

## Estado e desenvolvimento econômico em Minas Gerais no período recente

### RESUMO

**Danilo Jorge Vieira**  
[daniolojorgevieira@gmail.com](mailto:daniolojorgevieira@gmail.com)  
Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte,  
Minas Gerais, Brasil

O texto tem como principal objetivo examinar as transformações ocorridas na concepção do papel atribuído ao Estado no processo de desenvolvimento de Minas Gerais a partir de meados da década de 1990 e a tentativa de constituição de um novo padrão de interação entre o aparato estatal e o mercado, distinto daquele que tinha prevalecido até então e cuja característica mais evidente e reconhecida tinha sido o protagonismo do governo estadual, tanto no planejamento quanto no estímulo ao crescimento e à modernização da economia mineira. A partir, sobretudo, do acompanhamento sistemático das diretrizes fixadas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que se configura como principal instrumento de planejamento de médio e longo prazos do governo estadual, o trabalho analisa o período compreendido entre 1995 a 2014, buscando demonstrar que as reformas efetuadas não conseguiram proporcionar bases sustentáveis para a retomada da expansão da economia de Minas Gerais, que vivencia atualmente uma fase prolongada de baixo dinamismo e de retrocesso “primarizador” de sua estrutura industrial.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Regional; Planejamento Econômico.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste texto é examinar como a concepção a respeito do papel atribuído ao Estado no processo de desenvolvimento de Minas Gerais veio se modificando a partir de meados da década de 1990, com vistas a constituir um novo padrão de interação entre o aparato estatal e o mercado, distinto daquele que tinha prevalecido até então e cuja característica mais evidente era o protagonismo do governo estadual, tanto no planejamento quanto no estímulo ao crescimento e à modernização da economia mineira.

De fato, como será tratado ao longo do presente artigo, diferentemente do que se observou em outras Unidades Federativas do país, o Estado teve uma presença marcante em Minas Gerais, tornando-se o elemento pelo qual e em torno do qual a economia mineira se organizou e se modernizou pelo menos desde o limiar da era republicana. Configurou-se, assim, um modelo específico de desenvolvimento “politizado” e baseado nas forças sociais endógenas dominantes de Minas Gerais, segundo a tipologia formulada originalmente por Dulci (1999).

A crise que eclodiu nos anos 1980 e as reformas que se seguiram a partir da década de 1990 descortinaram um contexto transformado que iria afetar profundamente a complementaridade institucional que assegurava a coerência estruturada daquele modelo de desenvolvimento “politizado”, que alcançou seu auge na década de 1970, abrindo espaço para a tentativa de construção de uma nova via de desenvolvimento bem distinta e caracterizada pelo esvaziamento das atribuições do Estado em favor de um maior protagonismo e autonomia das forças hegemônicas do mercado.

Uma advertência a ser feita diz respeito aos objetivos e escopo restritos deste trabalho. Não é intenção fazer uma discussão exaustiva da evolução do papel do Estado na economia de Minas Gerais – que foi objeto de extensa literatura – nem muito menos examinar as transformações ocorridas nos instrumentos e nas políticas de desenvolvimento do governo de Minas Gerais – análise esta feita em trabalho anterior (Vieira, 2008). O objetivo mais modesto é acompanhar as transformações que ocorreram nas concepções acerca das competências designadas ao Estado no âmbito das estratégias de desenvolvimento econômico e as mudanças correlatas nas orientações da política econômica estadual. Para tanto, este texto se baseia, principalmente, na leitura do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), criado pela Constituição estadual de 1989 e que é atualmente um dos principais instrumentos de planejamento de médio e longo prazos do governo de Minas Gerais. O foco do trabalho recaiu sobre os PMDI promulgados pelos governos que se sucederam na administração estadual nos anos de 1995 a 2014.

O texto está organizado em seis seções, incluindo esta breve apresentação introdutória. A 2ª seção traça um panorama bastante amplo da economia mineira, buscando identificar alguns de seus principais problemas e desafios contemporâneos. Em seguida (3ª e 4ª seções), são examinados os fatores condicionantes e os aspectos fundamentais do modelo de desenvolvimento “politizado” de Minas Gerais, abordando também seu período de auge e crise nos anos 1970/1980. A 5ª seção trata das transformações pelas quais passou a política econômica mineira e da tentativa de construção de uma nova via de desenvolvimento. A 6ª seção é reservada a algumas considerações finais.

## 2 MINAS GERAIS EM UM CONTEXTO DE CRISE PROLONGADA: ALGUMAS OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

A economia mineira vivencia um contexto de crise prolongada, cuja manifestação se expressa em diversas dimensões. Para ilustrar esse quadro problemático, vale a pena arrolar pelo menos dois conjuntos sintéticos de informações que permitem um primeiro dimensionamento desses impasses estruturais e persistentes. Conforme pode ser inferido a partir dos dados sistematizados na TABELA 1, Minas Gerais, depois da forte expansão dos anos 1970 (e que interrompeu a continuada desaceleração do crescimento do PIB nas três décadas anteriores), vem experimentando mais uma vez uma fase duradoura de baixo dinamismo e registrando taxas medíocres de incremento da atividade econômica; em verdade, as mais reduzidas na série histórica em referência. Ademais, como atestam as informações disponíveis, a economia estadual cresceu abaixo da média nacional nas duas últimas décadas do período analisado, sendo que essa discrepância mais do que dobrou no primeiro decênio deste século<sup>1</sup>.

TABELA 1 – Taxa média anual de crescimento real do PIB e diferença das taxas - Brasil e Minas Gerais (1939 a 2010) em %

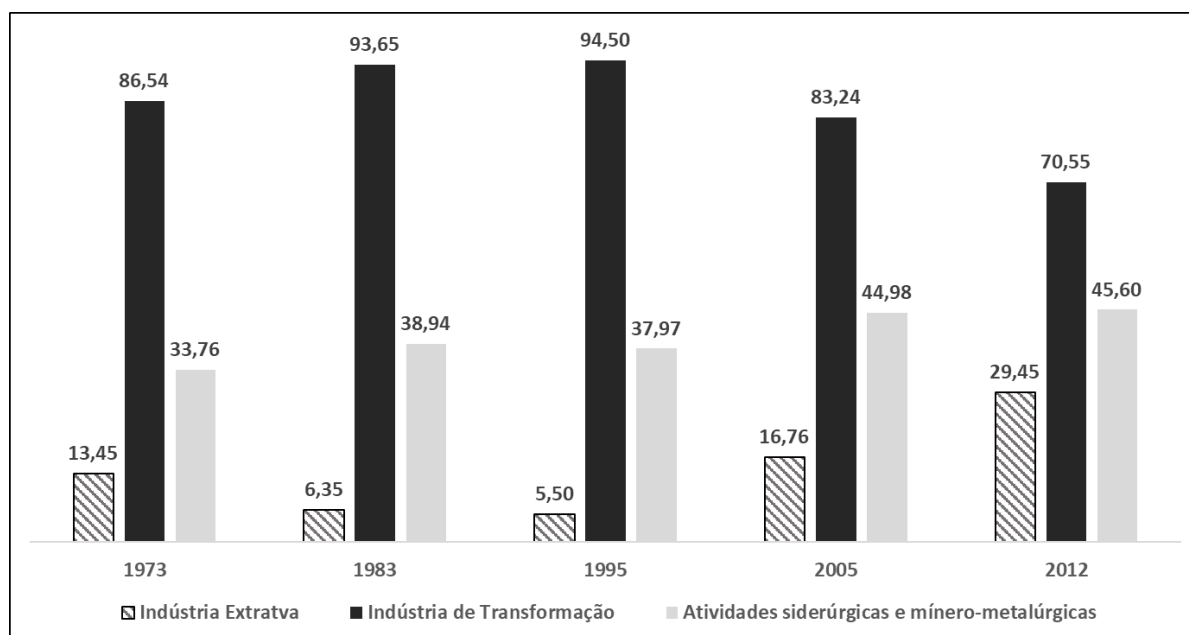
Período	Brasil (A)	Minas Gerais (B)	Diferença (A - B)
1939-1949	4,64	5,34	-0,70
1950-1960	6,64	6,17	0,46
1960-1970	5,86	3,82	2,04
1970-1980	7,86	9,12	-1,26
1980-1990	1,43	1,66	-0,23
1990-2000	2,38	2,24	0,13
2000-2010	3,28	3,08	0,20

Fonte: Dados Básicos - IPEADATA. Obs: a preços constantes - R\$ de 2010 (mil)

A perda de dinamismo da economia mineira ocorreu simultaneamente a outro fenômeno preocupante, que combina um duplo processo vicioso: ao mesmo tempo em que se verifica o aprofundamento da especialização produtiva de Minas Gerais, avança igualmente o processo de “primarização” da estrutura industrial. De fato, como é possível evidenciar pelos dados expostos no GRÁFICO 1, as atividades da indústria extrativa voltaram a ampliar sua importância relativa a partir da segunda metade dos anos 1990 e passaram a responder por quase um terço do Valor da Transformação Industrial (VTI) do estado em 2012, revertendo o movimento paulatino de queda que vinha acontecendo desde o início da década de 1970. A contrapartida óbvia dessa “primarização” crescente foi a perda de participação relativa da indústria de transformação que, depois de alcançar o patamar de 94,5% no VTI em 1995, reduziu sua representatividade para 70,5%, perfazendo perda superior a 16 pontos percentuais em relação ao patamar de 1973. Por outra parte, as atividades siderúrgicas e mínero-metalúrgicas ampliaram sua primazia no setor industrial mineiro, subindo mais de oito pontos percentuais a partir de meados da década de 1990, no que se refere à sua contribuição no VTI.

<sup>1</sup> Com base em dados das contas trimestrais do IBGE e da Fundação João Pinheiro, que são compatíveis entre si, mas não são comparáveis com as informações utilizadas na Tabela 1, a persistência de baixo dinamismo da economia mineira nos anos recentes é igualmente confirmada. Entre 2003 e 2017, o PIB de Minas Gerais acumulou crescimento real de 35,2%, abaixo da média nacional, que foi de 41,7%. Nesse mesmo período, o PIB de Minas Gerais teve desempenho inferior ao do Brasil em nove dos 15 anos da série.

GRÁFICO 1 – Participação das indústrias extrativa e de transformação e das atividades siderúrgicas e minero-metalúrgicas no Valor da Transformação Industrial - Minas Gerais / anos selecionados (em %)



Fonte: Dados básico: PIA – IBGE. Obs: No cálculo do VTI das atividades siderúrgicas e minero-metalúrgicas, são considerados os seguintes ramos: Extração de minerais metálicos; Extração de minerais não-metálicos; Fabricação de produtos de minerais não-metálicos; Metalurgia. Nos anos 1973 e 1983, as atividades de extração de minerais estão consolidadas no grupo “Indústrias extrativas”.

Essas informações sintéticas sugerem que Minas Gerais teve uma trajetória de transformações interrompida, passando por um ponto de inflexão, ao que tudo indica, a partir das décadas de 1980/1990. Não se tratou, evidentemente, de um processo isolado e restrito a Minas Gerais, mas traduziu, na realidade, uma dinâmica muito mais ampla que envolveu todo país. De fato, a crise da dívida externa que eclodiu no início dos anos 1980 se desdobrou no colapso fiscal e financeiro do setor público brasileiro – atingindo os três níveis de governo – e pôs fim a um ciclo de industrialização intensiva, que veio a ser sucedido por uma fase turbulenta caracterizada pela explosão hiperinflacionária e pela estagnação econômica. Tais impasses macroeconômicos, em especial o quadro crônico de descontrole inflacionário, vieram a ser superados e/ou atenuados com a adoção do Plano Real, em 1994, pavimentando o caminho para reinserção do Brasil no sistema financeiro internacional, cuja contrapartida foi um conjunto de reformas econômicas e institucionais que redesenhou o padrão de intervenção do Estado na economia – por intermédio de um amplo programa de privatização, concessões, quebra de monopólios públicos e adoção de normas legais coibindo o ativismo das autoridades fiscais e monetárias – e promoveu a abertura e a integração do país ao mercado global, com a liberalização dos fluxos de bens, serviços e capitais<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Para uma análise detalhada da crise brasileira dos anos 1980 e o ajustamento macroeconômico e institucional dos anos 1990, ver, entre outros, Belluzzo & Almeida (2002, p. 97-403), Carneiro (2002, p. 115-398) e Lopreato (2013, p. 117-200).

Mas mesmo que esteja vinculado a este processo complexo e multifacetado de transformações estruturais e sistêmicas da economia brasileira, o contexto e a natureza da crise contemporânea de Minas Gerais não podem ser plenamente compreendidos e explicados sem que sejam considerados elementos e fatores endógenos específicos do estado, relacionados a aspectos históricos singulares de sua realidade socioeconômica. Como será argumentado na sequência deste texto, a atual crise mineira se associa evidentemente ao quadro nacional mais amplo de impasses e reformas recentes, mas também se articula estreitamente a decisões estratégicas de longo alcance adotadas pelos gestores da política econômica estadual a partir de meados da década de 1990, cujo principal objetivo foi o de construir um novo padrão institucional de desenvolvimento para Minas Gerais, no qual o Estado teria seu papel de promotor e orientador do crescimento econômico e da modernização produtiva esvaziado em favor de um maior protagonismo e autonomia das forças hegemônicas do mercado.

Esse novo modelo de desenvolvimento, entretanto, tem se mostrado instável e incapaz de estabelecer as condições para a retomada do crescimento e da modernização da economia mineira. A principal razão de tal insucesso, na nossa hipótese, se deve ao fato de que, ao reconfigurar as atribuições do aparato estatal, restringindo e reorientando a sua atuação no campo econômico, o novo modelo de desenvolvimento gestado em Minas Gerais desde a década de 1990 rompeu com a complementaridade institucional que assegurava a coerência estruturada do padrão de desenvolvimento anterior, que era organizado, fundamentalmente, em torno e pelo Estado. Em verdade, como será discutido a seguir, o Estado é um elemento constitutivo e essencial da economia mineira, de modo que a sua reconfiguração resultou numa disfuncionalidade sistêmica, que tem como expressão mais visível a crise prolongada que Minas Gerais vivencia desde os anos 1980/1990.

### **3 O ESTADO NO IMPULSIONAMENTO E NA MODERNIZAÇÃO DA ECONOMIA DE MINAS GERAIS**

Duas abordagens teóricas formuladas para interpretar a formação regional brasileira podem ser arroladas neste momento para elucidar algumas das principais especificidades do desenvolvimento de Minas Gerais e, sobretudo, para um melhor entendimento do papel crucial e constitutivo mesmo que o Estado desempenhou no bojo desse longo processo histórico de crescimento e de modernização das bases produtivas da economia mineira. O conceito de “complexo econômico” elaborado por Cano (1998a, p. 29-132) e os “modelos políticos de desenvolvimento regional” concebidos por Dulci (1999, p. 15-33) são importantes – e bastante originais – porque colocam em primeiro plano os diferentes padrões de constituição e de trajetórias das economias subnacionais, permitindo, assim, que se fale da existência de uma variedade de sub-sistemas de economia política, no sentido de que, no âmbito dos países, podem ser organizados distintos arranjos institucionais de articulação entre Estado-mercado-

sociedade na escala regional<sup>3</sup>, ainda que sobredeterminados pelo contexto nacional (e internacional) no qual estão inseridos<sup>4</sup>.

A possibilidade de concretização de variadas trajetórias regionais de desenvolvimento está subjacente na noção de complexo econômico, uma vez que esse tipo de organização produtiva e econômica tem como pré-condição a existência de diversos fatores e elementos determinantes articulados coerentemente entre si, os quais não surgem de forma espontânea nem muito menos são generalizáveis no tempo e no espaço. Seguindo Cano (1998a), um complexo econômico pode ser definido como um conjunto integrado de componentes que funcionam de forma interdependente e complementar; ou seja, trata-se de um sistema econômico/produtivo coeso e organizado com um determinado nexos estruturado, que apresenta, portanto, as seguintes características e dinâmica interna: 1) complementaridade virtuosa entre os seus diversos componentes; 2) o crescimento de um componente estimula e se beneficia do crescimento de outro; 3) há um processo contínuo de interação de forças acumulativo e autorreforçador. Ademais, um complexo econômico é organizado em bases produtivas especificamente capitalistas, tanto no que diz respeito à esfera da produção quanto à da distribuição. No caso do Brasil, isso significa que o complexo econômico começou a ser constituído apenas ao final do século XIX, a partir da introdução e generalização do trabalho assalariado, em substituição à mão-de-obra escrava. Por fim, um complexo econômico se estrutura em torno de uma atividade econômica principal, que se articula dinâmica e virtuosamente com as demais atividades econômicas existentes; vale dizer: é esta atividade principal que funciona como “motor” do crescimento do complexo econômico. Um fator determinante de suma importância na constituição de um complexo econômico é a capacidade de retenção da integralidade ou de parte do excedente gerado, internalizando-o, de modo que ele se reverta em consumo de bens e serviços produzidos no próprio complexo, mas, principalmente, seja alocado em investimentos também no âmbito do complexo. A capacidade de retenção de excedentes é uma característica distintiva do complexo econômico em relação a outras formas de organização econômica, como as economias de enclave e as economias de subsistência, uma vez que, nas primeiras, os excedentes são praticamente drenados para o exterior, enquanto nas segundas não há, a rigor, geração de excedentes, tendo em vista que a produção é praticamente consumida pelos próprios produtores<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Brandão (2007), ao examinar a dimensão espacial do desenvolvimento capitalista brasileiro, elabora uma abordagem metodológica para os estudos regionais e urbanos que coloca em primeiro plano as singularidades históricas de cada formação social. De forma sintética, pode-se dizer que, no esquema analítico do referido autor, o entendimento das forças que moldam a dinâmica regional e urbana de dada sociedade “só pode ser plenamente realizado a partir de categorias próprias da divisão social e que possuem intrínseca natureza não-universalizável, não-abstrata, produto de condições históricas. Em suma, são processos com validade datada, conformando estruturas que estão impossibilitadas de ser plenamente apreendidas por qualquer pretensa teoria (‘abstrata’) do desenvolvimento. É bom lembrar que tal posicionamento analítico deve valer para qualquer escala: internacional, nacional, regional ou local” (BRANDÃO, 2007, p. 89-90).

<sup>4</sup> Por isso Dulci (1999) adverte que, em razão das diferenças “entre unidades nacionais que são juridicamente soberanas” e “unidades regionais que possuem apenas graus variáveis de autonomia”, é de suma importância “especificar em que termos cabe falar de modelos ou políticas econômicas regionais, e em que sentido esse aspecto é relevante para a análise política”; e conclui: “como estados ou províncias são membros de sistemas nacionais, a margem de ação econômica de que dispõem é pautada por parâmetros definidos” (DULCI, 1999, p. 27).

<sup>5</sup> Há evidentes afinidades entre o conceito de complexo econômico de Cano (1998a) e as teorias da base de exportação de North (1977) e Jacobs (1971).

Na abordagem de Dulci (1999), as variedades existentes de padrões de desenvolvimento regional ganharam maior centralidade, dentro de uma perspectiva teórica bastante original, que buscou aplicar o método da economia política comparada, cujo foco de análise recai principalmente nas escalas nacional e supranacional, para interpretar o sentido, a natureza e as razões dos diferentes modelos de organização e de trajetórias econômicas suscetíveis de serem observados no plano subnacional. E, assim como no campo da economia política comparada, interpelou a visão convencional segundo a qual haveria uma tendência imanente do sistema de convergência e homogeneização econômica, de modo que são rejeitadas a existência de um modelo canônico de desenvolvimento e a sua reprodução e generalização no tempo e no espaço, também na escala regional.

Examinando a experiência brasileira nos termos propostos, vem à tona uma questão que está a exigir maior atenção por parte da bibliografia. Trata-se da suposição de que a dinâmica da modernização segue um curso relativamente homogêneo, do centro econômico para a periferia. Como o processo é comumente abordado do ponto de vista do centro, que no caso brasileiro foi também o polo inicial da industrialização – São Paulo –, o padrão evolutivo dessa região tende a ser generalizado, supondo-se que a expansão inter-regional do capital não seria mais do que um movimento de irradiação progressiva do modelo paulista para outras partes do país (Dulci, 1999, p. 30).

Para o que interessa ao presente texto, essa abordagem de Dulci (1999)<sup>6</sup> pode ser resumida como segue. Com base principalmente nos estudos comparativos das industrializações tardias realizados por Gerschenkron (1973), a ideia geral formulada por Dulci (1999) é de que há uma combinação diferencial de fatores econômicos e políticos incidindo na constituição de diferentes trajetórias de desenvolvimento regional. Assim, ele utilizou dois critérios básicos para classificar os diferentes modelos: 1º) o grau de atraso econômico de determinada região em relação à mais desenvolvida e 2º) a natureza endógena ou exógena à região das iniciativas de modernização dessas unidades geográficas. Tendo tais parâmetros metodológicos em consideração, foram identificadas quatro vias de desenvolvimento distintas. Uma dessas vias de desenvolvimento teria se assentado em mecanismos de mercado de caráter endógeno à própria região. No caso do Brasil, este teria sido o modelo de desenvolvimento de São Paulo, cuja atividade cafeeira, alcançando dinamismo suficiente para incentivar outras atividades (como ferrovias, bancos, indústrias, serviços coletivos etc.) e estimular a urbanização e a constituição de um mercado local de bens de consumo, veio a se conformar como um complexo econômico diversificado. O dinamismo deste complexo econômico irradiou-se para regiões adjacentes, configurando, desse modo, um segundo modelo de desenvolvimento, apoiado no mercado, mas calcado nas forças exógenas oriundas da economia paulista; neste caso se enquadrariam os estados do Paraná, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além de áreas próximas localizadas em Minas Gerais (Triângulo e Sul)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Utilizamos no presente texto as complementações teóricas feitas pelo autor em trabalho subsequente, no qual analisou o fenômeno da guerra fiscal que eclodiu no Brasil nos anos 1990. Ver Dulci (2002).

<sup>7</sup> Uma crítica a ser pontuada à análise de Dulci (1999) diz respeito à sobrevalorização que avaliamos ter sido feita do caráter puramente econômico dos fatores condicionantes do desenvolvimento econômico de São Paulo. A atuação dos governos

No esquema analítico de Dulci (1999), outros dois modelos de desenvolvimento regional antinômicos aos dois anteriores se estruturariam por meio de mecanismos extra-econômicos operados pelo Estado, mas com diferenças importantes entre eles. Nos estados do Norte e Nordeste, em razão das debilidades e grau de atraso econômico, a ação modernizadora foi majoritariamente exógena, capitaneada pelo governo federal. Nas unidades de nível intermediário de desenvolvimento, as iniciativas de apoio ao crescimento e à modernização produtiva foram organizadas, sobretudo, por forças locais, que mobilizaram recursos políticos e institucionais endógenos para fazer face ao subdesenvolvimento e ao quadro mais geral de impasses econômicos estaduais. Esses quatro padrões de desenvolvimento regional estão sintetizados no QUADRO 1.

QUADRO 1 - Modelos de desenvolvimento regional no Brasil

Tipo de modelo	Características principais	Estados e regiões
Modelo baseado em fatores endógenos de mercado.	Sedimentado na disponibilidade de capitais e de mão-de-obra e em mercados consumidores e economias de escala em franca expansão.	São Paulo
Modelo baseado em fatores exógenos de mercado.	Impulsos seriam externos e acessórios ao dinamismo da economia de São Paulo.	Paraná, Goiás, Mato Grosso do Sul e áreas contíguas a São Paulo (Triângulo Mineiro e Sul de Minas).
Modelo de modernização “politizada” por forças endógenas.	Dependente de ações discricionárias adotadas pelo Estado, mas com a diferença de que tais “recursos políticos” foram mobilizados internamente e não originados de fora, por intermédio do governo central.	Minas Gerais, Rio Grande do Sul e, mais recentemente, Rio de Janeiro
Modelo de modernização “politizada” por forças exógenas.	Dependente de ações discricionárias exógenas, implementadas pelo governo federal.	Estados do Norte e do Nordeste

Fonte: A partir DULCI (1999; 2002)

Nesta perspectiva analítica, vale frisar, Minas Gerais se enquadraria entre as Unidades da Federação que, diante de suas debilidades econômicas estruturais, buscaram formas politicamente organizadas com o intuito de promover a modernização de suas bases produtivas, visando a superar o contexto de atraso relativo no qual se encontravam. De fato, os dados disponíveis indicam que, diferentemente de São Paulo, as atividades econômicas em Minas Gerais não reuniram as condições necessárias para se desdobrarem em um complexo dinâmico e diversificado. A produção cafeeira, por exemplo, que no alvorecer do século XX respondia por cerca de 60% do total das exportações estaduais, não chegou a ter o dinamismo que a cafeicultura paulista alcançou para atuar como uma fonte de crescimento sistêmico, irradiando efeitos de arrasto e propulsão

estadual e federal em apoio à atividade cafeeira, para indicar apenas um exemplo, é amplamente reconhecida na literatura econômica, podendo ser citadas as iniciativas relacionadas às imigrações e à política de valorização do café em plena crise de 1929. Ver, entre outros, Cano (1998a, p. 136-207) e Furtado (2003, p. 116-211)



sobre outras atividades. Além de lavouras predominantemente de pequeno porte, cujo tamanho médio era pouco acima de um terço da propriedade padrão de São Paulo<sup>8</sup>, os produtores de Minas Gerais retinham pouco dos excedentes gerados, sendo que quase a sua totalidade era apropriada pelas casas de exportação e bancos, localizados em sua maioria na antiga Guanabara. Assim, esse setor, tributário de agentes bancários e comerciais sediados fora do estado, permaneceu caracterizado pela pulverização dos capitais invertidos e dos excedentes gerados.

Os cafezais em Minas jamais atingiram as proporções das plantações paulistas. A grande maioria da produção era obtida pela pequena propriedade [...] A parte maior das funções comerciais se realizava no Rio de Janeiro [...] A cafeicultura em Minas Gerais teria se desenvolvido sob larga predominância de 'capitais médios'. Esse capital de reduzido porte desempenharia, de modo geral, apenas funções estritamente agrárias. Não 'transbordaria' diretamente para fora das plantações. Os pequenos proprietários vendiam seu café na porteira da fazenda e, quando isso não acontecesse, chegariam, no máximo, até a estação mais próxima [...] dificilmente participariam de qualquer etapa comercial ou financeira ligada ao negócio cafeeiro e pouco provavelmente teriam excedente disponível para diversificar suas inversões (LIMA, 1977 p. 70).

O setor industrial, por sua vez, ficou atrofiado e sem expressão nacional, conforme pode ser inferido a partir dos dados sistematizados na TABELA 2. A indústria mineira representava 5,5% do Valor da Produção Industrial (VPI) em 1920, significando apenas 18% do VPI de São Paulo, pouco mais de um quarto em relação ao Distrito Federal (a antiga Guanabara) e cerca de metade do da indústria gaúcha<sup>9</sup>. Mas não se deve perder de vista que Minas Gerais, nessas décadas iniciais do século XX, era um estado rural: a agricultura empregava 80% da população do estado e, juntamente com a pecuária, respondia por 70% da produção total mineira (COSTA, 1978).

TABELA 2 - Distribuição espacial da indústria brasileira - 1920 - Dez principais estados, de acordo com a participação no valor da produção industrial (em %)

<sup>8</sup> Essas informações relativas às exportações de café e tamanho da propriedade foram extraídas de COSTA (1978).

<sup>9</sup> Como observou Costa (1978, p. 54), "por volta de 1920, Minas Gerais possuía uma indústria dispersa e desconcentrada. O pequeno estabelecimento produtor de manteiga e queijo, com escasso grau de capitalização e poucos operários empregados, disseminado pelo território mineiro, era o protótipo da indústria de Minas na época".

UF	Produção	Número de unidades	Capital investido	Operários
São Paulo	31,53	30,64	27,55	29,10
Distrito Federal	20,82	11,36	21,73	19,15
Rio Grande do Sul	11,05	13,07	12,34	8,40
Rio de Janeiro	7,40	3,66	9,05	7,05
Pernambuco	6,80	3,66	8,12	7,58
Minas Gerais	5,59	9,20	4,68	6,42
Paraná	3,20	4,59	2,16	2,48
Bahia	2,84	3,77	3,54	5,69
Santa Catarina	1,89	5,84	1,67	1,83
Alagoas	1,67	2,70	2,10	2,70
Demais Estados	7,21	11,53	7,06	9,61

Fonte: Dados básico – IBGE

O que deve ser destacado é que, no limiar da industrialização brasileira, que ganhou ímpeto nos anos 1930, Minas Gerais era um estado pobre, rural e industrialmente frágil, o que induzia crescentes fluxos migratórios, fazendo com que o estado se mantivesse, até recentemente, como a Unidade Federativa do país que mais expulsava população<sup>10</sup>. Essa “diáspora mineira”, evidentemente, assombrava as elites locais, uma vez que poderia vir a abalar a proeminência e projeção políticas que Minas Gerais tinha no âmbito da Federação, muito em razão de seu expressivo contingente populacional, fator este que lhe assegurou uma estável, confortável e importante representação congressional durante todo o primeiro meio século republicano<sup>11</sup>. Por isso a questão das migrações transformou-se em permanente preocupação – pelo menos no nível retórico – para a elite política e econômica mineira, reverberando no seio do aparelho estatal e passando a constar da agenda estadual como uma problemática a ser equacionada por meio de ações organizadas de apoio ao desenvolvimento.

É nesse contexto mais amplo de impasses e desafios estruturais, cujas principais linhas foram sumariamente delineadas acima, que as elites regionais mineiras buscaram mobilizar os recursos institucionais disponíveis para reverter o atraso relativo de Minas Gerais e modernizar a sua estrutura produtiva, mediante iniciativas programáticas de planejamento e de fomento econômico por parte do Estado, conformando um padrão de desenvolvimento específico e “politizado”, conforme foi caracterizado convenientemente por Dulci (1999). Essa ação estatal, além de se tornar recorrente ao longo de um tortuoso e acidentado processo de modernização, veio a se tornar constitutiva da estrutura econômica de Minas Gerais, como será discutido a seguir.

#### **4 CICLOS DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO EM MINAS GERAIS: AUGES E CRISE DE UM MODELO**

<sup>10</sup> Para mais detalhes sobre a dinâmica espacial da população, ver Cano (1998b).

<sup>11</sup> Entre 1891 e 1937, a bancada mineira no Congresso era composta por 37 parlamentares, acima da de São Paulo (22), Bahia (22) e Rio Grande do Sul (16), conforme citado em Diniz (1986).

A via de desenvolvimento regional de Minas Gerais, como examinado anteriormente em termos mais genéricos, veio a ser calcada em um padrão institucional caracterizado pela ativa atuação do Estado, tanto no que diz respeito ao planejamento e na intervenção direta no sistema econômico e em setores selecionados quanto no que se refere às iniciativas de organização e coordenação dos atores sociais e agentes da produção hegemônicos em torno de alguns objetivos fixados em sucessivos programas de ação, planos estratégicos e políticas setoriais visando a modernização da estrutura produtiva estadual. Nesta seção, de forma intencionalmente não exaustiva, arrolam-se alguns exemplos paradigmáticos apenas com o intuito de prover um quadro geral e amplo da evolução deste modelo “politizado” de modernização econômica, que teve seu auge nos anos 1970 – momento em que se construiu em Minas Gerais uma das principais bases de exportação do país e importantes ramificações do setor metal-mecânico nacional – e entrou em aguda crise na década seguinte.

O QUADRO 2 é uma tentativa simplificada e bastante sintética do que podemos definir de “ciclos de planejamento”<sup>12</sup>, cujo objetivo é o de identificar as principais iniciativas governamentais adotadas desde o final do século XIX, tendo como ponto de partida o processo de implantação da nova capital de Minas Gerais, que consistiu em um marco significativo e dos mais importantes nesta longa construção histórica do modelo de desenvolvimento em referência. De fato, sob diversos aspectos, a implantação da nova capital mineira não pode ser considerada um projeto trivial, cabendo citar pelo menos dois deles. Em primeiro lugar, como anotou Dulci (1999), o empreendimento, desde o seu planejamento à execução, incluindo o financiamento, foi de responsabilidade do Estado, a despeito da primeira constituição mineira (1891) ter incorporado em seu texto os paradigmas do liberalismo e do pensamento neoclássico dominantes do século XIX. Em segundo lugar, e não menos importante, é necessário reconhecer que, para um aparato estatal desaparelhado vinculado a uma unidade subnacional rural e periférica de um país igualmente rural e periférico, recém-saído da ordem imperial-escravocrata, tal empreendimento não era apenas um desafio de grande escala, mas também se afigurava de execução complexa e cercada de significativas dificuldades técnicas, financeiras e políticas para ser concretizado. Mas pode-se dizer que, naquele momento, inaugurou-se, de forma mais sistemática e institucionalmente organizada, a ação planejadora e fomentadora do Estado em Minas Gerais, que passaria a ser recorrente a partir de então.

#### QUADRO 2 - Ciclos do Planejamento Econômico em Minas Gerais – Iniciativas Principais

<sup>12</sup> Com este termo (ciclos de planejamento), incorporamos e complementamos a análise de Cintra & Andrade (1976), que identificou pelo menos três importantes momentos da trajetória histórica do planejamento em Minas Gerais, a saber: 1º) a fase de “planos sem planejamento”, que abrangeu os planos formulados entre os anos 1940 e 1950 (Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção; Plano de Eletrificação de Minas Gerais, e Plano-Programa de administração para Belo Horizonte); 2º) a fase denominada de “profetas da catástrofe”, na década de 1960, quando foi publicado, em 1968, o Diagnóstico da Economia Mineira; 3º) a etapa do “planejamento global”, com as edições dos PMDES entre os anos 1970/1980.

Período	Iniciativa / Plano
1894/1897	Comissão Construtora da Nova Capital
1947	Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção
1950	Plano de Eletrificação de Minas Gerais
1951	Plano-Programa de administração para Belo Horizonte
1968	Diagnóstico da Economia Mineira
1970/1980	Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – PMDES

Fonte: a partir de Cintra & Andrade (1976)

Desnecessário comentar cada uma das iniciativas reportadas no QUADRO 2, cabendo apenas assinalar que esses ciclos de planejamento alcançaram seu apogeu nos anos 1970, quando, a partir do Diagnóstico da Economia Mineira, preparado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e tornado público em 1968, veio a ser constituído, de forma organizada e coerente, uma estrutura estatal de planejamento, que dotou o governo de variados mecanismos econômicos e institucionais para estimular investimentos e promover a modernização da base produtiva do estado, aproveitando-se daquela fase de crescimento acelerado do país como poucas Unidades Federativas conseguiram fazer.

Em termos bastante gerais e com a finalidade de sublinhar somente os principais aspectos desse novo contexto, vale a pena fazer breves considerações sobre alguns dos elementos e características centrais do “aparato desenvolvimentista” montado em Minas Gerais no período em referência<sup>13</sup>. O aparato que deu suporte ao esforço modernizante capitaneado pelo governo mineiro nos anos 1970 esteve nucleado, fundamentalmente, no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), criado em 1962, e na Cemig, estatal de energia elétrica constituída em 1952. A essas organizações públicas, juntaram-se, posteriormente, o Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI) e a Fundação João Pinheiro (FJP), criados em 1969, e a Companhia de Distritos Industriais (CDI), fundada em 1971. Outras empresas, autarquias, secretarias e órgãos também foram envolvidos, dando suporte ativo ou pontual na promoção de investimentos, como a CAMIG, em empreendimentos do setor agroindustrial, e os bancos comerciais controlados pelo estado (Bemge e CREDIREAL), que foram mobilizados para suprir crédito e/ou adquirir posições acionárias em projetos estratégicos de interesse do governo.

Os incentivos fiscais compuseram outra dimensão desse aparato, complementando e dando maior amplitude às iniciativas desenvolvimentista do governo estadual. O mais importante instrumento de incentivo foi criado por meio da Lei nº 5.261/1969, que proporcionava a devolução de parte do ICM gerado pelos novos empreendimentos às empresas do setor de indústria de transformação que decidissem implantar ou expandir suas unidades em Minas Gerais<sup>14</sup>. Conseguiu-se também, por meio de negociações enfeixadas no plano

<sup>13</sup> Para uma análise detalhada deste período, ver Diniz (1978).

<sup>14</sup> Essa norma legal estabeleceu a devolução aos investidores de parcela equivalente a 25,6% do ICM gerado pelos empreendimentos incentivados. O benefício poderia chegar a 100% do valor do investimento ou, alternativamente, perdurar por cinco anos para cada empresa beneficiada. A mesma legislação criou mecanismos para reforçar a capacidade de planejamento e fomento do estado, ao destinar 4% do ICM devido ao BDMG e mais 2,4% para a Fundação João Pinheiro (FJP) sustentar programas e pesquisas institucionais. Em 1973, foi aprovada a Lei nº 6.196, que ampliou os incentivos fiscais, em especial para aqueles projetos considerados prioritários pelo governo. A parcela do ICM a ser devolvida subiu para 32% nesses

nacional, estender a Minas Gerais incentivos tributários de âmbito federal, com a inclusão da região Norte do estado na área da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Para operar esses benefícios em favor da industrialização dessa zona geográfica do estado, uma das mais carentes e problemáticas, foi constituída, em 1966, a Superintendência de Desenvolvimento da Área Mineira do Polígono das Secas (SUDEMINAS) – posteriormente rede nominada como Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas (SUDENOR)<sup>15</sup>.

Para conferir maior organicidade institucional a essa ação programática do estado no campo do desenvolvimento econômico, foi criado, em 1971, o Sistema Estadual de Planejamento, cujo objetivo era o de elaborar “programas gerais, setoriais e regionais, de duração anual e plurianual”<sup>16</sup>, envolvendo, além das entidades, empresas e bancos públicos antes referidos, uma panóplia de outros órgãos, instâncias e unidades estatais, podendo ser citados: Conselho Estadual do Desenvolvimento; Conselho Técnico de Desenvolvimento; Gabinete de Planejamento e Controle; Departamento de Estradas de Rodagem (DER-MG); Instituto de Geociências Aplicadas; Fundação Rural Mineira – Colonização e Desenvolvimento Agrário (RURALMINAS); Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE); Superintendência da Indústria, Comércio e Turismo; Metais de Minas Gerais (METAMIG); Águas Minerais de Minas Gerais (HIDROMINAS); Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Minas Gerais; Junta Comercial do Estado de Minas Gerais, dentre outros.

Um aspecto importante a ressaltar é que as condições político-institucionais para a organização mais sistemática dessas reformas estruturantes – que visavam, sobretudo, renovar e dotar o Estado de capacidades mais incisivas de interferência no âmbito econômico – vinham sendo paulatinamente construídas. Foi a Constituição mineira de 1967, por exemplo, que determinou, em seu artigo 221, a organização de um sistema estadual de planejamento para “a formulação de planos e programas em nível geral, setorial e regional, de duração anual ou plurianual”. Assim, além da organização desse sistema de planejamento, o governo estadual passou a adotar o Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES) – instrumento de planejamento econômico, que, em quatro edições, abrangeu o período entre 1972 e 1987<sup>17</sup>.

Como resultado desta reorganização e fortalecimento das capacidades estatais do governo estadual, a economia mineira vivenciou um ciclo vigoroso de expansão econômica e de modernização produtiva. Para os propósitos restritos deste texto, não é preciso examinar com maior detalhe esse processo de transformação estrutural, bastando anotar que o PIB de Minas Gerais cresceu a taxas superiores às do país entre 1970/1980: enquanto o Brasil teve expansão média anual de 8,56%, a da economia mineira foi de 11,67%, ao passo que a de São Paulo ficou em 9,71% (a preços de 2001). A indústria mineira, nesse mesmo

---

casos especiais e o prazo de fruição do benefício foi estendido para até 10 anos. Esses dois instrumentos de incentivo tributário foram posteriormente suspensos em razão da promulgação, pelo governo federal, da Lei Complementar n.º 24/1975, editada para coibir a competição fiscal entre os estados, sendo substituídos pelo Fundo de Apoio à Industrialização (FAI), que veio a ser regulamentado apenas em 1978.

<sup>15</sup> Alteração da denominação foi efetuada por meio do Decreto nº 18.064/1976

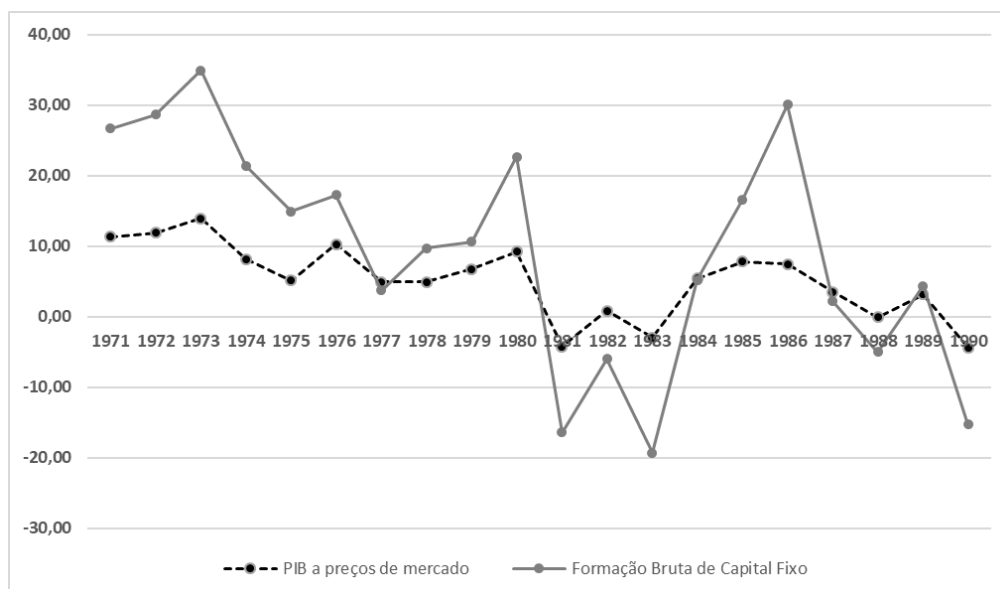
<sup>16</sup> Lei nº 5.792, sancionada pelo governador Rondon Pacheco, em outubro de 1971.

<sup>17</sup> Esses quatro planos se dividiram, temporalmente, da seguinte forma: 1º PMDES (1972 a 1976); 2º PMDES (1976 a 1979); 3º PMDES (1980 a 1983), e 4º PMDES (1984 a 1987).

período, teve incremento médio anual de 11,87%, ante 9,30% do Brasil e 7,37% de São Paulo. As atividades agropecuárias de Minas Gerais foram ainda mais dinâmicas quando comparadas com a evolução nacional: expansão média anual de 8,16%, frente às taxas de 4,75% e 3,40% do Brasil e de São Paulo, respectivamente (BDMG, 2002a).

A crise da dívida externa que eclodiu no início dos anos 1980, implicando na interrupção das linhas de crédito voluntárias ao país, juntou-se a outros impasses macroeconômicos e políticos que se avolumavam pelo menos desde meados da década de 1970. Esse contexto conturbado colocou em xeque as bases do padrão de crescimento vigente e a própria sustentação do regime militar, redundando no esgarçamento completo da economia brasileira, que mergulhou em um processo hiperinflacionário e recessivo, tendo como pano de fundo principal o colapso fiscal e financeiro do Estado, em seus três níveis de governo. Vale a pena arrolar algumas informações sintéticas para dimensionar o quadro geral de dificuldades enfrentadas pelo país naquele momento. Como indicado no GRÁFICO 2, houve forte desaceleração do PIB brasileiro no primeiro triênio da década de 1980 e uma dinâmica errática e cambaleante nos anos posteriores. A média das taxas de crescimento verificadas entre os anos de 1970 e 1980 baixou sensivelmente, de algo em torno de 9% para pouco acima de 2%. Além disso, observa-se que as flutuações da Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) se acentuaram na década de 1980, refletindo o cenário de profundas incertezas que passaram a circundar as decisões de investimento das empresas e a grande volatilidade macroeconômica daquele período. Na comparação entre as décadas de 1970 e 1980, a média das taxas de variação da FBKF foi ainda mais contrastante, baixou de cerca de 10% para -0,6%; ou seja: a FBKF ficou praticamente estagnada nesta década de crise.

GRÁFICO 2 - Taxa de crescimento médio anual do PIB e da Formação Bruta de Capital Fixo - Brasil 1971 a 1990 (em %)



Fonte: Dados básicos; IBGE

Inserida nesta conjuntura complexa de crise macroeconômica, Minas Gerais, assim como outras Unidades Federativas, foi, evidentemente, afetada: depois da expansão acelerada dos anos 1970, alcançando média de quase 12% ao ano, conforme comentado anteriormente, a economia mineira teve desempenho

mediocre, com taxa média anual de crescimento de apenas 2,40%, pouco acima da média nacional, que ficou em 2,16%, a preços de 2001 (BDMG, 2002a). E como reflexo e consequência desses extensos distúrbios e impasses macroeconômicos, o setor público estadual – da mesma forma que o setor público consolidado brasileiro – viu suas condições fiscais e financeiras se agravarem ao longo da década de 1980, implicando na desarticulação, esvaziamento e virtual paralisia daquele aparato desenvolvimentista que tinha sido construído no período anterior. Essa realidade adversa foi reconhecida no IV PMDES, lançado em novembro de 1983 pelo então recém-eleito governador Tancredo Neves, que já renunciava mudanças importantes nas diretrizes da política econômica estadual, entre as quais a reavaliação do padrão de atuação do Estado no apoio e estímulo ao desenvolvimento econômico, de modo a condicionar as iniciativas governamentais às condições fiscais e financeiras observadas.

Dentre os Estados brasileiros mais populosos, Minas Gerais parece ser o mais duramente atingido pela atual crise econômica [...]. Como reflexo da queda da atividade econômica, a arrecadação tem declinado em termos reais. O setor público estadual encontra-se hipertrofiado. Recorre-se ao sistema bancário para pagar ao funcionalismo e fornecedores. Há atrasos com empreiteiros e obras paralisadas, faltam recursos até mesmo para a execução de pequenos projetos de primordial importância social. São numerosas as empresas importantes paralisadas, em fase de paralisação ou problemáticas. O desemprego disfarçado é elevado e o desemprego aberto grave e crescente. O Produto Interno Bruto por habitante recuou, em 1982, para o nível de 1978. Os Municípios, claro, enfrentam situação semelhante [...]. Assim, é a própria realidade que exige do poder público a busca de alternativas exequíveis, compatíveis com a situação de crise e com a necessidade de vencê-la. É hora de criatividade, austeridade e objetividade nas ações governamentais e mobilização política de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1983, p. 22-23, negrito adicionado).

Essa longa citação extraída do IV PMDES permite perceber que, naquele ambiente de crise, o desenvolvimentismo perdia força entre os gestores da política econômica estadual em favor de um “realismo” comprometido com “a austeridade e a objetividade nas ações governamentais”, em razão, dentre outros motivos, à diagnosticada hipertrofia do setor público estadual. Mas mesmo diante dos impasses fiscais e macroeconômicos e os dissensos em torno do papel que o Estado deveria assumir no processo de crescimento e de modernização da economia mineira, a Constituição estadual de 1989 reafirmou essas atribuições da administração pública, ao criar, em seu Artigo 231, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que tornou-se, a partir da década de 1990, o principal instrumento de planejamento de longo prazo do governo estadual e documento síntese de suas orientações de política econômica. Vale a pena reproduzir o preceito constitucional:

O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei (Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989, negrito adicionado).

Neste mesmo momento, o BDMG divulgou o seu segundo diagnóstico da economia de Minas Gerais, cujas orientações foram, coerentemente, na mesma direção desse preceito constitucional favorável à revitalização da capacidade e dos horizontes de intervenção do governo no apoio ao desenvolvimento do estado. No documento de cinco volumes preparado pela instituição de fomento, os técnicos reconheciam o quadro de estagnação em que se encontrava a economia mineira, com base na constatação, dentre outros indicadores, da forte retração tanto da taxa de investimento quanto da atividade econômica. As sondagens feitas no âmbito do diagnóstico mostravam que a Formação Bruta de Capital Fixo em Minas Gerais, quando observada em proporção ao PIB, havia passado por acentuada retração, baixando de 33% para 18% entre 1976/1985. Como consequência, o crescimento do PIB estadual teve marcada desaceleração: se entre 1971/1980 a expansão acumulada tinha alcançado 157%, perfazendo elevação média anual de 9,9%, no período subsequente de 1981/1988 esses valores retrocederam para 17% e 2,2%, respectivamente. Diante deste declínio econômico, os técnicos do BDMG preconizaram a urgente e imprescindível reorganização da capacidade de ação do Estado, com vistas a planejar, apoiar e fomentar o desenvolvimento de Minas Gerais.

A premissa básica é a de que Minas deve, de forma agressiva e deliberada, retomar seu esforço histórico de industrialização. Esta opção justifica-se, sobretudo, pelos reconhecidos efeitos da indústria como indutora de crescimento da renda interna e núcleo gerador de progresso técnico e dinamismo para os demais setores de atividade [...] Como já enfatizado, deve-se assistir a uma redefinição substantiva do papel do Setor Público na economia. Não se descarta, porém, o imperativo da função de planejar e induzir os investimentos, elegendo prioridades e, em função delas, conceber os necessários instrumentos de ação. Formular e implementar uma política industrial é, concretamente, função do Governo (BDMG, 1989, p.35, negrito adicionado).

Cabe notar que os técnicos responsáveis pelo diagnóstico, mesmo antevendo que os processos de cunho neoliberal em pleno curso em várias partes do mundo alcançariam também o Brasil, redefinindo igualmente o padrão de intervenção estatal no campo econômico, buscaram reafirmar a necessidade de manter, em bases renovadas, “a função do governo” de planejamento, fomento e orientação do desenvolvimento. Sob tal perspectiva, propuseram um conjunto amplo de medidas de políticas públicas e de reformas institucionais, entre as quais podem ser citadas: 1) criação de uma agência de fomento, cuja atribuição seria a de proporcionar aportes de capital em projetos considerados estratégicos para o desenvolvimento de Minas Gerais; 2) reestruturação do BDMG, de modo a ampliar a sua capacidade de suprir crédito, mediante captação de recursos junto ao público; 3) constituição de um fundo de financiamento de caráter rotativo para incentivar a execução de projetos produtivos no estado (instalação e expansão), e 4) políticas setoriais para apoiar o desenvolvimento de atividades intensivas em tecnologia<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Associa-se a tal orientação de revigorar as políticas estaduais de fomento produtivo neste momento de incertezas e de transição a criação de dois programas governamentais: o Programa de Integração e Diversificação Industrial (Pró-Indústria), em outubro de 1989, e o Programa de Indução à Modernização Industrial (PROIM), em janeiro de 1993. Ver Vieira (2008).



Contudo, como será analisado na sequência, a despeito da Constituição estadual e do diagnóstico preparado pelo BDMG terem reiterado as competências designadas ao setor governamental de “fomentar o desenvolvimento econômico”, por meio da adoção de uma estratégia “agressiva e deliberada” de industrialização, o ciclo de planejamento inaugurado pelo PMDI na década subsequente seria marcado pela tentativa de construção de um novo modelo de desenvolvimento, no qual o Estado teria seu papel redefinido, em prol de um maior protagonismo das forças do mercado. Mais do que isso, os gestores da política econômica estadual passaram a considerar o Estado como o principal óbice ao desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais.

## **5 A EMERGÊNCIA DA AGENDA NEOLIBERAL E A BUSCA DE UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO**

O primeiro Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado foi promulgado em 1995, pelo governador Eduardo Azeredo (PSDB)<sup>19</sup>, em um contexto bem distinto daquele em que a Constituição estadual havia criado este instrumento de planejamento econômico de médio e longo prazos. O Plano Real havia logrado o êxito de estabilizar os preços, promovendo um processo de rápido desinflacionamento da economia brasileira, o que criou as condições mínimas necessárias para a implementação de um conjunto de reformas econômicas e institucionais liberalizantes que viriam a seguir, com vistas a reinserir o país no sistema financeiro internacional. Nesse sentido, antes de analisar as transformações efetuadas nas políticas públicas e nas orientações dominantes no campo do desenvolvimento econômico no ciclo de planejamento dos PMDI, é necessário fazer referência a algumas reformas adotadas no plano nacional.

Dentre essas reformas realizadas pelo governo federal, que reorganizaram profundamente a economia brasileira, ampliando sua integração aos fluxos comerciais e financeiros internacionais e reconfigurando o padrão de interferência estatal nos mercados, a reestruturação das finanças estaduais, promovida por meio do refinanciamento da dívida pública dos entes subnacionais pela União, interessa mais de perto a presente análise. A razão é um tanto evidente, uma vez que este processo de ajustamento fiscal e financeiro teve desdobramentos mais diretos e imediatos para a capacidade e a potencialidade de atuação dos governos estaduais, fixando limites e condições mais restritivas para a execução de políticas públicas ativas e discricionárias, entre as quais aquelas direcionadas a apoiar o desenvolvimento econômico<sup>20</sup>.

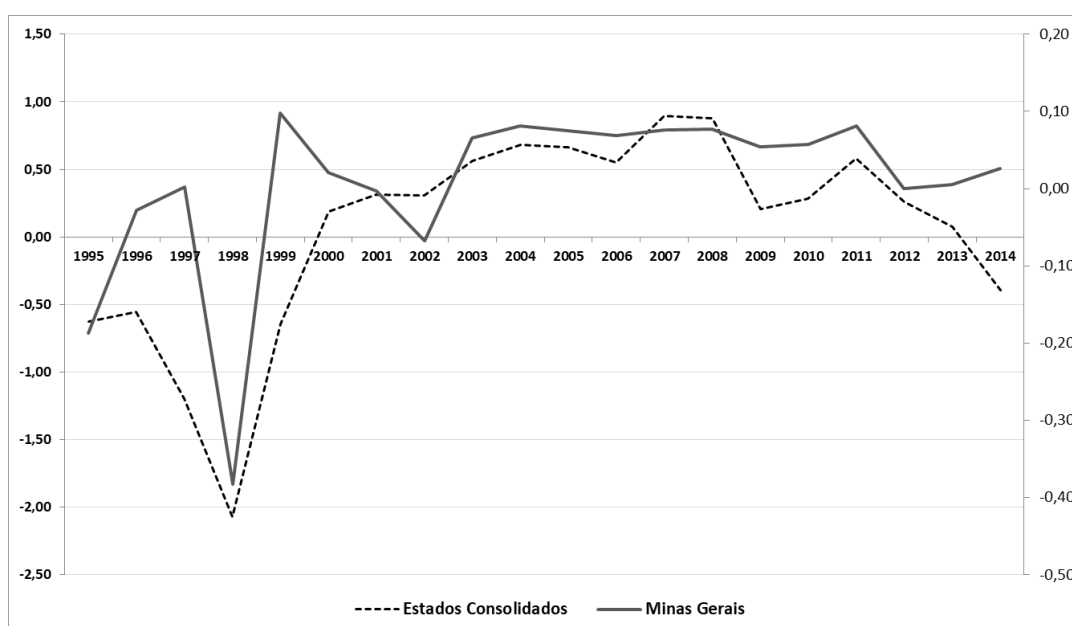
O ponto a ser ressaltado diz respeito ao sentido fundamental dessa reestruturação das finanças públicas estaduais, que foi o de fazer com que os entes subnacionais aderissem às reformas de desestatização adotadas pela União e convergissem para as novas orientações de gestão macroeconômica que passaram a vigorar, calcadas no par rigor monetário-austeridade fiscal. A renegociação das dívidas estaduais amparada nas normas definidas pela Lei nº 9.496/1997 e condicionada à execução do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF),

<sup>19</sup> O 1º PMDI foi aprovado por meio da lei nº 12.051, de 29 de dezembro de 1995, final do primeiro ano da gestão do governador Eduardo Azeredo (PSDB).

<sup>20</sup> Para uma análise detalhada do processo de crise e ajustamento das finanças públicas estaduais desde uma perspectiva histórica, ver Lopreato (2002).

sob o monitoramento da Secretaria de Tesouro Nacional (STN), consistiu no mecanismo pelo qual a União conseguiu a adesão, convergência e compromisso dos governadores com as suas reformas e a sua política econômica. A renegociação da dívida, concluída em 1999, e o PAF foram posteriormente complementados pela Lei Complementar nº 101 (a LRF), promulgada em maio de 2000, conformando, assim, uma nova institucionalidade para a gestão da política fiscal no Brasil, em especial para os governos estaduais, que passaram a observar parâmetros que obstruíram os canais pretéritos de financiamento de natureza não-tributária e foram obrigados a atender metas e compromissos relacionados ao nível de endividamento, resultado primário, gastos com funcionalismo, arrecadação de receitas próprias, desestatização, despesas de investimento e reforma administrativa e patrimonial. As informações sistematizadas no GRÁFICO 3 permitem verificar a construção desse novo regime fiscal: com a conclusão do acordos de refinanciamento das dívidas, os governos estaduais, que se encontravam em uma posição cronicamente deficitária entre 1995/1999, passaram a gerar superávits primários sucessivos – excetuando, nessa série histórica, o exercício fiscal de 2014, quando os estados, em termos consolidados, incorreram em déficit primário, pela primeira desde 1999.

GRÁFICO 3 - Resultado primário dos Estados (Eixo Esquerdo) e do governo de Minas Gerais (Eixo Direito) - 1995 a 2014 (em % do PIB)



Fonte: Dados básicos – Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE.

A reestruturação das finanças públicas estaduais não ficou restrita às dimensões financeira e fiscal, passando a contemplar igualmente a reforma patrimonial, com a vinculação do refinanciamento das dívidas a um amplo programa de privatização de estatais e bancos públicos controlados pelos estados, cujos recursos apurados foram destinados à amortização antecipada de parte do passivo renegociado. Entre 1996 e 2002, foi vendido um conjunto amplo de participações acionárias e/ou controle detidos pelos governos estaduais em 48 empresas e bancos públicos, sendo 24 do setor elétrico, duas do setor de telecomunicações, cinco do setor de transporte e logística, oito instituições financeiras e quatro distribuidoras de gás, dentre outras estatais.

Em Minas Gerais, o contrato de renegociação da dívida pública com a União foi firmado em fevereiro de 1998, envolvendo, como contrapartida do refinanciamento do passivo por 30 anos, a reestruturação do sistema financeiro estadual, privatizações e a observância obrigatória de diversas metas relacionadas, por exemplo, aos gastos com o funcionalismo, superávit primário, nível de endividamento, dentre outras. Os principais pontos da operação de refinanciamento condicionado da dívida mineira estão resumidos no QUADRO 3, cabendo sublinhar apenas que esse processo obrigou a redesenho da política fiscal, ao impor um conjunto de obrigações e de metas de desempenho, concomitante à sensível mudança no padrão de financiamento do gasto público, que passou a ser sustentado, primordialmente, na arrecadação tributária própria e nos repasses legais e voluntários da União.

QUADRO 3 - Principais medidas do programa de ajuste fiscal e financeiro de Minas Gerais

Compromissos da União.	<p>Providenciar financiamento com a finalidade de reestruturar o estoque da dívida pública de Minas Gerais, contemplando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dívida mobiliária.</li> <li>▪ Empréstimos contratados junto à Caixa Econômica Federal.</li> <li>▪ Operações de Antecipação de Receitas Orçamentárias pendentes.</li> </ul>
Contrapartida de Minas Gerais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dívida pública deveria equivaler à RLR até 2006.</li> <li>▪ Pagamento regular e continuado dos serviços da dívida, sendo que esses encargos equivaleriam a juros de 7,5% ao ano, acrescidos do IGP-DI.</li> <li>▪ Amortização antecipada de 10% do refinanciamento com recursos oriundos de privatização de bancos e empresas estaduais.</li> <li>▪ Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual: privatização do Credireal e do Bemge, liquidação da MinasCaixa e transformação do BDMG em agência de fomento.</li> <li>▪ Privatização da Casemg (Cia. de Armazéns e Silos de Minas Gerais) e da CEASA e alienação de ativos da MinasCaixa e imóveis da administração estadual.</li> </ul>
Valores envolvidos.	<p>Montante global de R\$ 14,9 bilhões, distribuídos da seguinte forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ R\$ 9,2 bilhões (dívida mobiliária).</li> <li>▪ R\$ 270,6 milhões (débitos com a Caixa – PDV, 13º salário e ARO).</li> <li>▪ R\$ 141,8 milhões (ARO bancos comerciais).</li> <li>▪ R\$ 38,7 milhões (ARO Banco do Brasil).</li> <li>▪ R\$ 1,6 bilhão (saneamento Bemge).</li> <li>▪ R\$ 1,0 bilhão (saneamento BDMG).</li> <li>▪ R\$ 1,4 bilhão (liquidação MinasCaixa).</li> <li>▪ R\$ 346,3 milhões (saneamento Credireal).</li> <li>▪ R\$ 972,8 milhões (conta gráfica – pagamento antecipado com recursos de privatização).</li> </ul>

Fonte: Elaboração do autor, a partir de informações do TCE-MG

Houve, de fato, uma mudança substancial na dinâmica das finanças públicas de Minas Gerais. Como pode ser observado no GRÁFICO 3, com a nova institucionalidade fiscal criada a partir do refinanciamento da dívida, e sua posterior consolidação pela LRF, o governo estadual passou a gerar superávits primários continuados entre 1999 e 2014, excetuando o exercício fiscal de 2002. Contudo, é necessário comentar que, a despeito do acentuado ajustamento fiscal efetuado, a dívida permaneceu como um problema ainda em aberto, representando, ao final de 2014, a 16,5% do PIB estadual e a duas vezes o valor da receita tributária apurada pelo governo no mesmo exercício. Foi neste contexto de

transformações estruturais – marcado pela estabilização inflacionária; abertura comercial e financeira e integração da economia brasileira ao sistema global; amplo processo de desestatização e desregulação dos mercados, e adoção de um novo regime macroeconômico calcado na austeridade monetária e fiscal – que Minas Gerais deu início a uma nova fase de seu planejamento econômico, que teria no PMDI sua principal peça de organização e orientação da política econômica estadual.

### 5.1 O ciclo de planejamento dos PMDI: mudanças na concepção de Estado e de desenvolvimento

Este novo ciclo do planejamento econômico de Minas Gerais foi inaugurado com a promulgação do 1º PMDI em 1995 e, dentro do escopo de análise deste artigo, se estende até o quadriênio 2011/2014, com a promulgação do 5º PMDI. O QUADRO 4 é uma síntese esquemática deste período, buscando indicar os fundamentos estratégicos e o principal elemento norteador de cada um dos PMDI

QUADRO 4 - Ciclo de planejamento dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado – 1995 a 2014

PMDI	Governo	Período do cenário prospectivo	Fundamento Estratégico	Elemento norteador
1º PMDI	Eduardo Azeredo (1995/1998)	1995-1998	Delineamento da agenda neoliberal	Programas Estruturantes
2º PMDI	Itamar Franco (1999/2002)	1999-2002	Tentativa de ruptura com a agenda neoliberal	Estratégia para o desenvolvimento sustentável
3º PMDI	Aécio Neves (2003/2006)	2003-2020	Retomada da agenda neoliberal	Choque de Gestão
4º PMDI	Aécio Neves (2007/2010)	2007-2023	Sistematização das diretrizes neoliberais	Estado para Resultados
5º PMDI	Antônio Anastasia (2011/2014)	2011-2030	Tentativa de “diluição” do Estado	Estado em Rede

Fonte: Elaboração do autor, com base nos documentos citados.

O 1º PMDI teve como principal elemento norteador os denominados programas estruturantes, definidos como um “conjunto de atividades ou ações capazes de exercer efeitos propulsivos e dinamizadores da economia, das relações sociais e da modernização da base produtiva e das relações político-sociais do Estado, com perspectivas de profundas alterações do quadro vigente” (MINAS GERAIS, 1995, p. 12). Sob tal perspectiva, os projetos estruturantes teriam impactos abrangentes, à medida que poderiam desencadear transformações sistêmicas nos padrões econômicos, sociais e políticos vigentes no estado, permitindo, assim, a superação dos principais desafios colocados ao desenvolvimento de Minas Gerais, entre os quais foram identificados, entre outros, as acentuadas desigualdades econômicas e sociais intra-regionais, a insuficiência de “poupança pública e de capitais privados” e deterioração da máquina pública.

A busca de soluções para todos esses desafios e problemas exige atuação simultânea em três frentes: modernização do setor público; aumento da produção com modernização tecnológica, gerencial e

organizacional; e mudanças de valores sociais e políticos (MINAS GERAIS, 1995, p. 12).

Foram definidos seis programas estruturantes: 1) Reforma e modernização do Estado; 2) Eixos estratégicos de transporte; 3) Ciência e tecnologia: missões tecnológicas; 4) Educação básica de qualidade para todos; 5) Saúde pública; 6) Aproveitamento de recursos hídricos para irrigação das bacias dos rios São Francisco, Jequitinhonha e Pardo. Desse conjunto de programas, interessa verificar, em especial, o primeiro deles, concernente à reforma do Estado, porque é este programa que irá, na realidade, delinear a agenda neoliberal que se tornará posteriormente dominante no plano estadual e orientará majoritariamente a atuação dos gestores da política econômica mineira nos anos seguintes. Partindo do diagnóstico de que o setor público, de modo geral no Brasil, havia se tornado “grande, pesado, desarticulado e [vinha] atuando sem prioridades”<sup>21</sup>, o 1º PMDI enumerou um elenco de medidas com vistas a promover o que foi denominado de “desoneração do Estado”, que consistia em um amplo programa de desestatização, mediante privatizações, concessões públicas e parcerias público-privadas<sup>22</sup>. Outro ponto da reforma do Estado a ser destacada diz respeito à introdução de contratos de gestão – que configurariam “efetivo mecanismo de ajuste entre Executivo e entidades públicas em torno de metas e indicadores” – e métodos de avaliação de desempenho da ação governamental – que abrangeriam instrumentos para “o acompanhamento e a avaliação dos efeitos” das políticas públicas. As diretrizes e medidas gerais que foram propostas para promover a reforma e modernização do Estado são apresentadas no QUADRO 5 e, como será examinado na sequência deste texto, grande parte dessas proposições, muitas delas de natureza gerencial, assumiu centralidade na política econômica estadual a partir de 2003.

QUADRO 5 - Medidas de reforma e modernização do Estado propostas no 1º PMDI

Reforma e modernização institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reforma administrativa.</li> <li>▪ Reforma normativa e reengenharia de processos.</li> <li>▪ Administrações regionais.</li> <li>▪ Contrato de gestão.</li> <li>▪ Avaliação de desempenho.</li> <li>▪ Reforma fiscal.</li> </ul>
Desoneração do Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comissão Estadual de Desestatização.</li> <li>▪ Privatização do Credireal.</li> <li>▪ Concessão para a construção de hidrelétricas e rodovias.</li> <li>▪ Caixa de Amortização da Dívida (CADIV).</li> </ul>
Servidor	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valorização.</li> <li>▪ Plano de carreiras.</li> <li>▪ Profissionalização.</li> <li>▪ Sistema Previdenciário.</li> </ul>

<sup>21</sup> (MINAS GERAIS, 1995, p.17).

<sup>22</sup> “Desonerem-se de atribuições e encargos através da privatização de ativos e participações que detenha em empresas, quer mediante a concessão à iniciativa privada da exploração de bens e serviços públicos, que por intermédio do desenvolvimento de parcerias com o setor privado que proporcionem investimentos em projetos e programas de interesse da economia mineira” (MINAS GERAIS, 1995, p. 22).

Fonte: Minas Gerais (1995, p. 25).

Deve ser frisado, por ora, que, coerentemente com as determinações de cunho neoliberal que passaram a prevalecer no plano nacional, os gestores da política estadual buscaram implementar um conjunto de reformas econômicas e institucionais análogas em Minas Gerais, visando redefinir o espectro de atuação do Estado em setores estratégicos para o desenvolvimento econômico. Essa agenda de reformas neoliberais, contudo, sofreria um revés no governo de Itamar Franco (PMDB), que venceu o pleito eleitoral de 1998 em Minas Gerais e adotou diversas iniciativas no sentido de interromper e/ou reverter alguns de seus elementos.

Vale notar, inicialmente, que ao tomar posse em janeiro de 1999, Itamar Franco se defrontou com um contexto fiscal de acentuadas restrições, tendo em vista a plena efetividade dos parâmetros contratuais do refinanciamento da dívida estadual, que, conforme discutido, foi condicionado a novas regras e condutas orçamentárias e financeiras de observância obrigatória, configurando uma institucionalidade bastante rígida e estabelecendo espaços estreitos para a gestão das contas públicas. Assim, tais restrições fiscais e financeiras obstaram e/ou extinguíram mecanismos que antes eram utilizados para apoiar a economia mineira, tornando, com isso, o manejo dos mecanismos de políticas públicas de desenvolvimento muito mais problemático e complexo. O antagonismo e rejeição do arcabouço institucional constituído por parte do governo recém-empossado não demoraram a se manifestar, por meio de diversas iniciativas públicas, expressando-se claramente na preparação do 2º PMDI, lançado no primeiro ano da gestão de Itamar Franco.

No documento, intitulado “Uma estratégia para o desenvolvimento sustentável”, a crítica às reformas neoliberais e o entendimento acerca da necessidade de retomada do papel ativo e proeminente do estado como impulsionador do desenvolvimento de Minas Gerais foram abertamente explicitados programaticamente, nos seguintes termos:

Mantidos a direção e o sentido do estilo de desenvolvimento predominante, produtor de passivos sociais e ambientais crescentes, estarão comprometidas as possibilidades de vida das futuras gerações de mineiros [...] Essa situação aponta [...] o imperativo de se promover [...] grandes transformações no enfoque tradicional da elaboração de estratégia e planos de desenvolvimento, tendo como um de seus componentes fundamentais a definição do papel do Estado. Este, em seus diferentes aspectos estruturais, deve retomar sua função de principal orientador do desenvolvimento (MINAS GERAIS, 1999, p. 36).

A análise desenvolvida no documento era bastante pessimista em relação às perspectivas de Minas Gerais recuperar taxas mais elevadas de crescimento, em face do arcabouço político-institucional e econômico vigente e que havia sido montado pelas reformas de cunho neoliberal anteriores, de modo que o governo passou a advogar, naquele momento, as seguintes principais medidas para que fossem atenuadas as restrições e as dificuldades vivenciadas:

1. Programa de ajustamento fiscal, combinando: a) corte de gastos, b) aumento de receitas, c) reformas administrativa e previdenciária.

2. Alterações nos termos do acordo de refinanciamento da dívida estadual, visando reduzir os encargos financeiros.
3. Prioridade para os investimentos em infraestrutura em regiões mais carentes do estado.
4. Reorientação da política de incentivos, tornando mais seletiva a concessão de benefícios tributários.

Coerente com as diretrizes de ordem mais geral especificadas no 2º PMDI, de recuperação e fortalecimento da capacidade de atuação do Estado, o governo Itamar adotou pelo menos duas iniciativas que, pela sua repercussão e simbolismo, merecem ser sublinhadas a seguir.

A primeira foi a “batalha” política e jurídica travada pela retomada do controle efetivo da CEMIG. Cabe lembrar, inicialmente, que o programa de desestatização vinculado à renegociação da dívida pública estadual determinava o governo mineiro a privatizar a Companhia de Armazéns e Silos (CASEMG), A CEASA, o BEMGE e o CREDIREAL e ativos remanescente da liquidação da MINASCAIXA, assim como a venda de imóveis pertencentes ao estado. A venda de 33% do capital votante da CEMIG para o grupo Southern Eletric Brasil, em 1997, não integrou formalmente o programa de refinanciamento da dívida estadual, mas, assim como as outras operações antes mencionadas, também visou apurar recursos para amortização de dívidas – conforme determinou a lei nº 11.968/1995 aprovada pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

A intenção original do governo federal, como noticiou fartamente a imprensa naquele momento, era o de induzir o governo mineiro a privatizar a CEMIG, da mesma forma que outros estados fizeram com suas estatais do setor elétrico, entre os quais São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul. Contudo, provavelmente em razão do papel que a CEMIG desempenhou historicamente na economia mineira, não foi possível ao governo de Eduardo Azeredo reunir as condições políticas necessárias para levar adiante a privatização da empresa. A solução encontrada foi a venda de 1/3 do capital votante da companhia a um “sócio estratégico”, vinculando a operação a mudanças estatutárias que providenciassem um novo Acordo de Acionistas pelo qual era cedido a este sócio estratégico minoritário o poder de veto sobre um conjunto amplo de decisões da estatal. Apenas a título ilustrativo, o sócio minoritário passou a deter o poder de vetar qualquer operação financeira que superasse o valor de R\$ 1 milhão, bem como a celebração de qualquer contrato entre a CEMIG e seus acionistas, incluindo o Estado. Levando em consideração essas duas cláusulas do novo Acordo de Acionista, é possível convalidar a opinião dos críticos de que, na realidade, a operação financeira com parte das ações da CEMIG consistia em uma “privatização branca”. Para reverter esse processo, o governo Itamar deu início, em setembro de 1999, a uma disputa judicial, suspendendo o Acordo de Acionistas, que veio a ser considerado nulo pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) em 2003<sup>23</sup>.

A outra iniciativa, de caráter mais político e revestido de grande simbolismo, em razão de suas implicações fiscais e financeiras terem sido praticamente nulas, foi a moratória da dívida estadual anunciada pelo governo Itamar Franco, logo após a sua posse, em janeiro de 1999. De fato, como o contrato de refinanciamento das dívidas estaduais estabeleceu o direito da União de apropriar

<sup>23</sup> Em junho de 2010, a participação da Southern na CEMIG foi vendida para a Andrade Gutierrez Energia.

receitas tributárias próprias e de transferências constitucionais dos estados em caso de inadimplência, a moratória foi inócua em termos econômicos, não trazendo alívio orçamentário ao governo mineiro e nem provocando perdas financeiras para o governo federal<sup>24</sup>. De qualquer forma, é necessário reconhecer que a atitude tomada pelo governo de Minas Gerais recolocou em pauta a discussão sobre o endividamento estadual e os problemas existentes no processo de refinanciamento desses passivos, como a questão relacionada ao indexador utilizado nos contratos (IGP-DI), cuja exposição à variação cambial tornava as condições contratuais desfavoráveis aos entes subnacionais.

O governo Itamar Franco pode ser caracterizado, portanto, pela tentativa de rompimento com as orientações de cunho neoliberal dominantes no país. Contudo, a conjuntura macroeconômica adversa do período fez com que a economia mineira tivesse crescimento medíocre de 9% entre 1999/2002 – resultado acumulado de dois anos de crescimento e outros dois praticamente de estagnação<sup>25</sup>. Esse baixo dinamismo do PIB de Minas Gerais se traduziu em um correlato baixo dinamismo das receitas tributárias, implicando no aprofundamento das restrições orçamentárias, o que, evidentemente, restringiu o espaço fiscal para a implementação de políticas públicas ativas e expansionistas, entre as quais as endereçadas a apoiar o desenvolvimento do estado. A retomada do controle da CEMIG, entretanto, teve repercussões de longo alcance, por conta do reconhecido papel que a estatal exerce no âmbito da economia mineira, mantendo, assim, instrumentos potenciais de intervenção sob a órbita do Estado.

O retorno do PSDB ao comando da política estadual em 2003, com a vitória de Aécio Neves na eleição para governador em 2002, recriou as condições políticas para a retomada da agenda neoliberal, que tinha sido interrompida no período imediatamente anterior. Ademais, a ascensão de Aécio Neves ao Executivo estadual em 2003 daria início a um ciclo relativamente longo de domínio do grupo político liderado pelo PSDB sobre a política mineira, tendo em vista que a legenda conseguiu vencer as duas eleições majoritárias seguintes: em 2006, com a recondução do então governador para mais um mandato de quatro anos, e em 2010, com a eleição de Antônio Anastasia<sup>26</sup>.

É importante ter isso em conta, porque fica evidenciado que se estabeleceu uma fase de continuidade política de 12 anos, proporcionando condições para a organização de um novo padrão de política econômica em Minas Gerais, distinto daquele que tinha prevalecido até meados dos anos 1990 e que era caracterizado, como já discutido neste texto, pelo papel proeminente designado ao Estado no âmbito da esfera econômica. O pretendido novo padrão de política econômica começou a ser delineado no 1º PMDI, que lançou as bases para a construção de

<sup>24</sup> A Lei nº 9.496/1997 estabeleceu, em seu artigo 4º, que “os contratos de refinanciamento deverão contar com adequadas garantias que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os artigos 155, 157 e 159, incisos I, “a”, e II da Constituição”. Frente à inadimplência do governo estadual, a União reteve, em valores correntes, R\$ 774,5 milhões do FPE de Minas Gerais para fazer face a encargos referentes a passivos internos e externos vencidos; montante este que correspondeu a 3,5% da receita total do estado em 1999.

<sup>25</sup> A variação do PIB mineiro entre 1999 e 2002 foi a seguinte, respectivamente: 0,08%, 5,11%, -0,12% e 3,73%, de acordo com informações das contas regionais do IBGE.

<sup>26</sup> O então deputado federal Aécio Neves venceu a eleição para o governo de Minas Gerais de 2002 em 1º turno, com 57,7% dos votos válidos, totalizando 5,3 milhões de votos. Em 2006, foi reeleito, também em 1º turno, com 77% dos votos (7,5 milhões de votos) e, em 2010, ele fez seu sucessor, com Antônio Anastasia conquistando 64,2% dos votos válidos igualmente no 1º turno (6,3 milhões de votos).



uma via de desenvolvimento para Minas Gerais orientada, principalmente, pelo mercado e não mais tendo o Estado como o seu eixo organizador. O 3º PMDI, promulgado pelo governador Aécio Neves em setembro de 2003, restabeleceria de forma mais sistemática e aprofundada essa visão favorável à constituição de um novo modelo de interação Estado-mercado em Minas Gerais.

Este 3º PMDI teve como principal fundamento o amplo diagnóstico produzido pelo BDMG em 2002, intitulado “Minas Gerais no século XXI”. Composto por 10 volumes, o documento expõe uma concepção acerca do fenômeno do desenvolvimento econômico e sobre as funções atribuídas ao mercado e ao Estado no bojo deste processo de transformações que apontava para mudanças de rumos e para a emergência de uma nova orientação.

Por sua nova dimensão, fica claro que o desenvolvimento não cabe mais a um único agente, seja o Estado, seja o mercado. O novo desenvolvimento é missão de todos. A todos os mineiros reservou-se papel importante [...] A liberdade de mercado e transacional é também fundamental ao desenvolvimento, pois tem a ver com a eficiência econômica [...] Não significa que o livre mercado é sempre socialmente desejável, pois pode haver falhas na competição, casos em que o mercado não aloca eficientemente os recursos, e é necessária a regulação do Estado (BDMG, 2002b, p. 16-18).

Essa citação elucida a nova concepção sobre as funções do Estado que vinha se firmando como hegemônica entre os formuladores e gestores da política econômica estadual. Diferentemente dos outros dois diagnósticos preparados pelo BDMG, o de 1968 e o de 1989, o estudo conjuntural e prospectivo de 2002 rejeitava o consenso anterior sobre a necessária atuação interventora, coordenadora e orientadora que o Estado deveria ter na economia mineira, para fazer face aos desafios e problemas de seu desenvolvimento. Agora, ao Estado eram atribuídas competências bem mais limitadas: o de regulação, sendo sua interferência justificada apenas nos casos eventuais e específicos de falhas do mercado, tal como prescrito nos modelos canônicos da economia convencional dominante. Essa perspectiva analítica iria ser incorporada plenamente nos PMDI subsequentes, influenciando e suprimindo as bases teóricas para a definição de diretrizes, metas e reformas consistentes com um modelo institucional e econômico no qual o Estado teria seu tamanho reduzido e a sua capacidade de ação discricionária cerceada.

Tendo essa perspectiva geral como orientação básica, o 3º PMDI identificou um contexto macroeconômico e social problemático em Minas Gerais, cujos principais sintomas seriam os seguintes: 1) perda de dinamismo econômico; 2) fragilidade fiscal e financeira da administração pública; 3) inserção subordinada do estado em âmbito internacional; d) excessiva especialização produtiva em atividades primárias de baixa intensidade tecnológica. Traçados os contornos dos principais problemas econômicos e sociais de Minas Gerais, o 3º PMDI indicou a origem inequívoca de todos esses impasses estruturais: o Estado.

Atualmente o principal estrangulamento da economia estadual é a máquina pública, que está próxima da inviabilidade, limitada em sua capacidade de financiamento e de provisão de serviços essenciais como infraestrutura de saneamento, transporte e energia (MINAS GERAIS, 2003, p. 49, **negrito adicionado**).

Para a superação desses impasses vivenciados por Minas Gerais, o 3º PMDI advogava a necessidade de reorganização profunda do Estado, mediante as seguintes iniciativas e reformas:

1. Severo ajustamento fiscal e financeiro, de modo a gerar os recursos primários necessários ao equacionamento em definitivo do endividamento estadual.
2. Novo modelo de financiamento público calcado estritamente nas fontes de natureza tributária.
3. Observância plena e rigorosa da LRF.

Tais medidas, que permitiriam redimensionar o aparato estatal e reconfigurar sua forma de atuação, demonstraria, segundo os gestores da política econômica estadual, o compromisso inapelável do governo com a construção de um ambiente econômico e institucional mais propício aos negócios privados, recuperando, assim, a atratividade de Minas Gerais aos investimentos, o que seria crucial para retomar o dinamismo perdido.

Este governo tem uma determinação muito clara - programar e preparar Minas para retomar o seu crescimento, sendo essa uma das razões principais dos duros ajustes administrativo e fiscal realizados para possibilitar o restabelecimento da capacidade do Estado de atrair investimentos. O foco será, sobretudo, do desenvolvimento de parcerias. Poucas vezes na história de Minas Gerais verificou-se tantas oportunidades de formar alianças, com a compreensão tão clara de que não cabe apenas ao setor público a responsabilidade pela reconstrução do ambiente de negócios e do clima de desenvolvimento do Estado. A responsabilidade é de todos (MINAS GERAIS, 2003, p. 94).

A reforma do Estado consistia no que ficou denominado de “Choque de Gestão”, termo que nunca chegou a ser conceituado, mas que contemplaria as seguintes iniciativas: 1) equilíbrio fiscal e disciplina financeira; 2) intensificação do esforço de geração de receitas tributárias; 3) melhoria da qualidade do gasto, mediante maior controle e seletividade das despesas, e 4) equacionamento do problema previdenciário.

Em síntese, partindo da avaliação de que Minas Gerais se encontrava em uma delicada situação caracterizada pela estagnação e perda de dinamismo econômico, o 3º PMDI identificou o Estado como principal elemento da crise e fator central do “estrangulamento” da economia mineira. Os desequilíbrios fiscais e financeiros, sob a ótica do 3º PMDI, expressavam, na verdade, o crescimento desmensurado e as ineficiências da máquina pública, explicitando, assim, o esgotamento de um modelo de política econômica, cuja superação seria alcançada por meio da adoção de um “Choque de gestão”.

O 4º PMDI, promulgado em 2007, no segundo mandato do governador Aécio Neves, foi uma continuidade mais sistematizada das diretrizes e estratégias de desenvolvimento elaboradas no plano anterior. O diagnóstico básico que serviu de ponto de partida para o 4º PMDI identificou um descompasso injustificável entre a escala e importância da base econômica instalada em Minas Gerais e seus indicadores sociais. Tal discrepância entre as dimensões econômica e social estaria a indicar a premência de uma estratégia de desenvolvimento capaz de fazer

materializar a meta-síntese definida no documento, que foi a de “tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver” (MINAS GERAIS, 2007, p.9). Essa macroestratégia de desenvolvimento foi concebida e fundamentada em sete estratégias setoriais: 1) perspectiva integrada de capital humano; 2) investimento e negócios; 3) integração territorial competitiva; 5) rede de cidades; 6) equidade e bem-estar, e 7) Estado para resultados.

Cabe assinalar que, na visão dos gestores da política econômica estadual, a sétima estratégia antes assinalada sob a denominação de “Estado para Resultados” consistia no elemento decisivo e determinante para a consecução de todas as demais estratégias setoriais e, por consequência, condição prévia necessária à efetiva e plena concretização da macroestratégia de desenvolvimento propugnada no 4º PMDI.

Para executar efetivamente esse conjunto de estratégias, faz-se necessário um aparelho estatal eficiente e que promova a plena conversão dos gastos governamentais em resultados efetivos e mensuráveis para a sociedade mineira (MINAS GERAIS, 2007, p. 10).

Nesse sentido, é necessário verificar o que se entendia por “Estado para Resultados”. Em linha com a abordagem do 3º PMDI, essa estratégia setorial partiu do entendimento de que, em Minas Gerais, o Estado tinha crescido demasiadamente, alcançando tamanho desproporcional, e operava com ineficiências que se autorreforçavam pela própria inércia da expansão do aparato estatal. Tal dinâmica realimentadora de ineficiências se expressava na ampliação contínua dos gastos correntes em detrimento dos dispêndios alocados em investimentos, comprometendo a capacidade do Estado de manter e ampliar a prestação de serviços à sociedade. Para fazer face a esses desajustes e debilidades do setor público, propunha-se uma agenda de reformas que visava, primariamente, a redução do Estado e, ademais, a intensificação do ajustamento fiscal, o que abriria caminho para a incorporação, na rotina burocrática do aparato estatal, de métodos que pudessem conciliar o ônus tributário com a efetiva utilização de dado serviço público pelo contribuinte.

A expansão das despesas correntes do setor público, e não as metas de superávit primário, é a principal causa do aumento da carga tributária e redução dos investimentos públicos [...] É perceptível [...] a deficiência do Estado na provisão de serviços públicos [...] Apesar do forte crescimento das despesas, percebe-se que não há correspondente melhoria, perceptível pela sociedade, nos serviços públicos [...] A estratégia do Estado para Resultados pretende integrar, em Minas, a análise dos resultados para a sociedade vis-à-vis o ônus determinado pela arrecadação de receitas públicas, com o intuito de se obter eficiência alocativa do orçamento do Estado [...] O objetivo-síntese da estratégia Estado para Resultados é reduzir a participação do poder público mineiro na riqueza medida pelo Produto Interno Bruto (PIB) e, ainda, melhorar os resultados para a sociedade (MINAS GERAIS, 2007, p. 19).

Sob tal enfoque, a estratégia Estado para Resultados tangenciava, necessariamente, a gradual transformação do Estado, que deveria abandonar o modelo considerado ultrapassado de “administração burocrática e patrimonialista” e adotar novos princípios calcados em uma gestão pública de

cunho “gerencial e orientada para resultados”; tratava-se, portanto, de aprofundar o “Choque de Gestão”, mediante uma nova geração de reformas, composta pelo “binômio qualidade fiscal e gestão inovadora e eficiente” (MINAS GERAIS, 2007, p.38)<sup>27</sup>. Essa “gestão inovadora e eficiente” consistiria, basicamente, em um conjunto de práticas capazes de proporcionar “ganhos de produtividade do gasto governamental”, sendo que, entre seus objetivos estratégicos, figuravam: 1) “aumentar a presença do terceiro setor na prestação de serviços” e 2) “manter o compromisso com o equilíbrio fiscal” (MINAS GERAIS, 2007, p.39). Deve ser assinalado que esses dois objetivos estratégicos, especificamente, eram estreitamente vinculados à meta-síntese fixada no documento de redução do tamanho do Estado (mediante a maior participação do terceiro setor na prestação de serviços) e de seu reordenamento orçamentário (compromisso com o equilíbrio fiscal).

O 4º PMDI, em suma, buscou sistematizar de forma mais coerente sob o termo “Estado para Resultados” os objetivos, fundamentos e orientações de reforma do aparato estatal que tinham sido delineados primeiramente no 1º PMDI e apresentados depois em bases mais desenvolvidas no 3º PMDI. De fato, é possível perceber a congruência entre o significado do termo Estado para Resultados e o contrato de gestão, a avaliação de desempenho, a reforma fiscal e todos os processos de desestatização preconizados pelo 1º PMDI para “desonerar” e tornar mais eficiente o Estado. De igual modo, como indicado no próprio 4º PMDI, Estado para Resultados consistia na “segunda geração do Choque de Gestão” proposto originalmente no 3º PMDI. Assim, pode-se dizer que redução do tamanho do Estado e cerceamento de sua capacidade de atuação discricionária –especialmente no campo fiscal em nome da austeridade orçamentária e do rigor financeiro – passaram a ser metas-síntese das reformas modernizantes recomendadas nesses citados PMDI como pré-condição para a superação de problemas estruturais históricos da economia mineira e para a retomada de sua trajetória de desenvolvimento, dentro da nova visão que vinha se firmando como majoritária acerca do papel a ser designado ao Estado.

O 5º PMDI, promulgado em 2011 pelo governador Antônio Anastasia, seguiu essas mesmas coordenadas e teve como ponto central a proposta de novo arranjo institucional para a organização e funcionamento da administração estadual, que passaria a operar idealmente por meio de redes interativas com o setor privado, a fim de induzir uma radical transformação do aparato estatal e de seus processos burocráticos. A questão fiscal e financeira, embora considerada importante, não teve a mesma centralidade estratégica observada nos planos anteriores. Provavelmente porque, na interpretação dos gestores da política econômica estadual, o problema dos desequilíbrios orçamentários, da indisciplina fiscal e do descalabro financeiro já teria sido atenuado ou mesmo superado por meio das medidas adotadas sob as diretrizes do Choque de Gestão e do Estado para Resultados. Isso é o que se pode inferir da leitura do 5º PMDI, que sustenta a seguinte análise:

Em Minas Gerais, os dois principais movimentos de melhoria da gestão – Choque de Gestão e Estado para Resultados – postos em prática a partir de 2003, viabilizaram a melhoria da situação fiscal e

do ambiente institucional para a geração de resultados concretos para a sociedade. Ressalte-se o acúmulo de seis anos consecutivos de resultados fiscais positivos, após período com grave desequilíbrio fiscal e o crescente direcionamento dos recursos para o investimento público (MINAS GERAIS, 2011, p. 115).

Diante dessa “melhoria da situação fiscal” identificada pelos gestores da política econômica estadual, a ênfase recaiu, portanto, sobre a reforma do Estado, que, no enfoque do 5º PMDI, deveria transitar para a forma de um “Estado em Rede”<sup>28</sup>. O ponto importante a verificar, então, é o significado que os formuladores do 5º PMDI deram ao termo “Estado em Rede”. Embora tenha sido utilizado de maneira conceitualmente fluido ao longo do documento, sem uma definição mais sistemática, e com diversas variações (como “Estado aberto e em rede”, “gestão em rede”, “gestão pública em rede” ou ainda “governança em rede”), é possível deduzir que o termo designa um modelo normativo de Estado caracterizado pela dispersão de seus centros de poder e decisão por diversas instâncias de interação com a sociedade civil, configurando redes que são organizadas de acordo com as temáticas e os setores abrangidos pelas políticas públicas, que passariam a ser formuladas e implementadas por essas novas instâncias não-estatais. Nesse arranjo em rede, o Estado manteria apenas as funções de regulação, ao passo que grande parte de seu poder discricionário e decisório seria diluído ao longo dessas cadeias de interação colaborativa com os diferentes atores sociais<sup>29</sup>.

Essa ideia geral, normativa e abstrata de Estado em Rede pode ser apreendida nas seguintes passagens do 5º PMDI:

O Governo adota o conceito de Estado Aberto e em Rede, que atua com outras esferas da sociedade, sem perder a sua força de regular a organização social e as atividades econômicas. Um Estado que opera em parceria (MINAS GERAIS, 2001, introdução, n.p.).

Em rede, o Estado passa a atuar de forma transversal, estabelecendo laços com diferentes setores da sociedade, no sentido de responder às demandas, resolver problemas e propor estratégias customizadas de desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2001, p. 62).

O Estado em Rede viabiliza a reestruturação do governo de Minas a partir da incorporação de um modelo de gestão transversal do desenvolvimento, buscando a intersectorialidade das políticas públicas

<sup>28</sup> A Lei Delegada nº 180/2011 buscou a dar formato legal a esta proposta de reforma: permitiu a integração dos órgãos e entidades da administração pública estadual em sistemas setoriais, de acordo com determinadas áreas temáticas (artigo 3º) e criou 10 redes distribuídas por quatro áreas temáticas (artigo 4º).

<sup>29</sup> Essa ideia de diluição do Estado em uma rede extensa integrada por diferentes atores sociais é, de fato, defendida pela abundante e crescente literatura especializada, como pode ser inferido a partir da seguinte conclusão a que chega o estudo bastante divulgado de Blanco & Gomá, (2003), ao cotejar modelos de gestão pública, entre os quais o denominado “governance”, que seria um típico modelo de gestão em rede ou, ainda, de “governo relacional: “a *governance* aponta em direção a um cenário onde a fronteira entre as duas esferas [pública e privada] se dilui, as responsabilidades em direção ao coletivo se distribuem entre múltiplos atores e o poder político encontra-se absolutamente disperso entre uma grande diversidade de sujeitos [...] O antigo paradigma, segundo o qual as capacidades de governo se localizam nos poderes públicos e as necessidades na sociedade, se vê na atualidade penetrado por uma nova realidade em que as necessidades e as capacidades de governo se diluem tanto na esfera pública como na privada” (BLANCO & GOMÁ, 2003, p. 18, itálico no original).

e a articulação dos atores responsáveis pelo sucesso de sua implementação (MINAS GERAIS, 2001, p. 64).

Na visão dos formuladores do 5º PMDI, esse arranjo institucional de “governança em rede” permitiria maior efetividade das políticas públicas, porque, ao articular a burocracia estatal e os atores sociais na elaboração e implementação dessas políticas, seria possível diagnosticar melhor a realidade na qual estão inseridos os agentes públicos e privados; formular ações “customizadas” para cada problema identificado, e executá-las e monitorá-las com maior eficácia e eficiência. Assim, o 5º PMDI propunha uma reforma do Estado ampla e abrangente. Mais do que isso, pretendia-se inaugurar em Minas Gerais uma nova institucionalidade na qual o Estado, esvaziado de seu poder discricionário, passaria a atuar diluído em um conjunto integrado por outros atores sociais, não se diferenciando de nenhum deles e formando, desse modo, uma rede homogênea, heterárquica e não-conflituosa para a formulação e implementação de políticas públicas – uma rede de relações cooperativa e isenta de antagonismos e contradições.

Esse padrão de atuação estatal concebido pelo 5º PMDI era muito próximo àquele que tinha sido vislumbrado normativamente no diagnóstico de 2002 do BDMG – que transformava em atribuição coletiva de um grupo indiferenciado de atores sociais a função de planejar e estimular o desenvolvimento (“missão de todos”) – e convergia estreitamente em direção aos modelos analíticos dos PMDI anteriores que, identificando o Estado como elemento central da crise de Minas Gerais, buscaram redefinir o seu papel e suas competências, ao mesmo tempo em que propunham a maior participação possível do setor privado na execução de políticas públicas e na provisão de serviços coletivos.

O desempenho da economia mineira no período recente, entretanto, suscita diversas indagações e muitas dúvidas a respeito da capacidade desta nova via de desenvolvimento, em gestação desde meados da década de 1990, de proporcionar as condições necessárias à retomada de uma fase mais vigorosa de expansão e de modernização produtiva. Isso porque, somando-se às evidências do baixo dinamismo econômico (que se manifesta em taxas de crescimento medíocres – as menores desde a década de 1940 e abaixo da média nacional – e na “primarização” crescente da base industrial), estão os indícios de perda progressiva de atratividade de Minas Gerais em relação a outras Unidades da Federação, implicando na redução gradual da participação do estado nos investimentos anunciados no Brasil no presente século, conforme pode ser verificado a partir dos dados sistematizados no Gráfico 4.

GRÁFICO 4 - Participação anual de Minas Gerais no total de investimentos anunciados no Brasil (%)



Fonte: RENAI

Embora bastante irregular e oscilante, a trajetória da participação de Minas Gerais nos investimentos planejados no Brasil entre 2004 e 2014 apresentou, grosso modo, três fases bastante distintas. Na primeira, entre 2004 e 2006, houve redução de posição relativa (de 8,34% para 6,77%). A segunda fase teve início em 2007, com alta significativa da participação mineira nos projetos de investimento, que alcançou o patamar de 14,06%, mas que não se sustentou, reduzindo-se a 3,85% em 2010. A última fase começou com tendência de alta em 2011, mas terminou com queda, em 2014. De qualquer forma, visto em perspectiva, nesse decênio entre 2004 e 2014, evidenciou-se clara tendência de perda de participação relativa de Minas Gerais nos investimentos anunciados no Brasil, perfazendo queda de quase 55% (baixou de 8,34% para 3,78%). A importância desses números reside no fato de que, mais do que sugerir a perda da atratividade da economia mineira, eles podem estar a indicar as dificuldades de consolidação de uma nova via de desenvolvimento para Minas Gerais que busca se assentar primordialmente nas forças hegemônicas do mercado, com pouca e limitada regulação e coordenação por parte do Estado. De fato, como se observou, Minas Gerais não conseguiu manter uma posição relativa estável no bloco de investimentos planejados no Brasil e veio perdendo atratividade de forma crescente, justamente no momento em que o projeto de construção da nova via de desenvolvimento mais avançou em termos programáticos e institucionais, o que suscita muitas indagações e incertezas sobre a sua efetividade e capacidade de reencantar um novo ciclo de crescimento e modernização da economia mineira.

## 6 COMENTÁRIOS FINAIS

O texto buscou apresentar as transformações pelas quais passaram as diretrizes da política econômica estadual a partir da segunda metade da década de 1990, colocando ênfase nas mudanças que se efetivaram na concepção acerca das atribuições designadas ao Estado no processo de desenvolvimento de Minas Gerais. A partir, principalmente, da leitura das cinco edições do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) promulgadas na gestão dos governadores que se sucederam no comando de Minas Gerais entre 1995 e 2014, verificaram-se alterações substanciais nas orientações e paradigmas que até então predominavam entre os formuladores e gestores da política econômica estadual. Tais mudanças, em verdade, expressaram a tentativa de construção de uma nova

via de desenvolvimento para a economia mineira, na qual o Estado perderia prerrogativas em favor de um maior protagonismo e autonomia dos atores sociais e agentes da produção hegemônicos do mercado, representando, assim, uma inflexão em relação ao padrão que caracterizou historicamente a trajetória econômica de Minas Gerais.

Nesse sentido, é possível dizer que, ao longo dos 20 anos que foram aqui examinados, Minas Gerais vivenciou um experimento que extrapolou em muito a mera dimensão de ajustamentos de sua economia e da administração pública estadual ao contexto transformado do país no pós-Plano Real, caracterizado, sobretudo, pelos processos de desestatização, integração econômica e financeira internacional, austeridade fiscal e rigor monetário. Para além da adequação, compatibilização e convergência cobradas aos novos determinantes macroeconômicos e institucionais predominantes em escala nacional e global, Minas Gerais passou por transformações específicas, condicionadas por forças e fatores endógenos, cujo eixo norteador fundamental foi de estruturação de novas formas de interação Estado-mercado no campo do desenvolvimento econômico, bastante distintas das que tinham prevalecido até então.

Como discutido anteriormente, o processo de construção dessa nova via de desenvolvimento não foi linear: começou a ser esboçado no PMDI de 1995, mas ganhou ímpeto e passou a receber tratamento mais sistemático e organizado somente a partir de 2003. Do ponto de vista estritamente endógeno de Minas Gerais, isso se deveu, em grande medida, às condições de continuidade política que foram alcançadas a partir daquele momento, uma vez que o mesmo grupo político conseguiu manter-se ininterruptamente no comando do governo mineiro e à frente da formulação e execução das estratégias estatais por mais de uma década, entre os anos de 2003 e 2014.

Tendo como elemento catalisador das forças políticas e sociais de Minas Gerais a narrativa da busca de maior eficiência da gestão pública e da maior efetividade e eficácia das políticas governamentais, a visão que se firmou como dominante nesse período identificou o Estado como o fator de “estrangulamento” da economia mineira, em razão, principalmente, de seu demasiado crescimento. Assim, sob tal enfoque, a retomada da trajetória de crescimento econômico e de modernização produtiva de Minas Gerais teria como pré-condição inapelável a reforma do Estado, o que envolveria severo ajustamento das finanças públicas, acompanhado de amplo programa de desestatização, mediante privatizações, concessões, parcerias público-privadas e abertura ao terceiro setor da prestação de serviços coletivos, dentre outras iniciativas. Todas essas transformações se desdobrariam em um novo padrão de atuação do Estado no âmbito das estratégias de desenvolvimento, de amplitude e escopo mais restritos, antinômico ao modelo econômico e institucional mais regulado e liderado pelo governo, e em torno do qual a economia mineira se organizou e evoluiu desde, pelo menos, o limiar da era republicana.

Essa nova via de desenvolvimento concebida pelos gestores da política econômica estadual, calcada primordialmente nas forças hegemônicas do mercado, tem se mostrado incapaz de dar suporte à retomada de um ciclo de crescimento duradouro e sustentável para a economia de Minas Gerais. Basta verificar que, conforme as informações sistematizadas ao longo do artigo, a economia mineira vivencia uma fase prolongada de baixo dinamismo: além de taxas de crescimento medíocres (as menores desde os anos 1940), o PIB de Minas



---

Gerais vem se expandindo desde os anos 1990 abaixo da média nacional e, ademais, observam-se o retrocesso “primarizador” preocupante da estrutura industrial, com o avanço relativo das atividades intensivas em recursos naturais, e a simultânea perda de atratividade ao investimento. Essas dificuldades enfrentadas para reencetar uma nova fase duradoura de crescimento econômico e de modernização produtiva evidenciam que o novo padrão de desenvolvimento em gestação desde 1995 não conseguiu reelaborar, em bases institucionais renovadas, o dinamismo da economia mineira, cuja coerência era estruturada pelo e em torno do Estado. Ao não recompor as capacidades estatais, mas, ao contrário, buscar a sua reconfiguração em parâmetros bem mais frágeis e contidos – dentro de uma estratégia programática de redução do aparato estatal e de seu raio ação no campo econômico – o novo padrão de desenvolvimento criou uma grande disfuncionalidade sistêmica, que se expressa, justamente, na débil e errática evolução do PIB, na perda de densidade da indústria de transformação e no declínio do poder de atração de investimentos. Este contexto permeado de incertezas e desafios recoloca, na agenda contemporânea de Minas Gerais, o necessário debate em torno do papel que deve ser assumido pelo Estado e pelo mercado no processo de desenvolvimento da economia estadual.

---

## State and economic development in Minas Gerais in recent years

### ABSTRACT

The main purpose of this text is to examine the transformations that occurred in the conception of the role attributed to the State in the development economic of Minas Gerais from the mid-1990s and the essay to establish a new pattern of interaction between state-market, different from that which had prevailed until then and whose most obvious and recognized characteristic had been the protagonism of the state government, both in planning and in stimulating the growth and modernization of the Minas Gerais economy. Based on the systematic analysis of the guidelines set forth in the Minas Gerais Integrated Development Plan (PMDI), which is the main medium and long-term planning instrument of the state government, the study analyzes the period from 1995 to 2014, to demonstrate that the reforms do not provide a sustainable basis for the resumption of the expansion of the Minas Gerais economy, which is currently experiencing a prolonged phase of low dynamism and a regression of its industrial structure towards the commodity sectors.

**KEY WORDS:** Economic development; Regional development; Economic Planning.

## REFERÊNCIAS

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. Economia mineira – 1989; diagnóstico e perspectiva (Vol. 1). BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS: Belo Horizonte, 1989.

\_\_\_\_\_. BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. Minas Gerais no Século XXI (Vol. 1). BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS: Belo Horizonte, 2002a.

\_\_\_\_\_. BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. Minas Gerais no Século XXI (Vol. Especial). BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS: Belo Horizonte, 2002b.

BELLUZZO, L.G & ALMEIDA, J.G. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BLANCO, I & GOMÁ, R. La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidade. Gestión y Política Pública, v. 12, n. 1, 2003.

BRANDÃO, C. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. Campinas: IE Unicamp, 1998a.

\_\_\_\_\_. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930/1970 – 1970/1995. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1998b.

CINTRA, A.O. & ANDRADE, L.A.G. Planejamento e desenvolvimento: notas sobre o caso de Minas Gerais. Revista de Administração Pública (Rio de Janeiro), v. 10, nº 2, 1976.

CARNEIRO, R. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora Unesp; IE Unicamp, 2002.

COSTA, F.N. Bancos em Minas Gerais: 1889 – 1964. (Dissertação de mestrado). Campinas: Unicamp, 1978.

DELGADO, I. G. A estratégia de um revés: estado e associações empresariais em Minas. Juiz de Fora: EDUFJF, 1997.

DINIZ, C. C. Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira. (Dissertação de mestrado). Campinas: Unicamp, 1978.

\_\_\_\_\_. O paradoxo mineiro: fortalecimento econômico e enfraquecimento político. Em: Anais do III Seminário Sobre a Economia Mineira. Belo Horizonte: Cedeplar, 1986.

DULCI, O.S. Política e recuperação econômica em Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. Revista de Sociologia Política, nº 18, 2002.

GERSCHENKRON, A. Atraso económico e industrialización. Barcelona: Ariel, 1973.

JACOBS, J. La economía de las ciudades. Barcelona: Península, 1971.

LIMA, J.H. Café e indústria em Minas Gerais: 1870 - 1920. (Dissertação de mestrado). Campinas: Unicamp, 1977.

LOPREATO, F.L.C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: Editora Unesp; IE Unicamp, 2002.

\_\_\_\_\_. Caminhos da política fiscal do Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MINAS GERAIS. IV Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – Diretrizes. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1983.

\_\_\_\_\_. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1995.

\_\_\_\_\_. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: uma estratégia para o desenvolvimento sustentável (2000-2003). Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1999.

\_\_\_\_\_. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2003.

\_\_\_\_\_. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: estratégia de desenvolvimento Estado para Resultados (2007-2023). Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2007.

\_\_\_\_\_. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: gestão para a cidadania (2011-2030). Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2011.

NORTH, D.C. Teoria da localização e crescimento econômico regional. Em: SCHWARTZMAN, J. (Org.). Economia regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

VIEIRA, D.J. Ajuste fiscal e desenvolvimento econômico: um exame das estratégias de fomento de Minas Gerais após o Plano Real. Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira. Diamantina: Cedeplar-UFMG, 2008.

**Recebido:** 21 dez. 2018.

**Aprovado:** 02 mar. 2019.

**DOI:** 10.3895/rbpd.v8n2.8309

**Como citar:** VIEIRA, D. J. Estado e desenvolvimento econômico em Minas Gerais no período recente. R. bras. Planej. Desenv., Curitiba, v. 8, n. 2, p. 274-310, mai./ago. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Danilo Jorge Vieira

Alameda das Acácias, 70 - São Luiz, Pampulha – Belo Horizonte, MG

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

