

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

**Gestão Pública e Atração de Investimentos para o Norte de Minas
Gerais no Período 2003 a 2012:
A Experiência da Indústria *Marluvas* em Capitão Enéas**

Dissertação em Gestão

Versão definitiva

Cleuber Vieira dos Santos da Silva

Orientação

Prof. Doutor Francisco José Lopes de Souza Diniz



Vila Real, 2015

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

**Gestão Pública e Atração de Investimentos para o Norte de Minas
Gerais no Período 2003 a 2012:**

A Experiência da Indústria *Marlucas* em Capitão Enéas

Dissertação em Gestão

Versão definitiva

Cleuber Vieira dos Santos da Silva

Orientador: Prof. Doutor Francisco José Lopes de Souza Diniz

Composição do Júri:

Carla Susana da Encarnação Marques

Ivo Dinis Oliveira

Francisco José Lopes de Sousa Diniz

Vila Real, 2015

Dissertação submetida para cumprimento dos requisitos necessários para a obtenção do título de mestre em Gestão Pública na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, pelo candidato Cleuber Vieira dos Santos da Silva, sob a orientação do Professor Doutor Francisco José Lopes de Sousa Diniz, Professor Associado com Agregação na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Dedicatória

Dedico este trabalho a mim, pela determinação em trilhar um caminho árido e fascinante que é a racionalidade económica; aos meus filhos Francisco e Maria Clara Dumar, razões do meu viver; a Any, companheira de todos os instantes; aos meus colegas professores e académicos do Curso de Economia pelo companheirismo; ao Prof. Luiz Antônio de Matos Macedo, pelo convívio agradável e ensinamentos constantes e sólidos; ao Professor Doutor Francisco Diniz, pela generosidade em orientar esta investigação; à Professora Doutora Carla Marques, pela determinação em conduzir o Curso de Gestão Pública; e a Deus que, às madrugadas, me desperta para um diálogo contínuo.

Agradecimentos

A Sueli Furtado, que me indicou o caminho;

A Aloysio Vieira, Geraldo Guedes e Marcos Fábio do Programa Depoimentos Empresariais;

À Professora Maria Elizete, pelo estímulo constante à pesquisa de dados;

Ao jovem economista Vitor Lucena e Jackson Santana, que me auxiliaram na busca dos dados e pelos momentos de aprendizado com os dados e a planilha eletrônica Excel.

Aos acadêmicos do curso de economia, que assistem a cada aula, um tenaz aprendiz.

O que precisamos não é apertar fortemente os coletes, mas adotar um humor de expansão, de atividades, fazer coisas, comprar coisas, produzir (...). Suponham que parássemos todos de gastar nossos rendimentos para poupar tudo e que durante muito tempo não tivéssemos nem mais um penny para gastar. Ninguém seria mais rico em um penny e ao cabo definhariamos até a morte, o que bem nos serviria por recusarmos comprar coisas uns dos outros, por rejeitarmos a dependência mútua já que é assim que vivemos. O mesmo é verdadeiro, e até mais em relação ao trabalho da autoridade local. Este é o tempo de as municipalidades serem empenhadas e ativas em todos os tipos de melhoramentos importantes, pois o paciente não precisa de repouso, mas de exercício. Não se podem empregar homens pela paralisação, pela recusa de encomendas, pela inatividade. Ao contrário, atividade é o único meio possível de repor, em movimento, as rodas do progresso económico e da produção da riqueza.

John Maynard Keynes

Resumo

Esta investigação tem como objetivo averiguar como a Gestão Pública em Minas Gerais se organizou institucionalmente para incentivar, atrair e realizar investimentos no Estado, bem como examinar a eficácia dessa política. Dividida em três capítulos, o primeiro tem como finalidade apresentar conceptualmente a participação do Estado na orientação e atração de investimento. O segundo capítulo busca, através da história de Minas Gerais, a partir dos anos 40, identificar os mecanismos institucionais que foram criados (CEMIG, BDMG, FJP, CDI, INDI e SUDEMINAS) para transformar a economia mineira, com características extractivistas, numa economia industrializada. Finalmente, o terceiro capítulo visa analisar o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que preconiza a atração de investimento para as regiões economicamente atrasadas do estado – almejando, sobretudo, a geração de emprego –, e compreender como essas diretrizes impactaram, a partir de 2003, o crescimento do emprego no município de Capitão Enéas. A conclusão desta investigação é a de que os investimentos realizados impactam claramente na criação de novos postos de trabalho e no aumento da massa salarial, bem como no volume de salários pagos no setor privado em relação ao mesmo volume pago pelo setor público, o que é importante para uma mesorregião que, além de economicamente deprimida, tem uma economia muito dependente do setor público. Por fim, conclui-se que, mesmo em pequena escala, presumindo que ocorrerá, também, em maior escala, a afirmação de Keynes de que “o emprego anda *pari passu* com o investimento”, é confirmada pela experiência empírica; de modo que o fomento do investimento privado pelo Estado mostra-se eficaz quanto ao seu objetivo de gerar empregos. Por fim, sugere-se a continuidade da investigação para observar, com o passar dos anos, que outros segmentos podem ser influenciados por esses novos postos de trabalho na indústria, com os respectivos salários.

Palavras-chave: estado, gestão pública, atração de investimentos, geração de emprego e rendimento.

Public Management and Investment attraction in the North of Minas Gerais between 2003 and 2012: the case of *Marluvas* enterprise in Capitão Enéas

Abstract

This research aims to check how public management in Minas Gerais organized itself institutionally to encourage, attract and invest in the state and to ascertain whether this policy is indeed efficient. It is divided into 3 chapters. The first chapter presents the conceptual framework of the State's involvement in attracting investment and setting the guidelines for its use; the second chapter provides a picture of the institutional mechanisms that have been created in Minas Gerais (CEMIG, BDMG, FJP, CDI, INDI and SUDEMINAS) in the forties and onwards to alter its economy, changing it from an extractive economy and turning it into an industrialized one; the third chapter contains an analysis of how the Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (Minas Gerais Integrated Development Plan) – PMDI- helped attract investments to economically backward regions, seeking to establish whether the Plan's directives accomplished its aim of increasing employment in the town of Capitão Eneas as of 2003. The conclusion of this research is that the investments clearly had an impact on both the offer of employment and the wages paid. It also influenced wages in the private sector compared to the ones in the public sector, which is paramount for a region with a backward as well as dependent economy. It was possible to conclude that even in a small-scale, assuming it will also occur in a larger scale, Keynes' statement that "employment stands *pari passu* to the investment" is confirmed by the empirical evidence that shows that private investment efficiently increases employment. Future research should extend to other sectors to try and find out whether they will be influenced by the number of jobs created and the salaries paid in the industry sector over the years.

Keywords: public management, investment attraction, employment and income creation.

Sumário

Introdução	1
Capítulo I – A Participação da Gestão Pública na Atividade Económica	12
1.1 O Estado	13
1.2 O Estado na concepção de Thomas Hobbes	15
1.3 A Escola keynesiana e a componente autónoma da procura.....	16
1.4 O Clássico debate sobre a participação do Estado na atividade económica	18
1.5 O debate sobre a participação do Estado na atividade económica, no Brasil	24
1.6 O Desenvolvimento económico: investimento, crédito e produtividade	27
1.7 A Gestão pública e instrumentos de estímulo e controle do investimento	31
1.8 Fomento e planeamento do desenvolvimento e o pensamento cepalino	37
1.9 O Investimento público em tecnologia, infraestruturas e produção.....	39
Capítulo II – Gestão Pública e Atração de Investimentos em Minas Gerais	44
2.1 Desenvolvimento económico em Minas Gerais e a participação da Gestão Pública na atração de investimentos	45
2.2 Os Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado e o Norte de Minas	68
Capítulo III – A Participação do Estado de Minas na Implantação Da <i>Marluvas</i> Calçados de Segurança e seu Impacto na Geração de Emprego e Rendimento	75
3.1 Objetivos da investigação	76
3.2 A mesorregião Norte mineira e o município de Capitão Enéas	76
3.3 A implantação da <i>Marluvas</i> em Capitão Enéas	88
3.4 O desempenho dos municípios selecionados na geração de emprego e rendimento ..	94
3.5 O desempenho do emprego e dos salários nos municípios selecionados.....	102
Considerações Finais	111
Referências Bibliográficas	115

Lista de Tabelas

<i>Tabela 1</i> Participação relativa de Estados selecionados no PIB do Brasil - (%)	46
<i>Tabela 2</i> Participação relativa das unidades da federação no PIB nacional a preços de mercado (%).....	51
<i>Tabela 3</i> Dados comparativos da FBCF de Minas Gerais/Brasil 1970/1985 (%).....	60
<i>Tabela 4</i> Participação relativa das unidades da federação no PIB do Brasil a preços de mercado.....	61
<i>Tabela 5</i> Taxa de crescimento do PIB no Brasil e Minas Gerais de 1981 a 1994	62
<i>Tabela 6</i> Crescimento do PIB do Brasil e Minas Gerais - 1990 a 2012 - % a.a.	64
<i>Tabela 7</i> PIB do Brasil e Minas Gerais - 2008 a 2012 - %	66
<i>Tabela 8</i> Participação dos PIBs das mesorregiões no PIB total mineiro entre 1970..... e 2010	67
<i>Tabela 9</i> Primeiro grupo de mesorregiões do estado de Minas Gerais – 2011	69
<i>Tabela 10</i> Segundo grupo de mesorregiões do estado de Minas Gerais – 2011	69
<i>Tabela 11</i> Terceiro grupo de mesorregiões do estado de Minas Gerais – 2011	70
<i>Tabela 12</i> Servidores ativos e inativos da administração direta e indireta do estado de..... Minas Gerais em 2000.....	87
<i>Tabela 13</i> Investimentos aportados na implantação da <i>Marluvas</i> Equipamentos de..... Segurança	89
<i>Tabela 14</i> Taxa de investimentos e esforço de investimento no Brasil, Minas..... Gerais e Municípios selecionados – 2003 a 2012	94
<i>Tabela 15</i> PIB real com média dos períodos dos Municípios selecionados (em mil reais)	96
<i>Tabela 16</i> Evolução do PIB real do Brasil, Minas Gerais, Norte de Minas e..... Municípios selecionados nos anos de 2003 a 2011	97
<i>Tabela 17</i> PIB <i>per capita</i> real com média dos períodos dos Municípios selecionados..... (em mil reais).....	99
<i>Tabela 18</i> Crescimento do PIB <i>per capita</i> no Brasil, Minas Gerais e Municípios..... selecionados nos anos de 2003 a 2011	100
<i>Tabela 19</i> Participação do PIB real dos Municípios selecionados em relação ao PIB do... Norte de Minas (em mil reais).....	101
<i>Tabela 20</i> Média da participação do PIB real dos municípios selecionados em relação..... ao PIB do Norte de Minas (em mil reais) para os anos 2003 a 2011	101

<i>Tabela 21</i> Número de empregados em Bocaiúva entre 2003 e 2012.....	103
<i>Tabela 22</i> Número de empregados em Capitão Enéas entre 2003 e 2012.....	104
<i>Tabela 23</i> Trabalhadores admitidos na <i>Marluvas</i> em 2011 e 2012.....	105
<i>Tabela 24</i> Número de empregados em Montes Claros entre 2003 e 2012.....	106
<i>Tabela 25</i> Número de empregados em Pirapora entre 2003 e 2012.....	107
<i>Tabela 26</i> Número de empregados em Várzea da Palma entre 2003 e 2012.....	108
<i>Tabela 27</i> Número e variação no número de empregados em cidades selecionados entre... 2003 e 2012.....	109
<i>Tabela 28</i> Taxa de desocupação nos Municípios selecionados e em Minas Gerais em..... 2000 e 2010.....	110

Lista de Figuras e Quadros

<i>Figura 1</i> Mesorregião Norte de Minas Gerais, suas Microrregiões e Municípios.....	78
<i>Figura 2</i> Mapa do Semiárido Mineiro	81
<i>Figura 3</i> Participação das Mesorregiões no PIB Mineiro em 2003	82
<i>Figura 4</i> Mapa dos municípios mineiros segundo o Índice de Desenvolvimento Humano. em Minas Gerais – 2000.....	85
<i>Figura 5</i> Proposta de dinamização económica do território mineiro	86
<i>Figura 6</i> Vista da fachada da Empresa <i>Marluvas</i> no Município de Capitão Enéas-MG.....	88
<i>Figura 7</i> Gráfico da População rural e urbana de Capitão Enéas	89
<i>Quadro 1</i> Objetivo da Investigação.....	09
<i>Quadro 2</i> Hipótese da Investigação	09
<i>Quadro 3</i> Instituições que potencializaram o desenvolvimento em Minas Gerais a partir... dos anos 50	58
<i>Quadro 4</i> Conceito de desenvolvimento nos anos 50	73
<i>Quadro 5</i> Conceito de desenvolvimento nos anos 70	73
<i>Quadro 6</i> Conceito de desenvolvimento nos anos 90	73
<i>Quadro 7</i> Categorias e fatores determinantes para a decisão de investimento por parte das empresas (em %).	92/93

Lista de Abreviaturas e Siglas

<i>AID</i>	<i>Agency International Development</i>
BDMG	Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Económico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
C.E.	Capitão Enéas
CDI	Central de Distritos Industriais de Minas Gerais
CEAPS	Carteira Especial de Aplicações na Área Mineira do Polígono das Secas
CEMIG	Centrais Elétricas de Minas Gerais
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CODEMIG	Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais
DI	Distritos Industriais
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FESPSP	Escola de Sociologia e Política de São Paulo
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINEPOL	Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos para a Área Mineira do Polígono das Secas
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria
IDENE	Instituto de Desenvolvimento do Nordeste
IMRS	Índice Mineiro de Desenvolvimento Social
INDI	Instituto de Desenvolvimento Industrial
PCI	Programa de Cooperação Industrial
PIB	Produto Interno Bruto
PMDES	Plano Mineiro de Desenvolvimento Económico e Social
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPP	Parceria público-privada
PTF	Produtividade Total dos Fatores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEDE	Secretaria de Desenvolvimento Económico
SETER	Sociedade de Estudos Técnicos Económicos Regionais
SM	Salário Mínimo
SUDEMINAS	Superintendência do Desenvolvimento do Norte de Minas
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDENOR	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
T.C.	Taxa de Crescimento
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

Introdução

Este trabalho teve como objetivo investigar de que modo o Estado de Minas Gerais desenvolveu a sua Gestão na Atração de Investimentos. Ao revisitar a história do Estado, estudou-se a atração de investimentos para o Norte de Minas, no período de 2003 a 2012, analisando, especificamente, a sua ação em relação à Empresa *Marluvas*, indústria de equipamentos de segurança, instalada em Capitão Enéas, município do Norte de Minas Gerais.

Teve como referencial o texto clássico de Keynes (1996)¹, *Teoria Geral do Emprego, Juros e da Moeda*, para auxiliar na compreensão do papel do Estado na questão do investimento onde o autor, recorrentemente, insiste em que “o emprego só pode aumentar *pari passu* com o aumento do investimento” (1996, p. 119), já que esse é determinado pelos níveis de produção, pelo custo do capital e pelas expectativas futuras dos investidores. Como afirma Keynes (1996), “a intensidade da produção é amplamente governada pelo lucro real antecipado pelo empresário.” (p. 13).

Delfim Netto & Ikeda (2009) sustentam que a decisão de investimento leva em consideração primeiro, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) previsto para o ano subsequente, em seguida, os investimentos realizados no ano a decorrer e, só depois, a expectativa relativamente ao comportamento da procura no ano a seguir.

Já Samuelson & Nordhaus (2012), ao analisarem a economia contemporânea, são de opinião que, com o desenvolvimento da moderna teoria macroeconómica, se constatou que os poderes fiscais do Estado têm um impacto macroeconómico importante sobre os movimentos de curto prazo da produção, do emprego e dos preços. Essa descoberta acabou por levar a uma política macroeconómica em que se busca a utilização ativa da ação do Estado para moderar os ciclos económicos. Essa constatação foi sintetizada por Tobin (*apud* Samuelson & Nordhaus, 2012) - macroeconomista e Prémio Nobel de Economia- em três aspetos: a aplicação dos instrumentos da política macroeconómica aos objetivos económicos reais, em especial ao pleno emprego e ao crescimento real da renda nacional; a gestão ativa da procura; e a harmonização, de forma consistente e coordenada, da política fiscal e monetária na condução dos objetivos macroeconómicos.

Silva (1996) chama a atenção para o facto que o “ativismo do Estado é um complemento indispensável ao funcionamento dos mercados para se obter o máximo nível de

¹ A data de publicação citada corresponde à da edição da tradução brasileira consultada. A obra original, com o título *The General Theory of Employment, Interest and Money*, foi publicada em 1936.

emprego possível e, portanto, maximizar o nível de bem-estar da coletividade. Esta é a mais duradoura contribuição de Keynes.” (p. 20).

Ao procurar compreender se é essa a razão e o fundamento para que a literatura mineira enfatize a crucial importância da ação estatal e de suas agências de fomento no grande impulso experimentado pela industrialização mineira, pretende-se, aqui, verificar se a industrialização assumiu um lugar central na ação da política econômica do Estado de Minas Gerais. Porque o que se verifica na literatura é que o desenvolvimento mineiro aconteceu por meio de três aspectos fundamentais: incentivos fiscais e creditícios; a criação e consolidação de uma infraestrutura física e a geração de grandes oportunidades de investimentos; o desenvolvimento e consolidação de um amplo e articulado aparato institucional de suporte à promoção industrial.

Segundo Dulci (1999), o desenvolvimento de Minas Gerais é resultado de um planejamento e fruto de um pacto entre elites econômicas e políticas, em que o desenvolvimento industrial do Estado não aconteceu naturalmente por força do mercado, mas em virtude de um planejamento, além de ter sido induzido politicamente. O autor afirma que a Cidade Industrial, a Cemig, as siderurgias e, até mesmo, a construção de Belo Horizonte fizeram parte desse programa de modernização e industrialização, fruto de um pacto entre as elites econômicas e políticas.

Assim, com base numa forte articulação entre o setor econômico e político, o Estado de Minas Gerais pôde estruturar as seguintes instituições: Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais - BDMG, Centrais Elétricas de Minas Gerais - Cemig, Instituto de Desenvolvimento Industrial - INDI, Central de Distritos Industriais de Minas Gerais – CDI, Fundação João Pinheiro – FJP, tendo contribuído, decisivamente, para o seu desenvolvimento.

O próprio BDMG registou que esse aparato institucional, que serviu de modelo para outros estados da federação, “sustentava-se sobre três instituições que deveriam desempenhar funções complementares na promoção ao desenvolvimento industrial: o BDMG, o INDI e a CDI.” (Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais [BDMG], 2002b, p. 18).

Além da criação dessas instituições, um outro fator que contribuiu para o desenvolvimento econômico do Estado de Minas Gerais foram as fortes “pressões políticas junto ao governo federal para a implementação dos empreendimentos que se beneficiariam das vantagens comparativas do Estado, que constituiriam as bases sobre as quais se assentou a política econômica estadual dos anos 70.” (BDMG, 2002b, p. 23).

Rodrigues (1998), no seu estudo *O Papel dos Governos Estaduais na Indução do Investimento: a experiência dos Estados do Ceará, da Bahia e Minas Gerais*, defende que enquanto Minas Gerais desenvolveu uma capacidade institucional, a Bahia investiu no controle fiscal e o Ceará na mobilização do seu segmento empresarial, sublinhando que esses Estados, mesmo apoiados em matrizes diferentes de atração de investimento, mantêm uma aprendizagem constante por meio da troca de informação permanente.

O Estado de Minas Gerais constituiu um exemplo de política de atratividade associada à desconcentração de investimentos e, mesmo apresentando situações favoráveis de recursos naturais relativamente abundantes, boas condições de infraestrutura e posição geográfica estratégica, optou por um comportamento proativo no planeamento económico e, já há alguns anos, vem colhendo os frutos através de um crescimento acima da média do Brasil. (Rodrigues, 1998, p. 26.).

A autora ressalta, ainda, que no Estado de Minas Gerais há: boas infraestruturas, continuando o Estado a investir nelas; uma forte institucionalização na questão ambiental; uma boa infraestrutura social; uma relativa desconcentração industrial em relação à capital do Estado; uma estrutura industrial diversificada; uma forte institucionalização dos incentivos fiscais; precaridade da situação fiscal; e a participação ativa da classe empresarial, principalmente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG, no processo de desenvolvimento do Estado.

É com base numa realidade deste tipo que Diniz (2010) afirma, em *Crescimento e Desenvolvimento Económico*:

As instituições fornecem os incentivos que põem em marcha todas as formas de atividade humana, incluindo as de natureza económica (...). Elas, as instituições, são o suporte do bem-estar coletivo se tiverem a capacidade de canalizar os esforços das pessoas para as atividades produtivas. As instituições mais eficientes são as que levam as pessoas a serem inovadoras ou produtivas numa perspectiva de longo prazo promovendo o crescimento económico (pp. 298-299).

O economista americano Olson (*apud* Santos, 2011) preocupado com a importância dos direitos contratuais e a ação coletiva como fatores do desenvolvimento económico, constatou que as realizações da sociedade não são concretizadas somente pela opção individual; necessitam do contributo de instituições que conduzam os indivíduos a comportarem-se de forma consistente com o fim de maximizar o seu bem-estar social.

Martone (2011) refere que as instituições formais são uma exigência das sociedades modernas, expressa em leis e regras escritas. Essas instituições cumprem basicamente três funções. Em primeiro lugar, devem reduzir as incertezas no ambiente económico e social,

tornando os resultados das ações dos agentes mais previsíveis. A existência de regras gerais de conduta e a efetivação dessas regras por uma autoridade coerciva permitem que os agentes explorem transações potencialmente vantajosas, concentrando-se nos riscos de mercado e atribuindo peso reduzido aos riscos de caráter institucional ou político.

Em segundo lugar, essas instituições devem ser desenhadas para produzir baixos custos de transação na economia, o que implica que as regras do jogo sejam as mais claras e simples possível, pois isso repercute-se na qualidade da regulamentação das atividades económicas e dos mercados, reduzindo as assimetrias de informação e garantindo bens públicos em quantidade e qualidade adequadas. Sabe-se, hoje, que as trocas comerciais podem ser inviabilizadas por custos de transação que excedam os benefícios potenciais para as partes envolvidas. Baixos custos de transação significam que uma parte dessas transações será realizada pelos agentes económicos e que as oportunidades de investimentos percebidas serão ativamente exploradas.

Em terceiro lugar, as instituições estabelecem uma matriz de recompensas e restrições que orienta as ações dos agentes. As organizações são criadas e desenvolvem-se para explorar as atividades que prometem os maiores retornos. Nesse sentido, diz-se que as organizações, públicas ou privadas, são geradas pela matriz de maior rentabilidade. A matriz de incentivos pode recompensar as atividades produtivas que geram riqueza, ou as atividades não produtivas que retribuem rendimento e riqueza. Se as instituições recompensam a produtividade e desestimulam o parasitismo, terão uma predisposição favorável à inovação, à expansão do conhecimento útil e, em última instância, ao crescimento económico.

Por fim, uma matriz institucional só será relevante para orientar a ação económica dos agentes se for efetivada por mecanismos eficientes de coerção, administrados por organizações especialmente desenhadas para tal fim, como o sistema judiciário, a polícia e as entidades reguladoras. Essas organizações são basicamente negativas, ou seja, fazem cumprir as regras do jogo, ao estabelecerem penalizações e desencorajarem transgressões. De pouco adianta uma matriz institucional correta se os mecanismos de coerção são omissos e ineficazes.

Além da matriz de recompensas e restrições, a matriz institucional completa-se com o desenho dos mecanismos de escolha social e tomada de decisões, especialmente no âmbito do sistema político. E, aqui, duas questões centrais se colocam.

A primeira é a definição clara do que pode e do que não pode ser objeto de legislação e de decisão governamental. Isto é, o legislador e o burocrata devem ter limites

constitucionais claros sobre as áreas em que decisões políticas são possíveis e devem ser impedidos de invadir as áreas exclusivas dos cidadãos. Essas restrições justificam-se porque os políticos e os burocratas perseguem os seus próprios interesses, que podem não coincidir com a vontade e os interesses dos cidadãos. Por exemplo, se não houver restrições legais rígidas, o governo tende a gastar no limite do que pode arrecadar e a endividar-se.

A segunda questão refere-se à representação política em si, que pode ser formulada em termos do problema agente-principal. Num regime democrático, o agente principal é o eleitor e o agente secundário é o político ou burocrata que o representa. Martone (2001) refere, a esse propósito, que

o mecanismo de representação deve ser construído de tal forma que a vontade do agente, seja o político ou o burocrata, reflita a vontade e o interesse do principal, o eleitor. Ao mesmo tempo, deve garantir ao eleitor o poder de punir ou destituir o agente quando este se desviar de sua vontade, não cumprir com eficácia o mandato que lhe foi atribuindo ou toma decisões que se revelem danosas à comunidade. Estabelecem-se assim de um lado, uma estreita relação de correspondência entre a vontade da nação e a representação política dessa vontade e de outro lado a imputabilidade do político e do burocrata pelos seus atos (pp. 311-331).

É a existência de mecanismos racionais de escolha e decisão política que aumenta a probabilidade de os resultados do curso de ação escolhido ficarem próximos dos objetivos desejados, garantindo a coerência do processo. Esses mecanismos devem ser suficientemente flexíveis para permitir inovação e revisão do curso de ação, sempre que se reconheça a necessidade de operar mudanças importantes no ambiente social. Essa flexibilidade pode ser comprometida pelas organizações que se desenvolveram sob determinada matriz institucional, pois elas tendem a bloquear qualquer alteração do *status quo* que seja percebida como hostil ou avessa aos seus interesses corporativos, mesmo quando esses se contrapõem aos interesses da sociedade em geral. Quando o poder das corporações é tanto que elas conseguem sistematicamente bloquear mudanças, a matriz institucional torna-se rígida, esclerosada e inadaptada para responder às alterações ambientais. Essa rigidez é desfavorável às forças da inovação e do crescimento económico.

Por fim, segundo Acemolgu & Robinson (2012), é preciso ter em mente que as instituições que existem num determinado momento histórico são o resultado da herança cultural da sociedade. Como essa herança muda lentamente entre as gerações, em face das transformações na sociedade e no ambiente externo, também as instituições mudam, gradualmente, ao longo do tempo. Não é possível compreender uma sociedade sem estudar as suas raízes históricas ao longo do tempo. Essa inércia institucional, inserida em tempo

histórico, é um processo irreversível: o sistema institucional não tem a propriedade de autocorreção. A trajetória da sociedade não é predeterminada, mas depende de ocorrências e decisões passadas que lhe vão mudando o curso, para melhor ou para pior. Pode-se dizer que, se a matriz institucional se mantém consistente com o desenvolvimento económico, as hipóteses de alcançar esse desenvolvimento serão maiores do que se a matriz lhe for hostil.

Não se pode esquecer que a economia e a política são áreas interligadas. Como defendem Vasconcelos & Garcia (2008) “a política fixa as instituições sobre as quais se desenvolverão as atividades económicas” (p. 13). É nesse sentido que a atividade económica se subordina à estrutura e ao regime político do país em que se desenvolve (se democrático ou autoritário), pois as prioridades da política económica – sejam a moeda ou a tributação, as propriedades ou os contratos, o crescimento ou a distribuição de rendimento, a estabilização da moeda ou dos preços – são determinadas pelo exercício do poder político. Assim, Delfim Netto & Ikeda asseveram que

recentemente a Produtividade Total dos Fatores – PTF (Capital, Trabalho e Tecnologia) perdeu parte do seu caráter mágico-mecânico e assumiu ossatura. Ela revelou-se muito mais complexa do que se supunha. Emergiu o fato esquecido de que o sistema económico não existe em si mesmo: o sistema económico está inserido dentro de um corpo social mais amplo que obedece a restrições constitucionais que garantem o seu funcionamento, estabelecem suas normas de comportamento e determinam a sua eficiência produtiva. Quando existe o sufrágio universal (democracia) ele é, no final, controlado pelo resultado das Urnas. (2009, p. 39)

Com base nesse raciocínio, olhando para a literatura sobre o processo de desenvolvimento, verifica-se, no presente trabalho, que as diferentes forças económicas que interagem na sociedade, no mercado e no Estado, por meio de inúmeros arranjos políticos, dependem da natureza da estrutura institucional que dá sustentação à atividade económica.

Com efeito, Souza (2009) observa que as instituições afetam o desenvolvimento porque

toda inovação institucional que aumenta a eficiência organizacional da atividade económica contribui com o desenvolvimento económico. Um dos objetivos da análise institucional, portanto, é o de examinar a importância das instituições na promoção do desenvolvimento; outro objetivo consiste em propor ações de política para aumentar o nível de bem estar da sociedade, quando há falhas de mercado, como informação inadequada, assimetria de informação, altos custos de transação e externalidades negativas (p. 237).

Já North (*apud* Veiga, 2005, p. 47) diz que “o processo de desenvolvimento depende essencialmente da qualidade das instituições de cada sociedade, sendo que tais instituições

são a síntese das crenças de seu povo”. Ou ainda, que as instituições são a expressão concreta da mentalidade das pessoas. Ressalta o autor que o sistema económico é um complexo de instituições e que essas são regras constitutivas, fortemente condicionadas pela tecnologia e pela ideologia. Por isso, a organização económica é basicamente condicionada pelas instituições e pelo Estado.

Na opinião de Souza (2009), as instituições económicas como as que regulam o mercado de capitais, os contratos e os direitos de propriedade “podem provocar desvios das forças de mercado, aumentando tais distorções e causando maior ineficiência.” (p.238) Segundo o autor, “ Isso se deve à *inércia* natural das instituições que, em determinado momento, precisam mudar e não o fazem na agilidade necessária. Na tentativa de corrigir o sistema de preços, as instituições fazem a mediação entre a oferta e a procura. Aperfeiçoamentos institucionais tornam-se, então, essenciais no processo de desenvolvimento económico (2009, p. 238).

Conclui-se, assim, que as “instituições são dispositivos permanentes”, como indica Chang (2004) na obra *Chutando a Escada*. Elas são a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica, bem como o resultado da mentalidade de um povo (North *apud* Veiga, 2005), além de reguladoras da atividade económica, necessitando sempre de se atualizar no tempo e em suas circunstâncias (Souza, 2009).

Assim, ao investigar a história institucional da Gestão Pública do Estado de Minas Gerais na busca de atração de investimentos, importa ressaltar que a economia mineira está inserida num contexto latino-americano, pelo qual é influenciada, principalmente em termos de pensamento económico. Nele se propõe que o Estado contribua para o desenvolvimento económico, sendo essa tese um dos seus fundamentos, principalmente a partir da contribuição da Comissão Económica para a América Latina – CEPAL, que determina que “o Estado contribua para o ordenamento do desenvolvimento” (Bielschowsky, 1998, p. 22), pois o principal papel do Estado na economia, comum a qualquer nível de desenvolvimento, é apoiar a decisão empresarial em produzir e investir, como defendem Lopez & Cardim (2009).

Assim, pressupõe-se que o Estado deva agir para garantir a manutenção de um nível adequado de procura agregada, de modo a assegurar a realização de lucros suficientes na economia com o objetivo de compensar a produção e o investimento.

OBJETIVO DA INVESTIGAÇÃO

Investigar a ação da Gestão Pública do Estado de Minas Gerais e das suas agências de fomento no grande impulso experimentado pela industrialização mineira, verificando de que modo a industrialização assumiu um lugar central na política de investimentos do estado de Minas Gerais, por via de três aspectos principais:

1. Incentivos fiscais e creditícios;
2. Implantação e consolidação de uma infraestrutura física e geração de grandes oportunidades de investimentos, e,
3. Criação e consolidação de um amplo e articulado aparato institucional de suporte à promoção industrial.

Tendo como referência a importância da Gestão do Estado na atração de investimentos, nesta dissertação desenvolveu-se a hipótese de que é possível ao Estado atrair investimento, através da capacidade de organizar instituições governamentais ou privadas, de forma a construir um ambiente favorável ao crescimento económico, assegurando estabilidade institucional, infraestruturas económicas e sociais e incentivos fiscais e creditícios.

Quadro 2 - Hipótese de Investigação

HIPÓTESE DE INVESTIGAÇÃO

A Gestão Pública atrairá investimentos se desenvolver a capacidade de organizar instituições governamentais ou privadas de forma a construir um ambiente favorável ao crescimento económico, assegurando estabilidade institucional, infraestrutura económica e social, incentivos fiscais e creditícios.

Partindo dos contributos de Keynes (1985, 1996), como já foi referido anteriormente, e sem negligenciar o de outros textos importantes para a literatura económica sobre a participação do Estado na gestão da atração do investimento, este trabalho tem por objetivo compreender a Ação da Gestão Pública na atração de investimentos para a mesorregião do Norte do Estado de Minas Gerais, especificamente o caso da empresa *Marluvas* – Indústria de Equipamentos de Segurança, instalada no município de Capitão Enéas.

Utilizando como referência o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2023, é feita, nesta dissertação, a análise da estrutura de gestão, nomeadamente os organismos

criados pelo Estado para promover o desenvolvimento económico com base no crescimento industrial, como a Secretaria de Desenvolvimento Económico – SEDE; o Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais – INDI, a Centrais Elétricas de Minas Gerais – Cemig, a Companhia de Desenvolvimento Industrial – CDI e a Fundação João Pinheiro – FJP.

Analizam-se, igualmente, os dados económicos do Brasil, de Minas Gerais, do Norte de Minas, de Capitão Enéas e dos demais municípios selecionados (Bocaiúva, Montes Claros, Pirapora e Várzea da Palma), tais como o Produto Interno Bruto – PIB do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; o Cadastro de empregados e salários da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS; o Índice Mineiro de Desenvolvimento Social – IMRS e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICMS, produzido pela Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais.

O período estudado abrangerá o antes e o depois da ação do Estado na Mesorregião Norte de Minas Gerais e no Município de Capitão Enéas, verificando as alterações ocorridas e as correlações existentes, com ênfase no efeito do investimento sobre o rendimento *per capita* do município.

Procura-se, nesta dissertação, compreender e construir hipóteses relativas ao contributo da Gestão Pública da atração de investimentos, variável que possui um impacto definitivo no desenvolvimento económico das sociedades e nações, pois desempenha um duplo papel: por um lado, afeta o produto de curto prazo por meio do seu impacto na procura; por outro, influencia o crescimento do produto, no longo prazo, por meio do impacto da formação de capital fixo - edificações, instalações e equipamentos utilizados na produção. Assim, não se pode ignorar que os investimentos têm por objetivo a ampliação da capacidade de produção, sendo o indicador mais sensível ao pessimismo e à incerteza dos investidores.

Referindo-se ao papel da Gestão Pública na evolução dos sistemas económicos, Amaral Filho (2011) afirma:

A despeito do forte avanço das pesquisas em torno do papel da *path dependence*, sobre a evolução dos sistemas económicos, não se pode negligenciar, no entanto, o déficit de conhecimento ainda existente, nessa agenda de pesquisa, com respeito ao papel dos poderes públicos e das suas políticas (p. 192).

Assim, no contexto do Estado de Minas Gerais e no município de Capitão Enéas, para se compreender o papel da Gestão Pública, isto é, o papel do Governo de Minas Gerais, no fomento do crescimento económico do Estado, foram colocadas as seguintes questões:

1. Como o Estado de Minas Gerais construiu a sua estrutura de Gestão Pública para Atração de Investimentos e como é atualmente essa estrutura?
2. Qual o impacto da Gestão da Atração de Investimentos na Indústria de Equipamentos de Segurança *Marluvas*, no município de Capitão Enéas?
3. Quais eram as taxas de investimento, as do PIB Nacional, as do PIB de Minas Gerais, as do PIB do Norte de Minas e as do PIB de Capitão Enéas em 2003? E em 2012, após os investimentos?
4. Quais as taxas de emprego no Norte de Minas e no município de Capitão Enéas em 2003? E em 2012, após os investimentos?
5. Qual a eficácia da Gestão na Atração de Investimentos do Governo de Minas para a mesorregião Norte de Minas Gerais e para o Município de Capitão Enéas?

Após uma revisão da literatura sobre o papel da participação do Estado na Gestão da Atração do Investimento para a construção do desenvolvimento, verificar-se-á qual a correlação existente entre investimento e aumento do emprego, do salário e do rendimento *per capita* no município de Capitão Enéas, no sentido de estabelecer qual o verdadeiro impacto do investimento no desenvolvimento do emprego e dos salários nos territórios selecionados.

CAPÍTULO I
A participação da gestão pública na atividade económica

1.1 Estado

O início do século XXI deixou expostas as fraquezas do modelo neoliberal em proporcionar prosperidade económica e justiça social no Brasil. Os antecedentes imediatos da primeira década desse século foram a fragilidade das contas externas, o endividamento público, o baixo crescimento económico, a deterioração dos indicadores do mercado de trabalho e a degradação ambiental. Devido a esses fatos, o modelo liberal perdeu legitimidade, no Brasil. Diante dessa circunstância, tornou-se oportuno um debate sobre o papel do Estado e sua participação na atividade económica, já que essa discussão faz luz sobre a questão das capacidades e dos instrumentos que o Estado possui, ou precisa de possuir, para planejar e coordenar o desenvolvimento.

Parte-se aqui do pressuposto de que o Estado brasileiro detinha, ao longo do período republicano, capacidades e instrumentos de atuação estatal importante. Essas capacidades e instrumentos estão na base da explicação relativamente à trajetória e ao tipo de desenvolvimento que o Brasil conheceu com o advento da República.

Compreende-se por capacidades do Estado as suas funções intransferíveis, tais como, regulação dos direitos de propriedade em território nacional, a arrecadação tributária, a criação e gestão da moeda e o gerenciamento da dívida pública, as quais, uma vez regulamentadas por instituições políticas no âmbito do Estado, geram capacidades e condições de atuação estatal em seu espaço de influência, principalmente no setor económico (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada [IPEA], 2010. p. 18).

Dessas capacidades do Estado, decorrem instrumentos governamentais para o exercício de ações planeadas. Esses instrumentos estão identificados pelo conjunto de empresas estatais, bancos públicos, fundos públicos e fundos de pensão, os quais podem ser efetivamente acionados para concretizar decisões de despesa, investimento ou alocação de parte da riqueza da sociedade.

Por outro lado, é importante lembrar que o Estado, com todos os seus instrumentos, convive com disputas políticas que fazem variar, no tempo e nas circunstâncias, o seu grau de fragmentação institucional e a sua própria heterogeneidade de ação, fazendo com que seja, simultaneamente, o lugar das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos) e o agente decisório por meio do qual se viabilizam os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.

Assim,

O Estado não é um ente externo (exógeno) aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. Pelo contrário, ele é parte constituinte da própria sociedade e da economia (endógeno), que precisa se relacionar com outros agentes para construir ambientes favoráveis a suas ações (IPEA, 2010, pp. 19).

Tal como é conhecido hoje, o Estado tem a sua origem intimamente relacionada com o próprio início do modo capitalista de produção. Por isso, não é possível separar as esferas do Estado e da economia, uma vez que os parâmetros definidores do Estado parecem ser, também, em parte, os do Capital, além de que os fundamentos do Estado moderno estão assentes no

monopólio do uso da violência; o monopólio da formulação e da implementação das leis; o monopólio da implementação e da gestão da moeda; e o monopólio da arrecadação tributária. Em simultâneo, todos esses atributos estariam direta e correspondentemente referidos aos grandes fundamentos do próprio modo de produção capitalista, isto é: a garantia e a proteção da propriedade privada; a confiança na validade e no cumprimento dos contratos; a estabilidade do valor real da moeda; e a regulação do conflito distributivo e a garantia de previsibilidade para a rentabilidade ou o cálculo empresarial privado (IPEA, 2010, pp. 19-20).

Como se pode ver, uma característica da *interface* do Estado com a economia de mercado é que essas duas instâncias não são necessariamente harmoniosas. Se, por um lado, a economia de mercado, como um modelo quase universal de produção, exige que os seus parâmetros sejam iguais e mundialmente aplicáveis, por outro, as prerrogativas do Estado são aplicáveis com grandes diferenças sobre variados territórios e populações, havendo um claro *descompasso* entre essas duas esferas: o espaço público (Estado) e o espaço privado (Capital). Esse descompasso parece aumentar, em cada caso concreto, devido ao avanço dos valores do capital, no âmbito mundial. Esses valores difundem-se como padrão normal e esperado do comportamento das nações, gerando uma assimetria em relação aos valores específicos de cada Estado nacional, em particular, já que estes continuam vinculados a um só território e população, com códigos culturais e normas processuais não necessariamente convergentes com as exigências gerais do capital.

E é legítimo perguntar: de onde vêm a força e as prerrogativas do Estado – que é sempre nacional - diante das forças do capital – que são quase universais?

Hobbes (1985)² pode ajudar a compreender a fundação e a força do Estado.

² A data de publicação citada corresponde à da edição da tradução brasileira consultada. A obra original, com o título *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiasticall and Civil*, foi publicada em 1651.

1.2 O Estado na conceção de Hobbes

De acordo com o pensamento de Hobbes (1985), expresso em *Leviatã*, os homens estão sempre envolvidos numa competição e é por isso que surgem as guerras, tornando-se necessário um acordo entre eles por meio de um pacto artificial. Mas, é indubitável que tem de haver algo mais para além do pacto, para torná-lo constante e duradouro, um poder comum que faça com que todos os homens aceitem que esse pacto dirija todas as suas ações no sentido do bem comum coletivo.

A única maneira de instituir esse poder comum, coletivo, capaz de defendê-los das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes, assim, a segurança suficiente para que, mediante o seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda a força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir as diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. Por outras palavras, designar um homem, ou uma assembleia de homens, como representante de cada pessoa individualmente, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa a sua pessoa, praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e à segurança coletiva. Deste modo, todos submetem as suas vontades à vontade do representante.

Este contrato social, é mais do que consentimento, ou concórdia; representa uma verdadeira unidade de todos os homens numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, como se cada homem dissesse a cada homem: estou a ceder e a transferir todo o meu direito de me governar a mim mesmo para esse homem, ou para essa assembleia de homens.

Feita essa transferência, a multidão assim unida numa só pessoa passa a chamar-se Estado. Por isso, graças a essa autoridade que cada indivíduo lhe dá, o Estado pode fazer uso de um imenso poder e força, o que lhe confere a capacidade de conformar a vontade de todos no sentido da paz no seu próprio país e da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. É nisso que consiste a essência do Estado, que pode ser definido como

uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autor, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa da ordem (Hobbes, 1985, pp. 105-106).

Hobbes (1985) diz ainda que o Estado é um homem artificialmente construído, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para proteção e defesa da soberania dos povos e dos territórios. Logo, o Estado está incumbido da missão de garantir a soberania de uma sociedade ou nação em face de outras, bem como corrigir as desigualdades que surgem aquando da repartição da riqueza e dos rendimentos produzidos.

Na tentativa última de evitar a guerra e garantir a paz, cabe ao Estado velar pela preservação da vida das pessoas e a longevidade das sociedades. Nessa missão, o Estado poderá lançar mão, além das armas, às mais variadas políticas, com o objetivo de evitar a desordem e a guerra de interesses no interior das sociedades.

1.3 A Escola keynesiana e a componente autónoma da procura

Como atrás foi dito, a investigação levada a cabo nesta dissertação parte do pressuposto keynesiano de que a participação do Estado na atividade económica é muito importante, pois,

os controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego exigirão, naturalmente, uma considerável extensão das funções tradicionais de governo. A par disso, a própria teoria clássica moderna chamou a atenção sobre as várias condições em que pode ser necessário refrear ou guiar o livre jogo das forças económicas (Keynes, 1996, pp. 346-347).

Mesmo reconhecendo a força criativa da economia de mercado, e ressaltando, simultaneamente, a importância do Estado e dos seus controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego, Keynes (1996) sustenta, como ideia central do seu trabalho, que a procura é um fator determinante, pois é ela que vai orientar a produção, que, por sua vez, influenciará o nível do emprego. À medida que há um aumento da procura de produtos, a produção tem de aumentar para satisfazer essa procura. Ora, o crescimento da produção implicará o aumento do emprego, e o poder de compra aumentará, repercutindo-se no aumento da procura. Desse modo, o Estado deve prosseguir, realizando duas ações.

A primeira ação é o investimento público como elemento dinamizador da procura, evitando imperfeições do mercado, como, por exemplo, o desemprego, que é a manifestação mais contundente de uma crise económica; a segunda ação importante do Estado é aumentar o rendimento das classes com tendência a consumir, principalmente as de rendimentos mais baixos, em detrimento da classe alta, que tende a aforrar, contribuindo, assim, para evitar uma depressão económica e, conseqüentemente, desemprego.

O modelo keynesiano foi aplicado em muitas economias, tendo vários efeitos, a vários níveis, que se fizeram sentir na intervenção estatal na condução da atividade económica, no processo de nacionalização de setores importantes da economia – eletricidade e gás – e na implantação do Estado do Bem-estar Social, em que a proteção social dos trabalhadores foi assegurada por meio do subsídio de desemprego, das férias e do apoio ao cidadão incapacitado.

A contribuição do próprio Keynes (1996) parte do pressuposto de que o investimento no segmento dos trabalhadores e na classe média promoverá a atividade económica, permitindo a promoção da distribuição da justiça social por meio do acesso daqueles que são mais carentes aos programas da responsabilidade do Estado.

Em *Inflação e Deflação*, Keynes (1985), afirma que o que é necessário, em tempo de depressão económica, não é apertar fortemente os cintos, mas adotar uma postura de expansão de atividades, buscando fazer coisas e comprar coisas, enfim, produzir. Pois se a opção for uma postura de contração, em que se procura não gastar os rendimentos para poupar tudo; se, durante muito tempo, não se tiver um centavo para gastar, ninguém será mais rico e definharse-á até à morte, pois de que servirá recusar comprar coisas uns dos outros, se, com isso, se rejeitar a condição de viver, que é a mútua dependência?

O mesmo é verdadeiro em relação à autoridade local, pois esse é o tempo em que as municipalidades, os governos locais devem ser pró-ativos em todos os tipos de melhoramentos importantes, pois o paciente não precisa de repouso, mas de atividade. Não é possível dar emprego às pessoas pela paralisação, pela recusa de encomendas, pela inatividade. Pelo contrário, a atividade é o único meio possível de repor em movimento as rodas do progresso e da produção da riqueza.

É importante registrar, aqui, a insistência de Keynes (1985) em defender a criação da procura por parte do Estado, pois seu único objetivo é evitar que as pessoas vivam de algum tipo de auxílio.

Gostaria de ver esquemas de grandezas e de magnitudes projetados e levados avante. Li alguns dias, sobre uma proposição de construir uma grande avenida nova, um amplo bulevar, paralelo a Strand, no lado sul do Tâmis, que seria um novo caminho de Westminster para a City. Este é o tipo correto de ideia, mas eu gostaria de ver alguma coisa ainda maior. Por exemplo: por que não demolir todo o sul de Londres, desde Westminster até Greenwich e fazer lá um bom trabalho, que permitisse alojar naquela área conveniente, próxima do trabalho, uma população muito maior do que a atual, em edifícios muitos mais modernos e com todo o conforto da vida moderna, proporcionar, ao mesmo tempo, centenas de acres de praças, avenidas, parques e espaços públicos, o que nos daria, no fim um monumento magnífico para os olhos, embora útil e conveniente à vida humana, como um monumento ao nosso tempo? Isso empregaria homens? Claro que sim! Seria melhor que os homens

permanecessem ociosos e miseráveis, vivendo do auxílio? Claro que Não. (Keynes, 1985, p. 37)

Assim, fomentar a procura é função não somente do Estado enquanto União, mas, também, do Estado, entendido como autoridade local, dos municípios, pois vivemos num tempo em que as municipalidades devem ser pró-ativas em todos os melhoramentos que são importantes, pois “o paciente não precisa de repouso, mas de atividade.” (Keynes, 1985, p. 37)

1.4 O clássico debate sobre a participação do Estado na atividade económica

Quando se pensa sobre a relação do Estado com a atividade económica, duas escolas de pensamento bem diferentes constroem caminhos distintos para a sua *interface* com a atividade económica.

Primeiro, a Escola de Chicago, tendo em Milton Friedman (*apud* Silvestre, 2010) um dos seus pensadores de destaque, que afirmava que o Estado deve participar da atividade económica de modo restrito, porque o melhor modo de aprimorar a riqueza das nações é por meio do mercado e do seu mecanismo de preços.

Assim, Friedman (*apud* Silvestre, 2010) preconiza a não participação do Estado na economia, uma vez que esta se autorregula pela oferta e pela procura de bens e serviços; na verdade, cada indivíduo em particular tenta aumentar os seus ganhos até ao nível ótimo e, com esse comportamento, está, também, a ampliar os benefícios à sociedade. Esses benefícios são ampliados por meio dos mecanismos de preços, pois os agentes económicos estudam com rigor o mercado e as suas necessidades, retirando do investimento realizado benefícios pessoais e comunitários ao providenciarem uma oferta de serviços públicos verdadeiros.

Ao fazerem-no, estão em consonância com Adam Smith para quem

todo indivíduo se esforça para empregar o seu capital de modo que o produto deste tenha o máximo de valor. Em geral, não tem intenção de promover o interesse público. Nem sabe o quanto está agindo nesse sentido. Quer apenas a própria segurança, o próprio ganho. É levado por uma mão invisível a promover um fim que não fazia parte das suas intenções. Ao perseguir o seu próprio interesse, promove o interesse da sociedade de tal forma mais eficaz do que quando, de fato tem a intenção de fazê-lo (1996, p. 74).

Numa economia de mercado, de acordo com os ensinamentos de Samuelson & Nordhaus (2012), as questões são resolvidas, simultaneamente, de duas maneiras. A primeira tem a ver com a escolha dos bens e serviços a serem produzidos, tendo em conta a decisão de

compra dos consumidores, pois as empresas, motivadas pelo desejo de maximizar os seus lucros, abandonam áreas em que estão perdendo resultados e, pela mesma ordem de razão, favorecem a produção de bens que tenham uma maior procura e produzam mais lucro; a segunda diz respeito à concorrência entre os vários produtores, a qual determina como as coisas serão produzidas, na perspectiva de manter os custos reduzidos, através da adoção de métodos de produção eficientes. Relativamente à questão de quem irá consumir os bens e serviços produzidos, isso depende sempre da oferta e da procura nos mercados de *inputs*, pois são esses que determinam os salários, as rendas da terra, as taxas de juros e os lucros.

Assim, ao fazerem as suas escolhas quanto a projetos de investimento, as empresas comparam as suas receitas anuais de investimento com o custo anual do capital, que depende da taxa de juros. A diferença entre a receita e o custo anual corresponde ao seu lucro líquido anual. Quando os lucros líquidos anuais são positivos, as empresas ganham com o investimento; quando, pelo contrário, são negativos, perdem.

Posto isto, no essencial, Friedman (*apud* Silvestre, 2010) entende que a ação estatal deverá estar focada no fornecimento de dinheiro (política monetária) em detrimento dos gastos públicos (política fiscal) e que o nível de desemprego tem uma taxa natural, pois, qualquer tentativa para reduzir o seu nível terá como consequência um aumento de preços dos bens e serviços negociados no mercado. Por conseguinte, essa orientação remete para a competição e a liberalização dos mercados, opondo-se ao crescimento e alargamento das funções do Estado na atividade económica. A receita é, então, “um equilíbrio dos orçamentos, a redução dos impostos, a liberalização das trocas comerciais, a promoção do investimento estrangeiro, a desregulamentação e as privatizações” (Silvestre, 2010, pp. 42/43).

Sintetizando, pode-se dizer que a Escola de Chicago prescreve a não participação do Estado na atividade económica, porque a sua presença é geradora de ineficiência.

Por outro lado, a Escola de Cambridge, defende que o capitalismo, enquanto modelo económico, não será posto de parte nem votado ao esquecimento, porque há nele o mais poderoso instrumento para conduzir à melhoria do futuro (Keynes, 1996): contudo, sofrerá alterações que possibilitarão concentrar no Estado poderes que podem debelar as suas próprias falhas, na medida em que o equilíbrio macroeconómico não pode ser alcançado pelos mercados, mas pode ser uma meta a alcançar pelo planeamento de direção estatal, tendo como resultado o pleno emprego.

Ao dizer que o individualismo deve ser ‘*purgado de seus defeitos e abusos*’, Keynes (1996) reconhece as vantagens tradicionais desse sistema, que assegura sustentação à

economia de mercado, com as vantagens da eficiência, da descentralização e do interesse pessoal, pois amplia, mais do que qualquer outro sistema, o campo para o exercício das escolhas pessoais. Na sua opinião, o individualismo gera e salvaguarda

[a] variedade da vida, que desabrocha justamente desse extenso campo das escolhas pessoais. Essa variedade preserva as tradições que encerram o que de mais seguro e auspicioso reuniram as gerações passadas, dá cor ao presente com os diversos matizes de sua fantasia, e servindo a experiência, bem como a tradição e a imaginação, é o mais poderoso instrumento para conduzir à melhoria do futuro (1996, pp. 346/347).

A principal contribuição de Keynes (1985, 1996) foi a invenção de uma forma de olhar para a macroeconomia e para a política macroeconómica. Antes dele, a maioria dos economistas e autoridades económicas aceitava os altos e baixos dos ciclos económicos como algo tão inevitável como as marés. Por força dessas ideias, há muito estabelecidas, ficaram indefesos face à Grande Depressão dos anos 30. Por isso, *The General Theory of Employment Interest and Money*, publicado em 1936, representou um enorme salto intelectual ao apresentar um duplo argumento: o primeiro, de que era possível a persistência de desemprego alto e de capacidade subutilizada nas economias de mercado; e, o segundo, de que as políticas fiscal e monetária dos governos poderiam influenciar a produção e, deste modo, reduzir o desemprego e encurtar os períodos de recessão económica.

Graças ao contributo keynesiano, sabe-se hoje como controlar os piores excessos dos ciclos económicos. Foi com a utilização cuidadosa das políticas fiscal e monetária que os governos puderam influenciar o produto, o emprego e a inflação.

A política fiscal do governo envolve o poder de cobrar e aplicar os impostos; já a política monetária envolve a determinação da oferta de moeda e das taxas de juros; as duas afetam o investimento em bens de capital e outras despesas sensíveis à taxa de juros.

Por meios dessas duas ferramentas essenciais de política macroeconómica, os governos podem influenciar os níveis de despesa total, a taxa de crescimento e a da produção, os níveis de emprego e desemprego, os níveis de preços e a taxa de inflação de uma economia. Nos países industrializados e avançados, os governos têm aplicado, com sucesso, as lições da revolução keynesiana ao longo do último meio século.

Estimuladas por políticas monetárias e fiscais ativas, as economias de mercado registaram um período de crescimento económico sem precedentes, nas três décadas após a Segunda Guerra Mundial. Desde o desenvolvimento da macroeconomia, na década de 1930, os governos têm tido êxito no controle dos excessos mais graves de inflação e do desemprego.

Daí que o Nobel de Economia James Tobin (*apud* Samuelson & Nordhaus, 2012) tenha afirmado que a política keynesiana é, em primeiro lugar,

a dedicação explícita dos instrumentos da política macroeconómica aos objetivos económicos reais, em especial ao pleno emprego e ao crescimento real da renda nacional. Segundo, que a gestão da procura é ativa e terceiro, que os keynesianos têm procurado harmonizar, de forma consistente e coordenada, a política fiscal e a monetária na condução dos objetivos macroeconómicos. (p. 390)

Por isso, quando se procura saber quais as causas da moderação dos ciclos económicos desde 1945, normalmente se diga que a estabilidade provém de um setor público maior e mais previsível, pois a macroeconomia permitiu aos governos conduzir a suas políticas monetárias e fiscais de forma a evitar que os choques se transformassem em recessões e estas em depressões, como uma bola de neve.

Com base na experiência de vários países, ao longo de décadas, muitos economistas do desenvolvimento têm construído parâmetros sobre a melhor forma de o governo promover o desenvolvimento económico, pois o Estado, tem um papel vital na estabilização e na manutenção de um ambiente económico saudável, devendo assegurar o respeito pelas leis, o cumprimento dos contratos e o combate à corrupção, na perspetiva da concorrência e da inovação. Os governos devem desempenhar um papel de liderança no investimento em infraestruturas de capital, em educação, saúde, comunicações, energia e transportes, atribuindo ao setor privado as atividades que não têm vantagens comparativas.

Por outro lado, os governos devem resistir à tentação de produzir de tudo no país e manter um firme compromisso de abertura ao comércio e ao investimento estrangeiro, pois esses aspetos ajudarão a assegurar que o país caminhe rapidamente em direção às melhores práticas mundiais, nos vários setores.

Esta dissertação está em sintonia com as ideias de Singer (1985) no que diz respeito aos instrumentos que o Estado tem à sua disposição para o exercício de um papel dinamizador e coordenador na Gestão da Atração de Investimentos, quando este afirma que

é preciso dotar o Estado de instrumentos efetivos de política económica, que lhe permitam regular a taxa de juro de modo a mantê-la abaixo da eficiência marginal do capital, incrementar o consumo mediante a expansão dos gastos públicos e expandir a inversão por meio de empréstimos públicos capazes de absorver os recursos ociosos (1985, p. XII).

Keynes (1996), referindo-se à responsabilidade do Estado na gestão dos investimentos, é categórico em afirmar que espera vê-lo assumir uma responsabilidade cada vez maior na

gestão direta dos investimentos, pois encontra-se “em situação de poder calcular a eficiência marginal dos bens de capital a longo prazo e com base nos interesses gerais da comunidade”. (p. 171).

É fundamental, de acordo com o autor, “não abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimentos, mas que o Estado coordene este processo.” (1996, p. 345-347)

Amaral Filho (2011), no seu artigo *Sistema e Arranjos Produtivos Locais*, assevera que

depende fundamentalmente da articulação dos agentes, em consonância com as instâncias dos poderes públicos, para que sejam encontradas formas adequadas de coordenação capazes de produzir o desejado círculo virtuoso. Não deve passar despercebido aqui o papel fundamental dos poderes públicos na coordenação desse processo, visto que os agentes privados, mesmo dispondo de regras tácitas e explícitas, não são capazes de realizá-las de maneira satisfatória (2011, p. 191).

Já Samuelson & Nordhaus (2012) defendem que “uma sociedade eficiente e humana exige as duas metades do sistema misto – Mercado e Estado – e que organizar o funcionamento de uma economia moderna sem um deles é o mesmo que alguém tentar bater palmas com uma mão só.” (p. 36)

Perante uma afirmação basilar com a acima transcrita, uma pergunta se impõe: de que modo os governos desempenham as suas funções quanto à sua *interface* com a atividade económica?

Se, por um lado, os governos, em virtude do seu poder coercivo, exigem que as pessoas paguem impostos, obedeçam às leis e consumam certos bens e serviços coletivos, por outro lado, o Estado exerce funções que são impossíveis numa troca voluntária, pois a sua ação coerciva reforça a liberdade e o consumo daqueles a quem beneficia, embora, ao mesmo tempo, reduza os rendimentos e as oportunidades dos tributados ou fiscalizados.

Por isso, o papel económico do Estado tem crescido muito ao longo do último século, influenciando e controlando cada vez mais a atividade económica privada através de impostos, despesas e regulação direta.

Assim, cabe ao Estado, atualmente, solucionar as falhas de mercado, redistribuir os rendimentos e os recursos entre os seus membros, determinar a política fiscal e a política monetária para estabilizar o ciclo económico, promover o crescimento económico de longo prazo e, finalmente, fazer a gestão dos assuntos económicos internacionais.

O que leva, certamente, Samuelson & Nordhaus (2012) a afirmarem:

nenhum governo, em nenhuma parte do mundo, por mais conservador que seja, mantém-se totalmente afastado da economia. Os governos assumem muitas tarefas em resposta às falhas do mecanismo de mercado (...). Os governos podem regular algumas atividades (como a financeira, a produção/venda de medicamentos) e subsidiar outras (como a educação e a pesquisa biomédica). Os governos tributam os seus cidadãos e redistribuem uma parcela da receitas aos pobres e carentes. (p. 30)

Embora o mecanismo de mercado seja uma forma eficaz de produzir e alocar bens, por vezes, as falhas do mercado levam a um resultado económico deficiente. Diante dessas falhas, os governos passam a intervir para corrigi-las, pois o seu papel atual é o de assegurar eficiência, corrigir a distribuição injusta de rendimentos, promover a estabilidade e o crescimento económico. O mercado, ao falhar na alocação eficiente de recursos, leva a que seja o Estado o responsável pela regulamentação das suas atividades.

Apesar de uma boa parte da abordagem apresentada até agora se basear na teoria normativa do governo sobre a atividade económica e as políticas apropriadas para aumentar o bem-estar da população, não exclui outras, tão otimistas quanto à ação do governo como quanto à do mercado. Se é verdade que os mercados falham na alocação de recursos, é igualmente verdade que Estado também falha na sua tomada de decisões, ao aplicar mal boas ideias. De facto, assim como existem falhas de mercado, como os monopólios, ou a poluição, também existem falhas de governo, sobretudo quando as suas intervenções levam ao desperdício ou a má distribuição de rendimentos.

Cabe à teoria da escolha pública analisar as falhas de governo, que ocorrem quando

as ações do Estado falham na melhoria da eficiência económica, ou quando o governo redistribui a renda de forma injusta. A teoria da escolha pública aborda questões como o horizonte temporal curto dos representantes eleitos, a falha de uma rigorosa restrição orçamentária e o papel do dinheiro no financiamento das eleições, como fontes das falhas de governo. Um estudo cuidadoso dessas falhas é essencial para a compreensão das suas limitações e para garantir que os programas de Estado não sejam excessivamente intervencionistas ou perdulários (Samuelson & Nordhaus, 2012, p. 273).

A teoria da escolha pública analisa o comportamento dos governos, estudando as circunstâncias em que as ações governamentais conduzem ao desperdício, como uma errada distribuição de rendimentos.

Por isso, é importante registar que a atuação do mercado ou do Estado, por si só, não é eficaz, e que o mais importante e difícil é encontrar o equilíbrio entre a dura disciplina das ações de mercado e a supervisão governamental, sempre com a distribuição de rendimento em mente.

A história tem mostrado que nem a ação de mercados desregulados, nem o planeamento central super-regulado podem organizar, de maneira eficaz, uma sociedade moderna.

1.5 O Debate sobre a participação do Estado na atividade económica no Brasil

Na década de quarenta do século passado, o Brasil, a exemplo do resto do mundo, também participou da discussão acerca o papel do Estado na economia, na qual tiveram especial relevo Roberto Simonsen e Gudin Filho (Teixeira, 2010).

Em 1932, Simonsen era um ativo participante do Movimento Constitucionalista paulista, como forma de resistência ao golpe de estado levado a cabo por Getúlio Vargas e outros na Revolução de 1930, e integrante do movimento intelectual pela fundação da primeira escola superior que ofereceria sociologia e política no Brasil, a atual Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Aí lecionou história económica do Brasil, e, no decorrer dessa atividade, publicou alguns trabalhos académicos sobre o tema.

Em 1933, ingressou na política, tendo sido eleito deputado constituinte por São Paulo, exercendo o mandato de deputado federal na legislatura de 1933 a 1937. Quando o país voltou ao regime democrático, após a II Guerra Mundial, foi eleito senador, cargo que ocupava ao tempo da sua morte. Foi presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e integrante do conselho superior da FESPSP. (Teixeira, 2010)

Simonsen foi o mais combativo e o mais importante industrial que o Brasil já teve. A sua atuação não se limitou ao campo impulsionador de empreendimentos fabris e de outros tipos de negócios industriais. Além de ser o líder da sua classe e técnico da industrialização, tornou-se o grande ideólogo do desenvolvimento brasileiro (Teixeira, 2010).

Simonsen (Simonsen & Gudin, 2010)³ defendia que a industrialização constituía uma possibilidade de superar a pobreza, mas de forma integrada com a indústria de base pesada e com a participação do Estado, pois o projeto de industrialização só era possível por meio de um decidido apoio governamental, em que o protecionismo e o planeamento económico seriam instrumentos indispensáveis para a promoção do desenvolvimento. Na sua opinião, a

³ A data de publicação citada corresponde à da edição consultada.

participação do Estado deveria ir além dos mecanismos indiretos e incluir investimentos diretos nos setores básicos em que a iniciativa privada não se fizesse presente.

Por seu lado, Gudin era considerado o principal expoente da escola monetarista no Brasil (Teixeira, 2010). Formado em engenharia civil, em 1905, pela Escola Politécnica no Rio de Janeiro, passou a interessar-se por economia na década de 20, tendo publicado nesse domínio em *O Jornal* (do Rio de Janeiro) entre 1924 e 1926. Mais tarde, foi diretor desse jornal, bem como da *Western Telegraph* (1929-1954) e da *Great Western of Brazil Railway*, por quase 30 anos.

Em 1941, o então ministro da Educação, Gustavo Capanema, designou Gudin para redigir o projeto de lei que institucionalizou o curso de Economia no Brasil e que começou a ser implantado em 1944. Foi, ainda um dos fundadores da Sociedade Brasileira de Economia Política (1937) e das Faculdades de Ciências Económicas e Administrativas em 1938, tendo forte presença e influência na Fundação Getúlio Vargas, de que foi um dos diretores. (Teixeira, 2010) Era um liberal convicto e fez oposição aos governos de Juscelino Kubitschek e João Goulart, tendo apoiado o golpe militar de 1964. Como economista, criticava a industrialização e defendia a vocação agrícola do país, sendo também um defensor do capital estrangeiro. Opôs-se à criação da Petrobras e condenava a participação do Estado na economia (Teixeira, 2010).

Eram três os fundamentos do seu pensamento: a redução da intervenção do Estado na economia brasileira, a busca do equilíbrio monetário e financeiro sem considerar os seus efeitos sobre o nível de rendimento e emprego e, por fim, a aversão e oposição a medidas de suporte a projetos de industrialização (Simonsen & Gudin, 2010). Jamais aceitou a ideia do desenvolvimento económico tal como a apresentava a CEPAL e os teóricos do subdesenvolvimento, pois para ele tratava-se tão-somente de crescimento económico, que identificava com a elevação da produtividade dos fatores (Teixeira, 2010).

Mesmo assim, limitava-se a uma visão micro e estática da questão, desconsiderando por completo as economias externas e os efeitos dinâmicos decorrentes da implementação simultânea de todo um parque industrial. Na opinião de Teixeira (2010), Gudin não via razão para políticas protecionistas, ainda que reconhecesse a validade do argumento para fomentar as indústrias nascentes.

O clássico debate sobre a participação do Estado na atividade económica entre Simonsen e Gudin deu-se por meio de dois documentos, um intitulado *A Planificação da Economia Brasileira*, da autoria de Simonsen (Simonsen & Gudin, 2010), o outro *Rumos de*

Política Económica, da autoria de Gudin (Simonsen e Gudin, 2010). Este último, produzido em março de 1945, destinava-se à Comissão de Planeamento Económico, que estava subordinada ao Conselho de Segurança Nacional e cuja finalidade era a de executar o planeamento económico, além de tratar de problemas referentes à agricultura, à indústria, ao crédito, à tributação, procurando estimular e amparar a iniciativa e o esforço da economia. Para além das ideias nele expressas, o documento ganhou relevância pelo facto do seu autor rebater, ponto por ponto, as posições de Simonsen (Simonsen & Gudim, 2010).

Este debate, que teve lugar nos anos 40, representou o confronto entre o pensamento liberal conservador e as forças sociais interessadas no desenvolvimento capitalista de base industrial no Brasil. Foram essas duas vertentes ideológicas, fundadas por estes dois autores, que nortearam os debates económicos no Brasil, no século XX.

É curioso verificar que persiste a dúvida se, nesse debate, terá havido um vencedor.

O modelo teórico adotado por Gudin (Teixeira, 2010) pressupunha o pleno emprego permanente e a plena eficiência do mercado, não sendo capaz de aportar instrumentos para transformar uma sociedade capitalista atrasada. O autor estava preocupado em mostrar as virtudes e a eficiência da ordem gerada pelo livre mercado, avesso ao planeamento, pressupondo adaptar a economia brasileira, que, então, era agrário-exportadora, aos postulados da economia de mercado. No entanto, o momento da sociedade brasileira era o de se organizar para produzir e distribuir riqueza, o que tornava a teoria de Gudin (Teixeira, 2010) limitada para superar o subdesenvolvimento nacional.

Já Simonsen (Teixeira, 2010) concebeu a sua teoria em três eixos, como foi referido anteriormente, mas foi a importância do Estado e do planeamento no desenvolvimento económico que mais o aproximou das necessidades da sociedade brasileira daquela época.

Teixeira (2010) regista ainda que a industrialização brasileira, a partir de 1930, deu-se com a forte intervenção do Estado no papel de planeador, orientador, financiador, regulador das atividades económicas, produtor direto e agente da manutenção da ordem social. A ação do Estado continuou a ser decisiva mesmo após o fim da Segunda Guerra Mundial, quando ocorreu um investimento maciço em infraestruturas - através da construção de estradas, geração de energia elétrica - bem como na indústria de base - mineração, petróleo, siderurgia, energia elétrica - e nos serviços de comunicação, atuando em atividades diretamente produtivas, em várias frentes. Essas tarefas, assumidas pelo Estado brasileiro, proporcionaram as condições necessárias para a entrada do país numa fase avançada do processo de

industrialização, com a ocupação, pelas empresas multinacionais, do setor de bens de consumo duráveis.

O ciclo do desenvolvimento industrial no Brasil foi acompanhado por uma forte intervenção estatal, mas a dinâmica e a lógica desse desenvolvimento foram ditadas não pelo Estado, mas pela estratégia de crescimento, pelo padrão de produção e acumulação de capital e pelas decisões de investimento das grandes empresas internacionais, localizadas nos setores dinâmicos da indústria de bens duráveis de consumo, particularmente a automobilística e a eletroeletrônica. O papel do Estado nesse processo foi relevante, principalmente por ter apresentado suficiente plasticidade para aceitar o processo de internacionalização, gerando facilidades de crédito, de produção de *inputs* a baixo custo e não levantando obstáculos legais ao seu desenvolvimento.

Ainda segundo Teixeira (2010), foi o Estado que gerou as condições favoráveis de financiamento - crédito abundante, proteção tarifária, proteção exercida pela desvalorização cambial e redução de salários - e, foram os investimentos públicos que estimularam o investimento privado do capital nacional e multinacional. Além disso, valendo-se amplamente da expansão monetária e dos *deficits* fiscais, o Estado ampliou os gastos públicos e gerou um patamar mínimo de procura.

A partir da perspectiva liberal que defendia, Gudín (Teixeira, 2010) reprovava o rumo da política económica expansionista e o seu êxito em gerar desenvolvimento industrial sob forte intervenção estatal. O PIB nacional cresceu em média 6.5% ao ano, entre 1930 e 1980, período que Bielschowsky, em *El Pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005. Brasil e Chile. Una mirada hacia América Latina*, denominou por “era do desenvolvimento” (*apud* Teixeira, 2010, p. 24).

1.6 Desenvolvimento económico: investimento, crédito e produtividade

Keynes (1996) afirma que o nível real da produção e do emprego depende da decisão de se fazer investimentos a partir das expectativas da procura, mesmo avaliando os custos de capital (juros). Diz, ainda, que é com base nesse raciocínio que as decisões surgem e que esse ponto é o mais importante, não só para as finanças públicas, como, também, para as políticas governamentais.

O montante real da produção e o nível real do emprego dependem não da capacidade de produzir ou do nível de renda pré-existente, mas das decisões correntes de produzir, que dependem por sua vez das

decisões correntes de investir e das expectativas presentes do consumo corrente e do consumo previsto (Keynes, 1996, p. 39).

A razão entre a capacidade de produzir e as decisões correntes de produzir dependerá das decisões de investir e das expectativas do consumo presente e futuro e não da capacidade de produzir e do rendimento preexistente.

E uma pergunta se impõe: se a capacidade e a decisão de produzir dependem da decisão de investir, então o que se deve entender por investimento?

Parte-se da noção de que os investimentos representam acréscimos de *stocks* de bens de capital durável (imóveis, equipamentos, infraestruturas) que aumentam as possibilidades de produção no futuro. Só há investimento quando se produz capital real, ou seja, as empresas só adquirirão bens de capital quando percebem que essa ação lhes permite obter lucro, alcançando receitas maiores do que os custos do investimento. Assim, as decisões de investimento dependem, basicamente, dos níveis de produção esperados, das taxas de juros e dos impostos que influenciam os custos do investimento, bem como das expectativas acerca do estado geral da economia.

Como se pode compreender o investimento?

Primeiro, é necessário ter em mente que o fluxo de investimento é muito pequeno, se comparado com o *stock* de capital existente. Como afirma Marshall (1996), “a soma de riqueza investida num ano é apenas uma parte reduzida do *stock* (capital) já existente”. (p. 288)

Na literatura económica, fluxos de investimentos e *stock* de capital são normalmente exemplificados por meio da imagem da banheira, onde o nível de água corresponde ao *stock* de capital e o fluxo de água que jorra da torneira é o investimento. Esta imagem traduz claramente a atitude das empresas e dos indivíduos quando decidem o montante do *stock* de capital desejado e, então, investem, trabalhando para aumentar esse *stock* até ao nível que se deseja para o futuro.

Em *O Capital*, Marx (1996a, p. 271)⁴ constrói a seguinte razão para o movimento do capital:

D – M – D’

⁴ A data da publicação citada corresponde à da edição da tradução brasileira consultada. A obra original, com o título *Das Kapital, Kritik der politischen Ökonomie* foi publicada em 1867.

em que D' é igual $D+\Delta D$, ou seja, D' é igual à soma de dinheiro originariamente adiantado mais um incremento. Esse incremento, ou o excedente sobre o valor original, é o chamado *mais-valor*⁵(Marx, 1996a, p. 271).

Na mesma obra, no capítulo que trata do processo de acumulação de capital, Marx (1996a) explica essa razão de forma mais detalhada:

A transformação de uma soma de dinheiro em meios de produção e força de trabalho é o primeiro movimento pelo qual passa um *quantum* de valor que deve funcionar como capital. Ela tem lugar no mercado na esfera da circulação. A segunda fase do movimento, o processo de produção, está encerrada tão logo os meios de produção estejam transformados em mercadorias cujo valor supera o valor de seus componentes, portanto, que contenha capital originalmente adiantado mais um mais-valor. Essas mercadorias a seguir têm de ser lançadas de novo à esfera da circulação. Trata-se de vendê-las, realizar seu valor em dinheiro, transformar esse dinheiro novamente em capital, e assim, sempre de novo. Esse ciclo, que percorre sempre as mesmas fases sucessivas, constitui a circulação do capital (p. 197).

Mas de onde vêm a razão, a força, a continuidade, a necessidade e a universalidade do ato de investir? Marshall (1996), no capítulo VII dos *Princípios de Economia*, abordando a questão do crescimento da riqueza refere que,

à medida que a civilização tem progredido, o homem tem sempre desenvolvido novas necessidades e novos e mais dispendiosos meios de satisfazê-las. (...) De todos os lados novas perspectivas se oferecem, todas elas tendendo a transformar o caráter de nossa vida social e industrial, a habilitar-nos a empregar grandes reservas de capitais, a fim de prover novas satisfações e novos meios de economizar esforços pela aplicação antecipada destes, tendo em vista necessidades remotas (1996, pp. 277-278).

Ao afirmar que o homem jamais se encontrará numa situação estacionária, Marshall (1996) acrescenta que as sociedades sempre se encontrarão numa circunstância em que novas necessidades surgirão, cuja satisfação é importante, pois a história das sociedades é dinâmica, devido não só à expansão das suas necessidades, mas, também, devido a um esforço necessário e constante de investir.

Sintetizando, pode dizer-se que, se por um lado o capital é o valor das construções, máquinas e *stocks*, num dado momento no tempo, por outro, também se pode afirmar que o investimento se refere ao fluxo de gastos, ou seja, ao montante de recursos aplicados pelas empresas e indivíduos para aumentar o seu stock de capital num determinado período. Ao

⁵ Em Portugal, valor acrescentado.

adquirirem bens de capital, as empresas esperam que essa ação lhes permita obter resultados que se traduzam em receitas maiores do que os custos do investimento.

Assim, o investimento desempenha um duplo papel na atividade económica, pois, além de afetar o produto de curto prazo, por meio do seu impacto na procura agregada, influencia igualmente o crescimento do produto, através do impacto na formação de capital sobre o produto potencial e a oferta agregada. As forças económicas que determinam o investimento são os rendimentos produzidos pelo investimento, o custo do investimento e o estado das expectativas em relação ao futuro.

Na questão do investimento, importa ter em consideração a observação de Marshall (1996), no prefácio da primeira edição da sua obra *Princípios de Economia*, bem como no capítulo XII, dedicado à direção das empresas na organização industrial. Referindo-se às ações dos banqueiros de Londres e dos homens de negócios, de uma forma em geral, o autor afirma que:

as ações dos homens da city (homens de investimento e de negócios) são baseadas em cálculos deliberados e de grande alcance e executadas com vigor e habilidade . . . , pois são eles que se dedicam ao estudo das tendências dos negócios e assume os principais riscos (pp. 56 e 343).

Este é um aspeto importante, pois, tratando-se de investimento, não se pode esquecer que o cálculo a ser feito deve ser deliberado, de grande alcance e executado com habilidade. “Quando alguém aventura o próprio dinheiro, esse é o único risco que é relevante” (Keynes, 1996, p.155) porque sempre haverá o risco do investidor ante as probabilidades de conseguir a retribuição esperada do capital investido.

Quando Keynes (1996) chama a atenção para o facto de que toda a produção se destina, em última análise, a satisfazer a procura, está a dizer que sempre haverá um compasso de espera entre o momento em que o produtor assume os custos e o momento da compra da produção pelo consumidor final. No entanto,

o empresário (aplicando-se esta designação tanto ao produtor quanto ao investidor) tem de fazer as melhores previsões que lhe são possíveis sobre o que os consumidores estarão dispostos a lhe pagar quando, após um lapso de tempo que pode ser considerável, estiver em condições de os satisfazer (direta ou indiretamente); e não lhe resta outra alternativa senão guiar-se por estas previsões, se sua produção tem de ser realizada, de qualquer forma, por processos que requerem tempo (Keynes, 1996, p 77).

Também Adam Smith (1996)⁶, no primeiro volume de *Riqueza das Nações*, ao tratar da natureza, acumulação e emprego do capital, afirma que “quando uma pessoa possui capital suficiente para se manter durante meses ou anos, naturalmente procurará auferir uma renda da maior parte dele, reservando para o seu consumo imediato somente o suficiente para manter-se até que a renda comece a entrar.” (p. 287).

Na opinião do autor, o capital geral de um país ou de uma sociedade

é o mesmo que a soma do capital de todos os seus habitantes ou membros, e por isso se divide naturalmente nas mesmas partes que o capital de um indivíduo, sendo que uma destinada a não gerar lucro, mas a outra, cuja característica consiste em proporcionar renda ou lucro (Smith, 1996, pp. 287).

Assim, é possível afirmar que todo o capital tem uma parte que proporcionará a manutenção do que foi investido e que deriva de outra parte do capital, a que gera rendimento, devendo ser continuamente mantido por esta. Logo, todas as máquinas e instrumentos de trabalho úteis derivam originalmente de um capital circulante que fornece os materiais de que são feitos, bem como a manutenção dos trabalhadores que os fabricam, garantindo, ainda, um capital da mesma espécie para mantê-los constantemente em bom estado.

Aqui chegados, uma pergunta se impõe: que instrumentos o Estado tem ao seu dispor para regular a taxa de juro de modo a mantê-la abaixo da eficiência marginal do capital, incrementar o consumo por meio da expansão dos gastos públicos e expandir a inversão através de empréstimos públicos capazes de absorver os recursos ociosos?

Sabe-se que o custo do capital vai além dos custos dos juros e dos custos da depreciação, além de ser afetado pelos impostos, pelo que as principais variáveis tributárias que incidem sobre o custo de capital são o imposto de renda da pessoa jurídica e o crédito tributário para o investimento.

1.7 Gestão pública e instrumentos de estímulos e controle do investimento

⁶ A data de publicação citada corresponde à da tradução brasileira consultada. A obra original, com o título *The Wealth of Nations*, foi publicada em 1776.

Comumente, o olhar sobre o investimento leva em consideração os acréscimos de *stock* de capital realizados pelo setor privado, ignorando o investimento público e esquecendo que ele contribui para a eficiência e produtividade económicas. Assim, quando se considera o investimento como um gasto que aumenta a produtividade futura, não se pode deixar de verificar a variável investimento para além do setor privado, incluindo, deste modo, o investimento público, pois é necessário avaliar as despesas com educação, saúde, infraestruturas, bem como o modo como essas despesas têm impacto na produtividade económica.

Parte da produção nacional é comprada pelos governos, no âmbito Federal, Estadual e Municipal, e essas compras fazem parte do Produto Interno Bruto - PIB. Algumas compras do governo são bens de consumo, como alimentos; outras são investimentos, como a construção de estradas. Ao medir a contribuição das compras governamentais para o PIB, somam-se todas essas compras do governo ao fluxo de consumo e investimento privados. Assim, todas as despesas do governo com salários dos funcionários, mais os custos de bens que adquire no setor privado – por exemplo, equipamentos –, são incluídas nas despesas de consumo e investimento bruto do governo, sendo essas despesas e aquisições a contribuição dos Governos Federal, Estadual e Municipal para a formação do PIB.

Quando se discorre sobre investimento, não se deve tomar como referência apenas o investimento privado, pois muitos dos investimentos necessários ao funcionamento eficiente do setor privado são realizados exclusivamente pelos governos. Esses – conhecidos como infraestruturas sociais e consistindo em projetos de grande dimensão que precedem a atividade comercial e industrial – consistem em estradas, projetos de irrigação e de abastecimento de água e medidas de saúde pública; projetos importantes, todos eles envolvendo grandes investimentos que tendem a ser indivisíveis, porque utilizados por todos e, às vezes, com retornos crescentes de escala.

Esses projetos envolvem, geralmente, investimentos externos que as empresas privadas não conseguem captar. Portanto, só os governos podem planejar e trabalhar para assegurar que esses investimentos em infraestruturas sociais sejam, efetivamente, realizados.

Por isso, um dos objetivos da presente investigação é o de verificar a participação do investimento público no desenvolvimento económico, especificamente da variável investimento sobre o rendimento *per capita*.

Quando deve o Estado participar da atividade económica?

Em primeiro lugar, o Estado participa da atividade económica porque, mediante sufrágio universal e livre, está incumbido de e legitimado para satisfazer as necessidades dos cidadãos que nele votaram. É, portanto, função do Estado ir ao encontro dos desejos não satisfeitos dos indivíduos porque só assim faz sentido a sua existência. O Estado não é um indivíduo, mas uma coletividade de indivíduos e, como tal, não tem conteúdo psíquico, não pensa, não sente, não tem desejos. “Desejos só os indivíduos podem tê-los, daí que essas necessidades, apesar de satisfeitas pelo Estado, têm de ser de indivíduos.” (Silvestre, 2010, p. 42-43)

Em segundo lugar, o Estado participa da atividade económica porque o PIB, que é a soma dos valores monetários do consumo, do investimento, das compras governamentais e das exportações líquidas de um país, durante um ano, contempla a participação formal do Estado na economia, por meio da arrecadação de impostos e das despesas governamentais. Traduzido em símbolos, temos que:

$$\text{PIB} = C + I + G + X,$$

em que C é o consumo, I o investimento, G são as compras governamentais e X é a diferença entre exportação e importação (exportações líquidas). O Estado participa da atividade económica, pois ele é um dos seus agentes formais, tal como as famílias, as empresas e os demais países (Samuelson & Nordhaus, 2010). Para compreender o papel do Estado na atividade económica, é necessário analisar as despesas governamentais e a tributação, juntamente com os seus efeitos.

Samuelson & Nordhaus (2010) defendem que essa função do governo na atividade económica pode descrever o equilíbrio macroeconómico quando aquele entra em cena com a sua função de despesa e impostos, visto que as despesas públicas em bens e serviços (G) são uma força importante na determinação da produção e do emprego, semelhante ao investimento. Desta forma, as despesas do Estado têm potencial para aumentar ou diminuir a produção ao longo do ciclo económico, porque a despesa do Estado é muito parecida com o investimento. Por isso, “as despesas públicas em bens e serviços (G) são uma força importante na determinação da produção e do emprego, pois o multiplicador da despesa pública é exatamente o mesmo que o multiplicador do investimento.” (Samuelson & Nordhaus, 2010, p. 394)

A política fiscal tem, então, tal como o investimento, efeitos sobre a produção, posto que a despesa pública, por meio das compras de bens e serviços, potencializa o acréscimo do PIB, na medida em que o Estado, ao comprar um bem ou um serviço, porá em movimento uma cadeia de receitas e despesas - a construção de uma estrada, por exemplo, fará com que os seus construtores disponham dos seus rendimentos em bens de consumo o que, por sua vez, gerará rendimentos adicionais.

Também a desigualdade pode ser atenuada pela ação do Estado. Silvestre (2010) refere que a política fiscal é um mecanismo e um dos instrumentos ao serviço do Estado, porque os mercados podem não proporcionar uma repartição dos ganhos de um modo socialmente equitativo a todos os indivíduos. Assim, o Estado poderá intervir para corrigir as situações de desigualdade, dependendo da conceção de equidade adotada.

A primeira variável instrumental para regular o investimento é o imposto sobre rendimentos da pessoa jurídica, que é essencialmente um imposto proporcional sobre os lucros, em que a empresa paga uma fração de seus lucros sob a forma de impostos. Portanto, quanto maior o custo do imposto sobre rendimentos da pessoa jurídica, maior o custo do capital.

A segunda variável da política fiscal de investimento é o crédito tributário para o investimento, pois permite que as empresas deduzam aos seus impostos, em cada ano, uma parte das suas despesas com investimentos. Então, o crédito tributário para investimento reduz o preço de um bem de capital para a empresa, já que o Tesouro do país lhe devolve uma fração do custo de cada bem de capital adquirido. Deste modo, o crédito tributário para investimento reduz o custo do capital.

Como se viu já, além dos impostos e do crédito, sob controlo do Estado, há a política fiscal e a monetária. A política fiscal também afeta a procura de capital, pois uma política de impostos altos com despesa pública baixa mantém a taxa de juros real baixa e encoraja a procura de capital; já uma política de impostos baixos com despesa pública alta produz grandes *deficits*, elevando a taxa de juros real e desencorajando a procura de capital.

A política monetária afeta a procura de capital ao influir sobre a taxa de juros do mercado. Uma diminuição da taxa de juros nominal induz as empresas a desejar mais capital, expandindo a procura, o que, por sua vez, afetará a despesa com investimento.

No âmbito desta investigação, uma das ideias principais é a de que a aplicação da política fiscal e da política monetária afetará, decisivamente, o *stock* de capital desejado pelos indivíduos, famílias, empresas e governos.

Dornbusch (2009) mostra que a política monetária afetará a procura de capital ao influir sobre a taxa de juros do mercado, por meio da função:

$$K^* = g(rc, Y)$$

em que K^* é o *stock* de capital desejado, Y o nível de produto agregado (PIB) e rc o custo do aluguer do capital; sendo essa função tal, que um aumento do custo de aluguer diminui K^* (capital desejado) e um aumento do PIB eleva K^* (aumenta o capital desejado) (Dornbusch, 2009, p. 338/339).

Esta equação mostra que o *stock* de capital desejado depende do nível de produto esperado para um determinado período futuro. Para alguns investimentos, o instante futuro no qual o produto será obtido corresponde a meses, como a produção de pães, por exemplo; para outros investimentos, no entanto, esse instante futuro levará anos, como a construção de uma hidroelétrica.

Na função, o *stock* de capital desejado aumenta quando o nível de produto aumenta e o custo de aluguer baixa. O custo de aluguer do capital, por sua vez, baixa quando a taxa de juros real e a taxa de depreciação caem e o crédito tributário para o investimento aumenta. Logo, “o gasto com investimento tende a ser maior quando o custo de aluguer do capital é menor” (Dornbusch, 2009, p. 339). Devido à distinção entre taxas de juros reais e nominais, todavia, isso não equivale a dizer que o investimento tende a ser maior quando a taxa de juros nominal é menor, já que a taxa de juros real é a taxa de juros nominal (declarado) menos a taxa de inflação esperada para o período.

Algumas questões merecem, ainda, ser analisadas: por que motivo Keynes (1996) sustenta que o Estado deve preocupar-se tanto com o investimento, não o deixando sob a responsabilidade do setor privado? Por que o aumento de investimento pode estar entre as ferramentas mais importantes para criar a prosperidade a longo prazo? Por que o investimento é um componente importante, se aumenta o capital, elevando a capacidade produtiva da economia no longo prazo? Qual a capacidade do Estado de gerir e coordenar investimento, contribuindo para uma maior eficiência e produtividade económica?

Ao falar sobre as responsabilidades do Estado em a *Riqueza das Nações*, Adam Smith (1996) defende que, além de “proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes” (p.183) e “proteger cada membro da sociedade da injustiça de todos os

outros membros por meio do estabelecimento de uma administração judicial rigorosa” (p.187), é dever do Estado, também,

criar e manter instituições e obras públicas que, embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza, que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos, não se podendo, pois esperar que algum indivíduo ou pequeno número de indivíduos as crie e as mantenha (p. 198).

Na mesma obra, no capítulo, intitulado *As Obras e as Instituições Públicas Destinadas a Facilitar o Comércio da Sociedade*, o autor sustenta que o objetivo dessas instituições “é facilitar o comércio em geral” (1996, p.205), completando que “para agilizar certos setores específicos do mesmo, impõem-se instituições específicas.” (*ibid*)

Mesmo sabendo que Adam Smith (1996) se referia à construção de estradas e canais com o objetivo de aumentar ao máximo o volume e o valor do comércio, não deixa, contudo, de ser necessário apostar num mercado amplo, criando uma comunicação livre, fácil e barata entre as diversas regiões do país. E de pensar em como o Estado pode contribuir não apenas para o escoamento da produção, mas, também, para o fortalecimento da produção, sobretudo em regiões deprimidas.

Lopez & Cardim (2009) mostram que *os lucros agregados* são a variável de maior importância estratégica de investimento e a mais determinante em termos de produção, principalmente em economias deprimidas. “Os lucros são importantes porque é a expectativa de *lucros futuros* que move os investimentos na sua decisão de produzir; segundo, a existência de *lucros presentes* facilita o financiamento das atividades produtivas sem apelar demasiadamente a endividamentos; e, finalmente, *os lucros acumulados no passado* protegem a atividade produtiva contra expectativas não realizadas, permitindo o cumprimento de compromissos sem colocar em risco a produção.” (Lopez & Cardim, 2009, pp. 53-54)

Uma estratégia de crescimento deve, primordialmente, ter por meta o alcance e a sustentação de uma massa de lucros suficientes para induzir as empresas a produzir/investir, ao mesmo tempo que lhes fornece a capacidade de financiamento sem exposição a riscos excessivos. Por outro lado, no curto prazo, a ampliação da massa de lucros passa, necessariamente, por aproveitar a capacidade ociosa existente na economia que, exceto nos períodos de auge cíclico, tende a ser mais significativa do que normalmente se aprecia, exigindo que as políticas macroeconómicas (políticas de administração da procura agregada) sejam calibradas de modo a manter a economia o mais próximo possível do pleno emprego.

Keynes (1996) sugeriu que se trata de manter a economia em situação de *quase-auge*, administrando um nível de procura agregada crescente para que se justifique, aos olhos dos produtores, não apenas a manutenção de graus elevados de utilização da capacidade e da mão-de-obra, mas, também, a ampliação dessa capacidade por meio da realização de investimentos.

1.8 Fomento e planeamento do desenvolvimento e o pensamento cepalino

O correspondente ao pensamento keynesiano na América Latina foi o desenvolvimentismo teorizado pela Comissão Económica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. A CEPAL era uma organização de que faziam parte grandes nomes do pensamento desenvolvimentista latino-americano. Postulava que a industrialização era o principal caminho para superação do subdesenvolvimento dos países da América Latina, “acentua[ndo] a possibilidade de o Estado, mediante medidas protecionistas e de fomento, promover a industrialização por substituição de importações.” (Singer, 2003, p. 39).

A CEPAL foi criada em 1948, dentro de um movimento geral da Organização das Nações Unidas para implantar, em cada continente, núcleos de apoio ao planeamento das economias, após a Segunda Guerra, com sede em Santiago do Chile. Pela CEPAL passaram economistas como Celso Furtado e aí fizeram seus estudos, entre outros, Maria da Conceição Tavares, José Serra, Luiz Gonzaga Belluzzo e João Manuel Cardoso de Mello.

A Comissão desenvolveu-se liderada pelo argentino Raúl Prebisch, com influência decisiva de Celso Furtado (Rodrigues, 2006). Ambos defendiam uma agenda de planeamento económico com base na industrialização como geradora de empregos e na necessidade de intervenção estatal para assegurar o desenvolvimento do setor. Celso Furtado (Rodrigues, 2006) entendia que o subdesenvolvimento não é um atraso, mas fruto de uma série de problemas crónicos que se vão repetindo ao longo da história, como a vulnerabilidade externa, concentração de rendimentos e desequilíbrios regionais. Prebisch e Furtado valorizavam o planeamento e a tentativa de colocar as empresas multinacionais ao serviço de projetos nacionais de desenvolvimento (Rodrigues, 2006).

A conclusão mais clara nos trabalhos da CEPAL era de que se devia delimitar o papel das multinacionais, definindo setores de atuação, estipulando metas para exportações, condicionando remessas de lucros para as nações centrais e impondo requisitos como a transferência de tecnologia para os países latino-americanos (Rodrigues, 2006).

O pensamento cepalino influenciou muitos governantes da América Latina, principalmente, brasileiros. A sua maior influência deu-se na década de 1950 e, no Brasil, foi particularmente notório durante o governo de Juscelino Kubitschek, nomeadamente quanto à conceção do Plano de Metas. Para esse Plano foi realizado um estudo coordenado pela CEPAL e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Económico-BNDE, que se chamou Grupo Misto CEPAL/BNDE (mais tarde, BNDES, sendo S de social), coordenado por Celso Furtado. Nele, foram feitos o mapeamento dos principais aspetos da política económica do Brasil, principalmente o produto e a necessidade de investimento da economia brasileira e o mapeamento do setor externo, diagnosticando a necessidade de setores a serem desenvolvidos. A partir daí, estavam lançadas as bases fundamentais para o Plano de Metas (Rodrigues, 2006).

De acordo com Rodrigues (2006), este fenómeno não aconteceu apenas no Brasil, mas um pouco por toda a América Latina, principalmente nas décadas de 1950 e 1960, em países que, de alguma maneira, tinham relações com as orientações da CEPAL, como a Argentina, o Chile e o México, cujas economias se industrializaram fortemente, nesse período.

O Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planeamento Económico e Social (ILPES) é um organismo permanente e com identidade própria, que forma parte da Comissão Económica para América Latina e o Caribe-CEPAL (Rodrigues, 2006). Foi concebido no início dos anos 60 com a finalidade de apoiar os governos da região no campo do planeamento e da gestão pública, mediante a apresentação dos serviços de capacitação, assessoria e investigação que contribuem, juntamente com os esforços nacionais e subnacionais, para a melhoria da qualidade das políticas públicas e o fortalecimento das capacidades institucionais.

O foco da CEPAL é o desenvolvimento económico da região e esse sempre esteve relacionado com o modo como uma sociedade pode orientar a sua economia de forma a criar uma base de sustentação do tecido social.

A principal contribuição da CEPAL diz respeito ao trabalho; com efeito, o pensamento cepalino defende que o investimento direto e a entrada das empresas multinacionais com o seu investimento nas economias da região devem ser regulados, isto é, o investimento das empresas estrangeiras deve ser aportado para desenvolver setores de alta tecnologia. Assim, por meio de investimentos estrangeiros diretos – IED, cumpre-se a principal meta social do planeamento económico, que é a geração de empregos.

Assim sendo, a CEPAL enfatiza o planeamento, pois, na sua perspetiva, o capital estrangeiro deve estar orientado para que, na sua atuação, consiga ajudar os projetos latino-americanos de desenvolvimento na geração de emprego e distribuição de rendimento, conforme sublinha Rodrigues (2006).

A possibilidade de planeamento, no sentido de elaborar planos de intervenção para compensar um eventual hiato de investimentos privados, foi reforçada, na visão de Keynes (1996) pelo facto de o governo não ser apenas mais um a tentar adivinhar as tendências futuras, mas sim, em grande medida, um construtor do futuro, com poder para mobilizar recursos e influenciar a procura agregada.

De acordo com Amorim, Campos & Garcia, (2008, p. 29), “a esfera de atuação do governo não se sobrepõe à esfera privada; pelo contrário, o governo deve auxiliar a criação de um ambiente estável e seguro para a ação dos agentes privados.”

1.9 Investimento público em ciência, tecnologia, infraestrutura e produção

O desenvolvimento tecnológico tem sido um ingrediente importante para o crescimento dos padrões de vida, ao lado dos recursos humanos, dos recursos naturais e do capital. Uma corrente incessante de invenções e de progresso tecnológico levou a um vasto desenvolvimento das possibilidades de produção, na medida em que corresponde às alterações nos processos de produção ou à introdução de novos bens e/ou serviços. Esse processo de desenvolvimento das tecnologias é contínuo e acontece por meio de pequenos e grandes aperfeiçoamentos.

Na análise de investimento, há que levar em conta o papel da tecnologia, que, entendida como a expansão da capacidade de um país converter recursos naturais e humanos em bem-estar através do aumento da produção, melhora a eficiência do fator trabalho, melhorando, igualmente, a produtividade. Assim, o aumento da taxa de investimento em tecnologia faz com que a atividade económica salte para níveis de produto *per capita* mais elevados.

Entretanto, como incentivar o progresso tecnológico, dada a sua importância na melhoria dos níveis de vida?

O processo de desenvolvimento tecnológico não é algo que surja misteriosamente por obra de cientistas e inventores; emerge das forças dos mercados, das decisões públicas e

instituições alternativas, sendo, ao mesmo tempo, um produto do sistema económico e um bem público, pois pode ser usado por muitas pessoas ao mesmo tempo sem se destruir e sem que a produtividade seja diminuída.

Adam Smith (1996), em *Riqueza das Nações*, ao referir-se à importância do desenvolvimento tecnológico, não aponta, somente, o valor do desenvolvimento da maquinaria; ressalta a importância de se ter um conjunto de profissionais dedicados e do recurso aos vários aperfeiçoamentos introduzidos na maquinaria, o que acaba por dar lugar a uma categoria específica de profissionais. Vários desses aperfeiçoamentos são obra de filósofos ou investigadores, cujo ofício não era fazer as coisas, mas observá-las e que, por essa razão, muitas vezes, são capazes de combinar entre si as forças e poderes dos objetos mais distantes e díspares.

Deste modo, Adam Smith (1996) constata que, para o progresso da sociedade, é necessária a ocupação exclusiva de uma categoria de profissionais para cuidar do desenvolvimento tecnológico. Segundo o autor,

como qualquer ofício, também esse está subdividido em grande número de setores ou área diferentes, cada uma das quais oferece trabalho a uma categoria específica de filósofos e essa subdivisão do trabalho filosófico, da mesma forma como em qualquer outra ocupação melhora e aperfeiçoa a destreza e proporciona a economia de tempo. Cada indivíduo torna-se mais hábil em seu setor específico, pois o volume de trabalho produzido é maior, aumentando consideravelmente o cabedal científico (1996, p. 70).

Schumpeter (1997), que deu particular relevância ao tema da inovação, chama a atenção para o facto de que “produzir significa combinar materiais e forças que estão ao nosso alcance. Produzir outras coisas, ou as mesmas coisas com método diferente, significa combinar diferentemente esses materiais e forças.” (p. 76)

Essas novas combinações podem, com o tempo, a partir de outras já existentes, mediante ajustamentos contínuos, ao longo de pequenas etapas, levar a que ocorram mudanças e, possivelmente, crescimento; contudo, não se está perante um fenómeno novo nem acontece desenvolvimento no sentido que ele compreende.

O desenvolvimento, tal como Schumpeter (1997) o entende, ocorre na medida em que novas combinações aparecem descontínuamente e não como ajustamentos contínuos. Por isso, na opinião do autor, forma, quando nos referimos a novas combinações de meios produtivos, estas aparecem de forma descontínua.

Para este economista, a matriz de desenvolvimento engloba cinco aspetos: a introdução de um novo bem com que os consumidores ainda não estão familiarizados; a

introdução de um novo método de produção que ainda não tenha sido testado pela experiência; a abertura de um novo mercado, em que a nova atividade do país em questão não tenha ainda entrado; a conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados e, por fim, o estabelecimento de uma nova organização empresarial, como a criação de uma posição de monopólio ou a fragmentação de uma posição de monopólio existente (Schumpeter, 1997).

Para esse processo de inovação ocorrer, não é necessário que ele seja realizado pelos mesmos atores que controlam o processo produtivo ou comercial; pelo contrário, essas novas combinações são desenvolvidas por outros atores. Por isso, conceptualmente, o desenvolvimento, para Schumpeter (1997, p. 76), “consiste primariamente em empregar recursos diferentes de uma maneira diferente, em fazer coisas novas com eles, independentemente de que aqueles recursos cresçam ou não”.

Por fim, Schumpeter (1997) afirma que os recursos para o desenvolvimento dessas novas combinações, desse novo padrão de desenvolvimento, pertencem aos investidores típicos de uma economia concorrencial e capitalista, pois esse modelo

é característico do tipo capitalista de sociedade, suficientemente importante para servir de sua *differenti specifica*, para forçar o sistema económico a seguir por novos canais, para colocar seus meios ao serviço de novos fins, em contraste com o método de uma economia que não seja de trocas, do tipo que consiste simplesmente em exercer o poder de comando do órgão dirigente (p. 79).

Se apenas as forças de mercado são capazes de gerar novos processos tecnológicos, (Schumpeter, 1997), mais do que isso, se se trata de algo exclusivo desse sistema, será que as medidas públicas têm um papel importante a desempenhar nesse contexto?

Parte-se do pressuposto de que os governos devem apoiar a ciência por meio de concessões e de estímulos à pesquisa, pois, sem o apoio do governo e de entidades de fomento não lucrativas, a investigação em matemática, ou nas ciências naturais e sociais, por exemplo, desapareceria.

Além disso, os governos devem ter o cuidado de assegurar que os inventores tenham incentivos adequados para se dedicar à pesquisa e ao desenvolvimento. Assim, os governos estão procurando, cada vez mais, dar atenção aos direitos de propriedade intelectual, como as patentes e os direitos autorais, de modo a proporcionar o prémio adequado às atividades criativas.

Neste contexto, é incontornável a referência à posição de Keynes.

Encontrando-se o Estado em situação de poder calcular a eficiência marginal dos bens de capital, a longo prazo e, com base nos interesses gerais da comunidade, espero vê-lo (Estado) assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos, ainda mais considerando que, provavelmente, as flutuações na estimativa do mercado da eficiência marginal dos diversos tipos de capital serão demasiado grandes para que se possa compensá-los por meio de mudanças viáveis na taxa de juros (1996, p. 171).

Por isso, ao insistir no papel do Estado na atividade económica, Keynes (1996) assegura que “os controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego exigirão uma considerável extensão das funções tradicionais do Estado.” (p. 346) Compreendendo que o desenvolvimento tecnológico é uma variável importante, a participação do Estado no seu desenvolvimento é um fator relevante, não estando, apenas, a cargo da atividade económica privada.

Por fim, num contexto em que a teoria moderna do crescimento altera a forma de pensar sobre os processos de crescimento e sobre o papel das políticas públicas no desenvolvimento tecnológico, ao mostrar que as diferenças tecnológicas são a principal razão para as disparidades nos níveis de vida entre os países, e que a tecnologia é um fator produzido, é fundamental que a política de crescimento económico conduzida pelo Estado se centre essencialmente na forma como os países podem melhorar o seu desempenho tecnológico.

Romer (apud Samuelson & Nordhaus, 2010), é de opinião que se estará em condições de acompanhar os debates em curso sobre as “políticas de incentivos fiscais para a pesquisa privada, de isenções em defesa da concorrência para empreendimentos conjuntos de pesquisa, de atividades das empresas multinacionais, dos efeitos da terceirização pelos governos, da interação entre política comercial e inovação, do âmbito da proteção dos direitos de propriedade intelectual, das ligações entre empresas privadas e universidade, dos mecanismos de seleção da área de pesquisa que recebem o apoio de uma política explícita do Estado” (p. 451).

O desenvolvimento tecnológico, que aumenta a produção, é um ingrediente fundamental no crescimento económico, ao lado dos recursos humanos, dos recursos naturais e do capital, que é, ao mesmo tempo, um produto do sistema económico e um bem público; por outro lado, afirma-se que os governos têm procurado, cada vez mais, proporcionar incentivos à investigação e garantir os direitos de propriedade intelectual para quem desenvolve novas tecnologias.

Já o investimento em infraestruturas e produção deve ser pensado a partir do pressuposto de que se trata de duas componentes distintas que, tal como a tecnologia, devem merecer atenção do Estado, pois, afinal, são bens de capital importantes para garantir o pleno emprego.

Como já foi dito, é função do Estado além de “proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes” (Adam Smith, 1996, p. 198) e “proteger cada membro da sociedade da injustiça de todos os outros membros através do estabelecimento de uma administração judicial rigorosa.” (*ibid*). Compete ao Estado criar e manter instituições e obras públicas que, “embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos, não se podendo, pois, esperar que algum indivíduo ou pequeno número de indivíduos as crie e as mantenha.” (*ibid*).

Assim, a participação da Gestão Pública, seja no investimento em tecnologia, infraestrutura ou bens de capital, é importante, pois todos esses fatores facilitarão o *Comércio da Sociedade*, entendendo-se comércio por todo o conjunto da atividade económica que assegura e acrescenta o desempenho económico de uma nação. Adam Smith (1996) defende, ainda, que, para se conseguir o pleno emprego, é preciso agilizar certos setores específicos do comércio em geral, por meio de instituições específicas.

Adam Smith (1996) refere-se à construção de estradas e canais com o objetivo de aumentar, ao máximo, o volume e o valor dessa produção de modo a proporcionar a formação de um mercado amplo, criando uma comunicação livre, fácil e barata entre as diversas regiões do país. Mas é legítimo perguntarmo-nos como pode o Estado contribuir não somente para o escoamento da produção, mas, também, para o seu aumento, por meio do desenvolvimento tecnológico, particularmente em regiões deprimidas, como é o território norte mineiro, objeto de estudo nesta dissertação.

O próximo ponto analisa a forma como a economia mineira, sob a Gestão do Estado, se estruturou e se preparou para potencializar a atividade económica, através de um eficiente conglomerado de instituições, unidas em torno do objetivo de atrair investimentos e potencializar o desenvolvimento do estado mineiro.

CAPÍTULO II
Gestão pública e atração de investimentos em Minas Gerais

2.1 Desenvolvimento Económico em Minas Gerais e a Gestão na Atração de Investimentos

De que forma o Estado de Minas Gerais pensa a sua Gestão Pública para atrair investimentos?

Na opinião de Rodrigues (1998), partindo do pressuposto de que o Estado tem capacidade para organizar instituições governamentais e privadas de modo a constituir um ambiente favorável ao crescimento económico e assegurar a estabilidade institucional, são fatores importantes para atrair investimentos a infraestrutura económica e social e os incentivos fiscais. Com efeito, segundo Figueiredo e Resende (2013), há evidências empíricas que apontam para as características das instituições como um dos fatores que explicam as diferenças de produto entre os países. O que é necessário, de acordo com Keynes é:

não apertar fortemente os coletes, mas adotar um humor de expansão, de atividades, fazer coisas, comprar coisas, produzir (...), pois o paciente não precisa de repouso, mas de exercício. Não se pode empregar homens pela paralisação, pela recusa de encomendas, pela inatividade. Ao contrário, atividade é o único meio possível de repor, em movimento, as rodas do progresso económico e da produção da riqueza (1985, p. 37).

Para Diniz (1981), a presença do Estado em Minas Gerais foi precoce e determinante para a dinâmica económica mineira. A ação do Governo de Minas, no que diz respeito ao suporte e alavancagem da modernização, foi decisiva, em vários momentos distintos: a partir de 1947, com a montagem de um sistema de energia de propriedade governamental; na década de 40, com a construção de Contagem, a primeira experiência brasileira de construção de uma cidade industrial. Igualmente importantes, no mesmo período, foram o debate sobre planeamento, travado a nível nacional, e a elaboração de um plano de governo, assente na convicção de que a industrialização era a única porta de saída para superar o atraso económico em que se encontrava o Estado, devendo ser incentivada por meio de uma Gestão Pública orientada e eficiente.

Esta ação precoce do Estado atraiu rapidamente investimentos, fornecendo incentivos resultantes de uma preparação institucional, superior a qualquer outra região do País, como também a disposição política governamental para assim proceder, influenciando o aumento da participação do Estado no PIB Nacional (Tabela 1).

Tabela 1

Participação relativa de Estados selecionados no PIB do Brasil em 1970, 1985 e 1999- (%)

Estados / Anos	1970	1985	1999
Minas Gerais	8,3	9,6	9,6
São Paulo	39,4	36,1	34,9
Rio de Janeiro	16,1	12,7	11,7
Paraná	5,5	5,9	6,3
Rio Grande do Sul	8,7	7,9	7,7
Brasil	100,0	100,0	100,0

1970: Adaptado de IBGE. *Estatísticas Históricas do Brasil*.

1985 e 1999: Adaptado de IBGE. Contas regionais do Brasil, 1985 – 1999. Elaboração da FJP (citado em Minas Gerais do século XXI. Uma Visão do Novo Desenvolvimento. [Volume Especial]. Belo Horizonte: Rona Editora, p. 28).

Como se vê, na Tabela 1, Minas Gerais salta de 8,3% de participação no PIB nacional, em 1970, para 9,6%, em 1999; enquanto o Estado de São Paulo, o mais industrializado do País, cai de 39,4% para 34,9%, no mesmo período, tendo ocorrido o mesmo nos demais estados, exceto no Estado do Paraná, que, no mesmo período, registou um crescimento de 5,5% para 6,3%.

Perante isto, é importante precisar qual o papel e quais as ferramentas que a Gestão Pública, enquanto área de conhecimento, pode oferecer, a fim de que o Estado se organize para atrair e potencializar investimentos no seu território.

Este estudo parte da noção de Gestão Pública como um estudo interdisciplinar que reflete a tensão entre racionalidade instrumental e racionalidade política, pois as orientações políticas primam por balancear as preocupações políticas, económicas, sociais, éticas e de justiça, numa perspetiva integrada, para realizar o interesse público em ambientes complexos e altamente diversificados.

A noção de Gestão Pública é muito diferente da de Administração Pública, uma área de conhecimento que procura centrar-se nos problemas de gestão das organizações públicas e nas relações complexas que resultam do contexto em que essas organizações interagem (Silvestre, 2010).

Sintetizando, enquanto a Gestão Pública lida com a tensão existente entre a racionalidade instrumental e a racionalidade política, a Administração Pública trata de compatibilizar as organizações públicas com o enquadramento legal, isto é, com a legislação vigente. Enquanto a primeira lida com a racionalidade instrumental e política, a segunda é permeada pela racionalidade social e jurídica.

É neste contexto conceptual que a Gestão Pública é entendida, como um conhecimento que lida com questões públicas, entendendo-as, principalmente, a partir dos princípios pelos quais se rege: moralidade, legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. A Gestão Pública tem sempre em vista a realização do bem-estar material da comunidade (Silvestre, 2010).

Por isso, neste capítulo, pretende-se analisar os processos económicos que o Estado de Minas Gerais construiu, a partir de 1940, no esforço de se organizar para coordenar o seu processo de desenvolvimento, verificando que aspetos foram identificados como obstáculos a serem enfrentados e superados.

Antes de mais, é importante lembrar que, em 1940, a economia mineira apresentava uma enorme desvantagem em relação à economia nacional, como foi destacado, em 1947, no *Primeiro Plano de Recuperação da Economia e Fomento da Produção*. (BDMG, 2002b, p. 16) Esse Plano enfatizava a forte dependência da economia mineira de base mineradora e o seu limitado avanço na industrialização, marcando a sua especialização na produção de matérias-primas e produtos industrialmente pouco elaborados. Mais importante, o Plano dava conta da dependência da indústria mineira em relação à indústria dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, juntamente com a sua pequena ligação com os demais estados. As transações comerciais, nos estados do Brasil, ocorriam, essencialmente, de forma intrarregional, pois, na década de 40, o Brasil, utilizando a imagística de Galvão (1993), assemelhava-se a um imenso arquipélago de ilhas económicas relativamente isoladas.

Por isso, a matriz comercial entre os estados, em 1947 registava nitidamente a importância do comércio entre Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, que chegou a representar 88% do comércio interestadual total realizado naquele ano, no Brasil. As exportações de Minas Gerais para os demais estados da região Sudeste representaram, em 1947, 95% das exportações, enquanto para as demais regiões do país apenas 5%, segundo Galvão (1993).

O Plano de 1947 apontou, ainda, várias fragilidades da infraestrutura como o mais sério entrave à alavancagem da industrialização mineira, advertindo que a pauta produtiva, essencialmente baseada em setores como agropecuária, produtos alimentares, têxteis e a produção de matérias-primas e *inputs* pouco elaborados, inibia uma maior participação da economia mineira no PIB Nacional (BDMG, 2002b).

Na busca de saídas para as fragilidades da economia mineira, o *Plano* de 1947 “indicava a criação de uma ‘Taxa de Recuperação Económica’ para financiar

empreendimentos e a implementação de programas sob a responsabilidade do Estado para construir uma infraestrutura, o desenvolvimento de programas destinados a complementar e sustentar novos investimentos no setor industrial.” (BDMG, 2002b, p. 16).

Nesse sentido, foi de fundamental importância para a industrialização de Minas o uso do poder de acumulação do Estado, pois um dos resultados do Plano de 1947 foi a elaboração do *Plano de Eletrificação*, em 1951, voltado para a solução do problema energético, que deu origem à Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig (BDMG, 2002b).

A partir do *Plano de 1947*, que instrumentos de gestão e que instituições o Estado de Minas construiu para potencializar o seu desenvolvimento?

A primeira, como já foi referido, foi a Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig, instituição criada para dar suporte ao desenvolvimento mineiro e fruto de uma mensagem enviada ao legislativo mineiro em 1951. A assembleia legislativa mineira produziu a Lei nº 828 de 14.12.1951, referendada pelo decreto (*apud* Diniz, 1981), que criou a Cemig, com a responsabilidade de gerir o plano de eletrificação do Estado de Minas Gerais, “combinando uma equipe técnica altamente qualificada e com liberdade de atuação, sem muita interferência política” (Diniz, 1981, p. 73).

Para cumprir o seu programa de trabalho, a Cemig detinha 4/14 da Taxa de Serviços de Recuperação Económica, vinculados pelo Decreto nº 760 de 26.10.1951 (*apud* Diniz, 1981) para a constituição do fundo de eletrificação. Esses recursos foram fundamentais para assegurar o programa de trabalho da instituição na sua primeira fase, além dos aportes de recursos estaduais, correspondendo a mais de 50% dos investimentos realizados pela empresa, naquele período. Além dos aportes do Estado de Minas, a Cemig dispôs, ainda, de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Económico – BNDE. Assim, a Cemig nasceu em conformidade com a ideia de uma empresa pública como suporte da expansão capitalista, tendo em consideração a incapacidade dos capitalistas nacionais privados e a procura de autonomia nacional face ao capital estrangeiro. (Diniz, 1981)

O pensamento que deu sustentação à criação da Cemig foi o de superar o estrangulamento da oferta de energia de modo a que o Estado de Minas se pudesse industrializar. Mas, como os investimentos que a instituição fez acabaram gerando muita energia (principalmente a partir da construção das hidroelétricas de Furnas (investimento Federal) e Três Marias (investimento da própria Cemig), a industrialização, no Estado de Minas, passou a ser uma necessidade para viabilizar a existência da Cemig como empresa.

Por isso, o Governador de Minas, José de Magalhães Pinto, em mensagem enviada ao legislativo em 1962, manifestava que seria “necessário apressar a industrialização do Estado para garantir o consumo da energia a ser gerada por Três-Marias e Furnas” (*apud* Diniz, 1981, p. 94). É com base nessa realidade que a “Cemig passou a ser a instituição de maior peso no governo mineiro” (Diniz, 1981, p. 74).

Hoje, a empresa é um dos mais sólidos e importantes grupos do segmento de energia elétrica do Brasil, sendo constituída por 116 sociedades, 16 consórcios e um fundo de participação. Companhia de capital aberto, controlada pelo Governo do Estado de Minas Gerais, a Cemig possui mais de 115 mil acionistas, em 44 países. As suas ações são negociadas nas Bolsas de Valores de São Paulo, Nova Iorque e Madrid. Em 2012, a Cemig foi, pela oitava vez consecutiva, selecionada para compor o Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) da Bovespa e, pela 13ª vez, incluída no Índice Dow Jones de Sustentabilidade, que seleciona empresas de todo o mundo. Foi classificada ainda como *Prime* pela Oekom Research, agência alemã de *rating* de sustentabilidade e é uma das três empresas brasileiras a fazer parte do The Global Dow Index (Diniz, 1981).

Nos anos 50, o setor industrial mineiro cresceu a taxas elevadas (147%), comparativamente com os demais setores (primário 46%; terciário 74%), tendo aumentado a sua participação na formação do PIB do Estado. Esse crescimento foi liderado pelas indústrias de extração mineral (13,7% a.a.), de minerais não-metálicos (16,2% a.a.) e metalúrgica (11,8% a.a.). Ocorria, então, a maturação de investimentos público e privado em grandes projetos nas áreas de siderurgia (Acesita, Usiminas e Mannesmann), mineração (Companhia Vale do Rio Doce) e cimentos (Companhia Portland Itaú), realizados no decorrer das décadas de 40 e 50, de acordo com o BDMG (2002).

Como resultado, a participação relativa agregada desses três segmentos no valor da produção da indústria de transformação, entre 1949 e 1962, “pulou de 19,8% para 36,3%, em contraste com os ramos tradicionais da indústria de transformações (os produtos alimentares e têxteis que em 1949, representavam quase dois terços do valor de produção manufatureira, viram sua participação relativa reduzir acentuadamente ao longo dos anos 50” (BDMG, 2002b, p. 17).

Apesar disso, faltava ao Estado de Minas uma estrutura institucional que sustentasse e articulasse os mecanismos necessários para a promoção de sua industrialização, um centro que permitisse captar os benefícios de suas atividades económicas e interligasse o seu espaço

económico, além de empresários empreendedores. Por outro lado, havia uma deficiência no fornecimento de *inputs* básicos e em infraestruturas viárias, a indústria estava concentrada em São Paulo e no Rio de Janeiro e, no mercado mineiro, registava-se uma forte presença de produtos industrializados vindos desses dois estados, o que exigia novas ações por parte do Estado Mineiro a fim de destacar Minas Gerais no cenário económico nacional.

No final da década de 60, a economia mineira mantinha, ainda, um baixo desempenho em relação à economia nacional, pois, se, por um lado, era claro o desfasamento temporal entre os ciclos da economia mineira e da nacional (sendo evidente que a economia mineira tinha a sua matriz económica vinculada à expansão da indústria de produtos intermediários), por outro, a perda de participação relativa de Minas Gerais no PIB brasileiro decorria, sobretudo, da estagnação do setor agropecuário - nas décadas de 60 e 70, o PIB agropecuário mineiro cresceu a taxas anuais médias de 1,6%, conforme informação do BDMG (2002b)

Só no final da década de 60, quando se observou a consolidação da estrutura institucional de apoio e promoção do desenvolvimento industrial no Estado, a economia mineira reagiu, liderada pelos segmentos da mineração e da indústria de transformação, superando a economia nacional como um todo.

Em 1968, foi apresentado o *Diagnóstico da Economia Mineira*, elaborado pelo BDMG (BDMG, 2002b) do qual constava uma lista de argumentos que justificavam as razões pelas quais o Estado estava a ser prejudicado; a lista incluía desde a fase da exploração do ouro, ao avanço tardio do desenvolvimento económico de Minas no contexto nacional, motivado, entre outros, pela especialização na produção de bens intermediários e pela dependência de Minas relativamente aos principais centros industrializados do país, uma avaliação que confirmava a do *Plano* de 1947. Ao ressaltar a necessidade de um plano modernizador e conducente à industrialização de Minas Gerais, o *Diagnóstico da Economia Mineira* (BDMG, 2002b) serviu de base à criação do INDI, do CDI e da Fundação João Pinheiro, contribuindo, igualmente, para a elaboração do I Plano Mineiro de Desenvolvimento Económico e Social - I PMDES.

A partir da década 70, o estado de Minas Gerais passou por profundas mudanças na sua economia, quando um grande volume de investimentos alterou a posição do Estado no contexto da economia nacional, iniciando um processo de diversificação e adensamento da

estrutura industrial, que consolidou novos setores industriais e ampliou a economia mineira, inserindo-a, quer a nível nacional, quer internacionalmente, como se pode ver na Tabela 2.

Tabela 2

Participação relativa das unidades da federação no PIB nacional a preços de mercado nas décadas de 70 e 80 (%)

Unidades da Federação	1970	1980
Minas Gerais	8,34	9,44
São Paulo	39,36	37,66
Rio de Janeiro	16,07	13,55
Paraná	5,53	5,94
Rio Grande do Sul	8,73	8,07
Brasil	100,00	100,00

Adaptado de IBGE. Estatísticas históricas do Brasil (*apud* BDMG, 2002b). *Minas Gerais do Século XXI. O ponto de partida*. Volume I., Belo Horizonte: Rona Editora, p. 20.

Verifica-se que o estado de Minas Gerais sobe de 8,34%, em 1970, para 9,44%, em 1980, no que diz respeito à sua participação no PIB nacional, enquanto São Paulo e os demais Estados listados na Tabela 2, com exceção do Estado do Paraná, perdem participação.

A economia mineira alcançou esse desempenho favorável devido aos seguintes fatores: existência de recursos naturais abundantes; disponibilidade de infraestrutura económica; existência de indústria básica, como metalurgia e cimentos; indústria extractivista mineral, gerando externalidades e mercado para a indústria de bens de capital; uma privilegiada posição geográfica do Estado; existência de uma política de incentivos fiscais; existência de uma estrutura institucional de apoio à industrialização; uma ativa liderança política (Diniz, 1981).

Outros aspetos contribuíram para o fortalecimento da economia mineira, no cenário nacional, nesse período. Um foi o processo de descentralização industrial de São Paulo, pois a proximidade geográfica do Sul de Minas e do Triângulo Mineiro com São Paulo e a existência de uma rede urbana já estruturada proporcionaram que essas duas regiões se posicionassem como alternativas para o referido processo de descentralização. O outro teve a ver com a posição de destaque do Estado de Minas Gerais no *II Plano Nacional de Desenvolvimento* – II PND, do Governo Federal, em função das vantagens comparativas que aqueles setores, considerados prioritários para a reestruturação industrial, detinham. De

acordo com Diniz (1981), o Estado de Minas Gerais recebeu, em média, 25% do montante de investimentos aprovados pelo Ministério da Indústria e Comércio, no período de 1971 a 1979.

A Gestão do Estado de Minas Gerais e das suas agências de fomento, segundo o BDMG (2002b), foi de crucial importância no desenvolvimento experimentado nesse período, pois a industrialização passou a ocupar lugar central na política econômica, alavancada por:

incentivos fiscais e creditícios, pela criação e consolidação de sua infraestrutura física, pela geração de grandes oportunidades de investimentos, conjugados como um amplo e articulado aparato institucional de suporte à promoção industrial (BDMG, CEMIG, CDI, FJP) e as fortes pressões políticas junto ao Governo Federal, em Brasília, para a implantação dos empreendimentos que se beneficiariam de vantagens comparativas do Estado constituíram as bases sobre as quais se assentou a política econômica estadual dos anos 70 (BDMG, 2002b, V. 1, p. 22).

Outra instituição que muito tem contribuído para o desenvolvimento mineiro é o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, criado em 1962, fruto de uma campanha iniciada em 1955, motivada pela consciência do atraso em que o Estado de Minas se encontrava, e de que a industrialização poderia ser a porta de entrada à sua modernização. Assim, a 5 de janeiro de 1962, por meio da lei nº 2.607, regulada pelo decreto 6.555/62 de treze de abril, o Governador Magalhães Pinto criou o BDMG com o objetivo de apoiar a industrialização mineira (Diniz, 1981).

Desde muito cedo, o BDMG empenhou-se em promover a modernização da indústria mineira. O resultado desse esforço foi o Banco chamar a si as funções de órgão de estudo do Governo, tornando-se um espaço que reunia a inteligência técnica mineira, com um facto novo: pela primeira vez, os economistas assumem um papel de liderança e destaque no governo mineiro, por meio de uma equipe técnica de alto nível, oriunda da Faculdade de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais, já que a sua implantação fora entregue ao Professor da referida Faculdade, Dr. Paulo Camillo de Oliveira Penna, que se tornou presidente do BDMG (Diniz, 1981).

Tendo iniciado as suas atividades em 1963, enfrentando dificuldades de capital e resistências no meio empresarial - esse segmento já tinha uma tradição de relacionamento com os bancos comerciais (não dando atenção ao novo Banco Estatal de Fomento) - a equipe do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais viu-se obrigada a captar recursos externos, tendo que produzir estudos que subsidiassem essa procura.

Diniz (1981) refere que esses estudos acabaram tendo uma importância decisiva na história dessa instituição.

O BDMG enviou à Agency International Development (AID) um pedido de financiamento, acompanhado de um estudo da Economia Mineira (...). Trata-se do primeiro estudo que o BDMG elaborou sobre a economia mineira, sendo o embrião para futuras iniciativas e daí a sua importância histórica. (p. 152).

Determinado a contribuir para vencer o subdesenvolvimento mineiro, o BDMG buscou novos caminhos, desde a sua implantação efetiva, procurando arregimentar o que de melhor havia disponível em recursos técnicos para criar o seu Departamento de Estudos e Planeamento, produzir estudos para o próprio Banco, além de estudos e alternativas para a economia do Estado.

Para esse fim, foi proposto o primeiro Congresso de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de debater os problemas teóricos e práticos do desenvolvimento. Por meio de estudos teóricos, metodológicos e históricos da economia mineira e da sua inserção nacional, foram encontradas as primeiras indicações para acionar a estrutura do Estado a fim de superar os problemas do subdesenvolvimento mineiro (Diniz, 1981).

Por ocasião desse seminário regional, foi traçado um diagnóstico da economia mineira, ressaltando fortes traços de subdesenvolvimento como o baixo grau de urbanização, com predominância da atividade agropecuária, registrando diferenças de produtividade, os baixos níveis de saúde e escolaridade, causados pelo tipo de povoamento que ocorrera no estado, uma atividade pecuária extensiva e uma atividade extractivista predatória.

Minas Gerais fora explorada inicialmente através da extração do ouro e das pedras preciosas, depois pelo fornecimento de minério de ferro e de produtos primários aos polos industriais brasileiros e, por último, através de insumos industrializados (aço e cimento) e energia elétrica, para acelerar a industrialização do Estado de São Paulo. (Diniz, 1981, p. 157)

Como foi referido, o *Diagnóstico da Economia Mineira*, elaborado pelo BDMG, em 1968, transformou-se no marco fundamental do desenvolvimento alcançado no final do século passado, pois foi a partir dele que se estabeleceu o aparato institucional de fomento que vigora até hoje, sem alterações de maior, e que articula a ação e a participação da Gestão Pública do Estado de Minas Gerais na atração de investimentos para o desenvolvimento da economia mineira.

O BDMG teve uma participação marcante no desenvolvimento econômico do Estado, principalmente até ao início da década de 80, período em que a abundância de recursos federais e externos assegurou o seu poder de alavancagem, possibilitando à economia mineira crescer a taxas superiores à da média nacional, como resultado da combinação de um cenário amplamente favorável e da eficiência do aparato do fomento estadual então constituído. Os financiamentos do BDMG chegaram a representar 5% da formação bruta de capital físico do estado, nesse período (Diniz, 1981)

Com as mudanças na conjuntura econômica e a diminuição do crédito, na década de 80, o Banco teve de renegociar o pagamento de dívidas para evitar as inevitáveis perdas patrimoniais.

Hoje, o BDMG atua como agente financeiro do Estado no apoio a projetos do setor público municipal e de empresas privadas de todas as dimensões e dos mais diversos segmentos de negócios. Além de atuar junto dos seus clientes, o Banco exerce o seu papel com a participação em fundos de investimento, em inovação e sustentabilidade, participação acionária em empreendimentos e na estruturação de projetos de concessão e parcerias público-privadas (PPP) na área das infraestruturas.

Uma outra instituição que contribuiu para o desenvolvimento de Minas foi o Instituto de Desenvolvimento Industrial – INDI, criado com o objetivo de apoiar e promover a indústria mineira. O INDI de Minas Gerais nasceu em 30 de maio de 1968, com a assinatura do contrato de constituição do Instituto entre o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e as Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig). Em dezembro daquele ano, o INDI, a Cemig e o BDMG começaram a elaborar o “Plano de Ação para o Aceleração do Desenvolvimento de Minas Gerais” (Diniz, 1981).

O INDI foi o principal instituto mineiro com a missão de desenvolver o setor industrial do Estado. O objetivo da Instituição era o de despertar o interesse dos potenciais investidores nacionais e estrangeiros para as potencialidades ou vantagens comparativas que o Estado teria em relação às outras regiões do Brasil. Era uma instituição que se preocupava com a elaboração de estudos em busca de oportunidades para a industrialização do Estado.

O Instituto aproveitou o conhecimento acumulado pelo BDMG sobre a situação econômica de Minas, inclusive as primeiras experiências de estudos de oportunidade industrial, lançando mão da experiência da Cemig no trato com consultorias internacionais. Também recorreu à firma americana Arthur D. Little Inc. (ADL), empresa com experiência em projetos de desenvolvimento industrial em algumas regiões do mundo, para obter

assessoria na montagem do próprio INDI e dos primeiros trabalhos. Além da experiência da Arthur D. Little, esse relacionamento representou a ponte para os investidores internacionais, num momento de grande liquidez internacional e de condições políticas e económicas favoráveis à entrada de investimento estrangeiro no Brasil (Diniz, 1981).

O plano de trabalho inicial do INDI estava assente nas seguintes etapas: análise da situação económica do Estado de Minas, tomando como referência os seus recursos naturais; identificação dos principais problemas e possíveis soluções, com a identificação dos setores prioritários; estudo detalhado dos setores identificados na primeira etapa; estudo pormenorizado das oportunidades industriais selecionadas; identificação dos potenciais investidores; e promoção, por meio do contacto com investidores.

O INDI tinha o poder de reembolsar as empresas pelo seu investimento com recurso a uma parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM. Esse incentivo constituía, na opinião de Diniz (1981, p 162/163), “um forte instrumento para atração de investimentos privados ao Estado de Minas, já que a Lei 12.159/69 de 10 de novembro (que criara o gabinete de incentivos fiscais), possibilitava que 40% do valor do ICM destinado ao Estado se destinasse às seguintes finalidades: compensação dos investimentos realizados pelas empresas (25,6%), realização de capital do BDMG (4%) e apoio à Fundação João Pinheiro para constituição de um fundo de financiamento para pesquisas (2,4%)”.

Durante a década de 1970, a contribuição do INDI foi imprescindível para a modernização e diversificação da economia mineira. Surgiram empresas das indústrias eletroeletrónica, automotiva, química e fertilizantes. Também se registou uma considerável expansão do parque siderúrgico, um dos setores tradicionais da economia estadual. A agricultura sofreu o impacto da agroindústria que modificou, significativamente, a indústria alimentar do Estado, principalmente no Sul de Minas Gerais.

Nos anos 80, com os desdobramentos do segundo choque do petróleo, o INDI procurou novas alternativas de modo a que Minas Gerais enfrentasse os problemas que então atingiam toda a economia mundial, participando de estudos que viabilizaram a substituição de importações da indústria mineira e a busca por novas alternativas de combustíveis para impulsionar o desenvolvimento. Apesar das dificuldades, o INDI ampliou as suas relações internacionais nesse período, participando do Programa de Cooperação Industrial Minas-Alemanha (PCI), cujo objetivo era a maior internacionalização das empresas mineiras por meio da promoção das exportações, da transferência de tecnologias e de associações entre empresas mineiras brasileiras e alemãs (INDI, 2013)

Na década seguinte, quando o país começou a superar os desafios da estabilização monetária, o INDI apoiou outras instituições do Estado que começavam a atrair mais empreendimentos de grande porte da indústria automobilística. As exportações foram favorecidas pela maior abertura da economia brasileira, aumentando o número de empresas estrangeiras que investiam no Brasil e, por consequência, em Minas Gerais.

Nos anos 2000, o INDI teve o seu nome modificado de Instituto de Desenvolvimento Industrial para Instituto de Desenvolvimento Integrado, passando a trabalhar com empreendimentos que transcendem a atividade estritamente industrial. Em 2013, o INDI completou 45 anos de existência, o que o consolida como uma das agências de promoção de investimento mais tradicionais do país na melhoria econômica e social do Estado de Minas Gerais (INDI, 2013).

A Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais – CDI-MG, hoje Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais – CODEMIG, foi outra instituição importante que resultou da transformação do Departamento de Industrialização da Secretaria Estadual de Agricultura. Ao ser criada, em julho de 1971, “pela Lei estadual 5.721, trazia consigo um plano de trabalho de descentralização industrial, que deu origem à construção de distritos industriais em cidades polos como Montes Claros, Pirapora, Uberlândia, Juiz de Fora e, posteriormente, Betim, Nova Lima, Vespasiano e Santa Luzia, municípios da região metropolitana de Belo Horizonte” (Diniz, 1981, p. 162).

A CDI-MG foi responsável por promover a criação de Distritos Industriais (DI) em outras partes do Estado, fazendo a avaliação das áreas onde seria interessante a introdução desse tipo de organização industrial e promovendo estudos necessários à escolha mais adequada, dentro do município. Concluídos esses estudos preliminares, promovia a compra ou desapropriação dos terrenos para, posteriormente, coordenar a execução das obras de infraestruturas, de acordo com os projetos de urbanização já concluídos. Concedia, ainda, às empresas um conjunto de benefícios, como incentivos fiscais por tempo determinado, infraestruturas para a implantação das unidades produtivas, e apoio técnico às prefeituras municipais onde seriam criados os distritos. À CDI-MG se deve a implantação, ao longo de trinta anos, de DIs em diferentes partes do Estado de Minas Gerais (Oliveira, 2006).

Hoje, a CODEMIG, antiga CDI-MG, opera no âmbito da realização de projetos, obras, serviços e empreendimentos, com destaque para o setor de infraestruturas. No segmento da mineração, realiza investimentos à procura de oportunidades que viabilizem novos empreendimentos no Estado, em parceria com o setor privado. Merecem destaque as suas

ações em pesquisa mineral, sobretudo na geração de informações geológicas e aerogeofísicas e, mais recentemente, na prospecção de gás natural. Coordena, ainda, projetos em distritos industriais, além de apoiar e desenvolver ações de valorização do turismo de negócios e eventos e melhoria da infraestrutura das estâncias hidrominerais do Estado (Oliveira, 2006).

A Fundação João Pinheiro – FJP é outra instituição mineira de apoio ao desenvolvimento, criada em 1969 para ser uma instituição de pesquisa e ensino e que contou com a participação do BDMG (Diniz, 1981).

Vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, fornece conhecimento e informação para o desenvolvimento do Estado e do país, tendo como característica a contínua inovação na produção de estatísticas e na criação de indicadores económicos, financeiros, demográficos e sociais, bem como a prestação de serviços a instituições federais, estaduais e municipais, empresas e organizações privadas, universidades, institutos de pesquisa, organismos internacionais e entidades representativas de diversos segmentos sociais.

Data dessa época a definição da Área Mineira do Polígono das Secas, tendo, em 1965, a Secretaria de Desenvolvimento Económico encomendado à Sociedade de Estudos Técnicos Económicos Regionais – SETER um estudo sobre a situação económica e social da área mineira do polígono das Secas. Em 1966, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Norte de Minas – SUDEMINAS, através da Lei estadual 10.023/66 de de 23 de agosto e do decreto 18.064/76 de 24 de agosto, para defender e representar os interesses do Estado junto da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Posteriormente, a SUDEMINAS, mudou de nome para SUDENOR, e a seguir IDENE. Mais uma vez, coube ao BDMG realizar um amplo estudo que foi publicado com o título *Área Mineira do Polígono das Secas: situação e problemas*. (Diniz, 1981)

Nesse estudo, foi feito um levantamento da situação económica e social da região, dos seus principais problemas e potencialidades económicas. Os resultados desse trabalho foram apresentados no primeiro encontro de Investidores da Área Mineira do Polígono das Secas que teve lugar em Pirapora, em agosto de 1967, tendo sido convidados a estar presentes vários potenciais investidores.

Nesse período, foram criados o Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos para a Área Mineira do Polígono das Secas – FINEPOL e a Carteira Especial de Aplicações na Área Mineira do Polígono das Secas – CEAPS, para apoiar iniciativas na e da região. Como salienta Diniz (1981) “a melhoria da infraestrutura e o esquema de apoio e promoção

trouxeram grande repercussão para a região, tornando a área Mineira da SUDENE, por sua posição estratégica, uma localização indicada.” (pp. 164/165).

Pode dizer-se que, na década de 1960, o Estado de Minas Gerais estruturou um eficiente aparato institucional de apoio e fomento à industrialização mineira, que ainda hoje vigora sem alterações significativas, sob forte influência de duas instituições: o BDMG e a Cemig. Nessas duas instituições, como já foi referido, encontrava-se a inteligência mineira, oriunda da Escola de Minas de Ouro Preto e da Faculdade de Economia da UFMG (Diniz, 1981).

Essa estratégia de erguer um conjunto de instituições no Estado produziu importantes alterações na economia mineira, incorporando novos produtores de bens de capital e bens de consumo duráveis e de diferentes produtos intermediários, propiciando o adensamento das relações industriais dentro da própria economia regional, ampliando o atendimento dos mercados internos e externos, porém, sem modificar substancialmente a sua configuração de economia especializada na produção de bens intermediários.

Quadro 3

Instituições que potencializaram o desenvolvimento em Minas Gerais a partir dos anos 50

ANO	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO
14/12/1951	Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig	Dar suporte ao desenvolvimento de Minas Gerais.
13/04/1962	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG	Apoiar a industrialização mineira.
23/08/1966	Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas – SUDEMINAS/SUDENOR/IDENE	Defender os interesses do Estado de Minas junto à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.
30/05/1968	Instituto de Desenvolvimento Industrial – INDI	Atuar na prospecção, indução e atração de investimentos para o desenvolvimento de Minas Gerais.
00/00/1969	Fundação João Pinheiro – FJP	Produzir e partilhar conhecimentos e estatísticas, formar gestores e induzir políticas públicas.
07/1971	Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais – CDI-MG	Promover a criação de Distritos Industriais no interior do Estado.

Na opinião de Diniz (1981, p. 165),

o tripé BDMG-INDI-CDI fora o arranjo de apoio à industrialização mineira, sustentada na Secretaria da Fazenda e no sistema de incentivos fiscais. Esses órgãos facilitavam o acesso e eliminavam os labirintos da burocracia pública e pelo seu caráter de autonomia administrativa e financeira, dispunham de facilidades, rapidez e eficiência nas suas ações, inclusive na arregimentação e contratação de pessoas. Esses aspectos desempenharam papéis relevantes como apoio e promoção aos novos empreendimentos industriais mineiros, especialmente ao capital estrangeiro.

Como já se viu, as instituições criadas pelo Governo de Minas, nos anos 60, foram importantes para potencializar o desenvolvimento do Estado, já que este tipo de instituições, segundo Diniz (2010),

exercem o papel de fornecer incentivos que põem em marcha todas as formas de atividade humana, incluindo as de natureza econômica. Elas são o suporte do bem estar coletivo se tiverem a capacidade de canalizar os esforços das pessoas para as atividades produtivas. Assim as instituições mais eficientes são as que levam as pessoas a serem inovadoras ou produtivas numa perspectiva de longo prazo promovendo o crescimento econômico (p. 289/299).

Quanto ao investimento, objeto deste trabalho, a década de 70 pode ser considerada como a principal época do investimento na economia do Estado de Minas (Tabela 3), pois os indicadores de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) tiveram desempenhos sempre superiores à média brasileira.

Os investimentos (FBCF) no estado, tanto públicos como privados, cresceram, naquela década, a taxa médias anuais de 14,3%, enquanto, no mesmo período, no Brasil, cresceram 8,7%. Com esse lugar de destaque na atração de investimento, o estado de Minas elevou, sensivelmente, a sua participação nos investimentos totais brasileiros, ao longo desse período (Tabela 3).

Tabela 3

Dados comparativos da FBCF de Minas Gerais/Brasil 1970/1985 (%)

ANOS	Participação	Taxa de crescimento		Taxa de investimento	
	relativa			(FCBF/PIB)	
	MG/BR	BR	MG	BR	MG
1970	9,50	---	---	18,80	21,00
1971	8,70	15,30	3,10	19,70	20,00
1972	8,90	16,70	12,80	20,20	21,30
1973	9,50	21,00	29,00	21,40	24,90
1974	9,90	13,30	21,80	22,80	25,10
1975	11,20	9,70	35,50	24,40	30,20
1976	13,10	6,80	28,70	22,50	33,00
1977	14,30	-1,40	14,80	21,30	32,70
1978	13,70	3,10	2,90	21,8	31,90
1979	12,40	4,70	1,40	22,80	29,70
Média anual	11,12	8,69	14,34	21,57	27,08
1980	13,30	8,50	-4,30	22,00	31,20
1981	13,00	-13,30	-6,20	22,20	30,40
1982	13,10	-5,40	-2,60	20,60	27,70
1983	13,50	-17,00	-8,30	17,10	25,20
1984	9,80	4,10	-22,80	16,50	19,10
1985	8,80	11,60	-2,70	18,00	18,10
Média anual	11,92	-2,52	-8,10	19,40	25,28

Adaptado de Secretaria Estadual de Planejamento de Minas Gerais - Agregados Regionais: Formação Bruta de Capital Fixo 1970-1985. (citado em BDMG. (2002b). *Minas Gerais so Século XXI. O ponto de partida*. Volume I. Belo Horizonte: Rona Editora.

Na primeira metade da década de 80 do século XX, Minas Gerais registou uma média de -8,10%, enquanto o Brasil teve uma média de -2,5% a.a. na queda do seu investimento (FBCF), confirmando, mais uma vez, o comportamento da economia mineira face à nacional, devido à sua estrutura produtiva setorial e industrial. O que acontece é que, quando a economia nacional está bem, a economia mineira cresce a taxas superiores, sendo o inverso igualmente verdadeiro.

Por outro lado, de acordo com a Tabela 3, no que concerne à taxa de investimento, a economia mineira alcançou, em média, na década de 70, 27,08%, contra os 21,6% da do

Brasil; e manteve, no início dos anos 80, um padrão de investimento 27,1% acima da média nacional, tendo Minas ficado com 25,3%, enquanto o Brasil se quedou pelos 19,4%, reafirmando o padrão de crescimento e investimento da economia mineira.

Esta expansão extraordinária dos investimentos em Minas Gerais, nos anos 70, justifica-se pelas vantagens decorrentes da sua localização geográfica, dos recursos naturais existentes no Estado, da política de incentivos fiscais e do apoio institucional articulado à industrialização, para além, naturalmente, da sua posição privilegiada nas grandes metas do II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND do Governo Federal.

Os incentivos fiscais e os investimentos públicos representaram um importante papel na criação e na consolidação da infraestrutura e na geração de grandes oportunidades de investimento. Já os investimentos privados, foram prioritariamente direcionados para os setores industriais de bens intermediários, de bens de consumo duráveis e para a agropecuária.

A década de 80 foi marcada pela retração e estagnação do crescimento económico, tanto do Brasil, quanto de Minas Gerais, onde o processo de transformação e dinamização da economia, acelerado nos anos 70, conheceu uma inequívoca descontinuidade a partir dos anos 80, caracterizada pela queda das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB. Com isso, a participação do estado de Minas Gerais no PIB nacional manteve-se praticamente inalterada (Tabela 4).

Tabela 4

Participação relativa das unidades da federação no PIB do Brasil, nos anos 80 e 90, a preços de mercado

Unidades da Federação	1980	1990
Minas Gerais	9,44	9,29
São Paulo	37,66	37,02
Rio de Janeiro	13,55	10,88
Paraná	5,94	6,35
Rio Grande do Sul	8,07	6,13
Brasil	100,00	100,00

Adaptado de IBGE. Contas Regionais. (citado por BDMG. [2002b]. *O ponto de partida*. Volume I. Belo Horizonte: Rona Editora, p.35)

Uma das razões que explicam essa drástica contração do investimento, na década de 80, está associada à crise da dívida externa que pôs em cheque a capacidade de despesa do Estado Brasileiro. Com efeito, entre 1980 e 1984, “os investimentos públicos caíram

dramaticamente não chegando a atingir um terço do nível de 1980. A maior parte desta queda pode ser atribuída à contração dos investimentos federais nas empresas estatais”. (BDMG, 2002b, p. 94)

Observa-se, na Tabela 4, que, na década de 80, somente o estado do Paraná teve o seu crescimento relativo potencializado, comparativamente com os demais Estados da Federação, que viram a sua participação no PIB nacional baixar.

Essa descontinuidade não foi evidente em Minas Gerais porque, na década de 70, o Estado registou taxas de crescimento mais elevadas do que as observadas para o conjunto do Brasil devido à utilização da capacidade produtiva, expandida anteriormente, e ao volume significativo de investimentos públicos nos setores de saneamento básico, estradas vicinais, habitação popular, redes de transmissão de energia hidroelétrica, financiados através de empréstimos externos e de transferências negociadas com o Governo Federal. (Fernandes & Oliveira, 2010).

Tabela 5

Taxa de crescimento do PIB no Brasil e Minas Gerais de 1981 a 1994

ANO	Brasil	Minas Gerais
1981	- 4,5	- 2,1
1982	0,5	- 0,7
1983	- 3,5	- 3,1
1984	5,3	2,3
1985	7,9	9,4
1986	7,6	5,4
1987	3,6	3,5
1988	- 0,1	- 0,3
1989	3,3	- 2,6
1990	- 4,4	3,4
1991	1,1	4,1
1992	- 0,9	-1,2
1993	5,0	2,8
1994	5,9	7,0
Média 1981-1985	1,14	1,16
Média 1986-1990	2,00	1,88

Adaptado de Banco Central do Brasil, CEI e FJP (*apud* Oliveira, F. A. & Siqueira, W. B. [Org.]. [2010]. *As Muitas Minas: ensaios sobre a economia Mineira*. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia de Minas Gerais).

Observa-se, na Tabela 5, que a oscilação apresentada na década de 1980 só não foi maior, como normalmente ocorre na economia mineira, devido aos investimentos ocorridos

nos anos 70. De 1981 a 1985, a média do Brasil, foi de 1,14%, enquanto a de Minas foi ligeiramente superior, 1,16%; já no período compreendido entre 1886 e 1990, a média para o Brasil foi de 2,0%, enquanto a de Minas se ficou pelos 1,88%.

No início da década de 90, a retração dos investimentos aumentou, em plena crise económica e política do Governo Collor, mas esse cenário alterou-se a partir de 1994, até 2007, com o advento do Plano Real⁷. O Plano Real conseguiu:

conter a inflação sem induzir à recessão (...) [e] provocou, no curto prazo, remonetização e expansão creditícia, bem como uma expansão da procura associada com os efeitos da renda e riqueza. Simultaneamente a abertura comercial e a sobrevalorização do câmbio reduziram substancialmente os preços das máquinas e equipamentos importados. Como resultado, nos dois anos seguintes ao plano real, ocorreu um *Miniboom* de investimento, concentrado, em grande medida nos setores produtores de bens de consumo.” (BDMG, 2002b, p. 95).

Minas Gerais foi um dos estados que mais beneficiou desse momento, ficando, apenas, atrás de São Paulo no que respeita a investimentos anunciados. O desempenho da economia mineira, no período de 1994 a 2007, pode ser explicado pela posição privilegiada do Estado no movimento de desconcentração de capital a partir de São Paulo, pela capacidade de organizar as suas instituições e promover as articulações governo-empresa privada, de forma a constituir um ambiente favorável a novos empreendimentos e a outros já em curso, pela boa infraestrutura económica e social e pelo grau elevado de institucionalização de regras de incentivo aos investimentos privados, reduzindo as incertezas das empresas com vontade de se instalar no Estado.

A Tabela 6 ilustra o comportamento da economia brasileira e mineira, de 1990 até 2012.

⁷ Criação da nova moeda brasileira designada por Real.

Tabela 6

Crescimento do PIB do Brasil e Minas Gerais - 1990 a 2012 - % a.a.

Ano	Brasil	Minas
1990	-4,4	3,4
1991	1,1	4,1
1992	-0,9	-1,2
1993	5,0	2,8
1994	5,9	7,0
1995	4,42	3,57
1996	2,15	5,96
1997	3,38	4,01
1998	0,04	-0,12
1999	0,25	2,01
2000	4,31	6,19
2001	1,31	0,39
2002	2,66	2,11
2003	1,15	1,45
2004	5,71	5,90
2005	3,16	3,99
2006	3,97	3,86
2007	5,67	5,73
2008	5,2%	5,2%
2009	0,3%	-4,3%
2010	7,5%	8,9%
2011	2,7%	2,5%
2012	1%	2,3%

Adaptado de IBGE e FJP (*apud* Oliveira, F. A. & Siqueira, W. B. [Org.]. [2010]. *As Muitas Minas: ensaios sobre a economia Mineira*. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia de Minas Gerais. p. 6 e 15).

Analisando a Tabela 6, conclui-se que o desempenho da economia brasileira na década de 90, medido pelo crescimento do PIB, foi modesto, com exceção do período entre 1993 e 1995, que corresponde ao início da implantação do Plano Real. Nesse período, houve uma fase de reduzidas taxas de crescimento, como nos anos de 1998 e 1999, marcados por uma recessão da atividade económica.

Em 1999, o país enfrentou uma forte desvalorização do Real, devido às crises financeiras internacionais (como a da Rússia, em 1998) que resultaram num aumento dos juros reais e da dívida interna brasileira e numa forte fuga de capitais.

Em 2000, superadas as dificuldades dos anos anteriores, a economia brasileira cresce 4,3% e a mineira 6%. Contudo, a partir de 2001, ocorreu nova fase de taxas de crescimento baixas. Esse baixo crescimento teve, como causas, a crise energética que afetou negativamente o consumo e a produção no país, a crise financeira da Argentina e o ataque terrorista ao World Trade Center, nos Estados Unidos. Nos anos de 2002 e 2003, a economia foi afetada pelas incertezas do mercado relativamente à eleição presidencial e a qual seria a política económica por parte do novo presidente.

Entre 2004 e 2007, a economia nacional recuperou, para o que contribuíram o vigoroso crescimento da economia mundial (uma média de 5% entre 2003-2007), a manutenção da inflação em níveis baixos, a expansão do crédito e o aumento do poder de compra, dos salários e do nível de emprego. No plano internacional, é importante destacar a forte expansão da liquidez e da procura, devido ao crescimento de países emergentes como a China, que reduziu consideravelmente a dívida externa e acumulou grande volume de reservas nesse período. (Fernandes & Oliveira, 2010).

A economia mineira apresentou boas taxas de crescimento nos anos de 1996 e 1997, registando uma queda acentuada, em 1998 e 1999, e, em 2000, um crescimento superior ao verificado no país. Em 2001, a taxa voltou a baixar, recuperou, em 2002, e caiu de novo, em 2003. De 2004 a 2007, acompanhando a trajetória da economia nacional, Minas Gerais registrou um crescimento superior a 4% a.a.

De salientar que, nos anos mais críticos de todo o período analisado (1997-1998-1999 e 2001), as taxas de crescimento da economia mineira foram inferiores às taxas da economia brasileira, tendo-se, no entanto, nos demais anos, mostrado superiores às da economia nacional. Percebe-se que, devido à natureza da sua estrutura produtiva, a economia mineira apresenta ciclos que acompanham a economia nacional, mas que reage de forma claramente positiva nos ciclos de expansão e de forma mais negativa nos de retração da atividade económica nacional, conforme consta da Tabela 7. Refira-se, mais uma vez, a título de exemplo, o ano de 2009, em que o Brasil teve uma retração no seu PIB de 03,% e Minas Gerais -4,3%, a que se seguiu uma recuperação positiva, em 2010, com o Brasil a crescer 7,5% e Minas 8,9% (ver Tabela 7).

Nesse período, a economia mineira consolidou a sua especialização na produção de bens intermediários e aumentou a produção de bens duráveis e de capital. Para tal, contou com a ajuda do governo do Estado, que foi fundamental, devido, sobretudo, à sua política de incentivos fiscais à diversificação da economia, estruturada na década de 60.

Por fim, em 2008 e 2009, a economia mineira também sofreu os efeitos da crise do crédito *Sub prime*, em consequência da crise económica que se abateu sobre a economia mundial e que atingiu o Brasil, e, também, Minas Gerais.

Tabela 7

PIB do Brasil e Minas Gerais - 2008 a 2012 - %

Ano	Brasil	Minas
2008	5,2	10,06
2009	0,3	-2,51
2010	7,5	15,88
2011	2,7	3,05

Adaptado de IBGE e FJP (citados por Oliveira, F. A. & Siqueira, W. B. [Org.]. [2010]. *As Muitas Minas: ensaios sobre a economia Mineira*. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia de Minas Gerais, p.26-27).

Os efeitos da crise (deteriorada no 4º período de 2008) marcaram as principais economias maduras e emergentes, interrompendo o ciclo de expansão da economia mundial, com forte redução da liquidez internacional.

Ao longo de 2007, o PIB brasileiro demonstrara um crescimento positivo de 5,7%, sustentado pelo dinamismo do mercado interno e pela continuidade da recuperação do emprego e do rendimento. No mesmo ano, a economia mineira apresentou um crescimento semelhante ao verificado na economia nacional, 5,7%, conforme se pode ver na Tabela 7.

Já no último trimestre de 2008 e no primeiro de 2009, os efeitos negativos da crise internacional afetaram o crescimento do PIB nacional, devido à queda da produção industrial, dos investimentos em capital fixo e do consumo das famílias. Embora a procura interna tenha diminuído, os incentivos referentes a condições de crédito mais favoráveis e à desoneração de alguns produtos (automóveis, linha branca e materiais de construção) foram fundamentais para manter o dinamismo do mercado interno.

Apesar da recuperação desses indicadores, já em meados de 2009, tanto o PIB nacional como o mineiro baixaram, o nacional menos que o mineiro, registando o Brasil um declínio de -0,3% e Minas um PIB negativo de -2,51%.

No primeiro trimestre de 2009, a queda do PIB de Minas Gerais foi de 5,5% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. No Brasil, que assistiu a uma descida do PIB de 1,8%, no primeiro trimestre, as medidas anticrise, adotadas pelo Governo Federal, conseguiram amortecer mais eficazmente os impactos da crise e conter a contração da economia, nesse ano, em 0,2%.

Em Minas, resultado da queda da atividade económica, a arrecadação estadual colapsou: a receita corrente do Governo do Estado teve uma queda real de 8% e a receita bruta do ICMS baixou 5,9%, (Fernandes e Oliveira, 2010).

O facto de Minas Gerais ter avançado na diversificação da sua estrutura produtiva não reduziu, significativamente, a sua dependência dos produtos intermediários e das chamadas *commodities*. Assim, a economia mineira acaba por ter um melhor desempenho nos períodos de forte crescimento da economia mundial e nacional, devido ao aumento da procura e dos preços, como aconteceu no período de 2003 a 2008, sendo esse desempenho negativo nos períodos de crise, a exemplo do que ocorreu no final de 2008 e 2009.

Embora a economia mineira esteja sujeita a oscilações, devido ao desempenho da economia nacional, a contribuição das suas mesorregiões para o PIB estadual é estável. (Figueiredo & Resende, 2013)

Tabela 8

Participação dos PIBs das mesorregiões no PIB total mineiro entre 1970 e 2010

Mesorregião / Ano	1970	1980	1991	2000	2010
Noroeste de Minas	1%	1%	1%	2%	2%
Norte de Minas	3%	4%	4%	4%	4%
Jequitinhonha	1%	2%	1%	1%	1%
Vale do Mucuri	1%	1%	1%	1%	1%
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	10%	11%	12%	15%	15%
Central Mineira	2%	2%	1%	2%	2%
Metropolitana de Belo horizonte	43%	42%	44%	41%	45%
Vale do Rio Doce	8%	11%	8%	7%	6%
Oeste de Minas	4%	4%	4%	4%	4%
Sul/Sudoeste de Minas	12%	11%	13%	13%	12%
Campos das Vertentes	3%	3%	2%	2%	2%
Zona da Mata	11%	9%	9%	9%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Adaptado de Figueiredo, L. & Resende, G. M. (2013). Crescimento Económico em Minas Gerais, 1970 – 2010. Belo Horizonte: *Caderno do BDMG*. n. 22. Abril 2013.

Observa-se, através da Tabela 8, que, em Minas Gerais, a participação das mesorregiões no PIB total do estado é constante, tendo-se verificado alterações de crescimento na participação do Triângulo Mineiro e uma queda de participação da Zona da Mata, nos últimos quarenta anos.

Contando com uma base económica mais diversificada, o novo foco do estado de Minas Gerais é, hoje, a atração de investimentos de alta tecnologia, sem, contudo, negligenciar a importância dos setores tradicionais. Os empreendimentos da chamada “nova

economia” têm aumentado consideravelmente a sua participação na produção de riqueza, em Minas Gerais, e dizem respeito a 19 setores prioritários, como a tecnologia da informação, os componentes eletrônicos, *softwares*, aeronaves, a indústria aeroespacial, a indústria farmacêutica, a nanotecnologia e a biotecnologia, entre outros. A meta da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Económico⁸ é a de, no prazo de 20 anos, ser possível ao Estado gerar um novo PIB, composto pelos indicadores económicos da alta tecnologia e serviços avançados.

2.2 Os Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado e o Norte de Minas

Desde os anos 40, como já foi dito, o Estado de Minas Gerais tem vindo a produzir estudos e diagnósticos acerca da economia mineira, sob a orientação e coordenação do Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais – BDMG, com o objetivo de aprofundar o seu conhecimento e criar prognósticos para o seu amadurecimento e desenvolvimento. Esses estudos têm consistentemente apontado para a existência, em Minas Gerais, de um quadro de desigualdades regionais.

De facto, a análise dos indicadores económicos e demográficos revela um grupo de mesorregiões (Central, Sul de Minas e o Triângulo) que ocupa a primeira linha de produção do PIB mineiro.

Como se pode ver na Tabela 9, a Região Central de Minas Gerais produz praticamente metade do PIB estadual, 46,98%, dispondo de um rendimento *per capita* de R\$25.285,97. A mesorregião do Sul de Minas ocupa a segunda posição no *ranking* do PIB mineiro, sendo responsável por 12,73% do PIB, com um rendimento *per capita* de R\$18.881,48. Quanto à terceira mesorregião deste grupo, o Triângulo Mineiro, participa com 11% do PIB mineiro e apresenta um rendimento *per capita* de R\$28.215,42.

A participação deste grupo de mesorregiões no PIB mineiro oscila, como se pode verificar, entre 11% e 46%.

⁸ Disponível em ([www.http://desenvolvimento.mg.gov.br/novaeconomia](http://desenvolvimento.mg.gov.br/novaeconomia)). Acedido agosto 20, 2014.

Tabela 9

Primeiro grupo de mesorregiões do estado de Minas Gerais – 2011

Mesorregiões	PIB (%)	Per capita (em reais)
Central	46,98%	25.285,97
Sul de Minas	12,73%	18.881,48
Triângulo	11%	28.215,42

Adaptado de IBGE e FJP (citados por Oliveira, F. A. & Siqueira, W. B. [Org.]. [2010]. *As Muitas Minas: ensaios sobre a economia Mineira*. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia de Minas Gerais)

Apesar de o Sul de Minas ter uma maior participação no PIB mineiro que o Triângulo, o último apresenta um rendimento *per capita* superior.

Um segundo grupo de regiões é composto pela Zona da Mata, Rio Doce e Centro-Oeste de Minas. A Zona da Mata participa com 7,74% do PIB mineiro e registra um rendimento *per capita* de R\$13.207,56. É seguida pela de Rio Doce, que contribui com 5,60% do PIB mineiro e apresenta um rendimento *per capita* de R\$13.282,86. Finalmente, o Centro-Oeste mineiro contribui com 4,60% do PIB de Minas e tem um rendimento *per capita* de R\$15.697,09.

Este segundo grupo de mesorregiões participa do PIB mineiro com uma percentagem de 4,60% a 7,74%.

Neste grupo, conforme se pode ver na Tabela 10, embora participando com a percentagem maior do PIB mineiro, a Zona da Mata está em último lugar, no que diz respeito ao rendimento *per capita*, sendo o primeiro lugar ocupado pela mesorregião Centro-Oeste, apesar de ser a região que menos contribui para o PIB estadual. A mesorregião Rio Doce está em segundo lugar, tanto em termos de PIB como de rendimento *per capita*.

Tabela 10

Segundo grupo de mesorregiões do Estado de Minas Gerais – 2011

Mesorregiões	PIB (%)	Per capita (em reais)
Zona da Mata	7,74%	13.207,56
Rio Doce	5,60%	13.282,85
Centro-Oeste de Minas	4,60%	15.697,09

Adaptado de IBGE e FJP (citados por Oliveira, F. A. & Siqueira, W. B. [Org.]. [2010]. *As Muitas Minas: ensaios sobre a economia Mineira*. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia de Minas Gerais)

Como se vê pela Tabela 11, o terceiro grupo de mesorregiões mineiras está alinhado em ordem decrescente, tanto na participação do PIB mineiro como em rendimento *per capita*, ficando o Alto Paranaíba e o Norte de Minas numa posição mais favorável no grupo. Contudo, no geral, este grupo apresenta uma situação preocupante.

Tabela 11

Terceiro grupo de mesorregiões do estado de Minas Gerais – 2011

Mesorregiões	PIB (%)	Per capita (em reais)
Alto Paranaíba	3,91%	15.096,270
Norte de Minas	3,89%	15.023,968
Noroeste de Minas	1,94%	7.490,839
Jequitinhonha e Mucuri	1,89%	7.289,706

Adaptado de IBGE e FJP (citados por Oliveira, F. A. & Siqueira, W. B. [Org.]. [2010]. As Muitas Minas: ensaios sobre a economia Mineira. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia de Minas Gerais)

Os dados apresentados mostram que Minas Gerais enfrenta uma situação grave, pois, nas suas diversas microrregiões, os centros urbanos existentes têm pouca capacidade de estruturar o espaço sob sua influência, gerando microrregiões empobrecidas, sem dinamismo e com baixos níveis de bem-estar social.

Nesse sentido, é essencial recuperar o papel do Estado como coordenador, promotor e facilitador de ações de interesse público e privado, oferecendo soluções criativas às múltiplas deficiências regionais e microrregionais, tendo em vista os seus problemas reais e potenciais e em função do grau de urbanização da população e da concentração da pobreza, desemprego e deficiências de infraestrutura presentes nos centros urbanos. Por isso, é essencial o regresso ao planeamento, não como fruto do interesse de um grupo de especialistas bem - intencionados, mas como uma atividade continuada do governo, porquanto são nítidas as diferenças “observadas entre as regiões de planeamento, [sendo] ainda mais diverso o cenário no interior de cada região.” (BDMG, 2002 a, p. 49).

Na década de 70 do século XX,

a economia de Minas Gerais experimentou um *boom* de industrialização. Cresceu a taxas expressivas, com a grande massa de investimentos que se localizou em seu território quando da expansão da economia brasileira, da desconcentração industrial que se verificou no país e da conjuntura económica favorável. (SEPLAG, 2003. p. 11).

Esse forte investimento no desenvolvimento não foi espontâneo, mas induzido pela ação do Estado que, desde meados dos anos 40, havia instituído uma inovadora estrutura de planeamento e de fomento, que sabia tirar proveito das condições favoráveis da conjuntura nacional. Naquela época, foram criados: a Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig; o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, - BDMG, o Instituto de Desenvolvimento Industrial – INDI; a Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais – CDI; a Superintendência para Desenvolvimento de Minas – SUDEMINAS e a Fundação João

Pinheiro – FJP. Juntas, estas instituições formaram um forte aparato institucional de apoio e fomento ao desenvolvimento mineiro.

Ao definir o desenho da Gestão do Estado, o PMDI de Minas, 2003-2020 define que o “Estado se caracteriz[e] muito mais como um Estado regulador, planejador e coordenador de políticas, do que [como] um Estado responsável pelo provimento direto de bens e serviços.” (SEPLAG, 2003, p. 20)

Tratando-se de um modelo de Estado basilar, damo-nos conta que o PMDI trabalha com um conceito de desenvolvimento que não é sinónimo de crescimento económico em termos de aumento do capital físico e tecnológico, nem mesmo de aumento do rendimento *per capita*, fenómenos de fácil perceção e classicamente mensurados por índices conhecidos, como o PIB.

Num primeiro momento, por volta dos anos 50, a conceção de desenvolvimento enfatizou a acumulação do capital físico como principal fonte do crescimento económico, devendo esse crescimento ser maior que o crescimento da população para que, desse modo, se pudesse gerar um aumento da riqueza de cada indivíduo, passando o rendimento *per capita* a ser o principal indicador do desenvolvimento e a tornar-se a meta fundamental desse modelo. (BDMG, 2002a).

Num segundo momento, por volta dos anos 70, desenvolvimento passou a estar associado aos ganhos de cada país, decorrentes do seu avanço tecnológico, não só em termos de produção, mas, também, das técnicas de gestão, valorizando-se o capital humano, de cujo desempenho o desenvolvimento passaria a depender, num ambiente regido por novas tecnologias. A disponibilidade e o nível do capital humano marcariam a diferença entre os países, e os pensadores da década de 70 encontravam nele e nas tecnologias a explicação para as diferenças persistentes do PIB entre os diversos países, afirmando que, dispendo de maior tecnologia e capital humano qualificado, os países tirariam proveito mais rapidamente do progresso tecnológico e educacional. (BDMG, 2002a).

Por fim, nos anos 90, ganhou terreno uma terceira conceção de desenvolvimento, em que este é descrito como um processo não linear, multifacetado, com diversos caminhos e determinantes. Assim, não há como utilizar um único critério para mensurar o desenvolvimento, e muito menos, definir uma receita universal para alcançá-lo, pois a nova compreensão do desenvolvimento tem dimensões e caminhos que dependem de múltiplas variáveis até então não consideradas, como a história de cada país, a sua origem, os seus

aspectos socioculturais e políticos e as instituições formais e informais estabelecidas em cada ambiente.

Diante de uma concepção tão ampla, em que a liberdade começou a ser associada ao desenvolvimento (tornando-se um ativo económico), este passou a ser a interligação de vários tipos de liberdade, entre elas a *liberdade política*, que é a garantia de todos os cidadãos se sentirem representados. Dela depende o bem-estar social, pois a experiência tem demonstrado que países com liberdade política garantida historicamente não conhecem grandes índices de fome, ou aumento de mortalidade das classes mais pobres, mesmo em época de depressão económica.

A experiência mostra que a democracia é um ativo gerador de proteção às classes mais vulneráveis; as oportunidades sociais que possibilitam o acesso dos cidadãos à educação, aumentam a capacidade humana, do mesmo modo que as boas condições de saúde melhoram a vida das pessoas e aumentam a sua produtividade no trabalho, que a possibilidade e facilidade de acesso ao crédito promovem a inclusão social e o crescimento económico sustentado, e a liberdade transacional e de mercado, que é o acesso dos cidadãos aos mercados e a baixos custos nas negociações, melhora as condições de vida, gerando crescimento económico e justiça social.

Deste modo, a liberdade passou a ser um ativo, um objetivo primário do desenvolvimento e o principal instrumento para realizá-lo. Na sua obra *Desenvolvimento com Liberdade*, Amartya Sen (2000) afirma que:

o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza, tirania, carência de oportunidades económicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas, até mesmo a maiorias (p. 18).

A relação entre liberdade e desenvolvimento vai muito mais além de uma condição legal, pois as pessoas, no seu quotidiano, só conseguem realizar-se objetivamente quando são influenciadas por oportunidades económicas, liberdade política e por condições de uma boa saúde, uma sólida educação de base e incentivos para o aperfeiçoamento das suas iniciativas.

Quadro 4

Conceito de desenvolvimento nos anos 50

Conceito de desenvolvimento nos anos 50

A acumulação do capital físico é a principal fonte de crescimento económico, que deve ser maior que o crescimento da população para que a riqueza de cada indivíduo aumente; o rendimento *per capita* é o principal indicador do desenvolvimento que tem, como meta fundamental, aumentá-lo.

Adaptado de BDMG (2002a). *Minas Gerais do século XXI. Uma Visão do Novo Desenvolvimento*. (Volume Especial). Belo Horizonte: Rona Editora, p.16

Quadro 5

Conceito de desenvolvimento nos anos 70

Conceito de desenvolvimento nos anos 70

Os ganhos de cada país têm a ver com seu avanço tecnológico, não só em termos de produção, como das técnicas de gestão, com particular relevância para o capital humano, de cujo desempenho depende o desenvolvimento num ambiente regido por novas tecnologias. As tecnologias e o capital humano explicam as diferenças persistentes do PIB entre os diversos países. Quando dispõem de maior tecnologia e capital humano qualificado, os países tiram proveito mais rapidamente do progresso tecnológico e educacional.

Adaptado de BDMG (2002a). *Minas Gerais do século XXI. Uma Visão do Novo Desenvolvimento*. (Volume Especial). Belo Horizonte: Rona Editora. p. 17

Quadro 6

Conceito de desenvolvimento nos anos 90

Conceito de desenvolvimento nos anos 90

O desenvolvimento é um processo não linear, multifacetado, com diversos caminhos e determinantes. Não é possível medi-lo com base, apenas, num critério nem definir uma receita universal para atingi-lo. Depende de múltiplas variáveis, como a história de cada país, a sua origem, os seus aspetos socioculturais e políticos e as instituições formais e informais estabelecidas em cada ambiente.

Adaptado de BDMG (2002a). *Minas Gerais do século XXI. Uma Visão do Novo Desenvolvimento*. (Volume Especial). Belo Horizonte: Rona Editora. p. 17

Hoje, para ser sustentável, “condição da qual não se deve abrir mão”, (SEPLAG, 2003, p. 12), o desenvolvimento deve ser entendido de acordo com outras dimensões, até agora negligenciadas, ou menos valorizadas, como a qualidade de vida, a educação e o rendimento. O desenvolvimento só é sustentável quando promove a prosperidade econômica e mostra novas faces, como a educação e a saúde, a atenuação das desigualdades sociais e o equilíbrio ambiental. O PMDI (SEPLAG, 2003), ao adotar uma concepção mais ampla do desenvolvimento, procura, igualmente, integrar, na sua construção, vários atores sociais e econômicos do Estado.

É por essa razão que, ao definir o papel do Estado como “regulador, planejador e coordenador de políticas” (SEPLAG, 2003, p. 80), muito mais que um Estado responsável pelo provimento direto de bens e serviços, o PMDI 2003-2020 mostra que a responsabilidade pelo desenvolvimento de Minas Gerais "não depende apenas da equipe de Governo. Ela exige a formação de uma grande aliança para o desenvolvimento de Minas, congregando esforços do Poder Público Estadual e Municipal de Minas, do setor privado e dos setores organizados da sociedade mineira." (SEPLAG, 2003, p. 80).

Tendo em atenção a experiência adquirida, no âmbito da Gestão Pública, pelo Estado de Minas Gerais, sobretudo a partir da década de 40, graças a uma *expertise* acumulada por via do contributo de uma série de instituições, o que é que o Estado de Minas Gerais consignou no seu *Plano de Desenvolvimento Integrado 2003-2020* para as regiões menos desenvolvidas do Estado, principalmente a Mesorregião Norte Mineira?

A esta questão procurará responder-se no próximo capítulo

CAPÍTULO III

**Participação do Estado de Minas Gerais na *Marluvas* e seu impacto na geração de
emprego e rendimento em Capitão Enéas**

3.1 Objetivos da investigação

Tendo em atenção a experiência adquirida, no âmbito da Gestão Pública, pelo Estado de Minas Gerais, sobretudo a partir da década de 40, graças a uma *expertise* acumulada por via do contributo de uma série de instituições e face ao *Plano de Desenvolvimento Integrado 2003-2020* para as regiões menos desenvolvidas do Estado, principalmente a Mesorregião Norte Mineira, de que modo o governo do Estado desenvolveu e implementou as diretrizes, metas e ações consignadas no PDI 2003-2020? Partindo do pressuposto de Keynes (1996) de que o emprego acompanha o investimento, existe correlação entre o investimento fomentado pelo Estado e o aumento do emprego e do rendimento?

Uma vez que o Município de Capitão Enéas foi o primeiro a ser alvo da intervenção do Governo de Minas, nesta dissertação, começa-se por analisar em que medida a ação do Estado de Minas Gerais potencializou este município em relação aos demais municípios selecionados: Bocaiúva, Montes Claros, Pirapora e Várzea da Palma.

3.2 A Mesorregião Norte Mineira e o Município de Capitão Enéas

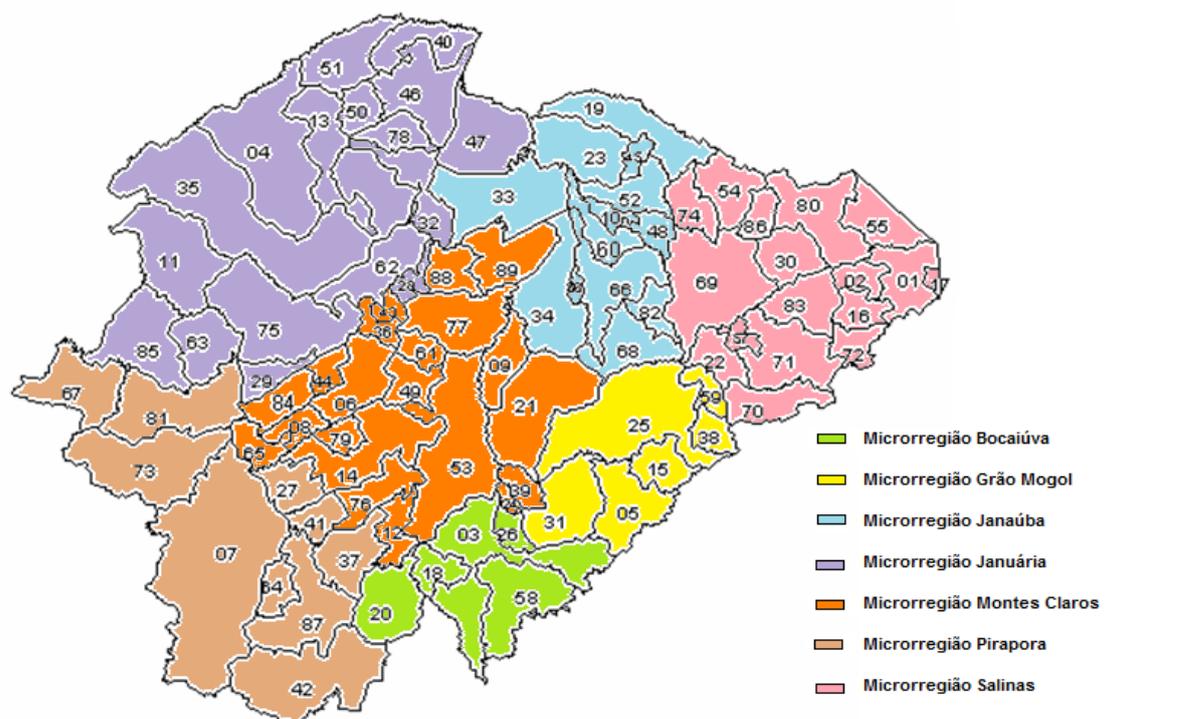
O município de Capitão Enéas está inserido na microrregião de Montes Claros, que, por sua vez, pertence à mesorregião Norte Mineira – conhecida como Mesorregião Norte –, localizada no Norte do Estado de Minas Gerais. A Mesorregião Norte encontra-se dividida em sete microrregiões (Figura 1):

1. Bocaiúva: composta pelos municípios de Bocaiúva, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Guaraciama e Olhos d'Água.
2. Grão Mogol: composta pelos municípios de Grão Mogol, Botumirim, Cristália, Itacambira, Josenópolis e Padre Carvalho.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

3. Janaúba: composta pelos municípios de Janaúba, Catuti, Espinosa, Jaíba, Mamonas, Mato Verde, Monte Azul, Nova Porteirinha, Pai Pedro, Porteirinha, Riacho dos Machados e Serranópolis de Minas.
4. Januária: composta pelos municípios de Januária, Bonito de Minas, Chapada Gaúcha, Cônego Marinho, Icarai de Minas, Itacarambi, Juvenília, Manga, Matias Cardoso, Miravânia, Montalvânia, Pedras de Maria da Cruz, São Francisco, São João das Missões e Urucuia.
5. Montes Claros: composta pelos municípios de Montes Claros, Brasília de Minas, Campo Azul, Capitão Enéas, Claro dos Poções, Coração de Jesus, Francisco Sá, Glaucilândia, Ibiracatu, Japonvar, Juramento, Lontra, Luislândia, Mirabela, Patis, Ponto Chique, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João do Pacuí, Ubaí, Varzelândia, Verdelândia.
6. Pirapora: pelos municípios de Pirapora, Buritizeiro, Ibiaí, Jequitai, Lagoa dos Patos, Lassance, Riachinho, Santa Fé de Minas, São Romão e Várzea da Palma.
7. Salinas: composta pelos municípios de Salinas, Águas Vermelhas, Berizal, Curral de Dentro, Divisa alegre, Fruta de Leite, Indaiabira, Montezuma, Ninheira, Novorizonte, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Santa Cruz de Salinas, Santo Antônio do Retiro, São João do Paraíso, Taiobeiras, Vargem Grande do Rio Pardo.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas



01 - Águas Vermelhas	24 - Glauclândia	47 - Matias Cardoso	70 - Rubelita
02 - Berizal	25 - Grão Mogol	48 - Mato Verde	71 - Salinas
03 - Bocaiúva	26 - Guaraciama	49 - Mirabela	72 - Santa Cruz de Salinas
04 - Bonito de Minas	27 - Ibiaí	50 - Miravânia	73 - Santa Fé de Minas
05 - Botumirim	28 - Ibiracatu	51 - Montalvânia	74 - Santo Antônio do Retiro
06 - Brasília de Minas	29 - Icarai de Minas	52 - Monte Azul	75 - São Francisco
07 - Buritizeiro	30 - Indaiabira	53 - Montes Claros	76 - São João da Lagoa
08 - Campo Azul	31 - Itacambira	54 - Montezuma	77 - São João da Ponte
09 - Capitão Enéas	32 - Itacarambi	55 - Ninheira	78 - São João das Missões
10 - Catuti	33 - Jaíba	56 - Nova Porteirinha	79 - São João do Pacuí
11 - Chapada Gaúcha	34 - Janaúba	57 - Novorizonte	80 - São João do Paraíso
12 - Claro dos Poções	35 - Januária	58 - Olhos d'Água	81 - São Romão
13 - Cônego Marinho	36 - Japonvar	59 - Padre Carvalho	82 - Serranópolis de Minas
14 - Coração de Jesus	37 - Jequitaiá	60 - Pai Pedro	83 - Taiobeiras
15 - Cristália	38 - Josenópolis	61 - Patis	84 - Ubaí
16 - Cural de Dentro	39 - Juramento	62 - Pedras de M. da Cruz	85 - Urucua
17 - Divisa Alegre	40 - Juvenília	63 - Pintópolis	86 - Vargem G. do Rio Pardo
18 - Engenheiro Navarro	41 - Lagoa dos Patos	64 - Pirapora	87 - Várzea da Palma
19 - Espinosa	42 - Lassance	65 - Ponto Chique	88 - Varzelândia
20 - Francisco Dumont	43 - Lontra	66 - Porteirinha	89 - Verdelândia
21 - Francisco Sá	44 - Luislândia	67 - Riachinho	
22 - Fruta do Leite	45 - Mamonas	68 - Riacho dos Machados	
23 - Gameleiras	46 - Manga	69 - Rio Pardo de Minas	

Figura 1 - Mesorregião Norte de Minas Gerais, suas Microrregiões e Municípios. Adaptado da Agência de Desenvolvimento do Norte de Minas - ADENOR. (Comunicação pessoal, Julho 25, 2014).

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

A Mesorregião Norte de Minas tem 1.630.000 habitantes, aproximadamente 8,2% da população mineira. Com uma população predominantemente urbana, 69,4%, abrange os principais municípios: Montes Claros, Pirapora, Várzea da Palma, Capitão Enéas, Janaúba, Janaúria e Bocaiúva. A *meso* norte é responsável por 3,9% do PIB mineiro, 2,4% das exportações e 3,6% dos empregos formais do Estado, sendo o setor de serviços aquele que gera mais rendimento (61,8%), seguido pelo da indústria (24,9%) e o da agropecuária (13,2%). A sua participação no PIB e nas exportações mantém-se estável desde 2000, de acordo com dados do PMDI (SEPLAG, 2011).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (*apud* Carneiro & Fontes, 2005), essa divisão da mesorregião Norte e suas microrregiões teve, como critérios, "o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial." (p. 177)

Esse sistema de divisão em macro e microrregiões, de acordo com os fundamentos do IBGE (*apud* Clemente & Higachi, 2000), tem implicações importantes na elaboração de políticas públicas e no processo de tomada de decisão quanto à localização de atividades económicas, sociais e tributárias, contribuindo também para as atividades de planeamento, estudos e identificação das estruturais regionais. Contudo, existem “notáveis diferenciações que são observadas entre as regiões de planeamento, pois mais diverso ainda é o cenário no interior de cada mesorregião (...), pois se constatou que as regiões de planeamento são instrumentos insuficientes para capturar na ótica espacial à diversidade dos fenômenos socioeconómicos estaduais. (BDMG, 2002a, p. 49).

Uma mesorregião é uma área individualizada de uma unidade da federação que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas dimensões naturais, sociais e de comunicação entre os diversos lugares. São esses três aspetos (o processo social, o quadro natural e a rede de comunicação) que possibilitam que o espaço demarcado como *meso* tenha identidade, uma realidade que é construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou. (Clemente & Higachi, 2000).

A mesorregião do Norte foi constituída no século XVII a partir de dois grupos distintos que se instalaram, simultaneamente, no Norte de Minas: os vaqueiros, partindo dos estados de Pernambuco e Bahia e seguindo o curso do Rio São Francisco; e os Bandeirantes paulistas, que fundaram um povoamento e se estabeleceram como grandes criadores de gado para abastecerem as minas de ouro.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

O processo de ocupação do Norte de Minas foi acompanhado pelo estabelecimento de algumas atividades produtivas como a criação de bovinos para tração, produção de carne e couro, como refere Mata-Machado (1991). A pecuária apresentava vantagens, pois a mão-de-obra utilizada não necessitava de um conhecimento especializado. Juntamente com a criação pecuária, surgiu a agricultura de subsistência para auxiliar na alimentação da população residente na região dos currais, como, então, era conhecida.

Oliveira & Rodrigues (2000), caracterizam a mesorregião do Norte de Minas como:

uma região de transição entre o Sudeste e o Nordeste. Geograficamente, localiza-se na região Sudeste. Todavia no âmbito do planejamento federal, está inserida na Região Nordeste, pela semelhança de traços entre seus indicadores socioeconômicos. A ligação entre essas regiões começou com o desenvolvimento da economia açucareira e institucionalizou-se em 1959, com a inclusão de seus municípios na área mineira de abrangência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. (p. 108)

Historicamente, esta mesorregião conheceu períodos em que contribuiu significativamente para o desenvolvimento do Estado, produzindo carne, couro e cereais durante o período colonial; contudo, entrou em decadência após a Sedição de 1736⁹, tendo-se transformado num espaço econômico sem integração efetiva no resto do Estado de Minas Gerais. Tal ficou a dever-se à sua fragilidade econômica, comprovada pelos baixos indicadores socioeconômicos, como consta do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI de 2003.

Minas Gerais coexiste com acentuadas disparidades regionais em seu desenvolvimento socioeconômico como consequência dos fracos vínculos estabelecidos entre as regiões do Rio Doce, Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri e os processos de desenvolvimento das demais regiões do Estado. A disparidade atinge traços marcantes quando se analisa a contribuição regional na geração da riqueza estadual. Quase metade do PIB estadual é gerada na região Central (44,9%), enquanto as regiões Norte, Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce contribuem, juntas, com apenas 13,2% (SEPLAG, 2003, p. 11).

Como se verifica, o PMDI 2003 (SEPLAG, 2003) procura, através de um conjunto de políticas públicas, levar a cabo ações para reintegrar as regiões mineiras economicamente deprimidas no resto do Estado e dos seus mercados (Mapa da Figura 2).

A mesorregião Norte de Minas Gerais, com um PIB de 3,9%, comparativamente com as restantes regiões do Estado, não é a que contribuiu menos para a formação total do PIB

⁹ A Sedição de 1736 foi uma revolta que opôs os proprietários de terras da região à Coroa Portuguesa que pretendia aumentar os seus poderes na região.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

mineiro. Em níveis inferiores a ela encontram-se as regiões Noroeste de Minas, o Jequitinhonha/Mucuri e Alto Paranaíba (Figura 2).

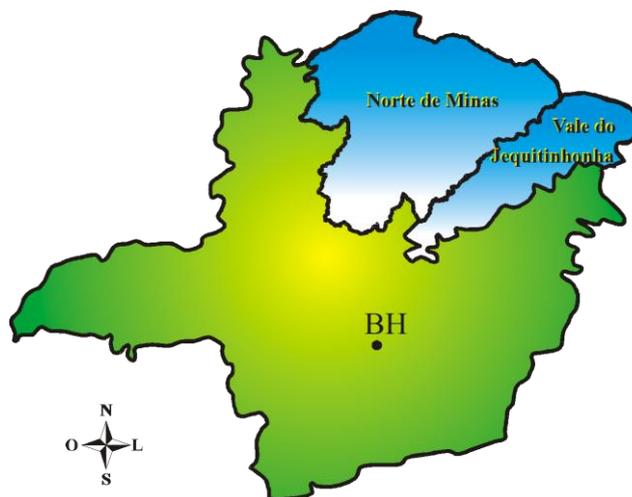


Figura 2 – Mapa do Semiárido Mineiro. Elaborado pelo autor.

A Fundação João Pinheiro (FJP) chama a atenção para o facto de que as piores condições de vida do Estado de Minas Gerais se verificam nos municípios das mesorregiões Norte e Nordeste de Minas Gerais e são similares às do Nordeste brasileiro (*apud* Oliveira & Rodrigues, 2000).

Apesar de não se confundir com o semiárido mineiro, como mostra o Mapa da Figura 2, a mesorregião Norte está completamente inserida na caracterização do semiárido, principalmente pela distribuição irregular de chuvas durante o ano. O semiárido mineiro compreende as regiões do Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha, onde vivem mais de 3,5 milhões de pessoas.

À vista disso, Afonso de Paula (2001) explica que o que ocorreu em Minas Gerais foi um crescimento desarticulado e descontínuo, sem que a integração das mesorregiões tenha sido adequadamente contemplada no planeamento económico estadual.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

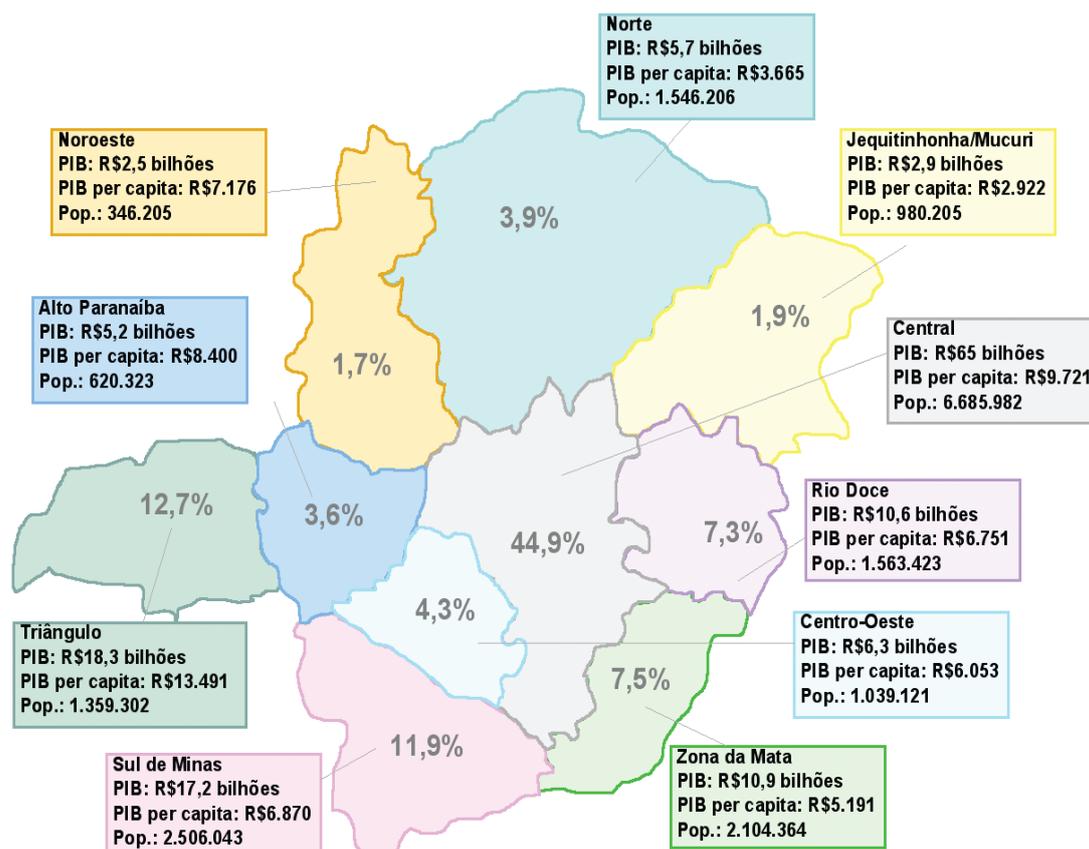


Figura 3 – Participação das Mesorregiões no PIB Mineiro em 2003. Adaptado de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI- 2003-2020*. (2003).

Olhando para o Mapa da Figura 3, tendo em conta a intensa ação do Estado Nacional, num passado recente, através da SUDENE, o que explica o baixo desenvolvimento da região Norte Mineira? De entre os vários fatores suscetíveis de explicar o fenômeno, Oliveira & Rodrigues (2000) destacam quatro, que podem ser tomados como referência.

O primeiro diz respeito à base econômica, isto é, à produção regional que praticamente estagnou durante séculos. Por isso, a análise do crescimento deve considerar não somente a taxa anual de aumento de produção, mas a base a partir da qual cresce. A base econômica da região é simples, com um mercado incipiente e pouca diversificação e integração produtiva. Deste modo, a intervenção do Estado na região, a partir da SUDENE, foi decisiva para incrementar as taxas de crescimento. No entanto, o produto regional permanece baixo, quando comparado com o total das outras regiões do Estado de Minas Gerais (Mapa da Fig. 3).

Já Braga (1985), ao investigar a instalação da SUDENE no Norte de Minas, na década de 60, refere que esta tinha como objetivo desenvolver a agricultura a fim de fornecer alimentos a baixo custo para servir de base ao processo da industrialização regional;

procurava, além disso, selecionar indústrias com maior viabilidade na região, apoiando-se numa base favorável de matérias-primas locais, e modernizar a indústria tradicional, principalmente a têxtil, importante fonte de emprego para a população local.

Na opinião do autor, esses objetivos não foram cumpridos, pois o principal papel da SUDENE, na região, era fornecer incentivos fiscais e não gerar uma *interface* dos capitais investidos com as estruturas produtivas regionais, limitando-se a servir de ligação dos incentivos por si disponibilizados, no Norte de Minas, ao processo de acumulação de capital do Centro-Sul do país.

Fica evidenciado que o parque industrial não se dá como resposta às necessidades estruturais do desenvolvimento económico da região (...). Nota-se que quem primeiro se beneficiou desse crescimento industrial foram as grandes empresas, o capital oligopolista nacional e multinacional que conforme já dissemos, se expandiram, aproveitando o sistema de incentivo (Braga, 1985, p. 45).

O processo de industrialização do Norte de Minas, estimulado pela SUDENE, na década de 60, não poderia ser dissociado da dinâmica mais geral do capitalismo nacional. Com a expansão do parque industrial do Centro-Sul até ao Norte de Minas, o resultado foi o baixo aproveitamento das matérias-primas da região, uma fraca absorção da mão-de-obra norte-mineira e uma produção e comercialização para outras regiões do país.

O segundo fator que explica o baixo desenvolvimento da região Norte Mineira deve-se à circunstância de o crescimento do PIB não ter beneficiado todos os segmentos da população, sendo essa uma marca do desenvolvimento capitalista. O processo de acumulação de capital envolve a concentração dos fatores de produção; se essa concentração for muito forte, acaba por dificultar o próprio processo, pela falta de poder de compra da população.

O terceiro fator a ter em consideração está relacionado com os termos de troca. A região tem uma estrutura produtiva voltada para fora, com baixa integração produtiva, sendo ainda altamente dependente de *inputs* de outras regiões, especialmente do Centro-Sul e do exterior. Exporta produtos de baixo valor agregado, contribuindo para o estrangulamento dos termos de troca.

Finalmente, o baixo desenvolvimento da região em questão pode ser explicado pela sua forma de organização política, que se caracteriza pela dimensão espacial e pela total dependência dos pequenos agricultores face aos grandes proprietários de terras. A situação social da maioria da população, a sua pouca capacidade de acumulação, era reproduzida de forma simples e a falta de investimento no desenvolvimento das suas competências contribuíram para a passividade da população e para a falta de organização política, dando lugar, assim, ao imobilismo político, de um lado, e ao autoritarismo da classe dirigente, do outro. Como se percebe, a gênese social económica e política levou a que, no Norte de Minas, criasse raízes um subdesenvolvimento que poderia ser qualificado como a “periferia da periferia”.

Relativamente a este último ponto, ao estudar o Norte de Minas sob a perspectiva da relação entre o poder público e o poder privado na região, Anastasia (1983) constatou, ser visível, ali, o predomínio do setor privado, em virtude de, após a Sedição de 1736, a Coroa Portuguesa ter isolado o Norte de Minas, económica e politicamente, uma situação que vigorou até ao início do século XX, tendo moldado a história da região até aos dias de hoje.

É possível concluir, então, que a situação do Norte de Minas é fruto da sua organização social e económica e não da sua formação físico-geográfica (Oliveira & Rodrigues, 2000).

Este quadro histórico e social em que, num primeiro momento, a região era produtora de pecuária e agricultura de subsistência, tendo, num segundo momento, passado por um processo de isolamento, a partir a Sedição de 1736, conduziu a mesorregião Norte a um baixíssimo Índice de Desenvolvimento Humano.

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH traça uma linha imaginária que divide o Estado de Minas Gerais em duas grandes regiões bem demarcadas (Mapa da Figura 4). Acima dessa linha imaginária, localiza-se a mesorregião do Norte de Minas, onde os indicadores de analfabetismo e de mortalidade infantil e o baixo rendimento *per capita* se conjugam, formando um mapa dramático do IDH mineiro.

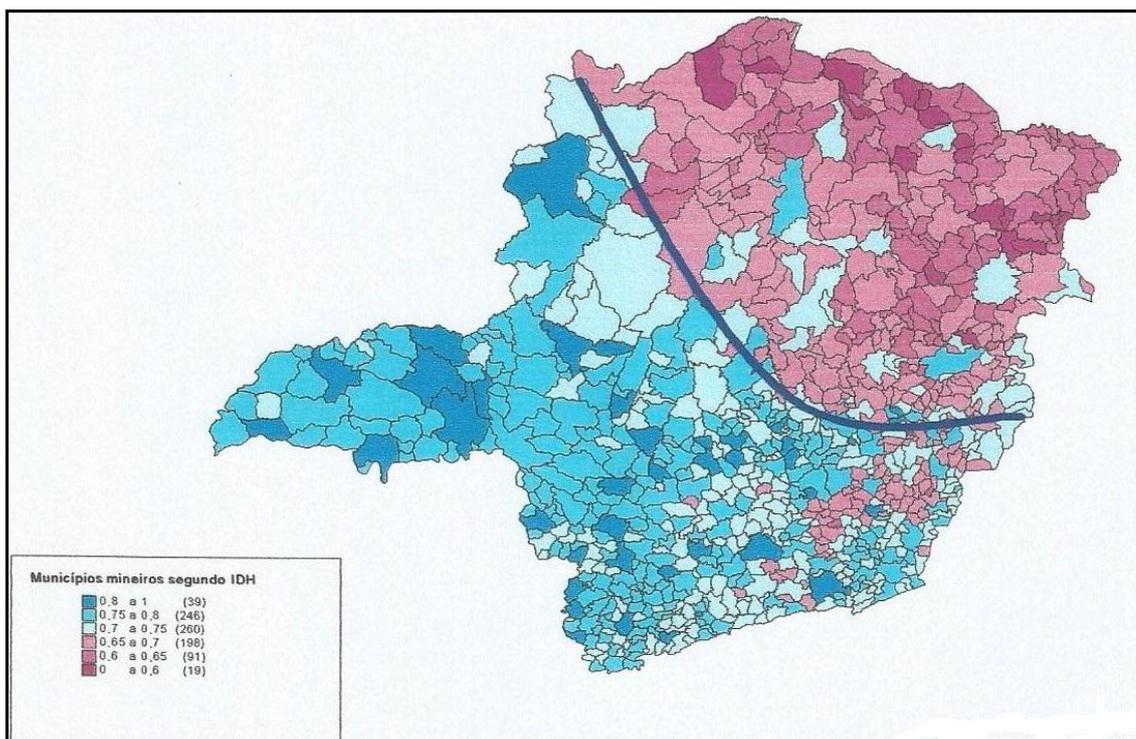


Figura 4 – Mapa dos municípios mineiros segundo o Índice de Desenvolvimento Humano em Minas Gerais – 2000. Adaptado de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. (2003). *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI- 2003-2020*.

Devido ao seu baixo Índice de Desenvolvimento Humano, ao seu fraco dinamismo económico e à sua baixa integração nos mercados, o Estado de Minas Gerais incluiu, a partir de 2003, a mesorregião Norte nas suas ações prioritárias, aumentando “o volume de investimentos privados nessa região por meio da atração de capitais produtivos e da melhoria da infraestrutura, da educação, da qualificação para o trabalho e das condições de saúde e saneamento.” (SEPLAG, 2003, p.39).

Assim, a ação estratégia para integração espacial competitiva das regiões de baixo dinamismo é orientada pela necessidade de as incorporar na lógica de mercado, o que requer: o desenvolvimento da infraestrutura a par da busca ativa de empresas âncoras; a promoção do empreendedorismo e dos micronegócios; a promoção de projetos de desenvolvimento da produção local, com ênfase na comercialização e na fixação de marcas regionais; a extensão rural e a assistência técnica permanente e a mudança radical na lógica de concepção e gestão dos projetos de produção irrigada (Figura 5). No caso da mesorregião Norte de Minas, a ação proposta envolve investimentos privados, micro negócios e o acesso a mercados direcionados para o Centro-Oeste, o Sul e o Sudeste.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

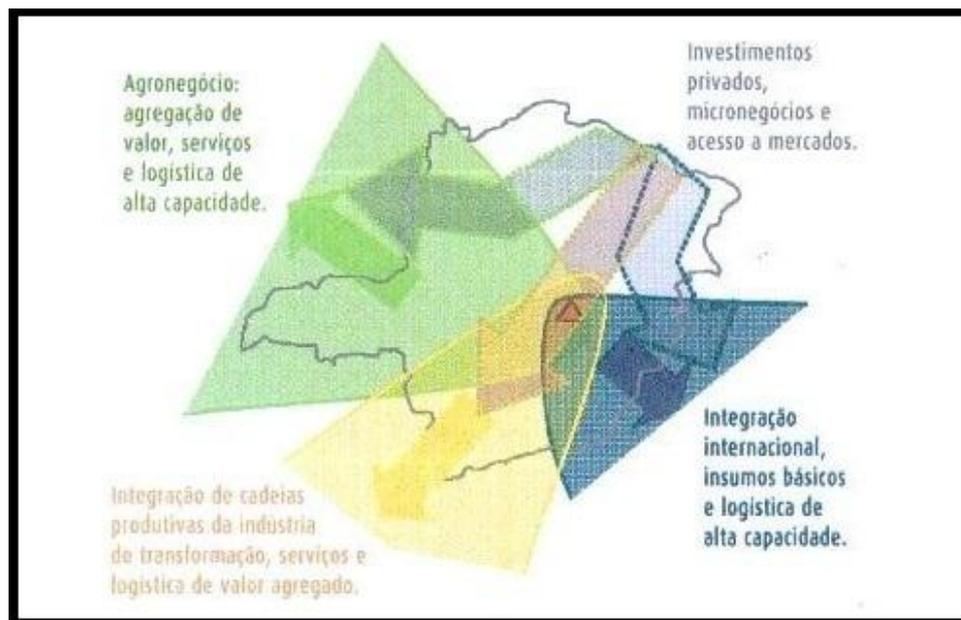


Figura 5 – Proposta de dinamização do território mineiro economicamente. Adaptado de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. (2003). *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI- 2003-2020*.

De acordo com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (SEPLAG, 2003, p. 38), “para que os avanços no campo econômico tenham efeitos positivos sobre a esfera social, é preciso que se persiga a inserção regional destes investimentos, o que será possível por intermédio de iniciativas que garantam a capacitação da mão-de-obra local e o fornecimento local de insumos”.

Para que os desafios ao desenvolvimento dessa mesorregião sejam superados, é necessário adotar uma nova abordagem de estímulo ao desenvolvimento, com foco na promoção de investimentos e na emancipação econômica da região. É nesse sentido que o Estado de Minas Gerais criou metas e critérios para que a ação governamental tenha como objetivo promover a gestão na atração de investimentos para superar essa realidade e emancipar a região norte mineira, pois, como defende Marshall (1996), “a boa organização de um estado é o maior motor da prosperidade econômica” (p. 299).

Minas Gerais é um Estado onde existe uma preocupação constante de se conhecer as suas circunstâncias e de registá-las em Planos de Desenvolvimento com o fim de traçar o seu futuro. Em 2003, o diagnóstico feito pelo Estado reconheceu a necessidade de se proceder a uma reorganização, como preconizava Marshall (1996), de modo a viabilizar as suas metas, definindo e atribuindo papéis essenciais ao Estado, seja como prestador de serviços básicos, ou indutor de um processo de reação construtiva da economia estadual.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

Essa decisão foi tomada em 2003, após um detalhado estudo em que se verificou que a máquina pública estatal se "encontrava perto da inviabilidade total, constringida por dívidas, engessada por despesas e limitada em sua capacidade de financiamento e de provisão dos serviços essenciais e de infraestrutura como saneamento transporte e logística" (SEPLAG, 2003, p. 10). Havia a consciência de que a situação financeira do Estado não se resolveria apenas com reformas superficiais. Aos graves problemas imediatos, nomeadamente os de caixa, somavam-se outros de natureza mais profunda, como a paralisia que emperrava a máquina pública. A decisão de pôr em ordem as contas do Tesouro, seriamente afetadas pelo compromisso prévio com o desembolso obrigatório que deixa pouco espaço para ajustes na perspectiva da despesa, era, naturalmente, inadiável. Um exemplo claro desta situação era a questão dos servidores públicos do Estado (Tabela 12).

Tabela 12

Servidores ativos e inativos da administração direta e indireta do estado de Minas Gerais em 2000

Servidores	Quantidade de Pagamentos	%	Despesa Mensal (\$ milhões)	%	Renda Média (R\$)
Ativos	312.730	68%	304,84	58%	974,77
Inativos	146.238	32%	222,06	42%	1.518,48
Total	458.968	100%	526,9	100%	2.493,25

Adaptado de Governo do Estado de Minas Gerais, junho/20002 (citado em BDMG [2002a]. *Minas Gerais do século XXI. Uma Visão do Novo Desenvolvimento*. (Volume Especial). Belo Horizonte: Rona Editora, p. 27)

De acordo com um estudo do BDMG (2002a, p. 27),

anualmente, os Estado de Minas compromete 74% de suas receitas com o funcionalismo, sendo que 44% deste montante, com tendência de crescimento é consumida com o pagamento dos inativos, além do serviço da dívida que consome 13%, sobrando pouco para "outros custeios" e investimentos.

Os "outros custeios" do Estado de Minas Gerais, após várias reduções, fizeram-no chegar a 8% da receita do Estado, um nível claramente insuficiente para o bom funcionamento da gestão do Estado. Assim, diante de uma tal escassez de recursos para os "outros custeios", mais uma vez, o BDMG, em seu prognóstico, sugere o bom emprego dos recursos, ao procurar elevar a produtividade do capital fixo já empregado no Estado, visando

aumentar a produtividade do aparato público com o objetivo de reduzir novos investimentos em determinadas áreas, liberando recursos para outras mais carenciadas.

3.3 A implantação da *Marluvas* em Capitão Enéas

Como se viu já, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI 2003-2020 (SEPLAG, 2003) pretendia potencializar as áreas mais economicamente deprimidas de Minas Gerais, como a Mesorregião Norte Mineira, aumentando o volume de investimentos privados na região por meio da atração de capitais produtivos.

Foi assim que, em maio de 2011, o Governo do Estado de Minas Gerais inaugurou uma fábrica de equipamentos de segurança (*Marluvas Calçados de Segurança*), no município de Capitão Enéas, com o objetivo de materializar a diretriz do PMDI, como sua primeira ação (Figura 6).



Figura 6 – Vista da fachada da Empresa *Marluvas* no Município de Capitão Enéas-MG. Arcevo pessoal

No Censo Demográfico de 2010, Capitão Enéas tinha uma população rural de 2.686 habitantes, correspondendo a 18,9% da população e, na zona urbana, 11.520 habitantes, correspondendo a 81,1% da população (Figura 7).

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

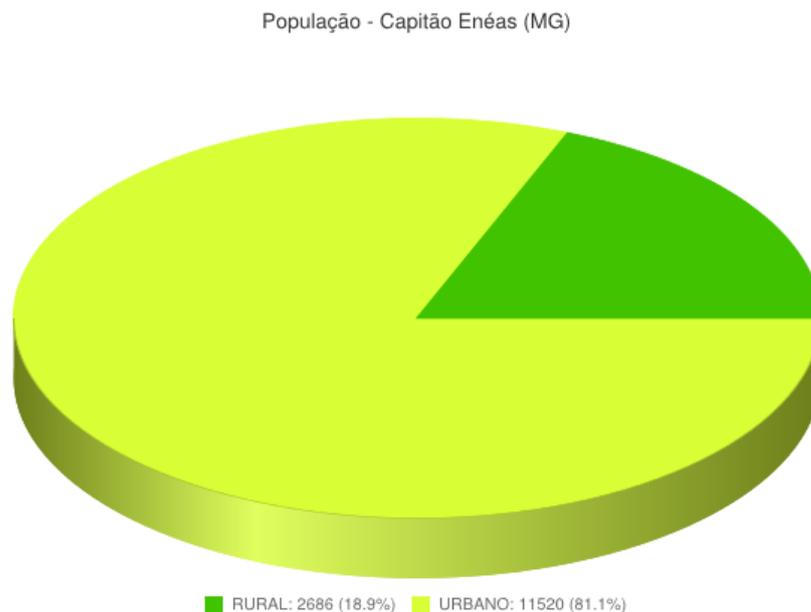


Figura 7 – Gráfico da População rural e urbana de Capitão Enéas. Adaptado de IBGE, s.d. (citado em Estados e Cidades. [2014]. *Capitão Enéas/MG: população urbana e rural, homens e mulheres*. Acesso em: 10 agosto, 2014 Disponível em: <http://www.estadosecidades.inf.br/mg/capitao-eneas>.

Já a *Marluvas Equipamentos de Segurança*, de origem mineira e com sede em Dores dos Campos, especializada na fabricação de calçados de segurança, investiu, em parceria com o Estado de Minas e o Município de Capitão Enéas, para garantir a implantação de uma das suas unidades, nesse município. Ao estruturar o seu processo de expansão, a Empresa encontraria nas diretrizes do Estado de Minas, bem como na gestão 2003-2010 do Município de Capitão Enéas, as intenções, os aportes e os recursos necessários para instalar a sua primeira unidade fora do município de Dores do Campo. O objetivo da empresa é o de triplicar a sua produção, passando dos atuais 10 mil para 30 mil pares de calçado, de forma a fornecer o mercado brasileiro e o de outros países da América Latina, aumentando, assim, o seu contingente de funcionários.

Os investimentos realizados foram compartilhados como se vê na Tabela 13.

Tabela 13

Investimentos aportados na implantação da Marluvas Equipamentos de Segurança

Investimentos	Valores
Investimento da <i>Marluvas Equipamentos de Segurança</i>	3.000.000,00
Investimento do Estado de Minas Gerais	2.700.000,00
Investimento do Município de Capitão Enéas	1.000.000,00
Outros investimentos (FIEMG)	300.000,00
Total	7.000.000,00

Adaptado de Prefeitura de Capitão Enéas / *Marluvas* (Comunicação do autor, Abril 10, 2014)

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

Todo o empreendimento teve o aporte do Estado de Minas Gerais, em parceria com o município de Capitão Enéas para construção do pavilhão onde funciona a unidade, tendo o Estado de Minas investido R\$2.700.000,00, o município de Capitão Enéas R\$1.000.000,00, a *Marluvas* R\$3.000.00,00 e a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG R\$300.000,00, totalizando um investimento de R\$ 7.000.000,00.

Para Minas Gerais, a instalação de empreendimentos na mesorregião Norte Mineira revestiu-se da maior importância, porque, além de estar em consonância com as diretrizes estabelecidas no PMDI 2003-2020 (SEPLAG, 2003), gera empregos de qualidade, na indústria, e serve de âncora ao comércio, fazendo o dinheiro circular melhor. Isso mesmo referiu o Governador do Estado, Antonio Anastasia no discurso de inauguração¹⁰ da unidade de Capitão Enéas:

Este é um momento feliz, porque estamos inaugurando a oportunidade de empregos. Estamos permitindo que pais e mães de família possam com honrabilidade, com honestidade, com seu suor, com seu empenho, com a sua dedicação, levar o pão de cada dia para casa de maneira honesta. Estar aqui (...) é de fato uma honra. Agradeço muito a confiança da empresa em nosso Estado.

A instalação da unidade industrial no Norte de Minas teve um impacto positivo com a abertura de hotéis, padarias e restaurantes para servir os novos trabalhadores da fábrica.

Para o prefeito de Capitão Enéas, a instalação da *Marluvas* no município significou condições reais de crescimento e desenvolvimento econômico. Assim o declarou no discurso de inauguração da *Marluvas*:

Com esse novo empreendimento em nossa cidade, temos a oportunidade de diversificar nossa economia e poder oferecer aos cidadãos novas oportunidades de trabalho, o que possibilita aumentar nossa renda *per capita* e melhorar os índices de desenvolvimento de nossa população.

Já para o presidente da empresa, o traço marcante da celebração dessa parceria é a geração direta de empregos, contribuindo para o maior desenvolvimento do município.

Antes de se analisar o impacto do empreendimento na criação de emprego e rendimento no município de Capitão Enéas, convém lembrar o objetivo primeiro de qualquer empreendimento.

Segundo Cano (1998, pp. 188/189) “quando um grupo de pessoas ou o Estado decidem instalar uma nova unidade produtora, tendo previamente resolvida a questão de “o

¹⁰ Os excertos das intervenções do Governador do Estado, do prefeito do município e do presidente da empresa foram retirados da gravação em áudio efetuada pelo autor, em 11 de maio de 2011, durante a cerimônia de inauguração da referida empresa.

que produzir”, resta-lhes indagar o “onde” e “como produzir”, isso é, que processo e meios, em que quantidade e condições existentes no sistema que delimitarão o raio de ação da nova unidade produtiva.”

Os aspetos importantes a ter em conta na instalação de uma unidade produtiva são, por exemplo:

1. O enquadramento institucional, no que diz respeito à legislação - seja ela laboral, social, ambiental; a forma jurídica de constituição da empresa; o sistema tributário vigente;
2. O mercado, com os seus graus de concorrência, a sensibilidade da procura;
3. A localização da unidade produtiva - a existência ou não de mão-de-obra qualificada, redes de água e esgoto, menores taxas de salários, fontes próximas de matérias-primas, energia elétrica, meios de transporte, comunicações, rede bancária, escola pública, serviços de saúde, rede rodoviária - pois uma localização vantajosa traduz-se numa diminuição dos Custos Totais de Produção ou evita que aumentem;
4. Os processos produtivos de input-produto;
5. Os investimentos e recursos financeiros disponíveis, bem como as parcerias com o setor público;
6. A produção, as receitas e os lucros que permitem considerar essa unidade satisfatória, tendo em vista o nível e a composição dos seus custos de produção.

O Quadro 7 considera as categorias e os fatores que são analisados pelos investidores quando querem expandir os seus empreendimentos. Segundo Bielschowsky (2002), que coordenou o estudo *Investimento e Reforma no Brasil: indústria e infraestrutura nos anos 1990*, os indicadores variam entre 0 a 100, significando os valores acima de 50 um fator favorável em termos de tomada de decisão e, abaixo desse nível, um fator desfavorável.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

Quadro 7

Categorias e fatores determinantes para a decisão de investimento por parte das empresas (em %)

CATEGORIA	FATORES	INDICADOR
Mercado	Grau de ocupação da capacidade produtiva instalada	62,7%
	Perspectivas com relação à venda doméstica	60,4%
	Evolução das vendas nos últimos anos	59,9%
	Perspectiva com relação às exportações Extra-Mercosul (Exportadoras)	37,0%
	Perspectiva em relação às exportações para o Mercosul (Exportadoras)	35,5%
Competição	Capacidade de competição no mercado interno	66,7%
	Progresso técnico no setor	61,5%
	Esgotamento da capacidade de aumentar a produtividade por racionalização	52,2%
	Evolução da taxa de câmbio (Exportadoras)	43,3%
	Capacidade de competição no mercado externo (Exportadoras)	42,2%
Custos	Evolução da tarifa de importação dos produtos que competem no mercado da empresa	34,3%
	Mão de obra	54,7%
	Infraestrutura	51,4%
	Insumos e equipamentos nacionais	47,5%
	Obras de construção civil	43,0%
	Inputs e equipamentos importados	40,1%
	Custo de capital de giro ¹¹	31,8%
	Carga de impostos	25,0%

¹¹ Em Português de Portugal significa capital circulante.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

CATEGORIA	FATORES	INDICADOR
Financiamento	Capacidade de autofinanciamento	54,6%
	Grau de endividamento da empresa	50,6%
	Disponibilidade/ acesso a financiamento de longo prazo	47,4%
	Parceria com outras empresas	36,1%
Determinantes Macroeconómicos	Taxa de inflação	55,8%
	Ritmo de crescimento da economia	50,1%
	Taxa de câmbio atual	47,0%
	Taxa de juro internacional atual	43,4%
Riscos	Taxa de juro nacional atual	26,6%
	Risco de crise internacional	37,2%
	Incertezas quanto à sustentabilidade do crescimento económico	37,2%
	Incertezas sobre a política comercial	36,1%
	Incerteza quanto à evolução da balança de pagamentos	35,7%
Incentivos Governamentais	Incertezas sobre a evolução da taxa de câmbio	34,7%
	Incerteza quanto à evolução das contas do governo	31,2%
	Vantagens locacionais como zonas-industriais e infraestrutura	44,2%
	Benefícios creditícios como linhas de crédito especial	37,2%
	Benefícios fiscais federais	35,5%
	Benefícios fiscais estaduais	32,8%
	Benefícios de natureza municipal	31,0%

Adaptado de Bielschowsky, R. (Coord.) (2002). (Coord.). *Investimento e reforma no Brasil: indústria e infraestrutura nos anos 1990*. Brasília: Ipea/CEPAL. Escritório Brasil.

Conforme se pode observar no Quadro 7, ao avaliar a expansão de um negócio, o fator que mais pesa é a ocupação da capacidade produtiva instalada, 62,7%, na categoria mercado; e os que menos pesam são os benefícios fiscais estaduais e os benefícios fiscais municipais, 32,8% e 31,0 %, respetivamente, na categoria incentivos governamentais. Os fatores mais determinantes na expansão, sempre ligados à categoria mercado, são, por ordem de prioridade: perspectivas relativas à venda doméstica, evolução das vendas nos últimos anos e perspectivas relativas às exportações. Todos estes fatores estão contemplados nos objetivos da *Marluvas Equipamentos de Segurança*.

No caso concreto da ação de instalar um empreendimento industrial em Capitão Enéas, tendo em atenção as categorias que determinam essa mesma instalação e as diretrizes do Governo de Minas expressas no PMDI 2003-2020, qual o impacto do referido investimento na criação de emprego? A colocação desta questão insere-se numa linha de

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

investigação seguida nesta dissertação, cujo fio condutor que lhe está subjacente é o grau de adesão ao postulado keynesiano de que “o emprego anda *pari passu* com o investimento” (1996, p. 133), e a resposta basear-se-á na experiência de Capitão Enéas, expressa nos dados recolhidos.

No próximo ponto, apresenta-se os dados obtidos relativos à taxa de investimento no âmbito nacional e estadual, o esforço de investimento elaborado pelo Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS para o Norte de Minas e os municípios selecionados; o PIB e o PIB *per capita* registado pelo IBGE, bem como os dados dos números de empregados e salários inscritos na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS para os anos estudados (2003-2012). Sempre que algum dado não é fornecido, é porque não está disponível nas respetivas bases de dados consultadas.

3.4 O desempenho dos municípios selecionados na geração de emprego e renda

A Tabela 14 ilustra o grau de investimento que ocorreu no Brasil, no estado de Minas Gerais e nos municípios selecionados.

Tabela 14

Taxa de investimentos e esforço de investimento no Brasil, Minas Gerais e Municípios selecionados – 2003 a 2012

Atividade/Ano	Taxa de Investimento			Esforço de Investimento				
	Nacional	Estadual	Norte de Minas	Bocaiúva	Capitão Enéas	Montes Claros	Pirapora	Várzea da Palma
2003	15,28%	15,58%	10,53%	8,02%	6,78%	9,52%	2,29%	7,20%
2004	16,10%	16,40%	11,00%	6,81%	10,09%	12,94%	2,88%	2,40%
2005	15,94%	16,20%	8,98%	10,84%	13,28%	6,39%	12,22%	5,76%
2006	16,43%	16,90%	12,48%	23,93%	16,91%	11,14%	11,12%	10,74%
2007	17,44%	17,80%	10,31%	8,13%	12,55%	19,05%	11,99%	12,75%
2008	19,11%	18,70%	13,86%	12,45%	14,72%	21,39%	17,51%	10,23%
2009	18,07%	16,20%	8,03%	5,11%	20,53%	12,95%	12,04%	2,64%
2010	19,46%	19,77%	12,13%	7,54%	26,31%	6,37%	11,63%	5,42%
2011	19,29%	19,46%	11,08	8,80%	26,31%	6,37%	11,63%	5,42%
Média	17,46%	17,45%	10,93%	10,18%	16,39%	11,79%	10,37%	6,95%

Adaptado de Minas Gerais. Fundação João Pinheiro. (2011, Outubro) *Índice Mineiro de Desenvolvimento Social*.

Recuperado de <http://www.fjp.mg.gov.br>.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

Como se pode verificar pela Tabela 14, em Capitão Enéas, o esforço de investimento, isto é, a parte do orçamento municipal destinado a investimentos, atingiu, no período em estudo, uma média de 16,39%, o que fez com que o município sobressaísse entre os municípios selecionados, ficando, inclusivamente, acima da taxa média de Montes Claros, município de referência do Norte de Minas. De 2009 a 2011, o município aumentou o seu esforço de investimento, com taxas de 20,53% a 26,31%, no momento em que se preparava a instalação de um novo empreendimento, além dos outros investimentos no próprio município.

Nesta dissertação, foram usados como referência os dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social da Fundação João Pinheiro, índice que tem por objetivo fornecer ao governo estadual e aos municípios mineiros contributos para o planeamento das políticas públicas e a alocação de recursos financeiros, materiais e humanos, através da disponibilização de indicadores nas áreas da saúde, educação, segurança pública, finanças municipais (esforço de investimento), meio ambiente e habitação, desporto e turismo, rendimento e emprego, assistência social e cultura para os 853 municípios do estado mineiro, com uma periodicidade bianual.

O Esforço de Investimento, que é avaliado pelo Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS, é o quociente entre a despesa que a administração pública realiza com investimentos e o total de gastos, multiplicado por 100. Esse indicador refletirá a prioridade e a capacidade da gestão pública na realização de investimentos que contribuem para expandir os equipamentos urbanos e o capital social básico do município, aumentando, conseqüentemente, a sua capacidade de oferta de políticas públicas. Quanto maior for o coeficiente, maior a prioridade atribuída a esses gastos, conduzindo a uma gestão mais eficiente; pelo contrário, quanto menor for o coeficiente, menor a prioridade, traduzindo-se numa gestão pouco eficiente, à medida que as receitas vão sendo utilizadas para outras finalidades que não contribuem para o aumento da capacidade de oferta, de acordo com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG (S.d.)

Observa-se, na Tabela 14, que, devido ao esforço de investimento ocorrido entre 2009 e 2011, o município de Capitão Enéas sobressaiu em relação aos demais municípios selecionados, ficando à frente deles. Importa, por isso, analisar o impacto desse esforço no PIB, no PIB *per capita*, na criação de emprego e nos salários do município, a par do impacto do investimento privado, no caso, o investimento da empresa *Marluvas* na sua nova unidade industrial.

Ao procurar determinar se o investimento teve um impacto positivo no PIB real dos municípios selecionados (Tabelas 15 e 16), deu-se particular atenção ao município em estudo, Capitão Enéas.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

Tabela 15

PIB real com média dos períodos dos Municípios selecionados (em mil reais)

Ano	Nacional	%	Estadual	%	Norte de Minas	%	Bocaiúva	%	Capitão Enéas	%	Montes Claros	%	Pirapora	%	Várzea da Palma	%
2003	2.924.346.240,26	3,61%	256.013.383,29	4,91%	10.349.232,29	4,91%	334.144,36	12,26%	164.064,31	0,97%	3.389.495,55	1,66%	974.344,74	14,90%	597.722,08	16,65%
2004	3.114.453.620,24	6,50%	284.455.514,92	11,11%	10.983.735,15	6,13%	362.738,31	8,56%	188.917,48	15,15%	3.605.800,83	6,38%	1.086.283,52	11,49%	749.269,36	25,35%
2005	3.242.904.643,81	4,12%	290.936.711,24	2,28%	11.659.724,89	6,15%	382.959,91	5,57%	190.231,72	0,70%	3.931.009,03	9,02%	1.048.243,10	-3,50%	723.253,27	-3,47%
2006	3.473.695.814,26	7,12%	314.832.315,36	8,21%	12.344.244,59	5,87%	423.654,56	10,63%	207.801,61	9,24%	4.074.932,24	3,66%	1.050.330,06	0,20%	733.262,04	1,38%
2008	4.010.391.426,21	7,09%	373.661.852,58	10,06%	14.895.440,54	9,77%	460.141,69	10,40%	215.366,84	5,23%	4.574.334,06	0,48%	1.220.193,45	7,46%	808.103,13	12,04%
2009	4.111.012.036,94	2,51%	364.290.932,83	-2,51%	14.846.977,41	-0,33%	427.288,87	-7,14%	171.869,38	-20,20%	4.850.483,05	6,04%	973.072,82	-20,25%	620.502,64	-23,21%
2010	4.529.238.210,03	10,17%	422.135.807,34	15,88%	16.300.018,97	9,79%	493.141,24	15,41%	210.482,30	22,47%	5.412.153,23	11,58%	1.268.118,50	30,32%	682.614,12	10,01%
2011	4.667.310.431,89	3,05%	435.023.500,12	3,05%	16.925.246,64	3,84%	492.292,08	-0,17%	220.978,36	4,99%	5.476.092,75	1,18%	1.396.051,93	10,09%	699.758,60	2,51%
Média	3.757.566,7	5,77%	342.318,97	6,76%	13.541.568,32	6,23%	421.461,33	5,99%	197.151,94	4,12%	4.429.628,35	5,75%	1.128.019,05	6,54%	703.969,31	4,40%

Adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2013). *Contas regionais do Brasil 2011*. Série relatórios metodológicos, v. 40. Rio de Janeiro: IBGE.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

A Tabela 16 sintetiza a Tabela 15, que procura mostrar a taxa de crescimento do PIB real.

Tabela 16

Evolução do PIB real do Brasil, Minas Gerais, Norte de Minas e Municípios selecionados, nos anos de 2003 a 2011

Territórios	PIB 2003	PIB 2011	Crescimento do PIB de 2003 a 2011
Brasil	2.924.346.240,26	4.667.310.431,89	59,60%
Minas Gerais	256.013.383,29	435.023.500,12	69,92%
Norte de Minas	10.349.232,29	16.925.246,64	63,54%
Montes Claros	3.389.495,55	5.476.092,75	61,56%
Bocaiúva	334.144,36	492.292,08	47,33%
Pirapora	974.344,74	1.396.051,93	43,28%
Capitão Enéas	164.064,31	220.978,36	34,69%
Várzea da Palma	597.722,08	699.758,60	17,07%

Conforme se pode ver, durante o período compreendido entre 2003 e 2011 (2012 não está incluído porque não há dados no IBGE sobre esse ano), o PIB real do município de Capitão Enéas cresceu 34,69%, enquanto as cidades vizinhas, com economias semelhantes, mas com um setor industrial mais consistente, apresentaram o seguinte crescimento nesse período, por ordem decrescente: Montes Claros, 61,56%; Bocaiúva, 47,33%; Pirapora, 43,28% e Várzea da Palma, 17,07%. Percebe-se que Capitão Enéas ficou em penúltimo lugar no desempenho do PIB entre os municípios selecionados, ficando somente à frente de Várzea da Palma. Isso pode ser explicado pelo facto de nos anos de 2007, 2009 e 2011, ter havido uma queda nos PIBs dos municípios de Bocaiúva (8,86), Capitão Enéas (21,71), Pirapora (43,28%) e Várzea da Palma (28,32%).

O pior desempenho de Capitão Enéas aconteceu em 2009, durante a crise do *Subprime* americano, que afetou, significativamente, as exportações quer do Brasil, quer de Minas

Gerais (a economia mineira é exportadora de produtos semimanufaturados), que sofreram fortes impactos das oscilações das economias nacional e internacional, como se viu no segundo capítulo desta dissertação. Como em Capitão Enéas existe uma indústria de semimanufaturados, naturalmente, o município foi, também, afetado por esse fenômeno. De resto, como se pode ver através de outros dados, o município só passou a contar, efetivamente, com um novo empreendimento a partir de março de 2011.

Em 2010, o PIB deste município voltou a situar-se num patamar expressivo de 22,47%. Esta retoma pode ser atribuída ao crescimento nacional e estadual que, nesse ano, atingiram 10,17% e 15,88%, respetivamente, reafirmando um dado da economia mineira: quando a economia nacional cresce, a mineira cresce acima da nacional, sendo o inverso igualmente verdadeiro, isto é, quando a economia nacional tem um *deficit*, a mineira também o tem, acima do da nacional, devido às suas exportações de produtos semimanufaturados.

Como se comportou o PIB *per capita* de Capitão Enéas e dos municípios selecionados, entre 2003 e 2011 sobre o PIB *per capita* (excetuando 2012, pelos motivos já apontados)?

A Tabela 17 ajuda a compreender o desempenho do PIB *per capita* nos anos e municípios selecionados, bem como no Brasil, Minas Gerais e Norte de Minas, com destaque para o município de Capitão Enéas.

Na Tabela 18, que resume a Tabela 17, percebe-se que, enquanto o Brasil, no período selecionado, regista um crescimento de 46,34%, Minas Gerais atinge os 61,50% e o Norte de Minas os 56,14% relativamente aos seus PIB *per capita*. Dos municípios selecionados para integrarem este estudo, Montes Claros teve o melhor desempenho do PIB *per capita*, com 45,49%, seguido de Pirapora e Bocaiúva, muito próximos, com 38,68% e 38,66%, respetivamente. Capitão Enéas quedou-se na quarta posição, com 28,80%. Por último, com um crescimento muito inferior ao PIB *per capita* dos demais municípios, ao do Brasil, ao de Minas e ao do Norte de Minas, ficou Várzea da Palma, com 2,68%.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

Tabela 17

PIB per capita real com média dos períodos dos Municípios selecionados (em mil reais)

Ano	Nacional	%	Estadual	%	Norte de Minas	%	Bocaiúva	%	Capitão Enéas	%	Montes Claros	%	Pirapora	%	Várzea da Palma	%
2003	16.360,78	2,20%	13.653,68	5,52%	6.693,31	3,89%	7.562,25	9,35%	12.005,67	6,71%	10.280,25	2,14%	18.780,04	26,15%	18.862,61	25,92%
2004	17.196,88	5,11%	14.976,34	9,69%	7.035,03	5,11%	8.137,85	7,61%	13.667,35	13,84%	10.726,95	4,35%	20.759,30	10,54%	22.894,42	21,37%
2005	17.683,76	2,83%	15.123,81	0,98%	7.396,17	5,13%	8.517,91	4,67%	13.609,02	-0,43%	11.475,01	6,97%	19.863,03	-4,32%	21.938,14	-4,18%
2006	18.719,65	5,86%	16.162,80	6,87%	7.756,33	4,87%	9.341,44	9,67%	14.702,65	8,04%	11.676,80	1,76%	19.735,48	-0,64%	22.082,57	0,66%
2007	19.956,90	6,61%	17.615,34	8,99%	8.578,15	10,60%	9.305,08	-0,39%	14.363,56	-2,31%	12.938,18	10,80%	21.801,43	10,47%	20.734,86	-6,10%
2008	21.150,42	5,98%	18.824,31	6,86%	9.126,20	6,39%	9.927,30	6,69%	14.660,21	2,07%	12.783,11	-1,20%	22.875,14	4,92%	22.546,45	8,74%
2009	21.469,60	1,51%	18.183,94	-3,40%	9.025,26	-1,11%	9.782,38	-1,46%	14.618,12	-0,29%	13.329,43	4,27%	21.214,48	-7,26%	21.059,14	-6,60%
2010	23.436,89	9,16%	21.542,70	18,47%	10.120,54	12,14%	10.580,59	8,16%	14.806,01	1,29%	14.940,78	12,09%	23.735,04	11,88%	19.058,09	-9,50%
2011	23.941,90	2,15%	22.050,28	2,36%	10.450,98	3,27%	10.485,44	-0,90%	15.463,83	4,44%	14.956,48	0,11%	26.043,81	9,73%	19.368,33	1,63%
Média	19.990,75	4,60%	17.570,36	6,26%	8.464,66	5,59%	9.293,36	4,82%	14.210,71	3,71%	12.567,44	4,59%	21.645,31	6,83%	20.949,40	3,55%

Adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2013). *Contas regionais do Brasil 2011*. Série relatórios metodológicos, v. 40. Rio de Janeiro: IBGE.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

Tabela 18

Crescimento do PIB per capita no Brasil, Minas Gerais e Municípios selecionados nos anos de 2003 a 2011

Territórios	PIB per capita 2003	PIB per capita 2011	Taxa de Crescimento do PIB per capita de 2003 a 2011 em (%)
Brasil	16.360,78	23.941,90	46,34%
Minas Gerais	13.653,68	22.050,28	61,50%
Norte de Minas	6.693,31	10.450,98	56,14%
Pirapora	18.780,04	26.043,81	38,68%
Várzea da Palma	18.862,61	19.368,33	2,68%
Capitão Enéas	12.005,67	15.463,83	28,80%
Montes Claros	10.280,25	14.956,48	45,49%
Bocaiúva	7.562,25	10.485,44	38,66%

Adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2013). *Contas regionais do Brasil 2011*. Série relatórios metodológicos, v. 40. Rio de Janeiro: IBGE.

Uma outra abordagem possível é apresentada nas Tabelas 19 e 20 e tem a ver com a participação dos municípios selecionados no PIB do Norte de Minas.

Como se pode constatar (Tabela 19), o desempenho do PIB está relacionado com o contingente populacional e a atividade econômica dos municípios, com a exceção do de Várzea da Palma. Contudo, esses não são os únicos fatores que explicaram o desempenho do PIB do Norte de Minas, nos municípios selecionados. Com efeito, todos eles têm, em comum, o facto de serem áreas industriais, onde se destaca a indústria de transformação; Pirapora e Várzea da Palma, que são municípios vizinhos, dispõem, ainda, da ferrovia Centro Atlântica que lhes permite escoar a produção e os torna mais competitivos.

O que se pode, então, concluir dos investimentos realizados em Capitão Enéas e do esforço de investimento empreendido?

Devido à falta de dados do IBGE referentes a 2012, não é, ainda, possível verificar o desempenho real do PIB de Capitão Enéas a partir do momento (março de 2011) em que o empreendimento, objeto desta dissertação, foi implantado no município e entrou em funcionamento.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

Tabela 19

Participação do PIB real dos Municípios selecionados em relação ao PIB do Norte de Minas (em mil reais)

Ano	Norte de Minas	Bocaiúva	%	Capitão Enéas	%	Montes Claros	%	Pirapora	%	Várzea da Palma	%
2003	10.349.232,29	334.144,36		164.064,31		3.389.495,55		974.344,74		597.722,08	
2004	10.983.735,15	362.738,31	3,30%	188.917,48	1,72%	3.605.800,83	32,83%	1.086.283,52	9,89%	749.269,36	6,82%
2005	11.659.724,89	382.959,91	3,28%	190.231,72	1,63%	3.931.009,03	33,71%	1.048.243,10	8,99%	723.253,27	6,20%
2006	12.344.244,59	423.654,56	3,43%	207.801,61	1,68%	4.074.932,24	33,01%	1.050.330,06	8,51%	733.262,04	5,94%
2007	13.569.494,42	416.790,96	3,07%	204.655,44	1,51%	4.552.354,39	33,55%	1.135.533,33	8,37%	721.238,54	5,32%
2008	14.895.440,54	460.141,69	3,09%	215.366,84	1,45%	4.574.334,06	30,71%	1.220.193,45	8,19%	808.103,13	5,43%
2009	14.846.977,41	427.288,87	2,88%	171.869,38	1,16%	4.850.483,05	32,67%	973.072,82	6,55%	620.502,64	4,18%
2010	16.300.018,97	493.141,24	3,03%	210.482,30	1,29%	5.412.153,23	33,20%	1.268.118,50	7,78%	682.614,12	4,19%
2011	16.925.246,64	492.292,08	2,91%	220.978,36	1,31%	5.476.092,75	32,35%	1.396.051,93	8,25%	699.758,60	4,13%
Média	13.541.568,32	421.461,33	3,14%	197.151,94	1,48%	4.429.628,35	32,75%	1.128.019,05	8,44%	703.969,31	5,33%

Adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2013). *Contas regionais do Brasil 2011*. Série relatórios metodológicos, v. 40. Rio de Janeiro: IBGE.

Tabela 20

Média da participação do PIB real dos municípios selecionados em relação ao PIB do Norte de Minas (em mil reais) para os anos 2003 a 2011

Territórios	População	PIB	%
Norte de Minas	1.630.000	13.541.568,32	-
Montes Claros	361.915	4.429.628,35	32,75%
Pirapora	53.368	1.128.019,05	8,44%
Várzea da Palma	35.809	703.969,31	5,33%
Bocaiúva	46.654	421.461,33	3,14%
Capitão Enéas	14.206	197.151,94	1,48%

Adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011) *Contas regionais 2011*. Série relatórios metodológicos, v. 40. Rio de Janeiro: IBGE.

3.5 O Desempenho do emprego e dos salários nos municípios selecionados

O desempenho dos municípios selecionados, entre 2003 e 2012, tem como referência os dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS do Brasil. A RAIS foi instituída pelo Decreto nº 76.900/75, de 23 de dezembro com o objetivo de suprir as necessidades de controlo da atividade laboral no País, fornecer dados para a elaboração de estatísticas do trabalho, e disponibilizar, às entidades governamentais, informação relativa ao mercado de trabalho. Os dados recolhidos pela RAIS constituem *inputs* importantes para responder às necessidades da legislação, da nacionalização do trabalho, do controle dos registos do FGTS, dos Sistemas de Arrecadação e de Concessão de Benefícios Previdenciários, de estudos técnicos de natureza estatística e atuarial e de identificação dos trabalhadores com direito ao abono salarial PIS/PASEP.

Assim, as Tabelas 21 e 22 ilustram o comportamento do número de empregados de Bocaiúva e Capitão Enéas, respetivamente, para o período compreendido entre 2003 e 2012, referindo a taxa de crescimento e os setores selecionados.

A Tabela 22, ilustra o desempenho do Município de Capitão Enéas nos anos de 2003 a 2012. Como se pode verificar, o município registou uma taxa expressiva em termos de crescimento de emprego, 92,43%, para os setores selecionados, verificando-se uma variação significativa nos seguintes setores: 375% para o comércio e 223,02 % para a indústria de transformação. Estes números revelam, claramente, a influência do empreendimento, instalado em março de 2011, e o seu impacto efetivo no comércio local.

Só a *Marluvas Equipamentos de Segurança* gerou, em 2011 e 2012, 595 empregos, dos quais 263 masculinos e 332 femininos, como se pode ver na Tabela 23.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

Tabela 21

Número de empregados em Bocaiúva entre 2003 e 2012

Setor/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	T.C.
1 - Extrativa Mineral	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	100%-
2 - Indústria de Transformação	2200	2486	2224	2115	2246	2223	2133	2121	2073	2102	-4,45%
3 - Serviços Industriais de Utilidade Pública	0	0	0	103	103	95	78	69	66	76	-26,21%
4 - Construção Civil	70	80	16	44	79	91	110	96	154	135	92,86%
5 - Comércio	819	1026	928	1023	1139	1006	1100	1367	1448	1717	109,65%
6 - Serviços	1116	1211	1179	1220	1349	1266	1279	1346	1420	1478	32,44%
7 - Administração Pública	1166	823	1271	1242	1183	1081	1875	1904	1869	1265	8,49%
8 - Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	320	365	384	444	422	782	747	814	854	848	165,00%
Total	5691	5991	6002	6191	6521	6544	7322	7718	7885	7623	33,95%

Adaptado de Brasil. (s.d). Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. *Registros administrativos: RAIS e CAGED*. Brasília: MTE, SPPE/DES/CG

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

Tabela 22

Número de empregados em Capitão Enéas entre 2003 e 2012

Setor/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	T.C.
1 - Extrativa Mineral	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 - Indústria de Transformação	346	380	493	464	399	447	400	431	808	1118	223,02%
3 - Serviços Industriais de Utilidade Pública	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4 - Construção Civil	0	0	0	11	0	0	0	4	27	2	-81,82%
5 - Comércio	32	31	29	54	100	97	111	130	183	152	375%
6 - Serviços	67	71	65	64	86	101	59	84	83	86	28,36%
7 - Administração Pública	616	555	487	749	410	448	448	465	613	683	10,88%
8 - Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	162	168	219	260	261	291	270	296	283	319	96,91
Total	1227	1205	1293	1602	1256	1384	1288	1410	1997	2360	92,34%

Adaptado de Brasil (S.d.). Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. *Registros RAIS e CAGED*. Brasília: MTE, SPPE/DES/CGET.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

Tabela 23

Trabalhadores admitidos na Marluvas em 2011 e 2012

Ano	Masculino	Feminino	Total
2011	192	186	378
2012	71	146	217
Total	263	332	595

Adaptado de Brasil (S.d.). Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Registros administrativos: RAIS e CAGED. Brasília: MTE, SPPE/DES/CGET.

As Tabelas 24, 25 e 26 registam o comportamento do número de empregados de Montes Claros, Pirapora e Várzea da Palma, respectivamente, para os anos de 2003 a 2012, registrando as taxa de crescimento e os setores selecionados.

Como se pode verificar, em Montes Claros, a taxa de crescimento do emprego foi na ordem dos 79,67% para os setores selecionados, tendo ocorrido uma variação significativa nos seguintes setores: 149,44% para o setor de serviços, 148,72% para o setor da construção civil, e 99,62% para o do comércio.

Quanto ao município de Pirapora, o desempenho nos anos de 2003 a 2012 foi de 39,85% para os setores selecionados, registrando-se uma variação muito significativa na construção civil, com uma taxa de crescimento de criação de emprego de 1.974,36% e de 511,11% na atividade de extração mineral.

Finalmente, em Várzea da Palma, o desempenho foi de 64%, entre 2003 e 2012. Os setores que obtiveram melhores resultados foram a construção civil, com uma taxa de crescimento de 287,50%; a extração mineral, com 128,57%; e a atividade agropecuária, com uma taxa de 123,44%.

Tanto Pirapora como Várzea da Palma conseguiram os seus melhores desempenhos na geração de número de empregos na construção civil, seguindo-se a extração mineral.

O número de empregados nos anos de 2003 a 2012, a variação percentual de um ano para o outro e o crescimento do número de empregados constam da Tabela 27

**Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na
geração de emprego e renda em Capitão Enéas**

Tabela 24

Número de empregados em Montes Claros entre 2003 e 2012

Setor/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	T.C.
1 - Extrativa Mineral	92	136	45	60	41	165	176	283	145	165	79,35%
2 - Indústria de Transformação	8676	9141	9726	9836	9961	9728	9761	9907	9603	9609	10,75%
3 - Serviços Industriais de Utilidade Pública	391	3	0	1	3	19	68	84	176	176	-54,99%
4 - Construção Civil	2313	2922	3018	3237	3625	3973	4083	5056	4972	5753	148,72%
5 - Comércio	11999	13630	14360	15094	16252	18044	19090	21122	23325	23953	99,62%
6 - Serviços	12855	12882	15009	17933	19639	20765	22617	25355	29284	32108	149,77%
7 - Administração Pública	7092	7322	8264	6898	7825	7205	8591	8496	8733	7974	12,44%
8 - Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	2026	1994	1898	1850	1879	1866	1927	1960	1700	1909	-50,20%
Total	45444	48030	52320	54909	59225	61765	66313	72263	77938	81647	79,67%

Adaptado de Brasil (S.d.). Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. *Registros administrativos: RAIS e CAGED*. Brasília: MTE, SPPE/DES/CGET.

**Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na
geração de emprego e renda em Capitão Enéas**

Tabela 25

Número de empregados em Pirapora entre 2003 e 2012

Setor/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	T. C.
1 - Extrativa Mineral	9	12	16	23	28	27	33	36	51	55	511,11%
2 - Indústria de Transformação	2945	3146	3624	2764	2912	2870	3258	3895	3971	3210	9%
3 - Serviços Industriais de Utilidade Pública	66	70	75	69	69	70	72	71	78	81	22,73%
4 - Construção Civil	39	152	172	124	118	355	446	707	635	809	1974,36%
5 - Comércio	1375	1515	1561	1718	1913	1974	2023	2252	2662	2528	83,85%
6 - Serviços	1517	1561	1749	1747	1654	1843	2004	2259	2274	2430	60,18%
7 - Administração Pública	1554	1433	1583	1366	1901	1915	2052	2149	2131	1563	0,58%
8 - Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	797	955	838	1199	948	868	743	1007	1043	934	17,19%
Total	8302	8844	9618	9010	9543	9922	10631	12376	12845	11610	39,85%

Adaptado de Brasil (S.d.). Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. *Registros administrativos: RAIS e CAGED*. Brasília: MTE,SPPE/DES/CGET.

**Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na
geração de emprego e renda em Capitão Enéas**

Tabela 26

Número de empregados em Várzea da Palma entre 2003 e 2012

Setor/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	T.C.
1 - Extrativa Mineral	7	9	14	13	16	12	10	17	17	16	128.57%
2 - Indústria de Transformação	2195	2549	2440	2543	2623	2838	2330	2675	2745	2502	13.99%
3 - Serviços Industriais de Utilidade Pública	25	19	14	17	0	0	6	0	0	1	-96.00%
4 - Construção Civil	8	15	20	39	67	23	27	48	48	31	287.50%
5 - Comércio	486	548	631	711	750	796	793	844	875	1055	117.08%
6 - Serviços	572	593	680	587	622	553	547	605	692	603	5.42%
7 - Administração Pública	12	881	1332	1407	1410	904	1284	1561	1354	870	7.150%
8 - Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	576	541	551	855	987	872	1045	1069	958	1287	123,44%
Total 56,08%	3881	5155	5682	6172	6475	5998	6042	6819	6689	6365	64%

Adaptado de Brasil, (S.d.). Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. *Registros administrativos: RAIS e CAGED*. Brasília: MTE, SPPE/DES/CGET.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas |

Tabela 27

Número e variação no número de empregados em cidades selecionados entre 2003 e 2012

Ano/ Cidade	Bocaiúva		Capitão Enéas		Montes Claros		Pirapora		Várzea da Palma	
2003	5691		1227		45444		8302		3881	
2004	5991	5,27%	1205	-1,79%	48030	5,69%	8844	6,53%	5155	32,83%
2005	6002	0,18%	1293	7,30%	52320	8,93%	9618	8,75%	5682	10,22%
2006	6191	3,15%	1602	23,90%	54909	4,95%	9010	-6,32%	6172	8,62%
2007	6521	5,33%	1256	-21,60%	59225	7,86%	9543	5,92%	6475	4,91%
2008	6544	0,35%	1384	10,19%	61765	4,29%	9922	3,97%	5998	-7,37%
2009	7322	11,89%	1288	-6,94%	66313	7,36%	10631	7,15%	6042	0,73%
2010	7718	5,41%	1410	9,47%	72263	8,97%	12376	16,41%	6819	12,86%
2011	7885	2,16%	1997	41,63%	77938	7,85%	12845	3,79%	6689	-1,91%
2012	7623	-3,32%	2360	18,18%	81647	4,76%	11610	-9,61%	6365	-4,84%
T.C.	33,95%		92,34%		79,67%		39,85%		64,00%	

Adaptado de Brasil, (S.d.). Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. *Registros administrativos: RAIS e CAGED*. Brasília: MTE, SPPE/DES/CGET.

Participação do Estado de Minas Gerais na Marluvas e seu impacto na geração de emprego e renda em Capitão Enéas

Como se pode ver na Tabela 27, o melhor desempenho dos municípios selecionados, relativamente ao número de empregados, pertenceu a Capitão Enéas, com 92,34%, seguido de Montes Claros, com 79,67% e Várzea da Palma, com 64%. Pirapora ficou-se pelos 39,85% e Bocaiúva registou 33,95%. Posteriormente, será essencial analisar se Capitão Enéas continuou a crescer, registando taxas expressivas, ou se a tendência estabilizou, ou mesmo, caiu.

Na Tabela 28, apresenta-se a taxa de desocupação, nos Municípios selecionados e em Minas Gerais, para os anos de 2000 e 2010, a partir de dados do IBGE.

Tabela 28

Taxa de desocupação nos Municípios selecionados e em Minas Gerais em 2000 e 2010

ANO	Bocaiúva				
	População Total	PEA	Número de ocupados	Desocupados	Tx de Desocupação
2000	42.806	18.000	15.575	2.425	0,135
2010	46.654	22.742	20.230	2.512	0,11
Crescimento	8,99%	26,34%	29,89%	3,59%	-18,52%
ANO	Capitão Enéas				
	População Total	PEA	Número de ocupados	Desocupados	Tx de Desocupação
2000	13.113	4.947	4.106	841	0,17
2010	14.206	5.581	4.855	726	0,13
Crescimento	8,34%	12,82%	18,24%	-13,67%	-23,53%
ANO	Montes Claros				
	População Total	PEA	Número de ocupados	Desocupados	Tx de Desocupação
2000	306.947	146.061	118.399	27.662	0,189
2010	361.915	185.668	167.041	18.627	0,1
Crescimento	17,91%	27,12%	41,08%	-32,66%	-47,09%
ANO	Pirapora				
	População Total	PEA	Número de ocupados	Desocupados	Tx de Desocupação
2000	50.300	22.087	16.639	5.448	0,247
2010	53.368	26.280	23283	2.997	0,114
Crescimento	6,10%	18,98%	39,93%	-44,99%	-53,85%
ANO	Várzea da Palma				
	População Total	PEA	Número de ocupados	Desocupados	Tx de Desocupação
2000	31.641	13.822	10.732	3.090	0,224
2010	35.809	16.370	14.644	1.726	0,105
Crescimento	13,17%	18,43%	36,45%	-44,14%	-53,03%
ANO	Minas Gerais				
	População Total	PEA	Número de ocupados	Desocupados	Tx de Desocupação
2000	17.866.402	8.335.782	7.153.508	1.182.274	0,142
2010	19.597.330	9.939.731	9.264.527	675.204	0,068
Crescimento	9,69%	19,24%	29,51%	-42,89%	-52,11%

Adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2013). *Contas regionais do Brasil 2011*. Série Relatórios Metodológicos, v. 40. Rio de Janeiro: IBGE.

Enquanto, em Minas Gerais, a taxa de desocupação caiu -52,11%, Pirapora registou uma taxa de desocupação de -53,85%, a maior entre os municípios selecionados, seguindo-se Várzea da Palma, com -52,11%, Monte Claros, com -47,09%, Capitão Enéas, com -23,53% e, por fim, Bocaiúva, com uma queda de -18,52%.

Capitão Enéas ficou em penúltimo lugar entre os municípios selecionados, quanto à redução da taxa de desemprego. Relembra-se, mais uma vez, que, em 2010, ano do último census do IBGE, o empreendimento *Marluvas* ainda não tinha começado a laborar.

Considerações Finais

Ao concluir este estudo, dois aspetos merecem ser destacados nestas considerações finais, antes de se resumir os desdobramentos dos investimentos realizados em Capitão Enéas, sobre o emprego e o rendimento. O primeiro tem a ver com o investimento e o segundo com a capacidade Institucional criada pelo Estado de Minas Gerais para atrair investimento e fazer a sua gestão.

Não se pode esquecer que o investimento, como defende Marshall (1996), é uma mola impulsora que liga o presente ao futuro.

À medida que a civilização tem progredido, o homem tem sempre desenvolvido novas necessidades e novos e mais dispendiosos meios de satisfazê-las (...). De todos os lados novas perspectivas se oferecem, todas elas tendendo a transformar o caráter de nossa vida social e industrial, a habilitar-nos a empregar grandes reservas de capitais, a fim de prover novas satisfações e novos meios de economizar esforços pela aplicação antecipada destes, tendo em vista necessidades remotas (...). Toda a história do homem mostra que suas necessidades se expandem com o crescimento de sua riqueza e de seus conhecimentos. (Marshall. 1996. pp. 277-278) .

Encarar a gestão do investimento como uma tarefa do Estado, como preconiza Keynes (1996), é, acima de tudo, antecipar, prevenir o porvir, pois as necessidades humanas expandem não só com o crescimento da sua riqueza como, também, com a expansão do seu conhecimento (Marshall, 1996).

Quanto à capacidade Institucional que o Estado de Minas Gerais criou para atrair e gerir investimentos, tratou-se, na opinião de Rodrigues (1988) de uma tarefa árdua (INDI, CEMIG, FJP, CDI e BDMG) que se concretizou em relação ao investimento, mas, também, nas mudanças introduzidas na economia mineira, transformando uma economia extractivista numa economia industrializada.

o Estado de Minas Gerais constituiu um exemplo de política de atratividade associada à desconcentração de investimentos e, mesmo apresentado situações favoráveis de recursos naturais relativamente abundantes, boas condições de infraestruturas e posição geográfica estratégica, optou por um comportamento proativo no planeamento económico e, já há alguns anos, vem colhendo os frutos através de um crescimento acima da média do Brasil, por ter erguido uma estrutura institucional robusta (Rodrigues, 1998. p. 26.).

É importante frisar que as prioridades merecem ser continuamente revistas. As prioridades do Brasil, como, de resto, as do Estado de Minas Gerais, não são hoje as mesmas de há 25 ou 35 anos atrás. Nesses anos, o país experimentava recorrentemente um padrão de crise, com uma dívida pública vulnerável e sensível à aversão de risco dos investidores, uma

inflação que atingiu 80%, em março de 1990, e uma dívida externa muito superior às reservas internacionais.

Nesse cenário, a prioridade, a partir de 1994, foi estabilizar a economia, sanear as finanças públicas e, com isso, estabelecer condições para a criação de emprego e crescimento sustentável. Isso foi feito com todo o rigor a partir Plano Real. Como consequência, o Brasil cresceu a taxas aceleradas, entre 2004 e 2010, criando milhões de empregos e expandindo o mercado consumidor interno. Essa evolução trouxe consigo maior estabilidade econômica, política e social, tornando-se, agora, necessário manter o que foi conquistado e traçar novos horizontes.

Nesta dissertação, investigou-se os impactos gerados na mesorregião do Norte de Minas, decorrentes do novo momento que o Brasil passou a viver a partir do Plano Real, principalmente a partir do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, que só foi possível após a estabilização da economia nacional. Trata-se de um plano a longo prazo que prevê as ações para o Governo de Minas, incluindo a mesorregião norte mineira que, juntamente com o Vale do Jequitinhonha, constituem as regiões economicamente deprimidas do Estado (ver capítulo 2).

Tendo em vista a diretriz do PMDI, nomeadamente do aumento, por parte do Estado de Minas Gerais, do volume de investimentos privados nesta região (mesorregião do Norte de Minas), por meio da atração de capitais produtivos e da melhoria das infraestruturas, da educação, da qualificação para o trabalho e das condições de saúde e saneamento, procurou-se, ao longo deste estudo, determinar o impacto dos investimentos realizados na geração de emprego e no rendimento dos municípios selecionados no Norte de Minas.

Partindo do princípio keynesiano de que “o investimento anda *pari passu* com a criação de emprego (1996, p. 119) e com base na recolha de dados realizada, verifica-se que, a partir de 2003, houve geração de novos empregos formais (de acordo com a legislação laboral) que alcançou um aumento de 92,34%, em 2012 (relativamente a 2003).

Quando se analisa o volume de recursos pagos pelos setores privado e público (medido em salários mínimos), constata-se um expressivo crescimento do setor privado, na ordem dos 102,11%, relativamente ao setor público, cujo crescimento foi de 11,87%. Registou-se um maior dinamismo do setor privado na economia local, com uma participação de 22,45% do empreendimento implantado em Capitão Enéas.

Pode-se, assim, concluir que o emprego acompanhou o investimento sem, no entanto, ter tido um impacto significativo no PIB nacional e estadual ou no rendimento *per capita*, por se tratar de um fenómeno de dimensões locais (municipais). Todavia, em relação aos municípios selecionados e à mesorregião norte mineira, apesar de participar somente com 1,48% para o PIB dessa região, o desempenho do município de Capitão Enéas alcançou grande visibilidade, no período de uma década, ocupando o primeiro lugar na mesorregião,

quer em termos do número de empregos criados, com um aumento de 92,34%, quer do aumento do salário médio, com 68,89%.

A afirmação de Keynes, de que “o emprego anda *pari passu* com o investimento” (1996, p. 119) pode ser confirmada a outro nível de investimentos, com maior número e maiores escalas, incidindo não só regionalmente, mas a nível estadual ou nacional. O trabalho desenvolvido nesta dissertação abre outras perspectivas ao estudo do impacto dos investimentos realizados no estado de Minas Gerais e à criação de um índice de investimento que permita monitorar as ações governamentais e privadas, orientando os novos investimentos com base na geração de emprego e aumento do rendimento salarial.

Finalmente, como conclusão, subscreve-se, inteiramente, a posição de Keynes (1996) de que o Estado deve “assumir uma responsabilidade cada vez maior na gestão direta dos investimentos com base nos interesses gerais da comunidade” (p. 171). Por isso, é fundamental “não abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimentos, mas que o Estado coordene este processo.” (*ibid*).

REFERÊNCIAS

- Acemolgu, D. & Robinson, J. (2012). *Por que as nações fracassam. As origens do poder, da propriedade da riqueza.* (C. Serra, Trad.). Rio de Janeiro: Editora Elseviers.
- Afonso de Paula, R. Z. (2001). *Percalços da Industrialização: O Caso de Minas Gerais.* (Dissertação de Mestrado) Campinas: Unicamp. Instituto de Economia,
- Amaral Filho, J. (2011). Sistemas e Arranjos Produtivos Locais. In *Planeamento e Políticas Públicas. Instituto de Pesquisa e Planeamento Aplicada.* nº 36 (jan.-jun./2011). Brasília: IPEA.
- American Psychological Association. (2012). Manual de publicação da APA (6ª ed.) (D. Bueno, Trad.). Porto Alegre: Penso.
- Amorim, R.L.C., Campos, A. G. & Garcia, R. C. (Eds). (2008) *Brasil: o estado de uma nação. Estado, crescimento e desenvolvimento: a eficiência do setor público no Brasil/2007.* Brasília: IPEA.
- Anastasia, C. M. J. (1983). *A Sedição de 1736: estudo comparativo entre a zona dinâmica da mineração e a zona marginal do sertão agropastoril do São Francisco.* Dissertação de mestrado em Ciência Política. Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG.
- Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais - BDMG. (2002a). *Minas Gerais do século XXI. Uma Visão do Novo Desenvolvimento* (Volume Especial). Belo Horizonte: Rona Editora.
- Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais - BDMG. (2002b). *Minas Gerais do século XXI. O ponto de partida.* (Volume I). Belo Horizonte: Rona Editora.
- Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de La CEPAL. *Revista de La CEPAL.* (Número extraordinário) pp. 21-45.
- Bielschowsky, R. (Coord.). (2002). *Investimento e reforma no Brasil: indústria e infraestrutura nos anos 1990.* Brasília: IPEA/CEPAL. Escritório Brasil.
- Braga, M. A. F. (1985) *Industrialização da Área Mineira da SUDENE: um estudo de caso.* Dissertação de Mestrado em Ciências sociais. Departamento de Ciências Sociais. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba.
- Cano, W. (1998). *Introdução à Economia: uma abordagem crítica.* São Paulo: Editora UNESP.
- Chang, Ha-Joon. (2004). *Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica* (1ª ed.). São Paulo: Editora UNESP.
- Clemente, A. & Higachi, H. Y. (2000). *Economia e Desenvolvimento Regional.* São Paulo: Atlas.

- Decreto-lei nº 76.900/1975. (1975) *Institui a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Diário Oficial da União*. Seção 1. (24/12/1975). p. 17046.
- Delfim Netto, A. & Ikeda, A. (2009). Estratégias de Desenvolvimento. In J. Sicsù & A. Castelar (Eds.), *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento* (pp.33-44). Brasília: IPEA.
- Diniz, C. C. (1981). *Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira* (Série Dissertações e Teses). Belo Horizonte: Imprensa UFMG.
- Diniz, F. J. de S. (2010). *Crescimento e desenvolvimento económico. Modelos e agentes do processo* (2ª ed.) (pp. 298-299). Lisboa: Edições Sílabo.
- Dornbusch, R. (2009). *Macroeconomia*. São Paulo: McGraw-Hill.
- Dulci, O. S. (1999). *Política e recuperação económica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Estados e Cidades. (2014). *Capitão Enéas/MG: população urbana e rural, homens e mulheres*. Disponível em: <http://www.estadosecidades.inf.br/mg/capitao-eneas>. Acesso em: 12 de agosto de 2014.
- Fernandes, C. L. L. & Oliveira, F. A. (2010). Características e Evolução Recente da Economia Mineira. In *As Muitas Minas. Ensaios sobre a Economia Mineira*. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia.
- Figueiredo, L. & Resende, G. M. (2013). *Crescimento Económico em Minas Gerais, 1970 – 2010*. n. 22, 1-99. Belo Horizonte: Caderno do BDMG. doi: ISSN 1806-3187.
- Fundação João Pinheiro. (2011). *Índice Mineiro de Desenvolvimento Social*. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: 12 de agosto de 2014.
- Galvão, O. J. A. (1993) Comércio Interestadual por vias internas e integração regional no Brasil. In *Encontro Nacional de Economia*. Belo Horizonte. (257-280). *Anais...* Niterói: ANPEC.
- Hobbes, T. (1985). *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil* (Coleção os Pensadores). São Paulo: Nova cultural.
- Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais - INDI (2013). *O Indi: quem somos*. Disponível em: <http://www.indi.mg.gov.br/category/o-indi-quem-somos/>. Acesso em: 12 de agosto de 2014.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2013). *Contas regionais 2011* (Série relatórios metodológicos), v. 40. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA. (2010) *Clássicos de literatura económica: textos selecionados de macroeconomia*. (3ª ed). Brasília: IPEA.

- Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA. (2012) Formação Bruta de Capital Fixo nos Municípios Brasileiros: uma análise exploratória (163-176). In *Brasil em Desenvolvimento 2011: estado, planejamento e políticas públicas*: v.1. Brasília: IPEA.
- Keynes, J. M. (1985). *Inflação e deflação* (2ª ed.). (Coleção os Pensadores). São Paulo: Abril Cultural.
- Keynes, J. M. (1996). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. (Coleção Os Economistas). São Paulo: Nova Cultural.
- Lei nº 828 de 14.12.1951* (1951). Dispõe sobre organização de sociedades de economia mista, destinadas a financiar e executar serviços de energia elétrica e dá outras providências. Minas Gerais, 1951. Disponível em <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;minas.gerais:estadual:lei:1951-12-14;828>. Acesso em 12 de agosto de 2014.
- Lopez, J. & Cardim, F. (2009). Estratégias de Desenvolvimento. In J. Sicsù & A. Castelar (Eds.). *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. (pp. 52-57). Brasília: IPEA.
- Marshall, A. (1996). *Princípios de Economia*. Tratado Introdutório (Vol. I). (R. Almeida & O. Strauch, Trads.), São Paulo: Editora Nova Cultura Ltda.
- Martone, C. L. (2001). Instituições, setor público e desenvolvimento no Brasil. A. Delfim Netto (Coord.). *O Brasil do Século XXI*. São Paulo: Sariaiva.
- Marx, K. (1996a). *O Capital: crítica da economia política. O processo de produção do capital*. Tomo I. Prefácios e Capítulo de I a XII. R. (Barbosa & F. R. Kothe, Trads.). São Paulo: Editora Nova Cultural.
- Marx, K. (1996b). *O Capital: crítica da economia política. O processo de produção do capital*. Vol. II. Capítulos de XIII a XXV. Barbosa & F. R. Kothe, Trads.). São Paulo: Editora Nova Cultural.
- Mata-Machado, B. N. (1991). *História do Sertão Noroeste de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial.
- Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. *Registros administrativos: RAIS e CAGED*. Brasília: MTE,SPPE/DES/CGET.
- Oliveira, E. M. (2006). *A Experiência Mineira na Implantação de Distritos Industriais em Municípios de Pequeno Porte: O Caso de Elói Mendes*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa (UFV).
- Oliveira, F. A. & Siqueira, W. B. (Org.) (2010). *As Muitas Minas: ensaios sobre a economia Mineira*. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia de Minas Gerais.
- Oliveira, M.F. & Rodrigues, L. (2000). *Formação Social e Económica do Norte de Minas*. Montes Claros: Ed. Unimontes.

- Rodrigues, D. A. (1998). *O Papel dos Governos Estaduais na Indução do Investimento: a experiência dos Estados do Ceará, Bahia e Minas Gerais*. Rio de Janeiro: BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/publicações>. Acesso em 10 de agosto de 2014.
- Rodrigues, F.H.L. (2006). *Investimento Direto Estrangeiro e Empresas Transnacionais: Reflexões de Pensadores da CEPAL*. Dissertação de Mestrado em Ciências Econômicas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Samuelson, P.A. & Nordhaus, W. D. (2012). *Economia* (19ª ed.). (E. Fontainha & J. P. Gomês, Trans.). Porto Alegre: AMGH.
- Santos, J. L. C., Silva, E.H., Premoli, M.V.Z. (2011). O Processo de Mudança Econômica na Perspectiva Evolucionária e Neoinstitucional. In *Revista Nexos*, Volume V, Nº 8, (Pp.119-141).
- Schumpeter, J. A. (1997). *Teoria do Desenvolvimento Económico. Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo económico*. (M. S. Possas, Trad.) São Paulo: Editora Nova Cultural.
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. (2003). *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – 2003-2020*. Disponível em: <http://www.planeamento.mg.gov.br/planeamento-e-orcamento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado>. Acesso em: 12 de agosto de 2014.
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. (2011). *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – 2011-2030*. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf. Acesso em: 12 de agosto de 2014,
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento com Liberdade*. L. T. Mota (Trad.) São Paulo: Companhia da Letras.
- Silva, A. (1996). Apresentação. Keynes e a Teoria Geral. In Keynes, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (Coleção Os Economistas). (349). São Paulo: Nova Cultural.
- Silvestre, H. C. (2010). *Gestão pública. Modelos de prestação no serviço público*. Lisboa: Escolar Editora.
- Simonsen, R. & Gudín, E. (2010). *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. (3ª ed.) Brasília: IPEA.
- Singer, P.I. (2003). *O que é Economia*. São Paulo: Editora Contexto.
- Singer, P.I. (1996). *Vida e Obra de John Maynard Keynes* (Coleção Os Pensadores). São Paulo: Nova Cultural.

- Smith, A. (1996). *A riqueza das nações: investigações sobre sua natureza e suas causas* (Coleção Os Economistas). São Paulo: Abril Cultural.
- Souza, N.de J. (2009). *Desenvolvimento económico*. São Paulo: Atlas.
- Teixeira, A. (2010). *Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945*. (A. Teixeira, G. Maringoni & D. L. Gentil, Ensaios e comentários). Brasília: IPEA.
- Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG. (s.d.) Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 15 de setembro de 2014.
- Vasconcelos, M. A. S. de, & Garcia, M.E. (2008). *Fundamentos de Economia*. (3ª ed.). São Paulo: Editora Saraiva.
- Veiga, J. E. (2005). *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond.