

DESENVOLVIMENTO EM MINAS GERAIS – LIÇÕES DA HISTÓRIA E NOVAS PRIORIDADES NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Alexandre Queiroz Guimarães¹
Raimundo de Sousa Leal Filho²

Resumo

Este artigo propõe uma reflexão sobre as políticas estaduais de desenvolvimento em Minas Gerais para indicar linhas prioritárias de ação para o momento atual. Para isso, faz inicialmente um mergulho na história do desenvolvimento econômico estadual, mostrando o papel crítico desempenhado pela tecnocracia estatal mineira. Procura, concomitantemente, apontar a evolução da economia estadual e dos principais setores econômicos. Uma importante contribuição é destacar a mudança nos instrumentos e na capacidade de ação do governo estadual que se seguiu à crise econômica de 1980 e às mudanças no arranjo federativo. São também apresentadas as mudanças na organização do estado mineiro e em sua capacidade de atuar e promover o desenvolvimento. O artigo termina enfatizando o cenário recente, as oportunidades que se abrem, os instrumentos disponíveis e as principais linhas de ação a serem contempladas.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Minas Gerais. Políticas públicas. Industrialização. Governos estaduais. Economia regional.

Abstract

The article is centred on the policies adopted to promote economic development in the state of Minas Gerais. It explores the history of industrialisation, showing how the state government played a central role in the promotion of economic development. The history of development policies is brought with the intention to illuminate the policies which need to be adopted to tackle the recent challenges. An important contribution is to highlight the changes in the instruments and in the state capacity of action which followed the 1980s economic crisis and the changes in the federative arrangement. The article also explores the changes in the organisation of Minas Gerais state and in the respective capacity to promote economic development. Finally, the article deals with the recent challenges, highlighting the opportunities, the instruments and the main lines of action to be adapted.

Keywords: Economic development. Minas Gerais. Economic policy. Industrialization. Subnational governments. Regional economy.

¹ Doutor em Ciência Política pela Sheffield University; professor e pesquisador da Fundação João Pinheiro e PUC-MG.

² Doutor em Economia pelo Cedeplar/UFMG; professor e pesquisador da Fundação João Pinheiro e PUC-MG.

INTRODUÇÃO

Este artigo propõe uma reflexão sobre as políticas estaduais de desenvolvimento em Minas Gerais visando indicar linhas prioritárias de ação para o momento atual. Para isso, faz inicialmente um mergulho na história do desenvolvimento econômico estadual, mostrando o papel crítico desempenhado pela tecnocracia estatal mineira. Procura, concomitantemente, apontar a evolução da economia estadual e dos principais setores econômicos.

Refletir sobre as perspectivas para a economia de Minas Gerais demanda também uma reflexão sobre o lugar que o território mineiro ocupa no espaço nacional. Assim, considerações relevantes tendem a derivar da análise de tendências de longo prazo relacionadas à participação tanto da população quanto das atividades produtivas estaduais no total nacional.

Outra contribuição é destacar a mudança nos instrumentos e na capacidade de ação do governo estadual que se seguiu à crise econômica de 1980 e às mudanças seguintes no arranjo federativo. São também apresentadas as mudanças na organização do estado mineiro e em sua capacidade de atuar e promover o desenvolvimento. O artigo termina enfatizando o cenário recente, as oportunidades que se abrem, os instrumentos disponíveis e as principais linhas de ação a serem contempladas.

A Seção 2 trabalha a evolução das políticas de promoção do desenvolvimento e das atividades econômicas entre o início do século XX e o final da década de 1950. A Seção 3 faz uma análise similar para o período que vai da década de 1960 ao final da década de 1990. A Seção 4 trabalha as mudanças na organização do estado e as principais linhas de promoção do desenvolvimento no século XXI. A Seção 5 trabalha as mudanças recentes, os instrumentos disponíveis e as linhas a serem priorizadas. Enfim, a Seção 6 esboça as considerações finais.

DAS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO EM MINAS GERAIS ATÉ A DÉCADA DE 1950

A preocupação com o desenvolvimento econômico estadual se manifesta de forma mais sistemática e organizada na década de 1900, quando foi realizado o Congresso Agrícola, Industrial e Comercial em 1903. Essa preocupação tem a ver com a sensação de atraso da economia e com o diagnóstico sobre as causas do mesmo. Um marco foi o esgotamento do ciclo do ouro, seguido por retração econômica, uma vez que a mineração, embora tenha originado núcleos urbanos com razoável complexidade socioeconômica, não criou as bases para o desenvolvimento endógeno. A produção se orientou para a agropecuária, ganhando importância a região Sul e a Zona da Mata (DULCI, 1999, p. 40).

O café logo se sobressaiu, vindo a responder, ao final do século XIX, por grande parte das exportações estaduais.¹ No entanto, também não foi capaz de gerar as condições para o desenvolvimento estadual. As dificuldades estiveram em parte relacionadas ao solo, à topografia e à dependência do trabalho escravo (DULCI, 1999). Mas o obstáculo principal se deu em razão do não desenvolvimento de atividades de comercialização e financiamento, responsáveis em São Paulo por acarretar grande acumulação de capital e contribuir para a industrialização. Em Minas Gerais, a produção era vendida na própria fazenda ou na localidade. A proximidade com o Rio de Janeiro facilitava o escoamento do produto para as casas comerciais da capital federal.

A economia estadual também sofria com a falta de integração. Havia a visão de Minas Gerais como um mosaico, dado que as regiões eram muito diferenciadas e algumas polarizadas por Rio de Janeiro e São Paulo. Nesse sentido, a criação da nova capital Belo Horizonte tinha como um dos objetivos articular o território e fortalecer a integração da economia (DULCI, 1999, p. 39-41).

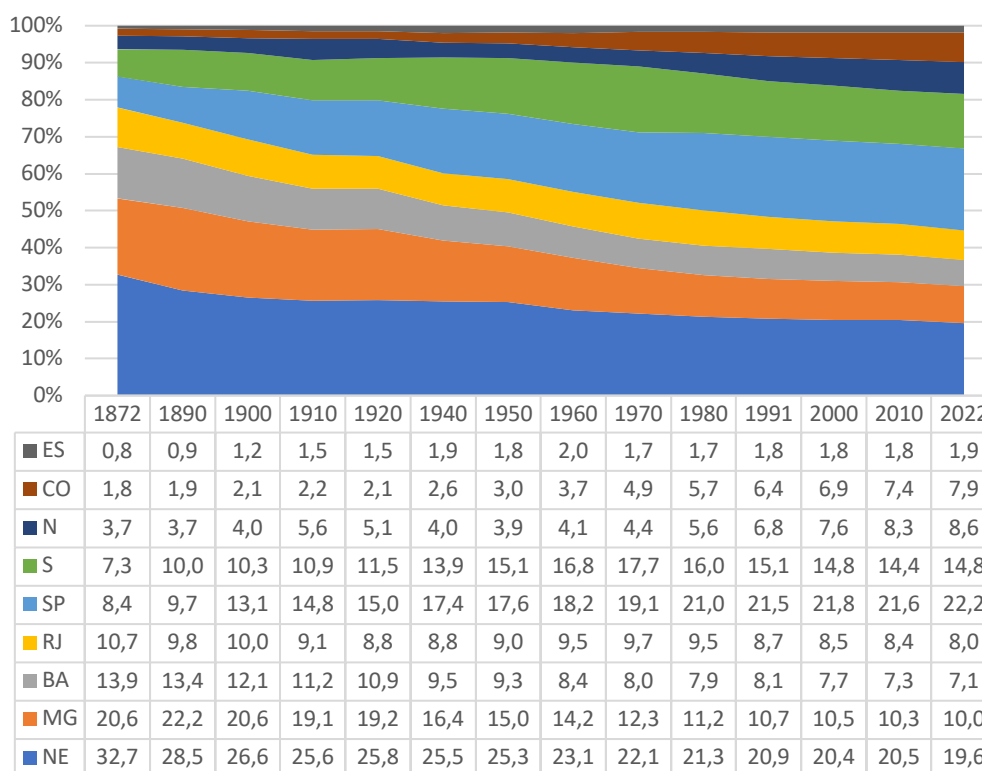
Não obstante, Minas Gerais era um estado populoso, o que tendia a estimular as atividades econômicas. Os dados do Censo Geral do Império de 1872, por exemplo, revelaram que aproximadamente um em cada cinco residentes no país tinha domicílio na Província de Minas Gerais², tendo sido até 1890 o segundo maior polo de crescimento populacional (em termos absolutos) do país, atrás somente do Rio Grande do Sul (GRÁFICO 1).

O período 1872-1890 foi o último em que Minas Gerais ampliou a participação na populacional nacional, o que sugere ter sido também o momento de esgotamento das vantagens comparativas baseadas numa dinâmica malthusiana com ausência da restrição de terras. Como é sabido, em tal contexto o crescimento populacional se transforma em importante vetor para o aumento do mercado interno, tendendo, em face da disponibilidade das tecnologias derivadas das duas primeiras Revoluções Industriais, a estimular a instalação de manufaturas, como foi o caso da Companhia de Fiação e Tecidos Cedro e Cachoeira instalada em Minas Gerais.

¹ Em 1888, chegou a responder por 79% das exportações mineiras, incluído aqui tanto vendas para o exterior quanto para outros estados (DULCI, 1999, p. 58).

² Naquela ocasião, a concentração espacial da população brasileira era de tal monta que cerca de 80% do total residia nas províncias da região Nordeste, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro.

Gráfico 1 - Participação das unidades da federação na população do país – 1870-2022



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Elaboração própria

O período 1872-1890 foi o último em que Minas Gerais ampliou a participação na populacional nacional, o que sugere ter sido também o momento de esgotamento das vantagens comparativas baseadas numa dinâmica malthusiana com ausência da restrição de terras. Como é sabido, em tal contexto o crescimento populacional se transforma em importante vetor para o aumento do mercado interno, tendendo, em face da disponibilidade das tecnologias derivadas das duas primeiras Revoluções Industriais, a estimular a instalação de manufaturas, como foi o caso da Companhia de Fiação e Tecidos Cedro e Cachoeira instalada em Minas Gerais.

Não obstante, o diagnóstico consolidado no início de 1900 era sombrio e exagerado, argumentando que o estado teria passado por um processo de estagnação ao longo do século XIX (DULCI, 1999, p. 38). O objetivo do Congresso Agrícola, Comercial e Industrial era criar alternativas a esse hipotético cenário. Atenção foi dada à atividade cafeeira, mas também à diversificação produtiva, que incluía tanto setores agrícolas quanto segmentos mais simples da indústria. Propostas foram elencadas e algumas transformadas em leis. Uma recomendação foi a criação da Sociedade Mineira de Agricultura, o que se concretizou em 1909.

Outra direção foi a valorização do ensino agrícola e a extensão rural, com a introdução de instrutores ambulantes (DULCI, 1999, p. 46). A educação e o ensino técnico ganharam

importância, focando-se principalmente, entre 1903 e 1920, em educação básica e educação para o trabalho. No governo Artur Bernardes (1918-1922), passa a haver maior valorização do ensino agrícola médio e superior e dos recursos científicos, acarretando a criação da Escola Superior de Agricultura e Veterinária em Viçosa, inaugurada em 1926.

Outra direção aventada nas primeiras décadas do século XX é a industrialização, em particular o desenvolvimento da siderurgia. A criação da Escola de Minas de Ouro Preto, no século XIX, já refletia a singularidade de Minas Gerais como detentora de grandes reservas minerais (DULCI, 1999, p. 54). Em 1907, foi criado o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil, composto em grande parte por egressos da Escola de Minas, que estimou as reservas mineiras de ferro e manganês e contribuiu para convencer o governo federal da necessidade de desenvolver a siderurgia nacional.

Também muito importante foi o debate em torno das atividades da Itabira Iron, empresa estrangeira que desejava explorar e exportar o minério. As lideranças mineiras não endossaram a ideia de exportar o minério em larga escala, uma vez que o processamento do mesmo passava a ser visto como estratégico para o desenvolvimento (DULCI, 1999, p. 56). Assim, o governo de Artur Bernardes opôs resistência às operações da empresa, no que foi seguido por seus sucessores. Em 1917, em meio às restrições da oferta de importados por conta da Primeira Guerra Mundial, foi fundada a Companhia Siderúrgica Mineira. Artur Bernardes teve papel importante na atração de capital belga para o que se transformaria na siderúrgica Belgo-Mineira, que se tornou a principal siderúrgica nacional até a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1946. A produção avançou bastante a partir dos anos 1920.

Foi também nesse período que a economia de Minas Gerais alcançou dimensões que justificassem os primeiros investimentos locais na geração de eletricidade, como os que levaram à consolidação das poucas usinas existentes sob a égide da Companhia Força e Luz Cataguases-Leopoldina (CFLCL), sediada na Zona da Mata.

Um ponto central a se destacar é, portanto, o pioneirismo da tecnocracia mineira na adoção de reformas institucionais e de políticas voltadas à substituição de importações e ao desenvolvimento produtivo, antecipando-se ao governo federal. A ênfase era em um programa diversificado, que incluía, além do café, outras culturas e estímulo à indústria.

No entanto, mudanças na economia brasileira nas décadas de 1920 e 1930, em particular a constituição de um mercado nacional, significou menores graus de liberdade para um programa autônomo de desenvolvimento (DULCI, 1999, p. 60; DINIZ, 1981). Acirrava-se a concorrência paulista e fluminense em território mineiro. Deu-se, em outras palavras, a consolidação de uma divisão inter-regional do trabalho (DINIZ, 1981, p.112). Minas Gerais teria

de adaptar o seu desenvolvimento à realidade imposta pela consolidação da economia capitalista nacional.

Na década de 1920, o bom desempenho do café gerou recursos que permitiram investimentos na construção de rodovias e a reforma do ensino (DULCI, 1999, p.63). Mas a crise no início dos anos 1930 apontou a necessidade de fortalecer outras culturas. A agricultura e a pecuária sofriam com as longas distâncias e as dificuldades de transporte e comercialização. Em 1935, campanhas foram adotadas para o desenvolvimento do fumo, do algodão, da mamona e das frutas. Estímulos foram também dados à industrialização do fumo e à instalação de moinhos de trigo e da produção de óleo de mamona (DULCI, 1999, p. 65-66). A produção de algodão deu grandes saltos entre 1934 e 1937. Também nas décadas de 1920 e 1930, foi ocupada a fronteira nordeste do estado com o avanço da pecuária, que seria favorecida subseqüentemente pelos avanços nas vias de transporte.³ O principal instrumento de estímulo às atividades agropecuárias era o crédito, fornecido pelo Banco Mineiro de Produção. Ao mesmo tempo, a siderurgia avançava. Em fins da década de 1930, Minas Gerais produzia 90% do ferro e 60% do aço produzidos no país (DULCI, 1999, p. 69).

Não obstante, o crescimento populacional de Minas Gerais entre 1920 e 1940 se deu a uma taxa muito inferior à média nacional, em processo marcado por êxodo rural e saldos migratórios negativos, o que se manteve nas duas décadas seguintes.⁴ (DULCI, 1999). Data de 1939 o primeiro levantamento da geração de valor adicionado na economia brasileira desagregado pelas unidades subnacionais. O confronto dos seus resultados com a participação da população permitiu identificar que Minas Gerais respondia por 16,4% da população e por 10,0% do valor adicionado na economia nacional.

A perda de população resultou em fortes críticas ao governo Benedito Valadares. O fenômeno refletia o êxodo rural e a industrialização em São Paulo, o que não aliviava a incômoda posição de Minas Gerais como exportadora de mão de obra (DULCI, 1999, p. 73). Além disso, a decisão de instalar a CSN em Volta Redonda frustrou os mineiros e reforçou a necessidade de uma estratégia de industrialização.

A resposta veio com a criação de um parque industrial e uma cidade industrial em Contagem, no entorno de Belo Horizonte, encampada em 1941. Entre os estímulos, incluíram-se a concessão de área urbanizada para instalação, a construção de vias de transporte e o fornecimento de energia a custo vantajoso. O local foi ligado com a rede ferroviária e uma

³ Vale lembrar que uma pecuária de alta produtividade, principalmente no segmento leiteiro, já se havia consolidado no Sul de Minas e na bacia do Rio das Mortes durante a segunda metade do século XIX.

⁴ As duas décadas entre 1920 e 1940 testemunharam um movimento de desconcentração populacional. A Bahia, os demais estados nordestinos, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que respondiam em 1872 por 80% da população nacional, reduziram a participação para 60% (GRÁFICO 1).

hidrelétrica de pequeno porte foi construída, e inaugurada em 1946. Ao mesmo tempo, foi feito um esforço de atração de empresários por meio da oferta de incentivos fiscais (DULCI, 1999, p. 74).

A década de 1940 foi marcada pela busca contínua de soluções para a questão energética, um dos principais gargalos. Era necessário quebrar o ciclo vicioso em que não havia indústria por não haver energia e não havia energia por não ter indústria para usá-la (DULCI, 1999, p. 75). Apesar do potencial hidráulico, Minas Gerais tinha baixa capacidade instalada, havendo centenas de usinas de pequeno porte. As indústrias que se instalavam precisavam montar os seus próprios sistemas elétricos. Houve assim grande esforço para estudar o potencial hidráulico e fazer um planejamento para a realização dos investimentos. Os esforços resultaram no Plano de Eletrificação de 1946 (DULCI, 1999; DINIZ, 1981).

Na segunda metade da década de 1940, o governo Milton Campos adotou o Plano de Recuperação Econômica (PRE), uma experiência pioneira de macroplanejamento em nível regional (DULCI, 1999). Enfatizava o atraso relativo de Minas Gerais, e destacava-se por contemplar tanto o desenvolvimento agrícola quanto o industrial.

O PRE conferia papel estratégico para o desenvolvimento agrícola e a modernização rural, argumentando que a maior parte da população se encontrava na área rural. Enfatizava os desafios advindos da baixa fertilidade do solo, da topografia e das deficiências de transporte. A instalação de uma indústria de fertilizantes era defendida como garantia da oferta a preços acessíveis, o que precisava ser complementado pela orientação de cultivo aos produtores. Em 1948, foi criada a Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar) e também a Universidade Rural em Viçosa, composta, além da Escola de Agricultura, por unidades de veterinária, ciências domésticas e serviços de extensão (DULCI, 1999, p. 88-89). A pesquisa agrícola era defendida e fazendas para experimentação foram também criadas.

O PRE também defendia o fortalecimento da função polarizadora do centro e a criação de infraestrutura para a decolagem industrial. Como parte das diretrizes do Plano de Eletrificação, uma usina foi instalada no rio Santo Antônio e foi feita uma tentativa de promover sistemas hidrelétricos interligados (DULCI, 1999, p. 84). Esses investimentos contribuíram para a industrialização do centro do estado, incluindo o Vale do Aço. O PRE também propôs a criação de um novo distrito industrial em Santa Luiza. Além disso, elencou 17 ramos industriais a serem apoiados com incentivos fiscais, que incluíam fertilizantes, materiais de construção (cimento, azulejo, madeira e cerâmica), embalagens industriais e a indústria alimentícia (incluindo moinhos, frigoríficos, carnes e peixes em conserva).

Os frutos do Plano de Recuperação foram medianos, uma vez que alguns projetos não se realizaram e outros foram implantados com graus diferentes de sucesso. No entanto, muitos

projetos foram continuados pelo governo seguinte. Kubitschek (1951-1955) levou adiante os investimentos em frigoríficos e fertilizantes, enquanto o setor de cimento cresceu substancialmente. A maior parte dos projetos considerados estratégicos foram implantados ou ampliados entre 1947 e 1962 (DULCI, 1999, p. 85).

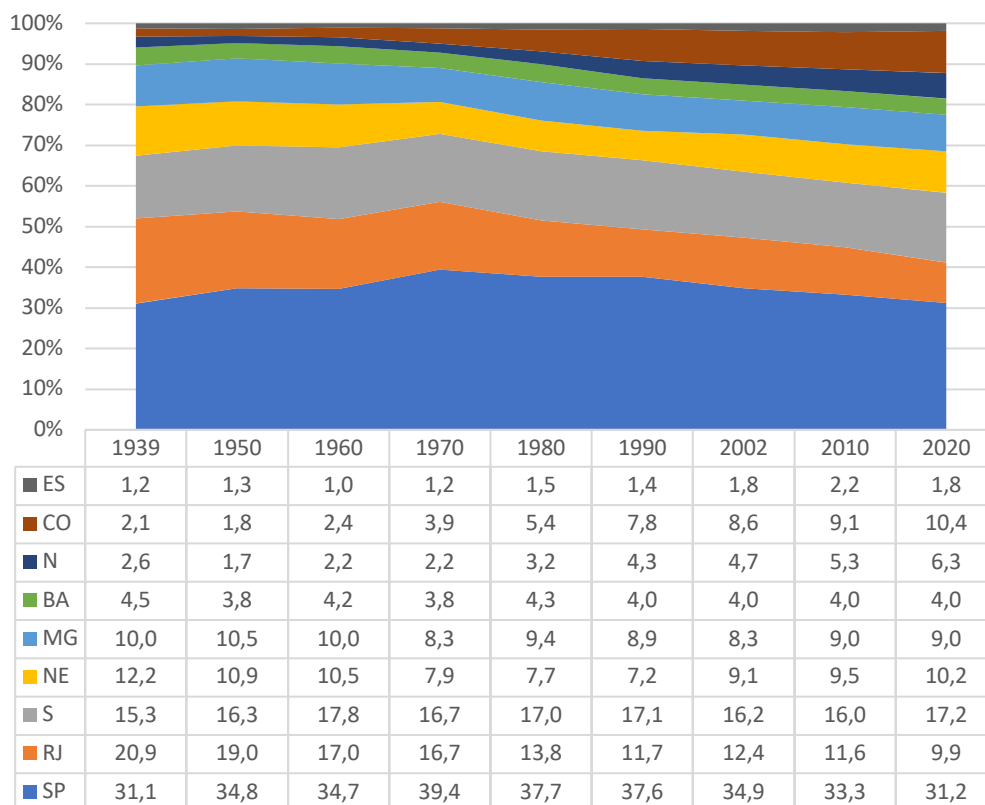
Os dados apontam para ganho de participação do PIB estadual no total do país de 10,0% em 1939 para 10,5% em 1950, enquanto a parcela da população residente retraía de 16,4% para 15% (GRÁFICOS 1 e 2). Os resultados foram positivos, uma vez que o crescimento da economia brasileira havia sido substancial. A produtividade média da economia de Minas Gerais também evoluiu favoravelmente no período 1939-50, com o PIB *per capita* estadual passando de 60,9% para 70,3% da média nacional (GRÁFICO 3).

Com Kubitschek (1951-55), o desenvolvimento passou a ser igualado a industrialização acelerada, considerada a forma de superar o atraso relativo. A industrialização era defendida como a forma de desenvolver um estado populoso, com grande mercado interno e presença de recursos minerais. Era também vista como forma de elevar a produtividade, reduzir o custo de insumos e ampliar a demanda por produtos agrícolas (DULCI, 1999, p. 103).

A ênfase principal foi dada ao binômio energia e transportes, depois replicada na esfera federal. Também renunciando o que faria quando presidente, Kubitschek implantou uma administração paralela para lidar com os setores prioritários (DULCI, 1999, p. 97). O Departamento de Estradas e Rodagens (DER) e a Central Elétrica de Minas Gerais (Cemig), criada em 1952, tornaram-se as agências mais atuantes e efetivas, ao lado da Secretaria das Finanças. No período 1951-1955, foram abertas ou concluídas 16 rodovias que convergiam para a capital, de forma que 3000 km de estradas foram construídos. O Plano de Eletrificação identificou os mercados onde cresceria a demanda por energia.

A década de 1950 marcou-se, principalmente, pelos avanços dos minerais não metálicos e da metalurgia, apesar da participação da última no total nacional não ter crescido, resultado da entrada em operação da CSN. Outros setores que muito cresceram foram a produção de energia e a extração mineral. Não obstante, a participação de Minas Gerais no produto industrial brasileiro se reduziu de 7,1% em 1949 para 6,6% em 1960, resultado da industrialização muito mais rápida realizada em São Paulo. Já a participação da população mineira no total nacional foi reduzida de 15% em 1950 para 14,2% em 1960 e 12,3% em 1970 (GRÁFICO 1). A proporção da renda gerada pela atividade econômica em Minas Gerais no total nacional se manteve relativamente estável (10,5% em 1950 e 10,0%, em 1960 – GRÁFICO 2).

Gráfico 2 - Participação das unidades da federação no Produto Interno Bruto do país – 1939-2020



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

Elaboração própria.

Nota: Para os anos 1939 a 1965, refere-se ao conceito de renda interna; de 1970 a 1980, ao de PIB a custo de fatores; e de 1985 a 2020, ao de PIB a preços de consumidor.

A década de 1950 marcou-se, principalmente, pelos avanços dos minerais não metálicos e da metalurgia, apesar da participação da última no total nacional não ter crescido, resultado da entrada em operação da CSN. Outros setores que muito cresceram foram a produção de energia e a extração mineral. Não obstante, a participação de Minas Gerais no produto industrial brasileiro se reduziu de 7,1% em 1949 para 6,6% em 1960, resultado da industrialização muito mais rápida realizada em São Paulo. Já a participação da população mineira no total nacional foi reduzida de 15% em 1950 para 14,2% em 1960 e 12,3% em 1970 (GRÁFICO 1). A proporção da renda gerada pela atividade econômica em Minas Gerais no total nacional se manteve relativamente estável (10,5% em 1950 e 10,0%, em 1960 – GRÁFICO 2).

A rápida industrialização verificada na década de 1950 levou Minas Gerais a se consolidar como produtor de bens intermediários, com destaque para a metalurgia e a produção de cimento. A dificuldade de São Paulo em avançar em bens intermediários, pela falta de matérias primas, abriu espaço para a economia mineira, com a especialização produtiva se dando dentro da lógica capitalista (DINIZ, 1981). Mas para isso muito contou as políticas

adotadas, como bem exemplificado pelos investimentos em infraestrutura e pela concessão de incentivos. Deve-se também acentuar que a aceleração industrial na década de 1950, com destaque para a atração da indústria automobilística, muito contribuiu para aumentar a demanda pela produção feita em Minas Gerais. O outro lado é que o avanço da indústria paulista reduziu o escopo dos produtos que poderiam ser manufaturados em Minas Gerais.

DOS ANOS 1960 AO ANOS 1990

No início da década de 1960, a construção de Brasília contribuiu para a maior integração do território estadual, uma vez que Minas Gerais se tornou passagem obrigatória para a capital federal. A malha rodoviária foi expressivamente ampliada com o Plano de Metas e a ligação entre Brasília e São Paulo facilitou a integração do Triângulo Mineiro. Ao longo da década de 1960, a conclusão dos projetos das usinas Peixoto (atual Mascarenhas de Moraes), Furnas e Três Marias ampliaram significativamente a capacidade de geração de energia. A partir de então, o avanço da industrialização passou a ser essencial para que a Cemig se viabilizasse como empresa capitalista (DINIZ, 1981, p. 96-97). Além disso, a Mannesmann se instalou na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a Usiminas em Ipatinga e a refinaria Gabriel Passos em Betim, enquanto os municípios dos vales do São Francisco, Jequitinhonha e Mucuri se incorporaram à área da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

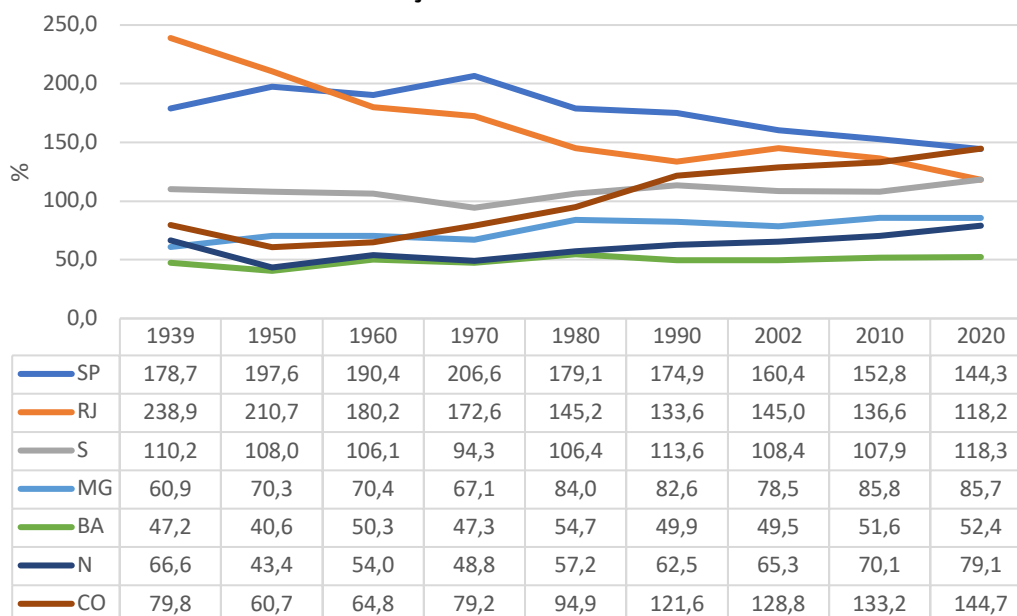
Não obstante, os anos de 1960 foram marcados por crise econômica e reversão cíclica, resultado do crescimento muito intenso e dos desequilíbrios que marcaram o governo Kubitschek. Os investimentos caíram muito e a economia mineira, muito centrada na produção de bens intermediários, sofreu substancialmente. Assim, foi uma década marcada pela perda de participação no PIB nacional de 10% em 1960 para 8,3% em 1970. O PIB *per capita* estadual, que era de 70,4% do nacional em 1960, caiu para 67,1% em 1970 (GRÁFICO 3).

A desaceleração econômica reavivou as preocupações com os obstáculos ao desenvolvimento, o que vai se refletir no Diagnóstico da Economia Mineira, coordenado pela equipe técnica do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)⁵, publicado em 1968 (GODOY *et al.*, 2010). O diagnóstico não somente afirmava a reprodução do subdesenvolvimento na esfera estadual, como registrava a estagnação do processo de *catch-up* local após os avanços obtidos nas décadas anteriores. Foram assim enfatizados, entre outros pontos, a baixa taxa de urbanização, a predominância da atividade agropecuária, a baixa produtividade, o atraso nos serviços de saúde e educação, o estado precário da infraestrutura e a obsolescência tecnológica de algumas indústrias. Além de apontar direções, o diagnóstico

⁵ O BDMG foi criado em 1962.

muito contribuiu para “sensibilizar as autoridades federais” e para fortalecer a tecnocracia frente à classe política estadual (DINIZ, 1981).

Gráfico 3 - Proporção do Produto Interno Bruto per capita das unidades da federação selecionadas em relação à média nacional – 1939-2020



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Elaboração própria.

Nota: Sobre 1939, 1990 e 2002, os dados do PIB desses respectivos anos foram combinados com os dados de população residente referentes a 1940, 1991 e 2000. Nos demais períodos, houve coincidência do ano de referência do PIB com o da população

A desaceleração econômica reavivou as preocupações com os obstáculos ao desenvolvimento, o que vai se refletir no Diagnóstico da Economia Mineira, coordenado pela equipe técnica do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)⁶, publicado em 1968 (GODOY *et al.*, 2010). O diagnóstico não somente afirmava a reprodução do subdesenvolvimento na esfera estadual, como registrava a estagnação do processo de *catch-up* local após os avanços obtidos nas décadas anteriores. Foram assim enfatizados, entre outros pontos, a baixa taxa de urbanização, a predominância da atividade agropecuária, a baixa produtividade, o atraso nos serviços de saúde e educação, o estado precário da infraestrutura e a obsolescência tecnológica de algumas indústrias. Além de apontar direções, o diagnóstico muito contribuiu para “sensibilizar as autoridades federais” e para fortalecer a tecnocracia frente à classe política estadual (DINIZ, 1981).

A criação do BDMG foi muito importante ao montar uma equipe capaz de planejar o desenvolvimento estadual. O departamento de estudos e planejamento elaborou diagnósticos

⁶ O BDMG foi criado em 1962.

setoriais voltados a orientar a ação do banco. Estudos de oportunidade foram realizados visando mobilizar a classe empresarial. Outra direção passava por abordar desafios para o desenvolvimento regional, com a realização de estudos sobre a área mineira da Sudene (DINIZ, 1981, p. 164).

Em 1968, foi criado o Instituto de Desenvolvimento Industrial (Indi), por iniciativa da Cemig e do BDMG e com a consultoria da Arthur Little Company. O Indi viria a ter papel essencial na elaboração de estudos de oportunidade industrial, análises setoriais e estudos de mercado, assim como na coordenação de ações que muito contribuíram para a atração de investimentos. Seriam também criadas a Fundação João Pinheiro (FJP), órgão de estudos e planejamento, e a Companhia de Distritos Industriais (CDI), voltada a preparar a infraestrutura para a atração de investimentos (DINIZ, 1981; GUIMARÃES; VICARI, 2021).

Em 1969, foi aprovada uma lei autorizando a isenção de parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) para empresas que se instalassem ou expandissem as suas operações, o que fortaleceu a capacidade de atração de investimentos. Também importantes foram os incentivos para as áreas norte e nordeste do estado. Em folheto da CDI, defendia-se que Minas Gerais teria trazido a Sudene para perto das áreas mais dinâmicas da economia nacional (DINIZ, 1981, p. 162, 165).

Nos anos 1970, Minas Gerais despontou como localização privilegiada para a atração de investimentos. Entre as vantagens do estado, incluíam-se a presença de recursos naturais, a infraestrutura em energia e transportes, a presença de uma indústria de base, a existência de mão de obra relativamente qualificada, a posição geográfica próxima aos mercados de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Brasília, o aparato institucional recém montado, a presença dos incentivos da Sudene e a capacidade de negociação dos mineiros, fortalecida pelo diagnóstico de 1968. As prioridades do II Plano Nacional de Desenvolvimento, centradas em insumos básicos e bens de capital, também contribuíram.

Muitas empresas foram atraídas pela presença de matérias-primas, dado seu alto peso em relação ao produto. Assim, investimentos foram atraídos ao Triângulo Mineiro como resultado das reservas de fosfato, e outros investimentos vieram em decorrência das reservas de bauxita, zinco e minério de ferro. Por sua vez, siderúrgicas mineiras realizaram investimentos em bens de capital, contando com as políticas de estímulo estatais. Além disso, empresas vieram para a área da Sudene: entre 1970 e 1977, vinte novas indústrias foram instaladas na região de Montes Claros, cinco em Pirapora e cinco em Várzea da Palma. Ao mesmo tempo, o sul do estado atraía empresas que fugiam das deseconomias externas de São Paulo (DINIZ, 1981, p. 185, 190).

Como aponta Montero (2001), US\$ 7 bilhões em novos investimentos foram realizados e mais de 200 mil empregos industriais foram criados na década. Diniz (1981, p. 208) estima que Minas Gerais tenha atraído 25% dos investimentos diretos estrangeiros realizados no período, montante bem maior que sua participação no produto industrial do país. Outra estimativa é que 25% dos projetos aprovados nacionalmente pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) tenham se realizado em Minas Gerais. A indústria mineira cresceu 16,4% no período 1970-77, taxa bem superior aos 6,9% ao ano alcançados na década anterior (DINIZ, 1981, p. 225).

O complexo metalmeccânico foi diversificado com a produção de veículos automotores e seus componentes. A atração da Fiat, apesar de ancorada em imensa renúncia fiscal, teria um impacto substantivo na modificação da estrutura produtiva nas décadas seguintes. Também o núcleo da siderurgia foi ampliado com o início da produção de aço inoxidável na Companhia Aços Especiais de Itabira (Acesita) e a construção da usina de Ouro Branco pela Aço Minas Gerais S.A (Açominas).

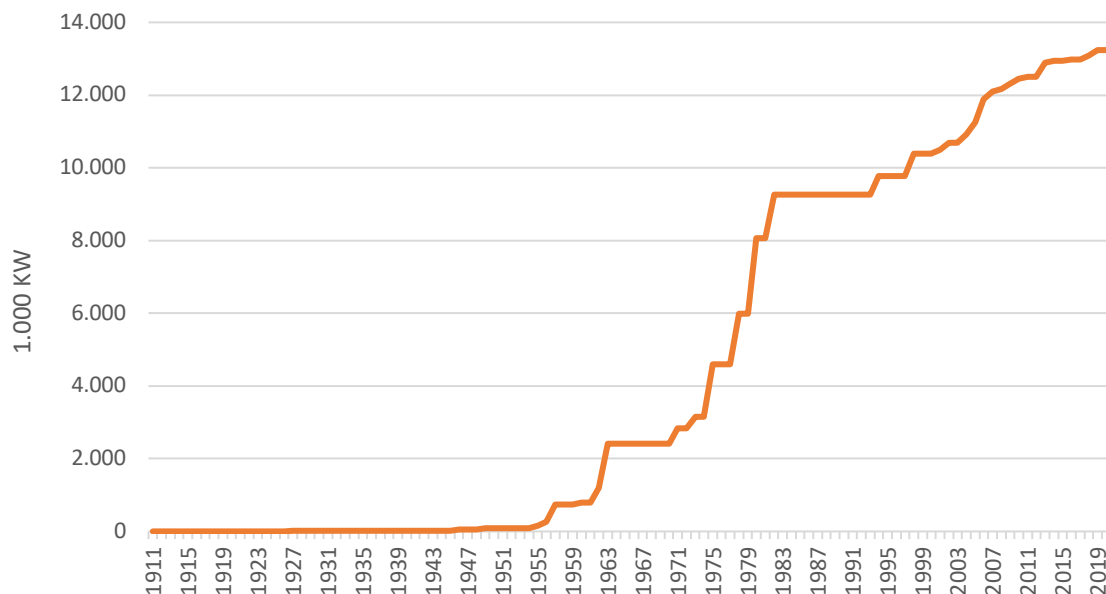
A infraestrutura também avançou. O planejamento coordenado pela Cemig e por Furnas S.A. concretizou a instalação das usinas de Jaguará, em 1971, Porto Colômbia, em 1973, Marimbondo, em 1975 e José Ermínio de Moraes (atual Água Vermelha), em 1978. Houve também avanço na construção das usinas de Itumbiara e Emborcação, inauguradas no início da década seguinte (GRÁFICO 4).

Por sua vez, o aumento da demanda por carvão foi atendido com a forte expansão da produção florestal, particularmente nos vales do Rio Doce, do Jequitinhonha e do Mucuri. Articulado aos incentivos governamentais para a plantação de eucaliptos, foi planejada a produção em larga escala de polpa de papel e celulose com a fundação da Celulose Nipo-Brasileira S.A (Cenibra).

Na agricultura, ganhou impulso a ocupação do cerrado mineiro orientada à produção de grãos, com amplo apoio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e ampliação da infraestrutura de transportes. Para isso, também contribuiu a base acadêmica das universidades de Lavras (Ufla) e Viçosa (UFV), a atuação da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig) e a liderança exercida pelo secretário Alisson Paulinelli (DINIZ, 2018). O Valor Acrescentado Bruto (VAB) agropecuário estadual aumentou a participação no total nacional de 11,9% em 1970 para 16,3% em 1980 (GRÁFICO 5).

Assim, enquanto a parcela da população residente no território de Minas Gerais reduzia de 12,3% em 1970 para 11,2% em 1980, a parcela do PIB expandia de 8,3% para 9,4% e, conseqüentemente, a proporção do PIB *per capita* estadual crescia de 67,1% da média nacional em 1970 para 84,0% em 1980 (GRÁFICOS 1 e 2). A participação estadual no VAB da indústria nacional alcançou 6,9% em 1970 e 8,9% em 1980 (GRÁFICO 5).

Gráfico 4 - Potência outorgada acumulada das usinas elétricas de Minas Gerais – 1911-2020



Fonte: Dados básicos: AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA.
Elaboração própria.

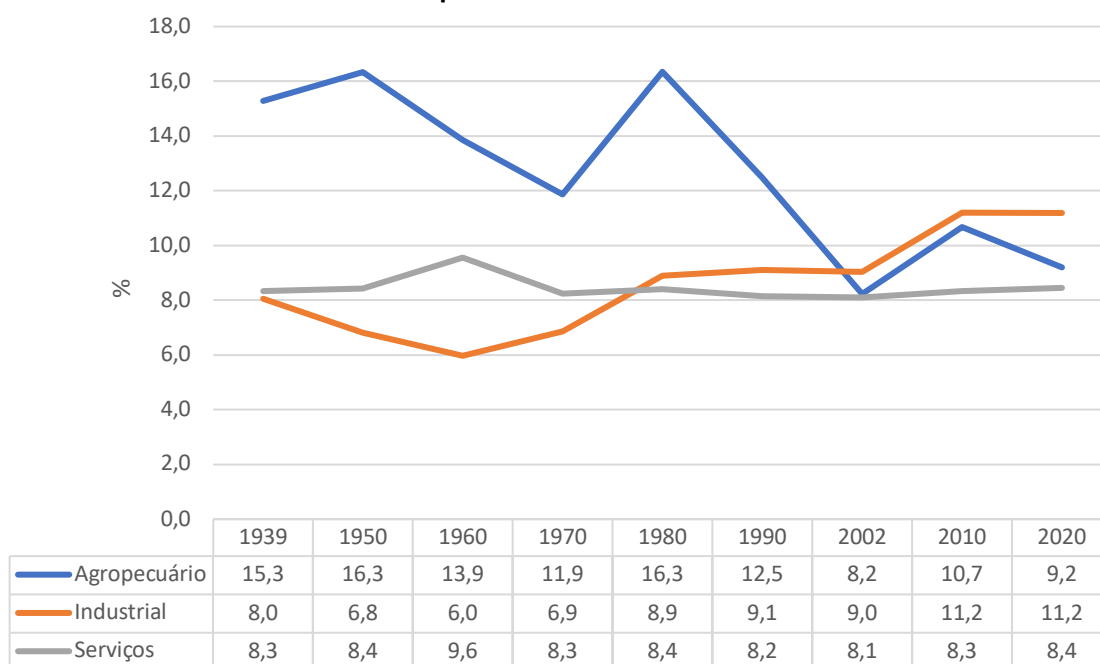
A direção do desenvolvimento econômico nacional, no entanto, mudou substancialmente a partir da década de 1980. A crise do endividamento externo se transmutou num colapso generalizado da capacidade de coordenação estatal do processo de desenvolvimento capitalista no Brasil. As políticas fiscal, monetária e cambial se revelaram incapazes de gerir a restrição externa, agora agravada pela obrigação de transferir vultosos recursos para o exterior. Durante década e meia, o processo inflacionário prosseguiu descontrolado face à deterioração das finanças públicas da União, dos entes subnacionais e de suas empresas estatais.

A economia de Minas Gerais foi severamente afetada pelos desdobramentos dessa crise, que se manifestaram com particular intensidade no setor industrial. Minas Gerais, com uma estrutura muito centrada em insumos básicos e uma indústria de bens de capital em gestação, muito sofreu com a queda do investimento. É importante enfatizar como a economia estadual foi vítima do colapso mais geral do programa de industrialização por substituição de importações. No momento em que a economia mineira ampliava a sua participação nesse modelo, com a constituição de uma indústria de bens de capital, uma crise avassaladora atropelou a economia nacional, causando danos irreversíveis na estratégia de industrialização.

Tal quadro restringiu os graus de liberdade, enquanto ambiciosos projetos de irrigação perderam apoio, prejudicados pela má infraestrutura, e foram preteridos por projetos no Nordeste do país, restando o projeto Jaíba como exceção. Falhou-se também ao não aprofundar o apoio à pequena produção e à agricultura familiar (DINIZ, 2018).

Assim, enquanto a participação de Minas Gerais na população brasileira se reduzia de 11,2% em 1980 para 10,7% em 1991 e 10,5% em 2000, a participação da economia estadual no PIB brasileiro caía de 9,4% em 1980 para 8,9% em 1990 e 8,3% em 2002 (GRÁFICOS 1 e 2). O PIB *per capita* estadual caiu de 84,0% da média do país em 1980 para 82,9% em 1990 e 78,5% em 2002 (GRÁFICO 3). Entretanto, a contribuição de Minas Gerais para o VAB industrial nacional passou de 8,9% em 1980 para 9,1% em 1990 e 9,0% em 2002 (GRÁFICO 5).

Gráfico 5-- Participação do Valor Adicionado Bruto (VAB) setorial de Minas Gerais no total do país – 1939-2020



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Elaboração própria.

Nota: Para os anos 1939 a 1965, refere-se ao conceito de renda interna; de 1970 a 1980, ao de PIB a custo de fatores; e de 1985 a 2020, ao de PIB a preços de consumidor.

Tal quadro restringiu os graus de liberdade, enquanto ambiciosos projetos de irrigação perderam apoio, prejudicados pela má infraestrutura, e foram preteridos por projetos no Nordeste do país, restando o projeto Jaíba como exceção. Falhou-se também ao não aprofundar o apoio à pequena produção e à agricultura familiar (DINIZ, 2018).

Assim, enquanto a participação de Minas Gerais na população brasileira se reduzia de 11,2% em 1980 para 10,7% em 1991 e 10,5% em 2000, a participação da economia estadual no PIB brasileiro caía de 9,4% em 1980 para 8,9% em 1990 e 8,3% em 2002 (GRÁFICOS 1 e 2). O PIB *per capita* estadual caiu de 84,0% da média do país em 1980 para 82,9% em 1990 e 78,5% em 2002 (GRÁFICO 3). Entretanto, a contribuição de Minas Gerais para o VAB industrial nacional passou de 8,9% em 1980 para 9,1% em 1990 e 9,0% em 2002 (GRÁFICO 5).

É possível afirmar, grosso modo, que as unidades da federação que estavam mais avançadas no processo da industrialização no início da década de 1980 foram aquelas que mais perderam participação no PIB, com exceção do Paraná. A contribuição de São Paulo retraiu de 37,7% em 1980 para 34,9% em 2002; a do Rio de Janeiro, de 13,8% para 12,4%; a do Rio Grande do Sul, de 7,9% para 6,6%; a da Bahia, de 4,3% para 4,0% (GRÁFICO 2).

A crise e os desdobramentos da década de 1980 prejudicaram também a capacidade de planejamento econômico. A vitória de um *outsider* nas eleições mineiras de 1986 foi acompanhada pela ênfase mais intensa em políticas clientelistas e pelo enfraquecimento dos órgãos de pesquisa e planejamento. Não obstante, o aparato de fomento e promoção do desenvolvimento mostrou certa resiliência, para a qual muito contribuiu a preservação de laços horizontais entre as agências estatais previamente criadas (GUIMARÃES; VICARI, 2021; MONTERO, 2001).

O melhor exemplo da capacidade de atuação da tecnocracia foi a estratégia de *mineirização* (atração) dos fornecedores da Fiat na década de 1990. O Indi e o BDMG perceberam a confluência entre os interesses da empresa e do governo, dispostos a atrair investimentos e elevar a produtividade. Assim, o Indi atuou como facilitador do investimento, contribuindo para a definição da melhor localização. Como resultado, “o número de fornecedores na proximidade da Fiat cresceu de 26% para 44,3%, conectados por um sistema *Just in Time* que contribuiu para a melhoria na produtividade” (GUIMARÃES; VICARI, 2021, p. 57). Investimentos foram também feitos pela Usiminas para atender a demanda da indústria automobilística (MONTERO, 2001).

Os anos 1990 foram também marcados por mudanças significativas no pacto federativo, que afetaram a capacidade de os governos estaduais promoverem o desenvolvimento. A Constituição Federal de 1988 (CF-88), apesar de uma primeira sinalização descentralizadora, continha também elementos centralizadores, que vieram à tona no governo Fernando Henrique Cardoso, quando foram criadas formas disfarçadas de tributos não compartilhadas com os governos subnacionais. A participação dos governos estaduais na arrecadação permaneceu próxima ao patamar de 1988, mas parte significativa de seu orçamento tornou-se reservada para a educação e a saúde, reduzindo a capacidade de gastar em infraestrutura e outras áreas.

A obtenção do ajuste fiscal pelo governo Cardoso requeria também o enquadramento dos governos estaduais, cujas finanças haviam se agravado em decorrência da estabilização inflacionária. O governo federal, em troca da renegociação das dívidas estaduais, exigiu a privatização de bancos e empresas estaduais e a manutenção da disciplina fiscal. Entretanto, o ajuste, embora essencial para a consolidação da estabilização monetária, foi alcançado às custas

de taxas de juros muito altas, que resultaram em grande ampliação das dívidas dos governos estaduais⁷ e redução da capacidade de investimento.

Assim, ao final da década de 1990, a estabilização dos preços conquistada havia consolidado um novo padrão de financiamento para a acumulação de capital no Brasil, no qual a restrição orçamentária imposta sobre os governos, particularmente rígida no caso das esferas subnacionais, implicou um papel muito mais limitado para sua atuação. Além disso, a privatização das empresas estatais e a abertura comercial também contribuíram para reconfigurar a inserção brasileira no capitalismo global.

O final dessa década é caracterizada em Minas Gerais por graves dificuldades fiscais, alimentadas principalmente pelos gastos com pessoal, pelo desequilíbrio previdenciário e pelos pagamentos de juros da dívida. Por sua vez, o planejamento econômico era impossibilitado pelas dificuldades enfrentadas pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, que não dispunha de instrumentos para a coordenação da ação do setor público. O orçamento superestimava as receitas e mostrava pouca capacidade de guiar a alocação de recursos. Fazia-se, portanto, necessário reformular o aparato público, renovar o quadro técnico e definir uma nova estratégia para a promoção do desenvolvimento (GUIMARÃES; VICARI, 2021).

A ECONOMIA DE MINAS GERAIS NO SÉCULO XXI

Em 2002, foi elaborado um abrangente diagnóstico da economia mineira, apontando novos rumos para o desenvolvimento (BDMG, 2002). Um tema, em particular, recebeu grande atenção: as novas formas de gestão para a administração pública. Passava-se a valorizar um estilo menos rígido de gestão, mais sensível às demandas dos cidadãos, aberto à inovação e orientado para resultados (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010). Uma realização importante do governo que se iniciou em 2003 foi a criação da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), “que passou a controlar o orçamento e os instrumentos de gestão relativos a recursos humanos, governança eletrônica e logística, assumindo efetiva capacidade de coordenação das ações” (GUIMARÃES; VICARI, 2021).

Um projeto de planejamento estratégico foi implantado, a partir de uma análise do ambiente externo e de uma visão de futuro. A modernização do setor público configurava-se como condicionante essencial. Procurou-se definir uma carteira de projetos para a alocação prioritária dos recursos, acompanhada por um plano de gestão dos respectivos projetos prioritários. Os projetos prioritários foram então transformados em 30 projetos estruturadores,

⁷ A dívida refinanciada dos governos estaduais passou de R\$ 100,4 bilhões em 1998 para R\$ 336,8 bilhões em 2006 (MONTEIRO NETO, 2014).

aqueles considerados capazes de produzir efeitos multiplicadores em termos tanto econômicos quanto sociais, e que ganharam, portanto, prioridade em termos orçamentários. Coube à Junta de Programação Orçamentária e Financeira acompanhar receitas e despesas e fazer os ajustes necessários para viabilizar os projetos estruturadores (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010; GUIMARÃES; VICARI, 2021).

As direções gerais foram transformadas em metas para os quatro anos de governo, tendo sido também implantada uma meta para o monitoramento dos projetos. A adoção de acordos de resultados permitiu definir contratos entre atores da administração pública, enquanto organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), mais flexíveis, foram estimuladas. Avanços foram feitos na governança eletrônica. Em síntese, todas essas medidas resultaram no fortalecimento da capacidade de operação do setor público (GUIMARÃES; VICARI, 2021).

Resultados, no entanto, muito inferiores foram alcançados em termos de equacionamento da questão fiscal. As questões mais espinhosas não foram enfrentadas e a melhoria financeira se deveu principalmente à recuperação da economia e ao aumento das receitas. A solução de questões essenciais foi empurrada para o futuro (OLIVEIRA, 2010). Os avanços foram também bem mais modestos em termos da definição de novos rumos e prioridades para o desenvolvimento econômico.

Entre 2003 e 2011, alguns objetivos econômicos foram reiteradamente enfatizados pelos respectivos governos. Destacou-se a necessidade de diversificar a agregar valor à pauta produtiva, modernizar o agronegócio, melhorar a infraestrutura, integrar o modal de transportes, fortalecer a logística, promover um ambiente favorável ao empreendedorismo, fortalecer o estímulo à tecnologia e à inovação e reduzir as desigualdades regionais. Na maior parte dessas direções, o avanço foi moderado e, em algumas, muito incipiente.

Essas direções balizaram ações da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sede) no período 2003-2014. Inicialmente, priorizou-se estímulo a arranjos produtivos locais, parcerias público-privadas (PPPs) e captação de recursos internacionais. Ganhou força um projeto de promoção do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), visando transformá-lo em aerópole e aeroporto-indústria (GUIMARÃES et al., 2014).

Cinco setores da nova economia foram eleitos como prioritários: aeroespacial e defesa, biotecnologia, microeletrônica, tecnologia da informação e energias renováveis. (COSTA *et al.*, 2014). O setor aeroespacial se desenvolveria a partir do potencial do AITN, beneficiando-se também dos cursos universitários na área de engenharia aeronáutica. A proposta da biotecnologia se ancorava na presença de um polo de produção no entorno da RMBH e na excelência das universidades. A microeletrônica se fortaleceria a partir do polo existente no sul

do estado, tendendo a ser impulsionado pela atração de uma fábrica de semicondutores. A tecnologia da informação se desenvolveria a partir de um polo presente na zona sul de Belo Horizonte e, finalmente, o setor de energias renováveis se desenvolveria a partir das novas tendências para o setor energético, motivadas pelos desafios ambientais. Grande atenção seria dada à energia solar e eólica e ao gás natural, cabendo à CEMIG um papel central (COSTA et al., 2014). Em síntese, avanços pontuais foram alcançados nesses setores, mas estiveram longe de colocá-los como propulsores de nova fase do desenvolvimento estadual.

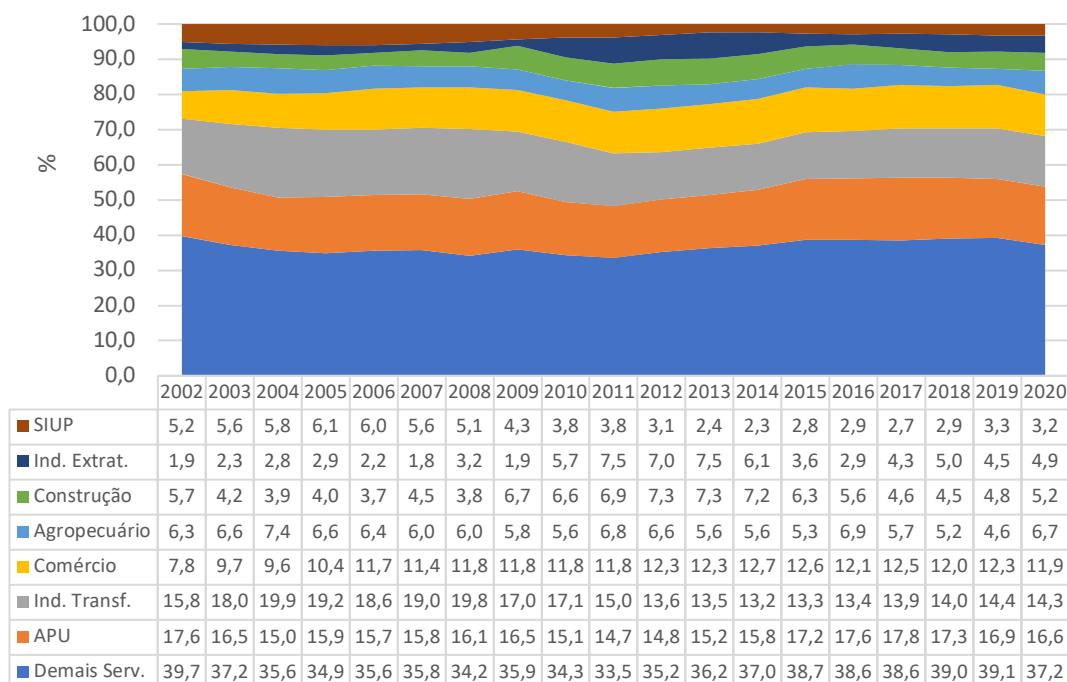
A Lei de Inovação, adotada em 2005 na esfera federal, foi um marco ao favorecer a aproximação entre os pesquisadores e as empresas. Foi complementada, em Minas Gerais, pela Lei Mineira de Inovação, que também avançou na direção de compartilhar estruturas e fortalecer a interação entre institutos de ciência e tecnologia e as empresas. Núcleos de Inovação Tecnológica foram fortalecidos em sua missão de favorecer a transformação de novas tecnologias em produtos (SOUZA et al., 2021).

As políticas estaduais também avançaram na direção do fomento à pesquisa e à inovação e no estímulo às *startups* e ao empreendedorismo inovador. Plataformas digitais foram criadas procurando estimular a aproximação de atores relevantes para o processo de inovação. O potencial do novo arcabouço e das políticas de estímulo à inovação são muito bem ilustrados pelo CTNano, um *spin-off* de origem acadêmica do nicho de nano materiais que alcançou resultados significativos na utilização do conhecimento produzido na universidade para gerar investimento, emprego e renda (SOUZA et al., 2021).

Esses avanços são alvissareiros e oferecem lições para o fortalecimento das políticas na área de ciência e tecnologia. Minas Gerais conta com grande número de universidades de ponta, com institutos técnicos federais e com outras instituições de ensino e pesquisa de excelência. Esse potencial precisa ser complementado por ações capazes de transformar o conhecimento científico em oportunidades produtivas, forma de Minas Gerais melhor utilizar os seus ativos e deixar de ser exportadora de mão de obra qualificada.

Não obstante, no plano dos resultados macroeconômicos, a economia mineira continuava muito dependente de bens intermediários e commodities ao final da década de 2010, marcada por baixas diversificação e integração interindustrial. A indústria de transformação, que chegou a responder por 19,9% do VAB, criado na economia de Minas Gerais em 2004, regrediu para 13,2% em 2014 e alcançou 14,3% em 2020. A participação do comércio, por sua vez, evoluiu de 7,8% em 2002 para 11,8% no triênio 2009-2011 e para 12,7% em 2014 (GRÁFICO 6).

Gráfico 6 - Participação das atividades no Valor Adicionado Bruto (VAB) em Minas Gerais – 2002-2020



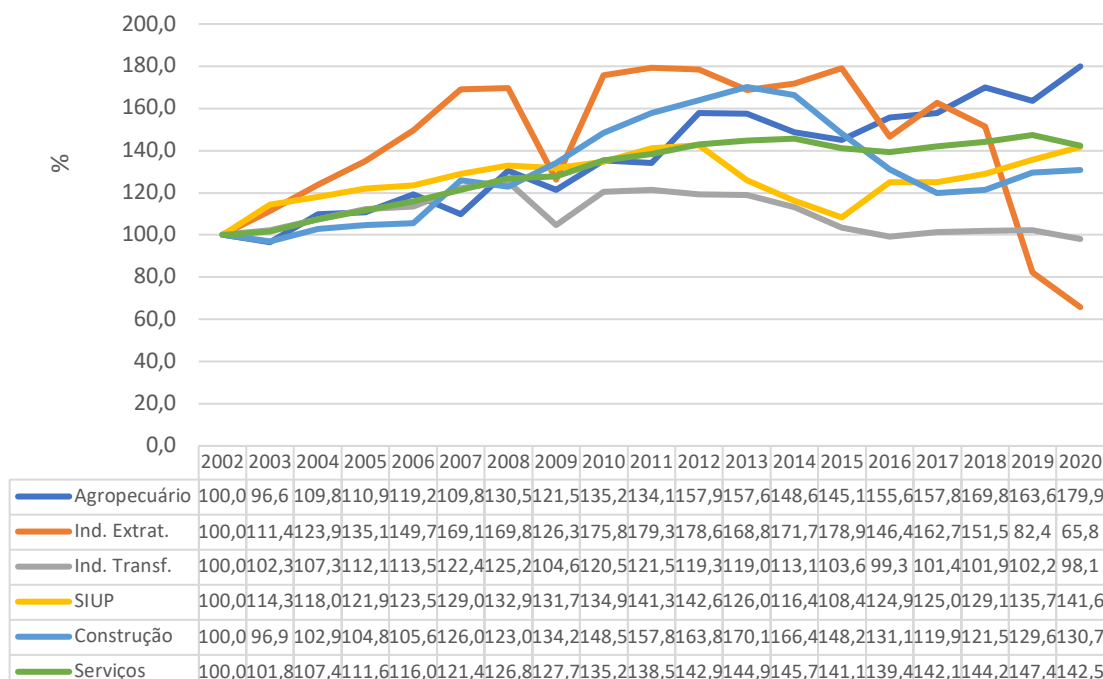
Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022.

O desempenho ao longo das duas primeiras décadas do século XXI foi assim marcado por regressão produtiva, reprimarização da produção e especialização das exportações em produtos minerais e agrícolas (LEAL FILHO *et al.*, 2021). Em particular, a crise institucional, política e econômica, no biênio 2015-2016, afetou muito negativamente os setores mais complexos e elaborados, criando riscos de desativação dos elos mais complexos da cadeia metalmeccânica estadual.

Com os dados apresentados no Gráfico 7, é possível constatar que a indústria de transformação mineira vinha, ao início do século XXI, se recuperando da estagnação verificada no período 1980-2002, tendo acumulado em 2008 crescimento real de mais de 25% em relação a 2002. Apesar da crise de 2009, o setor conseguiu, até 2013, preservar um patamar de produção 20% acima do registrado em 2002. O grande golpe veio com a acumulação de capacidade ociosa no biênio 2015-2016, de forma que em 2020 o volume de VAB da atividade ainda estava abaixo do observado em 2002.

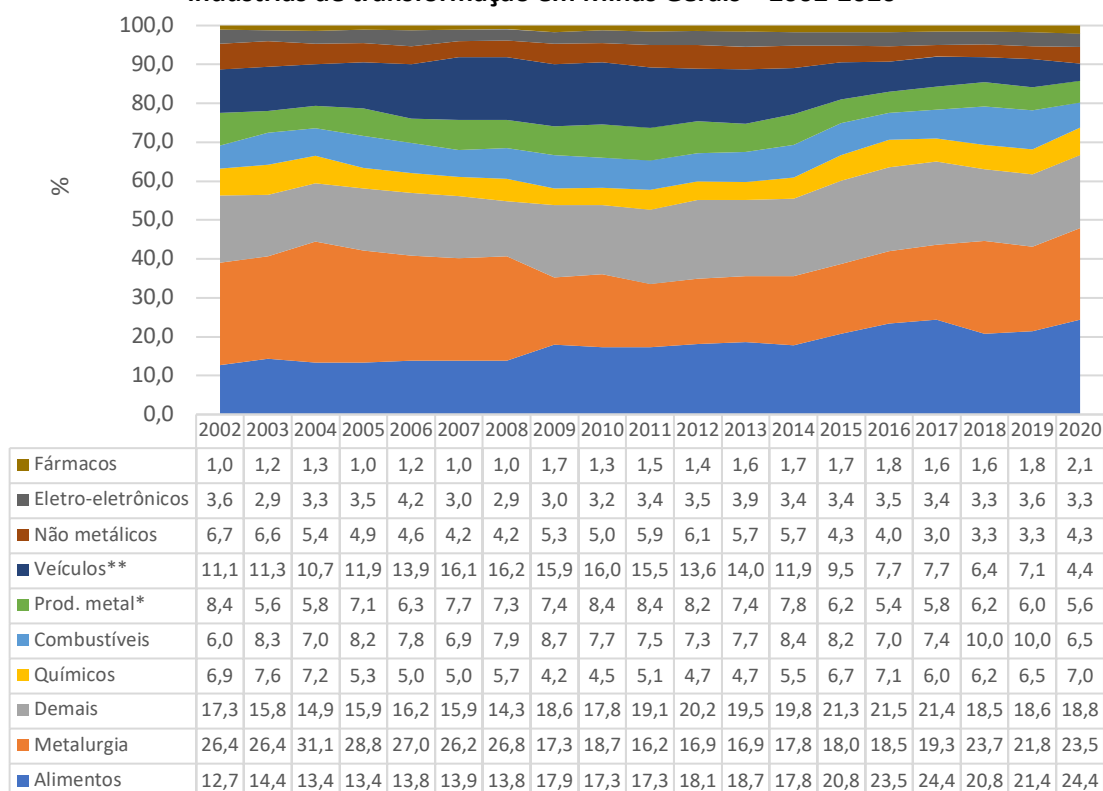
Combinando os dados dos Gráficos 6 e 7, é possível concluir que a perda de participação das indústrias de transformação resultou, primordialmente, da estagnação na produção física do setor. A queda da produção física das indústrias extrativas foi também substancial, mas os resultados desse setor foram favorecidos pela evolução dos preços relativos.

Gráfico 7: Índice de volume do Valor Adicionado Bruto (VAB) das atividades econômicas em Minas Gerais – 2002-2020



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022.

Gráfico 8 - Participação das atividades no valor de transformação industrial (VTI) das indústrias de transformação em Minas Gerais – 2002-2020



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Elaboração própria.

O resultado negativo observado no conjunto da indústria de transformação foi acompanhado por mudanças significativas dentro do próprio setor. A fabricação de veículos automotores e demais equipamentos de transporte, por exemplo, que havia chegado a responder por 16,2% do valor da transformação industrial do segmento em 2008, reduziu a participação para 7,1% em 2019 e apenas 4,4% em 2020. Por sua vez, a fabricação de produtos alimentícios cresceu a participação de 12,7%, em 2008, para mais de 20%, a partir de 2015, disputando com as atividades da metalurgia a posição de maior peso na estrutura industrial (GRÁFICO 8).

Como consequência, a economia mineira foi marcada por redução no grau de complexidade econômica, o que se afigura como resultado negativo, uma vez que o avanço em bens mais complexos e o consequente fortalecimento de capacidades industriais tenderiam a abrir oportunidades de diversificação produtiva e a ampliar as taxas de crescimento econômico (FREITAS et al., 2021). Além disso, apesar da quantidade e da excelência das instituições de ensino e pesquisa, Minas Gerais tem sido a já algumas décadas exportadora de mão de obra qualificada. E apesar de mais de um século de políticas visando a diversificação econômica, Minas Gerais continua presa a uma estrutura produtiva muito pouco diversificada.⁸

DIREÇÕES PRIORITÁRIAS PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ESTADUAL

A década de 2010 foi marcada, como destacado, por regressão produtiva e reprimarização da produção, com o enfraquecimento de elos do complexo metal mecânico e o mal desempenho de setores industriais mais elaborados. Fortaleceu-se assim uma pauta produtiva já marcada pela alta participação de bens intermediários e de *commodities*, com baixa diversificação produtiva e baixa integração interindustrial (LEAL FILHO et al., 2021).

A isso, somam-se problemas conhecidos e recorrentes. Os desafios fiscais do governo estadual permanecem substanciais e estão muito longe de resolvidos. Incluem-se também os problemas de logística e infraestrutura, o atraso educacional e o ainda muito alto custo de se fazer negócios, obstáculos compartilhados nacionalmente. Além disso, são grandes as desigualdades regionais. Apesar do avanço de algumas microrregiões, como aquela em torno de Montes Claros, as desigualdades continuam substanciais. Apesar de ser considerada prioridade há décadas, muito pouco foi feito e alcançado. Assim, muitas regiões já perderam parte significativa da população economicamente ativa, principalmente aquela mais qualificada, e

⁸ A participação da administração pública no total do VAB estadual, pouco se alterou durante as primeiras duas décadas do século XX em Minas Gerais, mas a contribuição das utilidades públicas relacionadas com a geração e a distribuição de eletricidade, gás e água foi expressivamente reduzida, de 5-6% na primeira década para 2-3% na segunda (GRÁFICO 6).

tendem a se despovoar a partir de 2030. Esse cenário, se não for modificado, produzirá regiões economicamente estagnadas, a drenar grande quantidade de recursos públicos (MARQUES; FERREIRA, 2021).

Minas Gerais conta com alguns setores com fortes efeitos de encadeamento produtivo, tanto a montante quanto a jusante. Esses setores incluem: agricultura; pecuária; transporte e armazenamento; produção de ferro-gusa/ferroligas; siderurgia/ tubos de aço sem costura; construção civil; energia elétrica; e refino de petróleo. Por sua vez (), os setores em que Minas Gerais tem especialização e vantagens comparativas quando comparada a outros estados incluem: pecuária; indústria de alimentos; produção de calçados; metalurgia de não ferrosos; fabricação de metal (exceto máquinas e equipamentos); manutenção de máquinas e equipamentos e setores de transporte e armazenamento (BARBOSA *et al.*, 2022).

Importante também enfatizar os avanços alcançados nas últimas décadas. Houve, como destacado, avanço no marco de inovação e nas políticas estaduais de inovação (SOUZA *et al.*, 2021). Aqui se junta a quantidade e qualidade das instituições de pesquisa e ensino, que abrem oportunidades para a inovação e para a atração de empresas dependentes de mão de obra qualificada.

Avanços também ocorreram no setor de energias alternativas, principalmente o fotovoltaico. Houve atração de investimentos no setor de distribuição e logística, com destaque para o comércio eletrônico, que teria se beneficiado de ações voltadas à isenção de impostos e à simplificação tributária (FJP, 2021). Outro resultado positivo foi o avanço de alguns setores de alta intensidade tecnológica, incluindo farmoquímicos/farmacêuticos, informática/produtos eletrônicos e ópticos e o desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação, que passaram a apresentar vantagens comparativas em relação a outros estados (SOUZA *et al.*, 2022).

À luz desses avanços, e de outros fatores, alguns de natureza estrutural e internacional, é possível detectar oportunidades. Uma delas relaciona-se às cadeias do carro elétrico e dos minerais estratégicos presentes em Minas Gerais. A presença de lítio abre a possibilidade de processar o produto e de avançar na produção de baterias elétricas para o setor automotivo e para outros setores (BIANCHETTI, 2023). As novas fontes de energia abrem possibilidades, até porque é uma questão geopolítica e estratégica para muitos países. Outra oportunidade vem das fontes renováveis de energia, estimuladas dentro do esforço de reduzir os danos e riscos ambientais.

Uma direção decisiva para se pensar em linhas de ação passa por entender os instrumentos disponíveis para o governo estadual. A situação mudou muito em relação às décadas de 1950 a 1970, quando o governo estadual contava com maior capacidade de

investimento e dispunha de mais bancos e empresas públicas, contando também, a partir do final dos anos 1960, com um aparato de fomento inovador e maior capacidade de renúncia fiscal.

Hoje, a situação é muito diferente. As dificuldades fiscais reduzem a capacidade de investimento, enquanto a capacidade de financiamento reduziu-se substancialmente, visto que o estado conta apenas com o BDMG e esse deixou de operar os fundos estaduais de desenvolvimento a partir da década de 2000 (GUIMARÃES *et al.*, 2014). As concessões tributárias continuam a ser muito usadas e relevantes, mas todos os estados fazem políticas similares e há indícios de que a guerra fiscal tende a se enfraquecer, inclusive como resultado de mudanças que podem ser introduzidas pela reforma tributária.

Assim, algo essencial é destacar os instrumentos de que o governo estadual dispõe para promover as suas políticas. Uma função bastante importante continua a ser a de facilitação e atração de investimentos, nos moldes do que é praticado pela Invest Minas, nova denominação do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (Indi). A sua função consiste em detectar oportunidades, oferecer terrenos e estímulos fiscais, facilitar o trâmite burocrático e auxiliar na localização do investimento. Cabe, nesse esforço, ações de prospecção ativa no intuito de se antecipar, detectar oportunidades e atrair investidores interessados nos fatores locais presentes em Minas Gerais.

Empresas públicas, como a Cemig e a Copasa, continuam relevantes por oferecerem serviços e requisitos essenciais para a instalação dos investimentos. A Cemig continua a ter um papel muito importante, tendo a oferta de energia sido recentemente considerada uma variável essencial para o avanço de certos setores. (FJP, 2021).

A presença de equipamentos públicos e de instituições de ensino e pesquisa podem também desempenhar relevante papel de atração e viabilização de oportunidades de investimento. Um bom exemplo é o AITN, objeto de um projeto ambicioso para atrair empresas e fortalecer atividades mais dependentes do transporte aéreo (FJP, 2021). As instituições de ensino e pesquisa, como destacado, são amplamente estratégicas, tanto para treinar mão de obra em setores-alvo quanto para se engajar no esforço de transformar conhecimento em oportunidades produtivas.

O papel do governo estadual continua central nas funções relacionadas à agropecuária, incluindo vigilância sanitária, concessão de certificados de comercialização, assistência técnica, extensão rural e compras públicas. Há também o papel de estimular e organizar as feiras e promover outras formas de comercialização.

O ponto a se destacar é que cabe ao governo estadual, principalmente, o papel de coordenador. Primeiro, porque possui um orçamento e tem também capacidade de

interlocução com o governo federal para a realização de investimentos. Segundo, porque tem capacidade de ajustar aspectos da legislação, o que é muito importante em um país com custos de transação excessivamente elevados. Nesse sentido, a agilização de alguns procedimentos e a oferta de certos serviços podem ser muito importantes para viabilizar e impulsionar atividades econômicas. Terceiro, porque há importantes instituições estaduais e/ou localizadas no estado que podem prover serviços muito relevantes para a atividade produtiva. Quarto, porque o governo pode se aproximar dos atores relevantes, incluindo empresários, financiadores e instituições de ensino e pesquisa, no intuito de coordenar ações que possam favorecer a diversificação das atividades econômicas.

A partir dos instrumentos, indica-se a seguir algumas linhas estratégicas. Em primeiro lugar, há, como mencionado, as oportunidades abertas pelas novas fontes de energia, em que se destaca a cadeia produtiva do lítio, com potencial a atrair investimentos voltados a processar o produto, produzir baterias elétricas e estimular elos da cadeia automotiva e de outros setores. A indústria automobilística irá se modificar substancialmente, abrindo oportunidades para a produção de autopeças e componentes. Há, também, como enfatizado, espaço para a produção a partir de outras fontes de energia, incluindo biocombustíveis, energia fotovoltaica e energia a partir do hidrogênio.

Essas questões e possibilidades precisam ser cuidadosamente estudadas e conhecidas pela burocracia de Minas Gerais, a fim de conhecer o valor das reservas, entender as oportunidades presentes na cadeia produtiva e usar os ativos da melhor forma para a promoção do desenvolvimento estadual, evitando que oportunidades sejam perdidas em benefício de empresas e de governos internacionais.

Outra direção essencial é detectar ações em setores em que o estado (e as respectivas regiões) tem vantagens comparativas ou potencial para avançar. Isso exige um sistemático e permanente processo de estudos e acompanhamento dos setores produtivos. Para isso, é importante combinar o conhecimento que se tem das cadeias produtivas com os estudos que apontam para setores com vantagens comparativas e impacto na economia mineira. Além dos trabalhos da matriz insumo-produto e da Tabela de Recursos e Usos (FJP, 2022), incorporam-se os trabalhos feitos a partir da análise do *product space*. Em trabalho baseado em estudo da estrutura produtiva de Minas Gerais, Freitas *et al.* (2021) destacaram os setores a seguir como aqueles cujos requisitos estão de acordo com as competências já presentes em Minas Gerais: “máquinas e aparelhos, material elétrico, e suas partes”; “metais comuns e suas obras”; “instrumentos e aparelhos de controle, precisão ou médico-cirúrgicos e suas partes e acessórios”; e “produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas”.

Abre-se também uma agenda para a promoção do desenvolvimento a partir das vocações produtivas regionais. Cabe à política de desenvolvimento detectar vocações produtivas e oportunidades, aproximar atores relevantes, coordenar ações necessárias e estimular direções voltadas a agregar valor. Toda região tem sua base econômica e vocação produtiva, estando o cerne da ação centrado em detectar oportunidades para agregar valor, o que pode ser feito por meio do acesso ao conhecimento, da introdução de tecnologias e da solidificação da marca. Pode-se, por exemplo, direcionar a produção agrícola para nichos específicos, privilegiando consumidores com dietas diferenciadas. Outro exemplo é o emprego da nanotecnologia e da biotecnologia como forma de agregar valor (GUIMARÃES; VICARI, 2021).

As regiões desenvolvem, historicamente, trajetórias produtivas e especializam-se em determinados bens. Esse é um princípio básico do desenvolvimento local e regional, com potencial para guiar políticas de desenvolvimento. Uma vez detectados os potenciais, estudos de mercado e de viabilidade econômica podem ser elaborados com a intenção de pensar as medidas necessárias.⁹ O desafio é institucionalizar esse processo de consulta e de coordenação das ações, acompanhado por atividades de acompanhamento e monitoramento a fim de avaliar o rumo e a adequação das políticas (GUIMARÃES; VICARI, 2021).

Outra direção promissora abre-se a partir de melhorias no ambiente de negócios, em que avanços na redução do custo de se fazer negócios são muito bem-vindos. Nesse sentido, um objetivo central do atual governo vem sendo produzir um ambiente mais favorável ao investidor. O desafio, em termos de políticas públicas, passa por entender as melhores formas de se avançar nessa direção, verificando que medidas podem ser adotadas pelos governos subnacionais. Trata-se de verificar o espaço que há para implementar uma legislação de liberdade econômica nos municípios, a ser complementada por ações mais gerais voltadas a simplificação de trâmites regulatórios, agilização na concessão de alvarás e simplificação tributária.

Enfim, outra linha de ação prioritária deve ser a redução das desigualdades regionais, urgente em face do risco de despovoamento e atraso econômico. Nenhum governo concordaria em renunciar a parte de seu território, mas em termos econômicos é o que, de fato, vem ocorrendo e tem o risco de se agravar. Deve-se destacar que é uma agenda difícil, uma vez que desenvolver regiões pobres e estagnadas é um obstáculo substancial em qualquer parte do mundo. Exige um programa de longo prazo que combine vários eixos, incluindo avanços substanciais em infraestrutura e educação, estímulo a atividades geradoras de emprego e renda,

⁹ Os requisitos para o sucesso de um negócio são: acesso a insumos; acesso a terrenos; finanças; habilidades empresariais; habilidades dos trabalhadores; e acesso ao mercado. Assim, bons estudos têm o potencial de apontar oportunidades para o fortalecimento produtivo, algo que vem recorrentemente sendo feito na China.

fortalecimento de vocações produtivas e construção de capacidade de gestão local, uma vez que é nos pequenos municípios e nas regiões mais pobres onde a capacidade estatal é mais baixa e necessária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo trabalhou o papel historicamente desempenhado pelo governo estadual na promoção do desenvolvimento em Minas Gerais. Tal papel foi essencial, motivado por uma preocupação da tecnoburocracia mineira que se origina no início do século XX. As ações de promoção do desenvolvimento foram essenciais para que a industrialização avançasse e para que Minas Gerais fortalecesse substancialmente a sua estrutura produtiva nas décadas de 1950 a 1970. Infelizmente, o modelo de desenvolvimento brasileiro entrou em crise nos anos 1980, com a derrocada se dando quando Minas Gerais estava mais preparada para se beneficiar da dinâmica do capitalismo nacional.

A situação mudou muito nas décadas seguintes, o que se refletiu em menores instrumentos e graus de liberdade para a atuação dos governos estaduais. O presente artigo ajuda a entender esse processo, que deve ser visto junto com as mudanças na economia internacional e com as tendências e movimentos recentes verificados pela economia estadual. O entendimento do processo tem um duplo objetivo: entender as tendências e carências da economia e perguntar o que pode ser feito pelo governo estadual para enfrentar os desafios.

Fortalecer essa reflexão é a principal contribuição deste artigo. É importante especificar o que o governo estadual pode fazer e quais ações tendem a ser as mais profícuas, produtivas e urgentes. Não há solução mágica para questões tão complexas. É preciso que cada governo tenha claro que não irá encontrar a solução em um ou dois mandatos. Há um conjunto de eixos e ações necessárias para o enfrentamento de gargalos estruturais, em um processo que precisa ser construído e implementado cuidadosamente.

A FJP vem, há muito tempo, desenvolvendo estudos voltados à economia estadual, ampliando o conhecimento dos principais setores e seus impactos na economia, das diferenças entre as regiões do estado, dos principais gargalos ao desenvolvimento e de possíveis formas de equacioná-los. Ao mesmo tempo, a instituição desenvolve importante papel ao formar gestores que, com o conhecimento desse quadro, tendem a contribuir para enfrentar os substanciais desafios.

O aprimoramento das políticas para a promoção do desenvolvimento requer um processo sistemático de estudos e debates, que, coordenado pela FJP, conte com a participação dos principais órgãos que compõem o aparato de promoção ao desenvolvimento, incluindo a Sede, o Invest Minas, o BDMG, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

(Fapemig) e outros. Apenas dessa forma é possível fortalecer o conhecimento do que o estado pode fazer e como, provendo as bases para uma construção institucional que possa contribuir, em um horizonte de algumas décadas, para a melhoria substancial das condições econômicas e sociais em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Minas Gerais do século XXI**. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.

BARBOSA, Lucio Otávio Seixas; SOUZA, Carla Cristina Aguilar; SALES, Maria Aparecida S.; TOLEDO, Vicente Alves. Setores impulsionadores da economia de Minas Gerais de 1996 a 2016: uma análise insumo-produto. *In*: SEMINÁRIO DE DIAMANTINA, 19., 2022, Diamantina. **Anais [...]**. Diamantina: Cedeplar, 2022.

BIANCHETTI, Mara. Vale do Jequitinhonha ingressa na rota do lítio. **Diário do Comércio**, Belo Horizonte, 25 mar. 2023. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/economia/vale-do-jequitinhonha-ingressa-na-rota-do-litio/>. Acesso em: 25 maio 2023.

COSTA, Victor *et al.* Os desafios e potenciais da nova economia em Minas Gerais. *In*: GUIMARÃES, Alexandre. **Ideias em desenvolvimento**: políticas para a promoção do avanço econômico em Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Imprensa Oficial, 2014.

DINIZ, Clélio Campolina. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1981.

DINIZ, Clélio Campolina. Minas Gerais e a economia nacional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 23, p. 205-221, 2018.

DULCI, Otavio. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

FREITAS, Elton; SILVIERA, Fabrício; CIMINI, Fernanda; ROMERO, João. Complexidade econômica e especialização inteligente: uma proposta de política de diversificação para o desenvolvimento de Minas Gerais. *In*: GUIMARÃES, Alexandre (org). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Curitiba: Appris, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atualização do Master Plan**: sumário executivo. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano de desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha**: estratégias e ações. Belo Horizonte: FJP, 2017. v. 1. Disponível em: http://sii.fjp.mg.gov.br/03_Volume1.pdf. Acesso em: 25 maio 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Tabela de Recursos e Usos e Matriz de Insumo-Produto de Minas Gerais - 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2022. (Série Estatística & Informações, n. 49).

GODOY, Marcelo Magalhães; Daniel Henrique Diniz BARBOSA; Lidiany Silva BARBOSA. “Da arte de conhecer doenças: o Diagnóstico da Economia Mineira de 1968 e o planejamento do desenvolvimento de Minas Gerais”, *Nova Economia*, vol. 20, n. 2, agosto de 2010, pp. 343-388.

GUIMARÃES, Alexandre; GOMIDE, Viviane; GONÇALVES, Pascoal; SÁ, Miller Gazola; BARBOSA, Davyson e BENTO, Letícia. Aparato de Fomento e promoção do desenvolvimento em Minas Gerais. *In*: GUIMARÃES, Alexandre. **Ideias em Desenvolvimento**: políticas para a promoção do avanço econômico em Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014. p. 523-571.

Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3587>. Acesso em: 25 maio 2023.

GUIMARÃES, Alexandre; VICARI, Lauro. O governo estadual e a promoção do desenvolvimento econômico em Minas Gerais. *In*: GUIMARÃES, Alexandre (org). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Curitiba: Appris, 2021.

LEAL FILHO, Raimundo; ALMEIDA, Thiago; BARBOSA, Lucio. Crise econômica e regressão produtiva: a economia de Minas Gerais no período 2010-2019. *In*: GUIMARÃES, Alexandre (org). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Curitiba: Appris, 2021.

LEAL FILHO, Raimundo; ALMEIDA, Thiago; SOUZA, Carla Cristina Aguilar. A (mutante) distribuição das atividades econômicas entre as regiões de Minas Gerais. *In*: SEMINÁRIO DE DIAMANTINA, 19., 2022, Diamantina. **Anais [...]**. Diamantina: Cedeplar, 2022.

MARQUES, Denise; FERREIRA, Frederico. O fenômeno do despovoamento em Minas Gerais e sua relação com o envelhecimento populacional e com a vulnerabilidade social. *In*: GUIMARÃES, Alexandre (org). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Curitiba: Appris, 2021. MONTEIRO NETO, Aristides (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (texto para discussão, 1894).

MONTERO, Alfred P. Making and remaking “good government” in Brazil: subnational industrial policy in Minas Gerais. **Latin American politics and society**, Cambridge, v. 43, n. 2, p. 49-80, 2001.

MUNIZ, Reynaldo; SILVEIRA, Mauro e BECHELAINE, Cinthia. O caminho em direção à gestão por resultados em Minas Gerais: uma análise dos planos mineiros de desenvolvimento integrado. *In*: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder S. Alves. **Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. As finanças do governo do estado de Minas Gerais: choque de gestão, situação e perspectivas. *In*: OLIVEIRA, Fabrício; SIQUEIRA, Wilson (org.). **As muitas Minas: ensaios sobre a economia mineira**. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia, 2010. p. 193-226.

PORTO, Claudio Américo; SILVEIRA, José Paulo. O planejamento e a gestão estratégica e sua função em Minas Gerais. *In*: GUIMARÃES, Tadeu; PORDEUS, Iran; CAMPOS, Eder. **Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SOUZA, Carla Cristina Aguilar; BARBOSA, Lucio Otavio Seixas; SALES, Maria Aparecida S.; TOLEDO, Vicente Alves. Componentes da mudança estrutural em Minas Gerais entre 2008, 2013 e 2016: uma análise insumo-produto. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS URBANOS, 20., 2022, Salvador. **Anais [...]**. 2022. Disponível em: https://brsa.org.br/wp-content/uploads/wpcf7-submissions/7477/Componentes-da-mudan%C3%A7a-estrutural-na-economia-de-Minas-Gerais_1.pdf. Acesso em: 25 maio 2023.

SOUZA, Gustavo; COSTA, Daniel; LAMOUNIER, Ingrid; PESSOA, Rafael. As políticas de CT&I em Minas Gerais e o Sistema Regional de Inovação. *In*: GUIMARÃES, Alexandre (org). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Curitiba: Appris, 2021.