

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INDUSTRIALIZAÇÃO NA
PERIFERIA NACIONAL**

OS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS DE
MINAS GERAIS (1930 – 1980)

Marina Lemos da Costa Val

Belo Horizonte

2014
Marina Lemos da Costa Val

Desenvolvimento regional e industrialização na periferia nacional
Os projetos de desenvolvimento regional e as políticas industriais de Minas
Gerais (1930 – 1980)

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da FACE/UFMG, no segundo semestre de 2014, como requisito para a obtenção do grau.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Magalhães Godoy

Assinatura do orientador:

Marcelo Magalhães Godoy

2014

Marina Lemos da Costa Val

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INDUSTRIALIZAÇÃO NA
PERIFERIA NACIONAL**

OS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS DE
MINAS GERAIS (1930 – 1980)

Monografia apresentada à Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em ____ / ____ / ____, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

CONCEITO:

Prof.
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof.
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Marcelo Magalhães Godoy (Orientador)
Universidade Federal de Minas Gerais

RESUMO

Lista de gráficos e tabelas

Lista de siglas

SUMÁRIO

1. POLÍTICAS INDUSTRIAIS E SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO

1.1. O processo de desenvolvimento brasileiro

Para introduzir o tema das políticas industriais (no Brasil, em geral, e mais especificamente, em Minas Gerais) considera-se que é importante realizar um esforço de contextualização, apresentando como se deu o processo de industrialização brasileiro. Para tanto, será utilizada como base a perspectiva conceitual de Celso Furtado, cujas análises trazem uma visão do desenvolvimento industrial como elemento fundamental para o desenvolvimento econômico e social.

O discurso de Furtado traz uma grande influência dos debates econômicos surgidos no pós-guerra, quando pela primeira vez começou-se a abordar as economias subdesenvolvidas – como as da América Latina – sob um enfoque conceitual diferente. A consideração das particularidades de países da periferia na análise do desenvolvimento econômico levou a uma nova concepção no discurso econômico, com “mutações conceituais [que] devem muito aos discursos contestatórios de instituições como a Cepal” (MALLORQUIN, 2005, p. 27).

O estudo singular de economias consideradas atrasadas, nas décadas anteriores ao período do pós-guerra, não era tido como um esforço relevante, uma vez que vigorava o pressuposto de que tais economias cresceriam economicamente num processo similar ao dos países desenvolvidos. Essa visão era um reflexo da concepção teórica do desenvolvimento econômico como uma série linear de etapas de crescimento a serem superadas. Segundo Mallorquin (2005), a economia convencional da época tinha uma concepção de História teleológica e unilinear, considerando que a estrutura e o processo de evolução dos países desenvolvidos refletiam o que seria o futuro das economias “atrasadas”.

Foi também nesse período do pós-guerra que Furtado passou a ocupar um cargo na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), onde elaborou intensamente trabalhos que incorporavam o discurso sobre o desenvolvimento brasileiro. Sobre esse momento, o autor diz:

Vejam, então, que foi no Brasil que se realizou o primeiro grande debate moderno sobre o desenvolvimento, suscitado pelas reflexões da Cepal. A teses nasceram em Santiago do Chile, mas proliferaram aqui. E elas são importantes, tanto que durante um quarto de século dominaram o pensamento econômico latino-americano. E vou mais longe: em todo o mundo o problema do desenvolvimento é discutido a partir das idéias surgidas aqui na América Latina (FURTADO, 1983a, apud MALLORQUIN, 2005, p. 33).

Foi num contexto histórico brasileiro propício à defesa do progresso por meio da industrialização no qual se construiu “um aparato institucional relativamente eficiente para promover políticas de desenvolvimento” (MALLORQUIN, 2005, p.34). Esses fatores beneficiaram a teorização de Celso Furtado sobre o desenvolvimento econômico, cuja interpretação do processo histórico de industrialização no Brasil será aqui utilizada. O autor adota uma divisão desse processo de industrialização em três fases distintas, as quais serão discutidas a seguir.

1.1.1. Industrialização induzida pelas exportações do setor primário

Essa fase inicial de industrialização se iniciou, como salientado pelo próprio Furtado (1986), quando houve uma expansão da procura global. Entretanto, o processo de industrialização não surge necessariamente como uma causa direta do aumento das exportações primárias: outros fatores têm de atuar conjuntamente, possibilitando a origem do desenvolvimento industrial¹.

Primeiramente, o fluxo de renda gerado pelo aumento das exportações deve permanecer no país, de modo a induzir uma demanda por bens manufaturados, o que só seria possível se o fluxo de renda atingisse uma parte considerável da população. Caso contrário, se a renda fosse incorporada apenas por uma parcela pequena da população, a demanda que se

¹ Suzigan (1986) aponta que Furtado falha em sua análise ao subestimar, de certa forma, o desenvolvimento industrial ocorrido no Brasil previamente à década de 1930. Para Suzigan (1986), a análise de Furtado do crescimento industrial liderado pelo setor exportador, apesar de correta, desconsidera “a produção de insumos e bens de capital leves para os setores agrícola-exportador e de transportes e para o processamento de produtos de exportação” (SUZIGAN, 1986, pp. 27-28).

originaria seria voltada para produtos de qualidade maior, os quais seriam importados. Além de obter um aumento na renda que beneficie consideravelmente a sociedade, a magnitude do processo de industrialização que se inicia dependeria ainda de outros fatores, como a disponibilidade de recursos naturais, a facilidade de produção de matérias-primas agrícolas, o grau de urbanização e a dimensão da população do país (Furtado, 1986).

Ademais, a atividade exportadora deve gerar um crescimento significativo na produtividade média da economia, para haver a possibilidade de ocorrer uma industrialização induzida pelas exportações primárias. Ainda assim, outros fatores condicionam esse processo, como explica Suzigan (2001):

Se (...) a nova atividade exportadora engendra mudanças significativas na função de produção e induz à assimilação de progresso técnico, absorve grande quantidade de mão-de-obra com elevação do salário médio em proporção ao aumento da produtividade (o que implica mudança na distribuição de renda), retém no país boa parte do incremento da renda, requer a construção de ampla rede de infra-estrutura de uso geral, tem grandes dimensões e afeta o resto da economia, então é bastante provável a ocorrência de uma primeira fase de industrialização induzida pela exportação primária (SUZIGAN, 2001, p. 5).

No Brasil, a primeira fase de industrialização iniciou-se antes da Primeira Guerra Mundial e durou até período da Grande Depressão, sendo liderada principalmente pelo setor exportador de café. De acordo com Suzigan (1986), a origem do desenvolvimento industrial brasileiro se deu com uma forte interdependência entre o crescimento do comércio exterior e o desenvolvimento de atividades econômicas no país. Isso porque o crescimento da produção industrial iniciou-se com o suprimento de mercados que antes se voltavam para as importações, mercados estes que surgiram com o aumento da renda proveniente da expansão das exportações primárias. Assim, o “crescimento da produção industrial tornou-se dependente do crescimento do mercado interno, o qual, por sua vez, dependia da expansão do setor exportador” (SUZIGAN, 1986, p. 26). Em última instância, todo o desenvolvimento industrial estava condicionado ao desempenho agrícola-exportador, mesmo quando se considera que o crescimento industrial chegou, de certo modo, a contribuir para o aumento da renda interna.

Esse estado de dependência só poderia ser superado se o setor industrial passasse por um processo de diversificação estrutural, com a criação de indústrias de bens intermediários e de capital. Contudo, tal processo só seria possível se houvesse “medidas adequadas de proteção e incentivo por parte do governo, mas essas medidas não foram adotadas.” (SUZIGAN, 1986, p.26).

O declínio desta primeira fase de industrialização veio com a crise do setor cafeeiro e com a crise de 1929, caracterizando o grande ponto de inflexão do desenvolvimento industrial brasileiro. Fato é que o crescimento da indústria em conjunto com o setor agrícola, na conformação em que ocorria, não possibilitava que as atividades econômicas internas se tornassem autônomas. Segundo Furtado (1986), a própria natureza do processo de industrialização induzido pelas exportações já evidenciava seu esgotamento antes mesmo de havê-lo.

Além da grande dependência do comércio exterior e da ausência de iniciativa para promover uma diversificação estrutural na indústria, a facilidade de financiamento externo que os investimentos industriais e de infra-estrutura possuíam gerava também uma dependência, uma vez que os fornecedores estrangeiros condicionavam a atividade industrial apenas ao “processamento de matérias-primas locais com equipamentos importados ou ao acabamento de bens de consumo semi-elaborados” (FURTADO, 2000 apud SUZIGAN, 2001). Isso impunha uma dificuldade em assimilar tecnologia, o que teria consequências negativas sobre o processo de industrialização. A crise esgotou de vez o setor exportador, mudando o rumo que a industrialização havia tomado: antes, a indústria seguia conforme se expandiam as exportações; a partir desse momento, a industrialização sofreria influência das mudanças estruturais provocadas pelo declínio do setor exportador.

1.1.2. A industrialização por substituição de importações

Suzigan (1986) argumenta que a mudança de papel que o setor exportador assumiu após a crise foi de grande importância para essa segunda fase de industrialização no Brasil, uma vez que, apesar de ter perdido relevância na determinação do crescimento da renda, tornou-se um elemento essencial para a criação de condições de importação dos bens de capital necessários para o investimento na indústria de transformação. A renda, por sua vez, passou a ser impulsionada pelos investimentos nas atividades econômicas diretamente ligadas ao mercado interno. Deve-se ainda salientar que:

O fato de que tais investimentos puderam aumentar na década de 1930, quando a capacidade importar declinou, é explicado pela redução do coeficiente de importações em geral, é também pelas mudanças na composição das importações como resultado da industrialização substitutiva de importações, com uma redução na participação de importações menos essenciais e um aumento na participação das

importações de bens intermediários e bens de capital destinadas aos setores ligados ao mercado interno (SUZIGAN, 1986, p. 27).

Furtado (1986) explica que as quedas cíclicas na renda gerada pelas exportações deveriam reduzir a demanda global e os investimentos industriais. Contudo, a expansão relativa do setor industrial leva a um grau de diversificação da estrutura produtiva que modifica a forma como se propagam as depressões originárias do setor exportador primário. Assim, a baixa renda gerada por esse setor leva imediatamente a uma queda na renda global e a uma contração das receitas governamentais (esta última ocorre principalmente porque a base de arrecadação de impostos nos países subdesenvolvidos é o comércio exterior). Além disso, a queda na capacidade de importar tende a ser maior que a redução no valor das exportações, devido à existência de itens rígidos no passivo do balanço de pagamentos e à deterioração dos termos de troca. Assim:

É corrente que haja, em conseqüência da insuficiência da capacidade de importar, desvalorização cambial com o aumento relativo dos preços dos bens importados. Se a isto acrescentarmos que o governo procurará financiar parte de seus gastos com expansão monetária, é fácil compreender que se criarão fortes pressões dentro da economia, particularmente naqueles países em que, em razão da inelasticidade da oferta dos produtos de exportação, surge a necessidade de acumular estoques, com financiamento interno (FURTADO, 1986, p. 178).

Pode-se dizer então que a crise, ao reduzir de modo repentino a demanda global, gera tensões estruturais que desencadeiam fatores inflacionários (desvalorização cambial, déficit governamental, acumulação de estoques de produtos de exportação, etc.). Tais fatores,

se, por um lado, expandem a renda monetária, por outro, elevam os preços relativos dos produtos industriais importados, favorecendo a posição competitiva da produção industrial interna. Essa maior rentabilidade do setor industrial é tanto mais significativa quanto ocorre quando o setor exportador se encontra em depressão (FURTADO, 1986, p. 178).

Desencadeia-se, desse modo, a segunda fase de industrialização, a qual não se apoia previamente na expansão da demanda global, e sim nas pressões criadas pela contração na procura que, por meio da redistribuição de renda, aumentam a eficiência dos investimentos industriais. A indústria passa então a liderar o processo de desenvolvimento do país, crescendo e se diversificando para atender a demanda afetada pela queda das importações. Além disso, a reprodução do processo se baseia nas tensões estruturais que advêm da pressão provocada pelo crescimento dos investimentos industriais sobre a capacidade de importar contraída.

Furtado (1986) afirma que é possível haver o processo de substituição de importações sempre as importações crescem menos do que corresponderia à elasticidade-renda da

demanda por bens importados, com a demanda adicional suprida pela produção local. Com isso, a substituição de importações pode ocorrer mesmo com um coeficiente de importações estável ou, até mesmo, elevado. A capacidade de importar pode se encontrar estagnada, mas ainda assim haveria crescimento econômico, uma vez que a procura externa não é mais o principal fator determinante do nível de renda nessa fase do processo de industrialização (Furtado, 2009).

As condições que permitem que haja essa segunda fase de industrialização são, primeiramente, a passagem pela primeira fase de industrialização (induzida pelo comércio exterior) e, secundamente, que esse desenvolvimento industrial inicial tenha sido relevante para o produto nacional, sendo por volta de dez por cento – valores de referência apontados por Furtado (1986).

A fase de industrialização por substituição de importações também é descrita por Furtado (2009) como uma etapa intermediária no processo de desenvolvimento. Ela se caracteriza pelas transformações substanciais na composição das importações e, concomitantemente, por um aumento da dependência em relação ao processo de ampliação da capacidade produtiva com respeito ao comércio exterior.

No Brasil, o principal determinante no nível de procura (e, portanto, do desenvolvimento econômico) foram as inversões no mercado interno. Durante essa segunda fase de industrialização, os períodos em que houve maiores índices de crescimento foram aqueles nos quais a capacidade de importar se elevou. Dessa forma, durante o processo de substituição de importações “o desenvolvimento [...] caracterizou-se por modificações substanciais na estrutura da economia” (FURTADO, 2009, p. 327).

Para Furtado (1970), a vigência do processo de industrialização por substituição de importações no Brasil foi um processo característico dos anos trinta e do período das Grandes Guerras, quando a capacidade de importar do país levou a um uso intensivo da indústria que surgiu no período anterior. O autor afirma ainda que a intensificação da industrialização brasileira durante o período de depressão do setor externo (assim como ocorreu em países como Argentina, Chile e México) constitui um indicativo de que, com o auxílio de políticas governamentais adequadas, tal processo poderia ter se iniciado anteriormente:

Em outras palavras: a superação da primeira fase da industrialização exigia medidas econômicas visando a modificar a estrutura do núcleo industrial; não tendo sido tomadas os setores industriais foram levados a uma situação de relativa depressão. A crise, ao criar condições para a utilização intensiva da capacidade existente e ao ampliar a demanda de produtos intermediários e equipamentos, tornou evidente que

o processo de industrialização somente seguiria à criação de indústrias de base. A ação estatal, conduzindo à criação de indústrias de base, abriria uma terceira fase no processo de industrialização latino-americano (FURTADO, 1970, p.144).

Nesse contexto do fortalecimento industrial brasileiro, contudo, Caio Prado Júnior (1994) considera que as Grandes Guerras são conjunturas excepcionais, representando fatores adventícios, que levaram ao estímulo de indústrias fictícias,

simples atividade de ‘ajuntamento de peças e partes’, que dependiam de fontes externas de abastecimento para todas as necessidades, desde a maquinaria até a matéria-prima ou materiais semiprocessados que empregavam. Tinha perspectivas de sucesso qualquer atividade que fosse capaz de substituir, embora mal e com artigos inferiores, uma importação tornada por qualquer motivo impossível; ou mesmo que unicamente eliminasse algum custo pago em moeda estrangeira. (PRADO JÚNIOR, 1994, p. 299).

Em consequência, a indústria brasileira cresceu de maneira desordenada e mal estruturada, com setores industriais sem integração. Quando o crescimento do parque industrial ocorre de maneira responsiva a restrições pontuais à importação de determinado gênero ou circunstâncias fortuitas, o parque industrial não se desenvolve de maneira harmônica, com setores se desenvolvendo em função de outros, levando a economia a continuar dependente de importações. Assim, as indústrias de “expressão e significação econômicas secundárias terão por isso precedência sobre outras fundamentais” (PRADO JÚNIOR, 1994, p. 299). Esse processo acarreta debilidades que se prolongam ao longo do tempo em indústrias como a metalúrgica, a mecânica e a química.

1.1.3. O esgotamento do processo de substituição de importações e a industrialização por ação estatal

O processo de substituição de importações no Brasil, para Furtado (1986), apresentava sinais de esgotamento já na década de 1950², uma vez que, conforme o coeficiente de importações se mantinha estável, a elasticidade-renda do crescimento da produção industrial decaía. Assim, a produção industrial, de acordo com o autor, se estabilizava em torno de um terço da produção nacional. Aumentos nos retornos dos investimentos industriais por meio da elevação dos preços relativos de importados se tornam ínfimos ou inexistentes quando a redução relativa das importações alcança certo nível.

² De fato, Lessa (1982) afirma, ao se referir ao Plano de Metas, que este “coincide com a finalização do longo processo de diversificação industrial atravessado pela economia brasileira no contexto do modelo de desenvolvimento por substituição de importações” (LESSA, 1982, p. 85).

As importações poderão estar reduzidas a um pequeno número de itens de difícil produção interna. Tratando-se de bens de capital, incentivar sua produção mediante elevação dos preços dos similares importados terá como consequência diminuir a eficácia dos investimentos no conjunto da economia. Ter-se-á, então esgotado o processo de substituição de importações, e a industrialização somente poderá prosseguir se a estrutura da economia, e do setor industrial em particular, houver alcançado certo grau de diversificação. Para que o setor industrial possa desempenhar, por si mesmo, o papel de elemento propulsor do desenvolvimento, deverá ele estar estruturado de tal forma que a utilização de sua capacidade produtiva tenha como contrapartida necessária a realização de um nível adequado de investimentos no conjunto da economia (FURTADO, 1986, p.179).

Para Furtado (1970), o governo brasileiro tinha consciência que o processo de substituição de importações possuía limites, e que seria assim necessário que houvesse uma ação estatal para evoluir na diversificação estrutural. Sobre isso, o autor afirma que:

No período de pós-guerra, o processo de industrialização nos três países referidos [Argentina, Brasil e México] dependeu muito mais da ação estatal visando a concentrar investimentos em setores básicos, da recuperação ocasional do setor exportador e da introdução de capitais e tecnologia estrangeiros, que propriamente da substituição de importações. Contudo, continuou-se a falar em substituição de importações pelo fato de que a produção industrial, orientando-se estritamente para satisfazer a demanda interna, abasteceu mercados antes supridos mediante importações [...]. A rigor, os novos mercados foram principalmente criados pela ampliação da demanda global que trouxe consigo a industrialização (FURTADO, 1970, pp. 143-4).

Entretanto, uma redução no coeficiente de importações é limitada por características particulares de países subdesenvolvidos, como a disponibilidade de recursos naturais, as dimensões do mercado interno e a dependência de tecnologia estrangeira. Mesmo que o coeficiente se estabilize, isso implicaria apenas que as importações estariam crescendo na mesma magnitude que o produto interno, o que, de acordo com Furtado (1986), não é um quadro facilmente sustentável, dado que a composição de exportações é baseada em produtos primários.

Os termos de troca devem ser estáveis para que as importações cresçam na mesma intensidade que as exportações, e estas devem crescer mais do que os componentes mais sensíveis do balanço de pagamentos (como o “custo da tecnologia e lucros enviados ao exterior por empresas controladas por capital estrangeiro” (FURTADO, 1986, p. 180). Isso implica que a diferenciação estrutural provocada pela substituição de importações é “causa necessária mas não suficiente para alcançar um desenvolvimento estável” (*idem*, p. 180), o que remete ao importante ponto de que as economias subdesenvolvidas não podem ser analisadas desconsiderando-se o contexto de sua inserção no sistema econômico internacional.

Furtado (1986) explica essa inserção partindo da natureza das relações centro-periferia, e como a industrialização após a fase de substituição de importações teve um papel determinante na estrutura produtiva dos países subdesenvolvidos, estrutura esta que era imposta pelos países centrais. Para o autor, a diversificação da procura e o aumento da produtividade são elementos propulsores do desenvolvimento, assim, países que se especializaram de acordo com suas vantagens comparativas passaram a importar novos bens de consumo. Neles, o que se entendia por desenvolvimento econômico poderia ser também interpretado como a importação de padrões de consumo. Esse fato gera descontinuidades na demanda, que foram repassadas à estrutura produtiva pela industrialização por substituição de importações. Essa industrialização pode ser considerada, no sistema econômico internacional, como uma descentralização geográfica das atividades manufatureiras. Isso implica que a industrialização na periferia não se desenvolveu na direção de uma autonomia para criar produtos, e sim no deslocamento da produção de bens criados nos centros econômicos.

Além disso, nos países desenvolvidos, a difusão de processos produtivos (que aumentam a produtividade) eleva o nível de vida da população (com aumento da taxa de salários ou diminuição dos preços relativos dos bens de consumo). Contudo, nos países subdesenvolvidos, este processo atinge apenas uma pequena parte da população, enquanto o resto é afetado apenas conforme se dá a sua entrada no mercado de produtos manufaturados. Assim:

O peso do excedente estrutural de mão-de-obra faz que a penetração de técnicas sofisticadas nas atividades ligadas ao conjunto da população acarrete um crescimento mais que proporcional da renda dos grupos ricos, cujos gastos devem, em conseqüência, aumentar mais que proporcionalmente para que prossiga o processo de difusão de novas técnicas. Cabe, portanto, concluir que a introdução de novos padrões de consumo entre os grupos ricos constitui o verdadeiro fator primário (ao lado da ação do Estado) do crescimento das economias subdesenvolvidas na fase pós-substituição de importações (FURTADO, 1986, p. 185).

Nesse cenário de dependência, dadas as relações centro-periferia, o Estado deve agir centralizando a coordenação das decisões econômicas, com objetivos e prioridades explícitos, tanto no âmbito nacional quanto no social, “com vistas a descentralizar a riqueza e a renda e a condicionar a transplantação do progresso tecnológico” (FURTADO, 1986, p. 186). Para modificar os vínculos de dependência, é possível enumerar diferentes formas que assumiram as ações estatais:

a) apropriação pelo Estado de parte substancial dos lucros das empresas internacionais e/ou estatização das filiais, no caso de produção primária para os

mercados internacionais; b) subordinação de grandes empresas a objetivos precisos de política econômica e efetiva integração na economia nacional dos frutos das inovações tecnológicas; c) previsão e controle das conseqüências sociais da penetração do progresso tecnológico e seleção de técnicas em função de objetivos sociais explícitos; d) controle da comercialização internacional de produtos primários de exportação, o que exige estreita cooperação entre países produtores (FURTADO, 1986, p. 187).

Essas ações exigem um profundo entendimento da dimensão política na qual se insere o subdesenvolvimento, dentro sistema centro-periferia. Pode-se dizer, então, que “as idéias de Furtado constituem um verdadeiro pleito em favor de políticas de desenvolvimento industrial” (SUZIGAN, 2001, p. 15).

No Brasil, o projeto de desenvolvimento nacional era guiado por essa visão industrializante de progresso, prevendo uma elevação da economia à fase industrial já alcançada por outros países mais avançados. Contudo, Dulci (1999) aponta para o fato de que esse processo de industrialização tardia dentro do país tende a reproduzir internamente o mesmo modelo de centro-periferia que se verifica mundialmente. Aquela região que contiver os fatores de mercado mais propícios para a concentração dos investimentos industriais se favorecerá em detrimento das demais regiões, gerando, conforme teorizado por Friedmann³ (1977), uma estrutura de economia dual, a qual desencadeia uma série de efeitos negativos: limitação dos mercados; alto grau de concentração da atividade econômica; não-utilização de recursos que permitiriam a expansão; fuga de capitais em direção à região capitalizada; deterioração dos termos de troca na região não-capitalizada; queda no bem-estar econômico geral e agitações políticas motivadas pela desigualdade.

Esses efeitos significam dificuldades não apenas de cunho econômico como também de cunho político no cenário nacional. Assim, a industrialização não-homogênea se traduz em um desenvolvimento desigual, trazendo à tona a importância das autoridades regionais e da estrutura de poder segmentada dentro do território nacional, a qual permite que a influência de fatores políticos modifiquem a distribuição espacial do capital, alterando o panorama gerado pelo surto inicial de industrialização (Dulci, 1999).

Se um país desigualmente desenvolvido constitui um sistema de regiões em competição por oportunidades e meios de crescimento, tem-se, então, que tal

³ Os estudos de Friedmann têm por influência as contribuições de autores como Raúl Prebisch que, já em sua obra *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas* – também conhecida como *Manifesto Latino-Americano* –, de 1949, trabalhava as dificuldades apresentadas à industrialização de países subdesenvolvidos, considerando-se os limites da dinâmica econômica de centro-periferia. Outra influência importante, todavia de cunho mais ortodoxo, é o modelo de desenvolvimento em países com excedente de trabalho e importadores de capital, de W. Arthur Lewis, presente no artigo *O desenvolvimento econômico em países com oferta ilimitada de mão de obra*, de 1954.

competição abrange recursos tanto econômicos quanto políticos. Em princípio, como dito, contam decisivamente as razões de mercado. Mas a estas podem se sobrepor razões político-estratégicas capazes de contrabalançar as desvantagens de uma dada área, abrindo-lhe novas perspectivas de desenvolvimento (DULCI, 1999, p. 19).

Nesse sentido, a atuação do Estado no processo de industrialização não deve ser analisada apenas no espectro nacional, uma vez que a liberdade de se estabelecer políticas regionais altera a dinâmica econômica nacional, pois esta última muito se influencia pela interação entre suas diversas regiões. Além disso, a condição periférica torna latente a intervenção do Estado no processo de desenvolvimento regional, pois as condições econômicas favoráveis e as vantagens comparativas que fazem com que a industrialização parta apenas de uma determinada área só podem ser revertidas pela ação política.

Esse modelo de desenvolvimento desigual não é dicotômico. Dulci (1999) afirma ser possível a existência de regiões que se encontram em estágios intermediários de desenvolvimento, quando compara com a região-polo e a região mais atrasada de uma nação. Tal constatação prevê, então, que as medidas tomadas pelo poder regional são diferentes entre as várias regiões, sendo condicionadas às particularidades da realidade de cada localidade. Com essas considerações em pauta, traz-se à tona a forma como as autoridades atuam para impulsionar o desenvolvimento regional em busca de conter as desigualdades provocadas pela entrada da economia nacional na fase industrial. Tomando como referência a experiência brasileira, a guinada do desenvolvimento de uma área em desvantagem pode ser econômica e/ou politicamente impulsionada, partindo do âmbito interno (governo estadual) ou do âmbito externo (governo federal) (Dulci, 1999).

Minas Gerais é um exemplo de estado o qual teve seu desenvolvimento propelado por impulsos internos de ordem política. Somando-se a esse fator o peso atribuído à industrialização como via de superação do atraso econômico mineiro – relativo a São Paulo – evidencia-se a relevância que assumem as políticas industriais na análise do processo de superação da condição de periferia nacional. O mérito assumido pela industrialização no processo de desenvolvimento econômico tornou ambas essas questões indissociáveis. Logo, a pretensão de um governo em agir para afastar o subdesenvolvimento implica necessariamente a implementação de políticas industriais, que se configuram como a via de atuação do Estado para estimular e conduzir o crescimento do setor industrial.

1.2. O conceito de *política industrial* adotado

O termo *política industrial* não possui uma definição simples nem consensual, contudo, essa se torna mais clara quando se opõem os principais aspectos do debate entre dois diferentes grupos de autores acerca do tema. Essa comparação entre conceituações é importante uma vez que em muitos momentos as políticas industriais não se apresentam como tal, nem na literatura nem em documentações oficiais que registram projetos públicos e políticas econômicas.

Há uma primeira linha de autores que definem a política industrial em um sentido estrito, como medidas orientadas à correção de falhas de mercado e ao benefício de operações de mercado. Chang (1994) argumenta que o conceito de política industrial não deveria abarcar todas as políticas que, com efeito, provocam melhoras no setor industrial e induzem o seu desenvolvimento. Para o autor, uma política industrial é apenas aquela política direcionada a algumas indústrias em particular, com o objetivo de obter resultados que sejam eficientes para a economia como um todo. Essa definição, de acordo com o autor, “*is close to what is usually called ‘selective industrial policy’*”. Determinando política industrial nesses termos, são desconsideradas medidas como, por exemplo, o investimento em infraestrutura, que afetaria o setor industrial em geral. Entretanto, Chang (1994) acredita que políticas voltadas para indústrias específicas aprimorariam a eficiência da economia como um todo, o que seria, em última instância, o objetivo de uma política industrial.

Partindo da mesma perspectiva, Krugman⁴ (1993) expande o argumento e aponta as indústrias que provocariam mais externalidades positivas como o melhor alvo de políticas industriais. As indústrias estratégicas seriam, neste caso, aquelas cujo sucesso é, em última instância, uma construção social, com firmas que dependem individualmente de seu sucesso mútuo. A melhor evidência dessa situação, de acordo com Krugman (1993), seriam os *clusters* geográficos, nos quais ocorre a concentração de indústrias. É por meio da avaliação dessas concentrações, levando em conta as externalidades provocadas pelas indústrias, que se deve determinar se há ou não necessidade de implantação de políticas industriais.

Por outro lado, uma segunda linha de autores define política industrial em um sentido mais amplo, não sendo apenas uma política orientada especificamente para uma indústria em

⁴ Krugman (1993) baseia seu argumento na análise de três diferentes modelos de desenvolvimento: o modelo de *big push* de Rosenstein-Rodan (1944); o modelo de desenvolvimento para países periféricos de Myrdal (1957) e Hirschmann (1958); e o modelo de mercados de trabalho e especialização industrial referente às contribuições de Marshall.

particular, mas sim um conjunto de políticas capazes de afetar direta ou indiretamente o desempenho industrial, utilizando medidas com foco em questões macroeconômicas, de crescimento, produtividade e competitividade. Johnson (1984) entende que, em geral, política industrial significa o estabelecimento e a coordenação de atividades governamentais cujo objetivo é elevar a produtividade e a competitividade da economia como um todo, inclusive de indústrias particulares. Além disso, as políticas industriais representam uma tentativa do governo de superar as preocupações gerais voltadas apenas para as políticas monetárias e fiscais, introduzindo um pensamento estratégico nas políticas econômicas. Similar à abordagem de Johnson (1984), Corden (1980) afirma que:

Mostly the best industrial policy may be to provide an adequate infra-structure, some limits on the power of monopolies and cartels, an education system that helps to generate the human capital for industrial success, indicative guidance about industrial prospects (without compulsion or subsidies), stability and simplicity in the system of taxation, a free and flexible capital market and a steady movement toward zero sectional protection, whether direct or indirect) (CORDEN, 1980, p. 182-3).

Outra definição importante de se considerar nessa segunda linha de autores seria a de Adams & Bollino (1983). Os autores acreditam que uma abordagem mais diversificada, incluindo grupos industriais específicos, assim como a indústria como um todo, pode atuar em benefício do crescimento e da competitividade da economia. Ao tratar do escopo das políticas industriais, afirmam:

The strategy of selecting particular fields for public subsidy obviously must be industry-specific. Aid to declining industries or transitional assistance will generally be directed toward specific industries or even specific firms, but non-specific IPs are also possible. Policies to improve the operation of the market – investments in infrastructure, contributions toward research and development spending, tax incentives, across-the-board tariff measurements, for example – can be quite general. But these policies are likely to have industry-specific (and often region-specific) impact when they are framed in nonspecific terms (ADAMS & BOLLINO, 1983, p. 13-4).

Em ambos os casos, de acordo com Suzigan & Villela (1997), a política industrial pode ser horizontal – direcionada à promoção da industrial em geral – ou pode possuir metas específicas concernentes a indústrias, produtos ou tecnologias particulares. Com isso, pondera-se que a determinação de políticas industriais de Johnson (1984), Corden (1980) e Adams & Bollino (1983), ao considerar a política industrial como um conjunto mais abrangente de medidas e programas (que atuam direta ou indiretamente no setor industrial), é mais adequada para a análise de políticas públicas que têm como finalidade o desenvolvimento em geral de uma região por meio da promoção da industrialização. Assim, a

análise que se segue nesse trabalho buscará identificar como política industrial todas as medidas governamentais que contemplem os seguintes elementos:

[P]lanejamento geral indicativo, formalização de diretrizes e objetivos, organização institucional específica, articulação com a política macroeconômica, *targeting* de indústrias ou tecnologias específicas, instrumentos e políticas auxiliares (políticas de comércio exterior, financiamento, políticas de fomento, políticas de regulação e competição), investimentos em infra-estrutura econômica e de ciência e tecnologia, sistema educacional e treinamento de mão de obra e formação de recursos humanos especializados.” (SUZIGAN, 1995, p. 2).

1. ESTADO E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL EM MINAS GERAIS

1.1. O protagonismo do Estado na superação do atraso econômico mineiro

Na primeira década do século XX, Minas Gerais se encontrava em uma situação de atraso relativo quando comparado à região de São Paulo, que era o centro econômico mais dinâmico e industrializado do Brasil. Ainda que tenha aumentado sua participação na

produção nacional entre os anos de 1907 a 1940, o estado mineiro manteve-se bem atrás de São Paulo, comparativamente (Diniz, 1981). Mesmo com a recém-inaugurada capital, a indústria mineira não teve eficácia em reverter sua desconcentração até meados da década de 1930.

De acordo com Singer (1977), mesmo com a inauguração da nova capital, Belo Horizonte não foi capaz de exercer polarização econômica, mantendo as indústrias mineiras sujeitas à grande dispersão dos mercados, o que resultava em uma dinâmica de pequenas fábricas locais. Foi com a evolução da indústria siderúrgica que a Zona Metalúrgica se tornou, na década de 1930, o polo centralizador da indústria de Minas Gerais. Esse crescimento durou até meados da década de 1940, quando o fim da Segunda Guerra Mundial alterou a conjuntura econômica internacional de forma prejudicial ao desenvolvimento industrial mineiro, uma vez que a demanda sobre a indústria siderúrgica decaiu substancialmente (Singer, 1977). Ao longo de todo esse processo a pauta da recuperação se configurou como um ponto central no foco das atividades do governo estadual. Somado a esse fator, a Grande Depressão de 1929 impôs à economia nacional o modelo de substituição de importações, o que determinou o rumo inicial da industrialização local. O peso que se dava à necessidade de industrialização em Minas Gerais era muito alto no espectro político e, conforme afirma Dulci (1999), havia uma nítida continuidade, dos anos trinta até meados dos anos cinquenta, na concepção que se tinha da importância do Estado na recuperação econômica de Minas Gerais.

Desde a crise do setor produtor de café, as elites econômicas e o governo conduziam a economia mineira para uma policultura que a distanciava do modelo primário-exportador predominante no âmbito federal. Com a crise de 1929 e o consequente modelo de industrialização por substituição de importações, a economia brasileira orientou-se para sua produção interna. Por um lado, era o mesmo caminho que Minas Gerais já vinha seguindo, mas, por outro, a introversão da economia brasileira evidenciou ainda mais o atraso relativo mineiro, levando as elites locais a encará-lo como o principal desafio a ser superado (Dulci, 1999).

Singer (1977) afirma que a integração da economia de Minas Gerais foi resultado da intervenção do governo estadual, que tentou atribuir força econômica à capital política (Belo Horizonte) – para o autor, a decisão de mudar a capital para depois torná-la centro econômico

foi no sentido contrário do curso tradicionalmente tomado. A industrialização de Minas Gerais ocorreu, então, graças à ação do governo, que buscou dotar o estado de economias externas (transportes, energia, siderurgia), fortalecendo o desempenho econômico mineiro como um todo (Singer, 1977).

A ação sistemática do Estado no processo de industrialização e de desenvolvimento econômico de Minas Gerais é perceptível desde a década de 1930 até o limiar da década de 1970. Ao longo de todo este período, é possível enumerar diferentes projetos, metas e intervenções do Estado na economia mineira de forma a superar, industrialmente, seu estágio atrasado. A figura do Estado e sua atuação assumem, com efeito, um papel central, pois estava pautada em uma concepção segundo a qual o governo assumia o papel de principal agente na recuperação econômica. Esse protagonismo do Estado no enfrentamento do atraso torna as políticas industriais um dos principais objetos de análise da forma como o governo, no caso de Minas Gerais, buscou conduzir seu processo de desenvolvimento econômico.

De acordo com Cintra e Andrade (1978), a política deliberada de industrialização em Minas Gerais pautou a agenda de planejamento do Estado durante muitas décadas, desde o lançamento do *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção* (1947), até o *Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* (1971-5). Desde o lançamento do PREFP até os planos da década de 1970, é possível identificar três fases distintas do planejamento mineiro: uma primeira fase de “planos sem planejamento global”; seguida por uma fase de planejamento centralizado e abrangente, motivada pela publicação do *Diagnóstico da Economia Mineira* (1968); e uma terceira e última fase determinada pela a Reforma Administrativa de 1971.

Tal foi o peso atribuído ao projeto de desenvolvimento industrial em Minas Gerais, que todo um aparato burocrático e institucional foi elaborado ao longo dos anos para melhor viabilizar a ação do Estado no processo, por mais que, ao final dos anos setenta, poder-se-ia diagnosticar que a experiência de planejamento de Minas Gerais tendia a ignorar a estrutura institucional para ela voltada (Cintra & Andrade, 1978). Esse caráter da política de Minas Gerais foi responsável pela consolidação de um discurso desenvolvimentista no estado, que, para tanto, contava com as seguintes características:

Postura combativa, nacionalista, industrializante, pautada pela crença na capacidade técnica, lastreada na identidade do grupo que se baseava na instituição e que demarcava seus predicados e, sobretudo, seus meios e modos de atuação e pensamento (BARBOSA, 2012, p. 105).

É nesse cenário que, segundo Barbosa (2012), surge como forte agente da política econômica mineira a tecnocracia, cuja influência é perceptível na formulação e implementação de planos e políticas públicas desde o governo de Benedito Valadares até, pelo menos, os planos desencadeados pelos resultados do *Diagnóstico da Economia Mineira* (1968). A autoridade do técnico como elemento central da determinação das políticas públicas de desenvolvimento regional foi uma tradição de peso característico em relação ao poder público mineiro ao longo dos anos em que o discurso desenvolvimentista vigorou.

Por outro lado, Delgado (1997) aponta para outro segmento social cuja atuação foi, para o autor, fundamental no desenvolvimento industrial mineiro, sobretudo quando se considera a influência sobre o Estado como via principal de sua atuação, a saber:

Pode-se afirmar que a expansão da indústria siderúrgica, de 1920 a 1940, proporcionou a emergência de um novo segmento na elite industrial mineira. Respondendo pelos estabelecimentos de maior porte e adotando formas mais complexas de organização empresarial, este segmento, ao contrário dos industriais vinculados à produção têxtil e de alimentos, vai constituir-se fundamentalmente no Centro do estado. É a partir de sua liderança que esta região assume a condição de principal área de concentração industrial de Minas Gerais, dando um fundamento material de estabelecê-la como um polo que articulasse as diversas regiões do estado (DELGADO, 1997, p.53).

Segundo o autor, o fato de o perfil industrial mineiro ser marcado pela concentração regional e setorial (na siderurgia), assim como pelo capital estrangeiro e do Estado, não pode induzir a uma negligência do papel da elite industrial no desenvolvimento econômico de Minas Gerais. A importância da atuação dos industriais metalúrgicos se amplia, sobretudo, com a constituição da FIEMG, a qual significou uma ruptura com a anterior visão dos industriais, representada principalmente pela Associação Comercial e Centro Industrial de Juiz de Fora. Enquanto esta reagia à legislação corporativa, os fundadores da FIEMG

percebiam nela a oportunidade para assegurar a hegemonia do empresariado do centro do estado no processo de organização da classe (Delgado, 1997).

Pode-se inferir que, para o caso de Minas Gerais, a década de 1930 foi um ponto de inflexão em um cenário industrial desarticulado e descentralizado, uma vez que crescimento da indústria siderúrgica na região central do estado permitiu que sua capital se tornasse, finalmente, polo centralizador de sua economia (Barbosa, 2012). É a partir desse momento que o Estado emerge como grande protagonista da industrialização mineira, sendo responsável pela condução do processo de desenvolvimento regional, o qual foi fortemente marcado pela vinculação das esferas política e econômica. Até o limiar da década de 1970 é possível destacar a atuação sistemática do governo mineiro sobre o desenvolvimento do setor industrial do estado, o qual se estabelecia como primordial para o desenvolvimento econômico e social como um todo. A percepção do atraso econômico de Minas Gerais levou a uma trajetória (esperada) de primazia de fatores políticos sobre fatores de mercado. Nesse contexto, segundo Dulci (1999, p. 37):

O Estado, seus aparelhos e sua burocracia assumem particular importância como espaços de coordenação estratégica da economia e de articulação de interesses dos diversos atores – tradicionais e emergentes – envolvidos no empreendimento da modernização.

Argumenta-se, dadas as considerações acima, que um melhor entendimento do desenvolvimento econômico de Minas Gerais, no período de 1930 a 1980 – quando a industrialização foi pauta primordial na agenda do governo –, pode ser realizado por meio de uma análise pormenorizada das políticas industriais implementadas no estado. Tomando-se como referência o conceito de *política industrial* introduzido no capítulo o anterior, determina-se uma base para o exame das matrizes políticas, teóricas e técnicas que presidiram as políticas industriais mineiras no período supracitado, permitindo avaliar, inclusive, a papel exercido por elites tecnocráticas e empresariais no processo de condução da industrialização regional, assim como o funcionamento do aparato institucional criado em torno da execução de planos e projetos que consagrariam o discurso desenvolvimentista em Minas Gerais.

1.2. Tecnocracia e caráter técnico do planejamento em Minas Gerais

Um dos elementos mais relevantes na análise das políticas industriais em Minas Gerais, e da política econômica como um todo, é o papel de destaque exercido pela categoria da tecnocracia. Barbosa (2012) chama atenção para o fato de que a postura característica da tecnocracia manteve-se forte no estado, apesar de ter perdido espaço nacionalmente.

Esta postura combativa, nacionalista, industrializante, pautada pela crença na capacidade técnica, lastreada na identidade do grupo que se baseava na instituição e que demarcava seus predicados e, sobretudo, seus meios e modos de atuação e pensamento são essenciais para compreender a formulação do discurso desenvolvimentista mineiro, a nosso ver. Ao perder força em âmbito nacional, especialmente a partir do final da década de 1930, mantém-se na esfera regional como elemento determinante do corpo técnico mineiro, não obstante a própria difusão da formação dessa elite tecnoburocrática (BARBOSA, 2012, p. 105).

As escolas de engenharia tiveram grande peso na tradição da autoridade do técnico no processo de elaboração de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional. Por mais que a influência de escolas como a Escola de Minas de Ouro Preto tenha diminuído na década de 1940, o elemento técnico se manteve no poder público com grande relevância (Barbosa, 2012).

A importância do Estado na implementação de políticas industriais tem forte relação com a concentração dessa elite técnica no poder público. Diniz (1981) argumenta que, no período da Era Vargas, a burguesia industrial mineira não foi capaz de implantar nenhum projeto de peso. Somado a isso, a perda do projeto siderúrgico e a falta de expansão industrial em Belo Horizonte levaram a tecnocracia a inspirar o governo estadual na busca de uma estratégia para solucionar a questão do desenvolvimento regional. Nesse sentido foram realizados, no início dos anos 1940, o plano da Cidade Industrial de Contagem e um plano energético.

Como a revolução de 1930 e a conseqüente formação de um sistema autoritário, essa elite intelectual [advinda das escolas de engenharia] começou a formar o 'embrião da tecnocracia mineira', já que a tecnocracia é filha direta de autoritarismo. Essa tecnocracia, dada a especificidade econômica e política de Minas Gerais, de região atrasada e com grande volume de recursos naturais, leva para dentro do aparelho de Estado uma ideologia desenvolvimentista e moderna para os padrões da época, advogando a industrialização como saída para o atraso econômico mineiro, antecipando-se mesmo ao próprio setor empresarial. Como setor privado não era capaz de responder a tal inquietação, pensava-se que caberia ao setor público esta tarefa, pelo menos no aproveitamento de alguns recursos minerais e na construção da infra-estrutura (DINIZ, 1981, p. 41).

A trajetória da tecnocracia mineira tem em sua origem forte relação com afirmação da Engenharia como campo profissional consolidado. A presença influente de economistas nesse

corpo técnico no interior do poder público só apareceu a partir da segunda metade do século XX, como argumentam Dulci (1999) e Cintra & Andrade (1978). Com a regulamentação por parte do governo federal da profissão do engenheiro, no final de 1933, foram criados os conselhos regionais (CREA), coordenados pelo conselho federal (CONFEA). De acordo com Dulci (1999), tais instituições foram protagonistas de um processo de afirmação dos profissionais em engenharia como elite emergente, que remonta à Escola de Minas de Ouro Preto. As escolas de engenharia atuavam como centro de um projeto modernizante “baseado na ciência e na técnica e voltado para uma ordem urbano-industrial” (DULCI, 1999, p. 157), em oposição à elite dos bacharéis, ligada a uma ordem rural e mais tradicional.

Dulci (1999), contudo, destaca que a presença dessa tecnocracia no poder público não implica, necessariamente, um distanciamento da mesma em relação ao empresariado. Pelo contrário, o autor constata que o setor técnico e o empresariado apresentam uma vinculação estreita, o que é razoável ao se considerar a carreira dos quadros técnicos mineiros, na qual se percebe uma circulação entre o setor privado e o setor público.

Tratam-se de quadros executivos que atuam segundo uma lógica empresarial tanto a serviço da administração pública quanto da administração do capital privado (DULCI, 1999, p. 160).

Essa interação entre os âmbitos governamentais e privados, sobretudo ao se considerar um contexto de “dominação do político”, coloca em xeque o pressuposto de autonomia estatal na condução das políticas voltadas para o desenvolvimento regional, pois, segundo Dulci (1999), deve-se considerar uma dinâmica de influência entre grupos de interesse e setores do Estado.

Para Delgado (1997), o fato de o perfil industrial mineiro ser marcado pela concentração regional e setorial (sobretudo na siderurgia, após a expansão do setor entre 1920 e 1940), e pela presença de capital estrangeiro e capital do Estado, não pode levar a uma negligência do papel exercido pela elite industrial de Minas Gerais. O autor considera que a expansão da indústria siderúrgica, de 1920 a 1940, levou à emergência de um novo segmento na elite industrial mineira. Este segmento era caracterizado por ser responsável pelos empreendimentos de maior porte, por adotar formas de organização empresarial com maior complexidade em relação às comumente empregadas no estado e por se consolidar no centro

de Minas Gerais. De acordo com Delgado (1997), foi graças à liderança deste segmento que a região central assumiu a condição de principal área de concentração industrial mineira.

O projeto dessa elite industrial para o desenvolvimento mineiro baseava-se na consolidação do ramo “minério-metalúrgico”, uma vez que os industriais desse ramo lideravam o empresariado mineiro em instituições como a FIEMG⁵. Delgado (1997) argumenta que desde a década de 1930 os industriais do ramo supracitado buscavam falar por Minas Gerais quando associavam o desenvolvimento do estado ao seu setor industrial como o único caminho possível. O autor argumenta que essa postura é perceptível na década de 1930, com a defesa da grande siderurgia, na década de 1940, com o discurso de superação dos pontos de estrangulamento da economia mineira por meio do provimento de infraestrutura, e na década de 1950, com o projeto de implantação da Usiminas. Houve, com a criação da FIEMG, um processo de diferenciação da classe empresarial mineira. Anteriormente, a entidade que concentrava a organização do empresariado do estado era a Associação Comercial e Centro Industrial de Juiz de Fora.

Enquanto a Associação Comercial e Centro Industrial de Juiz de Fora reagia à legislação corporativa, os fundadores da FIEMG viam nela a oportunidade para assegurar a hegemonia do empresariado do centro do estado no processo de organização da classe (DELGADO, 1997, p. 57).

Contudo, mesmo que haja divergência entre autores quanto à influência do empresariado industrial, o valor que o conhecimento técnico assumiu dentro da esfera decisória do poder público é essencial para o entendimento do desenho das políticas industriais mineiras e de como se deu o processo de desenvolvimento econômico de Minas Gerais. A tecnocracia mineira, que tem suas origens nas escolas de engenharia passou, em meados do século XX, a ser composta por profissionais de formação em economia. De acordo com Barbosa (2012), a inserção de economistas no setor público se deu por meio de agências que se estruturam em torno desse campo do conhecimento e que assumiram importância nas políticas públicas, como é o caso do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais.

Esse corpo técnico no qual prevaleceram inicialmente os engenheiros e posteriormente os economistas é fundamental para a compreensão do modelo de planejamento que vigorou em Minas Gerais. Cintra & Andrade (1978) determinam três pontos de referência na trajetória do planejamento mineiro. O primeiro corresponde a uma fase de “planos sem planejamento”,

⁵ Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – criada em 1933.

ou planejamento feito por engenheiros, cujos exemplos são o *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção*, de 1947, e o *Plano de Eletrificação de Minas Gerais*, de 1950. O segundo ponto de referência é marcado pelo Diagnóstico da Economia Mineira, de 1968, feito por economistas no BDMG, que, apesar de não constituir um plano formalmente, sugere a adoção por parte do poder público de um planejamento global, centralizado e abrangente, com base em estudos detalhados da economia de Minas Gerais. Por fim, terceiro ponto foi marcado tanto pelo estabelecimento do mecanismo central de planejamento com a Reforma Administrativa de 1971 quanto pelo *Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social*, de 1971. Esse último ponto consolidou a tendência à adoção do planejamento global, impulsionado pelos economistas que formularam o Diagnóstico da Economia Mineira⁶.

É possível inferir, dadas as considerações realizadas nesta seção, que o caráter técnico prevaleceu no planejamento de Minas Gerais e, por consequência, nas políticas formuladas pelo poder público. A grande importância que as elites técnicas foram assumindo ao longo do tempo se traduz nos planos econômicos e nas políticas implementadas pelo Estado com o intuito de desenvolver economicamente e de superar o atraso relativo por meio da industrialização.

1.3. A indústria na agenda do governo estadual: o esforço da máquina pública na superação da condição periférica

Ao final dos anos 1930, Diniz (1981) afirma que apesar de haver uma produção alimentícia inicialmente forte em Minas Gerais, o mercado interno do estado era muito pequeno para conseguir absorver a os produtos advindos deste setor (devido à baixa população urbana no estado). Esse fator prejudicava o desenvolvimento industrial, assim como a emigração e as más condições de infraestrutura, como as carências nos setores de transporte e energia. De acordo com o autor, esse cenário motivou o governo estadual a elaborar políticas para promover a industrialização, sendo implementadas políticas de

⁶ Essa distinção de três fases do planejamento de Minas Gerais também pode ser encontrada em Haddad (1985).

incentivo à fixação de uma indústria siderúrgica e de desincentivo à exportação, como parte de um projeto de emancipação do estado.

Os projetos siderúrgicos do estado foram favorecidos pelo advento da Segunda Guerra Mundial. A criação da Companhia Vale do Rio Doce absorveu as minas de ferro de Itabira (as quais pertenciam anteriormente à inglesa Itabira Iron). O problema de exportação de minério foi solucionado, desta forma, fora da siderurgia, contando principalmente com a ação do Estado. Segundo Diniz (1981), isso ocorreu devido a três razões: o setor privado nacional não tinha capacidade financeira para suportar empreendimentos desse porte; o capital estrangeiro estava voltado para as crises internacionais; e porque havia um respaldo da ideologia nacional desenvolvimentista.

Contudo, em 1946, a economia mineira entrou em crise. A expansão industrial relevante, no âmbito nacional, resumiu-se àquela ocorrida em São Paulo, o que fez com que o atraso relativo de Minas Gerais se acentuasse. O fim da Segunda Guerra Mundial, e do mercado por ela gerado para produtos siderúrgicos afetaram profundamente a economia mineira. O governo de Minas Gerais lançou então, em 1947, o *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção*, o qual, sob a gestão do interesse público, pode ser considerado como a primeira tentativa de planejamento econômico no estado.

De acordo com Cintra e Andrade (1978), um dos principais problemas da economia mineira residia no fato de que o Estado não possuía um centro que lhe permitisse tanto a captação dos benefícios de suas atividades econômicas quanto a interligação seu espaço econômico. Desse modo, Minas Gerais favorecia o eixo Rio de Janeiro – São Paulo, o que caracterizava uma perda de substância para a região mineira. Além disso, o estado era dependente da atividade mineradora e sofria com a baixa capacidade de agregar valor a seus produtos. Desse modo, “acreditava-se que o desenvolvimento do Estado exigiria uma política deliberada de industrialização” (CINTRA; ANDRADE, 1978, p. 24). Essa política estaria expressa no PREFP, cujo foco era a geração de energia elétrica, principal ponto de estrangulamento das atividades econômicas mineiras. Os autores criticam o plano no sentido em que percebem nele um planejamento por projetos e um diagnóstico incompleto da economia mineira, mas, contudo, verificam a existência de sugestões concretas e detalhadas. A estratégia delimitada para promover a industrialização e superar o subdesenvolvimento

estava circunscrita a um programa de investimentos, principalmente em capital social básico, o que era considerado como uma resposta à escassez.

Barbosa (2012), por sua vez, afirma que a principal característica do PREFP era a busca por conciliação entre uma política voltada para o desenvolvimento agrícola e uma planificação industrial, enfatizando ambos os setores, sem se desvincular, dessa forma, das estratégias de Benedito Valadares⁷. Dulci (1999) argumenta, inclusive, que mesmo com a ruptura política de 1947 houve certa continuidade no processo de desenvolvimento regional no que tange à direção desse processo, fator refletido pelo plano, o qual compreendia projetos para a indústria e para a agricultura.

Havia, no plano, a intenção de reposicionar Minas Gerais dentre os principais estados do Brasil, recuperando sua estrutura produtiva e financeira. Um dos principais problemas identificados nesse processo foi a descentralização econômica regional, a qual teve grande destaque no plano. Assim, tanto a recuperação regional como a centralização produtiva estavam presentes no PREFP.

Seja devido ao papel de destaque do empresariado regional seja por decorrência da continuidade do corpo técnico na definição dos projetos do poder público mineiro, o que de mais relevante se pode notar em relação ao *Plano* é sua capacidade de, de forma bastante objetiva, eleger aquilo que se convencionou como os principais entraves da região e propor uma atuação estatal efetiva, detalhando projetos e orçamentos (BARBOSA, 2012, p. 152).

O plano vislumbrava também conciliar os interesses de todos os segmentos regionais em nome de superar os problemas econômicos do estado. Ele também não contemplava apenas o setor industrial, nem demonizava o papel do segmento privado, havendo uma visão de orientação harmônica do desenvolvimento industrial com o a recuperação agrícola. Contudo, o Estado era o grande articulador das políticas econômicas e tinha papel determinante no investimento em áreas delicadas ao investimento privado. No que concerne a política industrial, ao lado da questão energética, o problema dos transportes também foi alvo de interesse, dada a carência infraestrutural mineira. Barbosa (2012) atenta também para a criação da Taxa de Recuperação Econômica como mecanismo de financiamento via

⁷ Barbosa (2012) considera como uma etapa própria do período de governo de Benedito Valadares (1933 – 1945) a capacidade de articular interesses regionais diversos e, sobretudo, pela verticalidade assumida regionalmente. Assim, o governo buscava priorizar, de forma concomitante, um projeto de diversificação produtiva e modernização agrícola com um projeto de industrialização (com a criação, por exemplo, da Cidade Industrial de Contagem, em 1941).

tributação das políticas propostas no PREFP. Essa taxa permaneceu como o principal imposto de financiamento do governo de Minas Gerais até o final da década de 1960.

Dulci (1999) ainda complementa afirmando que o plano foi pioneiro em macroplanejamento em escala regional no Brasil. Além disso, surgiu de uma iniciativa interna ao estado de Minas Gerais. Também representa o que se pode chamar de modelo udenista de modernização, em contraste ao modelo pessedista JK. Sua orientação geral, defendida por Milton Campos, era: desenvolvimento industrial e agrícola, incorporando as vertentes econômica e social. O autor avalia que o plano foi relativamente bem sucedido, sobretudo ao se verificar as políticas implementadas e o êxito dos setores por ele determinados até o início da década de 1960. Diniz (1981) realiza um diagnóstico semelhante, pois, para ele, a partir dos anos 1950 os resultados do PREFP cresceram, com maior concentração industrial em Minas Gerais, sobretudo na área metropolitana de Belo Horizonte.

Ainda no governo Milton Campos foi criado o *Plano de Eletrificação de Minas Gerais*⁸, em 1950, cuja principal ação foi a criação de uma empresa *holding*, que serviria de base para a criação da CEMIG, em 1952. Diniz (1981) afirma que, ao longo desse processo, o governo acabou tendo de arcar com o capital de criação da empresa, devido à falta de capacidade do capital dos agentes financeiros do estado.

Cintra & Andrade (1978), contudo, consideram o PEMG mais simples e setorial que o PREFP, e sintetizam seus objetivos da seguinte forma:

[...] levar a efeito uma análise aprofundada e ampla das demandas atuais e futuras de energia, em função de um verdadeiro planejamento econômico do Estado, para, em seguida, pesquisar quais as fontes de energia capazes de atendê-las, quais as normas técnicas a adotar, quais as inversões a serem feitas, qual o esquema da indústria a ser estruturada, qual a política tarifária e econômica ser seguida no fornecimento de energia (CINTRA; ANDRADE, 1978, p. 25).

Para os autores, a CEMIG significa a reminiscência do planejamento em estudo. A empresa foi capaz de manter pessoal altamente qualificado, evitando sua evasão do Estado, o

⁸ Diniz (1981) enumera oito pontos que sintetizam a política de eletrificação mineira: “a) expandir a oferta de energia elétrica, na impossibilidade de o setor privado fazê-la, caberia ao setor público esta tarefa; b) as dimensões do sistema deveriam ser definidas em função do que se esperava dele e não de projeções de tendências históricas; c) o Governo deveria definir com objetividade seu plano de obras, a fim de dar garantias ao setor privado; d) não sendo possível criar de imediato grandes sistemas, padronizar os sistemas regionais de forma a permitir a interligação futura; e) dever-se-ia integrar os sistemas privados; f) apoio a pequenas unidades regionais, para, no futuro, integrarem-se ao sistema; g) proceder a uma política de estímulo à captação de capitais, e h) organizar entidades nos moldes das S. A. (DINIZ, 1981, p. 70).

que foi muito importante para o desenvolvimento de Minas Gerais, sendo um modelo para o setor público estadual. Contudo, em termos gerais, as ações do plano foram insuficientes para atrair investidores, apesar de que as políticas previstas no plano foram capazes de solucionar questão da escassez de energia.

Barbosa (2012) discorda de Cintra & Andrade (1978), dizendo que o PEMG sugere mais do que um estudo setorial, se tratando na realidade de um plano econômico regional completo, mas que elegeu como tema central o abastecimento energético de Minas Gerais. Nesse sentido, o plano pode ser considerado como uma política de desenvolvimento guiada pela ótica da indústria. O PEMG destaca que a falta de energia elétrica prejudica a instalação de indústrias importantes, e a falta de energia elétrica se justifica pelo fato de não haverem indústrias que garantam o seu consumo. Assim, ele pode ser encarado como um plano para o desenvolvimento industrial do estado, pois prevê o desenvolvimento da indústria de eletricidade como fator que desencadearia o desenvolvimento de indústrias de outros setores. Havia, nesse ponto, uma diferença crucial entre o PEMG e o PREFP. O primeiro colocava a industrialização como condição para o desenvolvimento mineiro, ao passo que o segundo propunha uma estratégia de desenvolvimento integrado. Além disso, segundo Barbosa (2012), o PEMG traz uma ideia poder público e industrialização como eixos essenciais da economia mineira futura. Por fim o autor argumenta que o plano marcou:

[U]m novo modo de atuação do corpo técnico regional, guarda diferenças significativas em relação a todos os demais: não foi elaborado apenas por técnicos mineiros, realizou-se em entidade privada, dedicou-se a apenas um setor da economia (conquanto tido como o vital para aquilo que se pretendia da economia regional, a industrialização), e foi concebido em uma gestão para ser concretizado em outra, de oposição (BARBOSA, 2012, pp. 173-4).

Após o *Plano de Eletrificação*, houve um grande momento no desenvolvimento econômico de Minas Gerais, em termos de políticas industriais, que não foi anteriormente citado. Por mais que não tenha realizado um conjunto formalizado de políticas e medidas em um plano governamental, o período de governo de Juscelino Kubitschek (1951 – 1955) foi de extrema relevância no processo de desenvolvimento mineiro, sobretudo com relação a dotação de infraestrutura, o qual foi um objetivo explícito do governador, sintetizado no que se convencionou chamar de “Binômio Energia e Transportes”⁹. Para Dulci (1999), durante o

⁹ Dulci (1999) ressalta que o “Binômio” traduzia metas bastante ambiciosas para o governo estadual: “a) construir novas usinas hidrelétricas para obter um acréscimo superior a 200.000 kw à capacidade instalada; b) abrir 2.000 km de novas rodovias e pavimentar 500 km” (p. 94).

governo JK, houve duas modificações importantes em relação ao período anterior: concentração na infraestrutura para impulsionar o desenvolvimento industrial e favorecimento de programas específicos em detrimento do planejamento global. Isso implicou algumas mudanças institucionais. Diniz (1981, p. 75) afirma que a CEMIG se tornou a instituição de maior peso do governo mineiro, contando com financiamentos externos e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, se tornando uma “empresa pública como suporte à expansão capitalista”. Os fortes incentivos governamentais dados à CEMIG resultaram em um excesso de oferta de energia, principalmente após a construção das usinas de Furnas e Três Marias. A falta de mercado local fez com que a industrialização deixasse de ser o objetivo da instituição e passasse a ser condição para o seu sucesso como empresa capitalista, uma vez que este dependia da expansão do mercado, o que ocorreria somente com o crescimento da indústria. Cintra & Andrade (1978) complementam afirmando que a CEMIG representou uma reminiscência do planejamento em estudo. A empresa foi capaz de manter pessoal altamente qualificado, evitando sua evasão do Estado, o que foi muito importante para o desenvolvimento de Minas Gerais, se tornando um modelo para o setor público estadual.

Quanto ao programa rodoviário foi constituído um consórcio de construtoras, com o financiamento do Banco do Brasil sob a responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais. Para o autor, a força das construtoras mineiras se justifica pela transferência de recursos públicos para o setor privado, num sentido de acumulação capitalista. O resultado da política rodoviária, para Diniz (1981), não foi totalmente positivo: excedeu-se a meta de quilômetros de estrada, mas em detrimento da qualidade (a pavimentação era precária). O Estado era incapaz de manter uma política de longo prazo para os transportes, pois não contemplou em seu planejamento os gastos com manutenção.

Diniz (1981) afirma ainda que houve um peso das elites oligárquicas na política de JK, com isso, a pressão do setor agrário sobre o governo mineiro levou à criação de empresas como a FRIMISA, a CAMIG e a CASEMG¹⁰, as quais foram malsucedidas e levaram a um desgaste da administração pública. Contudo, refletem a influência de elites regionais nas políticas do Estado. Dulci (1999) justifica isso pelo fato de que a Secretaria de Agricultura, a qual vinha funcionando como núcleo das políticas de desenvolvimento em sentido amplo,

¹⁰ Frigoríficos de Minas Gerais S. A., Companhia Agrícola de Minas Gerais e Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais, respectivamente.

teve seu peso consideravelmente reduzido, resumindo suas atividades para assuntos exclusivos do setor agropecuário.

Minas Gerais, com o governo JK, se tornou um estado pioneiro na lógica desenvolvimentista. É possível inferir, a partir disso, que o Plano de Metas implementado por Juscelino durante seu mandato na presidência do Brasil representou, em nível federal, o que já se vinha realizando em no plano estadual mineiro. Lessa (1982, p. 27) afirma, inclusive, que o Plano de Metas “constitui a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país”.

Nesta mesma linha, Barbosa (2012) defende que foi durante o governo de JK que a indústria se firma como foco principal das políticas públicas em Minas Gerais. Há, neste sentido, uma característica comum aos governos de Benedito Valadares (1933 – 1945), Milton Campos (1947 – 1950) e Juscelino Kubitschek (1951 – 1955), que seria uma percepção da máquina pública como espaço determinante da agenda econômica, pautada pela superação do atraso econômico. Barbosa (2012) ressalta ainda que o atraso relativo de Minas Gerais determinava uma agenda econômica comum entre os governos mesmo na década de 1960 (com Magalhães Pinto e Israel Pinheiro), e independentemente da filiação político-partidária. Quanto ao “Binômio”, o autor afirma que:

[O] fato de especialmente o Plano de Recuperação não ter alcançado boa parte de seus objetivos – seja por problemas de ordem financeira, técnica ou mesmo administrativa – indicava a necessidade de tornar efetivamente exequível qualquer nova política pública dedicada ao planejamento da economia regional. Nesse sentido que ao “Binômio” coube definir com precisão suas metas e, sobretudo, circunscrever exatamente suas áreas de atuação que, no limite, estavam evidenciadas nas próprias discussões sobre o desenvolvimento regional desde os anos 1930 e que consagraram, nos planos da década de 1940, sua premência – quais sejam, o tema da energia e o dos transportes (BARBOSA, 2012, p. 175).

Além disso, o “Binômio Energia e Transportes” rompeu de vez com o modelo de desenvolvimento integrado, dando início a uma fase de especialização industrial em Minas Gerais. Barbosa (2012) afirma que havia uma busca por uma industrialização rápida e vertical, o que levou a modificações institucionais cujo ápice foi a criação da CEMIG e do DER. Deste modo, pode-se dizer que se constituía no estado uma fórmula inovadora de gestão da máquina pública, na qual se buscava alterar o vício característico de um estado que era afetado pela influência do político mais que do técnico. Estes dois grupos não se entendiam muito bem, então se tentava conciliá-los por meio do estabelecimento de campos de atuação

para cada um na agenda do governo, deixando, todavia, o técnico em cargos diretamente ligados à pauta de industrialização. Com relação à CEMIG, Barbosa (2012) argumenta que a constituição da empresa incorporou membros envolvidos na criação do PEMG e acabou gerando uma elite técnica que não se limitou ao problema elétrico do estado. A falta de um órgão específico de planejamento e a possibilidade de administração indireta fez com que essa elite se tornasse responsável por desenhar o esboço de política industrial que perduraria em Minas Gerais até a década de 1960. Para o autor, a grande inovação do “Binômio” foi no plano institucional, separando, mas conciliando o trabalho de um núcleo político e um núcleo técnico.

Com respeito ao período seguinte, Diniz (1981) afirma que com a crise geral dos anos 1960, o processo de industrialização também entrou em crise¹¹. O capital privado nacional se enfraqueceu e a entrada de capital estrangeiro diminuiu. O financiamento do setor público desencadeou um processo inflacionário que levou a um corte de gastos por parte do governo. Já em 1961 houve um corte de orçamento em Minas Gerais para 1/3 das despesas do estado. Houve no período também uma oposição do estado em relação ao governo federal e às empresas estrangeiras, o que motivou a criação da METAMIG¹², para que o estado mineiro lidasse com o minério ao invés de empresas nacionais ou estrangeiras. Essa foi uma clara política em defesa dos interesses regionais frente aos interesses do governo federal¹³.

Diniz (1981) destaca ainda que indústria mineira reagiu de maneira distinta à crise em cada setor. Na indústria básica não se lançou novos projetos, mas ampliou-se a escala das indústrias existentes, o que se devia principalmente por ser voltada para o mercado nacional. A indústria intermediária cresceu mais que a média do setor e da economia (pois aumentou a concentração relativa do capital), o que pode ser considerado um reflexo aprofundamento da especialização produtiva. A indústria de bens não duráveis foi a que mais sofreu, passando

¹¹ A crise dos anos 1960 afetou a economia brasileira como um todo. As reformas institucionais subsequentes ao Golpe de 1964 levaram ao abandono do planejamento do desenvolvimento industrial brasileiro, uma vez que os planos econômicos do regime autoritário possuíam um caráter predominante de estabilização, dado o cenário de crise em que a economia brasileira se encontrava – com a estagnação da atividade econômica e o aumento da inflação. No plano nacional, o quadro institucional se ampliou, ramificando-se com a criação de instituições regionais, setoriais e executoras de projetos específicos.

¹² Metais de Minas Gerais S.A.

¹³ Na esteira disso, Diniz (1981) complementa: “a mensagem do Governador à Assembleia Legislativa, no ano de 1962, trazia explícita, em sua introdução, a justificativa de que o Estado de Minas Gerais deveria adquirir a Cia. Vale do Rio Doce, a USIMINAS e a ACESITA, para que a União não se enriquecesse com as riquezas do Estado de Minas Gerais” (p. 125).

por um processo de descapitalização e falência de algumas indústrias, principalmente dos setores de açúcar, têxtil e laticínios.

Outro ponto relevante desse período foi a criação do BDMG em 1962, induzida pelo fato de que o BNDE e CREA¹⁴ não apoiariam um projeto de industrialização em Minas Gerais. A orientação das atividades do banco seria dada pelo *Departamento de Estudos e Planejamento*, na busca por solucionar problemas regionais de desenvolvimento. Este espaço seria ocupado por um corpo técnico de economistas, agentes importantes na condução de políticas industriais que visassem solucionar as deficiências do estado de Minas Gerais.

Segundo Cintra & Andrade (1978), os economistas do BDMG não se sentiam a vontade para atuar sem antes realizar um estudo profundo da economia mineira. Fizeram, assim, um esforço que se materializou no *Diagnóstico da Economia Mineira*, de 1968, cujas ponderações serviram de base para o planejamento econômico mineiro.

De acordo com Godoy *et al* (2010), a importância do *Diagnóstico* como marco na história do desenvolvimento econômico mineiro é justificada pelas seguintes razões:

- i. por sua abrangência e profundidade temática e espacial, já que se trata de volumoso conjunto de estudos sobre a formação econômica e social de Minas Gerais;
- ii. por ser o primeiro grande documento do BDMG que, no ano de 1968, contava com apenas seis anos de criação e atuação;
- iii. pelo número e pelo perfil dos técnicos que se dedicaram a sua produção, inclusive pela importância do documento como fator de fortalecimento do poder da tecnocracia mineira, em detrimento da elite política (Diniz, 1981);
- iv. pela grande repercussão que obteve após sua publicação, uma vez que reforçou concepção de empobrecimento relativo de Minas e de sua exploração por outras unidades da Federação (Diniz, 1981) (Godoy *et al*, 2010 pp. 345-6).

Para Barbosa (2012), o *Diagnóstico* representa tanto a culminância da tradição de estudos técnicos politicamente orientados no Estado como, ao mesmo tempo, corresponde ao esgotamento do modelo até então existente. O estudo possui, dessa forma, tanto os traços que caracterizam os demais programas citados anteriormente, mas, igualmente, imprime uma nova lógica para ações futuras do poder público mineiro no âmbito do planejamento regional. O estudo reflete a influência da Cepal no pensamento dos economistas da época e, segundo Diniz (1981), ele evidenciou os desequilíbrios regionais, determinando que o subdesenvolvimento do estado se devia à predominância da agropecuária, à diferença de

¹⁴ Carteira de Crédito Agrícola e Industrial.

produtividade entre o urbano e o rural, ao baixo grau de urbanização e ao patrimonialismo tradicional mineiro.

Barbosa (2012) destaca as seguintes características do documento:

i) é seguramente o documento com maior elaboração técnica de todos os demais; ii) restringe-se à construção de um amplo e vertical quadro avaliativo da economia regional sendo bastante contido em relação às sugestões e projetos – conquanto existam – e, iii) caracteriza a emergência da categoria profissional do economista na dianteira do processo decisório do planejamento do desenvolvimento econômico regional, em relação sobretudo ao engenheiro (BARBOSA, 2012, p. 183).

Os principais expoentes do aparato institucional de apoio à industrialização na época eram a CEMIG e o BDMG, ambos com equipes compostas por tecnocratas importantes. Para Diniz (1981), a autonomia administrativa e financeira do arranjo institucional elimina barreiras burocráticas e torna mais eficaz a ação das políticas. O órgão que mais se destacou na elaboração de projetos e no planejamento do desenvolvimento regional foi o BDMG, instituição onde havia predominância de economistas, em contraste com o peso anterior que tiveram a CEMIG e seus engenheiros. Diniz (1981) destaca, contudo que a atuação destas duas instituições foi beneficiada pelo Golpe de 1964, pois houve uma diminuição da participação popular e enfraqueceu-se a classe política.

O Diagnóstico da Economia Mineira deve ser compreendido, portanto, como documento característico da ação do economista em Minas Gerais, que encerra a tradição de documentos politicamente orientados sublinhando o subdesenvolvimento regional, notadamente do período determinado pela ação dos engenheiros, na medida em que inaugura em Minas, concomitantemente, a era do planejamento compreensivo (CINTRA; ANDRADE, 1978, p. 28).

Barbosa ainda coloca o *Diagnóstico* como extremamente negativo ao tratar a economia mineira como periférica a São Paulo, sua indústria como uma extensão das paulistas e cariocas e o setor primário como hegemônico.

O Diagnóstico, nesse sentido, apresenta um modelo analítico em que procura evidenciar o encaminhamento dos estudos apresentados. Sugere, como já se avaliou aqui, “uma situação típica de subdesenvolvimento”, com “predomínio da atividade agrária” e uma indústria “com crescimento inferior ao brasileiro” no período. A isso se atribuía o “atraso agravado”, produto também de “uma rede viária desnordeada” e de uma “precária rede urbana mineira, formada, em sua grande maioria, por aglomerados de reduzida dimensão” o que, no limite, levava ao quadro demográfico negativo e à constatação de que “Minas exporta mineiros”. A isso se soma uma indústria dinâmica com capitais públicos ou privados externos e outra, tradicional, em que “é plausível a suposição de que têm sido escassas as inversões”, anotando-se também um “crescente saldo negativo das transações bancárias”, considerando-se então que Minas estava “exportando as poupanças”, além de desperdiçar investimento na CEMIG, já que encaminhava a produção de

“energia para fora”. A “agricultura cresceu pouco”, os “frutos amadurecem devagar”, a “tecnologia estacionou” e a “insuficiência do dinamismo” levam à questão: “crescemos?” (BARBOSA, 2012, p. 190).

Previa-se também, ainda de acordo com Barbosa (2012), que o polo dinâmico Minas Gerais era prejudicado pelo setor tradicional da indústria regional, assim como pela incapacidade empresarial dos mineiros. Os setores industriais mineiros mais desenvolvidos eram aqueles que se articulavam com o mercado nacional em processo de retração. Já os demais setores eram desprovidos de capacidade competitiva, e a superação desse quadro não viria de um esforço do governo federal. O empresariado mineiro era tido como uma classe capaz de exigir do poder público o atendimento de suas solicitações, mas incapaz de executar uma política industrial. O autor conclui afirmando que o *Diagnóstico* foi importante para atrair a atenção do governo federal para Minas Gerais, e fortaleceu a capacidade de negociação do governo e dos empresários mineiros frente ao governo federal. Diniz (1981) afirma que esse processo fortaleceu a tecnocracia mineira, pois o documento colocava o corpo técnico à frente do processo de modernização do estado, e ainda atribuía grande importância à atuação da máquina pública, mesmo sendo necessário um reordenamento da mesma.

No tocante ao setor industrial, Godoy *et al* (2010) destacam a preocupação do *Diagnóstico* em se definir um modelo para o desenvolvimento mineiro, no qual se verifica um importante papel da indústria, mesmo considerando-se a situação de atraso relativo. Desse modo, o documento apresenta um apanhado histórico da indústria mineira, no qual seus formuladores identificam o convívio de um setor tradicional com um setor dinâmico¹⁵. Os autores destacam que o setor tradicional era conduzido majoritariamente por um empresariado que resistia à modernização, ao passo que o setor dinâmico contava com financiamento e administração advindos do poder público e do capital estrangeiro, os quais, muitas vezes, por meio de “empresas de capital misto, estavam a se associar e liderar o setor de eletricidade e de siderurgia” (Godoy *et al*, 2010, p. 364). Estes setores tinham um peso extremamente significativo no cenário industrial e, conseqüentemente, econômico de Minas Gerais. Os autores destacam ainda que o *Diagnóstico* apresentava uma análise crítica desse setor

¹⁵ “[O] setor tradicional corresponde às indústrias têxtil e alimentícia, emergentes no século XIX e que, em geral, apresentavam desconcentração geográfica, grande número de pequenas unidades, empregando poucos trabalhadores e com baixo nível tecnológico aplicado à produção. Em contrapartida, o setor dinâmico, que se constituiu entre o final do século XIX e início do século seguinte, do qual faziam parte a geração de eletricidade e a construção civil, e em que se destacava a siderurgia, apresentava-se em situação oposta: poucas e grandes unidades, concentração espacial e empresarial, tecnologia de ponta” (Godoy *et al*, 2010, pp. 363-4).

dinâmico, uma vez que, ao ser inspirado nos moldes da indústria de economia avançadas – com m uso intensivo de tecnologia e baixo uso de mão de obra –, não refletia um modelo adequado para uma economia subdesenvolvida. Com isso, o documento sugeria uma articulação do setor industrial dinâmico com demandas sociais.

O período subsequente no planejamento econômico mineiro foi marcado por três planos: o *I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* (1971); o *II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* (1976) e o *III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* (1979). No cenário econômico, Diniz (1981) afirma que com o milagre da década de 1970, todos os grupos de capitais foram beneficiados. A capacidade ociosa foi esgotada e, atingida a escala produtiva recomendada, surgiu a necessidade de um novo pacote de projetos para a indústria, que se embasaria nas condições favoráveis de financiamento.

Além disso, a concorrência intercapitalista entre os estados levou a uma tendência à desconcentração espacial, beneficiando MG que se destacava por vantagens locais. O autor afirma que essa localização privilegiada de Minas Gerais em termos industriais se devia aos seguintes fatores: presença de recursos naturais; infraestrutura econômica (energia e transportes); uma indústria básica que atraía outras do mesmo setor e do setor de bens de capital; posição geográfica vantajosa (proximidade com Rio de Janeiro e São Paulo, além de ser um caminho rodoviário para o Distrito Federal e para Goiás); presença de um aparato institucional que favorecia políticas industriais; tradição de oferecer incentivos fiscais ao setor industrial; desenvolvimento de novas regiões produtivas dentro do estado de Minas Gerais e; abertura para a capacidade de negociação entre o poder público e o setor privado. Contudo, Diniz (1981) afirma que o poder de influência da classe política mineira não se traduzia em benefícios econômicos, pois estava submetido a um jogo de poder entre o governo do estado e o federal.

Com respeito aos planos da década de 1970, Cintra & Andrade¹⁶ (1978) argumentam que os estudos do BDMG abriram espaço para que houvesse no estado mineiro uma tentativa de planejamento global.

Ao contrário dos planos anteriores, o *Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* baseava-se em categorias macroeconômicas: tratava de

¹⁶ Estes autores tratam apenas do *I e do II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social*.

variáveis agregadas, tais como a renda, o produto e o emprego; analisava a distribuição regional das atividades, o desempenho dos setores econômicos e as relações intersetoriais. A avaliação da economia, que acompanha o *Diagnóstico*, retrata Minas Gerais como um Estado atribulado por inúmeros problemas, como, por exemplo, a concentração excessiva do desenvolvimento urbano, a superespecialização das atividades produtivas, a falta de integração da estrutura industrial, a deterioração da agricultura, o desequilíbrio regional da economia, o alto nível de desemprego e de subemprego, a hipertrofia e desarticulação do setor público (CINTRA; ANDRADE, 1978, p. 28).

Os autores afirmam ainda que o PMDES possuía objetivos de longo prazo, programas (de cinco anos de duração) e metas (de três anos de duração) de curto prazo. Muinhos (1991), por sua vez, afirma que, quanto às políticas setoriais, não apenas do I PMDES como dos outros dois planos seguintes, havia propostas de investimentos públicos e privados para diversos setores da economia, sem estabelecer nenhuma prioridade. Pode-se inferir que o papel da indústria, no planejamento estadual da década de 1970 em Minas Gerais, não teve a mesma importância que no planejamento das décadas anteriores. Os planos podiam ser considerados como guia para todas as organizações públicas, com o intuito de ser coerente com o orçamento do Estado. Isso implicou uma reavaliação da organização institucional.

A institucionalização das atividades do planejamento foi projetada como parte de uma estratégia mais abrangente, que incluía a adoção da organização por objetivos, a centralização das atividades normativas, conjugada à descentralização das atividades executivas e a difusão do plano por toda a administração setorial, em perfeita coordenação com a Secretaria de Planejamento, e sob controle desta. Tais sugestões consolidaram-se, formalmente, no Decreto 14.446 de 04/12/72, que estabeleceu os “sistemas operacionais”, isto é, uma estrutura setorial formada de organizações com objetivos semelhantes, incluindo tanto os órgãos tradicionais da administração direta quanto as autarquias, as empresas públicas, e as de economia mista, as fundações e conselhos, etc. O comando do sistema operacional deveria ficar a cargo dos órgãos centrais. O sistema de planejamento, segundo o decreto, deveria cortar horizontalmente e penetrar a administração, através de um mecanismo complexo que incluía os assessores de planejamento e coordenação (APC's), localizadas junto às cabeças de cada um dos sistemas operacionais e, não raro, junto aos organismos nele incluídos. Cada uma dessas equipes deveria estar ligada à equipe correspondente no órgão central de planejamento, através das Unidades Integradas de Planejamento (UIP). A coordenação geral do sistema – a consecução do plano de seus objetivos, bem como a compatibilização das atividades – deveria ser assegurada por dois colegiados: o primeiro – o Conselho Estadual de Desenvolvimento – reuniria o Governador, como seu presidente, o Secretário do Planejamento, como vice-presidente, além dos secretários, e teria, como órgão de *staff*, o Grupo de Planejamento e Controle (GPC). O segundo seria formado pelos subsecretários, e sua função seria mais técnica, ao contrário da função política, confiada no primeiro (CINTRA; ANDRADE, 1978, pp. 29-30).

Cintra & Andrade (1978) lembram que a situação financeira de Minas Gerais à época do PMDES era alarmante. Foi necessária uma reforma financeira cujos protagonistas foram os próprios membros dos órgãos planejadores. O objetivo era restaurar as contas do Estado e

superar a postura “fiscalista”, a qual era tida como um entrave para a industrialização. Contudo, os órgãos responsáveis pelo planejamento foram desligados do orçamento, o que comprometeu o sucesso do PMDES. Os órgãos autônomos de administração indireta se tornaram um empecilho ao planejamento, uma vez que tinham liberdade para atuar em prol de interesses próprios. A dificuldade de organização institucional, com diferentes funções atribuídas a diversos órgãos que, por sua vez, estavam subordinados a instâncias incompatíveis, acabou por minar o plano, que acabou não atingindo a fase de projetos. Para Cintra & Andrade (1978), o plano compreensivo e o sistema de planejamento dele derivado não foram capazes de cumprir suas promessas. “Entretanto, a máquina burocrática do Estado funcionou e o planejamento, embora não fosse o imaginado nos planos centrais, ocorreu” (p. 33).

O planejamento, segundo os autores, é necessário para enfrentar as incertezas de um ambiente que se diversifica, e não acaba tendo uma pauta única do início ao fim, agregando novos objetivos com o tempo. Essa conversão é importante para o funcionamento eficiente de um órgão voltado para esse fim. Mas, mesmo que tomando caminhos premeditados, o planejamento permite a utilização de recursos previamente ignorados ou mal canalizados. Em Minas Gerais, a insegurança levou ao surgimento de um novo mecanismo administrativo, paralelo ao tradicional, a administração indireta. Era um setor que controlava os próprios fundos e crescia mais que o tradicional, criando novas tensões no setor público. O orçamento principal, com os diferentes orçamentos desses setores, deixa de ser um bom indicativo da situação do setor público¹⁷. Cintra & Andrade (1978) complementam ainda, dizendo que a experiência mineira de planejamento mostra que os planos compreensivos realizados pelo governo negligenciaram a estrutura institucional, ao pressuporem que, uma vez que se estabelecia uma linha formal de autoridade, que se aprovavam oficialmente as orientações do

¹⁷ A experiência de planejamento em Minas Gerais Demonstra a fragilidade do órgão central de planejamento, apesar da detalhada legislação, atribuindo-lhe competência e poder, sua derrota na luta institucional contra a Secretaria da Fazenda, o seu gradual e contínuo afastamento das áreas decisórias críticas, sua perda de controle sobre os fundos mais significativos, a sua desvantagem em termos de pessoal treinado e seu crescente recuo para um papel burocrático ritualista e formal. Revela, por outro lado, a ampla utilização do orçamento repetitivo, das técnicas de “amortecimento” dos golpes fazendários pela sonegação de informação dos fundos disponíveis de parte dos órgãos despendedores, e de um jogo complicado, através do qual a Secretaria da Fazenda tentou reduzir as próprias incertezas, fixando os tetos para as despesas de outros órgãos, o que acabou por adicionar incertezas ao restante do sistema de administração direta. Os ganhos de confiabilidade assim obtidos, isto é, um orçamento equilibrado, o foram ao preço de considerável insegurança e ausência de sentido do orçamento no âmbito dos órgãos despendedores da administração direta, o que contribuiu para reduzir ainda mais a eficiência do planejamento, tanto no centro da burocracia do Estado quanto em seus órgãos executivos (CINTRA; ANDRADE, 1978, p. 34).

plano, a sua implementação viria naturalmente¹⁸. Contudo, não se pode considerar que inexistiam condições para que se pudesse realizassem planos bem sucedidos:

A taxa de recuperação econômica que financiou a Cemig e rodovias mineiras ou, mais recentemente, a poupança obtida para investimentos diretamente produtivos na Secretaria da Fazenda, a qual serviu de base para um novo surto industrial no Estado, revelaram que, mesmo quanto aos recursos financeiros e mesmo num contexto geral de atraso econômico, existiram fontes de recursos mobilizáveis para desencadear o desenvolvimento em Minas Gerais. A própria criação da Cemig e das organizações que dela brotaram indica também que no tocante aos recursos humanos e talentos decisórios muitas vezes o que falta é a indução apropriada (CINTRA; ANDRADE, 1978, p. 39).

Os autores concluem afirmando que em Minas Gerais, o planejamento espontâneo foi mais eficaz do que as tentativas de planejamento mais sistemáticas. Tal julgamento foi realizado à luz da eficácia do setor público na promoção do desenvolvimento da economia de Minas Gerais, o que é um objetivo social e político, e que foi definido dentro de uma relação histórica entre forças sociais e políticas em Minas Gerais e no âmbito nacional.

Muinhos (1991) faz uma análise que compreende todos os três planos da década de 1970 em Minas Gerais. Segundo ele, com relação aos objetivos explicitados nos planos, há uma nítida diferença. O primeiro deles apresenta objetivos para o âmbito nacional – “exportação e abastecimento interno de produtos básicos, desconcentração industrial, esforço de penetração para o interior etc.” (p. 55) – e para o âmbito regional – “diversificação da economia, recuperação e expansão das atividades tradicionais [...] e reestruturação dos serviços sociais básicos” (*idem*). Já o II PMDES apresenta forte ligação com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, implementado pelo presidente Ernesto Geisel, e metas regionais com projeções extremamente ambiciosas de crescimento. Com relação ao último plano, Muinhos (1991) afirma que é explícita no texto a ponderação de que o crescimento industrial por si só não é capaz de reverter a situação econômica de subdesenvolvimento de Minas Gerais. Outro ponto interessante é que as metas voltadas para os interesses regionais são claramente colocadas à frente das metas para o âmbito nacional, prevendo o apoio, por parte do governo, a pequenas e médias empresas, com o objetivo de combater as desigualdades regionais.

¹⁸ Em oposição, Muinhos (1991) afirma que “[n]o terceiro plano, há uma proposta de reavaliação do processo de planejamento. Não se tem mais uma fé cega nesse processo. Os desacertos na implementação dos planos anteriores [...] trouxeram a consciência do não controle pelo planejamento das mais importantes variáveis da economia” (p. 53).

Quanto ao fato de os planos terem sido malsucedidos, Muinhos (1991) concorda com Cintra & Andrade (1978) ao dizer que a principal razão para isso reside no aspecto institucional. Segundo o autor:

[A] pesar da reforma administrativa proposta, não se conseguiu entregar o controle da máquina pública aos órgãos de planejamento. As instituições da administração direta e indireta agiam descoordenadamente. O objetivo perseguido era a maximização do crescimento industrial, e o instrumento utilizado para este fim eram os incentivos fiscais. (MUIINHOS, 1991, pp. 55-6).

1. Título

1.1. Estrutura do capítulo

Para uma análise mais detida das políticas industriais em Minas Gerais, o presente capítulo se estrutura da seguinte forma: em cada seção, as quais se apresentam cronologicamente, são estudadas as medidas governamentais que se caracterizam como políticas industriais tomando como base o desenvolvimento teórico realizado nos capítulos anteriores. Para tanto, as seções são divididas pelos períodos dos mandatos governamentais e são utilizadas como fonte as Mensagens à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – expedidas anualmente pelos governadores do estado – assim como os seguintes documentos de projetos mineiros de desenvolvimento regional: o *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção* (1947); o *Plano de Eletrificação de Minas Gerais* (1950); o *Diagnóstico da Economia Mineira* (1968); o *I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* (1971); o *II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* (1976) e o *III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* (1979). Cada um destes documentos é analisado em uma seção separada.

1.2. Benedito Valadares (1933 – 1945)¹⁹

O primeiro período analisado é referente ao mandato do governador Benedito Valadares. De acordo com Barbosa (2012), o que torna a década de 1930 um ponto de inflexão no cenário econômico mineiro foi o crescimento da produção mineral e siderúrgica na região central de Minas Gerais, dando finalmente um papel de destaque econômico para a capital Belo Horizonte. Segundo o autor

[N]o início da década de 1940, o principal setor da indústria mineira era o minero-siderúrgico o que, no limite, amplificava a voz tanto dos empresários do setor como dos engenheiros de minas que, [...] defendiam a necessidade de uma política industrial que tratasse a siderurgia a carvão vegetal de forma relevante na economia mineira – o que ganharia exatamente nesse período, grande proeminência, sobretudo a partir da Sociedade Mineira de Engenheiros (BARBOSA, 2012, p. 115).

Dulci (1999), por sua vez, argumenta que os esboços de política industrial que surgiram em Minas Gerais com o surto siderúrgico determinariam a especialização que acompanharia o desenvolvimento econômico do estado. Entretanto, esse processo não foi

¹⁹ Para o período do governo de Benedito Valadares foram acessadas apenas as Mensagens à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais referentes aos anos de 1935, 1936 e 1937, por uma questão de ausência de disponibilidade.

intencional, pois fazia parte de um programa do início do século XX de diversificação produtiva. O autor afirma também que é nesse momento que o atraso relativo mineiro se torna evidente, como consequência da introversão econômica brasileira proveniente da imposição do modelo de industrialização por substituição de importações após a crise de 1929.

O tópico do desenvolvimento econômico mineiro está presente na Mensagem de 1935 como uma meta para a ação governamental, conferindo ao setor público grande responsabilidade:

Devido á sua posição central e vasto territorio, constituido por nucleos de população isolados e divergentes, nenhum Estado, como o de Minas, necessita mais de uma acção directa do governo no sentido de sua cultura e desenvolvimento economicos (VALADARES, 1935, p. 63).

Contudo, atribui-se o desenvolvimento econômico quase que exclusivamente à agricultura, apontando a necessidade do Estado de focar em culturas que cumprem papel chave na economia, como o café, o algodão, o fumo, a vitivinicultura e as plantas oleaginosas. Ainda assim, é possível perceber que o documento trata Tanto a pecuária quanto suas indústrias conexas como fatores significativos da economia mineira, principalmente por contribuírem em grande medida com as exportações do estado. A parte do programa do governo para esse setor é mais voltada à assistência técnica, e se consolidou com a criação da *Escola Candido Tostes*²⁰, em Juiz de Fora, e com o matadouro-modelo da capital Belo Horizonte, que forneceria carnes ao seu principal mercado consumidor, o Rio de Janeiro. Outros setores nos quais o governo investiu foram o de extração mineral do ouro, das estâncias hidrominerais e de álcool (com a *Usina de Alcool-motor de Divinópolis*).

O foco na agricultura se mantém na Mensagem de 1936, a qual apresenta extensas seções destinadas ao tratamento de cada tipo de cultura do estado que receberam auxílio do governo de Minas Gerais. O ramo industrial que mais aparece é o de laticínios, porém, ainda assim, não constado em uma seção dedicada à indústria, e sim à produção animal. A indústria de derivados do leite aparece em crescimento, com incentivos ao ensino técnico do setor. A

²⁰ A escola era destinada a aprendizagem técnica nos setores industriais de carnes e laticínios. Sua instalação em Juiz de Fora se justifica pelo fato de a cidade ser, à época, um importante centro industrial e agrícola de Minas Gerais. O próprio foco das instituições de ensino criadas pelo governo estadual reflete a supremacia da agropecuária sobre a indústria na economia mineira nessa época. A maioria delas é voltada para a atividade agrícola ou veterinária.

siderurgia é abordada pela primeira vez em passagem que reflete a subordinação do governo estadual em relação ao governo federal, fator que se explica pelo caráter político do Estado Novo o qual, mesmo que por imposição, era marcado pelo alinhamento entre as políticas subnacionais e o poder decisório da presidência. Coube ao Estado mineiro, nesse setor, a organização do cadastro das jazidas e das minas de Minas Gerais.

Só o Governo Federal é competente para autorizar ou conceder o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada (VALADARES, 1936, p. 64).

Em 1937, no governo Valadares, a indústria siderúrgica já é apresentada como um campo importante da economia mineira, sobretudo como um dos ramos responsáveis pelo crescimento industrial de Minas Gerais, assim como a indústria têxtil. Esse crescimento é apresentado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Valor da produção geral do Estado de Minas Gerais



Fonte: Mensagem à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1937.

Aponta-se, com relação à produção mineral, a falta de disponibilidade de dados referentes às jazidas em Minas Gerais. A questão do crescimento da exploração do minério de ferro é colocada como crucial, tanto pela quantidade de jazidas inexploradas quanto pela situação da siderurgia nacional, a qual tinha se tornado uma pauta significativa da política econômica do governo federal²¹.

Nada se fez ainda em Minas relativamente à verificação sistemática, para fins industriais, das riquezas do nosso sub-solo. Tudo são probabilidades, tudo são cálculos mais ou menos fantasiosos (VALADARES, 1937, p. 107).

O documento busca apresentar também uma longa descrição de vários minerais encontrados no solo mineiro e já de conhecimento do setor público. Em todos os casos, contudo, não se extrapola as listagens das jazidas e dados de extração e exportação. Não há referência ao beneficiamento de nenhum deles, apenas as promissoras indústrias que podem estimular futuramente. Nas mensagens consultadas expedidas por Benedito Valadares, é evidente a situação incipiente da indústria, além de que esse setor não era central nas discussões sobre desenvolvimento. Dulci (1999) chega a afirmar que até 1940 “os esforços do governo se concentraram na diversificação agrícola”, e que a expansão industrial foi assumir maior peso na agenda do governo a partir de 1941 (p. 61).

Houve ainda no mandato de Valadares um processo de desenvolvimento desconcentrado, pois o projeto do governo abrangia medidas para todas as regiões do estado de Minas Gerais. Contudo, é possível dizer que as culturas estimuladas pelo governo estavam vinculadas à expansão industrial. Dulci (1999) aponta ainda para o fato de que Valadares priorizou a diversificação produtiva para equacionar problemas financeiros e operacionais ligados a dívidas do estado e à crise fiscal. O governador fez uma reforma tributária em 1935, após a nova Constituição estadual, reduziu despesas e estimulou a agricultura. Reestatizou serviços ligados ao café, fortalecendo o Estado e enfraquecendo o empresariado. Atuou, a

²¹ Essa importância da siderurgia nacional pode ser verificada no documento *Criação da grande siderurgia nacional e exportação de minério de ferro em larga escala*, um relatório que contém depoimentos de técnicos e figuras de interesse referentes ao setor e apresentado ao Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda em 22 de junho de 1938. O documento foi motivado pelo crescimento da exportação de minérios no Brasil após a Primeira Guerra Mundial. Nele, o contrato com a Itabira Iron para a exploração das jazidas mineiras da região do ale do Rio Doce aparece como um dos pontos principais das ponderações daqueles que contribuíram com suas opiniões no relatório final. Contudo, por se tratar de um documento dirigido ao governo federal, essa última questão é tratada do ponto de vista do interesse nacional.

partir daí, para a promoção da policultura. Com relação ao aparato institucional, foi criada a Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho – SAICT, e a pasta de Viação e Obras Públicas da mesma.

Um importante estímulo às políticas industriais de Valadares foi o grande fluxo migratório que saiu de Minas Gerais entre 1920 e 1940, fazendo-o abandonar o projeto de diversificação agrícola. O primeiro projeto dessa nova orientação política foi a criação da Cidade Industrial de Contagem, em 1941 (Dulci, 1999, pp. 72-3). O ritmo de industrialização do Rio de Janeiro e principalmente de São Paulo levava a uma dispersão da economia mineira, o que tornava latente a necessidade de estabelecer um polo industrial em Minas Gerais.

1.3. Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção (1947)

De acordo com Dulci (1999), mesmo com a ruptura política de 1947, houve certa continuidade no processo de desenvolvimento regional no que tange à direção desse processo, refletido pelo *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção*, uma vez que este compreendia projetos tanto para a indústria como para a agricultura. O plano foi pioneiro em macroplanejamento em escala regional no Brasil. Além disso, foi de iniciativa interna ao estado de Minas Gerais. Também representa o que se pode chamar de “modelo udenista de modernização, em contraste ao modelo pessedista” (p.78) característico de JK. Sua orientação geral, defendida por Milton Campos, era: desenvolvimento industrial e agrícola, incorporando as vertentes econômica e social.

Na seção relativa à produção industrial, o PREFP destaca Minas Gerais como um estado com tendência ao conservadorismo, exportador de matérias primas a baixo preço e importador de manufaturas de alto valor. Afirma também a importância da indústria crescer em consonância com outras atividades produtivas (indicando, novamente, a importância da agricultura). Todavia, é explícito no documento que o “trabalho preconiza [...] a garantia da orientação do governo quanto ao fomento da produção industrial” (PREFP, 1947, p. 26). Os ramos industriais inicialmente citados como alvos de medidas governamentais são: a criação de uma nova Cidade Industrial; aumento do potencial hidráulico do Rio Santo Antônio (setor

de energia elétrica); criação de uma grande indústria da carne (com o estabelecimento de uma rede de frigoríficos) e; organização em geral da produção e do trabalho, com o objetivo de robustecer a economia.

A questão do fornecimento de energia elétrica aparece com significativa relevância no plano, problema que permeou a economia mineira durante muitos anos e foi central para o desenvolvimento econômico do estado. Há um explícito desejo por parte do governo de estabelecer uma política de fornecimento de energia elétrica a baixo preço, com inspiração em uma política adotada nos Estados Unidos, sob a justificativa de que essa prática estimula a indústria ao suprir energia elétrica barata e em grandes quantidades.

Oferecer ao consumidor energia a baixo preço será, em breve, a pedra angular da expansão industrial do Estado, que, com isso, atingirá um nível de civilização mais elevado (PREFP, 1947, p. 27).

O PREFP também estabelece uma política de financiamento à produção. Os pontos dessa política eram: o foco tributário seria o fomento de atividades econômicas, e não a arrecadação em si; o Estado deveria aliviar o máximo possível as atividades produtoras, que se desenvolveriam mais e aumentariam a arrecadação posteriormente; isenção parcial ou total de acordo com a capacidade tributária do contribuinte. Essas práticas refletia uma esperança de atrair indústrias que emigraram de Minas Gerais. O financiamento, sobretudo da produção, dependia em grande parte do Governo Federal. O crédito para atividades agrárias, industriais e comerciais dependiam das diretrizes do mesmo, pois o crédito provinha, em grande parte, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e dos Institutos de Previdência Social.

Com relação à infraestrutura e às tarifas de transportes, o plano previa mudanças nas tarifas de modo a favorecer a exportação de produtos beneficiados e manufaturados, mas não em detrimento do benefício para a exportação de matérias primas. Previa também melhoras nos traçados das ferrovias e uma revisão do traçado do plano rodoviário, assim como um aprimoramento da pavimentação do mesmo.

Devido à importância que se dava no desenvolvimento harmônico dos setores da economia mineira, o PREFP apresenta seções voltadas tanto à indústria vegetal como à indústria animal. Com relação à primeira, prioriza-se a questão da transformação industrial de excessos da produção agrícola e da assistência aos fazendeiros quanto à prática da indústria rural, o que beneficiaria a indústria alimentícia. Destaca-se também a importância da

produção de algodão e de seu fomento, por estar ligada ao declínio da indústria têxtil em Minas Gerais, a qual sofria, sobretudo, com os custos de importação de matéria prima. Já o principal ponto da segunda era tornar independente a produção pecuária de Minas Gerais. O escoamento custoso da produção deveria ser evitado por meio da implantação de uma rede de frigoríficos e matadouros, permitindo o aumento da produção de carne e diminuindo os custos de transação. Como consequência seriam favorecidas outras indústrias, como a de couro, sabão, adubos e, principalmente, a indústria de laticínios.

O último ponto relevante com relação às políticas industriais apresentadas no PREFP é a criação de uma nova Cidade Industrial.

No intuito de fixar uma área estratégica, onde se localiza a nova Cidade Industrial, estudaram-se e balancearam-se as vantagens e as desvantagens apresentadas por várias regiões, tendo-se concluído pela escolha de terrenos às margens do rio das Velhas, nas proximidades de Santa Luzia. Além de possuir topografia adequada e abundância d'água, está o local em situação privilegiada quanto aos problemas de transporte, suprimento de matéria prima e escoamento de detritos industriais (PREFP, 1947, p. 101).

O problema do transporte seria solucionado com o prolongamento da Estrada de Ferro Vitória a Minas, com a produção escoando pelo porto capixaba. O porto de Angra dos Reis também serviria após expansão viária, em conexão com a Estrada de Ferro Central do Brasil. Essas medidas refletiam a preocupação com a redução do custo dos transportes como fator essencial para o aumento da produção industrial mineira. Cita-se também a escolha da localização como favorável à instalação de um grande frigorífico e de indústrias derivadas à margem do Rio das Velhas – o que se concretizaria com a criação da FRIMISA²².

²² Além do frigorífico, ao longo de diversas páginas, o PREFP enumera as diretrizes para a instalação de diversas fábricas e indústrias, a saber: fábrica de adubos fosfatados; fábrica de adubos azotados; moinhos centrais para calcário, fábrica de cimento; indústrias de materiais de construção; fábrica de azulejos; fábrica de caixas; fábrica de sacos; fábrica de garrafas e vasilhames de vidro em geral; fábrica de latas; moinhos para moagem de milho e preparação de outros produtos; indústria de carnes e peixes em conserva; frigoríficos para a indústria da pesca; indústria de fabricação de equipamentos elétricos e hidráulicos; fábrica de máquinas e implementos agrícolas; fábrica de pneus e produtos de borracha (pp. 110-26). Todas as fábricas e indústrias supracitadas evidenciam uma economia que está em uma fase preliminar de industrialização, pois são, em geral, indústrias básicas para o desenvolvimento.

1.4. Milton Campos (1947 – 1950)

As políticas industriais identificadas nas Mensagens à Assembleia Legislativa expedidas pelo governador Milton Campos são em grande parte balizadas pelas diretrizes estabelecidas, primeiramente, no *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção* (1947) e, posteriormente, no *Plano de Eletrificação de Minas Gerais* (1950). Na Mensagem de 1947, destaca-se constantemente a importância do PREFP para sanar as debilidades econômicas de Minas Gerais. Contudo, ela apresenta importantes informações com relação à indústria mineral que não constavam no plano. Delega-se de forma explícita a responsabilidade da coordenação do setor para o governo estadual. Foca-se em indústrias que utilizam energia elétrica em seu processo, em detrimento do uso de carvão, como forma de promover independência econômica, além de determinar metas para industrializar o minério extraído que tradicionalmente é exportado. Assim como destacado por Benedito Valadares anos antes, percebe-se a necessidade de fazer um inventário dos recursos naturais de Minas Gerais.

A carência de energia elétrica também é extensamente trabalhada. O crescimento da indústria mineira e a impossibilidade de manter sob a responsabilidade de particulares a energia elétrica tornam indispensável a atuação do Estado. O emprego de grandes capitais em oposição à necessidade de rendimentos imediatos é um cenário que evidencia a impraticabilidade de provimento de energia por cada indústria. O papel atribuído ao Estado na produção industrial é sumarizado nos seguintes pontos:

I - entende o Estado que as atividades industriais deverão processar-se sob o primado da iniciativa particular; II - que a êle incube estimular a iniciativa, promovendo a adoção de medidas que lhe facilitem a ação; III - que lhe cumpre agir supletivamente, a fim de encorajar e auxiliar a iniciativa privada; IV - que só deve intervir na atividade industrial, onde a iniciativa particular fôr omissa ou incapaz, limitada essa interferência às indústrias fundamentais e de caráter básico (CAMPOS, 1947, p. 88).

A Mensagem de 1949 apresenta a contratação da Companhia Brasileira de Engenharia para realização do Plano de Eletrificação de Minas Gerais. Nesse ponto, o plano ainda está em fase de discussão e elaboração, sem haver nenhuma certeza sobre suas diretrizes. Segue apenas uma intenção geral de criação de um plano que contenha um extenso programa que

compreenderia a construção de usinas de produção de energia elétrica, de redes de distribuição e afins.

Algumas questões referentes a políticas industriais são abordadas igualmente em todas as Mensagens expedidas no governo de Milton Campos. Dentre elas, merecem destaque: a importância atribuída ao investimento em ensino técnico-profissional; o crescimento da atuação do ITI – Instituto de Tecnologia Industrial - órgão criado para a pesquisa e avaliação da indústria, com intuito de destacar debilidades e realizar pesquisas de melhor aproveitamento de áreas e de matérias primas; o beneficiamento da produção agrícola pela indústria vegetal e; a necessidade de recuperação e organização da indústria de laticínios mineira.

1.5. Plano de Eletrificação de Minas Gerais (1950)

Este documento deve ser encarado como um estudo, não como a política de eletrificação final do governo. Ele aponta teses para uma política dessa sorte, incumbindo ao Estado o papel de avaliá-la e executá-la, sendo dele a responsabilidade sobre ela. O PEMG sugere oito fundamentos para se estruturar a política de eletrificação mineira, dentre os quais cabe ressaltar o primeiro e o último:

1 - *O Estado de Minas Gerais* reconhece que, na fase atual de seu desenvolvimento, é indispensável o crescimento rápido e racional da indústria de energia elétrica, devendo o Govêrno incentivar a iniciativa privada e suplementá-la ou substituí-la, quando deficiente ou inexistente. Reconhece que, por conseguinte, como de interesse público, sua intervenção no campo de eletricidade e julga que esta deve se enquadrar na estrutura do *Plano Nacional de Eletrificação* [...] 8 - Reconhece o Estado que, nos casos em que se tornar necessária a sua intervenção direta na indústria de eletricidade, deverá organizar entidades nos moldes das sociedades anônimas, para a operação dos sistemas que construir, e que é seu dever manter órgãos especializados para o estudo dos problemas de energia elétrica, capazes de auxiliar as empresas estatais ou privadas e de defender os interesses dos consumidores (PEMG, v. 3, pp. 47-8).

O documento deixa explícito que a importância do setor elétrico é tamanha que a sua exploração direta deve ser encargo do Estado, havendo a fixação de uma série de deveres da indústria com o público. O documento defende ainda que a melhor forma de operar o sistema elétrico seria a integração do mesmo, sob a propriedade de uma única entidade (que viria a ser

a CEMIG), o que daria maior liberdade de planejamento. Contudo, o capital necessário para isto não era possível para a iniciativa privada, cabendo ao governo fazê-lo. "A iniciativa governamental encontra, na *integração* dos sistemas, a forma mais completa de *estatização* da indústria de energia elétrica" (p. 115). Outro ponto interessante abordado no PEMG encontra-se na análise de qual seria a melhor forma de intervenção do Estado na indústria de energia elétrica. O documento pondera bastante para convencer a necessidade de intervenção (sobretudo em países "pobres de capitais") e o fato de que essa intervenção não se aproxima de uma solução socialista.

O PEMG destaca ainda que a política de suprimento de energia por parte do Estado começou com Benedito Valadares, com as usinas de Pai Joaquim, Santa Marta, Gafanhoto, dentre outras de menor porte. Quando o estudo foi feito, identificou-se que o Estado já possuía o maior potencial elétrico de Minas Gerais, ao se considerar as usinas instaladas e em construção. Por isso, aconselhava a constituição de uma empresa para "operar seus sistemas com a eficiência que exige a indústria de eletricidade" (PEMG, 1950, v.3, p. 157). Por fim, ainda ao tratar sobre a política de eletrificação que convinha a Minas, o PEMG oferece sugestões quanto à estruturação dos órgãos responsáveis pela execução e coordenação do plano de eletrificação. Além da empresa supracitada, são enumerados seguintes órgãos: Departamento de Águas; Conselho Estadual de Energia Elétrica; Comissão Coordenadora do Plano de Eletrificação e; Empresas Elétricas de Minas Gerais.

1.6. Juscelino Kubitschek (1951-1954)

A análise das Mensagens à Assembleia Legislativa expedidas por JK são de grande importância quando se considera a principal característica de seu governo: o "Binômio Energia e Transportes". Por não haver nenhum plano formalizado que contenha as diretrizes da política econômica voltada para esses dois ramos infraestruturais, os referidos documentos configuram a principal fonte para o estudo das políticas de JK. A própria disposição das seções nas Mensagens já evidencia o foco no setor de energia elétrica e no setor de transportes, pois aquelas dedicadas a esses aparecem antes de seções dedicadas a temas como

o fomento industrial ou a política voltada para o setor agrícola. Na primeira Mensagem do governador, de 1951, o binômio aparece explicitamente como a base do programa de governo.

A política de eletricidade de Minas Gerais foi delineada utilizando o PEMG como base. Dados exemplos de outros países, e da incapacidade da iniciativa privada mineira de financiar toda a constituição de um sistema de eletricidade de grande amplitude, é sugerida a solução de realizá-lo com investimentos tanto públicos quanto privados. Nesse momento há a primeira aparição de uma proposição de uma empresa nos moldes do que seria, futuramente, a CEMIG.

A sociedade de economia mista permite realizar a conciliação entre a liberdade de iniciativa privada e a interferência estatal, superando o liberalismo econômico e o coletivismo em suas doutrinas estanques (KUBITSCHEK, 1951, p. 81).

Com respeito ao setor de transportes, o foco rodoviário é justificado pelo fato de que os transportes ferroviário e aeroviário são de competência federal. O rodoviário é de competência estadual, apesar de sua expressão nacional. As estradas mineiras deixavam a desejar em muitos quesitos, desde a extensão que cobriam até a qualidade do asfalto, além disso, as estradas de rodagem são um ponto no qual o governo do estado agia conjuntamente ao governo federal, como no caso de estradas previstas no Plano Rodoviário Nacional que passavam por Minas Gerais. Nesse sentido, foi criado, paralelamente, um Plano Rodoviário Estadual, que contemplava estradas troncais e estradas radiais para melhor articular as regiões do estado, sobretudo com a capital. O financiamento contava com recursos vindos do Fundo Rodoviário Nacional (competência do governo federal), o qual possuía certas regras estabelecidas para o recebimento por parte dos estados. Além disso, o DER – Departamento de Estradas de Rodagem (órgão com autonomia administrativa e financeira, criado em 1946) contaria com recursos do próprio governo de Minas. O plano rodoviário necessitava de articulação com o governo federal em vários sentidos, o que se percebe desde a inversão da competência da Rede Mineira de Viação para o governo federal (no setor de ferrovias), devido ao seu estado de difícil administração e déficits constantes, até o provimento de combustíveis:

Conseqüentemente, se expandirmos a rede rodoviária e se a melhorarmos, seguir-se-á maior consumo de combustíveis e lubrificantes. E esse aumento computar-se-á no cálculo da quota que deve ser destinada a Minas Gerais (KUBITSCHEK, 1951, p. 108).

Outros segmentos da economia não são tratados de maneira aprofundada como o setor de energia elétrica e o setor de transportes. Com relação à Divisão de Indústria Vegetal e à Divisão de Indústria Animal, percebe-se, inclusive, um caráter de continuidade no trabalho desses órgãos em relação ao governo Milton Campos, o que indica, em maior espectro, continuidade das diretrizes do PREFP. Os objetivos voltados para o fomento industrial previam melhorias para setores alimentícios, principalmente o setor de laticínios e para o setor algodoeiro (no caso, a indústria de subprodutos). Há também avaliações sobre a Cidade Industrial de Contagem, prevendo obras para preparação de áreas destinadas à instalação de indústrias em atraso, dado que a Secretaria de Viação encontrava-se sem recursos.

Em 1952, torna-se evidente como a política econômica do Estado passaria pelo setor de energia elétrica:

A longa experiência que já possui o Govêrno no trato da questão, levou-o a compreender que um Plano de Eletrificação não se poderia restringir à indicação de usinas a montar, sistemas de transmissão a construir, rêdes de distribuição a lançar; mas, tão importante quanto o aspecto eletrotécnico do problema, seria o seu fundamento econômico, o esquema de sua organização operativa, as diretrizes da política geral de eletrificação. Não bastava concatenar um cadastro das fontes de energia utilizáveis, selecionar as quedas mais atraentes e estudar seu aproveitamento e a distribuição da energia a produzir. Era indispensável proceder a uma análise aprofundada e ampla das demandas atuais e futuras de energia, em função de um verdadeiro planejamento econômico do Estado, para, em seguida, pesquisar quais as fontes de energia capazes de atendê-las, quais as normas técnicas a adotar, quais as intervenções a serem feitas, qual o esquema da indústria a ser estruturada, qual a política tarifária e econômica a ser seguida no fornecimento da energia (KUBITSCHER, 1952, p. 15).

É também evidente a constante tentativa de justificativa da necessidade de investimento no setor de energia elétrica, apontando as carências energéticas do Estado – sobretudo das áreas mais industrializadas – sob o risco de estagnação econômica. Em outras áreas, aponta-se um quadro de potencial florescimento industrial, impedido pela falta de energia e de infraestrutura para os transportes. Assim, a industrialização é condicionada à capacidade de aproveitamento do potencial hidrelétrico.

Na Mensagem aparece também o desenho da organização das entidades de execução da política de eletrificação, na forma de companhias de economia mista, o que era percebido à época como uma forma segura de interferência estatal. Previa-se a criação de companhias de caráter regional controladas por uma entidade centralizadora.

Essa solução se justificou, tendo em vista que a sociedade anônima é das mais perfeitas formas de corporação econômica, e instrumento de eficiência

comprovada para a realização e estabilidade de empreendimentos industriais. Utilizando-a, o Estado procura cumprir com eficiência sua missão, nos sectores em que é levado a agir como industrial, ainda que movido por intenções e propósitos de sua política econômica e social (KUBITSCHKE, 1952, p. 24).

Foi assim que, em 1952, foi criada a CEMIG – Centrais Elétricas de Minas Gerais:

Optou-se pela criação de uma Companhia, à qual o Governo, transferindo as ações que possui nas empresas regionais, atribuirá a função de comando das atividades subsidiárias. Essa companhia auxiliar, que se organizou sob a denominação de CENTRAIS ELÉTRICAS DE MINAS GERAIS S. A., "CEMIG", assistirá às subsidiárias, orientando-as tecnicamente, dando-lhes assistência jurídica, administrativa, contábil e financeira (KUBITSCHKE, 1952, p. 26).

No mesmo ano torna-se evidente a importância da atuação do DER na política do governo voltada para o setor de transportes. O órgão atuava orientando e fiscalizando os municípios em relação à aplicação das quotas do Fundo Rodoviário Nacional que eles recebiam. Esse fato deixa claro que a questão dos transportes se mostra complexa, por envolver as três estâncias públicas. Registra-se, em 1951, a abertura de 420 quilômetros de estradas em Minas Gerais e a locação e extração das respectivas notas de serviço de 700 quilômetros referentes a várias estradas no estado, refletindo a rápida atuação do governo no cumprimento das metas de sua política para o setor rodoviário.

Com relação ao fomento industrial, o setor de laticínios continua a figurar como fonte de preocupação para o governo. Foi realizado, assim, o reaparelhamento da Fábrica-Escola de Laticínios "Cândido Tostes", em Juiz de Fora. A produção de laticínios ainda era bastante significativa no estado, representando 12,4%, aproximadamente, da produção total de Minas Gerais. O governo previa, desse modo, a construção de mais dois estabelecimentos similares, um em Três Corações e outro no Serro.

Outro importante feito do ano de 1952 foi o sucesso do Esforço do governo estadual frente à vontade de outros estados para trazer a Companhia Siderúrgica Mannesmann para Minas Gerais. Um dos fatores decisivos para a vinda foi a disponibilidade de energia elétrica no estado.

O empenho com que o Governo se volta a semelhantes iniciativas provém da convicção, hoje proclamada geralmente, de que na Zona Central de Minas Gerais se encontra uma das maiores áreas de possibilidades industriais do Brasil. O aproveitamento dos recursos que nesse sentido possuímos constitui seguramente uma das chaves da prosperidade futura do Estado, motivo porque se desdobra o Governo no sentido de tudo fazer ao seu alcance para atrair técnicas e capitais em inversões industriais no Estado (KUBITSCHKE, 1952, p. 222).

Destaca-se, na Mensagem de 1953, com antecedência, a necessidade de manter-se o suprimento de energia a longo prazo, pois a atração de indústrias leva a demandas cada vez maiores de energia, o que implica construção de usinas, de redes de transmissão e de subestações. Com isso, foi previsto um plano de construção de novas usinas e ampliação de tantas outras. Esse plano previa auxílio do governo federal, vindo tanto do departamento nacional de obras e saneamento quanto de recursos previstos no Plano SALTE. Contudo, a insuficiência desses recursos fez com que a CEMIG buscasse e conseguisse aprovação na CMBEU²³ de um financiamento, em dólares, para o equipamento e o sistema de transmissão da Usina de Itutinga.

A política de transportes aparece como uma importante ação governamental voltada para o objetivo de aperfeiçoamento da estrutura produtiva mineira, no sentido em que:

Se, por um lado, procura atender o número de Municípios, orientando-se de acôrdo com as exigências do tráfego em sua maior ou menor intensidade, leva também em consideração a riqueza produtiva de cada região para tornar essa riqueza mais acessível aos mercados importadores e exportadores (KUBITSCHER, 1953, p. 50).

Outros pontos relevantes do ano de 1953, no sentido das políticas industriais, foram: criação do Departamento de Viação Aérea de Minas Gerais; Divisão de Indústria Vegetal voltada para beneficiamento de produtos alimentícios; criação da Companhia Frigoríficos de Minas Gerais S. A., com 12 grandes indústrias subsidiárias; manutenção de investimentos na área da Cidade Industrial de Contagem para garantir as condições básicas para instalação de indústrias, como transportes, terraplenagem, reservatórios de água, olarias, etc.

A Mensagem de 1954 é a primeira do governo de JK na qual se menciona que a racionalização da agricultura é tão importante para o desenvolvimento econômico quanto a industrialização. Contudo, a ponderação é feita na seção voltada para a política de eletrificação, não sendo dedicado um espaço exclusivo para o tratamento do setor agrário. O que surge de inédito são seções voltadas para indústrias conexas à produção agropecuária. Nessa mensagem, pela primeira vez, o setor da indústria de fertilizantes aparece em uma seção exclusiva, ressaltando a importância dessa indústria para a agricultura. JK enviou à Assembleia um projeto de lei para a criação da indústria de fertilizantes em Minas Gerais, motivado pela conquista da patente de um processo de industrialização de fertilizante a partir

²³ Comissão Mista Brasil – Estados Unidos.

de apatita, encontrada em Araxá. Assim, foi criada a Fertilizantes de Minas Gerais S. A. – FERTISA, sociedade de economia mista (como a CEMIG). Por meio dessa empresa, o governo conseguiria criar e conduzir o programa para o setor. Há uma previsão inicial de construção de usinas e fábricas para a produção de fertilizante, em Araxá e Patos de Minas. A questão do encadeamento de indústrias é ressaltada, pois a indústria de fertilizantes geraria excedentes que poderia ser utilizados na fabricação de pólvora e explosivos de guerra, de plásticos celulósicos e na indústria de concentrados de urânio (esta última pertencente ao governo federal).

A Mensagem de 1954 também é a primeira em que o setor dos frigoríficos aparece em uma seção exclusiva, ressaltando a importância dessa indústria para a pecuária. A sistematização do setor permite melhor programação quanto a seu funcionamento, o que é economicamente interessante, não só para a indústria principal, como para o aproveitamento de subprodutos.

Com relação às Mensagens expedidas em seu governo, é interessante notar que, em todas, JK faz uma ponderação inicial da importância de se desenvolver o setor de energia elétrica em Minas Gerais. A justificativa se dá pelo fato de que a tendência econômica do estado é se tornar provedor de matéria prima para regiões industrializadas do país, localizadas principalmente no litoral. O setor energético é essencial para criar um ambiente atrativo para indústrias se fixarem em Minas, fator crucial para que o estado possa se desenvolver. Assim, há uma preocupação com a continuidade do programa de eletricidade nos governos posteriores, para que não se perca o "surto de progresso".

1.7. Clóvis Salgado (1955)

Clóvis Salgado possui apenas uma Mensagem expedida à Assembleia Legislativa, pois foi governador apenas no ano em que Juscelino Kubitschek saiu do cargo para disputar a presidência do Brasil. Logo, não nenhuma ruptura entre as políticas registradas em 1955 e as políticas apresentadas nas Mensagens referentes aos anos de 1951 a 1954.

No que tange a política de eletrificação, há um previsão de que nos três anos seguintes toda a energia produzida nesse surto de criação usinas seria absorvida, o que é visto como um "fato de enorme significação para o índice de industrialização do Estado" (SALGADO, 1955, p. 12). As indústrias apontadas como as maiores beneficiárias são as de base, sendo citadas as seguintes: siderurgia a carvão, eletro-siderurgia e cimento. Afirma-se também, com relação ao financiamento da política de eletrificação, que a base financeira da produção de energia é a taxa de eletrificação, prevendo uma geração de inversões por volta do ano de 1962.

Já a respeito da política de transportes, o documento apresenta a construção de quase 100 mil quilômetros de estradas no ano anterior, o que indica um ano proveitoso para o setor de construção – principal beneficiário dos investimentos em transportes. As políticas industriais de infraestrutura parecem ser favoráveis, nesse sentido, para a iniciativa privada. Argumenta-se ainda que o esforço do governo de Minas Gerais na questão das estradas permitiu que este exercesse grande influência nas atividades do DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, e nos projetos do Plano Rodoviário Nacional.

Outro ponto a ser ressaltado na Mensagem de 1955 é que um dos órgãos que melhor evidencia o empenho do Estado em fomentar a indústria, por meio de políticas industriais, é o Instituto de Tecnologia Industrial, o qual realiza trabalhos de assistência industrial, pesquisas de potencial industrial, dentre outros.

1.8. Bias Fortes²⁴ (1956 – 1961)

A primeira ponderação que aparece na Mensagem de 1956 na seção dedicada ao fomento da produção é um reflexo das escolhas políticas de Juscelino Kubitschek. O governo de Bias Fortes reconhece que o grande surto de industrialização que se verificou em Minas Gerais veio acompanhado de um processo de depauperação da produção rural. Com isso, o documento se debruça sobre perspectivas da produção vegetal na referida seção. A FERTISA e a FRIMISA, indústrias criadas por JK conexas aos setores de agricultura e pecuária, apresentaram dificuldades antes mesmo do início de suas operações. O governo Bias Fortes

²⁴ Foram acessadas as Mensagens dos anos de 1956, 1958 e 1959 referentes ao mandato de Bias Fortes, por uma questão de disponibilidade.

decidiu destinar parte da Taxa de Recuperação Econômica para capacitação das mesmas, além de realizar um pedido de financiamento ao BNDE.

Contudo, com relação à infraestrutura de energia elétrica e de transporte, há um explícito enaltecimento quanto aos trabalhos prévios nesses setores, assim como diretrizes que deixam claro a intenção de dar continuidade às políticas previstas pelo “Binômio”. A importância da CEMIG no processo de desenvolvimento econômico de Minas Gerais se mostra evidente em alterações no arranjo institucional de órgãos voltados para esse fim. O Departamento de Águas e Energia Elétrica perdeu sua Divisão de Operações, que administrava e operava as usinas mineiras, pois transferiu para a CEMIG e para outra sociedade de economia mista (do médio São Francisco) as usinas das quais era incumbido. O órgão trabalhava como auxiliar do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, o que pode ser interpretado como um desejo de maior gerência estadual sobre a política de eletrificação.

Na Mensagem de 1958, destaca-se que, em 1957, a CEMIG passou a ser a companhia de eletricidade com capital governamental de maior geração de energia do Brasil, sendo grande parte dessa energia consumida por indústrias de base. O peso da empresa levou à homologação, em Assembleia geral, de um aumento em 50% do capital da mesma. Outro ponto importante foi a apresentação à Assembleia Legislativa, em 1957, do planejamento para uma usina que aproveitasse o potencial do Rio Grande, a Usina de Furnas. Dada a necessidade de consumo de energia da região centro-sul do país, a União se comprometeu com a liderança dos gastos desse empreendimento, por meio do BNDE. O governo de São Paulo também investiu no projeto. O documento enaltece ainda a importância da CEMIG para o processo de industrialização de Minas, o que é perceptível na seguinte passagem, em relação aos efeitos do *Plano de Eletrificação de Minas Gerais*:

A disponibilidade de energia elétrica das usinas da C.E.M.I.G. e a confiança que se robustece, dia a dia, de que essa disponibilidade se manterá no futuro, vêm repercutindo profundamente na economia do Estado. Indústrias novas têm se instalado ou projetado a sua implantação na área servida pela C.E.M.I.G., principalmente aquelas para as quais a eletricidade é fator essencial, como as de alumínio, ferro-ligas, oxigênio, carbureto de cálcio, gusa por processo elétrico. Cumpre assinalar, ainda, que, em face do fornecimento firme de energia, muitas das indústrias existentes estão realizando substanciais ampliações de seus programas operacionais (BIAS FORTES, 1958, p. 186).

Fundada em abril de 1956, discorre-se na Mensagem de 1958 sobre a instalação próxima da USIMINAS, nos moldes da Companhia Siderúrgica Nacional, de Volta Redonda. Argumentava-se que o desenvolvimento de Minas Gerais dependia desse empreendimento. O financiamento era proveniente não apenas do governo do estado como do governo federal e de investimentos estrangeiros.

1.9. Magalhães Pinto

A Mensagem de 1961, expedida por Magalhães Pinto, apresenta uma dura crítica de cunho institucional aos governos anteriores. O governo prevê a imposição de uma mudança profunda do regime de trabalho do DER, por exemplo, o qual considera até então ineficiente, por ser altamente burocratizado e com custo oneroso de administração. Critica-se a burocratização em detrimento das tarefas executivas, que se enfeixam numa estrutura que permite a centralização absoluta. Além disso, critica-se a descentralização administrativa na estrutura do serviço público do Estado.

Em Minas, o processo de descentralização, através das autarquias e sociedades de economia mista, não obedeceu, como seria indispensável, a um plano de ação conjugada (PINTO, 1961, p. 109).

Interessante perceber que Não se critica, entretanto, a CEMIG, assinalando inclusive como a empresa é exitosa no processo de desenvolvimento econômico do Estado. A USIMINAS é vista como um empreendimento de interesse de todos os setores do Estado, pois se acreditava que o beneficiamento de minério de ferro em MG marcaria uma nova fase na economia estadual, com o desenvolvimento do parque manufatureiro do Estado. Planeja-se, sem muitos detalhes, em Ipatinga, uma usina siderúrgica integrada para, em 1962, já estar produzindo ferro e aço "para o progresso do Brasil" (p. 111). O discurso progressista é um traço que diferencia o tom da Mensagem de 1961 em relação aos governos anteriores. O insucesso da FRIMISA também é ressaltado de maneira crítica à gestões anteriores, prevendo a instalação de uma rede de novas unidades industriais para a empresa, nos epicentros econômicos de MG, assim como a sistematização da venda a varejo dos produtos, para superar o obstáculo relativo à sua distância física de diversas regiões.

O documento de 1962 descreve mais uma mudança institucional com relação à política industrial em Minas Gerais, sendo essa a extinção da Coordenação do Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais e a mudança do Conselho Estadual de Economia e Administração para Conselho do Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais, que passaria a exercer as funções da primeira.

Incumbe ao CODEMIG organizar e manter cadastro das indústrias existentes no Estado, fazer o levantamento das matérias-primas, sugerir aos bancos de concessão de estímulos creditícios para a implantação de novas indústrias, editar boletins de divulgação das oportunidades comerciais e industriais, estudar as fontes de riqueza do Estado, coordenar o mercado de trabalho, divulgar os benefícios da Lei n.º 2.533, que concede favores às indústrias que se instalarem em Minas, estudar as peculiaridades de cada região com vistas à industrialização, estimular a ampliação das indústrias existentes e a formação de novas indústrias (PINTO, 1962, p. 71).

Outro fator de grande relevância para o desenvolvimento de Minas Gerais foi a criação do Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de prestar assistência financeira a empreendimentos voltados para esse fim. O banco, segundo aponta a Mensagem de 1962, iria:

[C]onstituir fator preponderante de nossa expansão, oferecendo decisivo estímulo às iniciativas que vêm somar-se aos esforços que o Governo promove no sentido do fortalecimento econômico do Estado (PINTO, 1962, p. 75).

A CEMIG continua a ser vista como grande indutora do desenvolvimento mineiro, sobretudo pelo seu papel no processo de industrialização. Além disso, o seu crescimento fez aumentar a influência da empresa no processo de desenvolvimento industrial de Minas Gerais. 90% da energia consumida pelas indústrias mineiras provinham, à época, da CEMIG, ao passo que em 1961 esse consumo foi inferior apenas ao consumo das indústrias de São Paulo. São determinados três pontos básicos da política de eletrificação a se realizar pela CEMIG:

a) apressar a industrialização do Estado para garantir o consumo de energia a ser gerada por Três Marias e Furnas; b) equacionar o atendimento de energia a todos os municípios mineiros; e, c) implantar a eletrificação rural em Minas Gerais, seja pela saturação das linhas existentes de penetração do Interior, seja pela execução de projetos específicos em regiões de terras altamente agricultáveis (PINTO, 1962, p. 84).

As Cidades Industriais de Contagem e Santa Luzia recebem grande atenção do governo, que se empenhava em outorgar áreas para mais indústrias, dentre elas indústrias de móveis, eletrodos, calçados, tratores, siderurgia, produtos veterinários e autopeças. Outras tantas indústrias iniciaram suas atividades no período, além de que projetos para novas instalações também foram aprovados. Percebe-se uma expressiva quantidade de indústrias de

base nesses processos burocráticos. O sucesso dessas Cidades Industriais levava o governo a considerar a criação de outras, sendo descrita na Mensagem a realização de estudos, por meio de um Grupo de Trabalho, e posterior decreto, em 1961, para a criação da Cidade Industrial de Juiz de Fora.

Apointa-se ainda para uma intensificação dos trabalhos da USIMINAS. Para tanto, 120 milhões dos 230 milhões de dólares das inversões da empresa vieram de acionistas japoneses e de institutos de crédito e fabricantes de equipamentos europeus. A USIMINAS envolvia vários setores e mobilizações no Estado, dado o seu porte, o que incluía, também, um plano educacional em conjunto com o Sindicato dos Metalúrgicos para questões como a melhoria dos salários. Além de tudo, a evolução da USIMINAS abria espaço para novos setores industriais em Minas Gerais, como a indústria química.

A Mensagem de 1962 é o primeiro documento dentre os analisados a separar as atividades industriais diretamente ligadas à produção rural do Estado, como, por exemplo, a Fábrica de Fertilizantes (sob a responsabilidade da CAMIG – Companhia Agrícola de Minas Gerais, criada em 1958), a indústria de mandioca e a de algodão.

O CODEMIG, criado no ano anterior, aparece na Mensagem de 1963 como um importante agente das políticas industriais de Minas Gerais, iniciando o trabalho de cadastramento das indústrias presentes no estado, traçando diretrizes à política de desenvolvimento, propondo medidas destinadas a fomentar a expansão de setores da atividade produtiva. O órgão trabalhava com o governo estadual para a expansão e a diversificação do parque industrial de Minas, divulgando as condições favoráveis que seriam oferecidas a novos empreendimentos, como:

Política fiscal, que prevê isenções tributárias que, na forma da legislação própria, abrangem, além do setor industrial, as granjas dotadas de abatedouro e os hotéis-modêlo (PINTO, 1963, p. 98).

O governo busca aumentar ainda mais número de Cidades Industriais no estado, prevendo sua criação nos municípios de Montes Claros (para fortalecer a industrialização da região norte mineira) e de Coronel Fabriciano. Com respeito ao setor siderúrgico, a Mensagem de 1963 descreve grandes avanços em Minas Gerais. Na seção dedicada à USIMINAS, aponta-se a inauguração da Usina Intendente Câmara, de gusa, em 1962, em Ipatinga. Produziu-se também o coque metalúrgico, o que antes era feito no país apenas pela

CSN. O documento destaca ainda como as instalações da USIMINAS serviam para a atração de novas indústrias na região de Ipatinga, o que levou à consideração de se criar uma comissão para coordenar o surgimento desse novo núcleo industrial. Houve ainda a constituição, em 1962, da METAMIG - Metais de Minas Gerais S.A., a qual realizaria levantamentos, pesquisa e avaliação das reservas minerais do Estado, que seriam incorporadas ao seu capital. A empresa faria acompanhamentos de outras entidades, como o BNDE e sindicatos ligados ao setor e fábricas.

Dentro da mesma orientação, promove a METAMIG a elaboração de planos de instalação no Estado de indústrias de transformação, que apresentem melhor relação capital-produto do que as indústrias básicas e para cuja implantação dispõe a economia mineira de vantajosas condições estruturais (PINTO, 1963, p. 127).

Na Mensagem de 1964, é perceptível como, mesmo no início de suas atividades, o BDMG já se configura como um forte agente do desenvolvimento econômico de Minas Gerais. Em acordo com BNDE, o BDMG buscava já atuar em benefício das indústrias em Minas Gerais, contemplando, principalmente, setores industriais de base ou intermediários:

1 - produção de máquinas e motores; 2 - máquinas-ferramentas, máquinas-equipamentos e ferramentas industriais; 3 - máquinas e implementos agrícolas; 4 - aparelhos instrumentos e ferramentas diversas; 5 - geradores, motores, reatores, condensadores, transformadores e equipamentos elétricos; 6 - produção de material elétrico e eletrônico e material de comunicações; 7 - produção de ácido sulfúrico, soda cáustica e potassa; 8 - produtos químicos, orgânicos e inorgânicos; 9 - produtos refratários; 10 - metalurgia dos ferrosos e dos não-ferrosos; 11 - fundição de artefatos de ferro e aço bem como intermediários de produção (PINTO, 1964, p. 37).

O BDMG tornou-se um claro agente do desenvolvimento, sendo responsável pela atração de recursos para viabilizar os projetos do governo:

Não descuro, ainda, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, do necessário intercâmbio com aqueles organismos, nacionais ou internacionais, capazes de atender, de uma ou outra forma, a imperiosa necessidade de capitais, por parte do Estado. Assim, no decorrer de 1963, foram mantidos contatos e estabelecidos meios de ajuda econômico-financeira e técnica com entidades como a USAID e COCAP - (esquema da Aliança Para o Progresso), a SUDENE, a CREAM, a Companhia Vale do Rio Doce, a CEPAL, o BNDE, o BID, a Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguaí, num comprometimento diário contra o processo impiedoso de depauperamento a que vinha sendo submetida a economia regional, procurando-se atrair e canalizar, para o esforço de soerguimento industrial e financeiro de Minas, os capitais indispensáveis a que sejam atingidos os objetivos básicos de nosso desenvolvimento econômico e social" (PINTO, 1964, p. 44).

No período da mensagem, encontra-se ainda em tramitação na Assembleia o projeto de lei da Taxa de Industrialização da Pecuária, como parte de um Plano de Industrialização da

Pecuária, para recuperar a produção e dinamizar o setor, o que abrange tanto os frigoríficos e matadouros quanto a indústria de laticínios. Com isso, o BDMG, em conjunto a FRIMISA, trabalhava na criação de frigoríficos na região norte de Minas Gerais. A região do estado que integra o Polígono das Secas se mostrava como objeto de estudo do BDMG, como parte de um programa de desenvolvimento integrado para Minas Gerais. No plano institucional, há ainda a transformação do CODEMIG na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico.

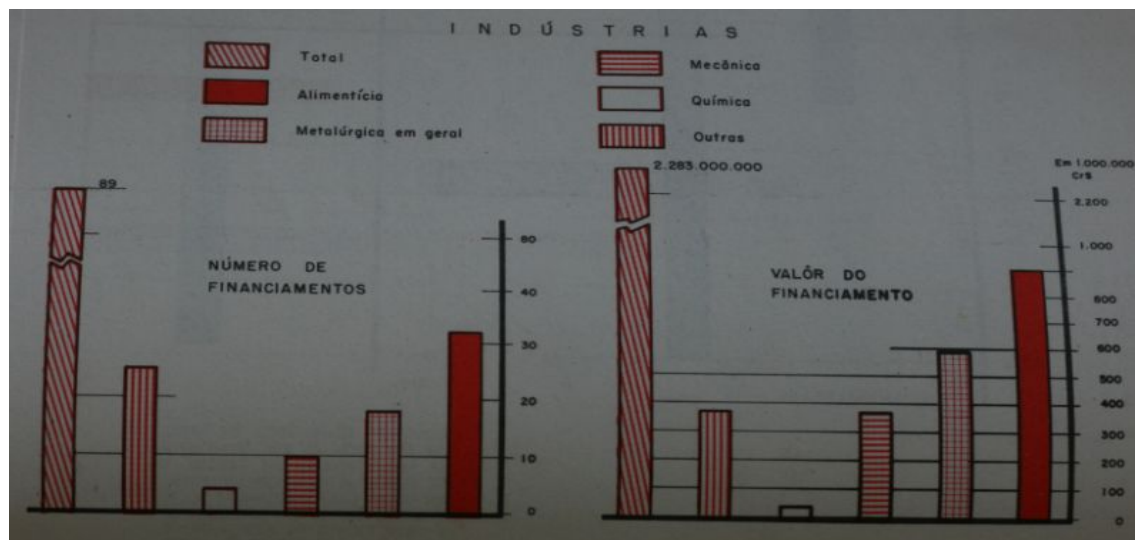
A Mensagem de 1965 tem um caráter particularmente peculiar. Ela é bem mais sucinta que as demais mensagens expedidas por Magalhães Pinto, e apresenta ponderações quanto ao desenvolvimento mineiro nos anos anteriores. Além disso, em seu início há um claro indicativo de alinhamento com o governo federal, exaltando, em carta dirigida pelo governador aos deputados da Assembleia Legislativa, os “Movimentos de Março”, em referência ao Golpe Militar de 1964. Mesmo com todos os esforços, iniciados na década de 1930, voltados para o desenvolvimento industrial em Minas Gerais, a situação de atraso relativo não se alterou, o que se percebe nas diretrizes estabelecidas na Mensagem para a política econômica mineira:

A definição da Política Econômica do Govêrno tem em vista duas peculiaridades mineiras, cuja relevância não pode ser diminuída: a situação de atraso relativo em que nos encontramos, face às regiões vizinhas, exigindo a proximidade de roteiros e ordenamentos especiais para a industrialização, e a feição singular da estrutura administrativa, que é responsável pela implantação dos projetos e serviços recomendados (PINTO, 1965, p. 44).

Destaca-se que Minas Gerais não se beneficiou do surto de industrialização do país após 1946 como São Paulo e Rio de Janeiro, sendo uma economia ainda voltada para o setor primário. Porém, acreditava-se que a infraestrutura em formação abria perspectivas otimistas para o estado. Por isso, argumenta-se na Mensagem que, para atrair indústrias para Minas, deveria continuar o fortalecimento de sua infraestrutura, assim como prover facilidades de crédito, vantagens fiscais e tecnológicas. A Mensagem se detém em grande parte sobre o setor industrial, descrevendo o crescente montante do financiamento concedido para o estabelecimento de indústrias no estado, como se pode observar nos Gráficos 2 a 5. O governo dividiu ainda em três níveis de prioridade de financiamento diferentes setores industriais, a saber: 1ª prioridade – industrialização de produtos agrícolas; indústria mecânica; indústria químico-farmacêutica; indústria metalúrgica. 2ª prioridade – transformação dos

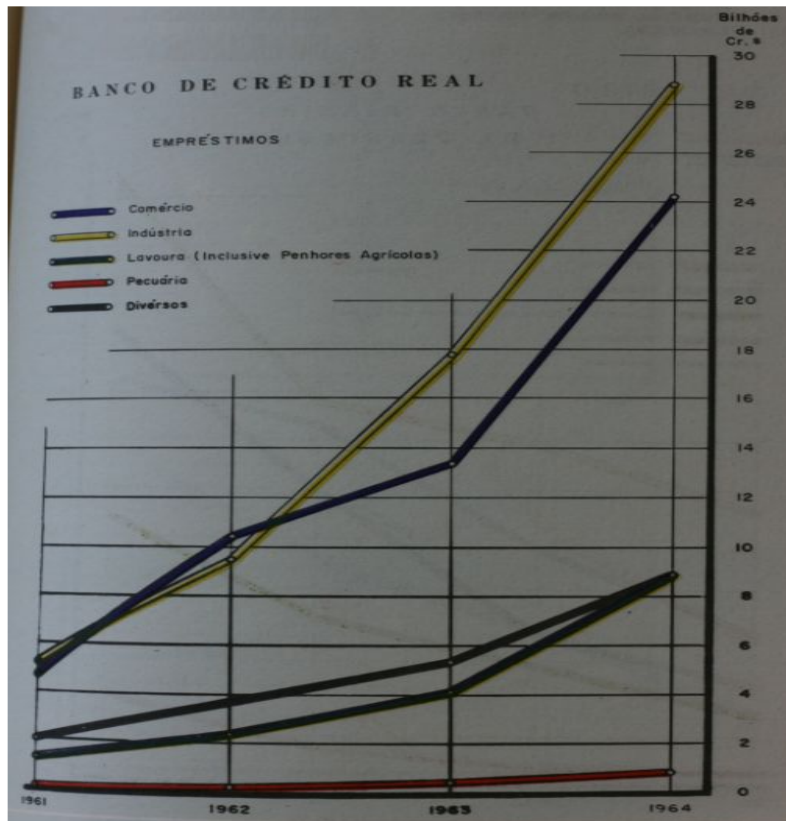
metálicos; papel, borracha e couro; agropecuária. 3ª prioridade – olarias e artefatos de cimento; serraria, carpintaria e mobiliário; serralheria. Essas informações estão presentes no Gráfico 6.

Gráfico 2 – Quantidade e valor de financiamentos concedidos a indústrias por setor



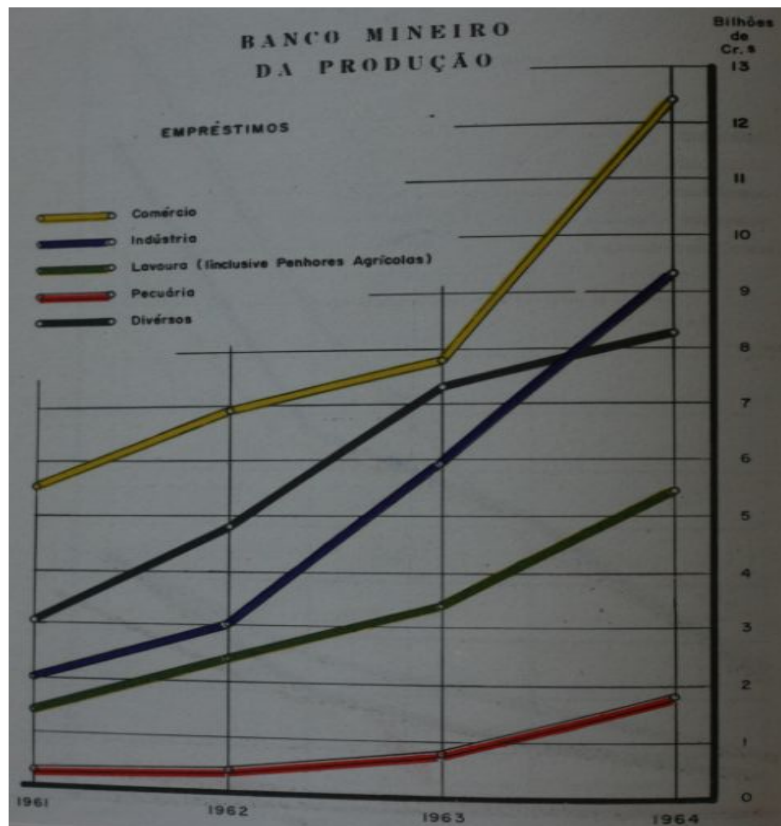
Fonte: Mensagem à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1965.

Gráfico 3 – Empréstimos concedidos pelo Banco de Crédito Real por setor



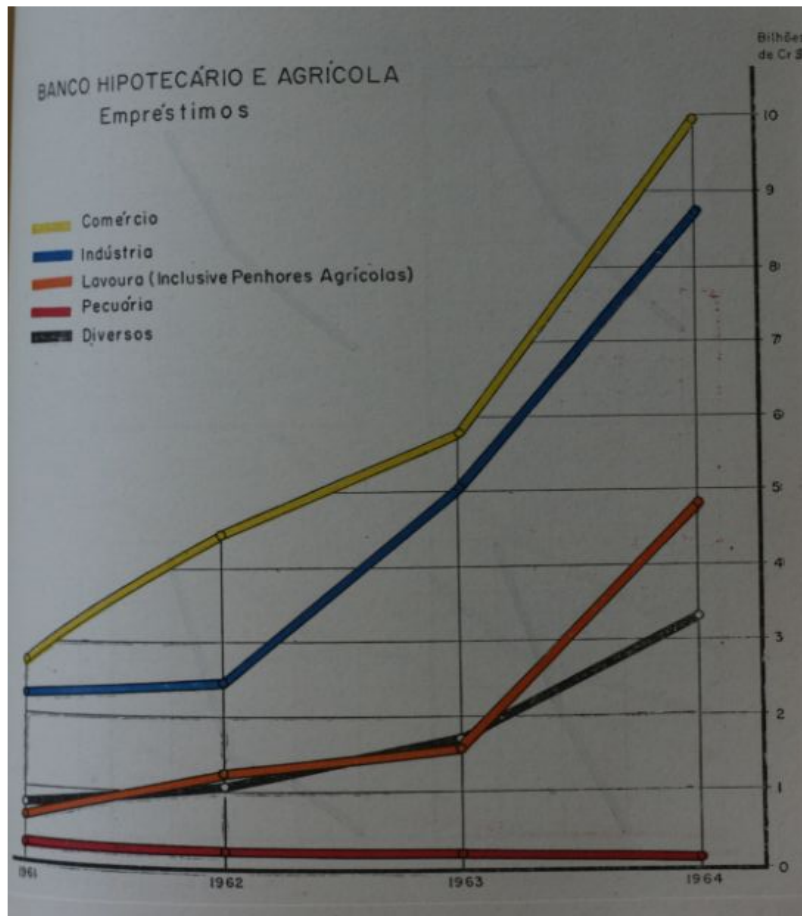
Fonte: Mensagem à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1965.

Gráfico 4 – Empréstimos concedidos pelo Banco Mineiro da Produção por setor



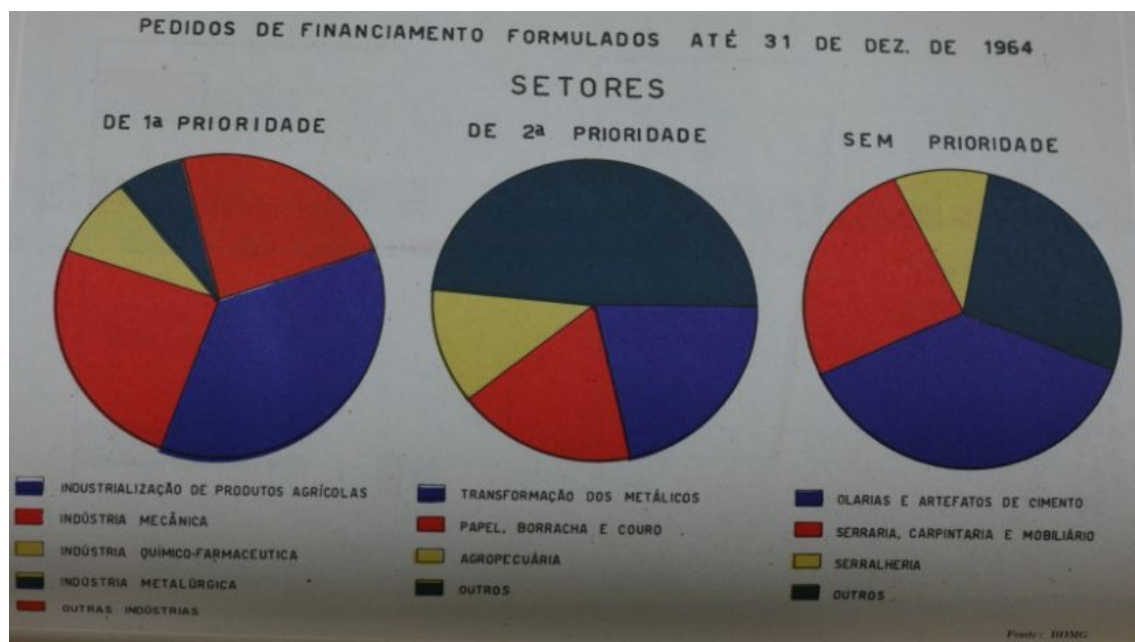
Fonte: Mensagem à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1965.

Gráfico 5 – Empréstimos concedidos pelo Banco Hipotecário e Agrícola por setor



Fonte: Mensagem à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1965.

Gráfico 6 – Pedidos de financiamento formulados até dezembro de 1964 por nível de prioridade do setor



Fonte: Mensagem à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1965.

1.10. Israel Pinheiro²⁵ (1966 – 1971)

Na Mensagem de 1967, há outra alteração institucional, com a substituição da Secretaria de Estado do Desenvolvimento pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento, sob a justificativa de que o planejamento em instâncias como a Secretaria não era funcional, sobretudo por conta de disputas com órgãos da mesma hierarquia. A questão regional aparece como prioridade, reflexo da concentração industrial na Zona Metalúrgica. Desse modo, foi criado um grupo de trabalho entre o Governo de Minas Gerais, a Companhia Vale do Rio Doce e a USIMINAS para elaborar e acompanhar o Plano de Desenvolvimento Integrado Regional, em toda a área de influência da Estrada de Ferro Vitória-Minas, para, dentre outras atribuições, aproveitamento das condições da região para a criação de um grande complexo industrial.

O governo buscou se reunir com grupos de empresários estrangeiros de diversos países em busca de investimentos para o estado, sobretudo em indústrias. Nesse sentido, são citadas

²⁵ Foram acessadas as Mensagens dos anos de 1967, 1968, 1969 e 1970 referentes ao mandato de Israel Pinheiro, por uma questão de disponibilidade.

políticas para a instalação de indústrias nas Cidades Industriais de Contagem, Santa Luzia, Poços de Caldas e Juiz de Fora, assim como em núcleos industriais nas cidades de Uberlândia (núcleo industrial do Triângulo Mineiro), Montes Claros, Três Corações, Pirapora e Uberaba, todos de criação recente. A questão da industrialização em outras áreas do estado também se reflete na criação da SUDEMINAS – Superintendência de Desenvolvimento da Área Mineira do Polígono das Secas, em 1966, a qual, dentre outras tarefas, elaboraria diversos estudos de oportunidades industriais na região.

O caráter do planejamento guiado pelo BDMG, atribuindo a este o papel de principal agente do desenvolvimento mineiro é perceptível, principalmente, em comparação à importância que se dava a CEMIG antes da criação do banco. O planejamento compreensivo, liderado por economistas, e o peso que passou a ter os estudos para conhecimento do ambiente econômico passa a surgir nas Mensagens como guia para a atuação do governo.

Em convênio com outros organismos estaduais, o Banco dedica-se a estudos setoriais que devem equacionar problemas comuns. Com a Escola de Engenharia da UFMG, estuda-se a possibilidade de aproveitamento de subprodutos de coqueria e pesquisa mineral. Com a CEMIG, procura-se definir e localizar oportunidades industriais em Minas. Com o Instituto de Laticínios Cândido Tostes, realizam-se pesquisas sobre a atual situação da indústria de laticínios de Minas Gerais [...] Identificando as potencialidades economicamente aproveitáveis, tem-se dedicado o Banco a estudos microeconômicos que são oferecidos ao empresário, como alternativas viáveis de investimento. Onze estudos de oportunidades industriais, a nível de pré-estudo, foram levados às Jornadas de Desenvolvimento. O projeto para a fábrica de cola e gelatina, como subproduto de grandes frigoríficos, já está terminado. Foram realizados estudos de viabilidade para: frigorífico industrial de suínos, feccularia de mandioca, industrialização de frutas, usina de beneficiamento de mamona (PINHEIRO, 1968, p. 47).

Na Mensagem de 1969 enaltece-se o fato de o BDMG ter atingido um recorde de operações, voltadas para variados setores da economia. Os mais beneficiados foram os setores alimentício e de material de construção (cimento, principalmente - destacado como tendo os projetos mais significativos). Na região enquadrada na SUDENE²⁶, foram financiados os custos de elaboração de dez projetos industriais. Houve também financiamentos à construção de estradas em contratos com o DER. A dificuldade enfrentada pelas indústrias ligadas ao setor agropecuário é evidenciada no programa do BDMG, com a intenção de buscar a recuperação da agroindústria canavieira e da indústria de laticínios.

²⁶ Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, criada pelo governo federal em 1959.

A seção dedicada à CEMIG se volta apenas para uma série de medidas com o objetivo de manter o crescimento da carga da empresa, como: ampliação da Usina de Três Marias; Construção da Usina de Jaguará; construção de quase 400 quilômetros de linhas de alta tensão; construção de redes de distribuição em 45 novas localidades e; aquisição de quilowatts da Central Elétrica de Furnas. Vale destacar também que na Mensagem de 1969 há uma grande seção dedicada a políticas para o setor agrícola.

Na Mensagem de 1970, explicita-se que até 1967, as atividades do BDMG se orientaram principalmente para pequenos e médios empreendimentos. A partir de 1968, as atividades se orientaram mais para grandes indústrias, o que se pode atribuir em parte ao aumento de capital do banco. Outros dois pontos importantes desse documento tiveram relação com o plano institucional. Foi criado, juntamente com a CEMIG, o INDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, para estudar as oportunidades industriais do Estado e trazer novos investimentos, e o NAI - Núcleo de Assistência Industrial, em Montes Claros, para assistência no Polígono das Secas, mantendo a preocupação com a desconcentração industrial em Minas Gerais.

Pode-se perceber uma crescente preocupação com o setor agropecuário. O peso da indústria na pauta do governo, desde a época de JK, fez com que a agricultura e a pecuária assumissem papéis coadjuvantes. Todavia, por mais que se diagnosticasse esse fato, a indústria se manteve no centro das políticas e dos financiamentos públicos. O governo de Israel Pinheiro tenta, na Mensagem de 1970, ponderar essa questão.

Sendo Minas Gerais grande produtor de cereais, de leite, de carne e de frutas, o Govêrno, pelos seus estabelecimentos de ensino prático, está-se esforçando para contribuir no sentido da melhor classificação e da obtenção de preços condizentes com a dedicação e com o labor dos que mobilizam a economia rural do Estado (PINHEIRO, 1970, p. 67).

1.11. Diagnóstico da Economia Mineira (1968)

No primeiro volume do documento, em sua descrição, atribui-se à política econômica do Estado um caráter imediatista, o qual levava a uma tradição de tratar os problemas econômicos como uma questão de disponibilidades financeiras. Tal espírito decorre do desconhecimento de como se dá o funcionamento da economia como um todo. Essa forma de

fazer política tornou-se um obstáculo à atuação do BDMG, e uma série de questões é posta em relação a isso. Dentre elas, cabe destacar:

Como definir uma coerente política de financiamento à indústria, sem conhecer a realidade deste setor ou as suas inter-relações com os demais setores da economia? (DIAGNÓSTICO, 1968, v. 1, p. 8).

O documento lamenta o fato de sua metodologia de análise ter sido prejudicada pela disponibilidade precária de estatísticas confiáveis. Porém, ele procurou, mesmo assim, avaliar a evolução histórica do setor industrial (assim como de outros setores) para apresentar uma visão de sua posição face à economia mineira da época, do Brasil e de algumas regiões.

Na introdução do Diagnóstico, são apresentados alguns dados iniciais e uma avaliação geral do setor industrial.

A indústria, conquanto haja experimentado sensível evolução no período [1947 a 1960], forma ainda, em 1960, apenas 17,46% da renda interna. Seu índice de crescimento foi de 148%, inferior ao brasileiro, que atingiu a casa dos 195% (DIAGNÓSTICO, 1968, v. 1, p. 22).

Tal crescimento insatisfatório tem sua razão atribuída à carência de infraestrutura e equipamentos, principalmente energia e transportes, os quais têm um longo tempo de execução. Daí a demora em suprir essa necessidade. Além disso, a indústria mineira se apoiou em projetos mais "pesados", de insumos básicos, como siderurgia, cimentos e metais não-ferrosos. Aliados a outros projetos "pesados" como mineração e energia, requerem prazos longos de maturação, "e definem baixa razão marginal produto-capital, além de elevado requisito de energia" (DIAGNÓSTICO, 1968, v. 1, p. 23). Ademais, esses projetos se materializaram com recursos públicos e externos, com baixa participação de poupança interna no seu financiamento. Já as indústrias leves tiveram pouca evolução, continuando com maior representação de indústrias têxteis e alimentícias. Em 1960, esse setor absorvia apenas 0,8% da força de trabalho.

É evidente no Diagnóstico que a situação de atraso relativo mineiro se manteve mesmo com todos os esforços de industrialização. Determinados fatos que ocorreram com a industrialização mineira neutralizaram os efeitos da criação de condições favoráveis à mesma: quando Minas finalmente se equipou para a industrialização, o modelo de substituição de importações já estava em declínio, ou seja, o estado chegou atrasado nessa etapa do processo de industrialização; a atuação do governo foi contraditória com o esforço de industrializar, pois a política fiscal inadequada se revelava em uma carga tributária que desestimulou a

instalação e a expansão de indústrias. O modelo industrial mineiro acabou se alterando significativamente apenas quanto à proporção de seus componentes. Com isso, o documento afirma que:

O próprio modelo da indústria sugere linhas gerais da política econômica que deve ser seguida em Minas Gerais. A aceleração do crescimento industrial mineiro deve estruturar-se em três grandes objetivos, a saber: a) adequação da indústria mineira ao elenco de recursos naturais; b) concentração empresarial; c) concentração espacial (DIAGNÓSTICO, 1968, v. 1, p. 182).

Contudo, similar ao que Dulci (1999) afirma quanto ao desenvolvimento desigual que se configurou no Brasil quando o país adentrou em uma fase industrial, exigindo que o desenvolvimento mineiro fosse propellido por forças internas de caráter político, o Diagnóstico pondera que:

Seria utópico esperar, nas condições atuais da economia brasileira, que o livre jogo das forças de mercado conduzisse à alocação ótima dos recursos, e os orientasse dentro do modelo de política econômica aqui esboçado. A ação orientadora do Estado é imprescindível para que se possa romper com os elementos inibidores do processo e aproveitar com maior racionalidade as vantagens comparativas que oferece a economia mineira para a industrialização (DIAGNÓSTICO, 1968, v. 1, p. 183).

O quinto volume do Diagnóstico é dedicado exclusivamente ao setor industrial. Retomando os objetivos apresentados no primeiro volume para que se obtivesse uma aceleração industrial em Minas Gerais, aprofunda o argumento quanto às medidas sugeridas, afirmando que: a adequação da indústria mineira ao elenco de recursos naturais deveria se dar urgentemente em setores para além dos já aproveitados, como a indústria do papel e expansão de outras indústrias pouco exploradas, como a de cerâmica e refratários; a concentração empresarial seria alcançada por meio da concentração da indústria com pequenas produtoras em empresas de maior porte em setores como o de couros, o de laticínios e o de gusa e; a concentração espacial se iniciaria com investimentos nos polos mais produtivos, para depois polarizar mais a indústria como um todo.

Com relação a setores específicos da indústria, o documento traça um histórico de cada um, aponta qual era a situação à época tanto no Brasil quanto em Minas Gerais, delineando quais eram as perspectivas desses setores.

O setor da indústria extrativa mineral, o primeiro a ser tratado, apresentava uma grande dificuldade de análise. Demarcar diretrizes para o setor de mineração se mostrava uma

tarefa difícil por conta do desconhecimento de suas condições. A ampliação do conhecimento do subsolo brasileiro se mostrava urgente, pois 50% de suas potencialidades ainda eram um incógnito. Mesmo assim, o Diagnóstico sugere que a utilização das reservas minerais conhecidas deveria ser feita de forma intensa e imediata, mas levando em consideração a sua preservação para o futuro. Além disso, utilização era vista como uma boa forma de localizar novos depósitos. Assim, a política deveria levar em consideração que:

Além de abastecer o mercado interno, a exploração mineral pode constituir-se em variável estratégica do balanço de pagamentos. A redução das importações de minerais em bruto ou transformados que tenham condições de ser produzidos internamente a custos competitivos, a diversificação da pauta de exportações minerais e a conquista de novos mercados seriam as grandes linhas da política a ser adotada no setor (DIAGNÓSTICO, 1968, v. 5, p. 66).

O setor tratado em seguida é o de transformação dos minerais não-metálicos. Segundo o documento, o IBGE classifica como pertencentes a este setor as seguintes indústrias: cimento, tijolos, refratários, azulejos, louças sanitárias, vidro, beneficiamento de calcário, etc. É um setor que à época apresentava franco desenvolvimento no Brasil, sendo de grande importância por atender quase que exclusivamente ao consumo doméstico. Além disso, é um setor conexo a “vários ramos industriais cujo crescimento pode ser excelente indicador da evolução do padrão de vida da população, principalmente urbana” (DIAGNÓSTICO, 1968, v. 5, p. 67). Para os autores do Diagnóstico, Minas Gerais oferecia condições favoráveis à implantação ou ampliação de indústrias de cimento. São Paulo, inclusive, era dependente da produção mineira de cimento. A ampliação da indústria se mostrava, deste modo, necessária, pois a demanda era crescente. Novos investimentos deveriam ser feitos no setor, apontando para a oportunidade que a escassez do produto em São Paulo representava. A previsão era de crescimento acelerado da demanda por cimento, sobretudo pelo polo Minas-São Paulo-Guanabara, o que leva o documento a estimular que o Estado aproveitasse suas vantagens comparativas de produção.

Quanto ao setor de metalurgia de minerais ferrosos, o Diagnóstico atesta que a indústria metalúrgica mineira tinha um comportamento que pode ser considerado análogo ao da indústria nacional, tanto no caso de minerais ferrosos quanto no de não-ferrosos. Em Minas Gerais, havia um acréscimo de 18% no número de estabelecimentos de indústria de transformação, crescimento de 28% na média mensal de operários ocupados e 92% de crescimento na força motriz, indicando a mecanização do setor. A importância da metalurgia

de minerais ferrosos deveria ser tratada com tal ênfase que se propunha um programa regional para o estado, dado que:

Minas Gerais ainda não é grande consumidor de produtos metalúrgicos, uma vez que os mesmos pressupõem diversificação no parque industrial. Entretanto, se este setor for dinamizado, se se estimular a implantação de novas usinas no território, pois Minas Gerais apresenta ótimas condições para isto, as indústrias dependentes destes produtos buscarão o Estado como localização ideal para suas fábricas, acarretando por consequência o seu aparecimento, no cenário nacional, como grande parque industrial (DIAGNÓSTICO, 1968, v. 5, p. 164).

O setor da indústria mecânica e de material elétrico é um dos mais extensamente trabalhados no quinto volume. É um setor que, à época, dispunha de uma posição bastante modesta em Minas Gerais. Contudo, o estado apresenta condições favoráveis ao setor: por produzir quase a totalidade da matéria-prima principal, à exceção de determinados produtos que se previa serem supridos com a expansão da USIMINAS e com a implantação da AÇOMINAS; por ter disponibilidade de energia elétrica; por exportar mão de obra especializada para outros estados e; por ter um mercado interno razoável e em crescimento, além de poder fornecer produtos a outros estados. O baixo nível de desenvolvimento do setor em Minas Gerais era atribuído ao fato de que este tendia a um ciclo vicioso no qual indústrias de bens de capital e de consumo durável tendem a uma integração horizontal, para obter um custo reduzido de seus produtos. Assim, elas funcionam com base em indústrias auxiliares (fábricas de peças e componentes, fundições, forjarias, etc.). As grandes indústrias não se instalavam em Minas, pois, segundo o Diagnóstico, inexistiam indústrias subsidiárias e o mercado não era favorável, além de não poderem concorrer nos grandes centros consumidores que eram São Paulo e Rio de Janeiro e da elevada carga tributária (até 1966). O documento aponta também para "a falta de incentivo e atuação do poder público estadual e os atrativos maiores, atualmente exercidos por São Paulo, Rio e Nordeste" (p. 188).

Cabe então ao Governo estadual, através do BDMG que é órgão mais credenciado e capacitado para tal, tomar as medidas para que essas dificuldades sejam suplantadas, criando condições favoráveis, seja para o crescimento das empresas existentes, seja para a vinda de novos empreendimentos para o Estado (DIAGNÓSTICO, 1968, v. 5, p. 188).

A indústria têxtil era uma atividade que apresentava condições ruins de produção, mas ainda assim tinha participação razoável no mercado mineiro. Contudo:

O setor encontra-se estagnado e atravessando atualmente revêses econômicos e financeiros, os quais somente serão superados com a modernização das empresas em todos os seus aspectos, dando-se prioridade à renovação da

maquinaria e à racionalização dos métodos de trabalho (DIAGNÓSTICO, 1968, v. 5, p. 232).

Os principais problemas elencados do setor têxtil eram: 1) falta de capacidade empresarial; 2) suprimento de insumos de baixa qualidade, quando existente; 3) obsolescência da maquinaria têxtil; 4) baixa produtividade da mão de obra.

A indústria alimentar era o ramo industrial mais importante do estado de Minas Gerais, com 30% do valor da produção e 15% da mão de obra do setor de transformação industrial. O Diagnóstico aponta que a pequena expansão do setor no período de 1949 a 1960 tinha como fator condicionante o baixo incremento real do produto agrícola. Além disso, o setor alimentício teve acréscimo anual de produto a taxas similares a de setores tradicionais, e inferior ao setor dinâmico. Ainda assim, a indústria de alimentícios apresentava boas perspectivas de desenvolvimento, mas algumas medidas seriam necessárias para ajudá-la a superar suas dificuldades. No caso do açúcar, era aconselhável realocar suas usinas para melhor aproveitamento de boas condições ecológicas para sua produção, ao passo que os laticínios se beneficiaram bastante da melhoria nas condições viárias, por melhor integrar produtores e indústrias. O abate tinha o mais grave problema do ramo alimentício, porque além de dificuldades de operação por razão de questões financeiras, o fornecimento de matéria-prima se apresentava como um grande entrave. A capacidade de abate superava a oferta de gado de corte. O documento sugere, assim, modificar a estrutura dessa oferta, tornando-a responsiva a estímulos da demanda sem que se exterminassem os rebanhos. Além disso, dever-se-ia aumentar a oferta de gado de corte por meio da intensificação da pecuária de leite, financiando pequenas produtoras de leite em regiões mais conhecidas pelo gado de corte.

O *Diagnóstico da Economia Mineira* é um documento marcante para o planejamento no estado de Minas Gerais. Como sustentam Godoy *et al* (2010), as questões postas são exemplares da importância que assumiram os estudos de orientação técnica no processo de elaboração das políticas públicas voltadas para o planejamento regional, as quais deveriam ser precedidas e embasadas pelo esforço de conhecimento do ambiente sobre o qual recairiam.

1.12. Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (1971)

O *Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social*, de 1971, é o primeiro dos planos característicos do planejamento compreensivo da década de 1970, como afirmam Cintra & Andrade (1978). O documento se inicia com uma crítica ao modelo de desenvolvimento até então vigente no Estado, pois esse:

[T]em-se caracterizado por acentuada especialização produtiva, por pequeno dinamismo industrial (com exceção dos ramos ligados à exportação) e por um processo de deterioração das atividades agrícolas, dos quais resultam a concentração espacial e urbana do seu desenvolvimento e a incapacidade de gerar empregos produtivos em quantidade suficiente, provocando a emigração de grandes contingentes populacionais (PMDES, 1971, p. 1).

É interessante perceber que, para o setor industrial, o PMDES se vale das conclusões provenientes dos estudos do *Diagnóstico da Economia Mineira*:

O setor industrial, onde mais se fazem sentir a especialização e a falta de complementaridade da economia, tem-se caracterizado pela presença e expansão das indústrias metálicas básicas e de minerais não-metálicos, voltadas especificamente para o abastecimento do País e para as exportações nacionais. O dinamismo desses setores não foi, porém, acompanhado da instalação de indústrias complementares (PMDES, 1971, p. 3).

O documento também propõe, nesse sentido, linhas e diretrizes para a economia mineira no sentido da diversificação produtiva, propondo um melhor aproveitamento das potencialidades de Minas Gerais, levando a maior equilíbrio entre os fatores dinamizadores do crescimento. Além disso, aponta para a importância da desconcentração espacial do desenvolvimento, pois a concentração em Belo Horizonte vinha acompanhada de uma dispersão nas demais cidades do Estado. Desconcentrar era necessário para atenuar a saturação rural; evitar o congestionamento da capital; levar à integração econômica de Minas; viabilizar o aproveitamento das potencialidades das regiões mineiras; elevar o emprego e a produtividade em zonas rurais e; evitar modernização prematura de serviços. Esse processo propiciaria a incorporação econômica do Nordeste mineiro, cuja importância estratégica se justificava pela sua proximidade do mercado do Centro-Sul, pela disponibilidade de transporte fluvial barato, pela proximidade da produção da Zona Metalúrgica e pela possibilidade de abastecer o Nordeste e o interior do Brasil.

O PMDES é um plano voltado para o período de 1972 a 1976, determinando as seguintes orientações para a política global do Estado:

Criar bases mínimas institucionais necessárias para a implementação do desenvolvimento integrado da economia mineira; intensificar o apoio ao desenvolvimento do País, através do abastecimento nacional e das exportações de produtos para os quais Minas Gerais apresenta notável vocação econômica; melhorar significativamente o uso do potencial humano pela criação de oportunidades de emprego produtivo, rural e urbano; acentuar significativamente a diversificação da estrutura produtiva do Estado; recuperar técnica e economicamente as atividades tradicionais, industriais e agrícolas; iniciar o processo de reorganização espacial da economia mineira, orientando-o no sentido de aproveitar recursos naturais de grandes áreas, de corrigir as disparidades regionais e resolver o problema das áreas rurais em depressão e saturadas de população; reestruturar operacional e regionalmente os setores sociais de educação, saúde e saneamento básico para aumentar sua capacidade e eficiência de atendimento (PMDES, 1971, pp. 18-9).

O PMDES também estabelece orientações para a atuação do poder público, no sentido de promover alterações no arranjo institucional:

Reestruturação dos organismos do Estado de forma compatível à sistemática de planejamento e coordenação; consolidação do sistema estadual de planejamento a nível global e setorial; descentralização espacial de administração pública; reestruturação dos sistemas de atividades centrais do setor público; melhoria da eficiência do sistema fazendário estadual e; redimensionamento e melhoria da capacidade de atendimento dos serviços sociais básicos (PMDES, 1971, p. 44).

O plano apresenta também diretrizes políticas para os diferentes setores da economia mineira. Para a indústria, as orientações se dividem em sete políticas diferentes, cada uma com programas e subprogramas. A pauta central é a diversificação e integração da indústria mineira, com foco também na recuperação de indústrias tradicionais e de pequeno e médio porte. O documento apresenta detalhes de cada programa, mas são de caráter muito técnico, cujos detalhes não cabem no escopo do presente trabalho. Entretanto, cabe enumerar as políticas e seus programas: 1 – Política de importação, compreendendo o Programa da Indústria Metálica Básica; 2 – Política de Abastecimento do Mercado Nacional, compreendendo o Programa da Indústria de Cimento, o Programa da Indústria de Laticínios, o Programa da Indústria Metálica Básica (que abrange siderurgia, alumínio, zinco, níquel e magnésio) e o Programa da Indústria de Abaeté; 3 – Política de Integração Vertical da Indústria, compreendendo o Programa da Indústria de Vestuário e Calçados, o Programa da Indústria Metal-Mecânica, Elétrica e Eletrônica e o Programa do Curtume; 4 – Política de Diversificação da Indústria, compreendendo o Programa da Indústria de Papel e Celulose, o Programa da Agroindústria (que abrange fruticultura, óleos vegetais, milho, cereais e mandioca), o Programa de Fertilizantes, o Programa da Indústria de Abate (que abrange embutidos, frigoríficos e enlatados) e o Programa da Indústria Metal-Mecânica, Elétrica e

Eletrônica; 5 – Política de Utilização de Recursos Humanos, compreendendo o Programa de Pesquisas, Estudos e Programação e o Programa de Capacitação de Recursos Humanos; 6 – Política de Recuperação e Expansão de Indústrias Médias e Pequenas, compreendendo o Programa de Laticínios, o Programa do Açúcar, o Programa da Indústria Têxtil, o Programa de Recuperação e Modernização da Indústria Mineira e o Programa do Curtume; 7 – Política de Descentralização Espacial do Desenvolvimento Industrial, compreendendo o Programa de Implantação de Áreas Industriais.

O PMDES se detém extensamente sobre o setor de mineração. Com dados de 1968, verificou-se que este setor contribuía com 12% da produção industrial mineira refletindo o baixo valor atribuído à produção mineral. Os benefícios econômicos e sociais dessa indústria são limitados para o local em que ela atua. Com isso, uma política de apoio à atividade de mineração deveria vir acompanhada de políticas complementares, pois ela traz alguns inconvenientes, apesar do grande interesse por parte do governo federal e das mineradoras. Por isso, o governo estadual acredita ser melhor concentrar-se nas políticas complementares.

Assim é que o Estado, além de apoiar atividade de pesquisa e lavra de minérios, adota também uma política corretiva complementar, consubstanciada nos seguintes pontos: A) fomento à participação de empresários locais na indústria de mineração; e B) incentivo a projetos integrados que, além de mineração, contemplam a transformação, no Estado, das matérias-primas minerais (PMDES, 1971, pp. 133-4).

O último ponto de interesse presente no plano é seu programa para o setor de transportes. Previa-se que a política de infraestrutura de transportes deveria lograr antecipar-se ao desenvolvimento das atividades econômicas às quais daria apoio, dentro das orientações de reorganização do espaço em Minas Gerais. Nesse sentido o programa de transporte colocava, inclusive, dentro de suas prioridades a "necessidade de transportes resultante das ações e programas dos setores agropecuário e industrial" (PMDES, 1971, p. 179).

1.13. Rondon Pacheco²⁷ (1971 – 1975)

²⁷ Foram acessadas as Mensagens dos anos de 1972, 1973, 1974 e 1975 referentes ao mandato de Rondon Pacheco, por uma questão de disponibilidade.

A política econômica do governo está sintetizada no *Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social*, elaborado em dezembro de 1971. A justificativa para isso é devido ao fato de que:

[n]ão se concebe mais Governo sem planejamento. Não é possível imprimir racionalidade à ação governamental se não se estabelecem, com clareza, os objetivos pretendidos e não se avaliam, por antecipação, os meios a se mobilizar (PACHECO, 1971, p. 12).

Houve mudanças de ordem institucional, buscou-se dotar a administração pública de certa organicidade, que a permitisse melhor atuação, de forma coordenada. Para tanto, foi necessário institucionalizar o sistema estadual de planejamento, cuja concepção se inspirou nos “princípios de centralização normativa e descentralização executiva, unidade de comando e delegação hierarquizada de competência” (PACHECO, 1971, p. 12). O INDI - Instituto de Desenvolvimento Industrial foi consolidado, o que tornou possível traçar seus critérios de atuação. A sua estratégia para o desenvolvimento industrial era:

Identificar oportunidades industriais no Estado e elaborar estudos de viabilidade a serem cedidos a investidores interessados em aplicar recursos no Estado; prestar assistência aos grupos de investidores nos diferentes níveis, desde o contato inicial até a implantação do projeto; manter o Banco de Dados para Investimentos com informações de interesse para investidores; elaborar estudos objetivos de interesse para o desenvolvimento industrial do Estado; elaborar trabalhos de divulgação do Estado junto a grupos empresariais nacionais e estrangeiros (PACHECO, 1971, p. 16).

A tônica desses pontos de atuação é diferente no sentido em que põe o Estado mais como um viabilizador da ação da iniciativa privada e menos como um agente direto na industrialização. Outra consideração importante presente na Mensagem de 1972 é que o PMDES compreende várias medidas de atuação para a Secretaria de Estado da Fazenda, uma vez que o gasto público, principalmente nesse momento de crise financeira, se apresentava como um problema latente e alvo de maior atenção por parte do Governo de Minas Gerais.

O governo instituiu, como parte do aparato para a Política de Industrialização e Desenvolvimento, a Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, e criou a Companhia de Distritos Industriais.

Ao lado, em caráter regional e setorial, da efetivação de pesquisas, da realização de simpósios, da prestação de assistência técnica, da elaboração de programas, da objetivação de convênios de toda natureza e em todas as áreas, da organização de orçamentos e diagnósticos, o Governo coordenou as atividades dos órgãos dedicados ao aceleramento da concretização de sua Política de Industrialização e Desenvolvimento, com base numa perfeita mecânica de incentivos. Oferece esta uma grande gama de estímulos à localização das indústrias,

já que Minas precisa vencer o estágio da economia ainda pobre, com o objetivo de integrar-se no Novo Brasil, através da transformação própria de sua produção, da libertação da agropecuária, da maior criação de riquezas e sua distribuição equitativa, com base numa infra-estrutura institucional, energética, de transportes e comunicações já bem iniciada (PACHECO, 1971, p. 25).

A atuação do BDMG na política de industrialização continua sendo essencial, realizando aplicações nos mais diversos setores da indústria, como se pode verificar na Tabela 1.

Tabela 1 – Operações contratadas pelo BDMG por ramo de atividade

Ramos	Financiamento		Part. Acionária		Aval e Fiança		Total	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
Transf. min. não-metálicos	6	60.980	—	—	1	28.238	7	89.218
Metalúrgica	7	10.220	—	—	—	—	7	10.220
Mecânico	2	1.250	—	—	—	—	2	1.250
Mat. elet. e de comunicações	1	40	—	—	—	—	1	40
Madeira e mobiliário	2	750	—	—	—	—	2	750
Químico	4	4.947	—	—	—	—	4	4.947
Têxtil, vest. artef. tecidos	8	5.856	1	210	2	1.357	11	7.423
Prod. aliment. bebidas	31	28.695	1	1.000	—	—	32	29.695
Prestação de serviços	48	11.634	1	39	2	84.300	51	95.973
Diversos	6	700	—	—	2	17.500	8	18.200
Pecuária de corte	233	25.412	—	—	—	—	233	25.412
Reflorestamento	28	10.933	—	—	—	—	28	10.933
Cotonicultura	26	6.342	—	—	—	—	26	6.342
Fruticultura	9	253	—	—	—	—	9	253
Total	413	170.928	3	1.249	7	131.395	423	303.572

Fonte: Mensagem à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1972.

Outro ponto importante presente na Mensagem de 1972 foi a criação da SUDEMINAS - Superintendência para Assuntos da Área Mineira do Polígono das Secas, em sintonia com as

novas diretrizes do Governo Federal para a área do Nordeste (SUDENE) e com as sugestões de descentralização que haviam sido feitas desde a publicação do *Diagnóstico da Economia Mineira*.

Na Mensagem de 1973, registra-se a criação, em 1972, da FJP – Fundação João Pinheiro, “que realiza projetos e estudos nos campos da economia, da administração, da tecnologia básica e social e, especificamente, do urbanismo” (PACHECO, 1973, p. 31). Um dos pontos de atuação da entidade seria no estudo de polos de equilíbrio para implantação em regiões econômicas nas quais há tendência a concentrações espaciais. Além disso, estava previsto no PMDES que o órgão executaria um programa de apoio ao pequeno e médio empresário, tendo sido organizado o atendimento a quase trezentas organizações industriais e empresariais. Com isso, houve uma mudança operacional no BDMG, com marcos firmados pelo PMDES para que o banco atuasse conjuntamente com instituições de apoio, como o INDI e a FJP, na constituição de projetos.

O BDMG viabilizou ainda a criação da EMEX - Empresa Mineira de Exportação, para estimular a exportação de manufaturados e produtos agrícolas, para aproveitar com maior plenitude a “capacidade instalada de conjuntos industriais e exploração racional e tecnológica do potencial da agricultura de Minas” (PACHECO, 1973, p. 40). Havia uma grande preocupação em adequar as exportações de produtos agroindustriais mineiros à política de exportação do Governo Federal, sobretudo quanto à infraestrutura e a requisitos de higiene da produção de frigoríficos. Além disso, foi estabelecida uma nova área de atuação do BDMG, com o Departamento de Desenvolvimento Mineral. Essa nova área de, além do apoio de instituições mineiras, buscava também uma aproximação com instituições do Governo Federal.

Na seção dedicada à atuação da Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo verifica-se a realização de muitos estudos e a implantação alguns projetos, principalmente porque a órgão era de criação recente. Destaca-se, dos projetos aprovados pelo CDI, o crescimento dos setores mecânico e elétrico e de agroindústria (Tabela 2). Contudo, o maior montante de investimentos foi no setor de Metalurgia.

Tabela 2 – Valor dos projetos aprovados pelo CDI por setor de atividade

SETOR	Investimento Fixo		Variação Percentual	
	(Valores em Cr\$ Mil)		1972/1971	
Metalúrgico	210.262	1.619.611	+	670
Não-Metálicos	321.715	315.274	(—)	2
Agro-Industrial	7.883	53.940	+	584
Editorial e Gráfica	1.038	3.448	+	232
Têxtil	62.272	71.728	+	15
Mecânico e Elétrico	6.913	308.495	+	4.362
Celulose, Papel e Papelão	1.864	62.432	+	3.249
Ótica e Inst. de Precisão	—	58	—	—
Químico	—	922	—	—
TOTAL	611.947	2.435.908	+	298

Fonte: Mensagem à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1973.

A Mensagem de 1973 destaca também a mudança pela qual passou a estrutura industrial do estado de Minas Gerais, sobretudo pela tendência de se avolumarem os investimentos em indústrias produtoras de bens de consumo final, exatamente aquelas que incorporam maior valor ao produto e oferecem um número maior de empregos. O último ponto que merece ser ressaltado no sentido das políticas industriais foi a criação da SIF - Superintendência de Incentivos Fiscais.

A Mensagem de 1974 se inicia com um indicativo de alinhamento às políticas do governo federal:

Ajustado às diretrizes básicas do Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Federal, o Governo de Minas Gerais pôde, nesses últimos três anos, efetivar uma atividade de planejamento no Estado, numa ação pioneira, já que, pela primeira vez, estabeleceu-se o conceito de planejamento global. O esforço de planejamento implantado em Minas Gerais parte da premissa de que um

determinado grau de desenvolvimento da economia ocorrerá inevitavelmente ao longo do tempo, independentemente da posição adotada pelo Governo em face das necessidades dos diversos setores. Admite-se, entretanto, que a aceleração da tendência natural do desenvolvimento terá lugar na medida em que o Governo assuma a liderança desse processo, multiplicando seus esforços de assistência e promoção na escala necessária à consecução de seus objetivos, e assumindo, no campo econômico, o papel de indutor e catalisador das realizações do setor privado, que assegurem ao Estado e ao País os maiores benefícios sociais em relação ao custo do investimento (PACHECO, 1974, p. 1).

Quanto ao BDMG, suas operações no Departamento de Desenvolvimento Industrial foram agrupadas em cinco gerências distintas, de acordo com as prioridades tradicionais e vocacionais do Estado, que seria o setor alimentar, têxtil e confecções, metal-mecânico, elétrico e eletrônico, operações diversas e infraestrutura. Três programas específicos explicitam setores de importância: Programa de Reparcelamento, Modernização e Expansão das Usinas Açucareiras; Programa de Implantação, Reparcelamento e Expansão de Indústrias de Laticínios; Programa de Reparcelamento, Modernização e Expansão de Frigoríficos. Outro setor que foi alvo de suporte financeiro (por meio do INDI) foi o mecânico-elétrico-eletrônico.

O Departamento de Desenvolvimento Mineral realizou um Esquema de Trabalho Integrado para o setor, desde a pesquisa até a industrialização, por meio do Programa de Integração e Expansão do Parque Siderúrgico, do Programa de Metais Não-Ferrosos e do Programa de Ouro e Metais Nobres. A Mensagem de 1974 destaca ainda o esforço de desconcentração do parque industrial, com empreendimentos no Norte, Triângulo e Zona da Mata, além do Plano de Industrialização do Sul de Minas.

Os principais investimentos situam-se em áreas tradicionais da atividade industrial do estado (indústrias de ferro, aço, e ferroligas e mineração). No entanto, as expressivas parcelas representadas pelos novos investimentos nos setores agroindústrias, mecânico-elétrico e eletrônico e químico atestam marcadamente o grande progresso que vem sendo alcançado na política de diversificação do parque industrial mineiro (PACHECO, 1974, p. 20).

Com relação ao INDI, mais de 50% dos investimentos em projetos do órgão foram para o setor de Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e Eletro-Eletrônicas. 30% foram para a Agroindústria. A maior parte desses projetos, cerca de 43%, são de origem de associações de empresas estrangeiras e firmas mineiras ou de outros Estados. Além disso, com o objetivo de aperfeiçoar seu corpo técnico, o instituto promoveu cursos internos sobre incentivos fiscais, além de ter seus técnicos participando de outros cursos.

Os resultados obtidos, em termos de promoção industrial e assistência a investidores, mostram decisões de investimento no Estado da ordem de 8,7 bilhões de cruzeiros (PACHECO, 1974, p. 27).

O setor da carne encontrava-se em crise no ano de 1973. Foi promovido então um financiamento para a FRIMISA, buscando saná-la financeiramente, devido aos empréstimos contraídos pela empresa em administrações anteriores. Este financiamento foi realizado também “com o objetivo de novas inversões fixas necessárias ao atendimento das Normas de Padronização e Técnica” (PACHECO, 1974, p. 101). Merece ser citada igualmente a criação do Distrito Agroindustrial de Jaíba:

Em decorrência do Distrito Agroindustrial de Jaíba, planejado e em implantação, e dos esforços associados do Governo atual e do Grupo Ometto, foi conseguida, junto ao Instituto do Açúcar e do Alcool, ampliação da cota mineira de produção de açúcar em 2.000.000 sacas, num total de 2.600.000 sacas programadas para a ampliação da cota nacional. A cota mineira caberá à usina a ser implantada na área do Distrito Agroindustrial de Jaíba, observada a liberação das restantes 600.000 para o Estado do Espírito Santo (PACHECO, 1974, p. 111).

Na Mensagem de 1975, o BDMG verificou grande crescimento nas aplicações no setor industrial. Pelos valores disponibilizados no documento, o crescimento foi de cerca de 86%. Também cresceram as aplicações para o setor mineral e de transformação de minérios (78%) e no setor agropecuário (82%).

[A]s linhas de Ação do BDMG visarão, no período, a diversificar e ampliar a estrutura produtiva do Estado, melhorar a eficiência das empresas, desconcentrar espacialmente suas aplicações, ampliar as fronteiras econômicas para o Interior e estimular as pesquisas econômicas, sociais e tecnológicas (PACHECO, 1975, p. 37).

Na seção voltada à Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo é possível perceber que os investimentos se concentram em setores nos quais Minas Gerais já predominava tradicionalmente, como mineração, metalurgia e minerais não-metálicos. Contudo, o documento destaca que:

Referência especial merecem o setor têxtil e alimentar que, apesar de tradicionais, passam por um processo de renovação, coma introdução de unidades modernas e novas linhas de produção (PACHECO, 1975, p. 48).

Além disso, O governo avalia os impactos do seu programa de industrialização pela constatação de um aumento do valor da produção, do consumo de energia elétrica, dos empregos industriais e da arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias. Houve um acréscimo de 61% no emprego industrial desde 1970.

[G]raças, todavia, ao crescimento dos mercados regionais brasileiros, e de sua importante situação geográfica, a conversão dos produtos semi-elaborados em

acabados acentuar-se-á cada vez mais; é expressivo o advento da indústria de bens de capital, da indústria automotiva [...] bem como o aparecimento de grandes centros de serviço com capacidade agregada de quase 500 mil toneladas anuais (PACHECO, 1975, p. 51).

1.14. II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (1975)

De acordo com Muinhos (1991), um dos fatores mais importantes a de considerar em relação ao *II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* é o seu acoplamento às diretrizes estabelecidas pelo *II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento*, por meio do qual o estado de Minas Gerais conseguiu financiamento nacional para projetos de bens de produção no estado.

Ao apresentar um balanço da economia mineira, o II PMDES afirma que o processo industrial que se verificava no estado era decorrente da política estadual de promoção e negociação (no sentido de decisões relativas a incentivos tributários, financiamentos e infraestrutura específica) assim como dos efeitos do desenvolvimento no âmbito nacional, beneficiando a economia de Minas através da demanda de insumos básicos, do processo de descentralização que era vivenciado pelo estado de São Paulo e de políticas federais relativas à habitação (que favorecia o setor de construção civil), ao financiamento de projetos e à exportação.

O plano estabeleceu que as diretrizes de política industrial deveriam se dirigir ao objetivo de desconcentração e diversificação produtiva, por meio da intensificação da produção de máquinas e equipamentos e do desenvolvimento das indústrias tradicionais. Com isso, o II PMDES sugere que a política industrial do governo seguisse nove orientações:

1 – Consolidar a posição do Estado na produção nacional de Insumos básicos, avançando, inclusive, no desenvolvimento de novas linhas de produção de bens intermediários; 2 – Participar de nova etapa do processo nacional de substituição de importações, desenvolvendo a indústria metal-mecânica, dando ênfase na produção de máquinas e equipamentos; 3 – Dar ênfase no desenvolvimento de novas etapas de elaboração manufatureira de produtos derivados da agropecuária; 4 – Apoiar a expansão da indústria alimentar, naqueles ramos que é manifesta a vocação do Estado; 5 – Dar continuidade ao esforço que já vem sendo realizado, no sentido de recuperar e modernizar a indústria tradicional, em especial para as pequenas e médias empresas localizadas no interior do Estado; 6 – Desenvolver e intensificar a elaboração de tecnologia industrial; 7 – Mobilizar os instrumentos estaduais de fomento e promoção no sentido de descentralizar a atividade industrial, dirigindo a localização para centros urbanos do interior; 8 –

Adequar a oferta de mão-de-obra industrial à demanda existente futura; 9 – Apoiar a extração, beneficiamento e comercialização de pedras preciosas e semipreciosas (II PMDES – anteprojeto, 1975, pp. 103-12).

O II PMDES também apresenta um grande projeto de desenvolvimento e adequação da infraestrutura básica de Minas Gerais, dada sua significância para alcançar os quatro objetivos gerais apresentados no plano: valorização do homem, transformação do modelo primário-exportados em um modelo industrial, modernização e transformação de agricultura e ocupação e integração espacial do território estadual.

O papel do planejamento aparece como essencial para as políticas públicas, determinando programas bem definidos de investimentos que conduziram o desenvolvimento. Desse modo, o II PMDES aponta que o planejamento do setor público é de tipo normativo, cabendo ao setor privado indicar e orientar as decisões de investimento.

Muinhos (1991) pondera, entretanto, que o IIPMDES não se traduziu em uma experiência bem sucedida de planejamento para Minas Gerais:

Porém, como no Governo anterior, a ação do Estado nos problemas de interesse puramente internos, notadamente os sociais, foi negligente, e o objetivo, como já colocado, foi a maximização do crescimento industrial. Aparentemente não houve um fortalecimento do poder político da Secretaria do Planejamento que viabilizasse a adoção do plano ao nível global, como estipulado no II PMDES, que pretendia a implantação de um ambicioso pacote de projetos nos diversos setores econômicos, além de se incentivar os capitais privados a complementar os investimentos requeridos (MUIINHOS, 1991, p. 63).

1.15. Aureliano Chaves (1975 – 1978)

A Mensagem de 1976 é marcada por um novo cenário de crise na economia mineira. Com isso, os aparelhos institucionais tiveram de ser reformulados para se adequarem à situação. Substituiu-se a Superintendência de Incentivos Fiscais pela Superintendência de Industrialização, que viabilizaria a instituição do Fundo de Apoio à Industrialização, como mecanismo para atrair investimentos. Além disso, foi criado um Grupo de Trabalho da Siderurgia, o qual apresentou o projeto da AÇOMINAS.

No momento, focalizado dentro de uma perspectiva crítica, o desempenho da política de industrialização sugere ao atual Governo uma dose acentuada de preocupação no que diz respeito à manutenção das taxas de crescimento verificadas e à afirmação definitiva do Estado como segundo maior pólo da industrialização nacional. (...) As adversidades que a conjuntura internacional introduziu no panorama econômico brasileiro obrigaram o Governo Federal à adoção, entre outras,

de severa política restritiva às importações, como medida necessária e inadiável para desafogar a crítica situação do balanço de pagamentos (CHAVES, 1976, p. 165).

Buscaram-se investimentos para a promoção industrial de Minas Gerais na Europa, com foco no setor ferroviário e nos setores mecânico e eletroeletrônico. Houve ainda prosseguimento do programa de implantação de Distritos Industriais, bem como de um programa básico para implantação de grandes projetos industriais em Minas Gerais, por meio de obras e serviços de infraestrutura. Além disso, foram aprovados 14 projetos industriais, assim como uma vultosa liberação de incentivo fiscal para beneficiamento de empresas industriais, com mais de 100 milhões de cruzeiros de recursos liberados pela Superintendência de Incentivos Fiscais.

O documento cita a criação do II PMDES, indicando um alinhamento com as diretrizes de política econômica do governo federal:

Procurando ajustar-se às novas realidades da economia, foi elaborado o II Plano de Ação, para o quinquênio 1975/1979, segundo os parâmetros da conjuntura internacional e tendo em vista os papéis a serem desempenhados pelo Brasil e por Minas Gerais. Estabeleceram-se metas em harmonia com o II PMD e no sentido de reforçar a descentralização industrial (CHAVES, 1976, p. 175).

A METAMIG, a qual foi transformada em empresa de capital autorizado, tendo um aumento no seu capital próprio, merece destaque nessa Mensagem, pois, além da descoberta da jazida de zinco e chumbo em Morro Agudo, realizou vários trabalhos de pesquisa e sondagem, para o mapeamento geológico do Estado. O *Diagnóstico da Economia Mineira* apontava para a necessidade desse tipo de trabalho.

No ano de 1977, a questão da promoção da integração agroindustrial continua apresentando relevância nas diretrizes do governo, pois ela traz a fixação da população rural e o aumento da elaboração dos produtos primários em Minas Gerais. Nesse sentido, retoma-se o Distrito Agroindustrial de Jaíba (para a indústria açucareira), ainda em fase de implantação. Era um instrumento de interiorização do desenvolvimento, com foco em possibilitar investimentos privados com a contrapartida do Estado de ceder áreas e infraestrutura.

Com relação à indústria, a principal atuação do INDI, dada a escassez conjuntural de recursos, foi uma postura mais agressiva na tarefa de busca de investidores. O setor de transportes também foi afetado pela crise internacional. Apesar disso, duas grandes políticas para o setor industrial foram traçadas pelo Estado no II PMDES:

Consolidar a indústria de bens intermediários, entrando simultaneamente em novas linhas de produção [...] e materializar internamente os efeitos indiretos induzidos pela indústria de bens intermediários, até então gerados fora do Estado e no exterior (CHAVES, 1977, pp. 95-6).

Soma-se a essas uma política motivada pelo inadequado aproveitamento do potencial agropecuário, a qual seria desenvolver e expandir a indústria de bens de consumo não duráveis e de outras com características específicas. Com respeito ao financiamento, vale destacar que:

Os investimentos previstos para o setor industrial no II PMDES apóiam-se substancialmente (76%) na iniciativa privada e nas empresas públicas (21%), o que requer o esforço dos órgãos de promoção do Estado, para sua indução e o necessário ajuste da trajetória do esforço empresarial aos objetivos e metas governamentais (CHAVES, 1977, p. 96).

O Documento ressalta também quais foram, do ponto de vista do governo estadual, os fatos relevantes que ocorreram e marcaram a atuação da Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, desde sua criação:

A consolidação de Minas Gerais como pólo siderúrgico nacional, a entrada em operação do pólo automotivo mineiro, a elaboração do I Programa Mineiro de Turismo, a dinamização das atividades de apoio ao comércio e exportação, a aprovação do projeto da Açominas, a criação do Conselho de Industrialização - COIND, e a promoção de encontros regionais, interestaduais e internacionais foram (CHAVES, 1977, p. 96).

Em 1977, completando 15 anos de inauguração, o BDMG continua com atuação importante no desenvolvimento de Minas Gerais. Maior parte das operações se concentraram em investimentos em produtos siderúrgicos, infraestrutura e urbanismo, abate e derivados, metal mecânico e açúcar e álcool, respectivamente.

A Mensagem de 1978 apresenta uma situação de desencontro entre as políticas do governo mineiro e as políticas do governo federal. Verificou-se uma boa performance do setor industrial mineiro no ano de 1977, a qual foi atribuída ao fato de o Estado de Minas Gerais ter resistido às medidas de contenção do governo federal, dentre outros fatores. Nesse sentido, o documento destaca:

É evidente que não detendo o Governos estadual instrumentos de política econômica que lhe permita atuar na economia como regulador, a curto prazo, senão como um participante da mesma, sua política industrial destina-se a promover transformações de estrutura e só trazem reflexos em períodos mais longos. Isso equivale a dizer que a composição da estrutura produtiva futura depende do direcionamento dos investimentos públicos e privados, cuja decisão se toma dia a

dia. Esta é a margem de manobra que cabe ao Governo do Estado (CHAVES, 1978, p. 155).

Em breve descrição dos projetos e da atuação do INDI e da Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, órgãos através dos quais o governo conduzia o processo de industrialização, é possível perceber que mesmo com a escassez de crédito nacional, e a consequente retração de inversões, novos projetos trouxeram investimentos industriais para Minas Gerais. A maior parte deles era da iniciativa privada, de maioria nacional, dada a deliberada valorização a ela que o INDI dava. Quanto à política restritiva do governo federal, a solução encontrada pelo governo mineiro foi:

Para que o Estado se beneficie das oportunidades de investimentos gerados pela política de restrição à importações, adotada pelo Governo Federal, o INDI vem realizando um amplo programa de promoção de 'joint ventures', a fim de incrementar a transferência de recursos e tecnologia para o Estado, sob controle rigorosamente nacional (CHAVES, 1978, p. 157).

Importante notar que o instrumento de incentivo fiscal foi sendo amplamente utilizado pelo poder público em Minas Gerais. O incentivo fiscal e financeiro era tido como um dos principais instrumentos de desenvolvimento, com isso, a Superintendência de Industrialização procurou dar apoio mais efetivo à questão, através da emissão mais rápida de pareceres ou de sugestões para o aprimoramento das normas que regulamentam os incentivos ou procedimentos administrativos.

Na seção dedicada à atuação do BDMG, registrou-se que, do total de aprovações de operações do banco, quase metade dos investimentos foram para a área mineral e industrial, seguido pela área de infraestrutura e serviços e pela área rural e agroindustrial. O banco também teve destacada atuação nas operações do Programa de Financiamento ao Acionista e no Programa Especial de Apoio a Empresas de Pequeno e Médio Porte. Também foi dado relevo ao bom desempenho industrial de Minas Gerais no ano de 1977 na seção da Mensagem de 1978 dedicada à CEMIG:

O consumo industrial foi o destaque do ano, com um crescimento de 17,5% em relação a 1976, atingindo uma participação de 74,4% no mercado total. O consumo dos principais setores industriais de alto consumo de energia elétrica em Minas Gerais comprova o comportamento positivo da economia mineira em 1977 (CHAVES, 1978, p. 216).

1.16. III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (1980)

O *III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* se inicia com um balanço favorável do crescimento industrial de Minas Gerais na década de 1970. A industrialização, apontada como fator dinâmico do crescimento econômico do estado, tem seu crescimento no período atribuído, principalmente, ao desenvolvimento de instituições de apoio e fomento industrial, principalmente por meio do uso de instrumentos políticos como incentivos fiscais e financeiros. Esse “novo surto industrial”, que alavancou o desenvolvimento econômico mineiro na época, não veio acompanhado, todavia, de desenvolvimento social. Além disso,

À medida que o modelo favorecia os grandes empreendimentos, as micro e pequenas empresas perdiam força, principalmente as pertencentes aos setores produtores de bens de consumo não-duráveis (III PMDES, 1980, v. 1, p. 3).

Muinhos (1991) afirma que, com esse diagnóstico, o apoio a pequenos produtores aparece no III PMDES como um dos principais objetivos do governo estadual. Ademais, assim como no campo social, a agricultura e a pecuária também não tiveram um desempenho satisfatório. O plano apresenta a ponderação de que parte dos grandes problemas econômicos que deveriam ser enfrentados pelo Estado na década de 1980 advinha das dificuldades de conjugação dos desempenhos dos setores industrial e agropecuário. Esse fator reflete o processo de concentração industrial e urbana concomitante ao processo de depauperação rural, o qual gerava fluxos migratórios em direção às cidades, que culminavam em uma grande população urbana de baixa renda e desemprego. Com isso, é dada ênfase à integração dos programas governamentais, com vistas aos efeitos redistributivos da desconcentração resultante dessa forma de planejamento:

No campo industrial, a par da continuação da implantação e expansão dos projetos de grande porte e da valorização das micro, pequenas e médias empresas, o Governo Estadual, através de seus órgãos (SICT, INDI, CDI-MG), estará sempre atento às oportunidades de promoção e atração de investimentos novos para Minas. O papel a ser exercido pelas pequenas e médias empresas no processo de desconcentração do crescimento industrial, além de ser uma política visando combater as disparidades regionais de renda, estancar as migrações urbana-urbana e urbana-rural, tem impacto positivo sobre o abastecimento de produtos essenciais, à medida que se enfatiza a necessidade de estimular, expandir e diversificar o ramo de bens de consumo não-duráveis (III PMDES, 1980, v. 1, p. 69).

Nesse sentido, o III PMDES elenca o setor de construção civil como elemento estratégico para a criação de empregos, uma vez que tal indústria apresenta uma série de vantagens em relação a outras:

a) consome matérias-primas produzidas, praticamente, por todos os setores produtivos, e na sua quase totalidade de origem interna; b) é indústria de capital e tecnologia basicamente nacionais; c) constitui-se em setor fundamental na promoção do desenvolvimento econômico e social, pois as estruturas por ela produzidas dão suporte físico a iniciativas produtoras de bens e serviços (III PMDES, 1980, v. 1, pp. 18-9).

A preocupação concernente ao desemprego está presente no plano em todos os pontos relativos à política industrial. Com isso, é dado papel de destaque também ao ramo alimentício, o qual, além da sua importância no abastecimento e sua conjugação com o setor agropecuário, proporciona mais empregos do que outros ramos industriais. Por isso, atribui-se a este setor um dos focos da ação governamental.

A indústria alimentícia ao ser dinamizada constitui-se em um potencial não só para ativar a agropecuária como para desconcentrar o crescimento industrial do Estado (III PMDES, 1980, v. 1, p. 37).

Outra característica notável do III PMDES é a relevância conferida ao planejamento no processo de desenvolvimento, afirmando que, para o Estado, “é preciso planejar o planejamento” (p. 44), especialmente por se tratar de um instrumento que permite a mobilização e a participação da sociedade na elaboração e implementação de políticas públicas. Muinhos (1991) afirma que o III PMDES logrou amenizar temporariamente os problemas da pobreza urbana e rural. Porém, a descontinuidade administrativa (com o governador Francelino Pereira abandonando o cargo em 1983) os problemas sociais não foram solucionados. Ainda assim, dos três últimos planos analisados, o III PMDES representou a experiência mais frutífera de planejamento por parte do Estado de Minas Gerais no período das décadas de 1970 e 1980.

CONCLUSÃO

Na análise das políticas industriais em Minas Gerais entre 1930 e 1980, argumenta-se que o principal fator que motivou sua implementação – o atraso relativo mineiro – não foi superado. Isso não significa que não houve modernização e desenvolvimento do parque industrial em Minas Gerais, mas os esforços do governo mineiro não foram suficientes para que o estado superasse economicamente, no período analisado, o estado de São Paulo. A Tabela 3 ilustra esse fator por meio da produtividade do setor de transformação industrial entre 1959 e 1974.

Tabela 3 – Produtividade e salário médio na indústria de transformação

	1959			1970			1974		
	Produtividade 1	Salário Médio 2	2/1	Produtividade 1	Salário Médio 2	2/1	Produtividade 1	Salário Médio 2	2/1
Brasil	35.731	6.831	19,1	67.399	12.595	18,7	98.184	15.185	15,5
São Paulo	42.599	7.773	18,3	78.290	15.077	19,3	106.464	18.307	17,2
Minas Gerais	26.460	5.422	20,5	63.096	10.470	16,6	103.281	12.112	11,7
MG/Brasil	0,74	0,79	—	0,94	0,83	—	1,05	0,80	—
MG/São Paulo	0,62	0,70	—	0,81	0,69	—	0,97	0,66	—

Fonte: Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira (Diniz, 1981, p. 237).

As Mensagens à Assembleia Legislativa de Minas Gerais e os planos econômicos analisados evidenciam alguns pontos que se mantiveram na pauta do governo mineiro ao longo de todo o processo de industrialização do estado. Desde a década de 1930 percebe-se em todos os documentos uma tendência à especialização produtiva e à concentração industrial, apesar de que a preocupação com essas questões nem sempre é manifesta de forma explícita, no sentido de buscar deliberadamente uma alteração nessa situação. Outro fator que se mantém nos documentos é o contraste entre o setor tradicional da indústria mineira (alimentício, têxtil, etc.) e o setor mais dinâmico (siderurgia, metal-mecânico, e afins), havendo constantemente previsão de políticas no sentido de modernizar as fábricas do setor tradicional, um cuidado que se justifica pelo emprego de mão de obra nos ramos industriais deste setor.

Em contrapartida, há vários pontos sobre os quais os documentos analisados se divergem que merecem atenção. O primeiro deles refere-se à importância atribuída ao setor industrial e ao setor agropecuário. Até o governo de Milton Campos, há uma clara busca por políticas que induzissem um processo de desenvolvimento que integrasse todos os setores da economia. Contudo, Juscelino Kubitschek representa uma ruptura nesse sentido, com o foco desproporcional na capacitação infraestrutural do estado. Assim, nas décadas posteriores, a indústria aparece sempre como o principal eixo indutor de crescimento econômico, mas com ponderações relativas às dificuldades sofridas pelo setor agropecuário, que em parte são

reflexo desse peso do setor industrial. Assim, nos últimos planos analisados, o II PMDES e o III PMDES, a questão do desenvolvimento integrado reaparece.

A relevância da infraestrutura também está presente em todos os documentos. Em todo o período trata-se sempre da expansão do setor de energia elétrica e do setor de transportes (principalmente o rodoviário). A questão da energia elétrica é tratada nas primeiras décadas como uma condição inexorável para a industrialização, culminando na criação da CEMIG, em 1952, a qual passou a atuar como um dos órgãos centrais da política industrial de Minas Gerais como um todo. Esse papel exercido pela CEMIG só muda quando o BDMG foi criado, em 1962, passando a ser o protagonista do processo de desenvolvimento mineiro. O contraste entre esses dois órgãos é de grande significância no que concernem os agentes por trás das políticas industriais no estado, uma vez que a CEMIG centralizava o planejamento feito por engenheiros, e a atuação do BDMG era caracterizada por iniciar uma fase de planejamento conduzido por economistas, como ressaltam Cintra & Andrade (1978).

As conjunturas nacional e internacional também podem ser percebidas como condicionantes das políticas industriais mineiras. A atuação do governo estadual se deu, por vezes, em consonância com o governo federal, e por outras, independente das políticas nacionais. As crises econômicas tanto mundiais como brasileiras também afetaram a forma como se estabeleceu as diretrizes para as políticas industriais. Esses dois pontos esclarecem como que a interação de fatores políticos e fatores econômicos externos ao âmbito regional influenciam a formulação de políticas públicas estaduais.

O governo de Minas Gerais agiu intensamente na industrialização do estado, sempre em busca de desenvolver a região. O ímpeto em superar o atraso relativo mineiro pode não ter tido o resultado esperado por muitos governadores, contudo, foi essencial para que Minas se desenvolvesse industrialmente e se modernizasse. A reprodução da lógica centro-periferia no interior do Brasil e a possibilidade que a federação traz de elaboração de políticas regionais tornam as políticas industriais uma perspectiva de estudo que elucidam muitas questões relativas ao desenvolvimento econômico: o papel significativo das matrizes regionais na formulação das políticas industriais mineiras; a importância do caráter técnico no poder público; a variada gama de instrumentos de política econômica das políticas industriais mineiras; a crescente complexidade e especialização do aparato institucional estadual voltado

para a industrialização; a interação descontínua entre as esferas públicas estadual e federal na industrialização; a importância ascendente da indústria nas políticas voltadas para o desenvolvimento regional e; o papel oscilante exercido pela elite técnica e pela elite empresarial na promoção da industrialização.

REFERÊNCIAS

Fontes documentais

BRASIL. Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. *Criação da Grande Siderurgia Nacional e Exportação de Minério de Ferro em Larga Escala*, 1938.

MINAS GERAIS. Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho. *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção*, 1947.

MINAS GERAIS. Secretaria de Obras Públicas. *Plano de Eletrificação de Minas Gerais*, 1950, v. 3.

DIAGNÓSTICO da Economia Mineira. Belo Horizonte: Departamento de Estudos e Planejamento do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, 1968, v. 1, v. 5.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social: 1972 – 1976*. Belo Horizonte: 1971.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. *II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social: 1976 – 1979 (anteprojeto)*. Belo Horizonte: 1975.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. *III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social*. Belo Horizonte: 1980.

VALADARES, Benedito. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1935.

VALADARES, Benedito. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1936.

VALADARES, Benedito. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1937.

CAMPOS, Milton Soares. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1947.

CAMPOS, Milton Soares. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1948.

CAMPOS, Milton Soares. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1949.

CAMPOS, Milton Soares. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1950.

KUBITSCHKEK, Juscelino. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1951.

KUBITSCHKEK, Juscelino. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1952.

KUBITSCHKEK, Juscelino. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1953.

KUBITSCHKE, Juscelino. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1954.

SALGADO, Clóvis. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1955.

BIAS FORTES, José Francisco. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1956.

BIAS FORTES, José Francisco. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1958.

BIAS FORTES, José Francisco. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1959.

PINTO, José Magalhães. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1961.

PINTO, José Magalhães. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1962.

PINTO, José Magalhães. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1963.

PINTO, José Magalhães. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1964.

PINTO, José Magalhães. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1965.

PINHEIRO, Israel. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1967.

PINHEIRO, Israel. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1968.

PINHEIRO, Israel. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1969.

PINHEIRO, Israel. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1970.

PACHECO, Rondon. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1972.

PACHECO, Rondon. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1973.

PACHECO, Rondon. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1974.

PACHECO, Rondon. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1975.

CHAVES, Antônio Aureliano. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1976.

CHAVES, Antônio Aureliano. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1977.

CHAVES, Antônio Aureliano. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1978.

Bibliografia

ADAMS, Francis Gerard; BOLLINO, Carlo Andrea. Meaning of industrial policy. In: ADAMS, Francis Gerard; KLEIN, Lawrence Robert. *Industrial policies for growth and competitiveness*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983, pp. 13-20.

BARBOSA, Daniel Henrique Diniz. *Tecnoburocracia e pensamento desenvolvimentista em Minas Gerais (1903 – 1969)*. São Paulo: USP/FFLCH, 2012. Tese de Doutorado.

CHANG, Ha-Joon. *The political economy of industrial policy*. New York: St. Martin's Press, 1994.

CINTRA, Antônio Otávio; ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. Planejamento: reflexões de uma experiência estadual. In: CINTRA, Antônio Otávio; HADDAD, Paulo Roberto (org.). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CORDEN, Warner Max. Relationships between macroeconomic and industrial policies. *The World Economy*, v. 3, n. 2, set. 1980, pp. 167-84.

DELGADO, Ignácio Godinho. *A estratégia de um revés: Estado e associações empresariais em Minas*. Juiz de Fora: EDUFJF, 1997.

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

DULCI, Otávio Soares. *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

FRIEDMANN, John. Planejamento regional: problema de integração espacial. In: SCHWARTZMAN, Jacques. (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977, pp. 381-95.

FURTADO, Celso. *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia, Editor S. A., 1970.

_____. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

_____. *Teoria política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1986.

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*. Belo Horizonte: FACE/UFMG, v. 20, n. 2, mai./ago. 2010.

HADDAD, Paulo Roberto. *Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1985.

HIRSCHMANN, Albert. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

JOHNSON, Chalmers. *The industrial policy debate*. San Francisco, CA: ICS Press, 1984.

KRUGMAN, Paul. The current case for industrial policy. In: SALVATORE, D. (Org.) *Protectionism and world welfare*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993, pp. 160-179.

LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MALLORQUIN, Carlos. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.

MUINHOS, Marcelo. *O alcance do planejamento estadual no Brasil: os planos mineiros de desenvolvimento da década de 1970*. São Paulo: USP/FIPE, 1991. Dissertação de Mestrado.

MYRDAL, Gunnar. *Economic theory and underdeveloped regions*. London: Duckworth, 1957.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

ROSENSTEIN-RODAN, Paul. Problemas de industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental. In: AGARWALA, Amar Narain; SINGH, Sampat Pal. (ed.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Cia. Editora Forense, 1944 (2010).

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1977[1968].

SUZIGAN, Wilson. *Experiência histórica de política industrial no Brasil*. IE/UNICAMP: Campinas. Texto para discussão n. 48. 1995.

_____. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

_____. *Industrialização na visão de Celso Furtado*. In: Anais do IV Congresso Brasileiro de História Econômica. São Paulo, 2001 [CD, www.abphe.org.br].

SUZIGAN, Wilson; VILLELA, André. *Industrial policy in Brazil*. Campinas, São Paulo, Brasil: UNICAMP/IE, 1997.