

## **XVI Seminário sobre a Economia Mineira – 2014 – Diamantina**

Área de submissão: História Econômica e Demografia Histórica

### **Políticas industriais em Minas Gerais no período de 1933 a 1955: o desenvolvimento regional conduzido pelo Estado**

**Autora: Marina Costa Val**

Aluna de graduação em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais e bolsista do Programa de Educação Tutorial – SESu/MEC

**Coautor: Marcelo Magalhães Godoy**

Professor Associado e pesquisador do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar) da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais

#### **RESUMO**

O presente artigo busca realizar uma investigação acerca das políticas industriais no estado de Minas Gerais durante os governos de Benedito Valadares, Milton Campos e Juscelino Kubitschek. Partindo da premissa industrializante como etapa fundamental para o desenvolvimento, a análise das políticas industriais mineiras permite um melhor entendimento de como o estado buscou superar sua posição de atraso relativo no cenário econômico do Brasil após o processo de desenvolvimento regional desigual que o país sofreu ao entrar em uma fase econômica industrial.

**Palavras-chave:** políticas industriais; Minas Gerais; desenvolvimento; atraso econômico.

#### **ABSTRACT**

The following article intends to investigate the industrial policies in Minas Gerais during the governments of Benedito Valadares, Milton Campos and Juscelino Kubitschek. Starting from the premise of industrialization as a key step to economic development, the analysis of the industrial policies in Minas Gerais allows a better understanding on how the state sought overcome its backward position in Brazil's economic scenery after the country's regional and uneven development process started since it entered in a industrial economic stage.

**Keywords:** industrial policies; Minas Gerais; development, economic backwardness.

## 1. Introdução

Os desequilíbrios gerados na economia mundial durante o período entre guerras, sobretudo com a Grande Depressão de 1929, impuseram um novo direcionamento para a economia brasileira, que deveria enfrentar os desafios de uma repentina restrição internacional às exportações do setor primário, o qual era, até então, não apenas o setor de maior expressividade na produção brasileira, como também condicionava o incipiente crescimento da indústria no país. A origem do desenvolvimento industrial brasileiro se deu com uma forte interdependência entre o crescimento do comércio exterior e o desenvolvimento de atividades econômicas no país. Isso porque o crescimento da produção industrial iniciou-se com o suprimento de mercados que antes se voltavam para as importações, mercados estes que surgiram com o aumento da renda proveniente da expansão das exportações primárias. Assim, “o crescimento da produção industrial tornou-se dependente do crescimento do mercado interno, o qual, por sua vez, dependia da expansão do setor exportador” (SUZIGAN, 1986, p. 26). A Grande Depressão de 1929 gerou uma intensa pressão sobre a indústria brasileira, que, com a contração da procura global por bens, foi levada a se remodelar, voltando-se para o mercado interno. Furtado (1986) afirma que é nesse momento que a indústria passa a liderar o processo de desenvolvimento do país, crescendo e se diversificando para atender a demanda afetada pela queda na capacidade de importar brasileira.

O projeto de desenvolvimento nacional era guiado pela visão industrializante de progresso, que previa a elevação da economia a uma fase industrial já alcançada por outros países mais avançados. Contudo, Dulci (1999) aponta para o fato de que esse processo de industrialização tardia dentro do país tende a reproduzir internamente o mesmo modelo de centro-periferia que se verifica mundialmente. Aquela região que contiver os fatores de mercado mais propícios para a concentração dos investimentos industriais se favorecerá em detrimento das demais regiões, gerando, conforme teorizado por Friedmann<sup>1</sup> (1977), uma estrutura de economia dual, a qual desencadeia uma série de efeitos negativos: limitação dos mercados; alto grau de concentração da atividade econômica; não-utilização de recursos que permitiriam a expansão; fuga de capitais em direção à região capitalizada; deterioração dos termos de troca na região não-capitalizada; queda no bem-estar econômico geral e agitações políticas motivadas pela desigualdade.

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

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

---

<sup>1</sup> Os estudos de Friedmann têm por influência as contribuições de autores como Raúl Prebisch que, já em sua obra *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas* – também conhecida como *Manifesto Latino-Americano* –, de 1949, trabalhava as dificuldades apresentadas à industrialização de países subdesenvolvidos, considerando-se os limites da dinâmica econômica de centro-periferia. Outra influência importante, todavia de cunho mais ortodoxo, é o modelo de desenvolvimento em países com excedente de trabalho e importadores de capital, de W. Arthur Lewis, presente no artigo *O desenvolvimento econômico em países com oferta ilimitada de mão de obra*, de 1954.

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

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

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

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

Este trabalho pretende analisar a experiência do estado de Minas Gerais, o qual teve seu desenvolvimento propellido por impulsos internos de ordem política. Defende-se, deste modo, a relevância que assumem as políticas industriais na análise do processo de desenvolvimento econômico do estado, como via de superação da condição de periferia nacional. O mérito assumido pela industrialização no processo de desenvolvimento econômico tornou essas questões indissociáveis. Logo, a pretensão do governo em agir para afastar o subdesenvolvimento implica necessariamente a implementação de políticas industriais, que se configuram como a forma de atuação do Estado para estimular o processo de industrialização. Por fim, intercede-se que uma análise detalhada das políticas industriais implementadas em Minas Gerais, desde sua formulação até seus efeitos, oferece uma perspectiva significativamente relevante da condução do processo de desenvolvimento do estado em busca de superar seu atraso relativo no cenário nacional.

Deste modo, o presente trabalho se divide em quatro seções, fora esta introdução. Na primeira seção será determinado o conceito de política industrial do qual partirá a análise aqui proposta; na segunda seção será discutido o atraso mineiro no

contexto econômico nacional; na terceira seção serão abordadas as políticas industriais em Minas Gerais no período de 1933 a 1955; na quarta e última seção serão realizadas algumas considerações finais sobre o tema.

## 2. O conceito de “política industrial”

Para iniciar a discussão acerca das políticas industriais em Minas Gerais, faz-se necessário realizar uma pequena introdução ao debate entorno da definição do termo *política industrial*. Essa definição não é simples nem consensual, mas se torna mais clara quando se opõem os principais aspectos do debate entre dois diferentes grupos de autores. Essa comparação entre conceituações é importante uma vez que muitas vezes as políticas industriais não se apresentam como tal, nem na literatura nem em documentações oficiais que registram projetos públicos e políticas econômicas.

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

Partindo da mesma perspectiva, Krugman<sup>2</sup> (1993) expande o argumento e aponta as indústrias que provocariam mais externalidades positivas como o melhor alvo de políticas industriais. As indústrias estratégicas seriam, neste caso, aquelas cujo sucesso é, em última instância, uma construção social, com firmas que dependem individualmente de seu sucesso mútuo. A melhor evidência dessa situação, de acordo com Krugman (1993), seriam os *clusters* geográficos, nos quais ocorre a concentração de indústrias. É por meio da avaliação dessas concentrações, levando em conta as externalidades provocadas pelas indústrias, que se deve determinar se há ou não a necessidade de implantação de políticas industriais.

Uma segunda linha de autores define política industrial em um sentido mais amplo, não sendo uma política orientada especificamente para uma indústria em particular, mas sim um conjunto de políticas capazes de afetar direta ou indiretamente o desempenho industrial, utilizando medidas com foco em questões macroeconômicas, de crescimento, produtividade e competitividade.

Johnson (1984), afirma que “*(...) industrial policy means the initiation and coordination of governmental activities to leverage upward the productivity and competitiveness of the whole economy and of particular industries in it*”. Além disso, as políticas industriais representam uma tentativa do governo de superar as preocupações gerais voltadas apenas para as políticas monetárias e fiscais, introduzindo um

---

<sup>2</sup> Krugman (1993) baseia seu argumento na análise de três diferentes modelos de desenvolvimento: o modelo de *big push* de Rosenstein-Rodan (1944); o modelo de desenvolvimento para países periféricos de Myrdal (1957) e Hirschmann (1958); e o modelo de mercados de trabalho e especialização industrial referente às contribuições de Marshall.

pensamento estratégico nas políticas econômicas. Similar à abordagem de Johnson (1984), Corden (1980) afirma que:

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

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

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

Em ambos os casos, de acordo com Suzigan & Villela (1997), a política industrial pode ser horizontal – direcionada à promoção da industrial em geral – ou pode possuir metas específicas concernentes a indústrias, produtos ou tecnologias particulares. Considera-se neste trabalho que a determinação de políticas industriais de Johnson (1984), Corden (1980) e Adams & Bollino (1983), ao considerar a política industrial como um conjunto mais abrangente de medidas e programas (que atuam direta ou indiretamente no setor industrial), é mais adequada para a análise de políticas públicas que procuram o desenvolvimento em geral de uma região por meio da promoção da industrialização. Assim, para o caso de Minas Gerais, serão consideradas políticas industriais todas as medidas implementadas pelo governo do estado que representem uma ação deliberada do poder público, mais persistente, articulada, abrangente, e que contemple os seguintes quesitos:

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

### **3. O atraso relativo mineiro**

Na primeira década do século XX, Minas Gerais se encontrava em uma situação de atraso relativo quando comparado à região de São Paulo, que era o centro econômico mais dinâmico e industrializado do Brasil. Ainda que tenha aumentado sua participação na produção nacional entre os anos de 1907 a 1940, o estado mineiro manteve-se bem atrás de São Paulo, comparativamente (Diniz, 1981). Mesmo com a recém-inaugurada capital, a indústria mineira não teve eficácia em reverter sua desconcentração até meados da década de 1930.

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

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

Singer (1977) afirma que a integração da economia de Minas Gerais foi resultado da intervenção do governo estadual, que tentou atribuir força econômica à capital política (Belo Horizonte) – para o autor, a decisão de mudar a capital para depois torná-la centro econômico foi no sentido contrário do curso tradicionalmente tomado. A industrialização de Minas Gerais ocorreu, então, graças à ação do governo, que buscou dotar o estado de economias externas (transportes, energia, siderurgia), fortalecendo o desempenho econômico mineiro como um todo (Singer, 1977).

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

Tal foi o peso atribuído ao projeto de desenvolvimento industrial em Minas Gerais, que todo um aparato burocrático e institucional foi elaborado ao longo dos anos para melhor viabilizar a ação do Estado no processo. Esse caráter da política de Minas Gerais foi responsável pela consolidação de um discurso desenvolvimentista no estado, que, para tanto, contava com as seguintes características:

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

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

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

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

Segundo o autor, o fato de o perfil industrial mineiro ser marcado pela concentração regional e setorial (na siderurgia), assim como pelo capital estrangeiro e do Estado, não pode induzir a uma negligência do papel da elite industrial no desenvolvimento econômico de Minas Gerais. A importância da atuação dos industriais metalúrgicos se amplia, sobretudo, com a constituição da FIEMG, a qual representou uma ruptura com a anterior visão dos industriais, representada principalmente pela Associação Comercial e Centro Industrial de Juiz de Fora. Enquanto esta reagia à legislação corporativa, os fundadores da FIEMG percebiam nela a oportunidade para assegurar a hegemonia do empresariado do centro do estado no processo de organização da classe (Delgado, 1997).

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

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

#### **4. As políticas industriais em Minas Gerais entre 1933 e 1955**

A presente seção contempla uma análise acerca da formulação de políticas industriais em Minas Gerais, realizada por meio da subdivisão dos governos de Benedito Valadares, Milton Campos e Juscelino Kubitcheck.

### Benedito Valadares (1933 – 1945)

Foi nos anos trinta que se criaram as condições para o surgimento da tecnocracia mineira. Emergiu-se, com ela, uma ideologia desenvolvimentista pela qual se acreditava na industrialização como meio de superação da condição de atraso que caracterizava a economia mineira. Essa ideologia acabou se concentrando no setor público graças à presença de uma elite técnica cuja formação remonta à Escola de Minas de Ouro Preto, elite esta que foi de grande importância para a elaboração de políticas industriais que objetivavam melhorar a situação econômica de Minas Gerais.

No início do século XX, a indústria mineira possuía um caráter desarticulado e descentralizado, sendo baseada quase que exclusivamente pelos setores têxtil e alimentício (Barbosa, 2012). Diniz (1981) aponta ainda para determinados fatores que prejudicavam significativamente o desenvolvimento industrial mineiro: incapacidade de absorção da produção (principalmente alimentícia) por parte do reduzido mercado interno – devido à baixa população urbana; a deficiência da infraestrutura (sobretudo nos setores de transportes e energia); e os fluxos migratórios para fora do estado. Inicialmente, o governo de Valadares buscou implementar, de acordo com Dulci (1999), políticas voltadas para a diversificação agrícola, baseado no aprimoramento de lavouras destinadas ao uso industrial. Atribuía-se, assim, uma função para a agricultura que estava vinculada à expansão industrial.

Benedito Valadares se valeu do fato de que seu extenso mandato permitia a realização de projetos de longo prazo. O governador priorizou a diversificação produtiva para equacionar problemas financeiros e operacionais como as dívidas do governo e a crise fiscal. Promoveu também uma reforma tributária em 1935, com a nova Constituição estadual, reduziu as despesas públicas e estimulou a agricultura. Reestatizou serviços ligados ao café, fortalecendo o Estado e enfraquecendo o empresariado mineiro. Atuou, a partir de então, para a promoção da policultura. Foi também durante o exercício de Valadares que se criou a Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho (SAICT) e a pasta de Viação e Obras Públicas da mesma.

Nesse período até 1940, foi promovido um processo de desenvolvimento desconcentrado, pois o projeto abrangia medidas para todas as regiões de Minas Gerais. Dulci (1999) argumenta que havia inspiração no fato de que uma estrutura produtiva integrada e diversificava poderia conduzir à autossuficiência, o que tornaria Minas Gerais independente da influência da economia paulista.

Outro importante fator econômico dos anos trinta foi o crescimento do setor siderúrgico. Singer (1977) afirma inclusive que foi entre os anos trinta e quarenta que a Zona Metalúrgica mineira se tornou o polo centralizador da economia do estado, pois segundo Barbosa (2012), a siderurgia foi o único setor industrial que cresceu entre as décadas de 1920 e 1940. Esse surto siderúrgico levou, segundo Diniz (1981), à elaboração de políticas de incentivo à fixação de uma indústria siderúrgica e de desincentivo à exportação mineral como parte de um projeto de emancipação do estado de Minas Gerais. A perda da disputa pela implantação da Companhia Siderúrgica Nacional para o Rio de Janeiro foi um forte golpe nos ânimos mineiros, levando a uma nova fase das políticas industriais, ainda no governo Valadares.

Outra questão alarmante para a economia mineira era a falta de expansão industrial na região de Belo Horizonte. A capital do estado tinha um papel fundamental no projeto de superação do atraso mineiro, pois buscava centralizar uma economia que se voltava cada vez mais nocivamente para fora. De acordo com Singer (1977), a



integração do mercado do eixo Rio de Janeiro – São Paulo com a economia de Minas Gerais favoreceu o desenvolvimento de regiões mineiras como o Triângulo, o Alto Paranaíba e o Sul do estado. Deste modo, a evolução da economia mineira nas primeiras décadas do século XX, acentuou ainda mais o seu já presente caráter centrífugo.

De 1941, ano da instalação da CSN em Volta Redonda, até o fim de seu governo, em 1945, Valadares passou a priorizar a expansão industrial em suas políticas, voltando sua atenção ao crescimento endógeno mineiro. “A indústria tornou-se objeto de uma abordagem mais sistemática que assumiu os contornos de uma *política industrial*” (Dulci, 1999, p. 70). O crescimento da siderurgia em Minas Gerais de 1920 a 1940 proporcionou o surgimento de uma nova elite industrial, responsável pelos maiores empreendimentos e por uma forma mais complexa de organização industrial. Diferentemente dos industriais tradicionais dos setores têxtil e alimentício, esse novo segmento se constituiu no centro do estado de Minas Gerais, e sua liderança na esfera pública faz com que se concentrem nessa região a indústria mineira, tornando-a um polo de articulação (Barbosa, 2012). Dados os contornos políticos do regime do Estado Novo, o alinhamento com o governo federal era inevitável. Entretanto, interesses regionais compatíveis com a linha da autoridade central podiam ser promovidos, o que favoreceu a industrialização por substituição de importações em Minas, devido ao fato de que as restrições internacionais recaíam sobre a economia de todo o Brasil. Mas, ainda assim, as políticas que buscaram impulsionar o desenvolvimento do estado mineiro partiram exclusivamente do plano regional, sobretudo pelo fato da ideia de superação de atraso relativo representar uma questão competitiva em relação a São Paulo.

Para Diniz (1981), a perda do projeto siderúrgico e a falta de expansão industrial em Belo Horizonte levaram a tecnocracia a inspirar o governo estadual na busca de uma estratégia para solucionar a questão. No início dos anos 1940 foi realizado, assim, o plano da Cidade Industrial de Contagem, que se configura como uma política industrial voltada para a geração de um polo industrial em Minas Gerais que anulasse o efeito dispersor no estado criado pelo eixo Rio de Janeiro – São Paulo. O projeto foi mal sucedido em seu início, pois o plano da cidade industrial não contava com as dificuldades advindas da falta de mercado interno significativo e da deficiência do setor transportes em Minas Gerais. Além disso, suscitado pela Cidade Industrial, o problema energético também foi alvo de políticas industriais do estado, pois questão energética configurava um estrangulamento no desenvolvimento industrial de Minas Gerais. Contagem representou, assim, de acordo com Barbosa (2012), um ponto de inflexão na orientação do planejamento durante o governo de Valadares, abandonando a ideia de desenvolvimento integrado (que abarcava o setor agrário) e assumindo explicitamente o favorecimento da campanha siderúrgica mineira.

Os projetos siderúrgicos do estado também foram favorecidos nesse período do governo Valadares pelo advento da Segunda Guerra Mundial. A criação da Companhia Vale do Rio Doce absorveu as minas de ferro de Itabira (que eram antes da inglesa Itabira Iron). O problema de exportação de minério foi solucionado fora da siderurgia, contando principalmente com a ação do Estado. Isso porque o setor privado nacional não tinha capacidade financeira, o capital estrangeiro estava voltado para as crises internacionais e porque havia um respaldo da ideologia nacional desenvolvimentista (Diniz, 1981). Singer (1977) afirma que a exportação de minério em Minas Gerais surge efetivamente na década de 1930, com o fim do contrato de industrialização do produto entre a Itabira Iron e o governo mineiro, e com a formação da estatal Companhia Vale do Rio Doce, que passa a controlar as jazidas de minério de ferro do estado, a Estrada de Ferro Vitória a Minas e o porto de Vitória (antes controlados pela

Itabira Iron). Foi então que o papel centralizador da Zona Metalúrgica se consolidou, pois a siderurgia elevou o emprego industrial e o volume dos salários pagos, o que fez crescer a demanda por produtos industrializados na região. Esse processo induziu um crescimento industrial, sobretudo em Belo Horizonte (que detinha o papel de centro econômico).

Com fim da Segunda Guerra Mundial o desenvolvimento industrial mineiro foi profundamente prejudicado. A queda do período varguista foi acompanhada por sucessivos mandatos de curta duração no governo de Minas Gerais, até que a instabilidade política foi interrompida pela consolidação de Milton Campos no poder, governador eleito com um grande desafio: enfrentar a crise econômica que se instaurou no estado.

### Milton Campos (1947 – 1951)

De acordo com Haddad (1985), o processo de evolução do planejamento em Minas Gerais tem seu início marcado pelo *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção* (1947), do governo de Milton Campos. Para Dulci (1999), na fase compreendida entre os anos de 1947 a 1950, foi adotada uma fórmula de planejamento compreensivo que procurava equilibrar e articular o desenvolvimento dos setores industrial e agrícola. Mesmo com a ruptura política de 1947, houve certa continuidade no processo de desenvolvimento regional no que tange a direção do mesmo, refletido pelo *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção*. O plano compreendia projetos para a indústria e para a agricultura, assim como o direcionamento inicial das políticas econômicas de Benedito Valadares. Na realidade, o governo Milton Campos representou mais uma mudança de foco em relação a Valadares.

Sob a gestão do interesse público, Diniz (1981) afirma que o PREFP foi a primeira tentativa de planejamento econômico de Minas Gerais, o que pode ser interpretado então como o primeiro conjunto sistemático de medidas que constituem uma política industrial em sentido amplo. De fato, o plano foi pioneiro em macroplanejamento em escala regional no Brasil, e partiu de uma iniciativa interna ao estado de Minas Gerais. Também representa o que se pode chamar de modelo udenista de modernização, em contraste ao modelo pessedista característico de Juscelino Kubitschek. Sua orientação geral, defendida por Milton Campos, era: desenvolvimento industrial e agrícola, incorporando as vertentes econômica e social. (Dulci, 1999, p.78). A completude de um plano econômico para o processo de industrialização se justifica pelo fato de que eles partem de um diagnóstico da economia para, em cima dos problemas identificados, propor as políticas industriais mais adequadas. Além disso, os planos econômicos pressupõem a ação contundente do Estado como a melhor forma de sanar as vulnerabilidades da economia regional.

“A ideia de se recuperar a economia regional, portanto, pressupunha a perspectiva de se retomar um desenvolvimento pregresso, estancado por uma transformação conjuntural da economia nacional e pela displicência do poder público regional ante os desafios impostos” (Barbosa, 2012, pp. 144-5).

O PREFP evidenciava um intuito de construir uma estratégia bem definida de industrialização, para reverter a condição exportadora de matérias primas e importadora de manufaturados de Minas Gerais para uma situação de independência econômica. Assim, as políticas industriais previstas viriam no sentido de firmar o modelo de industrialização por substituição de importações no estado.

O plano se financiou via tributação, e previa grandes projetos de infraestrutura (como a Cidade Industrial de Santa Luzia e a hidrelétrica de Santo Antônio), incentivos

fiscais e outros auxílios a 17 setores industriais diferentes. Para Dulci (1999), o PREFP foi relativamente bem sucedido ao se verificar as políticas implementadas e o êxito dos setores por ele determinados até o início da década de 1960. Já para Diniz (1981), a disseminação da produção mineira era vista como um obstáculo, assim, para que houvesse progresso, era necessário centralizar. Energia e transportes eram pontos fundamentais, mas os investimentos previstos encontraram o óbice da incapacidade financeira do estado de Minas Gerais, o que estimulou o aumento da carga tributária. O plano, para autor, teve então poucos resultados imediatos e ainda estes tiveram efeitos de baixa intensidade.

No período do governo Milton Campos a política econômica federal era de cunho cambial e buscava beneficiar a indústria nacional. O governo brasileiro passou a controlar as importações (para reserva de mercado), o que repercutia positivamente somente em São Paulo, que era o estado que possuía o único parque industrial apto a receber tais benefícios (Diniz, 1981). O alinhamento entre o governo estadual de Minas Gerais e o governo federal da época de Benedito Valadares, efeito do contexto político da Era Vargas, não se verifica no novo regime.

Milton Campos teve de enfrentar várias dificuldades: problema de formação de capital social básico; a falta de energia como um ponto de estrangulamento; setor siderúrgico inibido pelo funcionamento da Companhia Siderúrgica Nacional; indústria de Belo Horizonte ainda em fase incipiente; Companhia Vale do Rio Doce desestimulada pelo pós-guerra (Diniz, 1981). A questão crucial foi que o atraso relativo se manteve, fazendo com que o modelo de desenvolvimento para dentro perdesse sua credibilidade, levando os seguintes governos a adotarem uma alternativa de marcha forçada (Dulci, 1999).

Ainda no governo Milton Campos foi criado o *Plano de Eletrificação de Minas Gerais*, de 1950. Um de seus principais efeitos foi a criação de uma empresa *holding*, que seria base da criação da CEMIG, em 1952. O governo estadual acabou tendo de arcar com o capital de criação da empresa, devido à falta de capacidade do capital dos agentes financeiros mineiros.

O PEMG pode ser considerado como um plano mais simples e setorial. Contudo, Barbosa (2012) afirma que o PEMG sugere mais do que um estudo setorial, e se tratou na realidade de um plano econômico regional completo, mas que elegeu como tema central o abastecimento energético de Minas Gerais. O plano afirma que a carência de energia elétrica prejudica a instalação de indústrias importantes, e a falta de energia elétrica se justifica pelo fato de não haverem indústrias que garantam o seu consumo. É possível destacar uma clara diferença desse plano em relação ao PREFP no que tange o papel da industrialização do estado, que no primeiro aparece como condição para o desenvolvimento regional e no segundo aparece como parte de uma estratégia de desenvolvimento integrado. O PEMG é também um importante exemplo de política industrial em Minas Gerais, pois previa que, para se firmar nacionalmente, a economia mineira deveria se industrializar, e o agente determinante desse processo seria o Estado, organizando, instruindo e até mesmo promovendo o investimento.

O plano foi realizado não apenas pelo corpo técnico mineiro, sendo realizado conjuntamente em entidade privada. Foi marco de um planejamento que priorizava apenas um setor da economia, pois se baseava em uma crença de que esse setor era vital para que se alcançasse o que se pretendia para a economia mineira naquela época, a industrialização. Os elaborados diagnósticos do PEMG trabalharam a capacidade do setor de energia elétrica atrair e incentivar o setor industrial como um todo, atuando por meio de uma espécie de capacidade completiva do investimento de Hirschman. O

fornecimento de valiosos diagnósticos dos entraves da economia mineira foi um pioneirismo do plano, sobretudo pela complexidade como foram realizados:

“O Plano, nesse sentido, dividiu-se em cinco extensos volumes em que se dedicava a diagnosticar o entrave representado pela carência de eletricidade em Minas Gerais, apontando problemas gerais e específicos, avaliando cada uma das usinas geradoras, suas potências instaladas e seus potenciais de expansão, a rede privada e a rede pública de usinas, as localidades atendidas e, inclusive, o potencial de cada região para a industrialização, o tipo de indústria que poderia desenvolver e, sobretudo, a precariedade da oferta em cada localidade.” (Barbosa, 2012, p. 171).

### Juscelino Kubitschek (1951 – 1955)

Dulci (1999) aponta para duas modificações importantes no governo JK em relação ao período anterior: concentração na infraestrutura para impulsionar o desenvolvimento industrial e favorecimento de programas específicos em detrimento do planejamento global. Nessa fase, Minas Gerais cedeu finalmente ao peso da especialização industrial, traçando os contornos do modelo mineiro de industrialização característico dos anos posteriores. Houve, assim, uma mudança no caráter das políticas industriais do estado.

O “Binômio: energia e transportes”, símbolo característico do governo JK, resumia um plano energético e de transportes formulado pelo governo com o intuito de atacar os principais pontos de estrangulamento da economia mineira. A CEMIG, criada em 1952, se tornou a instituição de maior peso do governo mineiro, contando com financiamentos externos e do BNDE. Ela atuava como “empresa pública como suporte à expansão capitalista” (Diniz, 1981, p. 75). Dulci (1999) afirma que o “Binômio” indica uma forte tendência de JK de priorizar obras públicas, que seriam políticas industriais de ordem infraestruturante. O programa teve efeitos importantes no avanço do desenvolvimento regional, mas não significou uma ruptura significativa com as políticas industriais dos governos anteriores, sendo bastante similar à fase industrializante do governo Valadares e aproveitando das iniciativas criadas no governo Milton Campos. Dulci (1999) ainda completa afirmando que as políticas específicas de Kubitschek foram feitas ao custo da negligência a determinados setores, como o setor agrícola. Para Barbosa (2012), o “Binômio Energia e Transportes” rompeu de vez com o modelo de desenvolvimento integrado, dando início a uma fase de especialização industrial em Minas Gerais, pautado por uma visão que entendia o desenvolvimento como sinônimo de industrialização.

No período do governo de JK havia uma sintonia entre as políticas do estado e as políticas federais, que refletiam uma ideologia industrializante que já era comum a toda a América Latina, na qual se constituía a infraestrutura que permitiria a expansão capitalista. Esse fator representa uma continuidade em relação à Era Vargas, havendo assim uma similaridade no propósito que guiaria as políticas industriais de ambos os governos.

O programa rodoviário de JK previa a implementação de políticas para a constituição de um consórcio de construtoras, com o financiamento do Banco do Brasil e sob a responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem (que pertencia ao governo estadual). Diniz (1981) afirma, inclusive, que a força das construtoras mineiras se justifica pela transferência de recursos públicos para o setor privado, como uma forma de acumulação capitalista. Esse fator representa uma política industrial de financiamento. Como resultado, a política rodoviária excedeu a meta de quilômetros de estrada, mas em detrimento da qualidade das vias (a pavimentação era precária). O Estado era incapaz de manter uma política de longo prazo para os transportes, não

contemplando no plano os gastos com manutenção, o que reflete o imediatismo do planejamento de JK, motivado pela urgência de equipar o estado suficientemente para se desenvolver em Minas um parque industrial nacionalmente forte.

Outro fator de excesso de gastos no governo JK foi induzido pela influência do setor agrário sobre o governo mineiro (demonstrando que as elites regionais tradicionais ainda possuíam prestígio na gerência do estado, sendo capazes de orientar políticas para seu benefício próprio), que levou a criação de empresas como a FRIMISA, a CAMIG e a CASEMG, as quais foram malsucedidas e levaram a um grande desgaste da administração pública.

Diniz (1981) descreve da seguinte forma a estrutura econômica de Minas Gerais no início da década de 1950: alta especialização na produção de bens intermediários (metalurgia e cimento); aumento do capital estrangeiro na indústria (e.g. Belgo, Mannesmann, Cominci); disseminação de uma ideia da ação da empresa pública como suporte ao setor privado (expansão capitalista). Nas diretrizes que determinaram a condução da CEMIG é perceptível esse esforço de maior alinhamento com a lógica capitalista durante o governo de Kubitschek. A intervenção estatal era encarada como inibidora do investimento privado, cabendo ao Estado o trabalho de integrar empresas privadas ao sistema regional, auxiliando na obtenção de recursos financeiros para tais empresas (Barbosa, 2012).

Minas Gerais, com o governo JK, se tornou pioneira na lógica desenvolvimentista. Como consequência, posteriormente, com Juscelino na presidência do Brasil, o Plano de Metas representou em nível federal o que já se vinha realizando anteriormente no estado mineiro. Suzigan (1995) defende que o Plano de Metas foi o primeiro exemplo de políticas industriais em sentido amplo no Brasil, com o estabelecimento de diretrizes, metas e objetivos específicos para o setor industrial, representando um grande passo para a evolução da organização institucional específica (em termos de política industrial), pois aumentava a especialização e a divisão de funções. Pode-se dizer, então, que foi com o governo de JK que Minas Gerais teve uma experiência plena de política industrial. É possível argumentar que o sucesso de Kubitschek em formular políticas industriais em Minas Gerais refletiu-se na guinada do desenvolvimento regional:

A política de energia, voltada para *pontos de germinação* industrial [...] ilustra bem a inflexão provocada pelo governo Kubitschek na experiência mineira de recuperação do atraso. O alvo era específico – a industrialização – por meio do “Binômio Energia e Transportes”. (DULCI, 1999, p. 103)

As empresas, ligadas ao capital estrangeiro, trazidas por JK, motivaram o crescimento da cidade industrial de Contagem na década de 1950. Os fortes incentivos dados à CEMIG resultaram num excesso de oferta de energia, principalmente após a construção de Furnas e de Três Marias. A falta de mercado para esse excedente fez com que a industrialização deixasse de ser o objetivo da instituição e passasse a ser condição para o seu sucesso como empresa capitalista. Seu sucesso dependia da expansão do mercado, o que ocorreria somente com o crescimento da indústria. Isso demonstra a importância da CEMIG nos interesses que motivam a implantação de políticas industriais em Minas Gerais. O foco na CEMIG e na siderurgia e seu peso sobre a economia mineira evidenciava a necessidade de diversificar a indústria do estado.

Por fim, houve na década de 1950 um crescimento da infraestrutura e um desenvolvimento relativo da indústria de intermediários em Minas Gerais. Contudo, o atraso relativo do estado continuou. As políticas industriais se mostravam ineficientes na promoção do desenvolvimento regional, apresentando, inclusive, traços de continuidade administrativa em relação aos períodos anteriores, como a utilização de planos de ampliação da infraestrutura e de instrumentos para implantá-los já existentes.

## 5. Considerações finais

No recorte temporal de 1933 a 1955 é perceptível uma deliberada ação do governo na condução do processo de desenvolvimento econômico de Minas Gerais, com o objetivo principal e declarado de superar a condição de atraso relativo do estado no cenário brasileiro. Efeito da condição de desenvolvimento desigual que se sobrepuja às divisões regionais da nação que se engaja no processo de industrialização, como parte da inserção no capitalismo industrial, a baixa relevância de Minas Gerais na economia nacional inquietava as elites do estado, levando à emergência da peculiar elite tecnocrática mineira na administração pública a qual, no período analisado, tomou as rédeas da inexorável participação do Estado no processo de soerguimento da economia mineira.

A despeito do insucesso de Minas Gerais em ultrapassar a condição de atraso, sobretudo em relação ao polo econômico de São Paulo (que acabava concentrando os investimentos industriais brasileiros), houve um crescimento significativo no aparato industrial mineiro, assim como uma evolução institucional e estrutural para viabilizá-lo. Esse processo partiu principalmente de um esforço endógeno, ou seja, de um conjunto de políticas e ações que se elaborou dentro da esfera pública estadual.

O desenvolvimento econômico em Minas Gerais, estimulado e preconizado pelo Estado, leva a crer que houve, então, um ímpeto em formular políticas voltadas direta ou indiretamente para o processo de industrialização. Faz-se necessário, deste modo, a análise daquelas políticas econômicas que poderiam assim ser denominadas de *políticas industriais*. A determinação do termo é complexa, mas partindo do que se encontra na literatura acerca do tema, é possível identificar as políticas que, em sentido mais amplo, foram formuladas a partir de diagnósticos econômicos para beneficiar a evolução industrial. Com isso, pode-se determinar uma esfera de análise do desenvolvimento econômico por meio do estudo de políticas industriais, as quais revelam as influências, as ideologias e as prioridades da esfera pública em relação ao tema.

## REFERÊNCIAS

- ADAMS, F.G; BOLLINO, A. Meaning of industrial policy. In: ADAMS, F.G.; BOLLINO, A.; KLEIN, L.R. *Industrial policies for growth and competitiveness*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983.
- BARBOSA, D. *Tecnoburocracia e pensamento desenvolvimentista em Minas Gerais (1903 – 1969)*. São Paulo: USP/FFLCH, 2012. Tese de Doutorado.
- CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. New York: St. Martin's Press, 1994.
- CORDEN, W.M. Relationships between macroeconomic and industrial policies. *The World Economy*, v. 3, n. 2, p. 167-84, set. 1980.
- DINIZ, C. *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*. Belo Horizonte: Imprensa da UFMG, 1981.
- DULCI, O. *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.
- FRIEDMANN, J. Planejamento regional: problema de integração espacial. In: SCHWARTZMAN, J. (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977, pp. 381-95.
- FURTADO, C. *Teoria política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- HADDAD, P. R. *Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1985.
- JOHNSON, C. *The industrial policy debate*. San Francisco, CA: ICS Press, 1984.
- KRUGMAN, P. The current case for industrial policy. In: SALVATORE, D. *Protectionism and world welfare*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993, cap. 7.
- MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. São Paulo/Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2005.
- SINGER, P. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1977[1968].
- SUZIGAN, W. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: ed. Brasiliense, 1986.
- SUZIGAN, W.; VILLELA, A. *Industrial policy in Brazil*. Campinas, São Paulo, Brasil: UNICAMP/IE, 1997.