

## **ELEMENTOS PARA UMA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO EM MINAS GERAIS: VOCAÇÕES REGIONAIS, DINÂMICA SETORIAL E PLANEJAMENTO**

Rodrigo Simões<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Universidade Federal de Minas Gerais - CEDEPLAR* - [limoes@cedeplar.ufmg.br](mailto:limoes@cedeplar.ufmg.br)

É conhecida a expressão “Minas Gerais é uma espécie de síntese da diversidade da sociedade e da economia brasileira”. Como toda generalização, também essa tem tanto sua dose de exagero, como também de realidade. Do ponto de vista produtivo, o Estado de Minas Gerais (MG) apresenta forte participação no PIB brasileiro em praticamente todos os setores.

Sendo a maior província minerária brasileira, tem no setor de exploração e exportação de minérios sua maior fonte de geração de produto, funcionando ainda de base para o principal complexo industrial do Estado.

Do ponto de vista da indústria da transformação, a partir de meados dos anos 1970 e durante mais de vinte anos, o Estado conseguiu um adensamento do complexo industrial minero-metal-mecânico, mas também uma complexificação de suas cadeias produtivas agroindustriais, de papel e celulose e de químicos não carboquímicos. Destaque ainda para o complexo automobilístico instalado a partir da FIAT Automóveis e seus sistemistas ao longo da Rodovia Fernão Dias. O papel da FIAT na diversificação da indústria de MG é de conhecimento geral, contudo a mudança do paradigma tecnológico – com ênfase na microeletrônica – e os efeitos da abertura comercial pós anos 1990 na possibilidade de aprofundamento do processo de adensamento industrial é crucial para se entender a dinâmica

econômica regional do Estado. A base de eletrônica embarcada da indústria automobilística, com a interligação de todos os sistemas - passa a ser importada, com efeitos a jusante que extrapolam o âmbito da produção de veículos.

Mais que isto, a passagem da base eletromecânica para a microeletrônica teve repercussões profunda e negativas em um setor no qual MG possuía vantagens comparativas de destaque, a saber o de montagens e equipamentos industriais (pontes rolantes, pórticos, guindastes e afins). Mesmo assim, MG possui um dos principais parques industriais do país, numa situação de contrastes assemelhada à brasileira: presença de setores de ponta convivendo, por vezes na mesma região, com uma indústria afeita ao século XIX.

Em seu setor primário a economia do Estado não é diferente. De um lado uma agropecuária – com desdobramentos no complexo agroindustrial - pujante: principal produtora e exportadora de café do país, maior produtora de milho, segunda maior bacia leiteira, grande produtora de feijão e de cana de açúcar. Produção bovina, suína e de aves dentre os maiores do país. Regiões integradas ao mercado nacional e internacional, particularmente no sudoeste, triângulo mineiro, norte (pecuária) e noroeste (grãos) do Estado. De outro uma agricultura e pecuária em moldes de

subsistência, com baixo rendimento e estrutura fundiária arcaica - seja do ainda predominante latifúndio de baixa produtividade, reserva de valor e de poder; seja do minifúndio improdutivo, fruto da inadequação de culturas, da pequena introdução de progresso técnico, do parcelamento excessivo de propriedades e de um regime hídrico por vezes não afeito à atividade primária sem que vultosos investimentos em irrigação sejam realizados. Mesmo assim, Minas Gerais apresenta um setor agropecuário dos mais importantes do país, dinâmico em sua inserção nos mercados interno e externo, e com desafios de inclusão que passam precipuamente pela agricultura familiar e por uma nova configuração fundiária.

Do ponto de vista do setor terciário a situação é mais preocupante. Particularmente no setor serviços e sua interconexão à rede urbana. Vale dizer, no setor comércio a combinação de uma grande população e sua demanda associada (varejo) à presença de grandes atacadistas e distribuidores - face à localização central e privilegiada do Estado do ponto territorial e econômico - torna MG um entreposto comercial de monta. No setor serviços, contudo, a profunda disparidade regional na sua diversificação setorial é desafio que só pode ser equacionado com uma incisiva qualificação de espaços urbanos, em tudo dependente tanto do crescimento quanto da inclusão, vale dizer, do próprio desenvolvimento. Se o índice de prevalência urbana do Estado é dos menores do país, a concentração dos chamados serviços qualificados - de maior valor agregado e maiores linkages produtivos - na RMBH e particularmente na região central do município de Belo Horizonte é preocupante. Se os serviços pessoais - o baixo terciário - acompanham a densidade populacional, os denominados serviços produtivos apresentam uma dinâmica territorial em tudo vinculada à densidade

econômica da demanda. A modernização do terciário depende desta densidade, mas também de um novo desenho do sistema urbano mineiro, com a descentralização de serviços públicos servindo como fator atrativo para atividades produtivas que permitam uma diversificação setorial funcional ao desenvolvimento do Estado, pois, com uma rede urbana díspar, caracterizando um Estado cindido territorialmente, a possibilidade de oferta de serviços qualificados fica comprometida. A qualificação da rede urbana do Estado é condição sine qua non e também resultado deste processo.

Se do ponto de vista produtivo os contrastes são marcantes, do ponto de vista regional as disparidades são maiores. Regiões como o Sul/Sudoeste, Triângulo e sub-regiões da parte central do estado apresentam, de forma geral, índices de desenvolvimento comparáveis aos melhores do país, tanto do ponto de vista econômico como social. Ao mesmo tempo a região dos Vales, o extremo Norte e parcelas - preocupantemente - crescentes da Zona da Mata mostram um nível de pobreza comparáveis aos piores do Brasil. Dinamicamente, regiões antes de baixa densidade econômica e populacional, como o Noroeste, passam a apresentar taxas de crescimento elevadas, vinculadas à exploração econômica do Cerrado. Paralelamente regiões tradicionais, como Sudeste e Doce, passam a apresentar taxas de crescimento negativas, com riscos de perda de ativos espaciais relevantes, i.e., centralidades e funções urbanas de média/alta diversificação.

Como nos ensina Boudeville, uma região econômica é a conjunção, o resultado, de dinâmicas setoriais e espaciais. Seria como que a multiplicação de matrizes de especialização setoriais e espaciais, resultando fluxos no

tempo e no espaço. A possibilidade de alcançar o desenvolvimento, nas palavras de Hirschman uma estratégia de desenvolvimento adequada, passa necessariamente por entender estas especializações e as potencialidades desses fluxos. Mais que isto, passa por “ações corretas no sentido de potencializar os efeitos de investimentos não rotineiros”, por raros e dispendiosos. Essa conjunção é o desafio.

Aqui é preciso reafirmarmos que entendemos o desenvolvimento como indissociável da inclusão. Um desenvolvimento excludente, com ênfase desmedida nas exportações e pouca ou nenhuma preocupação com o mercado interno e a dimensão ambiental não nos serve. A possibilidade de inclusão social, de criação de alternativas, de possibilidades diversas de desenvolvimento nos interessam.

A etimologia da palavra desenvolvimento é, ao mesmo tempo, dúbia e precisa. Como sabemos o prefixo “des” significa a negação. O desenvolvimento, portanto, seria a negação do envolvimento. Qual envolvimento? Na origem do termo, o envolvimento, o encapsulamento, da sociedade em formas pretéritas de organização social. Desenvolver queria dizer livrar-se do passado, romper com as amarras do ancién regime, avançar na introdução do modo capitalista de produção. Desenvolver é, sem mais, introduzir e aprofundar tanto as forças produtivas quanto as relações de produção especificamente capitalistas. O desenvolvimento é, então, eminentemente uma força do capital, naquilo que o capital tem de mais complexo: força de expansão, força de libertação do passado, força de diversificação e progresso. Mas também força de exploração, de opressão, de geração de desigualdade. Força de exclusão.

E são essas forças o nosso foco. Força que pode permitir romper com o atraso, com o passado,

com estruturas arcaicas, com a exploração. Força que pode permitir avançar no sentido da modernização, da complexidade, da diversificação produtiva, da integração regional, da valorização da diversidade cultural, da soberania. Mas essa força só pode existir se com ela vier a negação da exploração, a negação da opressão, a negação da exclusão. Só pode existir com a inclusão, com a redução das desigualdades pessoais e disparidades regionais.

Mais além. Só pode existir se, com este desenvolvimento, vier o novo. Vale dizer, um novo envolvimento, não com o passado, não com as amarras, mas com uma nova forma de valorizar as experiências, os saberes e viveres, as diversidades e as escalas. Com a inclusão. Como nos ensinou Milton Santos, é na possibilidade de integração escalar, na articulação dos circuitos econômicos e sua inclusão no sistema produtivo e territorial que reside a possibilidade de criação do diverso, do novo, do melhor.

Aqui aparece o papel fundamental do Estado. Não pretendemos, e não vamos, aprofundar aqui o debate do papel do Estado no desenvolvimento capitalista. O que temos absoluta convicção é que o (des)envolvimento inclusivo – nosso foco – passa por ações deliberadas, com vistas a criar complexos territoriais e setoriais integrados e complementares, sistemas orgânicos multi-escalares, afim de usufruir de economias de escala e de escopo e, mais importante, proporcionar maior e melhor qualidade de vida à população de MG.

A efetividade de tais ações passa por esclarecer, desde pronto, um suposto e equivocado princípio: não podemos confundir prioridade política com temporalidade de ação. A prioridade é clara, a inclusão. A temporalidade

de ação é função de determinantes complexos, que se constroem não apenas na esfera técnica, mas, também e principalmente, na ação política.

Para tanto, o que aqui se propõe é uma abordagem multi-escalar, do ponto de vista: i) dos graus de autonomia para formulação e execução de políticas econômicas; e ii) das possibilidades e potencialidades de integração entre os anteriores. Vale dizer, tratemos de 4 escalas de ação e de suas territorialidades:

- 1) Escala Internacional
- 2) Escala Interregional
- 3) Escala Intrarregional
- 4) Escala Local

Como fica claro pelo próprio enunciado, aqui há diferentes graus de autonomia na possibilidade de execução de políticas econômicas, precipuamente se temos o Governo Estadual como sujeito. Cada uma dessas esferas detém particularidades que precisam ser trabalhadas em seus âmbitos de atuação. Contudo, é preciso deixar claro desde já que é na ação conjunta e integrada entre as escalas territoriais, layers e temporalidades de ação, que reside alguma possibilidade de sucesso, com vistas a alcançar o desejado desenvolvimento inclusivo.

À Escala Internacional (1) o grau de autonomia do Governo Estadual (GE) é pequeno, por não possuir capacidade de interferir em suas duas principais variáveis, a demanda externa e o câmbio. Contudo, ações de âmbito estadual podem vir a potencializar as vantagens do setor exportador do Estado. Não cabe agora especifica-las, mas podemos adiantar que a diversificação setorial, com investimento consistente em adensamento de cadeias produtivas e novos produtos de base mineral com processos inovativos vinculados à especialização do Estado seriam bom ponto de

partida. Mais que isto, a ação política junto ao Governo Federal e às fontes públicas de financiamento produtivo podem proporcionar um diferencial competitivo, a fim de qualificar a base produtiva e possibilitar uma melhor inserção externa.

No outro extremo, o âmbito local (4) requer uma ação específica por parte do GE. Se a relação formal dos municípios com o GE é a entre entes federados, sabemos que, em nosso sistema federativo, o poder do último sobre decisões de gasto implica uma relação de quase subserviência dos municípios – pequenos e médios que correspondem a mais de 95% do total do Estado - ao Palácio da Liberdade. A autonomia destes municípios é baixíssima, sendo a grande parte dependente do FPM e – de 2002 para hoje – dos programas de benefício continuado. Porém, programas e ações do Governo Federal (GF) podem ser funcionais na construção de graus de autonomia regional. Fugindo do clientelismo e incentivando a economia local caberia ao GE a intermediação destes programas do GF (como o MCMV), podendo servir como potencializador de estratégias de desenvolvimento e envolvimento de fornecedores e empreendedores locais, criando programas de compras regionais e afins.

Por sua vez, os âmbitos interregional e intrarregional são os loci específico de atuação do GE com vistas ao objetivo primaz de desenvolvimento inclusivo, levando em conta a necessidade de integração, complexificação e diversificação econômica do Estado. De um lado é preciso qualificar a inserção de MG na economia brasileira. Desde o final dos anos 1960 – quando foi gerado o primeiro sistema estadual de planejamento do Brasil, caudatário da experiência da CEMIG e incluindo, além da própria SEPLAN, o BDMG, a FJP, o INDI, e até

mesmo o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da UFMG a preocupação com o adensamento e diversificação industrial do parque produtivo mineiro é questão primaz. A possibilidade de diversificação e integração da economia de MG na Divisão Interregional do Trabalho no Brasil é função primordial do GE. Não apenas por possibilitar o usufruto de economias de escala na produção industrial, e ser incentivado pelo aumento da produção para o mercado interno e as exportações de outros estados, principalmente SP, mas também pela possibilidade de aumentar a eficiência na oferta e atendimento da demanda de serviços públicos - como a saúde - em regiões de fronteiras estaduais. A própria regionalização do Estado - feita pelo Cedeplar para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) indica várias áreas de interpenetração do território de MG com estados vizinhos.

O que é fundamental é identificar e interligar as possibilidades regionais das interações escalares e as necessidades de ação do GE, no intuito de potencializa-las.

Sumarizando, a potencialidade de sucesso de qualquer política econômica e social do GE passa necessariamente por entender que é preciso subsumir qualquer ação, independentemente de suas condicionalidades políticas, ao objetivo maior do desenvolvimento com inclusão.

Para isto é necessário, contudo, pensar não apenas na temporalidade e forma de ação, mas na necessidade de integrar as várias escalas e agir em todas elas. Tudo ao mesmo tempo e agora.

Há que se pensar em equivalentes de soberania nas escalas intra e interregionais: programas locais, regionais, consórcios (inter-estaduais para gestão de águas e de saúde por exemplo) e intra para integração produtiva, fugindo da esfera local e criando complexos regionais adensados.

Também imaginar formas de mediação territorial dos Programas Sociais do GF, afim de potencializar os efeitos em nível regional, não apenas no âmbito social como no âmbito produtivo, integrando a proteção social com inclusão produtiva e na cidadania; qualificando o oferta de mão de obra, mas também a demanda por mão de obra.

Por fim se faz urgente combinar indução regional nas compras públicas - envolvendo o âmbito local na oferta de insumos e produtos - com o estabelecimento metas de contrapartida regional em geração de emprego, renda e qualificação para usufruto de financiamento público.

Afinal, se “Paris vaut bien une messe”, Minas Gerais vale várias.

---

## AUTORES

---

**Rodrigo Ferreira Simões**

*Rodrigo Ferreira Simões é doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. É Professor Associado da Universidade Federal de Minas Gerais e pesquisador do CNPq. Foi Visiting Scholar no Land Economy Department da University of Cambridge - UK nos períodos entre 1999-2000 e 2007-2008. Foi Associate Researcher no Department of Geography and Environment da London School of Economics and Political Science (LSE) em London-UK entre 2007-2008. É o atual Presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), eleito para o biênio 2015-2017, tendo sido do Conselho Fiscal da mesma Associação nos biênios 2005-2007 e 2009-2011 e Diretor para o biênio 2013-2015. É Editor-Associado da Revista Brasileira de Inovação e Membro do Conselho Gestor da Revista Planejamento e Políticas Regionais. É Sócio-Fundador e Membro Titular do Conselho Científico da Associação Brasileira de Estudos Regionais - Seção Brasileira da Regional Science Association International. Publicou dezenas de artigos em periódicos especializados e trabalhos completos em anais de eventos. Possui capítulos de livros e um livro publicados. Orienta atualmente 4 teses de doutorado e duas de mestrado, orientou 7 dissertações de mestrado, 4 teses de doutorado, além de mais de 60 trabalhos de iniciação científica e de conclusão de curso na área de Economia. Recebeu 11 prêmios e 11 homenagens acadêmicas. Atua na área de Economia, com ênfase em Economia Regional e Urbana e Planejamento Urbano e Regional..*