, Fundação João Pinheiro. 2009.

WIRTH, John D. **O fiel da balança: Minas Gerais na Federação Brasileira, 1889-1937**. Paz e Terra, 1982.

ANEXO DE FIGURAS

Figura 15 – Regiões de Planejamento de Minas Gerais da FJP (1973)



Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais apud Diniz e Batella (2005, p. 69).

Figura 16 – Regiões de Planejamento de Minas Gerais da FJP (1992)



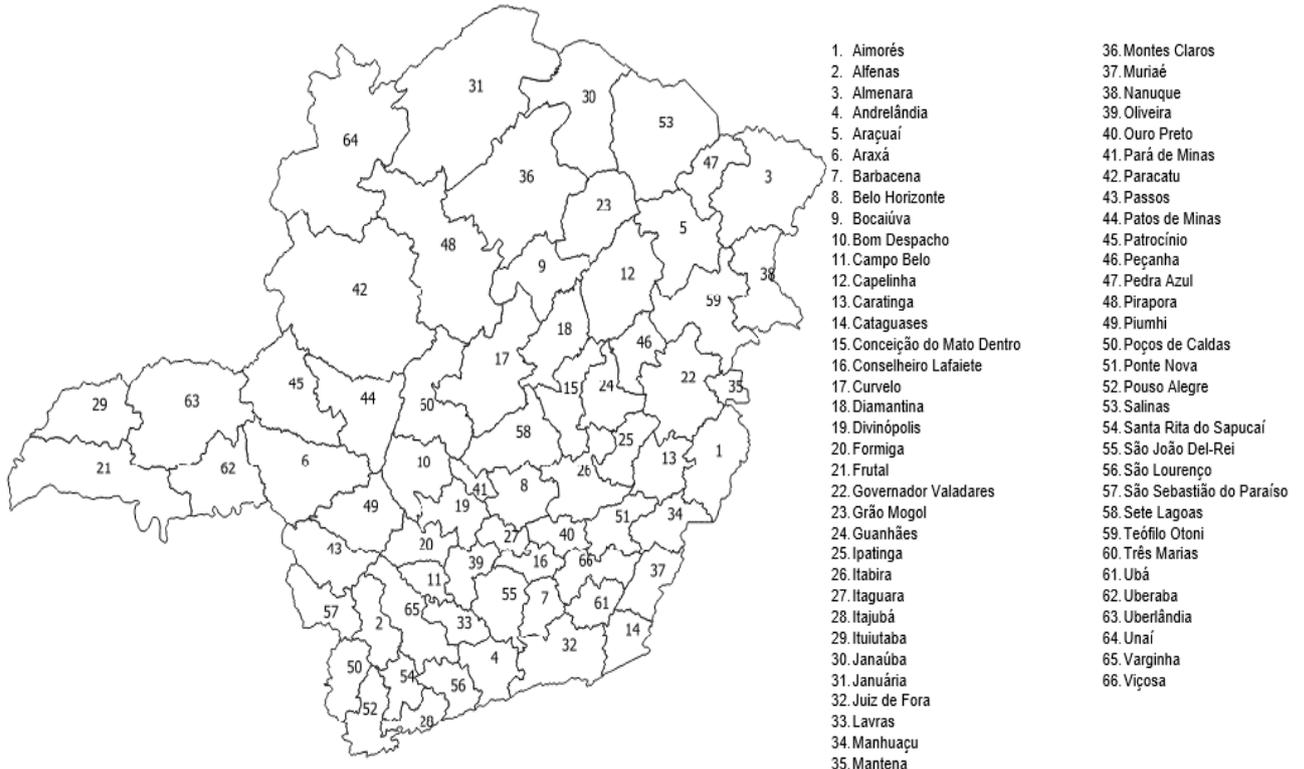
Fonte: elaboração própria.

Figura 17 – Mesorregiões de Minas Gerais do IBGE (1990)



Fonte: elaboração própria.

Figura 18 – Microrregiões de Minas Gerais do IBGE (1990)



Fonte: elaboração própria.