

**O EMPRESÁRIO COMO O ATOR
POLÍTICO NA CONSTRUÇÃO DA
ORDEM ECONÔMICA: O CASO DE
MINAS GERAIS**

Pedro Paulo Moreira Pettersen

Pedro Paulo Pettersen

MIT
338.98(815.1)
P499L

**O Empresário como ator político na construção da Ordem
Econômica: O caso de Minas Gerais**

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2007

F.J.P. - BIBLIOTECA



60002837

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA






FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Governo de Minas Gerais

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO ECONÔMICA**

Aos 26 (vinte e seis) dias do mês de junho de 2007, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "**O empresário como o ator político na construção da ordem econômica: o caso de Minas Gerais**", elaborada por **PEDRO PAULO MOREIRA PETERSEN**, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: área de concentração, Gestão Econômica, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi argüido pelos membros da Comissão Examinadora, composta pelo professor doutor Fabrício Augusto de Oliveira, professor doutor Otávio Soares Dulci e professor doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do programa, decidiu, por unanimidade, pela **APROVAÇÃO**. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

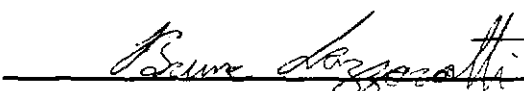
Belo Horizonte, 26 de junho de 2007.



Professor Doutor Fabrício Augusto de Oliveira (Orientador) - FJP



Professor Doutor Otávio Soares Dulci - UFMG



Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa- FJP

Pedro Paulo Pettersen

**O Empresário como ator político na construção da Ordem
Econômica: O caso de Minas Gerais**

*Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Administração Pública da Escola de Governo Paulo
Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial à obtenção do título de Mestre
em Administração Pública.*

Área de concentração: Gestão Econômica.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Augusto de Oliveira

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2007

Folha de aprovação

Pedro Paulo Moreira Pettersen – O EMPRESÁRIO COMO ATOR NA CONSTRUÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA: O CASO DE MINAS GERAIS.

Dissertação defendida em 26 de julho de 2007, pela banca examinadora composta pelos professores.

Prof. Dr. Fabrício de Augusto de Oliveira – Orientador

Prof. Dr. Dulci Otávio Duci

Prof. Dr. Bruno Lazzarote Diniz Costa

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Fabrício Augusto de Oliveira, amigo e orientador, que soube com seu conhecimento e experiência, estimular e melhorar a realização deste trabalho.

À PucMinas, por meio da Pró-Reitoria de Pesquisa, que me concedeu uma bolsa para escrever esta dissertação.

Ao Jornal Estado de Minas, por possibilitar minha pesquisa ao seu acervo em meio magnético.

À Sra. Ordália de Araújo, pela gentileza em me orientar nas inúmeras visitas ao acervo da Biblioteca da Assembléia Legislativa de Minas Gerais

Às bibliotecárias da Fundação João Pinheiro, que, com competência e dedicação, me ajudaram a localizar material bibliográfico, sem o qual este trabalho não seria possível.

A todos os professores e colegas do Mestrado da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, com quem muito aprendi.

Aos meus alunos que me motivaram para a realização deste trabalho.

A minha Mãe, exemplo de uma vida digna.

E a Silvânia, pelo apoio e estímulos constantes.

Meus agradecimentos.

RESUMO

Esta dissertação analisa a formação do Modelo de Desenvolvimento Econômico Mineiro e identifica as bases de sua constituição. Tomando por base o conceito de capacidade empresarial procede-se à discussão sobre a participação do empresário como ator político na definição da trajetória de dependência que marca a industrialização de Minas Gerais.

Palavras-chave: capacidade empresarial, Estado, Mercado, Sociedade, Minas Gerais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Participação do Café em Grãos no Valor Total das Exportações Brasileiras medidos em Libra-Ouro (1901-1939)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Participação do café (em grãos) no total de exportações brasileiras

Tabela 2: Produção Exportável de Café das Principais Regiões Produtoras (1.000 sacas)

Tabela 3: População de escravos – 1864-1887

Tabela 4: Crescimento Nominal da Produção Industrial -1907-1939

Tabela 5: Produtividade das Tecnologias disponíveis para a produção do Ferro em Minas Gerais – 1883

Tabela 6: Salários dos Empregados das Escolas Superiores e Formandos – 1878
Valores em mil-réis

SIGLAS E ABREVIATURAS

AL – Aliança Liberal
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CDI – Comissão de Desenvolvimento Industrial
CEMIG – Centrais Elétricas de Minas Gerais
CEPAL – Comissão de Estudos Econômicos para América Latina
CETEC – Centro de Desenvolvimento Tecnológico de Minas Gerais
CLT- Consolidação das Leis Trabalhistas
CSM – Companhia Siderúrgica Mineira
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce
DER-MG – Departamento Estadual de Estradas e Rodagens de Minas Gerais
DNER – Departamento Nacional de Estradas e Rodagens
DIP- Departamento de Imprensa e Propaganda
ELQUISA – Eletro Química Brasileira S/A
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia E Estatísticas
IAA – Instituto de Açúcar e Alcool
INDI – Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais
FAFCH – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FJP – Fundação João Pinheiro
FRIMISA – Frigoríficos de Minas S/A.
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
PSD – Partido Social Democrático
PIB – Produto Interno Bruto
SGMB – Serviço Geológico do Brasil
SENAI – Serviço Nacional Indústria
SESI – Serviço Social da Indústria
UDN – União Democrática Nacional
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
USIMINAS – Usinas de Minas Gerais

Sumário

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO II: CAPACIDADE EMPRESARIAL E O EMPRESÁRIO COMO ATOR DA MUDANÇA	25
2.1 INTRODUÇÃO	26
2.2 ESTADO E SOCIEDADE: REEXAME DA LITERATURA	28
2.2.1 O dilema da ação coletiva: o comportamento calculante.....	33
2.2.2 Os mecanismos de constrangimentos (<i>enforcement</i>).....	37
2.2.3 A via normativa.....	39
2.2.4 Os incentivos seletivos e a capacidade de mobilização	40
2.3 A CONSTRUÇÃO DAS ÁREAS DE IGUALDADES OU O EMPRESÁRIO COMO UM ATOR POLÍTICO.....	42
2.4 O MERCADO COMO UM CONSTRUTO POLÍTICO	48
CAPÍTULO III: A TRAJETÓRIA DE DEPENDÊNCIA: A INDUSTRIALIZAÇÃO EM MINAS GERAIS	55
3.1 INTRODUÇÃO.....	56
3.2 OS MATIZES DO CICLO CAFEIEIRO	57
3.3 DEFININDO O ATRASO: AS DISTINTAS INTERPRETAÇÕES PARA SUA SUPERAÇÃO EM MINAS GERAIS	68
3.4 CONSTRUINDO A RELAÇÃO REGIONAL VERSUS NACIONAL	82
CAPÍTULO IV: CAPACIDADE EMPRESARIAL: A TRAJETÓRIA DA MUDANÇA	86
4.1 INTRODUÇÃO	87
4.2 O INÍCIO	88
4.3 O CONGRESSO AGRÍCOLA, COMERCIAL E INDUSTRIAL DE 1903.....	93
4.4 A INDÚSTRIA SIDERÚRGICA EM MINAS GERAIS	102
CAPÍTULO V: A INCORPORAÇÃO DA DIMENSÃO ECONÔMICA NO DISCURSO DA ELITE POLÍTICA MINEIRA	117
5.1 INTRODUÇÃO	118
5.2 O EMPRESÁRIO AMÉRICO RENÉ GIANNETTI	122

5.3 A ORIGEM DAS DIRETRIZES ECONÔMICAS DO GOVERNO MILTON CAMPOS	132
5.4 O PLANO DE RECUPERAÇÃO ECONÔMICA E FOMENTO DA PRODUÇÃO EM MINAS GERAIS	145
5.5- A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO MINEIRO: O GOVERNO MAGALHÃES PINTO	158
5.5.1- A trajetória de Magalhães Pinto: político e empreendedor	160
5.5.2 As motivações para a emergência da Nova Estratégia da Política Econômica em Minas Gerais.	167
CONCLUSÃO.....	174
REFERÊNCIAS	182

INTRODUÇÃO

“Conto ao senhor é o que eu sei e o senhor não sabe: mas principalmente quero contar é o que eu não sei se sei e que pode ser que o senhor saiba”.

(Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas)

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é avaliar as causas do atraso relativo da economia de Minas Gerais, entendido por meio da incapacidade do mercado em gerar os estímulos necessários para superar os obstáculos que impediam o crescimento econômico no estado e a contribuição dada pelo empresário para a sua superação. As teses que existem na avaliação dessa questão enfatizam o papel da tecnocracia e atribuem pouco mérito ao empresário como agente social relevante para a transformação desse processo. Contrariamente, o que aqui se pretende é fazer um balanço da participação do empresário na definição de uma agenda que viabilize tal transformação bem como qualificar e identificar os atributos necessários para que pudesse o empresário operar as mudanças sociais de forma que o atraso relativo fosse superado.

A relação promovida pelas determinações cruzadas entre as transformações local-nacionais depende da natureza das instituições que a intermediam. Buscar a origem e o desenvolvimento dessas instituições foram a base para construir o principal eixo explicativo desta dissertação. A percepção do atraso relativo em Minas Gerais transformou-se numa dessas relevantes instituições que marcou a trajetória recente do crescimento econômico do estado. A compreensão das dimensões do atraso relativo, portanto, é central para avaliar a participação dos atores sociais responsáveis pelo crescimento econômico de Minas Gerais, tais como o estado, representado pela tecnocracia, e os empresários. O atraso relativo sendo uma percepção, ainda que formada por uma abordagem subjetiva da realidade, produziu esforços coordenados para viabilizar sua superação. Desses esforços emergem as principais bases explicativas do Modelo de Desenvolvimento Mineiro. Se as primeiras manifestações da percepção do atraso relativo já se podem encontrar no fim do Império, foi, no entanto, no início da República, que essa percepção produziu o seu primeiro impacto na definição de políticas que buscavam a sua superação: a construção de Belo Horizonte.

A decisão da construção de uma nova capital para o estado, por meio do planejamento, representa o início do uso das políticas públicas como um importante instrumento de construção do mercado em Minas Gerais. Operar tal transformação, por meio das políticas

públicas, dependerá da capacidade de forjar um consenso social que permita orientar o Estado na execução de políticas que apresente, em alguma dimensão, uma continuidade, entre os diversos governos que se sucedem, suficientemente fortes para que se possa efetivar a mudança almejada: a superação do atraso relativo.

Na análise dessa trajetória, necessária para a construção de tal consenso, foram destacados três momentos históricos precisos, que se caracterizam pela centralidade que a dimensão econômica assume no discurso político. A importância em identificar a dimensão econômica no discurso político é dada pelo papel que o Estado teve na construção do mercado em Minas Gerais.

A primeira fase é definida pelo Congresso das Classes Produtoras de 1903 e atinge seu apogeu com o segundo governo de João Pinheiro (1906-1908). Com João Pinheiro, o papel transformador da política é dividido com as necessidades apresentadas para a definição de uma clara agenda econômica para o estado. O caminho encontrado para a definição dessa agenda econômica foi dado pela capacidade de organização da sociedade civil, por meio de seus empresários. João Pinheiro foi um político formado pelos ideais que fundaram a República e, graças a essas idéias, transformou-se no segundo dirigente máximo de Minas Gerais. O período que marcou seu afastamento da política partidária será preenchido por outro que percorrerá uma bem-sucedida trajetória empresarial. A figura de um importante dirigente político da República, aliada ao seu sucesso empresarial, foram os requisitos para construir a sua inquestionável liderança assumida no Congresso de 1903. O seu reingresso na política partidária passou, com isso, a ser uma questão de tempo. O segundo mandato que obteve para governar Minas Gerais foi marcado pelas Teses elaboradas nesse Congresso.

Contudo, o fim prematuro de sua gestão, provocado pela sua morte, não permitiu a consolidação da centralidade da dimensão econômica presente em seu discurso político. Mesmo que o atraso relativo continuasse presente no discurso político de seus sucessores, as ações concretas para sua superação não passavam de esforços pontuais dentro dos respectivos governos. Como exemplo, pode ser citada a polêmica encaminhada pelo

governo de Arthur Bernardes (1918-1922), com o projeto da Itabira Iron, e o Plano de Eletrificação de Lucas Lopes, no governo de Benedito Valadares (1933-1945).

O longo período que separa o segundo governo de João Pinheiro e o do governo Milton Campos (1947-1951) foi marcado pelo uso demagógico e/ou sem preocupação de destacar a importância estratégica do econômico na definição do padrão de organização social. O fim da ditadura Vargas abriu uma oportunidade que marcará a segunda fase em que o discurso econômico ganhará centralidade na definição das ações do Estado. O governo Milton Campos, mesmo que tenha obtido importantes avanços na consolidação de uma ordem democrática, teve seu legado mais relevante no campo econômico, como se pretende demonstrar. As ações econômicas desse governo foram estruturadas por meio do Plano de Recuperação Econômica e de Fomento da Produção. O empresário e homem público responsável pela sua concepção foi René Giannetti. Giannetti chegou a liderar o maior grupo empresarial de Minas Gerais, além de ter tido o mérito de iniciar atividades ainda não exploradas no Brasil. Giannetti, igualmente a João Pinheiro, construiu tanto uma trajetória privada, como também pública de grande sucesso.

O Plano de Recuperação de Minas Gerais foi a primeira experiência de planejamento elaborado por um governo regional não apenas do Brasil, mas também de todo o ocidente (DULCI, 1999). Essa importância histórica é suficiente para que se possam avaliar os obstáculos com que uma ação dessa dimensão se defrontou, o que já justificaria seu estudo. Os impactos do Plano não devem, porém, ser reduzidos à originalidade e à sua precocidade e nem à delimitação de seus efeitos à administração de Milton Campos. Na realidade, o Plano foi mais que isso: uma importante peça operada pelo Estado e concebida pela experiência desenvolvida no interior do setor privado, que se apoiou no planejamento das atividades econômicas como forma de superação do atraso econômico. Tal objetivo exigiu a estruturação de ações que atendessem a uma lógica econômica, que não necessariamente é a mesma que determina os ciclos político-administrativos, definidos previamente pelos processos eleitorais, regulares e contínuos. Além do mais, com o Plano, procurou-se superar os obstáculos, que inibiam o crescimento equilibrado da economia, por meio de um

audacioso plano de estruturação da infra-estrutura básica e uma política de modernização da agricultura, tradicional base de sustentação do crescimento da economia mineira.

No início da década de 1960, depois dos esforços desenvolvidos por sucessivos governos estaduais na implantação dos projetos contemplados no Plano de Recuperação Econômica, a economia mineira passou a contar com uma infra-estrutura básica capaz de sancionar um crescimento econômico mais dinâmico do estado. A implantação, ainda que parcial, das diretrizes do Plano permitiu a identificação de novos gargalos que deveriam ser superados para a promoção do crescimento econômico. A identificação e o enfrentamento de tais gargalos caracterizaram a terceira fase do Modelo de Desenvolvimento Mineiro.

Ainda na segunda fase do Modelo de Desenvolvimento Mineiro é que se consolida a centralidade da dimensão econômica no discurso dos políticos. Mesmo que os enfoques sejam diferentes, refletindo a concepção política de cada candidato, ou partido político, sobre o futuro da sociedade, a efetiva preocupação com a economia passaria a ocupar um lugar de destaque. Embora a centralidade da economia no discurso político passe a ser um fato consolidado, não se deve interpretá-la como se o econômico fosse o único ou o principal fator de determinação sobre o político. O espaço do econômico, nos discursos políticos, pode ser entendido pelo reconhecimento de que os mecanismos de ascensão social se efetivam via mercado. A construção e, principalmente, o dinamismo do mercado passa a significar que os centros difusores de legitimidade política decorrem crescentemente do desempenho econômico obtido (RHODES, 2001).

O Modelo Econômico Mineiro é essencialmente uma criação do Estado, ainda que essa reflita uma necessidade identificada nas demandas da sociedade. Essa dependência do Modelo Econômico Mineiro é dada pela natureza com que a política incorpora a economia na forma de um consenso para superar não apenas as divergências político-ideológicas dos partidos, como também as exigências administrativas dos diferentes governos que se sucedem. Nesse sentido, não há dúvidas de que o sucesso desse Modelo esteja associado a uma linha de continuidade observada nos governos mineiros do pós-guerra, pelo menos, até o fim dos anos 1970 e início da década de 1980 (DULCI, 1999). Continuidade que foi

marcada pelo esforço de produzir políticas públicas orientadas para a superação do atraso relativo. O mesmo não se pode dizer, contudo, com relação às diretrizes construídas pelos mesmos governos. As mudanças nessas diretrizes são subordinadas aos interesses de cada governante e se constroem em consonância com os obstáculos enfrentados pelo cenário político-institucional e, não, necessariamente, com os requisitos econômicos para se obter o melhor desempenho da economia. Os vínculos, que associaram a construção do mercado, em Minas Gerais, e o Estado, fazem com que o desempenho da economia seja mais fortemente dependente do Estado, pelo menos até a maturação desse Modelo, quando os laços de dependência se tornam mais rotineiros e dentro de um certo padrão de normalidade.

Implementadas as estratégias concebidas no Plano Econômico, que caracterizou a segunda fase do Modelo Econômico de Minas Gerais, o início da terceira e última fase, analisada por este trabalho, ocorre com o governo Magalhães Pinto (1961-1966). Este governo produziu um salto qualitativo que o distinguiu dos demais no processo de institucionalização da dimensão econômica nos seus discursos políticos. Essa centralidade que dependia, no início da sensibilidade do político, como foi o caso de João Pinheiro e de Milton Campos, desloca-se para a necessidade de obter legitimidade política por meio do desempenho econômico, como foi o caso de Juscelino Kubitschek e de Magalhães Pinto, para, finalmente, completar seu processo de institucionalização com a criação do BDMG, no governo Magalhães Pinto.

Em que pesem as diferentes percepções de cada governo sobre o futuro da sociedade, observa-se que dois grupos distintos se formaram. O primeiro constituído por João Pinheiro, Milton Campos e Magalhães Pinto, tinha uma percepção mais equilibrada do desenvolvimento econômico, procurando associar a modernização da economia tanto à industrialização como a uma agricultura mais competitiva. Enquanto o segundo grupo representado por, principalmente, Juscelino Kubitschek, Bias Fortes e os demais governadores pós o movimento de 1964, procurou associar o processo de modernização da economia à industrialização tornando-a sinônimo de mercado dinâmico e de oportunidades de ascensão social.

O que há de comum nesses dois grupos é a forte participação do empresariado na definição do consenso social construído por meio do esforço em superar o atraso relativo. Esforço que ganha efetividade com o novo lugar que a economia passou a ocupar no discurso político. O empresário, quando não ocupa o próprio lugar do chefe do executivo estadual, como no caso de João Pinheiro e Magalhães Pinto, desempenha papel importante na definição da agenda da administração pública, como foi o caso de Giannetti, o idealizador do Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção, no Governo Milton Campos.

A tarefa de avaliar a participação de João Pinheiro e Giannetti na construção de uma nova ordem, em que o empresário é um ator central que proporcionará tais mudanças, foi dificultada pelo escasso material bibliográfico disponível. Ainda maior, porém, foi a dificuldade encontrada para avaliar a participação de Magalhães Pinto na construção dessa nova institucionalidade, mesmo com a proximidade histórica que poderia conferir melhores condições para isso. A razão da inexistência de fontes bibliográficas mais elaboradas certamente pode ser justificada com a complexidade que, em muitos casos, se manifesta como ambigüidade da conduta pública que marcará a trajetória de Magalhães Pinto. A escolha da militância política é um bom começo para delinear essa complexidade. Magalhães Pinto foi um banqueiro, bem-sucedido no meio de intelectuais e acadêmicos em que prevalecia à União Democrática Nacional mineira - UDN. Magalhães era avesso a discursos previamente preparados – razão da dificuldade em recuperar sua trajetória ao longo da campanha eleitoral de 1960 ao governo de Minas Gerais -, num partido cuja retórica e o estilo literário foram, por diversas vezes, um atributo maior do que o seu próprio conteúdo. Mas nada tão ambíguo como sua participação no golpe militar de 1964. Ambigüidade dada, de um lado, por sua luta intransigente pelos ideais democráticos em 1943, quando foi um dos signatários com efetiva contribuição do Manifesto dos Mineiros e, por outro lado, pelo fato de ter sido a maior liderança civil no movimento de 1964, que interrompeu a institucionalidade democrática inaugurada em 1945.

Toda essa ambigüidade jogou para um segundo plano sua contribuição como governador de Minas Gerais. O escasso material bibliográfico que marcou sua atuação em Minas Gerais

apresenta como fator que dificulta construir argumentos para ilustrar a aplicação do conceito de capacidade empresarial, como o eixo explicativo que conduzirá a construção do Modelo de Desenvolvimento Mineiro.

Assim, ainda está para ser elaborado um trabalho que procure qualificar sociologicamente essa ambigüidade, bem como um estudo que avalie os aspectos econômicos de seu governo em Minas Gerais, que, certamente não se limita à criação do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG.

O empresário identificado nesta pesquisa como o responsável pela formação da agenda econômica do estado não é um empresário típico. A excepcionalidade desse tipo de empresário exigiu maior rigor na sua definição. Daí a importância do primeiro capítulo, que este trabalho requereu, para a configuração de um tipo de empresário que foi relevante para eleger uma pauta econômica para Minas Gerais. Pauta que vai ser atendida com mais ou menos sucesso conforme o grau de institucionalização que a preocupação com a economia assume dentro do estado, na medida em que este, como já salientado, foi o responsável pela construção do Modelo Econômico de Minas Gerais. Disso decorre que a tecnocracia, em Minas Gerais, não assumiu, em momento algum, lugar de maior destaque que aquele que a literatura especializada já detalhou. O papel da tecnocracia, como o da burocracia nas formas mais clássicas que seguem o padrão weberiano, nada mais é, na verdade, que o braço operador do Estado. Como tal, ela é incapaz de sustentar um consenso social para que as transformações requeridas consigam obter o aval, independentemente de quem está no comando do estado, para definir a natureza das políticas públicas capaz de viabilizá-las e dotá-las de substâncias, para dar continuidade à transformação social.

O tipo de empresário necessário para operar tais mudanças foi aquele que, neste trabalho, é definido pelo conceito de *capacidade empresarial*. Conceito este trabalhado para comportar aquele empresário, que, mantendo suas características clássicas desenvolvidas na esfera privada, age, também, na esfera pública, com a mesma performance. Se, na esfera privada o empresário trabalha com os interesses individuais como forma de obter benefícios que serão distribuídos socialmente, ainda que de forma desigual, possibilitando a coordenação

do dilema da ação coletiva, na esfera pública, em que o esforço de mudança social deve ser avaliado para que se possa operar as transformações desejadas, o empresário, com capacidade empresarial, deve ampliar as áreas de interesses, como forma de aumentar os mecanismos de distribuição dos benefícios por meio da identificação de interesses que *organizam o comportamento humano, alterando e definindo a natureza com que a sociedade se organiza.*

Sem necessariamente um discurso ideológico, mas que afeta toda a percepção de futuro da sociedade, o empresário, com capacidade empresarial, opera as mudanças da sociedade, por meio da formação de um consenso que tem por base a organização coletiva de interesses individuais. A transição entre o individual e o coletivo só é apreendida quando se destaca o papel das instituições para que seja possível mediar tal antinomia. Daí a importância de se discutir a relação Estado e sociedade bem como o mercado como um construto político.

Na seqüência, o terceiro capítulo concentra-se em analisar uma importante institucionalidade que se configura pela percepção do atraso relativo. Percepção esta forjada pela comparação com o rápido e dinâmico crescimento industrial de São Paulo, bem como com a própria trajetória de dependência que caracteriza a economia de Minas Gerais. O resultado empírico dessa percepção pode ser avaliado pelo consenso no planejamento econômico como forma de superar esse atraso relativo. Portanto, a instrumentalização do planejamento foi utilizada para procurar romper uma dinâmica perversa em que o crescimento econômico não necessariamente promove a constituição do mercado. Entendido este como o *locus*, que se abre às oportunidades para sociedades com padrões de *estratificação demasiadamente rígidos.*

No quarto capítulo é abordada a dinâmica da trajetória de dependência de Minas Gerais. O foco dessa abordagem se concentra em dois aspectos. O primeiro analisa as dificuldades para a emergência do empresário. O segundo procura delinear o comportamento dos empresários frente às mudanças operadas. As duas abordagens são resultantes dos impactos decorrentes tanto do Congresso das Classes Produtoras em 1903, como da influência da Escola de Minas de Ouro Preto na criação da indústria siderúrgica de Minas

Gerais. No caso da Escola de Minas destaca-se, também, seu papel na formação da futura tecnocracia mineira.

O quinto e último capítulo se ocupa da consolidação da dimensão econômica no discurso da elite política mineira, processo este que se consolidará no início da década de 1960. Esse processo tem como ponto de partida a elaboração do Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção e, depois, com a sua institucionalização, a da criação do BDMG. Dois governos realizam tais transformações. Ambos representam exemplos de sucessos da capacidade empresarial colocado em marcha para configurar o desejo de transformação social da própria sociedade.

Finalmente, na conclusão são feitas duas importantes considerações sobre as teses a serem deduzidas deste trabalho. A primeira, o significado da capacidade empresarial na orientação da pauta de desenvolvimento econômico do estado. A segunda, as implicações de teses que procuram atribuir a falsa idéia de que a tecnocracia foi o motor dinamizador do Modelo Econômico de Minas Gerais. O papel relevante e indiscutível que o estado obteve na formação do mercado regional é confundido com a incapacidade empresarial dos mineiros em gerar uma dinâmica virtuosa na construção desse mercado. Tal confusão se torna insustentável, pois toda a pauta econômica do estado foi definida por aqueles empresários dotados de capacidade empresarial.

CAPÍTULO II: CAPACIDADE EMPRESARIAL E O EMPRESÁRIO COMO ATOR DA MUDANÇA

“O herói é sempre, como nas lendas místicas da Grécia, um personagem trágico, fadado pelo destino irrevogável a pagar, a preço doloroso, de ter excedido, por algum tempo, a estatura da humanidade.”

(Latino Coelho)

CAPACIDADE EMPRESARIAL E O EMPRESÁRIO COMO ATOR DA MUDANÇA

2.1 INTRODUÇÃO

A pluralidade e as diferentes ênfases das abordagens para se compreender a origem da industrialização de Minas Gerais é um forte indicador da necessidade de um reexame da literatura disponível sobre o tema. Esse reexame torna-se oportuno para sistematizar elementos constituintes dessa trajetória, gerados pelas escolhas assumidas para superar os obstáculos que obstruíam a industrialização do estado. A natureza dessas escolhas caracterizará o processo de industrialização da região, bem como as formas de integração dessa dinâmica, seja no plano nacional, seja no âmbito internacional. Antes, porém, de começar a análise dessa trajetória industrializante de Minas Gerais, tema central desta dissertação, serão explicitados os instrumentos analíticos que determinarão a abordagem adotada ao longo do trabalho.

Explicitar os instrumentos analíticos é mais que uma formalidade acadêmica. É indicar o caminho por onde os argumentos serão construídos; é calçar uma alameda para que se possa transitar livremente. Tal opção é a oportunidade para organizar os fundamentos que promoverão o nexos causal aos fatos e acontecimentos reais abordados, de tal forma que seja possível tornar transparente toda subjetividade implícita na escolha de tais ferramentas analíticas. Enfim, é abrir os mecanismos que são desenvolvidos para que o real possa ser apreendido e, então, reproduzi-lo como um elemento explicativo de uma trajetória específica que, por vezes, é construída com mais acidentalidade que se possa prever.

Assim, este segundo capítulo, de natureza teórica, é composto de três seções, além desta introdução. Na primeira seção, analisa-se uma importante antinomia nas Ciências Sociais dada pela tendência em se contrapor Estado e Sociedade. Três são as abordagens que normalmente a literatura apresenta sobre o tema, sendo que duas delas procuram as evidências da prevalência de um dos termos sobre o outro. Essas duas correntes acabam por

reforçar em demasia, nas suas análises, o papel seja do Estado, seja da Sociedade, dificultando a compreensão sobre as forças que moldam as relações sociais. A terceira abordagem, aquela que é adotada ao longo deste trabalho, se pauta na busca dos elementos que viabilizam a integração entre Estado e Sociedade. Para tanto, é necessário que se resolva um problema de natureza metodológica, que surge pela necessidade de se eleger uma categoria conceitual, capaz de proceder a recuperação das relações sociais como resultado por excelência da forma com que a interação entre Estado e Sociedade ocorre. Essa categoria conceitual é obtida por meio da problemática aberta pela definição do papel do interesse dos indivíduos na conceituação do comportamento humano e como este se articula com sistemas de solidariedade na constituição das sociedades modernas. Aliás, essa problemática é precocemente levantada por Adam Smith, na sua obra a *Riqueza das Nações*. O autor, como é de amplo conhecimento, resolverá essa problemática lançando mão de uma metáfora: a *mão invisível*. A moderna literatura, porém, recolocará essa polêmica com menos recursos literários, mas com mais rigor analítico.

Na segunda seção, o foco é o empresário. Contudo, o empresário que estará em foco deverá associar dois atributos, ambos relacionados às duas dimensões do conceito de *capacidade empresarial*. O primeiro é fornecido pela sua capacidade de mudança, que se manifesta na esfera pública, tendo em vista um ambiente que já evidencia claros sinais de institucionalização, como é caso da economia mineira no início do século XX. Assim, será necessário abordar os determinantes que provocam a mudança nas instituições. Tais determinantes, por sua vez, são responsáveis pela definição da própria natureza do comportamento dos indivíduos, na medida em que o comportamento dos indivíduos depende das instituições que formam o ambiente socioeconômico. Em segundo lugar, destacar-se-á um outro atributo típico dos empresários que é comumente identificado na esfera privada pela sua capacidade de viabilizar a realização de benefícios por meio da identificação de interesses, que organizam o comportamento humano, logo definem a natureza com que a sociedade se organiza. Essas duas capacidades, quando se convergem, geram as condições para grandes alterações da trajetória de dependência das sociedades e, geralmente, se efetivam na forma de uma nova percepção de sociedade configurada num projeto social. A busca de um eventual consenso social sobre esse projeto estará dependente

de seus atributos em promover novas adesões que poderão ser medidas pela crescente possibilidade de universalização das estruturas de acesso por ele propiciado.

A terceira e última seção do presente capítulo abordará uma outra antinomia dada pela oposição entre Estado e Mercado. O tema se torna importante para recuperar uma trajetória que vem notabilizando-se pelo esforço do Estado na construção do Mercado. Tal esforço tem sido realizado com tamanho empenho que a ordem dos fatos com que a história ocorreu vem sendo insistentemente alterada. A recuperação de clássicos como *A Grande Transformação* de Karl Polanyi foi fundamental para reorganizar uma sucessão histórica, com profundas conseqüências teóricas e ideológicas, que tem marcado sejam as sociedades em que o Mercado se torna dominante já no início do século XV, como até aquelas cujo processo de construção ocorreu de forma tardia, como a nossa. Tanto Perlaez (1970) e Suzigan (1975) desenvolvem a tese de que as políticas econômicas eram influenciadas ao mesmo tempo por princípios predominantemente ortodoxos como por uma visão da lógica interna do Estado e de suas necessidades financeiras *vis-à-vis* aos compromissos externos assumidos. A percepção de realidades ancoradas em fundamentos ideológicos obstrui a construção de uma visão estratégica da relação Estado e Sociedade.

2.2 ESTADO E SOCIEDADE: REEXAME DA LITERATURA

O entendimento dos elementos constituintes da trajetória de industrialização de Minas Gerais, objeto principal desta dissertação, tem sua gênese no clássico recorte que se estabelece nas Ciências Sociais: a relação entre o Estado e a Sociedade. A explicitação da natureza dessa relação é utilizada em toda a literatura para identificar e compreender os elementos de mudança e permanência da ordem social que se estabelece. Ainda que não evidenciado abertamente por alguns estudiosos, é desse recorte que emergem as interpretações sobre os elementos que definem a natureza das opções trilhadas. A importância em compreender a natureza dessas opções se justifica pelo fato de que o desempenho da economia depende daquelas decisões tomadas. O cuidado em abordar

claramente esse tema justifica-se, se se pretende fazer um balanço da literatura que forneceu explicações sobre o esforço de industrialização de Minas Gerais. Sociedade e Estado, portanto, fornecem os traços fundadores para a análise das relações sociais que emergem dessa ordem. A importância em definir um padrão dessa relação está no fato que dos traços instituídos dependerá toda uma trajetória a ser construída pelos indivíduos e, conseqüentemente, a explicação da natureza da mudança em curso.

Da literatura pesquisada identificam-se dois padrões para descrever a relação Estado e Sociedade. A primeira linha de pesquisa se pauta pela antinomia entre os termos. Esta linha é aqui representada por Schwartzman (1970), quando ele realiza uma instigante leitura metodológica sobre os dois principais recortes analíticos amplamente utilizados para interpretar as relações sociais no Brasil. Já o segundo padrão procura estabelecer os elos de reciprocidades entre ambos os recortes. Para o tratamento dessa abordagem, a referência utilizada foi extraída de Reis (1974), em que o autor interage duas categorias sociológicas, interesse e solidariedade, para que a mediação da relação Estado e Sociedade seja possível de ocorrer de tal forma a não produzir o que a literatura especializada chama de *efeito perverso* (BOUDON, 1978).

O padrão antinômico identifica em um dos pólos dessa dicotomia um vetor unidirecional que constituirá a origem da ascendência de um dos termos que determinará o comportamento social. A emergência desse comportamento social decorre, portanto, da subordinação de um dos pólos: Sociedade ou Estado. Quando é a Sociedade o pólo dominante, o Estado é derivado diretamente de suas características, permanecendo seu *prisioneiro*, ou seja, o peso dos determinantes das forças sociais é crucial para explicar a formação do Estado. O representante mais celebre desse padrão é Nestor Duarte, em *A Ordem Privada*. Duarte (1966), situado no extremo dessa corrente, ao interpretar a sociedade brasileira imperial, atribui a sua estabilidade ao “[...] senhorio territorial que é a força econômica e o poder material do Estado” (p.188). Assim, o Estado é concebido como reflexo direto das fontes de recursos que ele representa. Ele se encontra subordinado aos *interesses articulados e consolidados na sociedade*, por meio de um sistema de representação que se forma de baixo para cima, e são esses interesses que o comandam. A

Sociedade aparece autônoma para dotar as suas próprias interações ou, conforme SCHWARTZMAN,

[...] é possível pensar em sistemas sociais autônomos que desenvolvem seus recursos econômicos e institucionalizam e desenvolvem suas estruturas de interação social, de produção e difusão de símbolos e pautas culturais e educacionais, tudo isto de forma independente do sistema de poder. (1970, p.11)

É importante ressaltar que a autonomia da Sociedade é analisada pelo autor sob o prisma do *Tipo Ideal*. Logo, as forma concretas estudadas são variantes, que, embora não apresentem autonomia plena, ainda assim tem primazia sobre o outro pólo: o Estado.

Dentro dessa perceptiva que enquadra a relação Sociedade e Estado, na explicação dos fenômenos sociais, por meio da referida antinomia, falta qualificar o papel do Estado. A referência, que melhor representa essa visão é fornecida por Raymundo Faoro em *Os Donos do Poder*. Faoro (1984) busca na relação entre colônia e metrópole a origem do Estado brasileiro. A constituição do Estado não ocorreu por meio de representações da sociedade civil - mesmo no sistema de capitânicas hereditárias, que tem o seu início marcado pela ocupação privada, só obteve sucesso na medida em que foram adotadas práticas crescentemente centralizadoras e controladas pela metrópole. Depois da Independência, a iniciativa da aristocracia brasileira desejosa de instituir um sistema representativo formula, durante a Assembléia Constituinte de 1823, um projeto liberal para o País. Entretanto, tal projeto foi abortado no mesmo ano com a dissolução da Assembléia Constituinte e, em seguida, com a promulgação, em 1824, de uma constituição bem menos liberal que se desejava. Ao longo da Regência e do Segundo Império, um Estado insulado e crescentemente autônomo da sociedade civil se consolida. O interregno da I República representa um liberalismo de retórica, que substitui a tirania do governo central por uma tirania dos governadores, pois

[...] essa realidade, articulado por dois grandes Estados, São Paulo e Minas Gerais, com os desafios de outras contestações, discretamente coordenadas pela terceira força, logo assumida pelo Rio Grande do Sul. O aparelho fiscal e financeiro, concentrado na União, permitia sufocar essa

reação, dada a permanente penúria dos Estados para proverem às suas necessidades. Só os grandes estariam ao abrigo da ajuda federal direta, impondo seus interesses na formulação de políticas econômicas. Os pequenos Estados obedeciam porque são pobres e continuam pobres porque não participam dos estímulos comandados pela União. Essa circunstância permitiu que a política dos governadores evoluísse para a supremacia do presidente da República. (FAORO, 1984, p. 568).

Autonomia do Estado frente à Sociedade se apresenta como um elemento de contínua permanência na evolução política brasileira. Até mesmo na I República, Faoro (1984), com seu aguçado senso reflexivo, ressalta os traços dessa trajetória ao identificar paradoxalmente como um produto da política dos governadores “a supremacia do presidente da República”. Certamente Faoro não está antecipando o movimento político de 1930 que será sucedido pelo Estado Novo. Mas ele está afirmando que, embora a República tenha sido proclamada em nome de um caráter mais representativo do Estado e mesmo com toda a autonomia das províncias, ainda assim, o presidencialismo favorece a concentração de poderes principalmente em contextos em que os congressistas “só estavam abertos aos representantes dos governadores, submissos, nas questões nacionais à chefia do Catete” (FAORO, 1984, p. 568).

O recorte analítico entendido como uma luta pela primazia ora do Estado, ora da Sociedade na definição das relações sociais conduz a conclusões por meio da identificação de dualidades que vão se formando e se desfazendo à mercê das leituras típicas de cada época. Na formação econômica do Brasil o pêndulo oscila entre latifúndio *versus* capitalismo, ordem privada *versus* estamentos burocráticos; na República: Brasil arcaico *versus* Brasil moderno, cooptação *versus* representação, autoritarismo *versus* democracia.

Estas duas perspectivas refletem o fato de que o Brasil tem tido um processo de desenvolvimento ao longo de duas linhas diferentes, em certa medida divergentes; uma gerada pelo setor dinâmico da economia, ligada ao mercado internacional e baseada principalmente no Estado de São Paulo, e outra gerada pelo centro do poder político, baseada no Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia e outros. (SCHWARTZMAN, 1970, p.21)

A dualidade persiste. O autor procura, dentro da nossa tradição, antepor os pólos do recorte analítico: um desenvolvimento com fortes induções via mercado, como é o caso de São

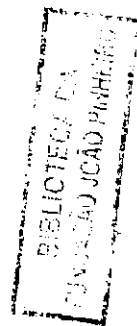
Paulo; com um desenvolvimento, classificado por exclusão, centrado pelo *poder político* para os demais estados. Mais adiante, o autor chega à conclusão de que

[...] apenas durante a velha República (1889-1930) São Paulo teve voz mais ativa na formação do governo central no Brasil. A Revolução de 30 começou exatamente quando São Paulo tenta quebrar a aliança republicana com Minas Gerais e assumir a liderança permanente. Frustrado, faz uma nova e mais vigorosa revolução em 1932, que teve como resultado o fracasso e o isolamento político do Estado de São Paulo, por mais 30 anos. Só em 1960, com a eleição de Jânio Quadros, pode São Paulo fazer um presidente (SCHWARTZMAN, 1970, p.21).

Atribuir isolamento político de um estado pelo fato de ele não lograr eleger um presidente, desconsiderando todas as diretrizes políticas orientadas para desobstruir os pontos de estrangulamentos que favoreciam direta e indiretamente o mesmo estado, ocorre quando a via de acesso ao debate não comporta os matizes que definem as bases que estruturam os comportamentos dos indivíduos. A elucidação desses comportamentos permitirá construir uma mediação entre a *Sociedade e Estado com maior capacidade explicativa da realidade e*, assim, trilhar um caminho que supere a dualidade aparente contida nesse recorte analítico.

A segunda perspectiva para se abordar a relação Estado e Sociedade sem identificar uma superioridade de um termo sobre o outro, ainda que temporalmente delimitada, passa pela definição de categorias que permita construir uma mediação entre aqueles elementos. Sociedade e Estado não passam de representações, de construções, que resultam das interações do comportamento humano. Portanto, o comportamento deve ser categorizado, qualificado, com o objetivo de apreender a lógica de sua ação. Por outro lado, a compreensão do comportamento não será completa sem que haja uma explicitação da maneira com que é compreendida uma clássica questão das Ciências: como se deriva do âmbito microssocial a análise dos procedimentos típicos do plano macrossocial? Ou ainda, de forma mais precisa, como se pode equacionar o dilema da ação coletiva?

A noção de interesse tem contribuído para explicar o comportamento humano. O homem age no sentido de realizar os seus próprios interesses. Quando a realização desses interesses depende unicamente do indivíduo, não haverá estímulos para sua organização em grupo.



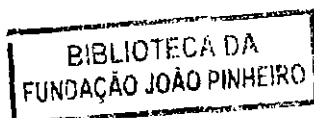
Logo, o sucesso de sua ação é função tanto de seu próprio esforço, como das condições encontradas por ele. No entanto, a realização de alguns objetivos só se torna possível quando os indivíduos se organizam em grupo. A sua solução no âmbito do grupo torna-os viáveis ao diluir o custo com os associados. O reconhecimento de interesses convergentes, porém, nem sempre resulta num grupo que age coordenadamente na busca da realização dos seus interesses. Caso contrário, os empecilhos para se organizar um coletivo seriam dados pelo esforço de identificar e divulgar interesses que são conjuntamente compartilhados, e o sucesso de uma ação coletiva estaria condicionado em anunciar a existência desses interesses comuns. Definitivamente, não é isso que se observa. Explicar as condições necessárias para que possa ocorrer uma organização tem sido uma grande preocupação das Ciências Sociais. O que leva os indivíduos a se organizarem, já que a simples identificação de interesses convergentes não é condição suficiente para uma ação coletiva?

As alternativas para o equacionamento do dilema da ação coletiva determinam a relação Estado e Sociedade. Contudo, antes de examinar essa determinação, é necessário destacar que o dilema da ação coletiva é fundamentalmente uma questão de coordenação, dada pela forma com que a organização é realizada para efetivar a ação coletiva. A literatura analisada (REIS, 1974) identifica três vias de manifestação da coordenação: a normativa, a coação, e a calculante.

2.2.1 O dilema da ação coletiva: o comportamento calculante

Para o indivíduo calculante, o comportamento é explicado por meio dos fundamentos da racionalidade microeconômica, em que toda ação ocorre em função dos benefícios medidos pela margem. Quanto maior o benefício, maior será o interesse em realizá-lo. Já a realização desse interesse estará condicionada a pelo menos dois fatores: a possibilidade de controle sobre o desfrute dos benefícios e os custos incorridos para sua realização.

Nem sempre o gozo de um benefício estará vinculado aos custos decorrentes da participação de uma ação coletiva. Superados os obstáculos inicialmente impostos pelos



custos e para os interesses perseguidos se realizarem, o desfrute desse benefício, não sendo factível de controle, qual seria o incentivo de assumir o ônus de participar da sua construção? Ou seja, caso todos possam beneficiar-se independentemente de terem contribuído para viabilizá-lo, sempre haverá quem, por alguma razão, perceba uma oportunidade de se beneficiar sem arcar com os custos necessários para ofertá-los. Quando se pode obter um benefício que não esteja vinculado diretamente à necessidade de arcar com um custo específico, o incentivo para produzi-lo, portanto, será pequeno, ou mesmo inexistente. Esses benefícios são classificados como bens públicos. Esse tipo de bem apresenta duas características (PINDYCK, 2002). A primeira é que o uso do bem não elimina a possibilidade de seu compartilhamento por outros usuários. Isto é, o bem público se caracteriza por não ser um bem de uso exclusivo de quem assumiu o custo para produzi-lo. A possibilidade de uso compartilhado, sem que esteja vinculado por algum tipo de ônus, é dada, pela dificuldade ou impossibilidade de cobrar pela sua utilização. Assim, uma vez que o bem seja disponibilizado, a sua utilização não é exclusiva de quem o produziu. A segunda é que o uso adicional desse tipo de bem, quando ele já estiver disponível, não está igualmente associado a um custo adicional. Portanto, o fato de mais pessoas poderem ou quererem usufruir não significa um correspondente custo adicional. As negociações salariais realizadas por uma categoria é um típico exemplo. O resultado do fim da negociação, o acordo, é estendido a todos, independentemente da participação individual para a sua realização. O custo para efetivação do acordo é assumido exclusivamente pelos negociadores e certamente não haverá dúvidas em reconhecer que não é um custo irrelevante. E, finalmente, a segunda característica que tipifica um bem público é dada pelo fato de que, ao aumentar os beneficiários, isso não implicará custo adicional para utilizar as cláusulas do acordo. A realização de uma ação coletiva para produzir um bem público não é uma atividade trivial para os indivíduos calculantantes. Os ganhos obtidos se ampliam com a sua não participação na construção dessa ação, o que, naturalmente, aumenta a probabilidade de insucesso da ação coletiva.

A segunda condição para que a ação coletiva se efetive está na superação dos custos que sempre estão envolvidos na aquisição de qualquer benefício. Quando a obtenção de um benefício não pode ser alcançada individualmente, o empreendimento exigirá algum grau

de cooperação, expresso por uma ação coletiva, que sempre estará dependendo da superação de algum tipo de custo incorrido. Caso o usufruto do benefício obtido dessa cooperação não esteja ligado ao fato de participar da ação coletiva, o sucesso desse esforço se enquadra na problemática clássica do dilema da ação coletiva (OLSON, 1999). A chance de obtê-lo estará condicionada à forma com que os custos serão assumidos. E haverá três possibilidades de distribuir esses custos.

Como o comportamento do indivíduo sempre será dependente das escolhas que podem ser tomadas em função das condições estabelecidas, então, é necessário analisar os três custos decorrentes das escolhas assumidas. O primeiro caso ocorre quando o custo para efetivação da ação coletiva for assumido individualmente. Se os custos são relevantes, mas menores que os benefícios, e um indivíduo assume a ação coletiva, esta não constitui um problema, pois, afinal, a identificação dos interesses comuns foi suficiente para induzir a promover os interesses coletivos. Nesse exemplo, um único membro do grupo arca com os custos de realização da ação coletiva e os demais apenas se beneficiarão dos ganhos disponibilizados. Portanto, a realização da ação coletiva não constitui um problema a ser estudado. Uma segunda condição é que o custo não seja assumido por ninguém, por ser, por exemplo, muito alto para se concentrar num único indivíduo ou em poucos. Nesse caso, sendo relevante os custos da ação coletiva para serem assumidos individualmente, tornam-se necessários diluí-los no grupo, de forma que eles se transformem em irrelevantes do ponto de vista individual. A ação coletiva só se efetivará quando, por alguma, razão todos decidem arcar com os custos distribuídos. Dessa forma, o esforço de coordenação encontra-se na capacidade de identificar os interesses como convergentes e distribuir os custos envolvidos na realização da ação coletiva. A terceira condição é um caso especial derivado da segunda condição, que será objeto de uma análise mais detalhada. Esse terceiro caso ocorre quando o custo para a obtenção do benefício se torna tão irrisório, depois de sua distribuição, que transforma a necessidade de participação de cada indivíduo tão pequena que termina por desestimulá-la. Afinal, o esforço individual será tão marginal que a sua contribuição poderá ser desconsiderada.

O comportamento calculante ao identificar que o seu custo individual é tão pequeno que sua participação não será relevante para a efetivação da ação coletiva. Assim, ele pode, racionalmente, decidir em não assumi-lo. A possibilidade de multiplicar essa postura é grande, pois o benefício será marginalmente mais significativo, na medida em que ele foi obtido sem nenhum sacrifício – tal comportamento é a aplicação direta do postulado do indivíduo maximizador de renda. Nesse caso, a probabilidade de fracasso dessa empreitada será grande. Resumindo o comportamento dos calculantes: os indivíduos são induzidos a participarem quando os custos são irrelevantes em vistas dos benefícios. Como os custos individuais são tão pequenos que, participando ou não, o benefício será obtido. Vale enfatizar que, nas condições examinadas, os benefícios serão obtidos se, e tão somente se, para o caso dos bens públicos. Então, o benefício será maximizado quando não houver a participação individual envidando-os a não arcar com os custos. O resultado torna-se previsível, não haverá benefício para ser usufruído, pois a ação coletiva não será realizada.

O efeito perverso decorrente desse comportamento maximizante pode ser parcialmente controlado se for associado à participação da ação coletiva algum incentivo que só será obtido mediante o ingresso nessa ação. Isto é, a cooperação é induzida por algum tipo de benefício que está condicionado à obrigatoriedade de sua participação. Esse incentivo age para neutralizar os efeitos dos bens públicos, os quais, uma vez produzidos, têm os benefícios acessados independentemente de quem os produziu. Pelo cálculo do indivíduo maximizador, esse incentivo deve representar um benefício maior que os custos individuais que deverão ser assumidos para o sucesso da organização. Assim, a ação coletiva passa a ter mais chance de se viabilizar, como uma consequência indireta, ou até não esperada dos próprios participantes. Esse tipo de artifício tem sido muito utilizado seja pelos sindicatos que associam participação em assembleias de suas respectivas categorias com sorteios entre mesmos, seja pelos políticos que atraem o público pela presença de artistas consagrados, por exemplo. Assim, a ação coletiva quando é promovida pelos incentivos seletivos (OLSON, 1999), aumentam os custos individuais da sua não-participação. Os indivíduos que não-participam perdem algum tipo de ganho que estão ligados ao uso dos incentivos seletivos. Esses incentivos por vezes envolvem sorteios de eletrodomésticos, carros e, até mesmo, apartamentos, como têm sido freqüentes nas assembleias de sindicatos para

atraírem seus associados; ou a oportunidade de assistirem a um *show* de seu artista preferencial, nos casos dos *showmícios*, que até bem pouco tempo era uma prática comum e difundida da política nacional para atrair potenciais eleitores¹. Com o uso dos incentivos seletivos, as organizações aumentam sua eficiência, pois fazem crescer a probabilidade de alcançarem o objetivo pelo qual elas se constituem: atender os interesses organizados dos grupos.

Recursos de tal ordem ratificam soluções para o dilema da ação coletiva, tornando as organizações mais capazes de realizar os interesses. Porém sua efetiva inclinação para realizar mobilizações se enfraquece. Por ora basta esta constatação. Mais à frente, serão fornecidos argumentos com hipóteses explicativas para o arrefecimento da capacidade mobilizadora das formas de organização que se baseiam na lógica do indivíduo calculante, ao viabilizar a coordenação da ação coletiva mediante o uso de incentivos coletivos.

2.2.2 Os mecanismos de constrangimentos (*enforcement*)

O segundo recurso de que as organizações lançam mão para superarem o dilema da ação coletiva é o constrangimento (*enforcement*). A coação não deve ser entendida apenas em sua natureza restrita e específica, que se baseia tão somente no uso da força ou da violência, ou seja, em situações hobbesianas, em que o Estado se impõe como única solução a este dilema. A coação ou constrangimento também pode ter sua origem nas restrições criadas pelos costumes consolidados ou pelas restrições de ordem moral, geradas pela interação entre as organizações e instituições² para formularem as condutas que orientarão o comportamento humano. Essas se tornam importantes, pois são capazes de influenciar a conduta dos indivíduos numa situação dada, conduzindo-os a cooperarem e, logo, a

¹ Na comemoração do dia dos trabalhadores, em 01-05-2007, embora temas relevantes para o movimento fossem objetos de discussão, como, por exemplo, a flexibilização trabalhista, o público foi atraído por *shows* gratuitos e sorteios, conforme informa matéria publicada na Folha de São Paulo 02-05-2007. De acordo com a publicação, foram sorteados 10 carros no valor de R\$ 23 mil reais e 10 apartamentos com valor de R\$50 mil, além de mais de 40 *shows* com artistas como Zezé di Camargo e Luciano.

² A diferença entre organizações e instituições utilizada neste trabalho é fornecida por North (1999, p.4 e 5). Se as instituições podem ser identificadas com as regras (formais e informais) do jogo, as organizações são os jogadores de um jogo. Com base nesse conceito, as leis, as normas, os costumes, por exemplo, são identificados como instituições. Já as empresas, as administrações, os grupos de pressão, e as associações, etc, são as organizações.

responderem afirmativamente ao dilema da ação coletiva, de modo que possam superar um ambiente de subcooperação.

A abordagem cognitiva, porém, atribuída ao comportamento humano, com base nos custos e benefícios percebidos, tem como condição o postulado da racionalidade. O postulado da racionalidade parte do pressuposto de que os indivíduos são capazes de apreender, por meio de informações completas, o mundo real e, por meio dessas informações, tomar a decisão certa. Como geralmente o dilema da ação coletiva é um jogo repetido, a maximização seria obtida por meio de *feedbacks* contínuos que proporcionariam a melhor decisão aos indivíduos. Os erros são corrigidos com o retorno das informações erradas, e os acertos são mantidos. Assim, as rotas erradas seriam corrigidas, e as certas seriam perpetuadas.

Dois problemas devem ser destacados nesse modelo. O primeiro é que, na eventualidade de processar informações erradas, elas geram modelos errados, que certamente conduzirão a decisões igualmente erradas. O segundo é que os processos cognitivos organizados por *feedback* não são adequados para corrigir percepções de natureza subjetivas. Estas frequentemente são concebidas a partir de crenças e concepções ligadas mais à trajetória do indivíduo que propriamente ao fato em foco. Tudo isso porque a racionalidade dos indivíduos é limitada (FRIEDBERG, 1996), isto é, as informações são sempre incompletas, e a capacidade de processamento humana é limitada. A decisão tomada se processa em um contexto que está longe de ser ideal, pois informações além de não serem completas, sua obtenção é cara, implicando um custo para sua aquisição, que, por vezes, inviabiliza sua incorporação no modelo de decisão analisado. Assim, dois pontos devem ser considerados para induzir as ações coletivas (NORTH, 1990). O primeiro é que, nos processos de decisão, as ideologias assumem uma importância maior que se costuma atribuir efetivamente. Segundo, as informações são obtidas por meio de um custo e, geralmente, esse custo resulta em mercados imperfeitos. Dito de um outro modo, o postulado da racionalidade instrumental³ como modelo explicativo não deve ser referência para explicar como os tomadores de decisões (*decision maker*) decidem.

³ “Se nós aceitamos valores como determinados e constantes, se nós postulamos uma descrição objetiva do mundo como ele realmente é, e se nós assumimos que os poderes computacionais dos tomadores de decisão são ilimitadas, então, duas conseqüências importantes prosseguem. Primeiro, nós não precisamos distinguir

2.2.3 A via normativa

A terceira forma de analisar a natureza com que a coordenação da ação coletiva se processa é pela via normativa. Esta via de organização se funda “no apelo a valores ou objetivos compartilhados, ou seja, na solidariedade” (REIS, 1974, p.14). A solidariedade, formada com referência nos valores ou objetivos em comum, pode se constituir em determinados grupos, de base social mais restrita, de modo a estimular a efetivação de uma ação coletiva ainda que os componentes do comportamento instrumental – os incentivos seletivos, por exemplo - não sejam introduzidos no jogo de interesses dos indivíduos, como analisado acima.

Esses interesses são valores comuns que servem a um conjunto de atores para obter resultados de suas ações recíprocas segundo vantagens comparadas (PIZZORNO, 1975 p.37). Se a questão da coordenação, para se efetivar a ação coletiva, fica resolvida nesse grupo particular, não significa, necessariamente, que ela será equacionada a contento em grupos que se organizam em bases sociais mais amplas. Nesses grupos, o dilema se recoloca, porém em outros termos. Caso a solidariedade não seja igualmente compartilhada por todos, como se processará a ação coletiva? Disso surge naturalmente uma indagação: como se forma e se difunde a solidariedade?

REIS (1974) aponta um caminho para que seja possível equacionar tal indagação. Um conjunto ou sistema de interesses que tenha força para estabelecer identidades entre os seus componentes pode, também, ser capaz de induzir uma coordenação, por meio de um sistema de solidariedade para viabilizar uma ação coletiva. A solidariedade emerge numa ação mobilizada por interesses compartilhados. Interesses e solidariedade ao interagirem,

entre o mundo real e a percepção dos tomadores de decisão: ele ou ela percebe o mundo como ele realmente é. Segundo, nós podemos prever as escolhas que serão feitas completamente por uma tomada de decisão racional, pelo nosso conhecimento do mundo real e sem um conhecimento das percepções do tomador de decisão ou os modos de cálculo” (SIMON, 1986, p. 210).

formam uma área de igualdade⁴. O eventual antagonismo com que interesse e solidariedade são colocados se desfaz. Ambos participam de mecanismos que viabilizam a construção de mediações que favorecem a compreensão tanto dos comportamentos individuais como dos sociais. A identificação desse sistema de interesse permite mapear, portanto, áreas de igualdade, em que os indivíduos se reconhecem como iguais pelo compartilhamento de interesses comuns. Assim, a solidariedade se constitui, quando os sistemas de interesses são formados, e para que sua ampliação se efetive, é necessária a negação das desigualdades dentro dessas áreas de igualdade que formam.

Dessa forma, as solidariedades constituídas por identidades de natureza restritivas se apresentam como obstáculos à contínua ampliação das áreas de igualdades, para além dos estritos limites de tais restrições estabelecidas, por mais amplo que possam parecer tais limites. Tais restrições podem ser de natureza racial, sexual, ideológica ou mesmo, de classe. Naturalmente, o esforço em ampliar as áreas de igualdade não passa pela negação das solidariedades restritas, mas da construção de mecanismos para que as tais restrições se tornem obsoletas. Isso, muitas vezes, se faz por meio do reconhecimento social da existência de solidariedades restritivas organizadas, por exemplo.

2.2.4 Os incentivos seletivos e a capacidade de mobilização

Construída a relação entre sistemas de interesse, sistemas de solidariedade e áreas de igualdade, agora é possível voltar a um ponto deixado em aberto: por que o uso de incentivos seletivos reduz a capacidade de mobilização das organizações?

Exercer a capacidade de coordenação para viabilizar uma ação coletiva mediante o uso dos chamados incentivos seletivos, embora torne as organizações mais capazes de realizar os

⁴ O conceito de área de igualdade foi desenvolvido por Alexandro Pizzorno (1975). Uma "área de igualdade se forma quando um sistema de solidariedade é operado com base num sistema de interesse" (p.41), ou seja, quando as condições para a realização dos interesses estão universalmente disponíveis, ainda que os resultados para serem obtidos dependam do desempenho que se extrai da relação entre o indivíduo e o grupo. Logo, uma área de igualdade não se constitui necessariamente por iguais, mas por acesso universal aos meios para concretizar os interesses, promovido por regras gerais e universais que, no limite, permitam que as diferenças sejam excluídas.

interesses, reduz sua efetiva inclinação para realizar mobilizações. A identificação de sistemas de interesses comuns é a base para se constituir sistemas de solidariedade, que formaram áreas de igualdades quando o acesso aos interesses garantidos por regras que são percebidas como universais. O uso de incentivos seletivos dificulta ainda mais a criação de sistemas de solidariedade, pois os interesses não são percebidos como comuns e a necessidade de realizar uma ação comum é possível, em maior probabilidade, nas áreas de igualdade. O sucesso da ação coletiva proveniente do uso de incentivos seletivos transforma a conquista dos benefícios numa ação autônoma, realizada por organizações que são percebidas com um poder auto-referenciado, logo, independente de mobilizações.

O dilema da ação coletiva se coloca, então, como uma *problemática de coordenação e ação*. A coordenação envolve as formas de organização dos interesses individuais para que seja assegurada a obtenção dos benefícios pretendidos. A ação é o componente que resultará na criação do benefício. Com base no dilema da ação coletiva, a relação Estado e Sociedade se recoloca, não mais como pólos cujo pêndulo ora oscila para um lado, ora para o outro. Essa relação determina a forma pela qual o comportamento humano atenderá as exigências requeridas para assegurar o tipo de solução com que o dilema da ação coletiva é abordado – se normativo, coercitivo, ou calculante - para gerar um projeto coletivo – que é um bem público -, fruto da convergência de interesses, que se notabilizará por expressar o interesse individual organizado. A problemática que se coloca não se limita a construir uma resposta para o dilema, mas, principalmente, como essa resposta se capacitará para superar os limites de uma solidariedade restrita, para uma de natureza mais ampla que possa ser assumida, então, como um projeto de sociedade. E a capacidade dessa resposta em produzir solidariedades cada vez mais amplas consiste na possibilidade de constituir áreas de igualdades cada vez mais efetivas. A formação das áreas de igualdades é o foco principal para a formação de um projeto. Como já exposto, as áreas de igualdades se formam não porque os indivíduos se tornam iguais, mas porque os acessos aos mecanismos para assegurar os benefícios são igualmente disponibilizados, permitindo a identificação de identidades convergentes, o que abre espaço para a ampliação da solidariedade de natureza cada vez mais ampla.

Assegurar a continuidade da coordenação e da ação dos indivíduos para a construção desse projeto dependerá da natureza com que se processará a relação Estado e Sociedade, que já foi abordado do ponto de vista analítico. O próximo passo a ser realizado é enfocar os atores sociais capazes de construí-lo. A questão, portanto, que se abre é delimitar os aspectos necessários para emergir de uma solidariedade do tipo restritiva às condições capazes de gestar identidades com força para produzir expansões nas áreas de igualdades.

2.3 A CONSTRUÇÃO DAS ÁREAS DE IGUALDADES OU O EMPRESÁRIO COMO UM ATOR POLÍTICO

A importância crescente do desempenho econômico como centro difusor de legitimidade política evidencia atores sociais, antes secundários, como elementos propagadores de credibilidade. Os empresários organizados, bem como os trabalhadores, dentro dessa nova ordem, emergem como uns dos principais interlocutores com o Estado⁵. O projeto econômico assumido pelos governos, baseado na construção de uma ordem dotada dos elementos necessários para a manutenção do crescimento da economia, necessita de fundamentos microeconômicos, sem os quais carecerá de conteúdo e repercussão na sociedade. O papel, portanto, dos empresários na relação com o Estado e a Sociedade os colocará no centro da cena política. A questão que se levanta é: até que ponto essa participação empresarial promovida pelo modelo econômico e que os coloca no epicentro do modelo político é acompanhada de um aumento também da capacidade em promover mudanças institucionais, tão necessárias para a acomodação das demandas sociais?

⁵ Rhodes (2001) identifica no *corporativismo competitivo* a fonte de legitimidade dos novos pactos sociais realizados pelas democracias industriais avançadas, cujos limites institucionais são representados pela dependência de trajetória (*path dependence*), pela prevalência do poder e da organização para a distribuição dos benefícios obtidos pelo crescimento econômico e a competitividade derivada da complexa relação entre sistemas de regulação e a produção empresarial. Assim, tanto os empresários como os trabalhadores passam a configurar, num arranjo do tipo corporativismo competitivo, como atores que difundiram credibilidade ao sistema político por meio de mecanismos de negociação para definirem a natureza da distribuição do produto social gerado.

Portanto, para a compreensão do papel dos empresários na industrialização da economia mineira, que marca a relação entre o Estado e a Sociedade, seriam necessários quatro estágios de análise, conforme sugerido pelas três versões do neo-institucionalismo (HALL e TAYLOR, 2003). O primeiro poderia ser construído por meio da recuperação da formação histórica do empresariado, sua relação com o Estado e seu comportamento frente às mudanças. O segundo se inscreveria na identificação do desenvolvimento da institucionalização da economia, identificada nas formas com que se organizam os mercados frente às transformações socioeconômicas introduzidas. Em terceiro, as transformações das preferências em escolhas políticas representadas no comportamento coletivo dos empresários na formulação de um projeto para a sociedade. E, em quarto, as estratégias e comportamentos individuais empresariais frente à relação do Estado e com a Sociedade. Ainda seguindo as sugestões apresentadas por Hall e Taylor (2003), os quatro estágios propostos abordariam duas questões fundamentais e típicas da análise institucionalista, a saber: a relação entre instituições e comportamento e a explicação do processo de mudança das instituições (op.cit., p.194).

A explicação entre instituições e comportamento foi abordada na seção anterior ao tipificar as três formas presentes na organização da ação coletiva. O passo seguinte, para perseguir as sugestões metodológicas apontadas por Hall e Taylor (2003), será desenvolver uma explicação do processo de mudança a que as instituições se submetem.

A origem das mudanças institucionais pode ser tanto fruto da necessidade e adaptações ditadas pelo ambiente, como também de transformação provocada pelo cálculo estratégico dos atores sociais. Conforme Scott (2001) é usual “distinguir entre processos ou fatores exógenos sob um sistema institucional [...] versus forças internas do sistema” (p.184).

As mudanças institucionais como respostas de alterações exógenas podem ser causadas seja por rupturas ou por um processo evolutivo gradual. Esse estado de intensa mudança do ambiente externo é gerado por forte entropia social. Para o primeiro caso, a instabilidade configurada sob a forma de uma crise pode tanto produzir um desaparecimento da instituição, a sua emergência, como a sua transformação. É importante ressaltar que as

mudanças necessariamente não sinalizam maior capacidade de adaptação, ou seja, não indicam um estágio superior ou melhor que no momento anterior no qual a instituição se encontrava. Pois, as instituições representam os interesses organizados, e estes podem se apresentar com fortes conotações restritivas que impeçam a constituição de amplas áreas de igualdades necessárias para projetos de base nacional ou mesmo regional, como aqueles que serão objeto de estudos mais adiante.

Ainda que os processos de indução de mudanças sejam exógenos, é necessário que haja interações, de algum tipo, entre as instituições e os seus respectivos interesses por elas representados, sem as quais não haveria mudança, mesmo que, eventualmente, isso possa representar o seu desaparecimento. A interação pode ser gerada por três tipos diferentes de estímulos: reduzir ou ampliar constrangimentos que possam favorecer a sua atuação recuperar velhas instituições e colocá-las a serviços de novos interesses ou aqueles que provocam novos tipos de objetivos (SCOTT, 2001).

Para os casos cuja mudança ocorre de forma mais lenta ou gradual, ela se consolidará por meio de um mecanismo de *feedback*. Esse processo propicia uma mudança por meio de uma evolução cumulativa, apoiada fundamentalmente por estruturas cognitivas, geradas pelo exercício dos indivíduos conforme o desempenho do seu papel institucional. A competição que se estabelecerá entre os indivíduos para o novo desenho institucional é a base para sua ação estratégica, realizada mediante a barganha e a negociação. Tal aprendizado tenderá a ser rejeitado, modificado, ou aceito em função da avaliação percebida dos resultados obtidos, e sua disseminação ocorrerá por um processo de contágio determinado por meio de um efeito demonstração. Assim, a introdução das mudanças dependerá de três fatores, todos com foco na resolução dos problemas que motivaram o redesenho institucional. O primeiro, quando se chega à resolução da questão em foco. O segundo, baseado na seleção das mudanças que estão mais aptas a realizar os objetivos pretendidos. E, em terceiro, pelo aprendizado experimental que é o procedimento de seleção das mudanças bem-sucedidas e o abandono daquelas que não foram consideradas bem-sucedidas (Carneiro, 2000).

Powell (1991, p.191) desenvolve uma tipologia que sintetiza os modelos de reconfiguração institucional analisados pela literatura. No modelo, ele elege quatro grandes fatores indutores de mudanças. O primeiro é dado pelo *exercício do poder* que é garantido por dispositivos legais ou constitucionais que conferem autoridade para induzir a mudança. O segundo fator é gerado por um *complexo de interdependência* cujo redesenho institucional é desencadeado por um processo ininterrupto de fatores que se relacionam para disseminar a mudança, como se fosse um *efeito dominó*. O terceiro fator é fornecido mediante a *obtenção de proposições mediante concessão (taken-for-granted assumptions)*. As decisões são tomadas com o aceite efetivo dos membros da organização, ainda que esse processo seja mais demorado, uma vez que decisão seja tomada, não haverá grandes resistências para sua real implementação.

Finalmente, a última classificação proposta por Powell e Damaggio (1991) é o *processo desenvolvido pela dependência de trajetória (path-dependent development process)*. Esse fator é essencialmente um determinante de longo prazo, pois depende da forma com que os obstáculos são superados na construção de uma trajetória específica (NORTH,1990). Desse modo, o processo desenvolvido pela trajetória de dependência se orientará pela forma com que as instituições se adaptam às novas tecnologias, às mudanças dos preços relativos, às novas idéias, de modo permanente, contínuo e progressivo, por meio das vias traçadas pela estrutura institucional passada, que coexistirão em uma determinada matriz institucional. Portanto, os fatores circunstanciais ou históricos na interpretação do redesenho institucional são vitais não somente para compreender os arcabouços institucionais preexistentes, como, também, para interpretar o dinamismo institucional subjacente ao produto das interações sociais. Assim, nas sociedades modernas, em grande medida, as tendências presentes estão condicionadas pelo desempenho passado, o que mantém, devido essas forças, o comportamento social fortemente condicionado às estruturas institucionais preexistentes. Certamente é devido a essas razões que se torna difícil de sair das estruturas institucionais de uma dada sociedade. Conforme Powell (1991):

as mudanças não são nem freqüentes e nem rotineiras, porque elas são caras e difíceis. Quando uma mudança se destaca é provável que ela seja um episódio de um breve período de crise ou de intervenção crítica, que

será seguida por um longo período de estabilidade ou de desenvolvimento por meio de uma trajetória de dependência (Powell, 1991, p.197).

A construção de um projeto político-econômico para a sociedade, como forma de equacionar o dilema da ação coletiva, passa tanto pela constituição de uma solidariedade baseada em um sistema de interesses, como pela indução de processos que viabilizem as mudanças institucionais na direção desejada. O sistema de interesses só promoverá a solidariedade, seja aquela de natureza restritiva, ou ampla, quando as identidades são estabelecidas por meio da eliminação das desigualdades que estruturam e universalizam os acessos aos respectivos interesses. Portanto, duas questões emergem do esforço para a construção de um projeto. A primeira é a identificação das identidades que comporão o sistema de interesses. A segunda é estabelecer uma trajetória que permita trilhar o caminho que ampliará as áreas de igualdades para que seja possível a constituição de uma solidariedade de natureza ampla.

Antes de contextualizar cada uma das rotas de construção de um projeto, que será o tema do capítulo seguinte, será abordado o elo que permitirá a conexão entre ambas as rotas. A escolha desse elo deve representar e sintetizar os principais elementos que constituem os pilares da sociedade moderna, dados pela propriedade privada, a divisão do trabalho e a concorrência entre os produtores. Esses pilares se interagem via mercado, mas são comandados por meio de um ator social específico que ganha relevo na medida em que o mercado domina as relações sociais: o empresário.

A literatura econômica clássica tem voltado sua atenção prioritariamente para compreender o papel do empresário na sociedade por meio de seus atributos de produtor. Essa literatura elege tanto o esforço em processar insumos em produtos, as formas de distribuição desse produto, como o tema central de suas abordagens. Tal enfoque acaba por deixar de destacar a dimensão política que resulta numa importante componente explicativa das mudanças sociais. Independentemente do matiz ideológico, a preocupação em caracterizar o empresário como um *capitão de indústria* é o traço que perpassa os estudos de todos esses pensadores. A começar de Adam Smith que, já no século XVIII, inicia essa tradição. Ele classifica como principal função dos *capitalistas*, até então sinônimo de empresários, a

acumulação. Jean Baptiste Say, que, no século XIX, divide o processo produtivo em três fases: pesquisa; inovação e produção, dá continuidade a essa tradição. Sturt-Mill não é diferente. Caracteriza a renda do produtor como a remuneração de sua habilidade em administrar, quando distingue as leis de produção naturais e universais dos princípios distributivos, que são determinados pelo próprio homem. Marx prossegue a tradição, ao contribuir para a distinção entre as funções do empresário e do capitalista. E, terminando em Schumpeter, já século XX, que claramente associa o empresário ao desenvolvimento econômico por meio da inovação ou, em suas palavras, à *destruição criadora*. Naturalmente que o refinamento na abordagem é cada vez mais evidente. Contudo, o enfoque é claramente centrado no empresário como o processador de insumos em produtos.

O tratamento do empresário como um ator político é inaugurado por Weber. Ele destaca o empresário como um portador de um projeto de sociedade, podendo introduzir fortes componentes de mudanças com sua ação. Weber percebe no empresário a “consagração ética da racionalidade econômica” (1984, p. 353), que determinará com suas idéias e seus hábitos os elementos em torno dos quais a sociedade moderna se pautará. A designação do empresário por meio de um enfoque que o qualifica como aquele que se desvia de um padrão vigente para a elaboração de um novo padrão, que virá a ser dominante, está condicionada a uma ampla aceitação social. É exatamente esse ponto que constitui a novidade que o empresário difunde, para que o seu comportamento se torne dominante. Ao criar identidades, com base em um sistema de interesses, ele permite que ação e coordenação se interajam para prover benefícios aos participantes dessa empreitada, viabilizando que a organização se efetive como um instrumento para superar os dilemas da ação coletiva. A capacidade empresarial constitui o atributo em promover as mudanças sociais tendo como referência os interesses que se aglutinam na busca de benefícios.

A transformação social empreendida pela construção do mercado⁶ é um subproduto da ação empresarial tão importante como sua função de processador de insumos em produtos. Portanto, as duas funções identificadas não será objeto de nenhum tipo de hierarquização

⁶ A trajetória de dependência com que o Mercado foi construído será objeto de análise na última seção deste capítulo.

que vise ordenar alguma preferência. Pois, a capacidade de processar produtos torna-se tão importante e mesmo base para projetos portadores de mudanças sociais, já que a mudança é introduzida quando se percebe a confluência de interesses. Estes, por sua vez, se formam na possibilidade processadora do empresário que viabiliza a efetivação dos benefícios. Ou seja, as duas funções se constituem como elementos antinômicos que, embora tenham origem num mesmo ator social, suas respectivas conclusões geram dois enfoques distintos de uma única problemática. E as duas funções têm a faculdade de se retroalimentarem por meio de uma dinâmica que possibilita a ampliação das áreas de igualdades.

Das muitas diferenças entre as duas funções típicas do empresário vale ressaltar aquela que terá maior relevância para o presente trabalho. Enquanto a atribuição identificada pela tradição do pensamento econômico apresenta uma dimensão fundamentalmente na esfera privada, a capacidade empresarial obterá um alcance transformador quando repercutida na esfera pública. Assim, o exercício da capacidade empresarial, ainda que seja um atributo latente nos empresários, ela só se realiza quando sua ação transcende a esfera privada para inocular um padrão de comportamento capaz de produzir um tipo de solidariedade que não seja obstáculo a um projeto de mais ampla aceitação.

2.4 O MERCADO COMO UM CONSTRUTO POLÍTICO

O debate sobre a fundação da Ordem Social é um tema que não apenas perpassa todas as Ciências Sociais, como também ainda não tem um desfecho conclusivo. A tradição da Filosofia Política Inglesa do século XVIII, por exemplo, construída com base no *selfish system*, em que o comportamento humano se pauta pelo auto-interesse, é a visão dominante para o entendimento da construção da Ordem Social.

Adam Smith buscará, na Filosofia Política Inglesa do século XVIII, a base de seu pensamento. Essa corrente de pensamento, que encontramos em expoentes como Hobbes, Locke, Hume, concebe a origem do Estado por meio de um contrato. O contrato que dá origem ao Estado é uma construção analítica para demarcar a transição de um suposto estado de natureza, caracterizado pela *guerra de todos contra todos*, em direção a um estado civil, caracterizado pela organização do auto-interesse pelo Estado com a finalidade de responder e atender as necessidades dos próprios indivíduos. Esse contrato fornecerá os elementos necessários para superar as eventuais falhas de mercado de modo que elas não se constituam em impeditivo à auto-realização dos interesses coletivos. Assim, por meio da Ordem e da Lei o Estado ofertará a solução para o dilema da ação coletiva, do suprimento dos bens públicos e das externalidades negativas⁷.

O Estado é visto como um arranjo político criado pelos homens para resolver problemas que a livre força dos mercados não logra solucionar. Tanto sua origem como suas funções são explicadas a partir da consolidação do mercado como a prática natural e lógica para o desenvolvimento e atendimento das necessidades humanas.

Essa explicação para a origem do Estado, porém, não é consensual e, muito menos, é historicamente ratificada. A construção de modelos analíticos explicativos deve buscar igualmente a consistência interna por meio da lógica, como também necessita de fundamentos históricos que comprovem o modelo construído. A reconstrução da história, quando é realizada para atender os requisitos de modelos explicativos, só se presta a produzir uma visão prescritiva e normativa dos fatos, contribuindo tão somente para uma percepção ideológica dos dilemas enfrentados pelas sociedades.

A falsa polêmica que busca contrapor Estado e Mercado deve ser superada. E a sua superação passa por construções analíticas intermediárias que busquem reconstruir as trajetórias de dependência de cada um desses entes, pois a direção das mudanças que marca

⁷ Esta é uma típica visão hobbesiana para a solução do dilema da ação coletiva que foi analisada na segunda seção deste capítulo.

a trajetória das sociedades é marcada pela natureza da relação Estado e Mercado. Para reconstruir essa relação, dois pontos deverão ser analisados, a saber: até que ponto a antecedência do mercado ao Estado é historicamente um fato e, portanto, se o Estado é uma decorrência da dinâmica evolutiva dos mercados? Depois, até que ponto o *selfish system* constitui um elemento explicativo para o comportamento humano?

Polanyi (1980) é o primeiro estudioso a chamar atenção sobre a antecedência do Estado em relação ao Mercado. Adam Smith conceitua o homem econômico como aquele que é “[...] propenso a barganhar, permutar, trocar uma coisa pela outra” (Adam Smith, *apud* Polanyi, 1980, p.60). A troca, para Smith, é concebida como natural e, principalmente, como algo espontâneo entre os homens, pois a troca decorre da necessidade dos homens em permutar o seu excedente como forma de aumentar o bem-estar geral. Polanyi (1980) chamará atenção para o fato de que não existe nada de natural e espontâneo na troca ou, nos dizeres de Smith, de propensão do homem para a barganha. A economia está submersa em relações sociais, pois os homens agem para “salvaguardar sua situação social, suas essências sociais, seu patrimônio social” (POLANYI 1980, p.61). Assim o que possibilita a produção e a distribuição das mercadorias? Ainda, conforme Polanyi (1980), três são os princípios para que a economia moderna possa emergir: os princípios da reciprocidade, da redistribuição e da domesticidade.

O princípio da reciprocidade é a base com que a sociedade se organiza. E essa base está no sexo, representado pela sua instituição mais tradicional: a família. Assim, o princípio da reciprocidade se desenvolve por meio da identificação de laços de parentescos.

O princípio da redistribuição é promovido pelos líderes que exercem sua chefia baseada na idéia de territorialidade. Tanto o princípio de reciprocidade como o da redistribuição só se efetivam se os padrões institucionais assim o promoverem. E para os padrões institucionais reproduzirem esses princípios é necessário a existência de simetria e centralidade. A simetria é fornecida pelos laços de parentescos, e a centralidade é constituída pela identificação de um chefe comum que garantirá uma conduta para a produção e distribuição

de bens e serviços. Assim, diferentemente de Adam Smith, Polanyi (1980) afirma que não é natural e próprio de todas as formas de comportamento humano que a propensão à barganha apareça como a forma dominante, mas, sim, o comportamento que ele define como recíproco (p. 65). Portanto, é necessário identificar a razão de a barganha se tornar a forma dominante do comportamento humano.

Por fim, o princípio da domesticidade é a tendência de se empregar a produção para uso próprio, baseado na autarquia e, não, a produção voltada para o mercado, típico das sociedades modernas. A troca não é natural nas relações sociais. Ou melhor, a troca impessoal que caracteriza as relações contemporâneas do mercado não é um ato natural. Natural, para usar o termo de Adam Smith, é a troca estabelecida entre os simétricos, entre aqueles que apresentam algum grau de parentesco e, simultaneamente, estão subordinados a algum nível de liderança. Desse modo, a troca universal e impessoal, tal como a que se assiste nas sociedades modernas, não sendo natural e espontânea, deve merecer uma explicação lógica e historicamente determinada. É justamente por meio dessa explicação que se deve encontrar a origem do mercado, na medida em que a idéia de mercado se constitui no espaço em que se viabilizam as trocas de forma impessoal e universal.

Os mercados modernos não evoluíram dos atos individuais de troca, pois esses atos são orientados conforme os três princípios acima descritos. Logo, vale indagar: como foi possível a constituição dos mercados? Ou, ainda, o que ou quem possibilitou universalizar a troca como uma ação impessoal e objetiva?

Na Europa Ocidental, o comércio interno foi criado antes da Revolução Comercial, por uma ação direta do Estado (POLANYI, 1980). A construção de sistemas uniformes de leis em todo o espaço nacional produz dois tipos de impactos diferentes. O primeiro separa o comércio local do externo, permitindo a existência de ambos sem que o primeiro seja destruído pelo segundo. E, em segundo lugar, retira o comércio como um atributo exclusivo das cidades e o nacionaliza. Essa nacionalização foi possível graças à contínua redução dos custos de transação, obtido pela extensão das regras unificadas a todo o território nacional.

Assim, “[...] o comércio local era regulado, e o Estado foi usado como instrumento de nacionalização do mercado e criador do mercado interno”. (POLANYI 1980, p. 78).

O mercado se constitui por meio do Estado e aquele só obtém o formato moderno, tal como o que se conhece, por meio da intervenção direta do Estado. Então, a política não deveria ser um corpo estranho e novo ao mercado, mas parte integrante de sua construção, operação e mudança, ainda que sua politização excessiva seja efetivamente um mal. A fronteira entre o Estado e o Mercado só será possível traçar na medida em que a política também seja considerada como um elemento de formação do último, pois o mercado é um construto político (CHANG, 2002).

O primeiro ponto para estabelecer uma relação entre o Estado e o Mercado foi abordado, identificando a trajetória de dependência a que a noção de Mercado está ligada. Agora, é necessário abordar o segundo ponto: até que ponto o *selfish system* constitui um elemento explicativo para o comportamento humano.

O ponto central no *selfish system* é o princípio que determina o comportamento humano: a busca pelo seu próprio interesse. Ou seja, a racionalidade é reflexo de um cálculo construído a partir de objetivos previamente fixados, que procura a solução ótima entre todas as soluções possíveis. Assim, os indivíduos racionais têm uma idéia clara com relação às suas preferências, coerente e hierarquizada.

A tentativa de descontextualizar as decisões tomadas pelos indivíduos tem pelo menos dois objetivos. Em primeiro lugar, facilita a elaboração de um modelo em que os indivíduos tomam sua decisão a partir de um objetivo previamente fixado, para, em seguida, analisar as opções existentes que lhe são oferecidas. Em segundo lugar, somente após a análise das opções disponíveis, é que se escolhe aquela que mais corresponde a sua idéia de otimização. Embora esses passos possam ser desejáveis, eles dificilmente correspondem à realidade - a menos que a intenção seja uma análise normativa e, não, positiva dos fatos. A dificuldade em associar decisões dos indivíduos com suas respectivas preferências está no fato de que as preferências dos indivíduos são contraditórias, múltiplas e ambíguas. Assim,

devemos afrouxar os laços entre o comportamento de um indivíduo e suas preferências porque a ação humana é menos intencional e linear do que se espera que seja. A exclusão de variáveis como a política, cultura, moral e a história acabam por promover as forças impessoais do mercado como a única categoria analítica explicativa que determina as oportunidades individuais e coletivas dos atores sociais. É bem verdade que tal redução possibilita uma forte capacidade explicativa, a custo, porém, de uma incompreensão das forças que promovem a mudança social.

Pode-se, portanto, concluir que, além do auto-interesse, as visões morais e as normas sociais podem intervir nas decisões humanas, dependendo da capacidade das instituições em criarem estruturas de incentivos que orientem as decisões tomadas (NORTH, 1990). E essas podem influenciar a própria percepção do auto-interesse dos indivíduos, como também podem influenciar o tipo de questão que é realmente legítimo ou não. Logo, o exercício da política, como prática de transformação social, pode gerar um grau de institucionalidade que interfira diretamente na definição do mercado, na definição e nas implicações das falhas de mercado, na hipótese de primazia do mercado, e na própria análise política.

Portanto, é necessário superar a antinomia entre Estado e Mercado para buscar como as instituições políticas e econômicas funcionam para produzirem o que se quer. Se as regras importam e, mais ainda, se elas definem as estruturas com que os incentivos são formados, então, elas definem como os mercados funcionam, pois eles são criados pela política – a idéia do mercado como um construto político. Ou seja, o intercâmbio entre instituições políticas e econômicas é o ponto central que deve ser entendido e, não, para ser negado, seja sob a forma de rejeitar a política alegando a autonomia dos mercados, seja atribuindo a política falsos cognatos que devem ser neutralizados para não subverter o mercado.

É, portanto, na busca da interação entre instituições políticas e econômicas que emergem os formatos com que o Estado interage com o Mercado. O que pode explicar, sem recorrer a formatos analíticos, rígidos e preconcebidos, a necessidade de mudança de um Estado Interventor para um Estado Regulador e, desse, para novas formas de regulação.

Naturalmente, se essas novas formas de regulação forem oriundas de novos interesses identificados pelos indivíduos, por meio da influência que as estruturas de incentivos provocam sobre a própria percepção que estes têm de seus interesses.

No capítulo seguinte procura-se desenvolver essa perspectiva analítica, abordando a trajetória de dependência que permita a compreensão dos elementos constituintes de um projeto para se implantar um mercado dinâmico em Minas Gerais. A opção pela industrialização foi percebida como o meio para se obter tal projeto, em que o Estado e o empresário, com capacidade empresarial, estão no epicentro desse esforço.

Capítulo III: A TRAJETÓRIA DE DEPENDÊNCIA: A INDUSTRIALIZAÇÃO EM MINAS GERAIS

Novo mundo que começa.

Nova raça. Outro destino.

Plano de melhores eras.

E os inimigos atentos,

Que, de olhos sinistros, velam.

E os aleives. E as denúncias.

E as idéias.

Cecília Meireles – o Romanceiro a Inconfidência –
Romanceiro XXI ou das idéias.

A TRAJETÓRIA DE DEPENDÊNCIA: A INDUSTRIALIZAÇÃO EM MINAS GERAIS

3.1 INTRODUÇÃO

O esforço para a compreensão da problemática brasileira não pode ser dissociado do entendimento da diversidade de que é formada a realidade nacional. Há claramente convergências dentro do espaço nacional permitindo a identificação de generalizações que expressam justamente uma unidade. O desafio que se coloca é buscar nessa diversidade aquela unidade ou nessa unidade os elementos que compõem as especificidades regionais. O trânsito entre o geral e o específico pode ser realizado por meio do mapeamento de um contexto que se forma em razão dos elos que se constroem a partir de uma trajetória iniciada. É na trajetória de dependência, portanto, que se pode encontrar a chave para se compreender a diversidade imersa nesse todo representado de modo geral e abstrato por um contexto nacional.

O tema abordado neste capítulo procura mapear a trajetória de dependência que formará as bases para a compreensão de um conceito considerado fundador da industrialização de Minas Gerais: o atraso relativo. A decadência do ouro abre oportunidades para a emergência de novas atividades econômicas no Brasil colonial. O café, a mais nobre dessas atividades, abriu um ciclo de prosperidade que desembocou na industrialização. O ciclo cafeeiro, objeto da primeira das três seções deste capítulo, se desenvolveu a partir de três distintos padrões. A opção de iniciar este capítulo com a caracterização desses padrões se justificará pelo fato de que a industrialização brasileira, induzida pelas políticas substitutivas, encontrou diferentes realidades regionais para produzir mudanças socioeconômicas no País, conforme as características que a cultura cafeeira obterá em cada uma das três regiões analisadas.

O resultado dessas mudanças em Minas Gerais, elemento da segunda seção, é dado pela percepção dos mineiros do insatisfatório desempenho de sua economia. Para percorrer a evolução da percepção do atraso ao conceito de atraso foi necessário recuperar a tradição

legada pela Cepal para a interpretação das especificidades das economias latino-americanas. A Teoria do Desenvolvimento, que identifica na difusão de novas tecnologias, não contemplava, até então, a possibilidade de o crescimento econômico imprimir uma rota que aumentasse ao invés de reduzir, como de fato ocorreu nos chamados Países centrais, a desigualdade. O conceito, *strito sensu*, de subdesenvolvimento alarga a noção desenvolvida pelos economistas clássicos da estreita relação entre a esfera da produção e do consumo. A ausência de estímulos de retroalimentação entre essas duas esferas produz o subdesenvolvimento. E é justamente esse conceito que justificaria a introdução do planejamento econômico. O planejamento, portanto, seria o instrumento que iniciaria o *fluxo de causação circular* nas chamadas economias subdesenvolvidas.

Para fechar o presente capítulo, a última seção é destinada a definir os limites dados pela relação entre o nacional e regional.

3.2 OS MATIZES DO CICLO CAFEEIRO

A escassez de estatísticas econômicas dificulta a análise da histórica econômica. As informações sobre o Produto Interno Bruto, por exemplo, passam a ser disponibilizadas a partir de 1901 (HADDAD, 1978). A dinâmica econômica, para ser compreendida, necessita lançar mão de variáveis que expressam, ainda que indiretamente, o seu movimento ao longo do tempo. A insuficiência dessas informações pode ser suprida, mesmo que parcialmente, por dados do censo demográfico, que apresenta séries com mais longevidade.

A utilização de dados demográficos para a análise da dinâmica econômica se justifica pelo fato de que o movimento populacional de longo prazo reflete, em grande medida, a capacidade da região em ofertar alternativas para a melhoria das condições de vida. Segundo Merrick e Graham (1981) “[...] essa redistribuição espacial é evidentemente ligada à taxa geral de crescimento da população e ao desenvolvimento econômico do País”

(p.157). É natural, portanto, que o movimento populacional sofra fortes influências do desempenho econômico apresentado pela região. Assim, pode-se, na ausência de dados mais confiáveis, tomar o movimento populacional com uma *proxy* da performance econômica das regiões.

Pelos dados do primeiro recenseamento geral no Brasil, realizado em 1872, foi contabilizada uma população de 9.930.478 habitantes (IBGE, 2003). Cerca de 70% do total dessa população se concentrava em duas áreas geográficas do País, o Nordeste e Minas Gerais. Em números redondos, o Nordeste contribuía com 47% do total da população brasileira, enquanto Minas Gerais concentrava 21% da mesma população. Tal concentração populacional certamente se explica pela importância dos ciclos econômicos da cana-de-açúcar e do ouro na constituição da história econômica do Brasil, ainda que os respectivos ciclos não apresentassem, mais, naquele momento, o dinamismo de outrora.

Para o censo de 2.000, a população brasileira cresce para 169.590.639 habitantes. Já as populações nordestinas e mineiras saltam respectivamente para 47,7 milhões de habitantes e 17,9 milhões de habitantes. Enquanto o Nordeste corresponde a pouco menos de 30% da população brasileira, Minas Gerais contribui com 11% da população do País, o que significa que as duas regiões representam cerca de 40% da população total, conforme o censo de 2.000.

A queda de trinta pontos percentuais da participação relativa no total de população, que as duas regiões apresentaram para o período, é fruto da redução de vinte pontos percentuais do Nordeste e dez pontos percentuais apresentada por Minas Gerais. Se realmente a dinâmica demográfica espelha, no longo prazo, o desempenho da região é visível o esvaziamento econômico porque as duas regiões passaram ao longo do período destacado. Como também é claro que a natureza do esvaziamento certamente reflete movimentos de diferentes performances, na medida em que a perda foi mais intensa no Nordeste – quase trinta pontos percentuais - que em Minas Gerais – nove pontos percentuais. Em alguma dimensão, esse fenômeno de natureza quantitativo procura exprimir diferenças de ordem qualitativa, como será tratado mais adiante.

Por outro lado se organizar as mesmas informações para São Paulo verificar-se-á, naturalmente, o oposto. Para o início do período 1872, São Paulo tinha pouco mais de 8% da população brasileira (IBGE, 2003). Em 2000, essa participação sobe para aproximadamente 22%, uma surpreendente taxa de crescimento de 175%. Vale ressaltar que, mesmo com essa exuberante performance, São Paulo só logra superar a população mineira no censo de 1940, quando se encontrava com um ponto percentual a mais que Minas Gerais na participação da população brasileira.

A explicação dessas mudanças radicais não é trivial, porque é fruto da trajetória que essas economias apresentaram. Essa trajetória, por sua vez, é função da natureza com que elas superaram os obstáculos para alcançar os seus respectivos desempenhos. Logo, a compreensão dos fenômenos que motivaram essa dinâmica populacional passa pelo entendimento da natureza dos obstáculos suplantados por essas economias. Os obstáculos podem ser compreendidos como os elementos que esgotam ou impedem a capacidade de crescimento apresentado pelas economias, caso não sejam superados, ou mesmo sejam parcialmente superados. Portanto, esses obstáculos, se não forem devidamente equacionados, provocam o esvaziamento econômico de uma região, gerando uma tendência de fuga populacional, como identificada pelos dados acima descritos.

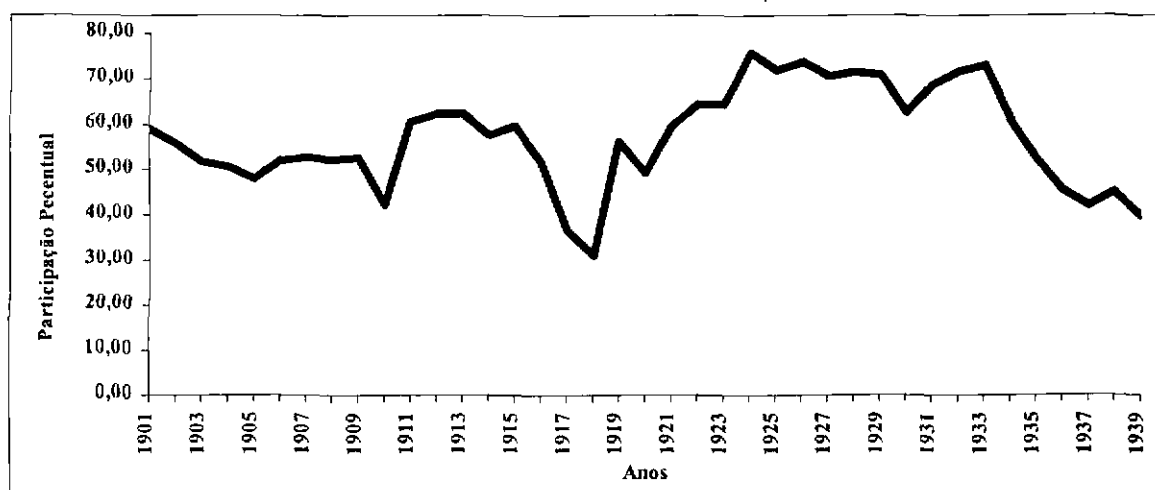
A queda da participação relativa da população nordestina na formação da população brasileira pode ser compreendida pela incapacidade de substituir o dinamismo da economia açucareira por uma outra atividade produtiva tão forte como o açúcar foi no início da colonização brasileira. Esse obstáculo mostrou-se intransponível para a região, motivo real de sua decadência.

Em Minas Gerais, o ciclo do ouro foi substituído pelo do café, aliás o mesmo café que caracterizou tanto a economia fluminense como a paulista, ao longo do século XIX, até a crise de 1929. Mesmo após a *Grande Depressão*, o café continua a ter uma significativa participação na economia brasileira (ver gráfico 1). No entanto, os desdobramentos decorrentes da expansão cafeeira nos três estados foram substancialmente diferentes. A

diferença encontra-se justamente na forma com que os obstáculos foram superados. Ou seja, a diferença depende da forma como ocorreu a associação das condições herdadas do processo de acumulação anterior, com as exigências requeridas pelas novas relações sociais introduzida pelo café. É, pois, a natureza com que essas questões se configuraram que explica o desempenho econômico diferenciado desses estados. Mais precisamente, a dificuldade em identificar e analisar tais obstáculos, ao longo da trajetória construída por essas economias, consiste no principal desafio para que se encontre uma explicação, não trivial, da perda relativa de população seja de Minas Gerais, seja a nordestina.

Gráfico 1

Participação do Café em Grãos no Valor Total das Exportações Brasileiras medidos em Libra-Ouro (1901-1939)



Fonte: IBGE, 2003 e IPEA-DATA Séries Históricas. Elaboração Própria.

As exportações brasileiras de café tornam-se relevantes na década de 1810. Nos anos 20, o café é o terceiro produto da pauta do comércio exterior, atrás da cana-de-açúcar e do algodão, com uma participação de dezoito por cento das exportações. Já, na década 1830, o café é o principal produto responsável pelo desempenho do comércio exterior, correspondendo a mais de 40% do valor total das exportações nacionais (FURTADO, 1980, p. 113). A rápida ascensão do café como o principal produto brasileiro, está ligada à sua

TABELA 1

Participação do café (em grãos) no total de exportações brasileiras

Ano	Exportações (FOB)	Valor das exportações de Café (em grãos) libra-ouro	Valor das Exportações em libra	%
1901	197,8	23 979,0	40 622,0	59,03
1902	176,9	20 327,0	36 437,0	55,79
1903	179,3	19 076,0	36 833,0	51,79
1904	191,5	19 958,0	39 430,0	50,62
1905	216,8	21 421,0	44 643,0	47,98
1906	258,1	27 616,0	53 059,0	52,05
1907	263,4	28 559,0	54 177,0	52,71
1908	214,8	23 039,0	44 155,0	52,18
1909	309,6	33 475,0	63 724,0	52,53
1910	307,3	26 696,0	63 092,0	42,31
1911	325,0	40 401,0	66 839,0	60,45
1912	363,3	46 558,0	74 649,0	62,37
1913	318,9	40 779,0	65 451,0	62,30
1914	228,6	27 000,0	46 803,0	57,69
1915	262,2	32 191,0	53 951,0	59,67
1916	274,4	29 281,0	56 462,0	51,86
1917	306,3	23 054,0	63 031,0	36,58
1918	297,3	19 041,0	61 168,0	31,13
1919	576,2	66 081,0	117 388,0	56,29
1920	393,7	40 456,0	82 346,0	49,13
1921	225,3	27 067,0	45 411,0	59,60
1922	303,6	39 549,0	61 317,0	64,50
1923	334,8	44 182,0	68 562,0	64,44
1924	420,1	65 747,0	86 737,0	75,80
1925	496,8	74 032,0	102 875,0	71,96
1926	458,1	69 582,0	94 254,0	73,82
1927	431,2	62 689,0	88 689,0	70,68
1928	473,9	69 701,0	97 426,0	71,54
1929	460,4	67 307,0	94 831,0	70,98
1930	319,4	41 179,0	65 746,0	62,63
1931	244,0	34 104,0	49 544,0	68,84
1932	179,4	26 238,0	36 630,0	71,63
1933	216,8	26 168,0	35 790,0	73,12
1934	292,8	21 541,0	35 240,0	61,13
1935	269,5	17 373,0	33 012,0	52,63
1936	320,6	17 786,0	39 069,0	45,52
1937	346,8	17 887,0	42 530,0	42,06

Fonte: IBGE, 2003 e IPEA-DATA Séries Históricas. Elaboração Própria.

adaptação às condições climáticas das primeiras regiões produtoras de café⁸. A primeira região de significativa importância econômica é a baixada fluminense, expandindo-se, posteriormente, pelos Vale do Paraíba fluminense e paulista, avançando para a Zona da Mata Mineira e atingindo seu apogeu no Oeste Paulista. A continuidade geográfica e a dominação do café, como o principal eixo de expansão econômica, induzem a uma falsa percepção do caráter homogêneo das relações socioeconômicas que se estabelecem nessas áreas. Podem-se extrair três padrões identificados na literatura especializada⁹, sobre as diferentes relações que o café estabeleceu, a saber: o do Vale do Paraíba, o da Zona da Mata e o do Oeste Paulista.

TABELA 2

Produção Exportável de Café das Principais Regiões Produtoras (1.000 sacas)

Média Anual do Período	São Paulo		Rio de Janeiro		Minas Gerais		Espírito Santos		Soma	
	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%
1876-1880	925	24,3	1.987	52,2	767	20,2	124	3,3	3.803	100,0
1881-1890	2.138	37,1	2.176	37,8	1.200	20,8	250	4,3	5.764	100,0
1901-1910	4.775	60,5	911	11,5	1.787	22,7	416	5,3	7.889	100,0
1911-1920	9.252	68,0	995	7,3	2.772	20,4	579	4,3	13.598	100,0
1921-	9.306	70,2	812	6,1	2.446	18,4	700	5,3	13.264	100,0
1930	11.131	66,5	945	5,6	3.445	20,0	1.200	7,2	16.731	100,0

Fonte: CANO 1985, p.293, *apud* ROCHA e COSSETTI.

O Vale do Paraíba, embora tenha sido a primeira área econômica que reagiu ao fim do Ciclo do Ouro, não teve fôlego para manter seu dinamismo para além de 1880, quando atinge sua participação relativa mais alta na exportação do café nacional, conforme a tabela 2. Nas causas do fugaz auge, encontram-se também as razões do seu rápido malogro. A introdução da mão-de-obra escrava como uma solução de continuidade, que ligava o novo ciclo de prosperidade à tradição econômica nacional, facilitou, de início, a expansão do

⁸ Ainda que se possa encontrar o cultivo do café em outras regiões, as três áreas: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro representam o grosso da produção de café no Brasil no fim do século XIX. Se for incluído o Espírito Santos, como uma das principais áreas cafeeiras, o cultivo do café no Brasil no período de 1850 a 1930 representará mais de 95% da produção nacional. (CANO, 1985, p. 291).

⁹ Simonsen (1973); Furtado (1980); Silva (1980); Lima (1981); Cano (1983 e 1985); Giroletti (1988); Oliveira (2000).

café. Com a mudança progressiva da restrição até a plena abolição do tráfico¹⁰, o preço do escravo subiu em resposta à escassez de sua oferta. A alteração dos preços relativos levou uma acomodação ao novo contexto. Ao invés de transformar o regime de trabalho para o assalariamento, a opção foi a especialização dos escravos com base no custo de oportunidade. Como consequência da especialização em atividades mais rentáveis, as fazendas de café pressionam os preços dos gêneros alimentícios, ampliando os focos de custos de sua produção.

A mudança de hábito de consumo nas bebidas não-alcoólicas quentes aquece o consumo internacional do café estimulando a expansão da sua fronteira¹¹. A busca de novas terras para o cultivo produz tanto aumentos no preço das terras virgens, como no custo de transporte. Somando-se a alta dos preços dos escravos, dos gêneros alimentícios, à do preço da terra e dos custos de transporte, têm-se uma forte pressão sobre os custos de produção. Essa pressão nos custos de produção, mesmo com a introdução de novas técnicas¹², proporcionando ganhos de produtividade, que poderiam redundar em custos de produção mais baixos, não foram suficientes para reduzir as pressões altistas do preço do café. Para completar o quadro de deterioração do Vale do Paraíba, a substituição para o trabalho assalariado é postergada até a imposição legal dada pelo ato da Princesa Isabel. Até as vésperas da abolição, a Província do Rio de Janeiro contava com a segunda população escrava do País, conforme mostra a tabela 3.

Na Zona da Mata, a economia cafeeira é um prosseguimento, gerado pelo efeito demonstração, do Vale da Paraíba. Além das condições semelhantes para a ascensão e decadência do café presentes tanto no Vale do Paraíba como na da Mata, podem-se também observar traços que antecipam as características do Oeste-Paulista.

¹⁰ Em 1850, o governo brasileiro proíbe o tráfico negreiro, em resposta à pressão do governo inglês. Em 1871, a Lei do Ventre Livre é promulgada. Em 1885, a Lei Saraiva-Categipe, que beneficiava com a liberdade os negros com mais 65 anos, é aprovada. 1888 a Lei Áurea decreta a abolição da escravidão no Brasil.

¹¹ A produção do café de 1840 a 1900, que é tomada como *proxy* das exportações de café, teve um crescimento fantástico de pouco mais de doze mil por cento. Em 1940, o Brasil produzia 1,03 milhões de sacas de café, já, em 1900, a produção saltou para 13,85 milhões de sacas, conforme dados do IPEADData.

¹² Os ganhos de produtividade, introduzidos por meio de modernas técnicas, não são suficientes para compensar os custos crescentes da produção, pois “[...] as máquinas de beneficiamento do Vale do Paraíba eram mais rudimentares que as do Oeste-Paulista. As ferrovias ali implantadas não tinham o caráter desbravador das de São Paulo” Cano, 1985, p.293.

TABELA 3
População de escravos
(em percentagem)

Províncias/Ano	1864	1872	1883	1887
São Paulo	5	10	13	15
Minas Gerais	15	25	24	26
Rio de Janeiro*	17	19	21	22
Espírito Santo	1	2	2	2
Outras Províncias	62	44	40	35
Brasil	100	100	100	100
Brasil (n°)	1.715.000	1.510.806	1.240.806	723.419

Nota(*) compreende a cidade e a província do Rio de Janeiro.

Fonte: Cano (1985, p.295). *Apud*: Merrick, T.W e Graham, D.H.

As semelhanças com o Vale do Paraíba não se resumem ao emprego generalizado da mão-de-obra escrava e ao uso predatório das terras cultivadas, mas fundamentalmente a um processo de acumulação dependente, para sua reprodução, das funções administrativas típicas da sede do Império e, em seguida, da capital da República. Tanto do lado fluminense como da banda mineira, os gastos provenientes das funções administrativas do Distrito Federal ajudarão a impulsionar a economia na ausência de um mercado interno estrangulado pelo domínio de relações de trabalho escravocratas. Não se devem desprezar as relações econômicas e culturais da Zona da Mata com a Capital do País e nem circunscrevê-las dentro de uma questão unicamente de cunho locacional. Pois, a influência de Ouro Preto, então a capital da Província de Minas Gerais, não vai além de representar tão-somente um passado glorioso e a sede administrativa da região. O mencionado efeito demonstrador exercido pela província vizinha não apenas introduz a cultura cafeeira, mas também exerce um importante papel dinamizador da economia da Mata Mineira.

Na inexistência ou existência de um fraco mercado moderno, formado por cadeias produtivas ainda que embrionárias, a geração da riqueza ocorre sem que ela se propague localmente. A produção de riquezas não redundava na sua retenção, e, a incapacidade em retê-la, mesmo que parcialmente, propicia extrema distorção, pela ausência de efeitos

multiplicadores, gerados pela não remuneração ao fator produtivo trabalho. Logo, a formação de grandes fortunas individuais em regiões com legiões de escravos será a norma que marcará a dinâmica econômica da província mineira. Como consequência, a formação de um mercado local, como o *locus* indutor da decisão de investir, não existirá. Como ação e coordenação são os dois elementos necessários para a realização de uma ação coletiva, definidos de um lado pela Sociedade/Mercado e, de outro, pelo Estado, e apenas o último se apresenta, no momento, como capaz de induzir comportamentos, o referido dilema será um forte empecilho para as realizações dependentes de traços de cooperação. Assim, os investimentos no sistema de transportes, por exemplo, serão condicionados fundamentalmente à disponibilidade de recursos do setor público. Não é por outra razão que a infra-estrutura disponível para reduzir os custos de transporte, como de resto os demais custos de transação, são realizados e/ou controlados pelo poder público¹³. Diferentemente de São Paulo, onde as ferrovias serão consequências na quase totalidade da iniciativa privada (CANO, 1983)

O papel dos gastos autônomos do Estado reflete-se tanto na economia fluminense, como na Mata Mineira, gerando uma menor dependência dessas economias dos investimentos privados. É na economia mineira, porém, que esses efeitos serão mais marcantes. Primeiro, porque, na fase de prosperidade econômica, os altos retornos da atividade cafeeira colocam em segundo plano tais investimentos. Embora os ganhos individuais sejam percebidos como satisfatórios, há uma visível perda para a economia como um todo, na medida em que os efeitos multiplicadores não são internalizados na própria região. Em segundo, no declínio, a escassez de recursos inviabiliza-os. O fato é que a necessidade de depender do poder público para promover tais investimentos modernizadores condiciona a expansão dos negócios à capacidade de mobilização de recursos públicos, que, por definição, são tanto mais abertos a influências dos mais diversos grupos de interesses, como mais escassos.

As semelhanças da Zona da Mata com as demais regiões são muito mais de natureza quantitativa que qualitativa. Não obstante Minas Gerais tenha a maior população escrava

¹³ “Em 1902 todas as ferrovias do estado [de Minas Gerais] se achavam controladas e/ou administradas pelo Estado” LIMA, 1981, p. 55

para todo o período compreendido entre 1864 a 1887 (tabela 3), a Zona da Mata não tem o maior contingente de escravos da Província (MARTINS, 1980). A Mata, ao utilizar em torno de 25% do contingente de escravos de Minas Gerais, neutraliza, em parte, os efeitos da alta dos preços dos escravos, contribuindo para explicar a estabilidade da produção cafeeira, pelo menos, até a abolição.

De modo similar, o surto de industrialização ocorrido em Juiz de Fora no final do século XIX, embora esteja estreitamente relacionado com a economia cafeeira, como a industrialização de São Paulo esteve, sua trajetória é substancialmente diferente. Pois,

é na capital de São Paulo que se concentrava a maior parte do excedente proveniente, quer do comércio de importação, quer da produção, financiamento e exportação do café. Com relação a Juiz de Fora, somente uma pequena parcela deste excedente permanecia na Cidade. A maior parte favorecia o crescimento da cidade do Rio de Janeiro. Dentro desse esquema, Juiz de Fora não passava de um entreposto comercial de segunda grandeza (GIROLETTI, 1980, p. 195).

A decadência do Vale do Paraíba e o crescimento dos cafezais da Zona da Mata com custos crescentes deslocam a fronteira agrícola para novas terras virgens do Oeste-Paulista. As condições encontradas nessa nova fronteira são, porém, menos favoráveis. Os preços crescentes da mão-de-obra escrava e os altos custos para transporte do café até os portos de exportação exigiram uma nova racionalidade para que fosse possível a empreitada. É em função das soluções encontradas para os obstáculos abertos pela necessidade de ampliação da produção do café que se configuram as características da economia cafeeira do Oeste-Paulista.

Assim, o esforço para superar tais obstáculos será significativo para se compreender a natureza do desempenho que a economia passará a demonstrar. Em primeiro lugar, o aumento do custo do trabalho favoreceu a introdução de modernas técnicas poupadoras de mão-de-obra, como máquinas carpideiras, de beneficiamento etc. Depois, a escassez de mão-de-obra equacionada com a vinda de imigrantes de regiões pobres da Europa, com fortes tradições em culturas que requerem mais cuidados que o café, reduziu a curva de

aprendizagem nas novas áreas de expansão. Em terceiro, a necessidade de apresentar reduções de custos de transporte produz uma onda de investimentos privados na construção de ferrovias¹⁴ que subordinava a expansão da produção à capacidade de inversões privadas, libertando o desempenho econômico das restrições orçamentárias do estado.

A resposta construída para superar esses obstáculos propiciou o desenvolvimento de setores distintos da economia que, progressivamente, se fortaleciam com a redução de custos gerados por uma forte interdependência. O resultado foi a constituição de complexo econômico liderado pela expansão cafeeira. A dinamização da economia cafeeira, baseada no adensamento desse complexo (CANO, 1983) possibilita a difusão de efeitos multiplicadores introduzindo estímulos endógenos de crescimento que retroalimentava o crescimento econômico. Portanto, a constituição de novas atividades econômicas que serviam de apoio à expansão cafeeira viabiliza um crescimento da produção com custos decrescentes, propiciando a formação de um mercado interno que passa a produzir os estímulos para orientar novas inversões privadas na economia.

O papel do Estado, para os propósitos desse esforço em destacar as distintas características dos três formatos de expansão cafeeira, é secundário. Mesmo reconhecendo o importante papel desempenhado pelo Estado na economia cafeeira como um todo, o impacto dessa performance dependerá da mediação promovida pelas instituições geradas em cada uma das três formações para explicar o comportamento individual e detectar o resultado social desses comportamentos. Portanto, ainda que o papel desempenhado pelo Estado seja o mesmo, ou quase o mesmo, para as regiões analisadas, são as instituições geradas, por meio do empenho realizado para a superação dos obstáculos, na criação das respectivas trajetórias, que definiram o desempenho das respectivas economias.

A economia cafeeira possibilita a introdução do mercado como centro difusor das decisões privadas. Esse mercado não ocupará, porém, todo o território nacional de modo homogêneo, uniforme e simultaneamente. Será da dinâmica de sua implantação que surgirá

¹⁴ “Das vinte ferrovias existentes em 1910, em São Paulo, apenas duas eram de propriedade do governo federal, uma do governo estadual, uma do capital estrangeiro, e as restantes 16 de propriedade nacional privada” (CANO, 1983, p.53).

um importante conceito amplamente adotado pela literatura que estuda o processo de industrialização que é a noção de atraso. Assim, a seção seguinte será dedicada a analisar como esse tema é abordado pela literatura, para que seja possível avançar no propósito de compreender as forças que impulsionam a industrialização de Minas Gerais..

3.3 DEFININDO O ATRASO: AS DISTINTAS INTERPRETAÇÕES PARA SUA SUPERAÇÃO EM MINAS GERAIS

A noção de atraso econômico já se encontra presente em Minas Gerais desde a última década do século XIX. Em 1891, quando, ocorreu a proclamação da primeira Constituição Mineira, nela foram incluídas duas cláusulas que estabelecem a construção de uma nova capital ¹⁵. O argumento básico para justificar a iniciativa consistia na incapacidade de Ouro Preto de polarizar economicamente a região (SINGER, 1977). A nova capital representaria um recurso para o Estado alterar a ausência de dinamismo da região ao longo de todo o século XIX.

Embora a noção de atraso não seja nova no estado, ela só se transforma em categoria analítica com os primeiros trabalhos da CEPAL¹⁶, em fins dos anos 40, do século XX. Antes de contextualizar sua trajetória histórica marcada por uma crescente mobilização da sociedade para superá-lo, aborda-se, sumariamente, o esforço cepalino para a definição das bases conceituais do atraso econômico.

¹⁵ Na Primeira Constituição de Minas Gerais, promulgada em 15 de junho de 1891, constam duas menções referentes à criação da nova capital. A primeira no Capítulo IV – Das Disposições Gerais do Congresso no artigo 30, parágrafo 21: “decreta a divisão política, judiciária e administrativa do Estado e mudança de sua capital para o lugar que mais convier”. Já na seção Das disposições Transitórias, no artigo 13: “decreta a mudança da capital do Estado”. Do primeiro ao quarto parágrafo determina: primeiro, a criação de uma “Comissão de profissionais” para realizar estudos técnicos que definirão os critérios para e escolha da nova capital; segundo, data limite para apresentação dos resultados; terceiro, recursos necessários para a sua implementação; quarto prazo final para que a mudança ocorra. Percebe-se que a mudança para a nova capital era matéria considerada prioritária pelos constituintes de 1891.

¹⁶ Conforme Bielschowsky, a teoria de Prebisch-Cepal está basicamente contida em três textos pioneiros, publicados em 1949 e 1951. Os dois primeiros, de autoria de Presbich: *The economic development of Latin American and some of its principal problems*. Cepal, 1949; *Theoretical and practical problems economic growth. United Nations, 1951*. O terceiro da Cepal: *Growth disequilibrium and disparities: interpretation of the process of economic development, United Nations, 1949*. (1988, p.18)

A grande contribuição teórica da Cepal, para o pensamento econômico, foi identificar nas formações históricas específicas variações da Teoria do Desenvolvimento. Esta teoria procura esquemas explicativos para compreender a natureza das mudanças sociais obtidas por meio dos ganhos de produtividade, gerados da difusão de novas técnicas, para a melhoria do bem-estar da população. Na teoria originalmente formalizada por Robert Solow (JONES, 2000), os ganhos de produtividade produzem pelo menos dois efeitos simultâneos. O primeiro efeito é o aumento da demanda por mão-de-obra com o aumento de capital e tecnologia difundidos e incorporados no sistema produtivo. Um trabalhador mais produtivo tenderá a apresentar um custo marginal por produto ofertado menor que aqueles menos produtivos, incentivando um volume maior de contratação do primeiro, pois ele será capaz de executar mais tarefas em menor tempo e com mais resultados. O ganho de produtividade só ocorrerá caso haja a difusão e incorporação de uma nova modalidade de técnica seja de produto, seja de processo. Para que ela ocorra, é necessário, naturalmente, que as novas tecnologias tenham sido produzidas. O esforço de produção dessas novas tecnologias adensa as cadeias produtivas, gerando, como resultado uma substituição de trabalho menos qualificado por mais qualificado. Logo haverá tanto uma melhoria quantitativa como qualitativa do emprego gerado.

Um segundo efeito da propagação de novas tecnologias incide sobre os salários reais (SACHS E LARRAIN, 2000, p. 53). Os aumentos salariais obtidos pelo incremento de produtividade não desestimulam a produção, desde que esses ganhos não sejam maiores que os conquistados pelo acréscimo de produtividade. A propagação de novas tecnologias, conforme a Teoria do Desenvolvimento, produzirá tanto um mercado de produtos mais demandante de mão-de-obra, como melhorará a qualificação do trabalhador. Logo, a incorporação de novas tecnologias tenderá a gerar simultaneamente os dois efeitos já descritos: aumentos dos salários reais e aumento da demanda de trabalho. O aumento da demanda de mão-de-obra é tanto fruto de fatores microeconômicos, como dos fatores macroeconômicos. As consequências microeconômicas originam-se primeiramente no aumento da produtividade. Em segundo lugar, elas são dadas pelo adensamento das cadeias produtivas, por meio do desenvolvimento de novas tecnologias, aumentando a interdependência entre os setores da economia e produzindo empregos com melhores

remunerações. Já das consequências macroeconômicas resultam mais emprego e uma tendência de melhoria de renda. A melhoria da renda pode ser fruto tanto dos aumentos dos salários reais, como da redução dos preços dos produtos devido às transferências parciais dos ganhos de produtividades ao preço final dos bens. Assim, na Teoria do Desenvolvimento, percebe-se um movimento, dado pelo dinamismo do mercado, que proporciona uma convergência no bem-estar da população. E aí, porém, reside a contribuição da Cepal. A tendência à *homogeneização social*¹⁷ não está desvinculada da natureza com que cada sociedade constrói sua própria trajetória, pois a homogeneização social não é uma lei natural para a qual todas as sociedades em crescimento inexoravelmente tenderão. Quando essas sociedades encontram-se num processo de mudanças, provocadas, por exemplo, pela industrialização, e o resultado delas promove uma crescente *heterogeneização social* (FURTADO, 1981 p.96), emerge o subdesenvolvimento.

A possibilidade do subdesenvolvimento deriva dos mecanismos de integração entre a esfera da produção e a do consumo. Essa integração sempre se processou por meio das importações na economia latino-americana. Na fase Primário-Exportadora, as importações atendem as necessidades de consumo do setor gerador de renda, normalmente a monocultura para exportação, ou a indústria extrativa mineral. Como a produção para exportação gera recursos suficientes para promover as importações requeridas, não haverá restrições para a continuidade da reprodução do modelo. Na fase de industrialização, a importação mantém sua função de ligação entre as duas esferas. A importação, porém, não se limita a satisfazer a necessidade de bens de consumo, como na fase anterior. Além desse papel, as importações também satisfazem a necessidade de diversificação da produção interna, por meio dos investimentos substitutivos, e a manutenção da produção corrente, por meio da aquisição de insumos necessários à continuidade da produção (TAVARES, 1982). Logo, as mudanças introduzidas pela industrialização estabelecem um padrão de consumo acima da capacidade de geração de poupança interna dessas economias,

¹⁷ Furtado (1992) afirma que o conceito de homogeneização social “[...] não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que os membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as [suas] necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais” (p.38). Claramente esse conceito cepalino é compatível com o conceito desenvolvido no primeiro capítulo de *expansão de áreas de igualdade*.

originando uma fonte recorrente de desequilíbrio entre a capacidade de importar – ditada pelo acúmulo de reservas internacionais - e a necessidade de importar – determinada pelas demandas de bens de consumo, investimentos substitutivos e manutenção da produção corrente.

Como em toda dinâmica econômica, a acumulação é o único vetor de sustentação tanto do consumo como da produção. Essas economias, com características ditadas pelo subdesenvolvimento, entrariam em processo de atraso permanente. As inovações, que são absorvidas no padrão de consumo, não são apoiadas pelos processos de acumulação internos, pois elas normalmente são provenientes das importações. Para que o processo de industrialização se aprofundasse, dois caminhos seriam necessários. O primeiro, seria necessário reduzir o ritmo dessas inovações no consumo, de forma que a necessidade de importar fosse compatível com a capacidade de importar, o que aumentaria a percepção de atraso. O segundo caminho seria manter o processo de diversificação da economia em curso, via inovações na esfera de consumo, o que agravaria, como de fato ocorreu, a *heterogeneização social*. Em uma dinâmica formadora dos seus próprios estímulos de crescimento é possível traçar um paralelismo entre a diversificação do consumo e as forças produtivas que o viabilizam. O consumo só se diversifica quando o processo de acumulação assim o sustentar. A desarticulação entre esses dois processos é a causa do subdesenvolvimento, conforme os autores cepalinos. Portanto, o subdesenvolvimento “[...] cuida das situações em que o aumento da produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneidade social, ainda que cause a elevação do nível de vida médio da população”(FURTADO, 1992, p. 40)

O diagnóstico cepalino, ainda que se possa interpretá-lo como uma Teoria do Subdesenvolvimento, que analisou um processo de transformação que perpetua o atraso, não se esgota nessa constatação preliminar. Pois a análise da Cepal interpreta a Teoria do Desenvolvimento à luz da trajetória do crescimento da América Latina, para concluir pela necessidade do planejamento como um princípio orientador para um rápido e equilibrado crescimento econômico. (BIELSCHOWSKY,1988).

A influência do diagnóstico cepalino nas análises sobre o desenvolvimento industrial em Minas Gerais é grande e não pode ser desconsiderado. O conceito de atraso econômico é incorporado como um marco explicativo da sua industrialização. É por meio da incorporação desse conceito que DINIZ (1981), em *Estado e capital estrangeiro na industrialização de Minas Gerais*, organiza o seu trabalho, sobre a explicação dos esforços empreendidos para a industrialização de Minas Gerais. Assim, será necessário definir o que o autor entende por *atraso relativo*.

O conceito de atraso relativo é construído para explicar a incapacidade de Minas Gerais em apresentar uma performance na industrialização que a aproximasse do estilo de crescimento de São Paulo. Com o conceito de *atraso relativo*, o autor, aborda duas dimensões da problemática de industrialização de Minas Gerais: a primeira contempla os elementos exógenos, e a segunda, os aspectos endógenos.

A dimensão exógena, implícita no conceito de atraso relativo, se refere diretamente ao dinamismo ascendente da economia paulista *vis-à-vis* os demais estados brasileiros. A rápida industrialização apresentada por São Paulo chegou a ser responsável por 57,6%, em 1970 (PACHECO, 1999), de toda a riqueza industrial produzida no Brasil. Esse excepcional crescimento distancia São Paulo das demais economias, ainda que se possa detectar fortes estímulos de crescimento econômico em outras regiões do País, como é o caso, por exemplo, de Minas Gerais.

TABELA 4
Crescimento Nominal da Produção Industrial

Regiões	Concentração (%)		
	1907	1919	1939
São Paulo	15,9	31,5	45,5
Distrito Federal	30,2	20,8	17,0
Rio de Janeiro	7,6	7,4	5,0
Minas Gerais	4,4	5,6	6,5
Rio G. do Sul	13,5	11,1	9,8
Demais	28,4	23,6	16,3
Brasil	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censos Industriais, *apud* CANO 1981.

A tabela 4 retrata o crescimento nominal do produto industrial em sete regiões brasileiras, para o período de 1907 a 1939. A inexistência de um deflator implícito do PIB, que é calculado a partir de 1909, inviabiliza conclusões comparativas quando os dados não podem ser convertidos para valores reais. A alternativa metodológica, para minimizar essa deficiência, é calcular a participação relativa das regiões selecionadas no produto industrial do Brasil. A evolução das taxas de participação relativa é um indicador do desempenho industrial. Assim, quanto maior é a participação de uma região no produto industrial nacional, tanto mais importante é a sua indústria. Pela tabela 4, as duas únicas regiões que têm suas participações relativas ampliadas são São Paulo e Minas Gerais. A queda da participação relativa das demais regiões ocorre em um cenário cujo crescimento nacional industrial médio é de 4,6%. Isto é, a redução da participação relativa apresentada por essas economias não significa ausência de crescimento, mas um menor desempenho quando comparado às demais regiões.

Enquanto São Paulo avança em quase 30 pontos percentuais na riqueza industrial produzida no Brasil (tabela 4), Minas Gerais conhece uma ampliação relativa em pouco mais de dois pontos percentuais. Embora o crescimento relativo de São Paulo torne pífio o desempenho de Minas Gerais, não se deve desprezá-lo. Sendo Minas Gerais, no período analisado, a única região que apresenta ampliação da sua participação relativa, à exceção naturalmente de São Paulo, esse é um forte indício da existência de atividade econômica que apresenta

uma dinâmica plenamente merecedora de uma explicação. Portanto, o dinamismo de Minas Geras é forte o suficiente para apresentar uma performance acima da média nacional, sendo razão para destaque em relação ao País, mas fraco o suficiente para não ser capaz de acompanhar o ritmo de crescimento de São Paulo. Essa dimensão exógena, implícita no conceito de atraso relativo, é utilizada pelo autor para não só para contextualizar as polêmicas teses da falta de vocação empresarial dos mineiros, como também para retratar as dificuldades para se apresentar como uma alternativa competitiva a São Paulo, estando tão próximos a ele.

A segunda dimensão do atraso relativo, a dimensão endógena, o autor foi buscá-la na própria dinâmica que a economia mineira gerou. Conforme DINIZ (1981), o atraso relativo já estava definido desde o início do século XX devido a quatro fatores:

1. ausência de estímulos que desembocassem no adensamento industrial, tais como: falta de um centro comercial-exportador que aglutinasse as atividades econômicas; retardo na transição do trabalho escravo em assalariado e, logo, dificuldades na formação de um mercado consumidor; dispersão populacional e econômica encontrada no Estado, resultado de problemas decorrentes da ausência de economias de aglomeração;
2. divisão inter-regional do trabalho baseado nas vantagens comparativas que reforça em Minas Gerais setores tradicionais como, por exemplo, a indústria de laticínios;
3. constituição de estratégias regionais para a integração à economia nacional, por meio do aproveitamento de vantagens locais de Minas Gerais. A manifestação dessa estratégia é percebida no rápido desenvolvimento de indústrias ligadas ao setor de mineração e metalurgia (especialização produtiva);
4. Esforços governamentais, embora significativos, insuficientes para imprimir um ritmo de crescimento necessário para superar tanto a deficiente infra-estrutura econômica, como a dimensão espacial do estado.

A forte influência cepalina, por detrás do conceito de atraso relativo aplicado por DINIZ (1981), o introduz ao debate da industrialização de Minas Gerais identificando uma tendência à perpetuação do atraso por meio dos próprios esforços para sua superação.

Minas lançou um sistema energético público, construiu [uma] cidade industrial e se iniciou no planejamento antes de qualquer outro Estado brasileiro. A criação e generalização da empresa pública como complemento ou substituição da empresa privada também se anteciparam. [...]
Como não veio então a superação do atraso relativo? (p.113)

O atraso relativo de Minas Gerais, em que pesem os esforços bem empreendidos pelo Estado, só ganha uma explicação estratégica e correlacionada com uma visão dos desafios de uma industrialização tardia com o Diagnóstico de 1968, realizado pelo BDMG. É a partir do planejamento da economia e fortalecimento da tecnocracia como consequência desse Diagnóstico que são empreendidas alternativas conscientes e consistentes, para gerar as bases para a superação do atraso relativo. Com esses esforços nasce uma iniciativa pioneira configurada na construção de uma política industrial ancorada em organizações governamentais estruturadas em uma estratégia de longo prazo. A explicação para o desempenho da economia dos anos 70, conforme DINIZ (1981), nasce de uma forte e bem preparada tecnocracia, que se forma dentro dessas organizações que sustentarão a política industrial de Minas Gerais, ou conforme o próprio autor afirma,

[...] o apoio à industrialização sustentado diretamente no tripé BDMG-INDI-CDI e indiretamente na Secretária da Fazenda e no sistema de incentivo fiscal [...] eram os aspectos que viriam desempenhar papel relevante como mecanismos de apoio e promoção aos novos empreendimentos industriais mineiros, especialmente ao capital estrangeiro. (DINIZ, 1981, p. 166)

A base de todo esse aparato está ancorado na tecnocracia, que, na década de 70, colhe os frutos dessa estratégia. No período de 1971/79, essa política foi capaz de absorver 25% (DINIZ, 1981 p. 231) de todos os investimentos realizados no Brasil, o que corresponde a quase quatro vezes a participação de Minas Gerais no produto industrial nacional, que era de 7%. Esses investimentos permitiram um crescimento médio anual do produto industrial de Minas Gerais de 16,6%, na década de 70, contra uma taxa de 13,6% para o Brasil, no mesmo período (dados do IPEADATA). Essa diferença de três pontos percentuais na média

anual, corresponde a um crescimento adicional do produto industrial de Minas Gerais em relação ao mesmo produto do País de 106,58 pontos percentuais, para toda a década analisada.

Ratificando e aprofundando as conclusões de DINIZ (1981), Andrade (1980)¹⁸, em *Technocracy and development: the case of Minas Gerais*, identifica a reforma na Secretária Estadual da Fazenda como o epicentro das transformações econômicas de Minas Gerais (p. 229), para a superação do atraso. Tal reforma assume uma centralidade nas transformações econômicas que Andrade chamará de *Revolução Coperniana*, pois ela fortalecerá o poder de ação do Estado, capacitando-o a reduzir as probabilidades de insucesso decorrentes de um planejamento sem uma base financeira sólida.

Muito embora soluções importantes para a superação do atraso relativo tenham sido obtidas, como, por exemplo, o caso da crônica insuficiência de energia equacionado com o Plano de Eletrificação de Minas Gerais e depois pela CEMIG, o *atraso relativo* continua persistindo. O atraso persiste, pois, embora a Cemig tenha fornecido energia barata e abundante, essa não teria sido suficiente para garantir o desenvolvimento sustentado do Estado (Andrade, 1980 p.298). Faltava, portanto, contar com a conquista de uma autonomia financeira do estado para implantar um planejamento de longo prazo com base nos interesses locais.

É verdade que não se pode isoladamente atribuir à Reforma da Secretária Estadual da Fazenda a causa da transformação econômica do estado. Essa reforma só ganha sentido quando se tem em perspectiva as demais transformações que estão em curso no estado nos anos 60. Ou, citando Andrade: *The 'Copernican Revolution' at the Finance Department, to use a strong image the conditions and the prospect for development and created the basis for the formation of a strong coalition within the mineiro institutional setting* (1980, p.300). Assim, a Secretária, pós Reforma, fornecerá uma sólida base para que o arranjo

¹⁸Embora o trabalho de DINIZ seja de 1978, sua publicação só ocorreu em 1981.

organizacional (BDMG-INDI-CDI) pudesse ser colocado em funcionamento, fornecendo, dessa forma, os incentivos necessários para a industrialização.

A tecnocracia aparece em Andrade (1980), como de resto em DINIZ (1981), com uma forte capacidade de transformação socioeconômica do estado, impondo não apenas os estímulos à industrialização, mas também forjando um ambiente propício ao desenvolvimento do capitalismo. Mesmo quando as alternativas encaminhadas por ela não obtinham o êxito esperado, ainda assim eram entendidas como passos importantes para se compreender a dinâmica da transformação econômica em curso.

A key element in that "adventure" was that strengthening of the mineiro entrepreneur, the local capitalist. The Jornadas de Desenvolvimento¹⁹ carried out by the Bank constitutes an undisputable evidence of such tendencies. In 1971, however, there was no consideration regarding such dimensions. What really mattered was development, and foreign investment was welcomed with open arms (ANDRADE, 1980, p.297).

Em ambos os autores, é clara a importância central da tecnocracia mineira nos argumentos explicativos da transformação econômica que se encontrava em operação nos anos 60 e 70 no Estado. Sem a criação e a operação eficiente do conjunto de organizações públicas, não seria possível compreender o exuberante crescimento de Minas Gerais, para o período analisado.

O planejamento e uma tecnocracia eficientes seriam as respostas à “[...] timidez ou incapacidade empresarial” (DINIZ, 1981, 152) dos mineiros. E as Jornadas de Desenvolvimento, por exemplo, mais que uma mera divulgação das linhas de financiamento do BDMG, consistia em uma ação estratégica do Banco para compensar a “[...] baixa formação de capital, falta de orientação das poupanças existentes em direção a setores reputados de maior essencialidade econômica e a relativa inaptidão empresarial” dos mineiros (BDMG, 1997, p.57). Ainda que o BDMG dispusesse de recursos financeiros suficientes para promover tais ações, elas refletiam uma percepção de um ambiente

¹⁹ As Jornadas de Desenvolvimentos constituíram-se de iniciativas do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, de maio de 1963 a dezembro de 1966, para divulgar entre os empresários mineiros as linhas de financiamentos do Banco.

fortemente favorável a uma predominância do Estado sob as múltiplas formas com que a Sociedade se organiza face aos desafios encontrados. A questão que se levanta, portanto, é como buscar uma via de acesso ao debate para compreender a industrialização como consequência da interação entre Estado e Sociedade? Ou, ainda, que essa via de acesso não nos forneça soluções *add doc* que pretendam explicá-la por meio dos argumentos que continuam a refletir um ambiente sociopolítico construído com a finalidade de acumular recursos políticos capazes de sensibilizar os tomadores de decisões do governo federal.

O caminho para a construção dessas respostas é aberto com a publicação de *Política econômica e recuperação em Minas Gerais*, de Otávio Soares DULCI em 1999. Este trabalho concentra-se na explicação dos acontecimentos políticos e econômicos dos anos 40 e 50 em Minas Gerais. As duas décadas, representadas pelos governos de Milton Campos e de Juscelino Kubitschek, encontram-se na base da explicação da industrialização de Minas Gerais, conforme argumenta o autor. Os dois governos situam-se em espectros políticos opostos: UND e PSD, respectivamente. Existe, porém, uma clara continuidade entre eles que se manifesta por meio da esfera econômica. O eixo que permitirá essa continuidade será o Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção de Minas Gerais, concebido no governo Milton Campos.

O Plano de Recuperação Econômica do governo Milton Campos reflete a própria trajetória do estado em buscar alternativas para a superação do seu atraso relativo, marcada por importantes reveses como, por exemplo, a perda da CSN para o Estado do Rio de Janeiro, em agosto de 1939. Essa trajetória²⁰, marcada por lutas e mobilizações políticas, desperta

²⁰ Como em toda trajetória, é possível identificar um início, um meio e um fim, ainda que esse fim seja ditado temporalmente. O começo dessa trajetória pode ser identificado nos Congressos das Classes Produtoras já na primeira década do século XX, particularmente o Primeiro (1903). A elite local influenciada pelas idéias de planejamento urbano (criação de nova Capital), transpõe esses conceitos para a economia e concebe o Plano de Valorização do Café. Este se torna um marco, pois é a primeira iniciativa organizada do estado para reverter um contexto avaliado como pouco dinâmico. O desenrolar dessa trajetória ocorre com a luta para a instalação de grande siderúrgica em Minas Gerais e com um ato marcante que foi a perda da CSN. A construção da Cidade Industrial, o Plano de Fomento e Recuperação e os seus desdobramentos nos governos seguintes consolidam um papel mais ativo do estado na economia. Finalmente, a ortodoxia do governo federal na política econômica do início dos anos 60 inspira o governo estadual de Magalhães Pinto a criar alternativas para prosseguir o esforço de superação do atraso relativo. A criação do BDMG é o princípio de uma nova trajetória que produzirá os antecedentes que prepararão o estado para formulação da política industrial de Minas Gerais com a criação das agências para atração de novas indústrias.

nas elites mineiras a necessidade de viabilizar alternativas para superar o atraso relativo, se não para colocar o estado em uma rota de desenvolvimento, ao menos como manifestação de um instinto de auto-sobrevivência. O Plano de Recuperação vem, assim, representar uma necessidade forjada nos reveses da luta pela recuperação do espaço político e econômico perdidos pelo estado no plano federal.

A alternativa apontada para recuperar esse espaço é a industrialização, ou seja, a industrialização como a forma de superação do atraso relativo. Os esforços empreendidos para colocar em marcha essa alternativa cria um projeto, que não é de um governo, mas se transforma em um projeto das elites²¹. E cada governo procura se encaixar nesse projeto como forma de dotar de governabilidade²² sua administração. Portanto, a continuidade, no plano econômico, obtida pelos governos de Minas (DULCI, 1999), associada ao desempenho da tecnocracia (DINIZ, 1981 e ANDRADE, 1980) junta-se para compor uma explicação para o rápido crescimento econômico dos anos 70 do estado.

A explicação sobre o crescimento da economia de Minas Gerais aponta para padrões de comportamento com o intuito de explicar a transformação do estado, de uma economia tipicamente agrícola, para uma economia fortemente industrial. Esses padrões se formam em função das distintas percepções das alternativas que foram construídas para superar os *obstáculos identificados como prioritários*. O traço constitutivo desses padrões é o esforço em superar o atraso relativo, que se manifesta por duas características, uma de natureza política e outra de natureza econômica. Na primeira, a indústria é percebida como uma consistente alternativa para a superação do atraso relativo. A mobilização social obtida pelos esforços para atrair a grande siderurgia, nos anos 20 e 30, é uma clara demonstração

²¹ Dois aspectos compõem a transformação progressiva dessa idéia em um projeto de consenso das elites. O primeiro, desenvolvido no primeiro capítulo, aborda as questões teóricas para a formação desse projeto e identifica, naqueles empresários portadores de capacidade de mudança social, os instrumentos capazes de operar tal projeto. O segundo será contemplado no terceiro capítulo, quando serão analisados os traços que permitirão identificar historicamente a construção desse projeto.

²² O termo “[...] governabilidade é um atributo daquilo que se governa, isto é, da sociedade” (REIS, 1994, p. 162). Ou seja, o conceito é empregado para definir se a sociedade é mais ou menos governável. Portanto, ele se refere à sociedade e, não, como é comumente empregado como sinônimo da capacidade estatal de governar. Assim, o projeto passa a ser associado a uma demanda da sociedade e, não, a um governo específico, o que explica sua continuidade ainda que haja alternância no poder.

do lugar que a indústria assume nesse padrão. A segunda é dada pela dinâmica própria de que o mercado reveste em Minas Gerais. Embora a economia mineira tenha se notabilizado pela sua forte e histórica capacidade de produzir riquezas para o mercado, esse atributo não é adequado para dotá-la de uma dinâmica capaz de produzir os seus próprios estímulos de crescimento.

Existe uma aparente contradição expressa por meio da fragilidade manifestada do mercado: a busca individual do bem-estar não produz o bem-estar geral, necessariamente. A deficiência do mercado em estimular um desempenho econômico que garanta as condições de seu próprio crescimento parece não existir, ou existir de forma insatisfatória, no período estudado. A percepção das elites dessa fragilidade pode ser ratificada pela trajetória com que é *construído antecipadamente o papel do estado em Minas Gerais*. Papéis que o Estado brasileiro assumirá claramente somente no pós-guerra, tais como soluções para o dilema da ação coletiva, do suprimento dos bens públicos e de externalidades negativas, em Minas Gerais o estado assumirá antecipadamente tais funções.

Um papel mais ativo do estado, que progressivamente torna-se mais importante na trajetória descrita, é fruto do esforço empreendido para superar o atraso relativo identificado pela elite regional. Portanto, esse novo papel atribuído ao estado não guarda nenhuma relação com uma nova postura ideológica assumida por essas elites, mas é fruto da necessidade de usar os instrumentos que a política confere para alterar uma situação dada pelo contexto econômico. A autonomia da esfera política em relação à infra-estrutura econômica é operada para dar origem à transformação do próprio espaço econômico. *Conforme Diniz (1981) e Andrade (1980), essa operação é colocada em marcha pela tecnocracia*. A tecnocracia conta, porém, com autonomia e poder político para produzir tal transformação? Essa transformação, já que foi coordenada pelo estado e através de governos distintos e por vezes opostos, foi fruto de algum projeto político implícito que, de alguma forma, pudesse simultaneamente transcender as administrações estaduais e instrumentalizar a tecnocracia? Que categoria ou grupo social seria capaz de gestar tal transformação?

Os padrões de interpretação da industrialização mineira permitem identificar uma regularidade (a hipótese básica), que dotará de certa racionalidade a trajetória de crescimento do estado. Esses padrões se constituem por meio das ações empreendidas, para superar os obstáculos ditados pelo atraso relativo. O conjunto das características constituidoras desses padrões serão sintetizadas sob a idéia de um *Modelo de Desenvolvimento Mineiro*. A noção de Modelo será empregada para contrapor e reforçar as distintas formas com que a indústria se desenvolveu no interior do Brasil, facilitando a identificação de um conjunto de fenômenos típicos de cada formação regional específica. O objetivo de delinear um conjunto de fatores que comporão à explicação dessa trajetória, sob a forma de um Modelo, é o de compreender de que forma os estímulos nacionais produzem respostas diferenciadas em conformidade com a natureza dos arranjos institucionais identificados na região em análise. Assim, com a noção de Modelo, pretende-se associar um conjunto de ações que viabilizaram a construção de uma trajetória de industrialização que embora esteja subordinada às características da economia brasileira, apresenta traços específicos, sem os quais, não será possível compreender as razões dos desequilíbrios regionais, fundados na natureza como cada região supera os obstáculos enfrentados.

Não obstante a pluralidade e as diferentes ênfases das abordagens para se compreender a origem da industrialização de Minas Gerais, a análise dos padrões apresentados contém um grau de complementaridade que torna legítimo o estabelecimento de um nexos causal entre a expansão acelerada e o esforço histórico de superar o atraso relativo em que se encontrava a economia mineira no período. O nexos causal, base para a construção da noção de *Modelo*, é dado, primeiramente, pela tecnocracia. A tecnocracia é apresentada na literatura, de forma convergente, como explicação central para a superação do atraso relativo. O papel do empresário na construção desse esforço, porém, ainda não está suficientemente analisado. Persistem, na literatura pesquisada, análises sobre o papel do empresário com características eminentemente culturais procurando realçar a ausência de vocação empresarial dos mineiros. Vale citar um trabalho que é revelador para definir a natureza com que a tecnocracia se colocava frente à industrialização na década de 70: “[...] os estudos de viabilidade [realizados no INDI] eram de certo modo ingênuos, pois pretendiam ensinar ao capitalista a melhor maneira de investir” (BRITO, 1988 p.64).

Para demarcar os limites dessa trajetória regional, duas questões deverão ser abordadas. Em primeiro lugar, acrescentar àquelas interpretações uma perspectiva que caracterize os empresários como um ator político capaz de atuar tanto individual como coletivamente na mudança institucional, ainda que, nessa nova ordem que venha a se estabelecer, os mecanismos propulsores dessas mudanças sejam viabilizados por outros atores políticos, por exemplo, a tecnocracia. Em segundo lugar, também, será necessário identificar os mecanismos de interação entre o plano regional e o nacional para compreender por que uma política elaborada ou induzida a partir de determinadas características do plano nacional repercutem distintamente no plano regional. A primeira das duas questões será retomada no capítulo IV, já, a segunda será, analisada na seção seguinte.

3.4 CONSTRUINDO A RELAÇÃO REGIONAL VERSUS NACIONAL

A literatura sobre a origem e a dinâmica do desenvolvimento industrial brasileiro é vasta. Conforme Suzigan (1986), ela pode ser agrupada em quatro interpretações distintas, a saber: a teoria dos choques adversos a abordagem das exportações como determinantes da industrialização a ótica da industrialização como uma etapa do desenvolvimento do capitalismo no Brasil e a industrialização como resultado intencional das políticas públicas do governo.

A teoria dos choques adversos analisa o desenvolvimento industrial como um estímulo espúrio advindo da Primeira Guerra Mundial e, principalmente, da Grande Depressão de 1929. As restrições impostas pelo ambiente externo desarticularam o modo com que a economia brasileira se estruturava. A produção interna dirigia-se ao mercado externo e, mediante a renda obtida pelo comércio exterior, o consumo interno era realizado, via importações. Com o advento dos choques externos, as divisas internacionais, para sustentar essa dinâmica, escasseiam. Para atender um mercado já consolidado pela expansão cafeeira, inicia-se um esforço substitutivo de importações, produzindo internamente o que antes era

feito externamente. É do esforço de internalizar a produção que se formarão as novas características que configurarão a dinâmica da economia brasileira, na segunda metade do século XX.

A segunda interpretação do desenvolvimento industrial brasileiro estabelece uma relação linear entre crescimento das exportações e o processo de industrialização. Os períodos de crescimento das exportações eram seguidos da ampliação da atividade econômica, e os períodos de refluxo das exportações interrompiam o dinamismo industrial interno. A terceira interpretação também parte do dinamismo do setor externo, essencialmente cafeeiro, para explicar o crescimento industrial. Procura, porém, evidenciar que a relação entre ambos é contraditória e não linear como na abordagem anterior. Isto é, embora a expansão da economia cafeeira estimulasse e impulsionasse a indústria, ela também impunha limites à acumulação do capital industrial. Estimulava na medida em que gerava renda interna e capacidade de importar para fomentar a produção industrial. E por outro lado, gerava limitações, pois todo o estímulo de crescimento do setor exportador dependia do processo de acumulação das economias centrais. Essa relação *dialética* entre o setor exportador e o crescimento industrial é configurada dentro da perspectiva de que esse processo é parte integrante da expansão do capitalismo no Brasil, caracterizado pela dicotomia centro-periferia.

Por último, existe a ótica que explica o desenvolvimento industrial como uma ação deliberada e intencional do Estado. O Estado, por meio de suas políticas públicas, induz o processo de industrialização lançando mão de uma ativa proteção aduaneira, concessão de incentivos e subsídios à indústria nascente.

Em que pesem as divergências entre as interpretações sobre o desenvolvimento industrial serem relevantes e significativas para explicar os obstáculos encontrados na industrialização, todas as óticas buscam explicar a industrialização brasileira, tendo como principal referência, se não única, a industrialização de São Paulo. É bem verdade que a importância econômica de São Paulo seja um fato empírico indiscutível. No entanto, ainda assim, é um erro tomá-lo como substituto perfeito do Brasil e arrastar as explicações dessa

trajetória como um referencial explicativo aos esforços industrializantes de cada região. Os estímulos gerados seja pelos choques adversos, seja pelo dinamismo das exportações, seja pela forma com que o capitalismo se expande nas novas fronteiras, ou ainda, seja pela ação intencional do Estado, não são processados igualmente pelas subunidades nacionais e, portanto, não geram os mesmos resultados, necessariamente. Há, portanto, uma tendência, até certo ponto compreensível, porém injustificável, de se generalizar o desenvolvimento industrial paulista, como se ele fosse a *proxy* da industrialização brasileira. Se as especificidades aos mesmos estímulos produzidos nacionalmente dependem da natureza com que os arranjos institucionais se manifestam nas subunidades nacionais (RHODES, 2001), é necessário, portanto, avaliar a natureza dos esforços industrializantes regionais empreendidos, com o intuito de constituir elementos para avaliar a capacidade explicativa das diversas abordagens do desenvolvimento industrial brasileiro. Portanto, a análise da economia de Minas Gerais deve ser realizada à luz de suas especificidades bem como de sua inserção na economia nacional.

Embora não se deva desconsiderar os diferentes impactos que a industrialização brasileira provocou nas esferas subnacionais, pode-se generalizar que as transformações foram conseqüências da forma com que os interesses regionais se adaptaram para possibilitar a emergência de seus respectivos mercados. Os impactos ocasionados pelas mudanças em curso ao invés de fragmentar as estruturas políticas constituídas exerceram pressões para modificações em suas instâncias deliberativas até mesmo com a finalidade de amortecer e coordenar tais mudanças. É a relação entre as pressões externas, ditadas pela industrialização, e entre os interesses internos, formados pelo consenso das elites para a superação do atraso, que moldou as especificidades do Modelo de Desenvolvimento de Minas Gerais. Este emerge, portanto, em conseqüência do baixo desempenho da economia e as necessidades para se ajustar a um forte processo socioeconômico em curso. Para tanto, foi necessário construir ou reconstruir tanto coalizões internas, como arranjos institucionais²³ que produzissem políticas com credibilidades. Foram esses arranjos que

²³North (2005) estabelece uma diferença entre instituições e organizações, que é adotada ao longo deste trabalho. As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou são as restrições planejadas pelos homens que formam as interações humanas. As instituições estruturam incentivos para que a troca do homem quer

sustentaram soluções de continuidade e que colocam a tecnocracia como um importante, porém não mais relevante e, muito menos, o único agente indutor dessas transformações.

A identificação do ator indutor de tais mudanças tem forte influência na forma com que os acontecimentos nacionais produzem processos de mudanças regionais. No caso de um Estado fraco, emergirá uma tecnocracia que passa a assumir a liderança das transformações, *embora com reduzido apoio às políticas governamentais que requerem alguma mobilização social*. No caso de instituições com baixa capacidade de responder às mudanças do ambiente, uma estrutura de incentivos seletivos torna-se fundamental para acelerar as mudanças. Quando, porém, o jogo cooperativo se estabelece nesses termos, o aprendizado político dos respectivos atores é insuficiente, conforme o argumento desenvolvido realizado no capítulo anterior, na seção 3.4.

Portanto, nem todas as mudanças desencadeadas pela industrialização brasileira promoveram os mesmos resultados no plano regional. A industrialização de Minas Gerais é um exemplo de um caminho diferente daquele trilhado por São Paulo. O esforço em reorganizar essa trajetória é facilitado pela qualidade dos trabalhos já executados, mas, principalmente, pela escolha de fontes de acesso a debate que abra caminhos sem o uso de recursos antinômicos.

seja política, social ou econômica se realize. Já as organizações são as formas que proporcionam a captura das vantagens abertas pelo mercado.

CAPÍTULO IV: CAPACIDADE EMPRESARIAL: A TRAJETÓRIA DA MUDANÇA

“O conhecimento do fenômeno econômico depende, mais do que qualquer outro, da verificação dos seus antecedentes históricos, da justa apreciação dos fatores do momento, e da exata compreensão das forças imanentes que só esperam impulso audacioso e esclarecido para transformarem uma atualidade de penúria num futuro de opulência estável.”

(João Pinheiro)

CAPACIDADE EMPRESARIAL: A TRAJETÓRIA DA MUDANÇA

4.1 INTRODUÇÃO

O empenho em recuperar a trajetória de dependência, que possibilite explicar os elementos da dinâmica que viabilizará a emergência da capacidade empresarial como a explicação do processo de mudança, é o que norteou a elaboração deste capítulo.

O desempenho econômico, sendo percebido como fonte de legitimidade política, transforma o empresário num ator estratégico, na medida em que o comportamento econômico é fundamentalmente regido por suas expectativas. Mesmo considerando procedente tal observação, não se pode simplesmente ligar os extremos desse raciocínio sem que haja algum tipo de intermediação, ou seja, o empresário como fonte de legitimação política. O reflexo do desempenho econômico na tomada de decisões individuais, mesmo sendo forte, não habilita transformar automaticamente o empresário na fonte de legitimidade política. O empresário, porém, atuando em seu campo tradicional, a economia, gera benefícios ainda que involuntariamente. Desses benefícios, consolidam-se os interesses, que orientam as ações e terminam por induzir comportamentos sociais, que, universalizados, configuram fatores de mudanças. As relações definidas por estes nexos foram abordados no segundo capítulo, e, no terceiro, procurou-se situar a problemática a ser tratada pelo esforço de superação do atraso relativo. Neste quarto capítulo, o foco volta-se para o tratamento de duas abordagens: a primeira se manifesta nas dificuldades para a emergência do empresário e a segunda, de seus comportamentos frente às mudanças.

O cenário para desenvolver tais abordagens transcorre em dois momentos específicos. O primeiro no Congresso Agrícola, Comercial e Industrial de 1903, em que não apenas se discutiram os desafios para colocar a economia em rota de crescimento, mas também a criação de mecanismos de relacionamento desse segmento com o poder público. Os

antecedentes dessa inédita manifestação podem ser buscados nas discussões sobre a mudança da Capital para Belo Horizonte.

O segundo cenário é constituído pela trajetória de implantação da siderurgia em Minas Gerais. Como o foco do trabalho é o entendimento do empresário mineiro na formação do modelo econômico de Minas Gerais, não se abordarão as problemáticas envolvidas na implantação da grande siderurgia, pois sabe-se que, embora todo um esforço privado tenha sido dispensado para sua implementação, coube ao Estado esta tarefa. No desenvolvimento do setor siderúrgico de Minas Gerais, é importante ainda enfatizar três problemáticas que estão correlacionadas. Em primeiro, o lugar de destaque que a Escola de Minas de Ouro Preto ocupou para a economia mineira, em especial, para a indústria siderúrgica. Em segundo, a sua influência na formação da futura tecnocracia no estado. E, finalmente, o exame da forma com que a tecnocracia e o empresariado se articulam para promover a formação do Modelo de Desenvolvimento Mineiro.

4.2 O INÍCIO

Os primeiros registros que indicam a percepção do atraso em Minas Gerais datam de meados do século XIX, quando o Presidente da Província, Soares de Andréa, propôs a mudança da capital. A alegação principal era o esvaziamento econômico provocado pela exaustão do ouro de aluvião. Já, nos primeiros dias da República, a proposta ressurgiu com mais ênfase por meio dos três primeiros governos provisório: José Cesário Alvim (18/06/1891 a 10/02/1892), João Pinheiro (11/02/1889 a 23/07/1890), e Crispim Bias Fortes (24/07/1890 a 11/02/1891). É, porém, no Congresso Constituinte de 1891 que a idéia se transforma em projeto do governo.

Com o fim do ouro de aluvião, a opulência de Ouro Preto se transforma numa marca de seu passado. Um passado que produziu o título de maior cidade das Américas, de onde

emergiam, em sintonia com as vanguardas mundiais, todas as manifestações de cultura que um grande centro urbano pode produzir: literatura, música, artes plásticas, arquitetura, e movimentos políticos de cunho nacionalista e emancipatórios. A mesma efervescente e conspiratória Ouro Preto do século XVIII, agora, no final do século XIX, é percebida como decadente e símbolo de uma era que se desejava suplantar o quanto antes. Ouro Preto, com sua acidentada topografia e terras impróprias para a agricultura, é percebida como entrave *para uma elite que aspira romper com o sentimento de atraso representado pela capital*. O ambiente de ruptura, aberto com a recente instauração da República, estimula um clima propício às mudanças. A idéia de que uma nova sede administrativa para o estado, sem passado e história, abriria positivamente o século XX para os mineiros, embora não fosse consensual, era claramente majoritária.

Nas discussões preparatórias da primeira Constituição Mineira, o tema de uma nova capital despertava calorosos debates tanto entre os constituintes, como entre o público em geral. Não é por menos que a sessão constituinte que definiu pela mudança da capital não somente foi antecipada, como também se realizou em Barbacena, fora, portanto, de Ouro Preto, justamente para contornar a pressão de populares residentes na cidade contrários a tal ato²⁴.

Entre os constituintes, o clima não era diferente. Na mensagem que abriu a Ata de instalação do Congresso Constituinte Mineiro de 1891, Crispim Bias Fortes, Presidente do Congresso, fez um pronunciamento com 44 parágrafos, dos quais 10 estavam destinados à mudança da capital. Vale a pena lembrar que, no Congresso Constituinte, estavam em jogo as regras que definiriam o funcionamento da República em Minas Gerais, logo, era o

²⁴ Os ouropretanos, inconformados com a mudança, ameaçavam com agressões os constituintes mineiros, tendo as sessões do Congresso Mineiro sido transferidas para Barbacena. A proposta por Belo Horizonte foi aprovada por 30 votos contra 28 na sessão do dia 17 de dezembro de 1893, garantindo sua introdução na Constituição Mineira de 1891 pelos Dispositivos Transitórios, artigo 13. A análise das votações revela nitidamente que a questão da determinação do local para a mudança da capital foi, principalmente, uma disputa entre as áreas mineradoras, decadentes, e as áreas agrícolas, prósperas, do estado.

quadro institucional que estava sendo deliberado. O espaço destinado ao tema, em um pronunciamento de tal envergadura, é um claro indicativo da sua importância. No plenário constituinte, o debate também não era menos intenso. De um lado, os defensores da mudança, argumentavam

[...] dotar o Estado de uma nova capital que seja um centro de atividade intelectual, industrial e financeiro, e ponto de apoio para integridade de Minas Gerais, seu desenvolvimento e prosperidade, pois que de tal condição carece infelizmente a atual capital, tão prestigiada, entretanto, de recomendação, que formam o mais caro patrimônio histórico do povo mineiro (Bias Forte: ANAIS 1896, p.26).

Com o mesmo vigor também se pode verificar que a posição contrária à mudança da capital contava com sólidos fundamentos, a mudança para a nova capital é uma questão financeira pois,

[...] o Congresso [Constituinte] não conhece o estado das finanças do Estado de Minas, nem sabe que os encargos do Tesouro são grandes, são enormes. [...]. Não acredito, como se tem dito, que o "atraso" de Minas provenha de sua capital, que é um obstáculo a todo o desenvolvimento material e intelectual do Estado. [...]. O Mal [o atraso], segundo minha opinião, deve ser procurado na centralização administrativa, que dava vida só ao Rio de Janeiro, tirando-a das Províncias; fazendo exceção só de São Paulo, que, aliás, não prima pela difusão da instrução popular. (Silviano Brandão: ANAIS 1896, p85).

Independentemente do posicionamento dos congressistas sobre a nova capital, havia um consenso para explicar as causas do atraso,

Se a cidade de Ouro Preto não se desenvolveu, como era para esperar, durante cento e tantos anos como capital de Minas, é porque, em vez de aplicar em seu proveito o produto de sua riqueza, esta era, ao contrário, mandada para a Europa e lá esbanjava por conta estrangeira. [...]. A configuração do Estado, senhores, opõe-se a que obtenhamos uma localidade central para onde convirja todo o comércio, artes e indústria do Estado ao contrário ele concorre para completa federação do Estado; que já era uma realidade antes da proclamação da República. (...) O norte, por exemplo, aproveitando-se da grande artéria fluvial, o São Francisco, pelos portos desse grande rio faz todo o seu comércio; o sul, compreendido o triângulo mineiro, abrangendo férteis municípios, como Uberaba, Paracatú, e outros, tem constantemente o seu comércio voltado para São Paulo; o centro compreendendo uma grande extensão territorial, dirige todos os seus produtos para Rio de Janeiro, o leste limita-se com a Bahia

e Espírito Santo, deixa por hora pelo Jequitinhonha e pelo Rio Doce toda sua produção. (Simão da Cunha: ANAIS 1896, p 86).

Mesmos os argumentos contrários à construção de uma nova capital reconheciam em Ouro Preto elementos que compunham a idéia do atraso em Minas Gerais, o que reforçava ainda mais a expectativas dos *mudancistas*.

A nova capital parece traduzir a aspiração de todo o povo mineiro, teve o Governo de estudar uma série de importantes problemas que a isso se prendem. [...] Nenhum, porém preocupa mais o espírito público de que sóis legítimos, nenhum mais insistentes se impôs à mediação do Governo, desde a administração de meus dois último antecessores. (Bias Forte: ANAIS 1896, p.26).

A criação de uma nova capital para o estado se beneficia de fortes argumentos. O primeiro construído por um ambiente proporcionado pela mudança do regime monárquico para o republicano. A busca por referências que consolidasse a nova ordem favorece ações ousadas como a construção de uma capital, que nasce em plena sintonia com os ideais positivistas republicanas, paradigma de modernidade da época. A capital mineira desponta como um projeto pioneiro de um novo tempo para o estado. Embora a criação de Belo Horizonte seja a primeira conseqüência concreta da preocupação das elites locais para a superação do atraso relativo do estado, a cidade não foi concebida para abrigar uma onda de industrialização, que marcou o século XX. Tão pouco foi concebida para ser o centro de comercialização do café no Estado e muito menos uma nova fronteira agrícola. Belo Horizonte surgia para o exercício do poder político da elite oligárquica. Um centro concebido por um projeto modernizante, baseado na capacidade agregadora da elite mineira. Tal papel estratégico acabou por acomodar os interesses dessas novas forças que emergiam no estado, como, por exemplo, os empresários e a tecnocracia.

O segundo argumento para a mudança da capital foi obtido graças ao sucedido esforço em materializar, na cidade de Ouro Preto, as causas do atraso relativo de Minas Gerais. Curiosamente, aliás, essa foi a tônica empregada em maior ou menor ênfase tanto pelos

constituintes a favor da mudança – os chamados *mudancistas* - como aqueles que eram contrários – *não-mudancistas*. Feito o diagnóstico, a solução encaminhada foi mediata: Belo Horizonte. Portanto, a nova capital nasce do desejo de mudança formado na sociedade e viabilizado pelo Estado por meio do planejamento. Este se difundiu com grande rapidez na sociedade como um importante instrumento para viabilizar realizações.

Aberta a possibilidade do uso do planejamento como um recurso político para construir uma trajetória conforme os objetivos estabelecidos, rapidamente ele foi apropriado pela sociedade. A primeira indicação dessa apropriação já se encontra na 26ª sessão ordinária do Congresso Constituinte do Estado de Minas Gerais. Neste, o congressista Adalberto Ferraz divulga um estudo, com uma planta baixa, que propunha a construção de uma *cidade industrial* em Várzea do Marçal, subúrbio de São João del Rei. Várzea do Marçal seria uma cidade industrial, precocemente concebida, que seguiria as mesmas premissas utilizadas na nova capital: o planejamento como um instrumento político para induzir a reversão de uma trajetória identificada.

[...] Convencidos das vantagens que advêm do Estado da fundação de núcleos de população racionalmente escolhidos, [...] concebemos o pano de fundo nesse Estado uma nova cidade modelo aproveitando os poderosos e inúmeros elementos que reúne a tradicional Várzea do Marçal, situado no Vale do Rio Grande, Mississipi do Brasil, [...] uma cidade industrial. (Adalberto Ferraz: ANAIS 1896, p.368 e 369).

A nova capital representará muito mais que o título da primeira cidade planejada do Brasil. Belo Horizonte passa a representar o esforço da elite mineira para produzir alternativas à percepção do atraso relativo em que o estado se encontrava. Alternativa que se construiu mediante deliberações extraídas de decisões políticas e viabilizadas por meio do planejamento. A possibilidade da *fundação de núcleos de população racionalmente escolhidos* abrirá caminhos para novas experimentações. O efeito da cidade planejada será transposto para se pensar a economia, identificando suas carências e estabelecendo trajetórias compatíveis para que os interesses emergentes pudessem se acomodar. Novas

funções serão demandadas ao estado, a partir do resultado dessas acomodações, preparando-o a responder a tais demandas.

4.3 O CONGRESSO AGRÍCOLA, COMERCIAL E INDUSTRIAL DE 1903

A capacidade agregadora da elite mineira coloca em marcha as razões pelas quais Belo Horizonte foi concebida: um centro para o exercício do poder político, desvinculado das marcas do antigo regime, a monarquia, para conduzir Minas Gerais à superação do atraso relativo. O exercício bem-sucedido da decisão política como rota para construir o futuro entusiasma a elite econômica para arquitetar mecanismos de dinamização da economia. O Congresso Agrícola, Comercial e Industrial de 1903 é o ponto de partida desse esforço.

Em março de 1903, o governo estadual, sob a presidência de Francisco Salles (1902-1906), organiza um encontro das *classes produtoras*, para traçar um amplo perfil da economia regional. A importância desse Congresso pode ser radiografada em pelo menos três aspectos. Primeiro, marca o retorno à vida pública de João Pinheiro, que presidiu o Congresso Agrícola, republicano de primeira hora e governador, por duas vezes, de Minas Gerais. O interregno²⁵ que marcou sua ausência na política possibilitou-lhe dedicar-se integralmente aos negócios privados, quando ele inaugura uma cerâmica de louças finas no município de Caeté: Cerâmicas de Caeté. A indústria foi constituída com um sócio que era professor tanto de química e física de industriais, como de docimasia (estudo da proporção de metais contidos no minério) da prestigiada Escola de Minas de Ouro Preto. A Cerâmica especializou-se na fabricação de material sanitário, foi fornecedora das obras de esgoto de Belo Horizonte e outras cidades mineiras, posteriormente, expandiu-se para o Rio de Janeiro e São Paulo, a pedido dos respectivos governos e da Diretoria das Obras Públicas da União, conforme relata Barbosa (1966, p.29).

²⁵ Entre 1893, ano que encerra o seu mandato de deputado federal, até 1903, quando preside o Congresso Agrícola, Comercial e Industrial de Minas Gerais, João Pinheiro se dedica às atividades industriais. Nesse interregno, João Pinheiro se transforma num empresário com atuação nacional no ramo de cerâmicas.

A experiência de constituição de um estabelecimento industrial, num estado com fortes vocações agrícolas, e o desenvolvimento de uma atividade sem tradição no País, marcarão definitivamente seu reingresso na vida pública. A necessidade de transformar conhecimento científico em técnicas de manufaturização; a concorrência aberta com as indústrias estrangeiras já consolidadas; a ausência de qualificação básica da mão-de-obra e os obstáculos institucionais para a colocação de seus produtos no mercado renovarão seu espírito público ao perceber que tais especificidades se constituem, não num problema individual, mas em marca que bloqueia o desenvolvimento econômico. A certeza da impossibilidade de resolver essas questões individualmente reacendeu, provavelmente, seus sentimentos de propagandista republicano e o conduziu novamente à esfera pública, num novo patamar, porém. Na sua primeira fase de vida pública, o ímpeto do revolucionário conduzia suas ações, como se pode notar em seu discurso de posse, ao buscar justificar sua tenra idade para assumir o mais alto cargo público de Minas Gerais.

[...] os responsáveis da esplendida revolução republicana no Brasil na direção da política são a mais firme garantia de direito e da justiça, eles não seguiram a prática de extermínio de que os velhos partidos na monarquia nos deram os mais contristadores e os mais desgraçados exemplos. (Discurso de posse de João Pinheiro para o Governo do Estado de Minas Gerais -1906 a 1908-, In: BARBOSA 1966, p.88).

Na segunda fase de sua investida pública, o fervor revolucionário, que busca no ideal republicano a principal justificativa de suas ações, foi substituído pela necessidade da continuidade, sem a qual não há como prosperar: “É preciso propagar, persistir, [e] confiar” (BARBOSA, 1966, p.185)²⁶. O espírito empresarial, cultivado nesse interregno, será decisivo para a compreensão das ações empreendidas por João Pinheiro, no segundo governo, marcadas por um esforço para a “consagração ética da racionalidade econômica”, que representa, segundo Weber (1984, p. 353), o traço epistemológico que caracteriza o projeto de sociedade do empresário, como um ator político. O empenho na criação de identidades, com base em um conjunto de interesses extraídos da racionalidade econômica,

²⁶ Entrevista concedida por João Pinheiro ao jornal O País e publicada no jornal oficial do Estado, Minas Gerais, em 23-09-1906, para divulgar as diretrizes de seu segundo governo (1906 a 1908) que foi interrompido por sua prematura morte, aos 48 anos incompletos; In: Barbosa, 1966, p. 185.

como mecanismo de distribuição de benefícios aos participantes dessa ação, embora bastante incipiente, é, ainda assim, o elemento que marcará a formação do Modelo de Desenvolvimento de Minas Gerais.

Portanto, nessa primeira interpretação do Congresso de 1903 percebe-se que as questões econômicas, gradativamente, passam a ser entendidas não apenas como um produto unicamente da agregação do comportamento individual. Nas questões econômicas, a manifestação de necessidades de coordenação também se faz presente e, nem sempre, são resolvidas por meio da lógica do comportamento individual. A necessidade de coordenação implica a organização possível quando se estabelece identidades com base num sistema de interesses. O elo entre sistema de interesses, identidade e a mudança social é dado, neste trabalho, pelo conceito desenvolvido no segundo capítulo de capacidade empresarial, atributo do empresário que transpõe para a esfera pública, dentro das regras estabelecidas, o ímpeto da mudança com bases na ampliação das áreas de igualdade. Assim, o Congresso de 1903 possibilita o retorno à vida pública de João Pinheiro com um renovado projeto centrado na transformação econômica do estado, “O meu pensamento capital (...) é a organização econômica [...] o fator principal para mim não é a indústria, mas a questão agrícola, e dentro desta é o desenvolvimento da pequena agricultura” (João Pinheiro; In: BARBOSA, 1966, p.166)²⁷. Certamente é a operacionalização desse atributo, a capacidade empresarial, que corroborou a consolidação de João Pinheiro com um dos maiores símbolos da política do estado.

²⁷ Vale citar a introdução realizada pelo Jornal O País, a propósito da primeira entrevista de João Pinheiro como governador, “A poderosa individualidade do Dr. João Pinheiro foi posta novamente em foco pela chamada do ilustre republicano à suprema direção de sua terra natal. Não era uma figura comum de político que subisse porventura à presidência do Estado, pelos estádios sistemáticos de uma organização partidária; era um tipo de *self made*, feito na rija[da] escola da provação e do trabalho, e que afastado voluntariamente, por questão de princípios, da atividade política da República, a quem dera o melhor de seu esforço como propagandista, como organizador e como governo – mas afastado sem despeito, sem queixumes, sem o estribilho costumeiro de que ‘ não era essa a República dos seus sonhos’, afastado para o trabalho civil, para o labor industrial – voltaria agora às posições de direito e de mando trazidos pela solicitação espontâneas dos que julgam necessário o concurso da sua capacidade, prestigiado pela afirmação de uma larga soma de atividades e de idéias, com que servia e honrava o seu ideal republicano, tanto, pelo menos, quanto pelo seu passado de trabalhador”. (BARBOSA, 1966, p.165).

A segunda dimensão a ser ressaltada do Congresso de 1903 foi destacada por DULCI (1999, p.43). Nesta interpretação, o Congresso representa um marco nas orientações econômicas do estado, pois imprimiu uma estratégia que será incorporada pelos governos estaduais subsequentes. A estratégia reflete a abrangência da composição que o Congresso procurou contemplar. Todos os segmentos das *classes produtoras* estavam representados, e os temas foram previamente organizados por uma comissão composta por 12 membros, que refletiam as principais indagações da conjuntura de então, tais como: agricultura, café, pecuária, vinicultura/viticultura, indústria, tecidos/fiação, curtume, mineração/águas minerais, bancária, comércio, viação férrea e estradas de rodagem. As respectivas comissões receberam questões para serem desenvolvidas com o intuito de subsidiar os debates no plenário. O resultado dessas discussões foi encaminhado sob a forma de 64 teses para serem apreciadas pelo governo estadual. Portanto, seria natural que, por meio dessas teses, fossem aprovadas diversas medidas para acomodar um universo de interesses tão amplo como a composição da própria plenária. O produto final não poderia ser diferente de um conjunto de proposições que indicassem diferentes caminhos que aparentemente só se encaixariam sob um guarda-chuva suficientemente genérico como “[...] estratégia de diversificação da economia” (DULCI, 1999).

Não obstante o Congresso de 1903 tenha chamado a atenção dos governos, subsequentes à sua realização, para o potencial das atividades econômicas existentes em Minas Gerais, ainda assim o eixo de atuação, em torno do qual gravitará a principal preocupação das políticas econômicas, será o café. Mesmo com o peso do café nas decisões públicas, assim mesmo, o Congresso das Classes Produtoras conseguiu estabelecer mecanismos de acesso entre a sociedade civil organizada e o Estado, para que as demandas da sociedade obtivessem um tipo de tratamento mais institucionalizado. Naturalmente, isso não significa que as relações entre o Estado e sociedade assumiram o caráter tal como identificado por Rhodes (2001), para quem essas relações são construídas a partir de uma complexa relação entre sistemas de regulação e produção empresarial. Mas pode-se inferir do alcance do Congresso de 1903 o início da busca de legitimidade dos governos por meio dos benefícios obtidos pelo desempenho econômico alcançado.

A estratégia de diversificação produtiva é transformada em política econômica, conforme DULCI (1999), na Lei n. 363 de 1903, elaborada no governo Francisco Salles, que concedia *prêmios de animação e aperfeiçoamento* aos agricultores e pecuaristas que eram considerados os melhores – melhores em quantidade; qualidade e inovações de processo e de produto - de sua respectiva categoria. A Lei foi uma iniciativa do governo apresentada ao Congresso Legislativo sob a forma de dois projetos, o de n. 14 e o de n. 15. Mesmo sendo profundamente alterado pelos congressistas, a ponto de ser trocado pelo substitutivo de n. 33 e de ter sido objeto de uma ampla discussão, que gerou um aperfeiçoamento do projeto, ainda assim o tempo de sua tramitação até a sua sanção foi de apenas três meses²⁸. A rápida tramitação, de uma matéria que causou uma ampla discussão no plenário legislativo estadual, é uma manifestação incontestável do reconhecimento tanto pelo legislativo, como pelo executivo, da importância e, mais, da necessidade de encaminhar propostas efetivas para as Teses do Congresso Agrícola de 1903.

Há uma clara preocupação expressa na Lei: reforçar a vocação de Minas Gerais, incentivando as demais atividades agro-pastoris, particularmente dos pequenos e médios produtores, de forma a reduzir a dependência do estado da lavoura do café. Essa perspectiva é ratificada pelo congressista Américo de Macedo, autor dos projetos ns. 14 e 15, ao justificar que os prêmios pagos, não atrairão “[...] a cobiça dos grandes proprietários, devido a sua modéstia, mas exercerão um efeito para quem, de fato, devemos nos ocupar, os pequenos agricultores” (MINAS GERAIS, 1904, p.172). A preocupação não se esgota

²⁸ A 4ª Legislatura do Congresso Legislativo teve sua primeira sessão em 5 de junho de 1903, em que foi lida a Mensagem do Presidente Francisco Salles, ratificando o seu empenho pessoal às teses apresentadas no Congresso de 1903. “Confio na proficuidade dos trabalhos elaborados pelo Congresso Agrícola, Industrial e Comercial, quer na esfera privada da iniciativa individual, que estimulará ao contrato da corrente dominante de uma política utilitária e benfazeja, quer na ordem geral da ação auxiliadora dos poderes públicos, que, inspirados nos conselhos [...] irão ao encontro das atividades produtoras, facilitando a função econômica, que consiste em produzir na máxima intensidade com o mínimo esforço. [...] O momento é de ação para reconstrução; de energia; de iniciativa para os grandes empreendimentos; de esforço combinado de todos os indivíduos, de todas as classes, de todos os poderes, a fim de nos aparelharmos para a luta industrial, e conseguirmos a vitória econômica. [...] Cumpra os representantes do nosso legislativo do poder público transformar em medidas legislativa as indicações, que, em sua sabedoria, reputar digna de merecer sua atenção.” (Minas Gerais, 1904, p. 11). Em 12 de setembro do mesmo ano, a Lei foi sancionada pelo executivo.

em apenas diversificar a produção agrícola e pecuária de Minas Gerais. No Artigo 2, que define as condições para a obtenção dos prêmios, a Lei estabelece cinco requisitos para o produtor se beneficiar dos incentivos, a quantidade produzida, qualidade da produção, a natureza do processo adotado na atividade, os melhoramentos das raças obtidos dentro do estado (no caso da pecuária), e para a da cultura do algodão, os produtores “[...] preferidos serão os que residirem em municípios onde existam fábricas de tecidos em atividade”. Para reforçar a intenção do governo em diversificar e aumentar a competitividade da economia, a Lei previa os seguintes procedimentos: primeiro, premiam-se os produtores que utilizarem os serviços ofertados pelo estado para os melhores animais com registro de raça; segundo, a criação de uma revista técnica, Revista Agrícola, Comercial e Industrial, com o intuito de difundir novas abordagens para o setor; terceiro, o governo se encarregaria de promover feiras agropecuárias na capital; quarto, o governo concederá incentivos para a criação de fazendas-modelo, conforme plano e organização previamente aprovados; quinto, o governo institui prêmios para a pesquisa de métodos que “destruam insetos nocivos”; sexto, o governo contratará técnicos para difusão de modernas práticas agropastoris; sétimo, criação de agências públicas para a divulgação da produção do estado na Capital Federal. Percebe-se com esses procedimentos uma forte intenção de induzir e propagar, por meios de incentivos, a modernização da economia, conduzindo os produtores rurais a uma rota de crescimento já consagrada por experiências bem-sucedidas.

Embora a Lei n. 363 de 1903 legisle basicamente para a agricultura e pecuária, de fato, ela aponta, ainda que residualmente, benefícios para a indústria. Quando, porém, a Lei trata da indústria, ou ela está diretamente ligada a uma solução para a agricultura, ou o tratamento é suficientemente genérico para a sua efetiva implementação. Como exemplo do papel secundário da indústria, para melhorar o desempenho da economia, é o Artigo 5, que estabelece incentivos para a “[...] fábrica de vasilhame, tais como barris, caixotes, latas, garrafas, etc”. A intenção do artigo é claramente favorecer os produtos que são exportados *in natura*, que acabam por ter os seus preços depreciados, por um acondicionamento impróprio, como se verifica nas discussões no plenário do Congresso Legislativo, quando são mencionadas as causas do baixo preço do toucinho mineiro nos grandes mercados consumidores (MINAS GERAIS, 1904, p. 169). Também, no Artigo 11, objeto de

benefícios à indústria, lê-se: incentivar “as concentrações comerciais e industriais que tenham por objetivo o desenvolvimento e a prosperidade das indústrias em geral”. No parágrafo único, há uma qualificação desse objetivo. “[...] O dispositivo neste artigo estender-se-á às primeiras cooperativas de produção agrícola [...]”. Assim, o papel que a indústria assume na Lei e, de modo geral, na sociedade de então, ou era retórico, ou estava condicionado à dinâmica das atividades agropastoris. A alternativa do crescimento industrial como resposta ao atraso relativo do Estado ainda não era considerado como uma possibilidade efetiva.

As teses debatidas pelo Congresso de 1903, como já observado, mesmo refletindo as percepções dos empresários em cada atividade analisada e com a devida preocupação técnica de sua viabilidade, não eram, vale enfatizar, uma proposta de governo. As teses eram referendadas pela plenária dentro de uma perspectiva de construção de um diagnóstico propositivo, realizado fora do estado. Nesse diagnóstico, as sugestões encaminhadas para dinamizar uma atividade específica são identificadas com foco em sua facticidade técnica. Portanto, elas não espelham qualquer tipo de dilema enfrentado pelas autoridades públicas ao necessitar explicitar suas escolhas frente a alternativas apontadas, já que a restrição orçamentária exige o estabelecimento de prioridades. Assim, para relacionar as teses defendidas pelo Congresso das Classes Produtoras com alguma orientação estratégica de governos subseqüentes, torna-se necessário identificar as ações governamentais efetivamente implementadas com as referidas teses, fato este, que, se realizado no âmbito deste estudo, deslocaria o foco deste trabalho. Dado, porém, a centralidade de que a figura de João Pinheiro se reveste no desenvolvimento da hipótese que orienta a elaboração desta dissertação, sobre o papel que o empresário desempenha na definição dos rumos da economia no estado de Minas Gerais, serão dedicados alguns parágrafos para tentar relacionar as teses do Congresso de 1903 com as orientações de seu governo.

É da relação entre o Congresso de 1903 e o governo de João Pinheiro que surgirá o terceiro aspecto a ser destacado desse encontro. João Pinheiro teve, como já assinalado, uma

posição privilegiada naquele Congresso, já que era o seu presidente e, indiscutivelmente, seu principal líder. A forma com que João Pinheiro viabilizará as teses defendidas pelo Congresso no seu governo é, portanto, um importante indicativo do alcance desse encontro no conjunto da sociedade mineira. Não se tem a intenção de fazer um balanço da política econômica do seu governo, mas tão-somente destacar suas proposições que poderiam ter como origem o Congresso Agrícola de 1903. Para tanto, utilizam-se como fonte bibliográfica, as duas entrevistas concedidas ao jornal *O Paiz* sobre o programa de seu governo, já mencionadas, bem como as duas mensagens de seu governo enviadas ao Congresso Legislativo de Minas Gerais.

Em que pese a indiscutível estratégia de diversificação da economia que emerge das *classes produtivas* em 1903, não há evidências de que o governo de João Pinheiro tenha adotado tal estratégia. Em linhas gerais, o seu governo aprofundará as proposições já apontadas na Lei n. 363 de 1903, para melhorar o desempenho da economia. Vale destacar que essa Lei refletia, parcialmente, as conclusões do Congresso Agrícola presidido por ele próprio.

Entre as principais orientações do seu governo e umas das reivindicações dos empresários²⁹, o protecionismo tarifário se destacava, defendido, porém, por João Pinheiro com ressalvas:

Ele [o problema econômico] não depende somente, como a alguns parece, da exclusiva decretação das tarifas protecionistas [...] deve coincidir, necessariamente, [com] outras medidas, visando estimular, a produção no interior do País.

O estudo do solo, os prêmios de animação, o estímulo da iniciativa particular, solicitada por todos os modos, a educação técnica, o abaixamento das tarifas ferroviárias, a emulação no trabalho, as estatísticas exatas, a criação de estabelecimentos-modelo, as exposições periódicas agrícolas e industriais – eis as medidas que devem ser decretadas como condições indispensáveis de [seu] êxito. (Manifesto-programa do candidato João Pinheiro, In: BARBOSA, 1966, p.145).

²⁹ Foi em função do Congresso Agrícola de 1903 que “se originou a política protecionista, que começou a ser adotada no estado, e que acaba de ser sancionada, em leis da União, pela última modificação das tarifas alfandegárias” (Manifesto-programa do candidato João Pinheiro, In: BARBOSA, 1966, p.156).

O café continua a ser o foco principal da sua administração, haja vista que a implementação dos benefícios concedidos no chamado *Convênio de Taubaté* de 1906, embora negociado por seu antecessor, Francisco Salles, incide fundamentalmente em sua administração o que demandou, em grande medida, um significativo esforço da Diretoria Geral de Agricultura, Indústria e Viação. Para a cultura de cereais, a proposta foi incentivar o trabalho de imigrantes, concedendo-lhes terras nas colônias agrícolas.³⁰ A questão agrícola para João Pinheiro se resumiu em dois pontos, a fixação do trabalhador³¹ no campo e a educação profissional do agricultor. Na pecuária, a terceira atividade mais importante do estado, as ações se concentravam em duas áreas, na melhoria genética do rebanho (importação de exemplares puro-sangue) e no estímulo a aquisições de vagões-frigorífico (não foram identificadas ações neste item). A indústria, em que pese o próprio governador ser um industrial, era vista como sinônimo de indústria-extrativa, e o principal entrave abordado foi o transporte. Neste, as altas tarifas constituíam a principal barreira para o crescimento das atividades econômicas. Foi na educação que houve uma efetiva concentração de esforços do Governo, tais: como reformas do ensino (primário, normal e superior), inclusão do ensino profissionalizante, contratação de professores, atualizações dos regimentos das escolas públicas e viagens ao exterior com prêmio ao desempenho acadêmico.³²

Os dois anos do governo de João Pinheiro foram marcados por resoluções de caráter estruturantes. De um lado, a preocupação em dotar de elementos dinamizadores para o principal vetor da economia: a agricultura. De outro, propiciar mecanismos para que novas atividades produtivas pudessem se consolidar. Ambas as características foram seguidas de

³⁰ O Decreto n. 2.027, de 8 de junho de 1907, reorganiza a Diretoria-Geral da Agricultura, Viação e Indústria, para Diretoria de Agricultura, Comércio, Terras Colonizadas, sob a coordenação do Engenheiro Carlos Prates. Após essa reorganização da Diretoria segue-se uma série de autorizações para a criação de colônias agrícolas (como exemplo o Decreto n. 2.029 de 17 de junho de 1907) e doações de terras a colonos estrangeiros (Lei n. 455 de 11 de setembro de 1907, por exemplo) MINAS GERAIS, 1909.

³¹ A fixação do trabalhador no campo está relacionada com os trâmites do inventário, tais como a morosidade da justiça, seus altos custos e expedientes excessivamente burocráticos. Assim “tornar barata a justiça é tornar efetiva a fixação do trabalhador ao solo é resolver o problema econômico pela agricultura e é essa uma das preocupações do meu governo” (entrevista concedida ao jornal o País e publicada no Minas Gerias, In: BARBOSA, 1966).

³² Em 28 de setembro de 1906, no mesmo mês em que é empossado, o Presidente João Pinheiro sanciona a Lei n.º. 439, autorizando a reforma do ensino primário, normal e superior do estado (MINAS GERAIS, 1909).

medidas que visavam a melhoria, o estímulo e a orientação do ensino para construir respostas que superassem os obstáculos para uma performance satisfatória da economia.

A tônica do Congresso de 1903 pode-se extrair do discurso de abertura realizado por João Pinheiro, presidente do referido Congresso, na seguinte indagação: “Haverá, repetimos, meios legais, poderá o Governo do Estado ou da União intervir, direta ou indiretamente, de modo a favorecer e incrementar a produção dessas mercadorias? Quais serão esses meios?” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1981, p. 124).

4.4 A INDÚSTRIA SIDERÚRGICA EM MINAS GERAIS

O uso de recursos políticos para induzir trajetórias econômicas que criem ou dinamizem mercados não é uma inovação e nem atributo exclusivo das elites mineiras. Como já abordado no primeiro capítulo, seção quatro, a constituição do mercado é, também, obra do Estado que constrói sistemas uniformes de leis válidas para todo o espaço nacional. A antecedência do Estado não dita uma rígida hierarquia que secundariza o mercado. A complexa relação entre ambos dependerá dos mecanismos de intermediação desenvolvidos entre eles, que, quando colocados em operação, devem conduzir a um reforço em ambos os termos dessa antinomia. A ausência, ou a construção tardia, de um mercado em Minas Gerais ainda é explicado por uma suposta falta de vocação empresarial dos mineiros. Explicação essa com forte conotação de origem cultural, como se esse atributo não fosse fruto de trajetória específica que se forma a partir das respostas criadas aos obstáculos enfrentados pela necessidade do crescimento econômico.

O decreto de 1785, imposto pela Corte Portuguesa, que proibia qualquer tipo de indústria no Brasil, tem sido utilizado para explicar o fraco desempenho industrial do País. Contudo, as treze colônias norte-americanas também tiveram restrições semelhantes e nem por isso deixaram de desenvolver suas manufaturas. Além disso, dez anos depois, em 27 de março de 1795, o Governador Geral do Brasil informava aos governos regionais que a fundição de

ferro estava novamente permitida pelo príncipe regente João, futuro D. João VI, razão pela qual, segundo Calógeras, a siderurgia nasceu “tão somente do impulso adquirido sob a poderosa e inteligente ação de D. João e de seus ministros” (1938, p. 114).

Assim, o decreto de 1785 não deve ser visto como a única e muito menos a principal causa do atraso industrial. Se o desenvolvimento de tecnologias industriais não era uma preocupação em Portugal, em função de sua orientação metalista, não haveria como existir transferências tecnológicas para a colônia, independentemente de restrições legais existirem ou não. A ausência de tecnologias para desenvolver atividades industriais em escala adequada, que conferisse competitividade aos manufaturados, parece ser uma causa mais adequada para explicar o baixo desenvolvimento industrial em Minas Gerais.

Houvesse chegado ao Brasil imigrantes com alguma experiência, e o mais provável é que as iniciativas surgissem no momento adequado, desenvolvendo-se uma capacidade de organização e técnica que a colônia não chegou a conhecer. Exemplo claro disso é o ferro. Sendo grande a procura desse metal numa região onde os animais ferrados existiam por dezenas de milhares – para citar o caso de um só artigo – e sendo tão abundantes o minério de ferro e o carvão vegetal, o desenvolvimento que teve a siderúrgica foi possibilitado pelos conhecimentos técnicos dos escravos africanos (FURTADO, 1980, p. 80).

O impulso da indústria siderúrgica no Brasil, especialmente em Minas Gerais, ocorre em 1808, com a vinda da família Real ao Brasil. D. João VI, um grande incentivador dessa atividade³³, além de conceder recursos para construir o primeiro alto-forno e forjas de refino no Brasil, em Morro do Pilar³⁴, também nomeia o Barão Guilherme de Eschwege

³³ A vinda de D. João VI representou um grande impulso econômico para o Brasil. “As primeiras providências de D. João VI foram indicadoras daquele propósito: autorizou o funcionamento de todas as atividades industriais; criou na Bahia uma cadeira pública de ciências econômicas e ordenou que passassem a funcionar aulas de comércio nos principais centros econômicos do território; criou o Banco do Brasil e a Junta do Comércio, Agricultura e Navegação; determinou a circulação de moedas de ouro, prata e cobre; abriu o País à emigração estrangeira; isentou de direitos as matérias-primas para a indústria manufatureira; aprovou a subscrição para fundar-se uma fábrica de ferro na Capitania de Minas Gerais; criou um Curso de Agricultura na Bahia; isentou do pagamento de dízimos as culturas de trigo e linho” BASTOS (1959, p. 37).

³⁴ A Fábrica de Ferro do Morro de Pilar foi construída pelo Intendente da Real Extração dos Diamantes, Manoel da Câmara Bitencourt e Sá. Ela ganha importância pelo fato de ser a primeira operação bem-sucedida de um alto-forno no Brasil. O objetivo era forjar produtos pela metade de preços do similar importado, como forma de reduzir custos e, logo, estimular a mineração do ouro e do diamante. Embora a construção da fábrica seja de 1809 e, em 1813, os fornos entrem em funcionamento em caráter experimental, somente em 1815 os

especialista em metalurgia que veio ao Brasil junto com a Família Imperial, Diretor da Minas de Ouro e Administrador do Gabinete de Mineralogia do Governo. Eschwege não só contribuiu com valiosos estudos para a geologia brasileira a ponto de ser considerado o *pai da geologia brasileira*, como também liderou empreendimentos pioneiros da produção de ferro em Minas Gerais, tais como as unidades em Congonhas do Campo, construídas ao longo do rio Prata. Segundo Iglesias (1958) Eschwege, juntamente com o Intendente Câmara, “[...] têm o mérito de pioneiros com essas tentativas que precisavam vencer muitos embaraços” (1958, p. 96). Além do mais, Eschwege introduziu, nessas unidades, uma inovação tecnológica que redundou em mais eficiência, mais produtividade e, principalmente, permitiu uma sobrevida ao método mais utilizado no beneficiamento do minério de ferro: o método dos cadinhos³⁵.

Para essa pequena pesquisa histórica, vale mencionar as contribuições de João Antônio Monlevade, engenheiro francês formado pela Escola Politécnica de Paris. Após alguns empreendimentos realizados junto com Eschwege, em Congonhas, Monlevade inaugura um alto-forno em Caeté, em 1818, fechado por razões não conhecidas (BAER, 1970, p. 78). Mas é em São Miguel de Piracicaba que Monlevade construiu sua forja mais importante, em 1827, com equipamentos importados da Europa e se associando com o Fazendeiro Capitão Luiz Soares de Gouveia. A Forja Monlevade tornou-se, progressivamente, a mais importante da Província. Sua produção se concentrava em ferramentas e implementos agrícolas tanto para a agricultura como para a mineração de ouro e de diamantes. O programa de investimentos realizados na Forja Monlevade, durante seu funcionamento, se consolidou como “[...] o mais importante de Minas, na época”(BAETA, 1973, p.241).

trabalhos foram completados. Sua operação transcorreu sem interrupção até 1831, quando foi fechada. O atraso na sua implantação se deve a deficiências técnicas oriundas da inexperiência dos empreendedores na implantação de plantas industriais, conforme relata Baeta (1975, p. 241 a 259). Como exemplo de tais dificuldades, Baer (1976) cita a escassez de água, em função do superdimensionamento do fluxo de água existente; a importação de artesões da Prússia que eram “[...] ignorantes a respeito do funcionamento de tais operações”; e atrasos dos salários dos trabalhadores, por longos períodos (BAER, 1970, p.75).

³⁵ A inovação técnica era relativamente simples, consistia basicamente na introdução de uma trompa hidráulica para injeção de ar no forno, que aumentaria a qualidade do produto sem custos adicionais. Segundo Calógeras (1938), essa inovação gerou uma verdadeira revolução tecnológica em Minas Gerais.

Com a volta do Barão de Eschwege para Portugal, junto com a Família Real, em 1821, e a morte de Monlevade, em 1872, tem-se o fim da primeira fase de tentativas sistemáticas para o estabelecimento da indústria siderúrgica em Minas Gerais. O fim desse período não pode, porém, ser associado somente ao desaparecimento das principais lideranças. A falta de mão-de-obra, transportes deficientes, tecnologias obsoletas, e o curto período de tempo dessas iniciativas (apenas uma década) não foram suficientes para difundir uma cultura técnica, e a concorrência aberta com a Inglaterra ajuda a definir as causas do insucesso dessa fase, como será abordado a seguir. Contudo, os efeitos obtidos da redução das importações do ferro não se limitaram apenas a uma menor dependência do produto importado, mas serviram de base para o desenvolvimento econômico do final do século XIX.

Foram os preços exorbitantes do ferro em Minas Gerais, não obstante os mineradores caminhassem sob montanhas ferríferas, (SAINT HILAIRE, 1938, p. 94) que viabilizaram a tecnologia para fundição do ferro mais popular na colônia: o *cadinho*. De origem africana, essa tecnologia repassada pelos escravos, constituía-se no padrão dominante adotado nas forjas mineiras.³⁶ Ela era a técnica mais simples, exigindo uma mão-de-obra pouco qualificada. Produzia, porém, uma reduzida quantidade de ferro (ver tabela 5), *vis-à-vis* as demais tecnologias disponíveis, a italiana e a catalã.

³⁶ Conforme Baer em 1879, das 30 forjas observadas na região das nascentes do Rio Doce, apenas sete usavam o método italiano (tecnologia que exigia um treinamento mais rígido da mão-de-obra e, por isso, preterido em relação ao *cadinho*) e as restantes adotavam as velhas técnicas dos escravos africanos: o *cadinho* (1970, p.78).

TABELA 5

**Produtividade das tecnologias disponíveis para a produção do ferro em Minas Gerais
- 1883**

Discriminação	Prod em 12 Horas (Kg)	Consumo por 1.000 Kg. De	
		Carvão Vegetal (%)	Mão-de-obra (dias)
Forja de Cadinho	100	700	27
Forja Italiana	120	550	18
Forja Catalã	320	300	13

Fonte: BOVET "A indústria mineral na Província de Minas Gerais, 1883". In: BAETA, 1973, p.183.

Enquanto as condições das vias de acesso à província mineira permaneceram precárias, o transporte funcionava como uma verdadeira barreira de entrada, garantindo competitividade aos produtos fabricados ainda que com tecnologia de baixa produtividade. Conforme estudos citados por Baeta (1973), o valor do ferro importado sofria um aumento em até oito vezes de seu preço de importação em função dos custos pertinentes ao transporte (p. 107), e eram transportados em carro de bois puxados por 18 animais com cargas até 1.200 quilos, desenvolvendo uma marcha de 12 quilômetros por dia (p.108).

Com a construção de ferrovias em 1869, há uma redução expressiva do preço do frete inviabilizando as pequenas forjas, que apresentavam estruturas débeis, exigindo inevitáveis e constantes improvisações em suas estruturas produtivas. A maturidade da indústria siderúrgica na Inglaterra, que data de meados do século XIX, era uma efetiva ameaça àquelas unidades próximas ao leito das ferrovias, na incipiente e frágil indústria que nascia com processos produtivos rudimentares e sem nenhuma técnica organizacional. (BAETA, 1973, p.111).

Em que pese o atraso no estado da arte da fundição de ferro em Minas Gerais e no Brasil e o ambiente para se iniciar uma produção manufatureira ser desfavorável, a indústria do ferro em Minas Gerais prosperava intensamente, na medida em que as difíceis condições de transporte eram mantidas. Em 1821, existiam cerca de 30 forjas na província, com uma

produção de quase de 120 toneladas/ano. Em 1864, quadruplicou o número de forjas, passando para 120, com uma produção de 1.550 toneladas (BAER, 1970, p. 78). Mesmo o consumo aparente sendo suficientemente forte para pressionar por mais importações, “[...] a República viverá decênios sem dar solução ao problema siderúrgico, só razoavelmente encarado em nossos dias” (IGLESIAS, 1958, p. 98).

Em 1876, com a fundação da Escola de Minas, a fase voluntarista, dependente de ações individuais e nem sempre coordenadas, chega ao seu fim. O papel desempenhado por essa Escola, primeira instituição de ensino superior em Minas Gerais, não se resumiu ao crescente apoio técnico e científico à indústria, que, por si mesmo, já representava um grande avanço para a atividade. A sua principal contribuição foi a formação de um projeto nacional com base no beneficiamento das riquezas minerais que o País possuía. Por meio dos seus professores e dos seus ex-alunos, o pensamento produzido na Escola de Minas foi marcante na produção científica, no desenvolvimento econômico e na política, em especial na política mineral do País.

A extensão e a influência da Escola de Minas estão ligadas às causas de sua criação: um projeto de D. Pedro II para capacitar o País a explorar melhor suas riquezas naturais. Os interesses pessoais de D. Pedro II nas ciências e sua intensa correspondência com os intelectuais franceses e membros da Acadêmica de Ciências de Paris, de quem era um membro ativo³⁷, o conduziram a patrocinar um projeto pedagógico com padrão internacional que percebesse a educação como uma variável estratégica no desenvolvimento econômico³⁸.

³⁷ D. Pedro II, além de contribuir materialmente para a criação do Instituto Pasteur, também tentou por diversas vezes que o próprio Pasteur viesse ao Brasil para estudar a febre amarela, conforme retratado nas correspondências dele com Gorceix, citado por Carvalho (2002, p.82).

³⁸ Vale destacar que João Pinheiro fez, durante dois anos, o curso preparatório para ingressar na Escola de Ouro Preto, concluindo, por fim, que sua vocação era o Direito e não a Engenharia. Conforme Barbosa comenta ele teria “[...] deixado uma fama de bom aluno” (1966, p. 25). A centralidade da educação no seu pensamento, certamente, é uma das heranças de sua passagem naquela Escola.

O papel que a Escola de Minas desempenhou no final do século XIX e início do século XX se explica, portanto, a partir de duas causas. A primeira encontra-se na forte personalidade de seu fundador, Henry Gorceix, e na sua sólida formação acadêmica e científica. E, a segunda, no estrito relacionamento construído com o próprio D. Pedro II. Gorceix organizou um ensino com base em quatro pilares e lutou para que eles fossem preservados em que pese a forte resistência encontrada na sociedade de então, conforme Carvalho (2002)³⁹. A ênfase na criatividade e na pesquisa foi o primeiro remarque que se pode fazer em contraposição ao ensino memorizante que dominava a prática pedagógica das escolas. A segunda inovação de Gorceix foi introduzir o tempo integral tanto para professores e alunos. Nesse requisito, ele se depara com dois obstáculos para a implantação dessa diretriz. Ambos os entraves refletem as condições financeiras, seja do corpo docente, seja do corpo discente. No caso dos professores, os baixos salários ofertados pelas instituições de ensino os conduziam a uma outra ocupação fora do magistério. Entre os alunos os que se defrontavam com precária situação financeira, ainda que dotados de comprovada capacidade intelectual, não encontravam condições para prosseguir seus estudos. Para o primeiro problema ele obtém junto ao Imperador condições bem vantajosas. O salário dos docentes, em 1878, dois anos após a criação da Escola de Minas, era praticamente o dobro da Politécnica e mais que o dobro das Faculdades de Direito e de Medicina, as três situadas na Corte (tabela 6). Com benefícios materiais dessa ordem, os professores foram recrutados na Europa, na medida em que Gorceix julgou insuficiente o estágio de desenvolvimento do ensino no País. Para os alunos, Gorceix se inspirou na sua própria experiência. Filho de pequenos proprietários rurais do interior da França e órfão de pai aos nove anos, ele só pôde estudar com o auxílio de uma bolsa de estudos concedida pelo governo durante toda sua carreira discente. Assim, ele consegue, por interveniência direta do Imperador, viabilizar o regime integral, ao qual todos os alunos estavam submetidos e, para aqueles financeiramente impossibilitados, era concedido uma bolsa do Império⁴⁰.

³⁹ Os comentários sobre a Escola de Minas de Ouro Preto foram realizados com base no fascinante livro de José Murilo de Carvalho: *A Escola de Minas de Ouro Preto: o peso da glória*. Por comodidade, não mais será citado, exceto quando a referência for literal. Quando as informações abordadas forem de outras obras, os créditos serão devidamente reconhecidos.

⁴⁰ Conforme Carvalho, D. Pedro II e Gorceix desenvolveram uma grande admiração mútua. Tanto que D. Pedro realizou duas visitas a Escola de Ouro Preto (2002, p.83, nota 94), onde assistiu aulas dos professores da Casa, e Gorceix, por sua vez, o escolheu como padrinho de sua primeira filha com o sugestivo nome de

A terceira inovação implementada por Gorceix foi o ensino individualizado só possível quando o número de alunos matriculado é pequeno. O tratamento individualizado permitia um acompanhamento personalizado dos alunos durante o ano letivo e, nas férias, proporcionava expedições exploratórias em Minas Gerais, identificando e classificando a fauna, flora e os recursos mineiros pesquisados⁴¹. O sucesso do enfoque pedagógico já se faz presente ao fim da primeira excursão empreendida também pela primeira turma. Dessa experiência, resultaram dois trabalhos de alunos que foram publicados nos Anais do Museu Nacional. Deste a criação da Escola de Minas, em 1876, até 1930, praticamente toda publicação científica e técnica brasileira nas áreas de geologia e mineração foi produzida em Ouro Preto. O custo para a implementação dessa diretriz foi, porém, em grande medida, responsável pela sua não implementação. Enquanto o orçamento para o pagamento dos salários dos professores da Escola de Minas, em 1878, era pouca mais que a quinta parte do mesmo orçamento da Politécnica, o quadro de professores era nove vezes menor. Já o corpo discente da Politécnica era mais de nove vezes maior que o dos alunos da Escola de Minas (tabela 6). Tais custos só podem ser sustentados quando há possibilidade de se implementar uma visão estratégica da educação e, simultaneamente, quando se tem livre acesso ao centro de decisão do Império, o próprio Imperador. A quarta inovação, a preocupação com a realidade brasileira, merece um tratamento mais detalhado, pois é desta inovação que se obterá o real alcance da Escola de Minas.

Thérésè Pierrete (2002, p.82). Por meio desse acesso direto ao Imperador foi que Gorceix conseguiu garantir benefícios para que a Escola de Minas pudesse realizar seus objetos.

⁴¹ O conteúdo do currículo dos engenheiros da Escola de Minas refletia a orientação para o conhecimento enciclopédico ainda vigente na França. Os alunos aprendiam a classificar uma bromélia com a mesma familiaridade que realizam cálculos infinitesimais. Assim como, para os primeiros alunos, onde a escassez de professores brasileiros era significativa, eles tinham que assistir as aulas na língua de origem do professor. Esta formação diversificada será importante para a posterior colocação no mercado de trabalho, onde o treinamento para o pensamento cartesiano é enriquecido com uma formação universal, dotando-os de uma grande flexibilidade para tratar das mais diversas situações que o mundo do trabalho exige.

TABELA 6
Salários dos empregados das escolas superiores e formandos – 1878
valores em mil-réis

Escolas	Nº. de Empregados*	Total de salários Anuais	Media Salarial	Nº. de Formando (1878/1882)
Escola de Minas	8	48:200\$	6:000\$	21
Politécnica	74	248:873\$	3:364\$	195
Faculdade de Direito	82	230:895\$	2:817\$	n/d
Faculdade de Medicina	100	278:800\$	2:790\$	n/d

* Não inclui os serventes, cujos vencimentos eram incorporados na verba de material.

Fonte: Relatório de trabalhos estáticos, 1878. Escola de Minas e Jubileu da Escola Politécnica do Rio do Rio de Janeiro, In: CARVALHO (2002, p-75 e 78).

Ajustar as reflexões científicas às demandas da realidade foi uma marca que Gorceix procurou imprimir como tarefa fundamental da Escola de Minas. Para dotar de fundamentos a pretensão de beneficiar as riquezas naturais do País, o primeiro passo seria promover um inventário dessa riqueza. E, desde a criação da Escola, uma preocupação sempre presente foi a elaboração de uma carta geológica de Minas Gerais, para mostrar que, tanto a extensão como a qualidade dos recursos naturais disponíveis justificariam, do ponto de vista econômico, investimentos na região⁴². Juntamente à elaboração de uma carta geológica, Gorceix não envidava esforços para envolver a Escola tanto na implantação de usinas siderúrgicas com altos-fornos utilizando o carvão vegetal como matriz energética, como também em atrair capitais franceses para Minas Gerais.

⁴²Em 1906, o Ministro da Viação e Obras Públicas cria a Comissão Geológica do Brasil. Todos os componentes eram ex-alunos da Escola de Minas. Os resultados desta Comissão foram considerados *altamente relevantes* e, no ano seguinte, via o decreto n. 6.323, de janeiro 1907, foi criado o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil. O SGMB, que teve como o primeiro presidente Orville Derby, professor da Escola de Minas, faz o levantamento das reservas mineralógicas dos seguintes municípios mineiros, Conselheiro Lafaiete, Mariana, Itabira e Sabará. Os mapas e relatórios assinado por Derby, oriundos desse estudo, foram arquivados e, posteriormente, enviados, em 1910, ao Congresso de Estocolmo, que tinha como principal objetivo estabelecer estratégias para a indústria mundial diante do fim das reservas mundiais conhecidas de minério de ferro. Diante de dados estratégicos disponibilizados sem nem uma restrição ou contrapartida, os grandes conglomerados reavaliaram suas estratégias colocando o Brasil em seus planos. Durante a década seguinte, grandes associações internacionais foram constituídas para adquirir as terras identificadas nos mapas divulgados: a Itabira Iron Ore Company, era um desses conglomerados. O total de terras adquirida, só pela Itabira Iron era de 76.800Km², duas vezes e meia a superfície da Bélgica. Em 1919, a Ibatira Iron revela suas intenções por meio de um grande projeto de exportação e beneficiamento do minério de ferro, que pautará as discussões para a instalação da grande siderurgia no Brasil. Para maiores detalhes ver Bastos (1959), Pimenta (1967), Pelaez (1970), Baer (1970), Martins (1973), Baeta (1973), DINIZ (1981) e CVRD (1992).

O segundo passo para fundamentar a pretensão de agregar valor às riquezas naturais foi representado pelo esforço de difundir técnicas que se apresentassem como alternativas à precariedade e ao primitivismo dos métodos empregados na siderurgia de então. Métodos esses que possibilitassem a difusão de inovações no processo produtivo, para fazer face à concorrência dos produtos importados, como também métodos que refletissem um quadro administrativo capaz de supervisionar racionalmente esse tipo de empreendimento. A introdução dessas técnicas mais modernas, compatíveis com as exigências de um mercado em formação, permitiu dotar os alunos de conhecimento específico, sem o qual, não seria possível o desenvolvimento industrial.

A Escola de Minas, embora recentemente criada, já influenciava o cenário empresarial de Minas Gerais. A convite de Gorceix, chega ao Brasil, em 1887, Jean-Albert Gerspacher, ex-diretor da Usina de Audincourt, na França, com o objetivo de construir um alto-forno, o primeiro, desde as iniciativas patrocinadas por D. João VI, no início do século. Em 1888, Gerspacher inicia a construção do alto-forno. No ano seguinte, o primeiro da República, o empreendimento é vendido para a Companhia Forjas e Estaleiros, dando-lhe novo impulso, com um arrojado plano para sua expansão. Em 1891, o alto-forno da Usina Esperança, em Itabirito, inicia sua produção com capacidade instalada de seis toneladas/dia. A produção com alto-forno estimulava o surgimento de pequenas fábricas que preparavam o ferro por técnicas menos sofisticadas. A Usina, a primeira a ser constituída com capitais privados (PELAEZ, 1970, p.193), produzia tubos para encanamento d'água, máquinas para engenhos de açúcar, bem como exportava ferro-gusa para os principais centros comerciais do Brasil. Finalmente, em 1899, a Usina Esperança é comprada pelo banqueiro Joaquim Queiroz Júnior, que implementa uma nova expansão com a adição do segundo alto-forno. Como resultado dos novos investimentos, a Usina Esperança, em 1915, tem sua produção ampliada para 25 toneladas/dia e contava com 412 operários. A qualidade das peças chegou a ser reconhecida nos mercados internacionais, tendo obtido medalhas de ouro em duas exposições nos Estados Unidos, uma em St. Louis e outra em Buffalo, como também foi atestada por laboratórios ingleses, os mais prestigiados pelos mercados, como uma usina que fabricava produtos “[...] altamente satisfatórios”. (BASTOS 1959, p.61). Em 1916, com

a morte de seu operador, a usina passa a se chamar Usina Queiroz Júnior, constituindo-se no primeiro empreendimento siderúrgico de sucesso no Brasil.

Também, por influência da Escola de Minas é promulgado o Decreto n. 1.686, de 12 de agosto de 1910, pelo Governo Federal de Nilo Peçanha⁴³. Nesse decreto, o governo concede incentivos para os “[...] indivíduos ou empresas, que se propuserem a montar estabelecimentos para a fabricação do ferro e do aço”. Em 1911, Trajano de Medeiros e Carlos Wigg, ex-alunos da Escola de Ouro Preto, apresentam um projeto para a implantação de uma usina de 150.000 toneladas, em Juiz de Fora, com o intuito de se beneficiar dos incentivos concedidos naquele Decreto. A importância desse projeto pode ser medida pelo que ele representava no impacto das importações: a produção dessa unidade era a metade das importações do País em gusa e produtos manufaturados do ferro e do aço. Tal projeto contaria com a parceria de capitais belgas para estudar as condições minerais da área concedida, a situação do mercado as técnicas adotadas, e outros procedimentos. O relatório que continha os resultados desse estudo destacava o potencial desse empreendimento e indicava a possibilidade de exportar os produtos siderúrgicos para Países vizinhos como a Argentina, o Uruguai e outros. Atrasos na aprovação do Congresso, devido a discussões regimentais, impossibilitam, porém, as importações dos equipamentos necessários para a execução do projeto, e a consolidação de tal parceria não foi possível devido inicialmente à Guerra dos Balcãs e, em seguida, à Primeira Guerra Grande Mundial. (BASTOS, 1959, p.71).

A influência mais decisiva da Escola de Ouro Preto pode-se observar na constituição da Companhia Siderúrgica Mineira, localizada em Sabará. Durante a guerra, dois engenheiros

⁴³ Em 1908, após a finalização dos estudos do SGMB, presidido por Orville Derby, sobre a situação das reservas em ferro e manganês, onde ele detecta que um quarto das reservas mundiais de ferro se encontrava em Minas Gerais, Derby comunica à Presidência da República sobre o resultado de seus estudos. O relatório enviado à Presidência será parte da mensagem presidencial ao Congresso Nacional, em 1909. A mensagem presidencial contém dois aspectos que merecerem destaques. Primeiro, ela traça as diretrizes para uma política siderúrgica nacional. Em segundo lugar, é a primeira vez que se concebe uma política fundada em considerações estratégicas para o desenvolvimento nacional. O texto, rico em informações técnicas, revela clareza sobre a importância do ferro nos sistemas de produção moderno e a necessidade de estimular um processo que favoreça essa indústria – que mais tarde se concretizou no modelo de substituição de importações. (MARTINS, 1973, p.199).

Amaro Lanari e Cristiano Guimarães, ambos ex-alunos da Escola de Minas, fundaram a indústria em 1917. Tanto o alto-forno da CSM, como sua construção, foram supervisionados diretamente pelos Diretores da Escola. Em 1919, a produção do alto-forno era de 26 toneladas de gusa por dia, considerado o maior de toda a América Latina. Em razão de muitas dificuldades por que passava a empresa, logo após o fim da Primeira Grande Guerra Mundial, essa unidade foi vendida. Em 1921, no governo estadual de Arthur Bernardes, a CSM é comprada por capitais belgas e luxemburgueses, transformando-se na Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira. Novos investimentos foram realizados na expansão da usina sobre o patrocínio dos atuais acionistas: uma produção integrada a carvão vegetal em Monlevade foi implantada, aproveitando as instalações da fábrica que o engenheiro Monlevade havia construído no final do século XIX. A velha fábrica de Sabará sofreu alterações para receber um alto-forno para processar aço e a implantação de três unidades de laminação, que possibilitaram a primeira experiência de produção de aço laminado do Brasil, uma fábrica de armas, oficinas mecânicas e fundições, com capacidade de produção de 40 mil toneladas por ano (PELAEZ,1970, p.196). Em 1930, A Siderúrgica Belgo-Mineira era detentora de mais de 50% da produção nacional de aço em lingotes, consolidando-se como a maior do gênero da América Latina.

O crescimento da produção de ferro e aço nas três primeiras décadas do século XX foi baseado inteiramente na iniciativa de empresários privados. O principal centro de produção localizava-se em Minas Gerais e, lá, a firma Queiroz Júnior era o produtor dominante. A posição de Minas Gerais se consolida com a compra da CSM por capitais luxemburgueses, transformando o estado no principal responsável pela maior parte do incremento nacional na produção de ferro e aço, para o período. Em fins da década de 1930, Minas Gerais participava com aproximadamente 90% do ferro-gusa, 60% do aço e 50% dos laminados produzidos no Brasil. Toda essa transformação da economia mineira pode ser percebida melhor no avanço do valor da produção industrial, proporcionado pelos ramos de metalurgia e máquinas, que subiu de 2,2%, em 1919, para 23,7%, em 1939, e o capital empregado na atividade de 3,6% para 35,5%, respectivamente. Esse crescimento ocorreu concomitantemente à redução da participação relativa tanto dos ramos de alimentos, bebidas, fumo, como do têxtil. (DINIZ, 1981, p.31).

Assim, as iniciativas nesse setor constituíram-se no embrião de mudanças mais profundas na própria estrutura de produção do estado. Nas duas primeiras décadas o século XX, o crescimento da participação relativa de Minas no valor da produção industrial brasileira se processa com base na indústria alimentícia. Nas duas décadas seguintes, esse quadro se altera, e a indústria siderúrgica assume o posto de setor mais dinâmico da economia mineira. Essa transformação não seria possível, em tão curto prazo de tempo, se não houvesse a Escola de Minas fornecido os instrumentos técnicos e políticos para essa transformação.

Os profissionais formados em Ouro Preto carregavam um projeto de modernização da sociedade mineira, cujo eixo principal resultaria naturalmente das transformações processadas pelo crescimento econômico. Acreditava-se que, com o crescimento do número de indústrias, a economia encontraria os meios para a superação do atraso relativo, iniciando uma rápida recuperação de seu passado glorioso. A implantação desse projeto, que encontra sua melhor formalização na Escola de Ouro Preto, fez emergir em novos conflitos. Estes não foram desencadeados do choque de interesses entre fazendeiros e industriais, como efetivamente ocorreu nos casos clássicos de industrialização. Os novos conflitos, que exigiram novos compromissos, nasceram da necessidade de aumentar os preços dos produtos importados, como forma de viabilizar os embrionários empreendimentos industriais (ver as teses do Congresso de 1903). E, como o aumento das tarifas de produtos importados afeta primeiramente a classe média, esse segmento transforma-se na principal fonte das críticas ao regime. Os engenheiros, como os principais representantes das classes médias, aparecem como novos atores sociais⁴⁴. A crítica da política econômica praticada, que redundou nas ações para a instalação da siderurgia, foi uma efetiva contribuição dos engenheiros. Crítica essa realizada não sem interesses, pois o esforço dos engenheiros em instrumentalizar um conhecimento científico como um recurso político permitiu a construção de um caminho próprio para obter-se ascensão e reconhecimento social.

⁴⁴ Na verdade, os militares se encaixam nessa mesma perspectiva, ao reivindicarem sua inserção no jogo político, não como meros figurantes, mas como atores fundamentais na nova ordem.

Os engenheiros, base da futura tecnocracia, são os portadores de um conhecimento científico factível de instrumentalização, sem os quais a industrialização, que o País enfrentou, não seria possível de fato. Embora o resultado da apropriação desse conhecimento tenha permitido a afirmação dos engenheiros como membros atuantes da elite política, não significa que os seus interesses convergiam com os interesses dos industriais, necessariamente. Os engenheiros se inserem no esforço de superação do atraso relativo por meio do uso político dos recursos técnicos apropriados para se firmarem socialmente. Já os empresários se concentram no desenvolvimento econômico por meio de sua capacidade de convergir interesses, com bases na distribuição de benefícios obtidos na transformação do produto num bem com valor socialmente reconhecido.

Todo o processo de identificação de interesses para a formação de áreas de igualdade como requisito para a geração de um projeto social foi discutido no segundo, capítulo deste trabalho. Daquela, discussão podem-se destacar dois comportamentos típicos do empresário: a primeira, sua capacidade processadora, que transforma um insumo em um produto; a segunda é decorrente da primeira, para executar tal ação, é necessário que o empresário viabilize algum tipo de benefício ao agente que processará a referida ação. O sistema de interesses, requisito para a formação das áreas de igualdade, é identificado de forma clara por meio dos benefícios distribuídos. Para que o sistema de interesses seja a base da formação de identidades, sem as quais não haverá nenhum tipo de solidariedade, é preciso que o seu acesso seja garantido mediante a eliminação das desigualdades que eventualmente se formam para se realizarem os respectivos interesses. É por meio dessa dinâmica, colocada em marcha pelo empresário, que emerge a *consagração ética da racionalidade econômica* na perspectiva weberiana. O atributo empresarial, enfocado neste trabalho, se obtém quando a reprodução dessa dinâmica ocorre na esfera pública. Assim, o exercício da capacidade empresarial se constitui na habilidade em promover as mudanças sociais tendo como referência os interesses que se aglutinam na busca de benefícios. A tecnocracia, independentemente de sua eficiência, não apresenta tais atributos, ou seja, ela não é capaz de criar tais benefícios a partir da produção por definição. Fato esse que

dificulta ou mesmo impossibilita a tecnocracia, por si própria, de produzir um projeto que sinalize para a sociedade um norte. Diferentemente para o empresário, as credenciais para a concepção de um projeto de sociedade estão potencialmente dadas, desde que eles sejam capazes de constituir áreas de igualdade suficientemente abrangentes para incorporar os beneficiários do projeto em questão.

É, pois, da divergência dos interesses formados pelos empresários, de um lado, e da futura tecnocracia, de outro, que se construirá o padrão de desenvolvimento da economia mineira. O primeiro, quando imbuído de sua principal característica, a *capacidade empresarial*, consegue arregimentar interesses em torno de sua intervenção pública, podendo, dessa intervenção, nascer um projeto que, naturalmente, terá as marcas de sua perspectiva ética. O segundo percebe o mundo por meio de sua formação construída por bases científicas. A sua afirmação social, erguida por seu saber técnico, só obtém êxito quando a serviço de um projeto que adquire, de alguma forma, aceitação social. Logo, a questão que se levanta é: até que ponto a futura tecnocracia, nascida de um projeto gestado com grande sucesso na Escola de Minas de Ouro Preto, seria capaz de transformar a industrialização como um projeto de ampla aceitação de superação do atraso relativo? Naturalmente, uma vez obtido os requisitos de sua aceitação e delineado sua respectiva trajetória, para a execução de um projeto, bem-sucedido, é imprescindível uma competente tecnocracia. E, ao que tudo indica, o caso de Minas Gerais é tão-somente uma extensão desse papel clássico da tecnocracia.

**Capítulo V: A INCORPORAÇÃO DA DIMENSÃO ECONÔMICA
NO DISCURSO DA ELITE POLÍTICA MINEIRA**

*“Sem a liberdade, cairemos na opressão política. Sem
igualdade, cairemos na opressão econômica.”*

(Milton Campos)

5.1 INTRODUÇÃO

A bibliografia que analisa a origem do primeiro Governo Vargas é ambígua e, por vezes, sinaliza claros sinais contraditórios. Considerando essa ambigüidade, pode-se organizar em dois grupos distintos os que analisam a constituição desse governo. O primeiro grupo enfatiza a heterogeneidade das forças que o originou: a Aliança Liberal. Essa heterogeneidade foi facilitada devido à inexistência de uma oposição frontal no interior das elites (FAUSTO 1970, p.44). Os grupos organizados apresentavam um amplo espectro político abrangendo, de uma direita integralista, até uma esquerda comunista. Muito embora o vetor que os unisse fosse constituído de um forte sentimento antioligarquia cafeeira, havia, também, representantes dessa mesma oligarquia no movimento, aumentando, ainda mais, as tensões no interior dessa grande frente. A adesão do presidente de Minas Gerais, Antônio Carlos Ribeiro de Andrade e, posteriormente, a manutenção do apoio de Olegário Maciel, seu sucessor, é indicação segura de que os cafeicultores faziam parte integrante e atuante desse amplo matiz político que dá origem ao Movimento de 1930. As diferenças entre as correntes resultavam, por vezes, em conflitos abertos com proposições até mesmo antagônicas, impondo improvisações e hesitações das suas lideranças. A principal consequência dessa diversidade política pode ser detectada no rumo conservador que o movimento foi assumindo, ao preservar a estrutura de poder local, organizada ao longo da Primeira República. A preservação da estrutura de poder político local foi uma forma de abrir concessões à oligarquia, sem, contudo, preservar o sistema oligárquico, pois este teve que se subordinar ao poder central .

Uma segunda corrente identificada na literatura conclui que as transformações decorrentes do Movimento de 1930 produziram alterações estruturais na sociedade brasileira, o que provocou uma ruptura com a Primeira República, caracterizada por uma grande fragmentação política. O rompimento com a Primeira República só foi obtida por meio da centralização do poder político na esfera federal. A crescente centralização do poder, que foi a base da fundação do Estado moderno no Brasil, é identificada em dois movimentos. O

primeiro na expansão administrativa da máquina pública, constituindo um corpo burocrático estável para desempenhar as funções típicas de Estado. O segundo movimento é percebido pelas novas funções que o Estado assumiu, dentre elas, vale destacar, uma participação mais forte na economia. Esses novos atributos que o Estado incorporou representam o principal sintoma dessa transformação.

Os sinais contraditórios, identificados pela tensão entre ruptura e continuidade da Primeira República, podem ser explicados no momento em que se consideram as perspectivas dos diferentes matizes que compunham a base de sustentação do Movimento de 1930, ou seja, no chamado *Estado de Compromisso*. A heterogeneidade da sua base de sustentação produziu uma longa fase de transição para que fosse possível acomodar interesses tão divergentes⁴⁵. Esse longo período foi necessário para que houvesse tempo para emergirem as condições favoráveis para a fundação do Estado moderno no Brasil. Tais condições foram dadas por meio de três grandes reformas político-institucionais, que viabilizaram a forte centralização do poder, que marcou a primeira, das duas, Era Vargas.

A primeira, das três reformas político-institucionais, se concentrou na subordinação do comando dos executivos estaduais ao governo central, gerando as interventorias⁴⁶, como forma de reduzir o amplo poder dos governadores, que caracteriza a Primeira República. A segunda procurou esvaziar as áreas de decisões estratégicas que se situava nos governos

⁴⁵ O Primeiro Governo Vargas tem três fases: o início, em 1930, marcado por uma Revolução de âmbito nacional; 1932, a revolução paulista e os movimentos extremistas de 1935 e 1938 e, a partir de 1937, a ditadura Vargas.

⁴⁶ A última e mais complexa nomeação dos interventores de Vargas foi em Minas Gerais. A postergação dessa interventoria é justificada pelo papel decisivo do governo mineiro para o sucesso do Movimento de 1930. A morte inesperada de Olegário Maciel, em 5 de setembro de 1933, às vésperas de sua sucessão, é habilmente utilizada por Vargas. Como o tradicional político mineiro não teve tempo para organizar sua sucessão, Gustavo Capanema (apoiado por Flores da Cunha, ministro de Vargas) e Virgílio de Melo Franco (apoiado por Oswaldo Aranha, também ministro de Vargas) iniciam uma acirrada disputa pela preferência do Partido Republicano Mineiro. A aparente indiferença de Vargas na sucessão de Minas promove uma divisão na elite política. Com Minas dividida, Vargas apresenta o seu candidato, um político sem tradição e sem base política no Estado. Dividida pela disputa sucessória, Minas não vê alternativa e aceita o candidato de Vargas. Benedito Valadares no governo necessitava do aval de Vargas para permanecer no poder, pois foi escolhido porque não tinha uma base política que o garantisse no exercício de sua função. Esse apoio, por sua vez, é condicionado as exigências de subordinação do executivo estadual ao governo federal, fechando a primeira das três reformas político-institucionais para a centralização do poder. (Para uma descrição detalha desse processo de escolha ver Chagas, 1982, p.224-233).

estaduais e transferi-las para o governo central. Além de desestimular os mecanismos de influência das elites locais, os novos centros de decisão estratégica foram preenchidos por critérios supostamente técnicos. Com esse requisito, Vargas neutralizava uma boa parte dos políticos tradicionais, que eram bacharéis, abrindo espaço para a consolidação de um novo ator político: a tecnocracia. O uso da técnica como instrumento para se fazer política passa a ser um recurso muito utilizado para viabilizar a centralização do poder político no governo federal (MARTINS, 1973). Tal recurso permitiu que a discussão política, reflexo da diversidade em que a sociedade se constituiu, fosse substituída pela necessidade de acomodar interesses como forma tanto de se firmar, como também de se perpetuar no poder. E a terceira reforma político-institucionalista consolidou-se com o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle da sociedade civil organizada e não-organizada. O controle da sociedade civil organizada ocorre por meio da concessão de incentivos materiais para instituir os sindicatos tanto de trabalhadores como os patronais. Naturalmente que esses incentivos eram condicionados a uma relação de tutela do Estado com os respectivos sindicatos, conforme as orientações ditadas pelo Ministério do Trabalho, este, por sua vez, subordinado ao comando do Presidente da República.⁴⁷ E a sociedade civil não-organizada foi subordinada pelo Departamento de Imprensa e Propaganda –DIP–, que controlava a imprensa do País, divulgando apenas as informações autorizadas pelo governo federal.

Assim, as duas correntes identificam características dúbias, até mesmo, contraditórias, pois se podem deduzir elementos que sugerem a ruptura como a continuidade da Primeira República após 1930. Essa dubiedade reflete, na verdade, os próprios fundamentos do Movimento de 1930 que são por si mesmo contraditórios, dados pelo Estado de Compromisso. Segundo Wefort (1980), o Estado de Compromisso, fruto da decadência do sistema oligárquico, constitui uma

⁴⁷ O monopólio da representação de uma dada categoria, conferido pela Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT-, numa definida área geográfica, acabou se transformando em mais um instrumento de controle social exercido pelo Estado do que propriamente em mecanismo de representação sindical da categoria. Esse controle era definido por um complexo arranjo institucional de regras legais e administrativas que começava desde a prerrogativa do reconhecimento ou não da entidade sindical, até a aprovação da prestação de contas pelo Ministério do Trabalho. Desta forma os sindicatos se remetiam muito mais às deliberações do governo do que às orientações de sua própria base. (LAMOUNIER, 2005, p. 116-117).

fórmula de transição entre os grupos dominantes [no qual] é ainda mais evidente a pressão das massas sobre a estrutura institucional. Configura-se, então, uma situação singular: todos os grupos, inclusive as massas populares mobilizados, participam, direta ou indiretamente, do poder; não obstante, como nenhum deles possui a hegemonia, todos vêm como uma entidade superior [o Estado], do qual esperam solução para todos (WEFORT 1980, p.56).

Essa contradição, típica do Estado de Compromisso, se espelha tanto pela longevidade do governo, permitindo mudanças de rotas em função das improvisações e das hesitações das suas lideranças, como de sua base heterogênia. De fato, ocorreu uma grande transformação do País. Contudo, essa transformação transcorreu em um tempo suficientemente longo para ser possível a acomodação das principais forças políticas que o sustentaram. Portanto, essa aparente contradição identificada na literatura é reflexo da própria heterogeneidade que caracteriza as forças políticas que rompem e, ao mesmo tempo, preservam importantes características da Primeira República.

Com o fim do primeiro Governo Vargas, em 1945, o ambiente político que se instalou no Brasil era semelhante ao do início da República. A primeira década da República foi um período de revisões e experimentações, em que os Governos de João Pinheiro, particularmente o segundo, é um exemplo típico (ver o capítulo 4, do presente trabalho, que aborda tais experimentações empreendidas pelo Governo João Pinheiro). Os esforços, bem-sucedidos para a redemocratização de 1945 se inscrevem, juntamente com os movimentos realizados pela Abolição da escravidão e a proclamação da República, como importantes pontos de inflexão dessa trajetória. E os *Novos Inconfidentes*,⁴⁸ os artífices dessa empreitada, insurgem contra a ditadura Vargas e procuram se qualificar como os signatários desse novo tempo. É em torno deles, mais precisamente do jurista Milton Campos, que se aglutinou o principal núcleo de oposição ao regime e que servirá de

⁴⁸ Os *Novos Inconfidentes* foram os autores do Manifesto dos Mineiros, divulgado em 24 de outubro de 1943, por sinal, a mesma data que marca a derrubada do presidente Washington Luís treze anos antes. O Manifesto é a primeira manifestação pública realizada no País de desagravo com a Ditadura de 1937. A analogia com a Inconfidência Mineira se difunde em função da dura represália do governo com seus signatários, à medida que o Manifesto se tornava uma peça de resistência política citado em todo o País. Na repressão liderada pelo governo federal e ratificada pelo governo mineiro embora tenha gerado demissões e aposentadorias, tanto no setor público como no setor privado, não houve nenhum tipo de sanção policial. (CAVALCANTI, 1978, p. 58-61).

embrião para a criação da União Democrática Nacional - UDN. Desse núcleo inicial é que emergiu a candidatura ao governo de Minas Gerais de Milton Campos⁴⁹.

Milton Campos ingressa na campanha eleitoral sem perspectivas reais de sucesso, pois, afinal, os doze anos de Benedito Valadares no governo estadual lhe possibilitaram organizar, por meio dos Prefeitos nomeados por ele mesmo, uma vasta rede de contatos políticos que foi a base para a rápida organização do Partido Social Democrático – PSD – no estado. Assim, Milton Campos optou por transformar sua candidatura ao governo de Minas Gerais num momento de construção partidária e numa oportunidade para divulgar as suas concepções doutrinárias, visando à sucessão do governo estadual de 1951. Sem uma estrutura partidária constituída no interior do estado, que lhe desse maior visibilidade política, a alternativa trilhada foi organizar comícios nos principais núcleos urbanos do estado. A dinâmica com que a campanha eleitoral se desenvolveu é particularmente importante para os propósitos desta pesquisa, pois foi nestes comícios, promovidos com o intuito de demarcar as diferentes percepções de sociedade entre os recentes partidos organizados, UND e PSD, que nasceram as diretrizes do primeiro governo democrático após a queda do Estado Novo. Por isso, procura-se, na seção seguinte, destacar a importância desses comícios para a definição dos rumos do Governo Milton Campos.

5.2 O EMPRESÁRIO AMÉRICO RENÉ GIANNETTI

O conceito de *capacidade empresarial*, abordado no segundo capítulo, é, perfeitamente, aplicável ao espírito empreendedor de Américo René Giannetti. Seu desempenho na iniciativa privada resultou em grandes realizações. Ele construiu o maior grupo empresarial de Minas Gerais em seu tempo (DINIZ, 1981, p. 60). Suas empresas atuaram em vários ramos de atividade: metalurgia (produção de ferro-gusa, fundição de peças sob encomenda, ferro liga etc.); geração de energia; papel e celulose (fábrica de papel); construção civil

⁴⁹ A candidatura vitoriosa de Milton Campos ao governo de Minas Gerais está documentada em Faria e Dulci (2005, p. 173-174).

pesada (construção de estradas de rodagem e usinas elétricas); no ramo imobiliário (em 1934, foi o empreendedor do loteamento que viria a ser a Pampulha, sendo dele a idéia de se construir nessa região um grande lago⁵⁰); no ramo de minerais não-metálicos, construiu a primeira fábrica de alumínio primário do hemisfério sul. A Eletro-Química Brasileira começou produzindo ácido sulfúrico, a partir da transformação da pirita, abundante em Ouro Preto, sede da empresa, evoluindo para os ferros-liga (ferro de silício e ferro manganês), para finalmente produzir o alumínio. (Entrevista com Justo Pinheiro Fonseca, p. 8, 1990).

Como homem público, Giannetti atuou em duas esferas relevantes. Primeiro, como líder classista, Giannetti foi o segundo presidente da Federação das Indústrias de Minas Gerais, e seu fundador, presidente por dois anos da Sociedade Mineira dos Engenheiros, em cuja gestão, foi construída a sede própria da entidade membro da Confederação Nacional das Indústrias, vice-presidente e diretor da Associação Comercial de Minas Gerais; presidente do Conselho Regional do SENAI, presidente do Conselho Regional do SESI e presidente do Conselho de Representantes da Federação das Indústrias do Estado Minas Gerais. No estado exerceu dois importantes cargos. O primeiro como Secretário de Agricultura, Comércio e Indústria no Governo de Milton Campos (1947-1951), quando elaborou o Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção. O segundo cargo público foi o de Prefeito de Belo Horizonte (1951- 1954), organizando o Plano – Programa de Administração de Belo Horizonte. Ainda participou ativamente como membro do Conselho Regional do Trabalho, do Conselho do Comércio Exterior, da Comissão de Planejamento Econômico Nacional e do Conselho Técnico da Cia. Siderúrgica Nacional. No final do seu mandato como Prefeito de Belo Horizonte, quando sua candidatura a Deputado Federal já se encontrava em plena organização, ele subitamente faleceu aos 58 anos de idade.

⁵⁰ A proposta de construir um lago, onde hoje é a lagoa da Pampulha, foi apresentado ao Prefeito de Belo Horizonte Otacílio Negrão de Lima, em 1936. Giannetti sugeriu ao Prefeito que “[...] fizesse os estudos e o projeto de construção da barragem, assegurando-lhe que o terreno que fosse necessário para tal fim [ele] doaria à Municipalidade”. (COUTO, 1992, p. 155).

A trajetória de Giannetti é marcada por iniciativas que antecedem o seu tempo. Assim que se formou como engenheiro de Minas e Civil, pela Escola de Ouro Preto, em 1923, assumiu o controle das empresas de seu pai, onde ele teve a oportunidade de aplicar os conhecimentos adquiridos sobre administração e organização industriais. A indústria de pequeno porte, com uma produção diária de 12 toneladas de ferro-gusa, enfrentava dois grandes desafios. O primeiro, a necessidade de atualização tecnológica e a obtenção de escala de produção. Estes desafios foram alcançados com a diversificação e verticalização da produção, que entrava na área de fundição, além da ampliação da produção de ferro-gusa. O segundo desafio era mais complexo, pois derivava de condições favoráveis obtidas pelas grandes corporações internacionais. Tratava-se de uma política que gerava vantagens aos investimentos externos sem que esses fossem também estendidos aos de origem nacional. Além de os grandes trustes internacionais obterem o domínio das principais jazidas de ferro situadas em Minas Gerais⁵¹, conferindo-lhes quase um poder de monopólio, ainda dispunham de vantagens extraordinárias oriundas de políticas públicas. Tais concessões do poder público garantiam prêmios de produção: direito à desapropriação de propriedades nas localidades necessárias ao desenvolvimento da mineração de ferro; aforamentos dos terrenos da marinha; isenção ou redução de tarifas de transporte e outras (COUTO, 1993, p. 63). Nesse ambiente é que os industriais do setor, liderados por Giannetti, se organizaram e solicitaram, em 1925, ao Presidente de Minas Gerais, Melo Viana (1924-1926), a extensão dos benefícios às demais indústrias do setor. A resposta do Presidente não tardou, e vários pontos constantes da pauta de reivindicações foram atendidos, tais como: alterações das tarifas de importação de ferro e aço; construção de ramais de estradas de ferro; concessão às usinas de pequenas produções, dos mesmos benefícios de que dispunham as grandes indústrias para os fretes e, ainda, a edição de leis obrigando o reflorestamento⁵².

⁵¹ Ver Calógeras (1938), Bastos (1959), Pimenta (1967), Perlaez (1970), Baer (1970), Martins (1973) que descrevem o polêmico caso da Itabira Iron Ore Co. Este grupo, de posse da Carta Geológica de Minas Gerais, divulgada no Congresso de Estocolmo, em 1910, e beneficiada por um dispositivo constitucional que conferia ao proprietário do solo a posse dos recursos do subsolo, inicia uma agressiva política de compra das principais jazidas de minério apontadas na carta.

⁵² O reflorestamento florestal consistia em um ponto importante da pauta de reivindicação da liderança empresarial, pois a principal matriz energética para a indústria siderúrgica e metalúrgica era o carvão vegetal. Como as reservas florestais, de origem natural, eram usadas indiscriminadamente, elas já apresentavam sinais de escassez. Assim, eram necessárias leis obrigando o reflorestamento para garantir uma oferta competitiva

Com a implantação das condições organizacionais e políticas obtidas por Giannetti, sua indústria, a Metalurgia Santo Antônio S/A., se consolida no mercado e abre oportunidades para dar um salto maior. Com recursos para ampliar seus negócios, ele decide realizar uma viagem de prospecção à Europa, visando conhecer novas técnicas e métodos de produção, como forma de ampliar e conquistar novos mercados para suas empresas. Na Europa, ele inicia pesquisas sobre os novos métodos de organização industrial, identifica novos equipamentos para importar e oportunidades para aprofundar seus estudos, iniciados ainda como aluno da Escola de Minas, para implantar uma indústria de Alumínio no Brasil, pois o País ainda não havia conseguido, naquela época, dominar a tecnologia para a produção dessa mercadoria. De volta ao Brasil, Giannetti traz consigo os planos para a implantação dessa indústria e os equipamentos necessários para a implantação de um novo alto-forno destinado à produção de ferro-gusa para atender a produção de bens de capital sob encomenda.

À essa altura, Giannetti já tinha constituído uma relação com os trabalhadores de suas indústrias igualmente inovadora. Construiu uma vila operária para seus funcionários, com um hospital, Casa de Saúde Pedro Giannetti, dirigida por irmãs de caridades, com uma escola e assistência farmacêutica. Tudo isso como parte integrante de uma política voltada para valorizar e manter estável o corpo de funcionário em que dispunha. (APGÁUA, 1981). Desta forma, a constante expansão de suas indústria contava sempre com a mão-de-obra mais qualificada da região em seus quadros.

O plano para instalar a fábrica de alumínio consumiu mais de dez anos da vida de Giannetti. E, nessa longa trajetória inovadora, ele pagou o tributo de ter sido o pioneiro da produção de alumínio em todo o hemisfério sul. Conforme relatos⁵³ feitos sobre suas

do produto no longo-prazo. Isso é um típico exemplo da função coordenadora do Estado para superar os dilemas da ação coletiva discutidos no segundo capítulo do presente trabalho.

⁵³ Uma extensa reportagem foi publicada no suplemento dominical do Jornal Estado de Minas, em 12 de maio de 1963. Nesta matéria, é destacada a sua trajetória empresarial e de homem público, bem como é sumariada a sua luta para a produção do alumínio, além de um depoimento de Milton Campos sobre a contribuição

atividades para a produção do alumínio no Brasil, pode-se dividir em dois tipos os obstáculos que ele teve de enfrentar para implantar a referida fábrica. O primeiro, inerente a todo empreendimento novo que se inicia, diz respeito, por exemplo, ao domínio da tecnologia, do conhecimento dos mercados, dos recursos financeiros necessários para financiar os investimentos requeridos, enfim, obstáculos ligados ao empreendimento pioneiro que devem ser superados para garantir seu sucesso. Vale destacar, ainda, que, no caso específico da indústria de alumínio, esta era ainda, em 1933, uma produção “[...] inteiramente vedada à visita de estrangeiro”, pois o processo de produção era considerado estratégico pelos Países que detinham tal tecnologia, como se vê no discurso de Giannetti, proferido em 1946, citado por Couto (1993, p. 79). As dificuldades técnicas e financeiras para o domínio do ciclo do alumínio foram contornadas com a implantação progressiva de cada procedimento e com o estudo de mercado para que cada uma das etapas de produção tivesse suas respectivas demandas mapeadas. Por isso, a Eletro Química Brasileira S/A – Elquisa – inicia suas operações com a produção de ácido sulfúrico, ácido clorídrico, ácido nítrico e soda cáustica. E, em uma etapa posterior, quando os requisitos para a produção do alumínio estavam preenchidos, foi que a fabricação de ferros-liga, cimento aluminoso e alumina teve início. Desses requisitos, sem dúvida, o mais importante, além dos equipamentos e o domínio da tecnologia, foi a obtenção de uma farta e barata energia elétrica, pois, entre os dois métodos eletro metalúrgicos, a produção de alumínio é o mais intensivo em energia.

A inauguração das três usinas: Usina do Salto, do Caboclo e do Funil, todas em Ouro Preto, que forneceram a energia elétrica para a Elquisa ocorrem respectivamente, somente em 1940, 1944, 1949, embora a Elquisa tenha iniciado suas operações em 1936. O atraso do início da operação foi atribuído a dificuldades de ordem burocrática do poder público municipal (COUTO, 1993, p.82).

pública de Giannetti. Também se pode encontrar um detalhado relato do esforço empreendido por Giannetti para dar existência a sua fábrica de alumínio em Couto (1992, p. 78 a 112).

Em 1938, com o agravamento do quadro internacional e a iminência da Segunda Grande Guerra Mundial, o Presidente Getúlio Vargas, por meio do General Toledo Bordini, Diretor do Material Bélico do Exército, convoca Giannetti. Nesse encontro, o General o convence a adiantar seu cronograma para implantação da fábrica de alumínio, pois classifica a produção nacional de alumínio como estratégico para o País, no momento em que um novo conflito mundial é iminente.

Respondemos incontinenti a S. Exa., dizendo-lhe, não obstante nosso grande desejo de colaborar para o êxito do programa patriótico do Governo, poderíamos aceitar o convite apenas em principio, a fim de, após examinar as novas condições existentes no País, dar, em tempo oportuno, uma resposta definitiva. (GIANNETTI, 1946, apud COUTO 1992, p.86).

Como contrapartida às mudanças do calendário de instalação da fábrica, o General Bordini garantiu financiamento do Banco do Brasil e uma demanda cativa de alumínio. O governo já estava iniciando as obras de terraplanagem para instalar uma fábrica de aviões e hidroaviões no País, em Lagoa Santa, que demandaria uma produção de até 200 toneladas/ano de alumínio (DINIZ, 1981, p. 44). Contando com essa oportunidade, Giannetti retoma seus contatos na Europa, mas sem sucesso, pois, afinal, a inevitabilidade da Segunda Grande Guerra Mundial havia mudado a prioridade das indústrias, que se encontravam concentradas, agora, no esforço pré-guerra. A opção, diante disso, seria adquirir no Canadá os equipamentos não disponibilizados na Europa. Os interesses do truste do alumínio bloquearam, porém, a venda dos equipamentos para o beneficiamento da bauxita. A desobstrução só foi possível graças a uma intervenção direta do Presidente Vargas, ao Presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, para liberar as negociações em curso. Ainda assim, vários entraves foram criados para postergar ou até mesmo, para não enviar os equipamentos (DINIZ, 1981, p. 58-61). Superada o primeiro desses obstáculos, a Elquisa iniciou sua operação em 4 de abril de 1945, quando Getúlio Vargas recebeu de Giannetti a primeira barra de alumínio fundida no Brasil.

Esses não foram, contudo, os únicos obstáculos enfrentados por Giannetti e, provavelmente, nem os mais importantes, por mais complexos e grandiosos que eles

possam ter sido. A segunda ordem de problemas, por ele enfrentados, refere-se à inexistência de mecanismos que permitissem ao Estado cumprir sua função de criar um mercado interno capaz de incentivar os agentes privados, iniciando um círculo virtuoso de desenvolvimento, como foi abordado na terceira seção do segundo capítulo deste trabalho.

A força com que essa conduta orientava as ações do Estado, como norma que regia uma espécie de código de ética implícito das autoridades públicas, impactou negativa e diretamente as poucas e raras experiências que foram registradas para a construção de uma economia mais robusta⁵⁴. São inúmeros os exemplos dessas dificuldades que Giannetti enfrentou. O primeiro, já citado, refere-se às resistências colocadas pelo poder público local à instalação das usinas de geração de energias, que são essenciais para esse tipo de empreendimento. O segundo, entre outros, teve como ator o Banco do Brasil, que lhe havia assegurado a liberação de um empréstimo num prazo de seis meses, o que só ocorreu dois anos depois, em 1939. Nesse momento, a guerra já havia iniciado, e o empréstimo do Banco do Brasil, por meio da sua Carteira de Crédito Agrícola, já não mais refletia nem os acordos iniciais com o governo e nem mais era suficiente para cobrir os investimentos requeridos. Após novas rodadas de negociações, o empréstimo se efetivou, tendo sido dado como garantia o patrimônio da Elquisa. No entanto, somente em dezembro de 1940 é que o crédito foi disponibilizado para a empresa. Ou seja, com quase três anos de atraso em relação à negociação inicial que fundamentou os parâmetros do projeto econômico-financeiro e, além do mais, numa conjuntura totalmente diferente. Como decorrência, os custos projetados já se encontravam defasados e foram necessários novos empréstimos para completar os recursos necessários para os investimentos restantes.

Assim, nos primeiros meses de 1944, depois de superar os problemas que estavam acarretando atraso na entrega dos equipamentos, devido ao acirramento da guerra no atlântico com a ameaça de ataques de submarinos alemães a embarcações civis, ou por

⁵⁴ Mais a adiante serão mostrados indícios de mudanças desse tipo de comportamento, quando o discurso político passa a incorporar o conceito do planejamento econômico, como meio para superar o atraso relativo e o relevante papel que Giannetti teve na inflexão desse comportamento. Pelo menos, como essa transição, se efetivou em Minas Gerais.

resistências do truste em cumprir as orientações do governo norte-americano, a empresa conseguiu negociar um novo empréstimo junto ao Banco Brasil. No entanto, o Banco concluiu pela sua concessão em dezembro de 1944, mas não foi liberado em razão de mudanças do Diretor da Carteira de Crédito daquele Banco. Giannetti viu-se obrigado, diante disso, a buscar novos empréstimos em bancos particulares, em condições menos favoráveis, na expectativa do empréstimo do Banco do Brasil se efetivar. Em caso, contrário o empreendimento sofreria mais um atraso.

Nesse ínterim, o Brasil autorizou a importação de alumínio, que contava com preços comprimidos no mercado mundial devido ao excesso de produção, como reflexo da aproximação do fim da Segunda Grande Guerra Mundial, justamente no momento em que a fábrica havia conseguido fundir a primeira barra de alumínio, em março de 1945. Com isso, a empresa não pôde concorrer com o preço vigente no mercado, pois este não era suficiente para “[...] que a Elquisa suportasse até mesmo os encargos financeiros decorrentes dos custos de produção” (COUTO, 1993, p. 98). O resultado foi o fechamento da fábrica de alumínio, depois de dois meses em operação, e o início de negociações para combater a prática de *dumping* que os exportadores de alumínio realizavam.

Fechada a fábrica, Giannetti iniciou as longas esperas nos gabinetes oficiais na expectativa de uma reação do governo ao *dumping* praticado nos preços do alumínio importado. Com a queda do Estado Novo e a instalação do Governo Provisório, novas rodadas de negociações foram iniciadas e, ainda assim, não se chegou a nenhuma definição do governo para coibir tal prática.

Foi somente no governo Dutra que o conflito teve seu desfecho. A política governamental se subordina às expectativas de retornar o poder de compra do País no exterior e à idéia de que o livre comércio, na esfera internacional, seria restaurado, com a vitória dos aliados e da democracia liberal. As revisões tarifárias e os acordos comerciais foram formulados a partir do suposto que o mundo se organizaria automaticamente por meio dos princípios de

Bretton Woods⁵⁵. *A ilusão aos princípios liberais* (Vianna, 1990) de Dutra se mostrou num grande equívoco, pois a organização do mundo no pós-guerra não seria resultado direto das resoluções dessa Conferência. Foi necessário que se estabelecesse um forte desequilíbrio na Balança Comercial e uma crise nas Reservas Internacionais, para que o governo Dutra percebesse seu equívoco. O tempo necessário para mostrar o malogro de tais políticas econômicas foi vital para definir o fim da Elquisa e a sua venda para a empresa canadense Alcan, a mais poderosa organização mundial ligada à produção de alumínio, o que ocorreu em 31 de dezembro de 1948. Em 06 de junho de 1950 a venda foi legalmente concluída. No ano seguinte, em 17 de agosto, a Elquisa, agora sob novo comando, reiniciava sua produção de alumínio, encontrando-se entre os presentes o Secretário de Agricultura, Indústria e Comércio de Minas Gerais, Américo René Giannetti.

O esforço despendido por Giannetti na construção de um sonho não lhe permitiu, assim, colher seus frutos. Além de não usufruir de seus esforços de empreendedor, Giannetti saiu da aventura de produzir alumínio no Brasil com suas finanças abaladas. É possível concluir que o erro de Giannetti foi o mesmo erro do Barão de Mauá: ter tido a ousadia de acreditar que a construção do mercado depende apenas de um espírito empreendedor e um projeto empresarial sólido, prescindindo do papel do Estado para reduzir os custos de transação. As razões do insucesso de Giannetti de fato são complexas e não se pode abordá-las sem antes considerar o papel do Estado frente à consolidação do mercado e às dificuldades inerentes do dilema da ação coletiva, que norteia o comportamento do indivíduo, como foi abordado no segundo capítulo desta dissertação. Contudo, não é, definitivamente, pertinente simplificar esse esforço de avaliação das supostas causas de insucesso alegando que “[...] os fabricantes [que venderam os equipamentos à Giannetti] não puderam cumprir o acordo e o projeto [...] foi paralisado” (DINIZ, 1981, p.51).

⁵⁵ A doutrina Truman, que deu origem ao Plano Marshall, só se concretizou depois do colapso da Libra Esterlina, em 1947, e da crescente degradação das condições de vida dos europeus ocidentais que começam a ser influenciados pela liderança de esquerda, que via na União Soviética um modelo alternativo para a incapacidade do capitalismo em resolver seus problemas. Só então os Estados Unidos compreenderam a necessidade de postergar os objetivos de Bretton Woods para preservar seus interesses estratégicos de consolidação de sua hegemonia e conter o avanço da influência soviética sobre seus aliados.

Atribuir a terceiros o fracasso dessa empreitada é não perceber que as instituições disponíveis, definidas como as regras formais e informais do jogo, ainda não estavam cientes de sua função na construção do mercado. A percepção da relação Estado e Sociedade é construída por meio de uma antinomia, que, neste caso, é dada pela prevalência do primeiro sobre o segundo. O Estado é concebido fora da Sociedade, isolado politicamente, livre de um padrão traçado pela trajetória do comportamento dos indivíduos, que, por sua vez, é influenciado pelas estruturas de incentivos fornecidas pelas instituições. Os mecanismos de retroalimentação, quando identificados, permitem uma via de acesso ao debate que comporta diferentes matizes que definem as bases que estruturam os comportamentos dos indivíduos. É por meio da definição desse comportamento que a mediação é construída. Reduzir o debate, atribuindo um caráter passivo da Sociedade é perceber o desenvolvimento por meio de apenas uma via, com que ele é construído, pelo Estado. E o papel da Sociedade é simplificado por meio de um artifício que a dota de passividade, ou mesmo, de incapacidade: “Embora as ‘entidades de classes’ mineiras mantivessem uma permanente posição reivindicatória junto ao Governo Federal, sua débil burguesia industrial não lograva implantar nenhum projeto de peso” (DINIZ, 1981, p.51). Como não reconhecer a centralidade da Sociedade em definir “um projeto de peso”, se o modelo de industrialização de Minas Gerais é fruto do papel estruturante da Escola de Minas de Ouro Preto; do debate da década de 1920, levado a cabo pelas entidades de classes empresariais junto com o governo estadual, sobre o projeto siderúrgico? Ainda que casos como o do Giannetti não sejam tão comuns nos registros historiográficos do estado, é uma importante referência para se refletir empiricamente a mediação da relação Estado e Sociedade. E é por meio dessa mediação que se obtêm as categorias analíticas resultantes das interações do comportamento humano, para dimensionar a real contribuição de cada um desses pólos para a industrialização de Minas Gerais e para concluir enfaticamente que

[...] Havia a convicção [antes a criação de uma agência de fomento, como veio a ser o BDMG] de que o empresário mineiro era incapaz de descobrir espontaneamente as oportunidades de investimento industrial. Na suposição de que existiriam “poupanças” disponíveis, argumentação esta, em geral, sustentada na analogia com os bancos mineiros, havia necessidade de captá-las produtivamente e para isso impunha-se oferecer oportunidades de investimento aos potenciais empresários (DINIZ, 1981, p. 154).

O fato de não ter sido bem-sucedido em sua iniciativa por razões que não estiveram sob o seu controle não faz de Giannetti um empresário sem espírito empreendedor que procurou materializar um projeto que poderia ter dado a Minas Gerais condições para dar início à superação de seu atraso relativo. Se a história não registra fielmente sua importância na construção desse setor porque, afinal, foi a Alcan que assumiu o seu comando, tal fato não reduz o papel decisivo que, como empreendedor, Giannetti teria desempenhado na sua implantação, tendo sido prejudicado, contudo, pelas condições desfavoráveis de sua época, dado pela inexistência de um ambiente empresarial favorável.

Em tais circunstâncias, seria procedente atribuir à falta de um espírito empresarial dos mineiros a fonte do atraso relativo de sua economia?

5.3 A ORIGEM DAS DIRETRIZES ECONÔMICAS DO GOVERNO MILTON CAMPOS

Foi justamente no final do desfecho dessa grande empreitada, quando ocorreu a primeira produção de alumínio no País, que Américo René Giannetti, já um líder empresarial destacado, foi convidado a participar do Conselho Técnico da UDN⁵⁶. Foi por meio desse Conselho, proporcionado pela campanha a governador, que se uniu a autoridade moral e política de Milton Campos e o seu refinado estilo literário, com o espírito empresarial, de Giannetti, sempre atento às oportunidades abertas à evolução da economia. De um lado, o respeito de um grande jurista e, de outro, um empreendedor que merecia plena confiança de seus pares. Certamente, encontra-se nesse Conselho a origem das raízes que o Governo Milton Campos deixou para a estruturação do Modelo de Desenvolvimento de Minas Gerais.

⁵⁶ Além de Giannetti para a presidência do Conselho Técnico, os demais membros eram técnicos e acadêmicos e empresários ligados à UDN. Escolhidos para não despertar a atenção por parte dos dirigentes partidários (DULCI, 1999, p. 79).

O Conselho Técnico da UDN marca a inclusão das questões econômicas entre as principais preocupações dos políticos mineiros. A única exceção a essa norma havia ocorrido com o Presidente João Pinheiro, mas mesmo este sendo reverenciado pelos políticos, sua prática não teve continuidade nos homens públicos de Minas Gerais. A origem desse Conselho, conforme relata Darcy Bessone (1992), em entrevista concedida ao Programa de História Oral da UFMG-FAFCH, teve como objeto introduzir um novo discurso para a UDN, até então centrada na defesa das liberdades democráticas extintas, em 1937, por Getúlio Vargas. Isso era necessário porque, com o fim da ditadura Vargas, rapidamente o principal eixo de aglutinação da UDN ficaria com uma bandeira ultrapassada. Já com esse novo eixo, ela poderia se tornar mais representativa à medida que manifestasse preocupação com fatores que proporcionam bem-estar à população. A indicação de Giannetti só foi aceita como um tributo da bancada da UDN às contribuições de Darcy Bessone para os ideais do partido. Isso porque Giannetti era considerado muito próximo ao Vargas. Além de gaúcho, como Vargas, Giannetti desenvolveu uma admiração por ele, em que pesem os insucessos de sua empreitada. Assim, o nome de Giannetti sempre foi visto com certa cautela pelos udenistas históricos. Para a sucessão de Milton Campos, esse fato pesará negativamente na convenção partidária que escolherá o candidato da UDN para sucedê-lo.

Um importante elo entre o papel do Conselho Técnico da UDN e os projetos do Governo Milton Campos encontra-se na posse de Giannetti como Secretário de Agricultura, Comércio e Indústria. Em seu discurso de posse, Giannetti destaca que, durante a campanha para o governo de Minas, o então candidato Milton Campos proferiu “[...] cinco memoráveis discursos”, em que abordou os principais eixos que deram origem ao programa de política econômica e social de seu governo. (GIANNETTI, 1947, *apud* GUIMARÃES, 1990, p.18).

Assim, antes de tecer considerações sobre o Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção, vale a pena analisar os cinco discursos citados por ele, então candidato a governador Milton Campos, para compreender como este Plano foi concebido.

O primeiro discurso da campanha de Milton Campos foi realizado em Ponte Nova, sua terra natal. Compreende-se sua opção de iniciar uma campanha, marcada pela alta possibilidade de insucesso e pela presença de novos temas na política mineira – como, por exemplo, a centralidade do discurso econômico -, em sua terra natal. É bom destacar que, embora o Conselho Técnico fornecesse subsídios para o discurso, a redação final sempre foi do próprio Milton Campos, mas são significativas as contribuições do Conselho ao seu conteúdo, especialmente a de Giannetti, como se verá adiante. Os discursos de Milton Campos, antes de serem peças importantes para se compreender a lógica do funcionamento do seu futuro governo, constituem-se numa agradável leitura pelo seu estilo literário. Além do mais, os discursos foram primeiramente usados para serem, como já enfatizado, peças de divulgação e diferenciação da UDN em relação aos demais partidos e, não, propriamente para ser um programa de governo. Para obter tal efeito, seria necessário construí-los em sintonia com a realidade local e abordar os reais problemas que afligiam especificamente cada região visitada. Algumas razões explicam por que os discursos não foram elaborados com o intuito de fundamentar e orientar um eventual programa de governo. Primeiro, porque não era praxe construir plataformas programáticas de candidatos a cargos públicos, como ocorre na atualidade. Em segundo, porque a perspectiva de sucesso eleitoral era pequena, o que permitia ao candidato se expor mais, a ponto de poder questionar paradigmas consolidados. À medida que, porém, sua candidatura foi ganhando densidade eleitoral, os compromissos assumidos publicamente e amplamente debatidos nos jornais ganharam vida própria, obrigando a futura administração a concentrar esforços para viabilizá-los. O que, aliás, ocorre em toda campanha eleitoral, em que os candidatos, ao competirem pelos votos, são levados a assumirem compromissos públicos, em torno dos quais gravitará o futuro governo.

Ponte Nova enfrentava uma crise no que era, então, a principal base econômica da região: a agricultura. A Zona da Mata havia se destacado como importante região cafeeira, mas, com a decadência desse produto, a cana-de-açúcar havia ocupado, parcialmente, o seu lugar. Embora o Estado tenha criado instituições voltadas para apoiar e para incentivar a atividade principal da região, como foi o caso do Instituto de Açúcar e Alcool – IAA -, ele não conseguiu cumprir tal missão porque

[...] Aos poucos (...) essa criação da ditadura, à maneira de sua criadora, foi se hipertrofiando e perdeu a consciência de seus limites, até se tornar um órgão de gigantesca burocracia, com a conseqüência inevitável de injustiças, desigualdades e desequilíbrio. (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 121).

A crítica por ele feita ao estado de crise da economia é bem pragmática. Reconhece a importância de um Estado forte o suficiente para propiciar um ambiente de negócios mais favorável, mas assinala que o insulamento dessas organizações gera o distanciamento dos objetivos para os quais elas foram criadas. O resultado disso teria sido, para usar as suas palavras, a criatura reproduz a lógica de seu criador. E o criador, nesse caso o Estado sem interagir com a sociedade, teria se organizado para reproduzir políticas econômicas, ou conforme os ortodoxos manuais de economia, guiados por rígidas premissas descontextualizadas, ou por uma lógica interna ditada pela necessidade de equilíbrio contábil. Sem dúvida nenhuma, a experiência de Giannetti, como precursor da produção de alumínio no Brasil, é um caso exemplar de como o insulamento das organizações públicas acabam por orientá-las por uma lógica que não passa pelo equacionamento das necessidades demandadas pela sociedade.

A segunda questão abordada no discurso foi o êxito rural. O êxito rural já se manifestava como um problema nacional, pois o rápido processo de urbanização por que o Brasil passava aumentou a intensidade das demandas por políticas públicas. Esse quadro era mais alarmante pelo fato de desse processo ter se concentrado num curto período justamente naquele em que o Estado iniciava suas funções de Estado-Empresário. Para Faria (1985), a rápida urbanização, diferentemente da posição de Furtado (1980) para quem a industrialização era a principal causa, residia nas políticas sociais aplicadas por Vargas. Para ele, eram as políticas sociais, particularmente a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT – que se encontravam na raiz da rápida urbanização, que ocorria no Brasil. Os benefícios concedidos às populações urbanas não eram estendidos às populações rurais, esse fato, aliado à crise da agricultura, intensificava o êxito rural. Com a industrialização, essa tendência, que já se manifestava, se intensifica. A situação foi assim diagnosticada por Milton Campos.

Nem haveria razão para a permanência do trabalhador rural nas agruras de sua gleba quando aí ele não encontra condições de vida sequer toleráveis. [...] Diante disso, não há que estranhar o despovoamento dos campos, e ao homem de governo, consciente de suas responsabilidades, impõe-se a dupla cruzada do alfabeto e do remédio. (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 125).

A percepção acurada é perfeita. Enquanto as políticas sociais (*cruzada do alfabeto e do remédio*, por exemplo) se concentram nas áreas urbanas, o meio rural é secundarizado. A importância efetiva de Minas Gerais rural será muito trabalhada no Governo de Milton Campos, sem que o urbano seja colocado em segundo nível. Vale destacar um importante momento da entrevista de Washington Albino (1991) realizado pelo Programa de História Oral, já mencionado. Ele (1991) ratifica a tese de Faria (1983) de que o processo de urbanização no Brasil ocorre por regras definidas por circunstâncias políticas que estimulam o êxito. Enquanto nos Estados Unidos o progresso tecnológico liberta o homem do meio rural, na medida em que ele é demandado para ocupar novos postos de trabalho no meio urbano, no Brasil, o silêncio sobre a mais tradicional atividade econômica resultou em sua decadência. Mesmo sem a *solicitação do urbano sobre o rural* as cidades são inchadas. E a industrialização se transforma em sinônimo de progresso. Assim, tão importante como foi a indução do Estado para o início da industrialização, deveria ter sido a preocupação do Estado em estimular a modernização da agricultura, como um dos meios de fixar o homem no meio rural.

O segundo dos cinco discursos que serão abordados da campanha de Milton Campos foi realizado em Governador Valadares. Ele abre o discurso bem ao estilo do típico udenista: criticar a ditadura Vargas e todos os seus representantes. Não é por menos que em Governador Valadares, ele só se refere à cidade por meio do seu antigo nome, Figueira do Rio Doce, porque

[...] Assim como a modéstia é uma das virtudes da República, a vaidade é um dos vícios do despotismo. No regime ditatorial, os chefes acabam por amar a própria glória mais que do que a glória da pátria, e não somente

por culpa deles como também dos que os servem. A vaidade se acentua como os afagos, e daí as vãs glorificações em vida aos que ainda se encontram no poder. O chefe batiza com o próprio nome ruas, cidades e instituições, e como se o nome não bastasse, ainda se espalha a epigrafe, na tela ou no bronze. (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 127).

Como se vê, o estilo literário era um dos fortes atributos de Milton Campos, compreendendo-se o temor dos adversários em enfrentá-lo em uma tribuna livre.

Nesse discurso, Milton Campos aborda temas da mais alta relevância para Minas, como, por exemplo, a vocação de Minas Gerais para a indústria de transformação, em especial, a metalurgia e a siderurgia. A vocação não é devida apenas à riqueza de recursos minerais do estado. A vocação para a grande siderurgia foi construída e edificada com a qualidade de ensino e as orientações da Escola de Minas de Ouro Preto, que compreendeu e perpetuou o espírito de seu fundador e idealizador Gorceix, por meio de seus alunos. Da mesma forma, essa vocação foi forjada nos grandes debates das décadas de 1920 e 1930 sobre projetos de instalação da grande siderurgia em Minas. Não apenas frases foram cunhadas e não esquecidas, como a do Presidente Arthur Bernardes: *Minério não dá duas safras*, a propósito das controvérsias do governo mineiro com a Itabira Iron. Não apenas *slogans* foram criados, mas a sociedade se mobilizou por meio de suas instituições: a Secretária da Agricultura, a Sociedade Mineira dos Engenheiros, a Federação das Indústrias de Minas Gerais, para citar aquelas de maior destaque que se envolveram na polêmica apresentando alternativas para que uma solução fosse encontrada. E a solução só emergiu em 1939, quando Getúlio Vargas, por meio da Comissão Nacional do Aço, decidiu instalar a siderúrgica sonhada pelos mineiros desde o remoto tempo do Engenheiro francês, João Monlevade, em Volta Redonda.

A perda da Companhia Siderúrgica Nacional, representou o fim de uma longa luta para a realização da vocação do estado e, mesmo assim, não foi contestada em público. Afinal, a ditadura Vargas encontrava-se no seu auge, e Getúlio Vargas não admitiria nenhuma pedra

em seu caminho. Se anos mais tarde, com o Manifesto dos Mineiros⁵⁷, em 1943, a reação de Vargas foi dura ao documento, produzido no ocaso do Estado Novo, que dirá de um fato tão relevante, como o desfecho da luta pela instalação da grande siderúrgica no Brasil, no auge de sua ditadura.

Dois fatos, o econômico e o político, são percebidos distintamente em Minas Gerais: o primeiro, sem manifestação pública de desagravo, ainda que fosse um projeto que a rigor o estado reivindicava deste de Gorceix, o idealizador da Escola de Minas; o segundo, um ato de soberania da política, com efeitos simbólicos – o Manifesto dos Mineiros, como uma peça literária, nos dizeres de uns de seus formuladores, Milton Campos - sobre a supremacia do Estado autoritário, contudo, suficientemente forte para poder subverter a ordem ao abrir alternativas consideradas até então como improváveis. A reação distinta nas diferentes esferas abordadas não configura uma relação de hierarquia entre ambas, mas indica a autonomia da política, ao dotá-la de grande capacidade de reversão em contextos percebidos como inalterados. O mesmo não se pode dizer da economia. Esta se subordina plenamente às estruturas de incentivos construídas, em particular, quando os incentivos são de natureza seletiva. Estes, ainda que aumentem o sucesso das organizações na realização dos interesses perseguidos, reduzem a capacidade de mobilização das mesmas, pois estas são percebidas a partir de um poder auto-refenciado, logo, um poder independente do efeito de mobilizar-se. A política, com sua autonomia, permite a identificação de um conjunto de interesses que se constituem em sistemas de solidariedade para a formação de áreas de igualdades, permitindo que os acessos aos interesses identificados sejam garantidos por regras entendidas como universais (ver capítulo II, seção 2.4-Os incentivos seletivos e a capacidade de mobilização). É nessa perspectiva que a política se coloca como a possibilidade de construir alternativas, que, por vezes, a economia não é capaz de buscar. O

⁵⁷ O Manifesto dos Mineiros marcou toda uma geração. Tanto aqueles que foram seus signatários, como aqueles que, por alguma razão, não tiveram a chance de se integrar a esse seleto círculo. A esse propósito vale registrar o depoimento de um daqueles que não participaram. “Manifestando, certa vez o pensamento inicial aqui exposto [o fato de não ter sido um dos signatários] a um dos mais formosos espíritos de Minas Gerais, o jurista Milton Campos, ele, em sua finura anatoliana, me respondia que revolução *já havíamos ingloriamente feito uma*, pois agora só nos restava fazer literatura...”. (MOREIRA, 1991, p.359). Um dos principais signatários do histórico documento, Milton Campos, que marca o início do fim do Estado Novo, se referindo a ele como uma singela e despreziosa peça *literária*, mas que tanto transtorno trouxe tanto a seu alvo principal, Vargas, como aos seus respectivos signatários.

exemplo descrito se torna um caso propício para tais reflexões para se perceber a complexa relação entre a política e a economia. Mais adiante, quando se agregará a essa dinâmica o conceito de capacidade empresarial aplicado a um tipo de empresário que atua na esfera pública com a mesma desenvoltura que na esfera privada, se verá como um projeto de sociedade se insurge e atinge o estado, permitindo que sua continuidade seja garantida ainda que haja alternância em seu comando político.

Foi nesse contexto que Milton Campos abordou o tema da siderurgia. Justamente no local onde os estudos dos mineiros apontavam como sendo ideal para instalação da grande siderurgia: a cidade de Figueiras do Rio Doce, como diria Milton Campos.

[...] O regime fecha o parlamento. A imprensa fora impedida de comentar livremente o assunto. [...] Era forçado o silêncio. E, sem que o governo mineiro fosse ouvido ou se fizesse ouvir, como lhe cumpria, consumou-se a iniquidade, frustrando a grande expectativa da nossa prosperidade imediata. (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 129).

O discurso ainda descaracteriza as teses aludidas para a decisão de se construir a CSN fora de Minas, quando ele destaca a importância de melhorar a malha ferroviária segundo o plano do Conselho Técnico da UDN. De fato, o plano de transporte concebido seria implementado com profundas consequências econômicas e políticas no governo seguinte: o de Juscelino Kubitschek.

O último ponto relevante abordado nesse comício passaria quase despercebido, dada a referência bem genérica do assunto. Trata-se da questão energética que, juntamente com a fragilidade do sistema de transporte, forneceram os dois pilares que ajudaram a tornar uma decisão política como uma decisão tecnicamente produzida. Nessa passagem, Milton Campos se refere aos estudos para a exploração da energia hidráulica da bacia que “[...] propiciará melhor abastecimento de combustível líquido e sólido para todo o centro de Minas e para a siderúrgica desenvolvida” (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 130). Esta “siderúrgica desenvolvida”, ou seja, aquela que tem como matriz

energética a eletricidade, será a USIMINAS, profeticamente anunciada. Essa passagem foi anos mais tarde lembrada por Milton Campos em um artigo publicado no *Jornal Estado de Minas*, reverenciando a memória de Giannetti.

[...] Quando eu era candidato ao governo do Estado, fui certa vez ao escritório, onde deveria receber dados da campanha. [Giannetti] Mostrou-me, pregados na parede, quadros gráficos e desenhos: e me perguntou para responder ele próprio: “Sabe o que é isso? São os planos para uma grande usina elétrica no Salto Grande, do Rio Santo Antônio, de que eu tenho uma concessão e de que já fiz os estudos. Se você for eleito, darei tudo ao governo, para que a obra seja realizada”. A promessa foi logo e espontaneamente cumprida. (Campos, 1963, suplemento dominical de *Jornal Estado de Minas*).

Os estudos aos quais Milton Campos se refere no artigo de 1963 e no discurso de campanha de 1946 são os mesmos que Washington Albino revela na citada entrevista (1991). Conforme ALBINO (1991, p. 16 a 21, do lado A da fita), Giannetti, para viabilizar sua fábrica de alumínio, a Elquisa, contratou os serviços de um topógrafo para localizar quedas d'águas em Minas Gerais. Segundo Giannetti, nas palavras de Albino, a obtenção de energia por meio de queda d'águas era muito mais barata que as obtidas com a constituição de bacias, modelo que foi adotado no Governo Kubitschek. Como o Rio Santo Antônio tem uma queda de proporções significativas, foi ali que ele se concentrou para construir sua principal fonte de energia. Ainda, conforme Albino (1991), Giannetti tinha a intenção de construir um sistema de geração de energia num padrão mais barato de forma a viabilizar as indústrias que usam os métodos eletro-metalúrgicos, por onde Minas Gerais construiu sua vocação. A energia barata, gerada por esse método, somada à existência de minério de ferro abundante e de alta qualidade e a um sistema de transporte facilmente ajustável para atender as necessidades das indústrias, proporcionaria condições extremamente favoráveis para uma rápida expansão da siderurgia do estado. Justamente por essas razões que a escolha da Cidade Industrial de Santa Luzia era estratégica no Plano do Giannetti. A cidade industrial, de acordo com W. Albino (1991), seria para alojar as indústrias eletro-intensivo, e não as indústrias de bens de consumo, como a FRIMISA, por exemplo.

Bem, ainda que os planos de Giannetti não tivessem fundamentos como de fato afirmou Lucas Lopes, no Governo Kubitschek, é de se admirar a sua preocupação com o futuro

econômico do estado, tanto no curto prazo como no longo prazo, num momento em que sua fábrica, sonho ainda de estudante, estava em vias de ser vendida⁵⁸.

Em Juiz de Fora, Milton Campos realizou o terceiro, dos cinco, discursos analisados. Este discurso pode ser dividido em dois eixos. No primeiro, Milton Campos vale-se das premissas da filosofia política para demonstrar sua concepção de Estado. Utilizando a clássica oposição entre liberdade e igualdade, afirmava que:

[...] nenhum partido ou doutrina tem o privilégio desses ideais, e a esse respeito não há o que temer as atividades comunistas, trabalhistas ou socialistas. Onde elas trazem risco é na consideração unilateral de um dos termos do problema, com esquecimento do outro. (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 134).

É bom ressaltar que tal afirmação ocorre em um momento que o Partido Comunista do Brasil está em vias de ser cassado. Mas a conciliação desses extremos tem como objetivo prover os homens de mais bem-estar, sem que a opressão política ocorra, pois

Esse objetivo exige um planejamento, sob o princípio do primado da iniciativa privada. A administração pública cumpre apoiar e fomentar a implantação de indústrias-chaves, criando condições favoráveis ao seu desenvolvimento e removendo os obstáculos que a elas se opuserem. (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 135).

A definição do papel do Estado bem como a do planejamento econômico representam as duas grandes novidades que demarcariam a base do Modelo de Desenvolvimento Mineiro claramente desenvolvidas nesse discurso. A influência de Giannetti, nessa concepção, amadurecida pela sua própria trajetória, é visível. Homem da iniciativa privada, de que soube extrair as suas conquistas, aprendeu a importância do Estado na redução dos custos

⁵⁸ Em passagem do livro de memórias de Paulo Pinheiro Chagas, ele procura traçar o perfil de Giannetti, com base nesse sonho de estudante de construir uma fábrica de alumínio em Ouro Preto. “Se estava certo, Alfred de Vigny, ao escrever que uma grande vida é um pensamento da mocidade realizado na idade madura, então será fácil identificar na vida de Giannetti esse sentido de grandeza. Ao inaugurar a Fábrica de Alumínio de Ouro Preto, [...], Giannetti viveu seu melhor momento.” (CHAGAS, 1982, p. 292).

de transação. Paradoxalmente, a mesma conclusão a que João Pinheiro havia chegado, tanto que retornou à vida pública, ao perceber a importância do Estado para resolver os dilemas da ação coletivas abordados no segundo capítulo deste trabalho⁵⁹.

O segundo eixo do discurso de Milton Campos gravitará em torno dos caminhos que ele considera que se deve percorrer para proporcionar as melhorias das condições de vida da população: o da dinamização da economia. Nesse ponto, ele lembra o passado que Juiz de Fora representou com enorme equilíbrio, tanto como centro emergente da agricultura como da indústria no século XIX. Ele lançou mão dessa experiência da região “[...] para que a produção atinja o maior grau de aperfeiçoamento e possam os produtos alcançar mercados consumidores e aí ser colocados a baixo preço”. (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 135). A centralidade que a economia ganha em seu discurso é sustentada em dois pilares: no novo papel que o estado deverá desempenhar, não por meio do voluntarismo de algum burocrata mais esclarecido, mas como uma orientação de Estado, debatido e sancionado pelas urnas; e na qualificação do trabalho, seja por meio de universidades, cursos de especializações e institutos de pesquisas, seja por meio do ensino profissional, escolas técnicas (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 136). Pois,

Industrializar é colocar à disposição do homem maior soma de energia, de matéria-prima e de máquinas destinadas ao aumento de produção e rendimento. Organizar o trabalho é educar o homem em todos os sentidos, criando-lhe ao mesmo tempo condições especiais de saúde, assistência, bem-estar e vigor físico, para que possa aproveitar melhor os meios de produção que lhe forem postos ao alcance. (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 136).

⁵⁹ O retorno de João Pinheiro à vida pública é assim comentado pela imprensa local, certamente refletindo a percepção geral de seu reingresso na política: “[João Pinheiro] não era uma figura comum de político que subisse porventura à presidência de um estado, pelos estádios sistematizados de uma organização partidária; era um tipo de *self made man*, feito na rija escola da provação e do trabalho, e que, afastado voluntariamente, por questão de princípio, da atividade política da República, [...] volta agora às posições de direção e de mando trazido pela solicitação espontânea dos que julgam necessário o concurso da sua capacidade, prestigiado pela afirmação de uma larga soma de atividades e idéias, com que servira e honrara o seu ideal republicano, tanto, pelo menos, quanto pelo seu passado de trabalhador.” As virtudes públicas de João Pinheiro já reconhecidas, agora são reforçadas pela sua trajetória empresarial no seu segundo governo, e o Congresso de 1903 foi o ponto de convergência dessas duas trajetórias, do político e do empresário. Entrevista concedida ao *O Paiz* (BARBOSA, 1966, p. 163).

Em São João Del Rei, tradicional reduto da política mineira e um dos três centros urbanos propiciados pela mineração que constituiu a base da formação econômica de Minas Gerais, Milton Campos abordaria prioritariamente, em seu discurso, o alicerce político da República: o município. Destacando que a sua autonomia se faz por meio de *um governo mais da lei do que dos homens*, princípio exposto no comício de Juiz de Fora, que se transformou num epíteto de seu governo.

Sabemos todos o que foi para nós a ditadura, que, tendo determinado a depressão do nível da vida pública em todo o País, viu decrescer progressivamente o prestígio de nosso estado. Íamos deixando de ser uma força viva a serviço da República para nos reduzirmos a sustentáculos passivos do regime ditatorial, que nem cuidou de criar em Minas títulos de reconhecimento através de realizações proveitosas para o nosso progresso. (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 136).

A fórmula criada por Vargas para restringir o poder dos governadores nunca foi efetivamente aceita em Minas. Valadares, o interventor de Vargas em Minas Gerais, não tendo legitimidade e autoridade política no estado, dependia do Governo Federal para se manter no poder. Nessa dependência, emerge a fonte de poder de Valadares, porém não sem enfraquecer a influência, já em decadência, que Minas sempre exerceu no plano nacional. É dessa relação de submissão de Valadares aos desejos de Vargas que se atribuía, efetivamente, a causa para que os grandes projetos do Governo Federal, como, por exemplo, a CSN, não se realizassem no estado. Daí a indignação expressa no final da citação de Milton Campos: não obstante o apoio de Minas ao regime ditatorial, este *nem cuidou de criar realizações proveitosas para o nosso progresso*.

Milton Campos, mesmo num discurso cujo eixo é a autonomia dos municípios, portanto de cunho eminentemente político, não deixa de incorporar as orientações provenientes do Conselho Técnico da UDN. Tais orientações procuravam, como já salientado, destacar a centralidade da economia no discurso político, enfatizando aqueles fatores que proporcionavam bem-estar à população. Se o caótico estado da infra-estrutura pública básica, água, esgoto e energia, é uma realidade nas sedes dos municípios “[...] é fácil

calcular-se o que não será relativamente às sedes dos distritos”. (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 140).

O último dos cinco comícios aos quais Giannetti se refere na sua solenidade de posse como Secretário de Estado, seria realizado em Belo Horizonte. Este comício, também o último da campanha, foi chamado pela imprensa de comício síntese. É o mais breve de todos. O eixo do discurso é construído pela idéia de equilíbrio, presente em todo o pronunciamento, além, naturalmente, do esforço de recuperar os compromissos assumidos ao longo da campanha, daí, o fato de ser o *comício síntese* da campanha eleitoral.

A idéia de equilíbrio é uma constante. A preocupação nela manifestada é o de produzir harmonia na distribuição de benefícios entre o meio rural e o urbano; consolidar um ideal *de liberdade compatível com a superação da miséria; procurar conciliar as tradições, legadas pelos nossos maiores, com a modernização da sociedade: evoluir é progredir conservando, é inovar sem destruir.*

A reconstrução dos compromissos assumidos no desenrolar da campanha, no discurso de Belo Horizonte, é ditada pela preocupação de alinhavá-los sob o prisma do equilíbrio. *Primeiro, porque as condições adversas encontradas no início da campanha evoluíram favoravelmente. As chances de vitória do candidato Milton Campos cresceram significativamente, tornando-se um candidato competitivo e, portanto, necessário à ratificação de seus pronunciamentos quando suas chances eram nulas. “Embora grandes as modificações das circunstâncias que envolveram minha candidatura, não altero as palavras e o pensamento com que me apresentei.”* (CAMPOS, 1946, *apud* GUSTIN e MURARI, 2005, p. 145).

Em segundo lugar, a preocupação em reduzir as disparidades regionais de Minas Gerais e colocá-la em marcha para o desenvolvimento resultou na criação de um centro que deveria liderar o estado na busca da superação do atraso relativo. E essa liderança, construída por

meio da histórica vocação da Capital como centro de decisão política, deveria ser exercida através da promoção do equilíbrio entre suas regiões. Assim, duas diretrizes são estabelecidas no comício de Belo Horizonte: a validação dos compromissos de campanha e construção de uma via de desenvolvimento, procurando promover o equilíbrio numa realidade marcada por profundas diferenças regionais.

Eleito o primeiro governo após a redemocratização de 1945, o Governo Milton Campos apresentará traços de semelhanças com o segundo Governo João Pinheiro. As semelhanças não se resumem ao ambiente de revisões e experimentações, propícios em momentos de reconstrução da ordem pública, e ao estilo de condução do governo. As semelhanças se estenderão também ao lugar de destaque que o planejamento econômico ocupará dentro das prioridades das políticas públicas praticadas. Lugar esse que será conquistado pela Comissão Técnica da UDN, a qual, em sintonia com o então candidato, traçará as diretrizes que serão organizadas sob a forma do Plano de Recuperação e Fomento da Produção.

5.4 O PLANO DE RECUPERAÇÃO ECONÔMICA E FOMENTO DA PRODUÇÃO EM MINAS GERAIS

O esforço para a elaboração de um Plano de Governo com o formato do Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção em Minas Gerais enfrentou várias ordens de problemas: a dificuldade de ter sido a primeira experiência de macroplanejamento no Brasil; a ausência de dados disponíveis para um tratamento mais adequado dos projetos e o tempo necessário para a elaboração e o planejamento dos projetos que seriam executados, por exemplo. Nos parágrafos seguintes será problematizada cada uma das três questões levantadas. Iniciando pela última das três questões: o Tempo. Para melhor dimensioná-lo, vale a pena fazer um exercício de especulação.

A primeira eleição estadual, após a queda de Vargas, ocorreu no final de janeiro de 1947, com a posse dos eleitos em 19 de março do mesmo ano. O período entre a divulgação dos resultados eleitorais e a posse do novo governo é destinado à escolha da equipe que assumirá o comando do estado. Supondo que no dia da posse do governo eleito toda a equipe estivesse indicada e pronta para trabalhar, entre a posse do governo e a divulgação oficial do Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção, em junho de 1947, haveria pouco mais de três meses para torná-lo público. O Governo de Milton Campos, portanto, teve três meses para transformar um conjunto de idéias e propostas desenvolvidas ao longo da campanha eleitoral num plano de governo, que apresentasse o mínimo de arranjo sistemático entre suas partes. Vale ressaltar que esse prazo de três meses foi apurado considerando, pelo menos, duas hipóteses que podem ser tidas como otimistas. Primeiro, o pequeno intervalo, que compreende a divulgação dos resultados eleitorais e a posse dos eleitos, o mês de fevereiro, tenha sido realmente suficiente para escolher a equipe do novo governo. Segundo, uma plena harmonia e sintonia da nova equipe de Governo, pois o Plano, embora coordenado pela Secretária de Agricultura, Indústria e Comércio, se caracterizou por ações nos mais diversos setores da economia, exigindo um esforço em conjunto das principais secretarias de estado. O mais provável é que o tempo realmente disponível para a elaboração deste Plano tenha sido ainda menor, considerando as dificuldades para iniciar um governo, principalmente, se for levado em conta que esse foi o primeiro governo eleito depois de doze anos do governo Benedito Valadares (1933-1945).

Esse exercício especulativo é importante para que se possa contextualizar as dificuldades encontradas para a formulação de uma estratégia de governo dessa dimensão. Como já destacado, porém, os obstáculos não se restringem ao reduzido prazo para sua elaboração. Podem-se apontar pelo menos dois outros aspectos. O primeiro, marcado pela originalidade ao colocar o planejamento econômico no centro das decisões de um governo, como se pode encontrar logo no início das exposições que justificam o Plano.

Sem um programa de trabalho, que vise ao progresso econômico e social, não poderá o governo de um Estado bem administrar os negócios públicos, nem atender aos legítimos reclamos do povo. E quando Estado e povo se acham esgotados, em consequência da atuação prolongada de

fatores negativos, mais imperiosos se torna que o governo fixe as normas de ação, corajosas e seguras, que lhe possibilitem conduzir com firmeza os interesses coletivos e aumentar a capacidade de reação das forças produtoras. (MINAS GERAIS, 1947, p. 7).

A centralidade que assume o planejamento econômico no Governo Milton Campos marca o caráter inovador dessa proposta, tanto é que ela representa a primeira iniciativa concebida e implementada de macroplanejamento no Brasil⁶⁰. Como toda ação pioneira, o Plano contou com vantagens e desvantagens de ter sido a primeira experiência do gênero no País. A desvantagem é dada pela inexistência de ferramentas adequadas para municiar a sua elaboração, mesmo porque tais instrumentos não estavam disponíveis na ocasião, ao menos no ocidente, para concebê-lo com o rigor metodológico que marca o planejamento econômico atual. A vantagem é dada pelo reconhecimento da importância do planejamento para ordenar a expansão econômica, permitindo a qualificação do mercado como um construto político. Essa mudança do papel do Estado consolida a percepção de que os mercados não evoluem por meio dos atos individuais de troca, mas do intercâmbio entre as instituições políticas e econômicas. Assim, o planejamento econômico é a oportunidade, o momento, de rejeitar a alegada autonomia do mercado impondo-lhe uma trajetória, sem falsos cognatos, que permita viabilizar projetos consensualmente concebidos com custos sociais reduzidos. A possibilidade de implantar tais objetivos dependerá da capacidade do Estado, por meio do planejamento econômico, de identificar novos interesses usando a influência das estruturas de incentivos que terminam por alterar a própria percepção que os indivíduos têm de seus interesses e conduzi-lo, por meio da coordenação, a superar os dilemas da ação coletiva, conforme foi abordado no segundo capítulo deste trabalho.

O reconhecimento do planejamento é uma marca que caracteriza a trajetória da ação empresarial de Giannetti que, certamente, foi uma das contribuições da Escola de Minas para a formação de um projeto econômico no estado. Entre o planejamento empresarial, de natureza microeconômica, e o regional, de cunho macroeconômico, existe, porém, uma diferença qualitativa, que necessita de uma explicação, para que se compreenda a

⁶⁰ Conforme Dulci, O Plano de Recuperação, além de ter sido a primeira experiência de macroplanejamento no Brasil, também representa primeira experiência no ocidente, se considerar que esse Plano foi uma iniciativa de uma unidade da Federação e não uma ação do Governo Central. (DULCI, 1999, p.78)

complexidade implícita na transição ente essas distintas esferas. Embora sem evidências objetivas, é factível supor que Giannetti, como um líder classista ativo, tenha participado da I Conferência Nacional da Indústria, em 1944, na cidade de São Paulo, de onde Roberto Simonsen defendeu a criação de uma Junta Nacional de Planificação, pois

[...] Devido à nossa falta de aparelhamento econômico e às condições em que se apresentam os nossos recursos atuais, a renda nacional está praticamente, estacionária, não existindo possibilidades, com a simples iniciativa privada, de fazê-la crescer com rapidez ao nível indispensável para assegurar um justo equilíbrio econômico e social. [...] Dadas todas essas circunstâncias, é aconselhável a planificação de uma nova estruturação econômica, de forma a serem criadas, dentro de determinado período, a produtividade e as riquezas necessárias para alcançarmos uma suficiente renda nacional. (SIMONSEN, *apud* BIELSCHWSKY, 1988, p.101).

No ano seguinte, em 1945, ocorreu a I Conferência Brasileira das Classes Produtoras em Teresópolis⁶¹. O tema central continuou sendo a ênfase no planejamento econômico como um antídoto para superar o atraso econômico. O principal articulador, Roberto Simonsen, reforça, na Carta de Teresópolis, as diretrizes da I Conferência Nacional das Indústrias:

“[...] Declaram as Classes Produtoras sua convicção de estar o progresso da economia intimamente ligado à industrialização do País, pois esta, além de permitir o aumento da renda nacional, assegura a diversificação da produção, elemento indispensável a essa estabilidade e progresso [...]. Sugerem, para critério orientador da ação do Estado, a distinção preliminar entre as indústrias-chave e estratégicas, de um lado, e as demais, do outro lado. As primeiras deverão ficar mais diretamente sujeitas à ação estatal fiscalizadora, auxiliadora e mesmo criadora onde a iniciativa particular se mostre omissa ou incapaz. As demais indústrias, fora desse primeiro grupo, preconizam a concessão de assistência especial, mas somente quando solicitada, limitando-se, de resto, a ingerência estatal ao resguardo do bem comum”. BIELSCHWSKY, 1988, p. 107).

⁶¹ Na I Conferência Brasileira das Classes Produtoras, realizada em Teresópolis, foi definido que a próxima Conferência se realizaria em Minas Gerais, em Belo Horizonte, para comemorar o Cinquentenário da Capital, em 1949. Porém, a Conferência foi transferida para Araxá, em 1950, *por motivos imperiosos*, não detalhados no Boletim da Associação Comercial de Minas ano 8, nº101 de março 1949. A importância dessa Conferência para a construção da *capacidade empresarial*, nos empresários mineiros ainda não foi suficientemente explorada. Uma pesquisa que procurasse as eventuais influências dessa Conferência na transformação do *empresário num ator de mudança social reforçaria, sem dúvidas, os argumentos desenvolvidos nesse texto*. O esforço necessário, porém, para estabelecer tais vínculos não foi possível de ser desenvolvidos ao longo desse estudo. Isto não significa dizer que o autor deste trabalho não reconheça a provável contribuição que tal pesquisa faria no reforço do argumento central desta dissertação: a contribuição do empresário como ator político na construção da ordem econômica de Minas Gerais.

A influência desse debate empresarial não deve ser desprezada na formação da capacidade empresarial de Giannetti. Igualmente deve ser considerado o papel dessa conjuntura no esforço de Giannetti em transpor sua experiência do planejamento empresarial para o planejamento macroeconômico.

Uma segunda ressalva merece ser destacada, para se contextualizar a dificuldade encontrada pelo governo em transformar os compromissos de campanha num Plano de governo com o ineditismo que o marcou. A ausência de informações e estatísticas sobre o ambiente econômico dificulta a elaboração de um planejamento macroeconômico de uma região. Mesmo assim, o Plano de Recuperação se apresenta como um efetivo esforço de apreensão da realidade com base nos dados disponíveis. Procurava definir as diretrizes fundamentais para a intervenção do governo com ações integradas, contemplando não apenas os diversos setores considerados prioritários para a superação do atraso relativo, como o equilíbrio entre as forças que começavam a polarizar a realidade, como agricultura/indústria, moderno/tradicional, por exemplo. O Plano buscou definir uma estratégia de desenvolvimento para Minas Gerais, por meio da elaboração de projetos específicos que aparentemente não se interagiam. Ao optar por tal metodologia, o Plano procurou encontrar respostas de médio alcance, sem perder o objetivo de longo prazo, que era o de superar *um longo processo de esgotamento* do estado. A independência entre os projetos permitia uma certa autonomia entre eles, possibilitando que o desempenho de cada um não fosse condicionado à superação dos obstáculos específicos e inerentes à execução de qualquer ação. Essa independência dos projetos, no curto prazo, produziu, pelo menos, dois efeitos que merecem destaques. O primeiro, permitiu que os resultados colhidos compusessem uma percepção positiva do esforço em superar o atraso relativo, pois, em que pese o retardo de alguma ação, ele não determinava um atraso em cadeia dos demais projetos. O segundo permitiu que os governos seguintes implantassem parte dos projetos, ou conforme sua disponibilidade financeira ou de acordo com os seus interesses.

A estrutura do Plano é bem simples e funcional. Parte-se de um rápido diagnóstico da realidade em que o estado se encontrava, indicando, sem muitas explicações, as causas

dessa situação, para, em seguida, apontar os programas necessários para promover a “[...] recuperação de toda a economia do estado, particular, ou pública” (MINAS GERAIS, 1947, p.9). São nos programas que o Plano ganha sua expressão e relevância, pois indicam objetivamente as ações e os recursos que o estado deve construir para que os objetivos possam ser efetivamente cumpridos. Enfim, é um Plano com nítidas características empresariais, que orça, fixa metas e permite uma objetiva avaliação do que foi e do que não foi realmente realizado.

A secção que realiza os diagnósticos da economia do estado, como já informado, é breve. Discutem-se as causas do atraso relativo

Fatos remotos originam acentuado desequilíbrio econômico entre Minas e outros estados; acontecimentos mais recentes motivaram a sensível disparidade entre a pujança dos outros a e nossa. (MINAS GERAIS, 1947, p. 08)

As causas do atraso relativo já foram abordadas no capítulo terceiro, destacando-se entre elas: pauta de exportação concentrada em produtos primários e pauta de importação carregada de produtos de alto valor agregado; atividades econômicas dispersas ao longo do espaço geográfico do estado; incapacidade de Belo Horizonte de cumprir sua histórica missão de polarizar as diferentes regiões do Estado; topografia acidentada; deficiência nos transportes e distorções nas suas tarifas; agricultura predatória que redundava em baixa fertilidade do solo e a falta de ênfase dos políticos mineiros na importância do desenvolvimento econômico que é necessário para promover o real interesse da população⁶².

⁶² Note bem, a crítica não recai sobre os políticos de um modo geral e abstrato, mesmo porque as críticas que procuram se fundamentar em generalidades não produzem efeito algum, pois não apontam alternativas. Aliás, a única alternativa que esse tipo de crítica pode apontar é acabar com sistemas representativos, ou transferir os centros de decisões para uma suposta tecnocracia iluminada. Essa hipótese, implausível, não resolve efetivamente a questão do desenvolvimento político que a democracia procura alcançar com sua prática regular e contínua. Não resolve a gestão, pois promove apenas um deslocamento do problema a ser tratado para o desconhecido campo de onde as prerrogativas do domínio da técnica se tornam suficientes para definirem sobre o próprio destino de uma sociedade. A crítica, portanto, foca não no político, mas no método com que os políticos mineiros faziam política, sem a consideração da dimensão econômica.

Após uma rápida exposição das causas que motivaram o Plano, são explicitadas e justificadas as principais diretrizes que o compõem. Essas orientações permitem que os projetos sejam vistos como partes integrantes de um plano geral de recuperação econômica de uma região. Ao todo, são dez as orientações que compõem o núcleo que pautou os projetos⁶³.

Estabelecidas as diretrizes do Plano, o passo seguinte foi selecionar os programas prioritários. Conforme o Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção foram elaborados quinze programas considerados como prioritários. Destes, dez programas podem ser considerados de natureza horizontal que beneficia indistintamente todos os setores da economia, tais como: Programa de Ensino Profissional e Técnico, Programa para os Imigrantes, Programa para Estoques Reguladores de Combustíveis Líquidos, Fomento ao Cooperativismo, Assistência ao Trabalhador; Programa de Aproveitamento Hidráulico do Rio Santo Antônio, Programa de Transporte, Programa de Eletrificação Urbana e Rural, Programa de Saúde Pública e Plano Geral de Educação. Os projetos restantes são de natureza vertical, ou seja, projetos que beneficiam setores ou atividades econômicas específicas, tais como: Ensino Agrário Ambulante, Programa de Fomento da Produção Vegetal, Animal e Industrial, Programa de Aquisição de Máquinas e Venda de Implementos Agrícolas, Reorganização das Estâncias Hidrominerais e Rede de Armazéns⁶⁴.

⁶³As dez diretrizes são constituídas de: 1. estudos dos solos e carta agro-geológica; 2. reforma dos ensinos técnico e profissional; 3. recursos naturais (energéticos, hídricos, para definirem uma política energética); 4. política de fomento da produção (vegetal, animal, e industrial); 5. política fiscal de amparo a produção; 6-política de financiamento da produção; 7. política demográfica; 8. política tarifária e de transporte; 9. política de qualificação do trabalho; 10. orçamento fiscal do estado e o fomento a produção. (MINAS GERAIS, 1947).

⁶⁴ Nessa divisão, realizada pelo autor desse trabalho, ficaram dezessete programas e não quinze, como de fato se encontram explicitados no referido Plano. A explicação é simples. Primeiro, para que fosse possível o arranjo desses programas, na terminologia adotada, foi necessário desagregar o Programa de Ensino Profissional, Técnico e Ambulante em dois projetos. Pois o primeiro é um Programa tipicamente horizontal, já o segundo é vertical, pois favorece fundamentalmente a agricultura. A segunda observação é sobre o Projeto para o aproveitamento hidráulico do Rio Santo Antônio, o projeto mais caro e mais ambicioso do Plano. Embora seja um projeto com características mais horizontais que verticais, ele, mesmo assim, foi originalmente incluído dentro do Programa de Fomento da Produção Industrial, que é um programa tipicamente vertical, acarretando falsas percepções sobre o Plano. Sendo ele um Programa com características horizontais, os ajustes realizados foram necessários. Assim, a discrepância de recursos alocados na indústria é retirada, permitido uma melhor percepção de como Plano do Governo Milton Campos, foi concebido

A forma com que a seleção dos programas foi realizada permite que três conclusões sejam extraídas de seu conteúdo. A primeira conclusão é a de que o Plano procurou abranger de forma equilibrada todos os setores da economia mineira, apesar de não existir em dúvidas de seu caráter industrializante. Isto porque, se é verdade que o Plano repercutiu positivamente sobre a indústria, também é verdadeiro que produziu estímulos para os demais setores. Ainda que fosse o objetivo deste trabalho quantificar os impactos sobre os setores econômicos, esses impactos não são tão simples de se inferir. Pois demandaria um levantamento e confrontação de dados que não se encontra nos objetivos desse estudo.⁶⁵

A segunda é a de que foi predominante a preocupação com a melhora das condições de infra-estrutura da economia, com o objetivo de capacitá-la competitivamente com a adoção de um conjunto de medidas que reduzisse os custos de transação, o que geraria aumento de eficiência global na economia, estimulando novos investimentos privados.

A terceira conclusão é decorrente da segunda, pois está relacionada à prioridade dada no Plano aos projetos e programas de longa maturação e o desempenho eleitoral dos políticos. Os investimentos do Plano foram concebidos dentro de uma lógica para responder a necessidade de melhorar o desempenho da economia, objetivo que não se encontra subordinado ao ciclo político eleitoral. Como o tempo de maturação daqueles investimentos foi, em via de regra, maior que os quatro anos do Governo Milton Campos, estabeleceu-se

procurando manter um equilíbrio entre os setores da economia, aliás, a última vez que um governo procurar externalizar tais preocupações.

⁶⁵ Para um balanço dos resultados do Plano Recuperação Econômica e Fomento da Produção do Governo Milton Campos, existe uma literatura especializada que buscou realizá-lo, como por exemplo, Diniz (1981, p.62-71), Guimarães (1990, p. 27-54), e Dulci (1999, p.77-91). Infelizmente não são abundantes as estatísticas econômicas para o período. Primeiro porque, os resultados do PIB regional são calculados a partir da década de 70. Segundo, os Censos Econômicos e Agrícolas sendo decenais não permitem comparações para fatos ocorridos ao longo da década. E terceiro, os Anuários Estatísticos não preservam metodologias que permitam construir uma base de comparabilidade. Por exemplo, a área de cultivo é um bom indicador para medir o desempenho da agricultura. Nos anuários de 1920 a 1949, a área cultivada é apresentada pelo somatório de 21 produtos agrícolas, sem especificar quais são os produtos. A partir de 1950, o Anuário Estatístico fornece a área cultivada separadamente para cada um dos 29 produtos selecionados, impossibilitando sua comparabilidade.

um dilema que é típico das democracias, em que a lógica econômica não converge necessariamente para a lógica política. Isto significa dizer que os investimentos, sendo de lenta maturação, a correlação entre melhoria da economia e bom desempenho político (votos) não é evidente. Os dividendos políticos apenas serão reconhecidos quando os resultados são, efetivamente, percebidos pelo eleitor. Por vezes, o reconhecimento, quando tardio, não é acompanhado de sucesso eleitoral. Certamente essa complexa relação entre necessidades econômicas e desempenho político torna esse dilema de difícil abordagem. Quando a economia exige transformações em sua estrutura de longa maturação para iniciar a superação do atraso relativo, como foi o caso de Minas Gerais, a vontade política de promovê-las se depara com o instinto de sobrevivência política. O político convencional, ao almejar o sucesso eleitoral, não hesita em trocar as soluções estruturais, normalmente de longa maturação, pelas intervenções de *maquiagem*, porém com efeito imediato, obtendo, portanto, dividendos eleitorais certos. O resultado, fruto dessa lógica, não produz a transformação requerida para sustentar um crescimento contínuo e regular.

Iniciar projetos de grande importância, mas que não são inaugurados por quem os iniciou, dificulta a geração de dividendos eleitorais. E uma parte expressiva dos programas e projetos concebidos no Plano de Recuperação Econômica, notadamente aqueles classificados aqui como horizontais, foi inaugurada ou implementada ao longo de quase duas décadas. Segundo Dulci “[...] Numa avaliação panorâmica, verificamos que, dos 17 ramos industriais que o Plano se propôs a incentivar em Minas, a maioria foi efetivamente implantada ou ampliada entre 1947 e 1962” (1999, p. 85).⁶⁶

Assim, a opção de Milton Campos, ainda que tenha criado as bases para a superação do atraso relativo do estado e ter fornecido uma agenda econômica para Minas Gerais, não foi

⁶⁶ Mesmo que efetivamente a maioria dos projetos do Plano de Recuperação tenha sido implantada ou ampliada no período referido, ainda se verificam importantes diretrizes sendo operacionadas ao longo da década de 60. É o caso, por exemplo, da instalação de uma rede de matadouros-frigoríficos nas regiões de grande concentração de gado bovino, como Montes Claro e Teófilo Otoni. O BDMG recupera o Projeto Frimisa em 1963, desenhado pelo Plano de Recuperação no Governo Milton Campos. Em 1967, quando o projeto já se encontrava em operação, o Banco vende sua participação acionária para um grupo paulista. (Fundação João Pinheiro, 1997, p.76-79).

suficiente para ser reconhecido nas urnas, tendo como resultado a vitória eleitoral da oposição.

Os dois governos seguintes ao governo de Milton Campos, o de Juscelino Kubitschek (1951 a 1955) e o de Bias Fortes (1956 a 1961) se beneficiaram duplamente do Plano de Recuperação. Primeiro, ao assumirem as respectivas administrações, eles encontraram uma agenda econômica de médio prazo para o estado, tanto previamente definida como em vias de implantação. Segundo, todo o esforço empenhado no planejamento de projetos e ações, que consomem tempo e recursos, já tinha sido realizado restando, não menos importante, a execução dos projetos.

O impacto do Governo Milton Campos pode ser percebido no governo estadual de Kubitschek. Este ficou notabilizado pela implementação do Binômio *Energia e Transporte*, projetos contemplados pelo Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção, nos capítulos XVI e XVII, respectivamente. O Plano Rodoviário, por exemplo, para se valer dos recursos disponibilizados pelo Fundo Rodoviário Nacional, criado pelo Decreto-Lei Federal n. 8.463, de 27 de dezembro de 1945, deveria atender basicamente a duas condições: primeiro, criação de um departamento regional, nos moldes do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER-, e com a sua respectiva aprovação técnica, e, em segundo, propor um plano rodoviário anual, também mediante a aprovação do DNER.

Em 1946, o Departamento Estadual de Rodagem de Minas Gerais - DER-MG - foi criado e aprovado, nos moldes do Decreto-Lei n. 8.463. Dessa forma, a primeira exigência para uma intervenção no setor foi atendida. Em seguida, foi necessário formular um plano setorial para reverter a caótica situação dos transportes em Minas Gerais e, simultaneamente, negociar com os municípios um processo de encampação pelo estado de sua malha rodoviária. O processo de encampação se fazia necessário porque, das poucas estradas existentes no estado, a maioria delas era de responsabilidade dos municípios. Assim, o Governo Milton Campos, além de conceber o Plano Rodoviário, iniciou um amplo processo de negociação para transferência das rodovias municipais para o estado, que

perpassou praticamente toda a sua administração. Ao fim desse governo, mesmo o DER dispondo de um Plano Rodoviário, com projetos para construir 3.633 km de estradas de rodagem (MINAS GERAIS, 1947, p. 152), equipe técnica com capacidade para monitorá-lo e recursos para executá-lo, não houve tempo hábil para terminar nenhuma obra rodoviária de peso. Levantados os obstáculos inerentes a toda fase de preparação de um projeto dessa envergadura, como aqueles citados anteriormente, coube ao governo seguinte a tarefa de executar efetivamente o Plano Rodoviário concebido pelo Governo Milton Campos. Em que pesem todo o tempo, o esforço, e as dificuldades empreendidos na fase de elaboração de um plano desta natureza, é na sua execução e na sua finalização que os benefícios, resultados de sua implementação, são reconhecidos e, conseqüentemente, podem se converter em votos.

No segundo eixo do Governo Kubitschek, a Energia, também se pode constatar a influência exercida pelo Governo Milton Campos nos seus sucessores. O Plano de Recuperação Econômica dedicou, ao longo do Capítulo XVII, estudos sobre a *eletrificação urbana e rural*, incluindo a construção de hidrelétricas⁶⁷ e linhas de transmissão de energia. Desses estudos, três procedimentos foram extraídos. O primeiro, foi o início das obras dos projetos concebidos pelo Plano. Entre elas, a Usina de Salto Grande, localizada no Rio Santo Antônio, afluente da margem esquerda do Rio Doce, hoje município de Braúnas de Minas, tem um significado especial. A implantação dessa hidrelétrica foi estratégica para a decisão locacional da USIMINAS. Salto Grande foi inaugurada em 1956, assim como a Usina de Piau, inaugurada em 1955, Tronqueiras em 1955, Itutinga, em 1955. Todas essas usinas foram inauguradas nos governos seguintes ao de Milton Campos, nos governos de Kubitschek ou de Bias Fortes. Vale destacar que hidrelétricas com essas dimensões não são planejadas e nem construídas dentro dos limites de uma administração pública. Além do planejamento e início da construção dessas usinas, também foi providenciado o início das obras relativas à transmissão de energia, de tal forma que o sistema energético do estado aumentasse o seu grau de segurança e confiabilidade, por meio da interligação das

⁶⁷ Ampliação da Usina do Congonhal (Caxambu); Construção das Usinas de Itutinga do complexo do Rio Santo Antônio, como por exemplo, Salto Grande; a incorporação da Usina de Gafanhoto no sistema; e a construção de linhas de transmissão interligando as usinas, viabilizando um sistema energético mais seguro no provimento de energia ao estado.

usinas existentes. Ou seja, se uma das usinas apresentasse algum tipo de problema, a interligação com as demais fontes geradoras não permitiria que o usuário final percebesse uma eventual pane, pois o fornecimento de energia seria viabilizado pelas demais usinas.

O segundo procedimento, extraído do Capítulo sobre eletrificação do Plano de Recuperação, foi viabilizado em 30 de novembro de 1949, por meio da sanção da Lei Estadual n. 510. Esta Lei autorizava o Governo a “[...] organizar, no estado, sociedades de economia mista e delas participar, para construção e exploração de centrais e usinas elétricas” (MINAS GERAIS, 1949), que daria os fundamentos legais para a criação da CEMIG. Dois anos mais tarde, em 14 de dezembro de 1951, no Governo Kubitschek, foi sancionada a Lei n. 828, conferindo a mesma autorização ao estado. Não se trata aqui de identificar de quem foi o mérito da criação da CEMIG, mas simplesmente de destacar os traços de continuidade deixados pelo Governo de Milton Campos aos seus sucessores. Afinal, são esses traços que definiram a agenda econômica de Minas Gerais e que sustentam a tese de continuidade econômica verificada nos governos mineiros, após Milton Campos.

Um terceiro encaminhamento decorrente das diretrizes do Plano de Recuperação foi a contratação da Cia. Brasileira de Engenharia, em 1950, para elaborar um Plano de Eletrificação de Minas (SALLES, 2.000, p. 250). Este Plano compreendeu o estudo dos recursos hidrelétricos do estado, bem como projetou um sistema de eletrificação integrado para Minas Gerais e a previsão de construção de novas usinas com suas respectivas interligações no sistema.

Assim como no caso do Plano Rodoviário, o Plano de Eletrificação, ambos desenvolvidos pelo Governo Milton Campos, produziu soluções organizacionais, institucionais, executivas e orçamentárias para enfrentar o atraso relativo de Minas Gerais. Dada a natureza estrutural das soluções encaminhadas, elas não foram de fácil implementação, nem no que corresponde ao período para sua implementação, nem nos obstáculos de toda ordem, sejam orçamentárias, técnicas, jurídicas ou mesmo políticos. A complexidade dessas soluções

dificulta o reconhecimento imediato desses encaminhamentos, pois sua implementação, além de ser lenta, seus efeitos também só são percebidos a longo prazo. A coragem em orientar um governo por meio de tais projetos se, por um lado, possibilitou construir as bases para a superação do atraso relativo do estado, uma reivindicação secular de Minas Gerais e, simultaneamente, conferiu um dinamismo aos governos seguintes, por outro, contribuiu para o fraco desempenho eleitoral do governo responsável por tal transformação econômica do estado. Pois a maturação desse esforço empreendido não pôde ser percebida e ratificada pelo eleitor comum.

Assim, três fatores definiram as características do Governo Kubitschek. São esses fatores que ajudaram a consolidar e a associar a imagem de Juscelino à de um grande empreendedor público. O primeiro foi receber uma agenda econômica estruturada do *Governo Milton Campos sem o ônus decorrente de sua elaboração*. O segundo fator foi obtido ao focar o seu governo em dois programas do Plano de Recuperação Econômica: *transporte e energia*. Esse enfoque transforma a principal característica do Plano de Recuperação de um plano global para um plano setorial. Embora esse enfoque tenha gerado conseqüências negativas na agricultura, que passou a ser secundarizada, em que pese a forte base agrícola do estado, permitiu melhorar a percepção de desempenho do governo, pois concentrava o esforço do governo nas ações que já se encontraram estruturadas e prontas para serem executadas. O terceiro fator é oriundo da própria personalidade de Juscelino Kubitschek, marcado por um grande vigor, imaginação e enorme capacidade de trabalho (BOJUNGA, 2001).

5.5- A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO MINEIRO: O GOVERNO MAGALHÃES PINTO

Mesmo não sendo objeto deste trabalho, é possível afirmar, de acordo com a literatura que o aborda, que o Plano de Recuperação Econômica de Minas Gerais, concebido no Governo Milton Campos, não deve ser entendido e analisado apenas nos limites de uma administração pública. Conforme Cintra e Andrade a primeira e “[...] a mais importante característica do Plano de Recuperação [foi], talvez sua tentativa de combinar, em suas recomendações, uma abordagem temporal de médio prazo, na definição do problema, como um estilo de planejamento por projetos” (1976, p. 228). Diniz, ratifica a mesma conclusão: “[...] Apesar de não terem sido os resultados de grande expressão [no curto prazo], houve desdobramentos da política econômica estadual do Governo Milton Campos, que teriam efeitos importantes em etapas posteriores” (1981, p.69). E como já salientado, Dulci afirma que “[...] a maioria [dos projetos do Plano de Recuperação] foi efetivamente implantada entre 1947 e 1962” (1999, p.85).

Entre os estudiosos da economia mineira existe, assim, uma unanimidade em atribuir ao Plano de Recuperação o mérito de pautar a agenda econômica de Minas Gerais nas duas décadas seguintes, sugerindo que os efeitos do Governo de Milton Campos não devem ser medidos apenas ao longo de sua administração. De fato, a principal característica do Plano foi diagnosticar e dar início à implementação de projetos estruturantes para o estado, os quais, sendo de longa maturação, foram concluídos em outra administração. Disso decorre um ofuscamento do esforço realizado pela administração que o concebeu, já que seus principais frutos foram colhidos por outra, às vezes, pertencentes a outro partido político.

A lógica implícita na elaboração do Plano, que procurou criar as condições para o estado superar seu atraso relativo possibilitou, assim, pautar as ações do governo pelas necessidades de estruturar um projeto de médio alcance para Minas Gerais. Essa opção gerou conseqüências tanto políticas como econômicas. Isso porque, como todo processo eleitoral representa uma avaliação do governo e simultaneamente de escolha de uma nova proposta de sociedade, para os anos seguintes, existe uma tendência natural do governo,

que cessa o mandato, de destacar suas realizações. Mas se essas não vão além de obras em andamento, portanto, inacabadas, e de planos de novos projetos, ainda que relevantes, facilmente a percepção política formada no calor de uma disputa eleitoral, transmitirá, na melhor das hipóteses, a imagem de um governo burocrático e de baixa realização, que, muito embora tenha idéias adequadas, não logrou implementá-las⁶⁸. Assim, o ciclo político, inerente a toda democracia, pode se contrapor com as necessidades da economia (OFFE, 1984 e PEREIRA, 1992), retardando ou mesmo incompatibilizando um tratamento adequado para a superação de um obstáculo que impede o crescimento econômico.

A segunda característica, que se pode destacar sobre os impactos do Plano de Recuperação Econômica, refere-se aos traços de continuidade que dele se originaram e passaram a definir a atuação dos governos de Minas Gerais, pelo menos, até meados da década de 1960. Para Dulci (1999), esse traço de continuidade expresso pelo Modelo de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais aparece como um importante elemento explicativo do sucesso da *política e da recuperação econômica em Minas Gerais*. Em que pese a alternância do poder político verificada no estado, a continuidade dos projetos econômicos, que marca Minas Gerais, esteve ligada à capacidade desse Plano em pautar a agenda econômica regional. O Plano de Recuperação resgata projetos elaborados no final do Governo Valadares⁶⁹, concebendo, em seguida, uma estratégia e definindo prioridades para a ação do estado nos governos seguintes. Embora os distintos governos tenham apresentado diferentes estratégias e ênfases ao incorporar elementos típicos de sua própria concepção econômica e de sociedade, a continuidade econômica é um fato. No governo Juscelino Kubitschek, por exemplo, a prioridade em promover um crescimento mais equilibrado entre agricultura e indústria foi substituída pelo Binômio Energia e Transporte que enfatizava a indústria como o fator de modernização da sociedade. No Governo Bias Fortes, a prioridade continuou centrada na implantação de uma infra-estrutura econômica

⁶⁸ A opção de estruturar um *plano de médio alcance* para Minas Gerais é destacado num contundente depoimento de José Bento Teixeira de Salles (2.000), assessor direto de Milton Campos em seu governo: *em respeito à verdade histórica*, cabe registrar que o Plano [de Recuperação Econômica e Fomento da Produção] enfatizava a criação de um sistema integrado de transporte e de produção de energia elétrica, tese que seria depois aproveitada pelo Governo Juscelino Kubitschek, no programa *Energia e Transporte*.

⁶⁹ O Plano de Recuperação se utiliza de estudos realizados pela Secretária de Agricultura, por exemplo, a Memória do Plano de Eletrificação que foi apresentada por Lucas Lopes, então Secretário de Agricultura do Governo Valadares, no II Congresso Brasileiro de Engenharia em Belo Horizonte, em 1946, conforme DINIZ (1981, p. 69).

considerada necessária para comportar grandes projetos industriais⁷⁰. Assim, a idéia inicialmente concebida de promover um desenvolvimento equilibrado entre agricultura e indústria, presente no Plano, é progressivamente substituída pela ênfase na indústria, em detrimento da agricultura.

5.5.1- A trajetória de Magalhães Pinto: político e empreendedor

Com a maturação dos grandes investimentos realizados no setor de infra-estrutura de Minas Gerais, por meio da implementação dos projetos contemplados no Plano de Recuperação tanto no Governo de Kubitschek, como no Governo de Bias Fortes, no início da década de 1960, o estado viu-se, novamente, sem uma nova estratégia de desenvolvimento. A hipótese que se levanta, aqui, objeto de discussão desta seção, é que essa estratégia seria redefinida por um político que também desenvolveu uma trajetória empresarial de destaque. A capacidade empresarial, atributo discutido no segundo capítulo, será, assim, mais uma vez, o fio condutor que explicará a formação e a consolidação do Modelo de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. Da mesma forma, o segundo governo de João Pinheiro e o Governo de Milton Campos conseguiram transformar um consenso social num programa de Estado para superar a secular percepção do atraso relativo da economia mineira. A hipótese a ser desenvolvida, agora, é que o governo Magalhães Pinto (1961-1966) também conseguiria pautar os rumos da economia mineira. A diretriz criada no interior desse Governo está ligada à trajetória empresarial e política de Magalhães Pinto. Daí, a necessidade de destacá-la, ainda que em traços gerais. Mesmo que não seja possível e nem desejável desvencilhá-la da conturbada conjuntura que tanto caracteriza o período, dado pela ruptura institucional gerada pelo Movimento de 1964, é necessário ressaltar a contribuição de Magalhães Pinto na constituição do Modelo de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. Essa contribuição ficou em segundo plano, já que os rumos políticos do País foram influenciados e, mesmo, alterados, pelas opções tomadas pelo então governador de Minas Gerais. Ainda que seja pertinente e necessário avaliar o grau da

⁷⁰ Ver discurso proferido pelo Governador Bias Fortes na Associação Comercial de Minas Gerais, prestando contas de sua gestão. (Jornal Estado Minas, 4 de setembro, 1960, p. 2).

influência de Magalhães Pinto na ruptura institucional do País, não se deve relegar o seu papel no estabelecimento de diretrizes econômicas para Minas Gerais.

A trajetória empresarial de Magalhães Pinto parece ser um caso de sucesso⁷¹. Em 1926, com 17 anos, ele conseguiu o seu primeiro emprego, por meio de um concurso realizado no Banco Hipotecário, em Juiz de Fora. Depois de três anos, recebe um convite para trabalhar na capital, num banco considerado o mais promissor da época: o Banco da Lavoura de Minas Gerais. No mesmo ano em que foi transferido para Belo Horizonte, Magalhães Pinto recebeu uma proposta da diretoria do Banco da Lavoura para ser gerente. Recusou-a, pois o próprio Magalhães Pinto achou que seria uma imprudência ascender tão rápido e tão jovem a um posto de comando num estabelecimento em que acabara de entrar. Em 1935, ele foi convidado, novamente, para um posto de comando, agora como gerente geral do Banco da Lavoura. Na sua trajetória de bancário, implementou grandes inovações no setor, dotando o Banco de mais flexibilidade no entrosamento com os clientes. Dentre as inovações vale citar o *Teto Popular*, uma espécie de crédito pré-aprovado, que poderia ser utilizado sem as rígidas exigências estabelecidas pela cultura bancária de então. Em 1938, com o vertiginoso crescimento do Banco da Lavoura, Magalhães foi convidado para assumir a gerência do Banco no Distrito Federal, onde deu início a um forte movimento de abertura de novas agências. Em 1943, foi demitido do Banco da Lavoura⁷² e, em 1944, fundou o Banco Nacional de Minas Gerais, que se tornará um dos maiores bancos privados do País. Com o Banco Nacional, Magalhães aprofundaria seu espírito empreendedor. Foi o primeiro banqueiro a perceber a ascensão profissional da classe média e a oferecer linhas de créditos para os profissionais liberais que desejassem abrir seus próprios negócios, como escritórios, gabinetes dentários e consultórios médicos. Uma outra inovação bancária por ele introduzida, que teve grande repercussão para o crescimento do Banco Nacional, foi a de oferecer linhas de créditos, na área de ensino, para pais de estudantes, para a compra de livros, uniformes e mesmo pagamento de mensalidades escolares.

⁷¹ As informações sobre a atividade empresarial de Magalhães Pinto foram pesquisadas em Drummond e Bandeira de Melo (1994).

⁷² A demissão de Magalhães Pinto do Banco da Lavoura foi motivada por razões políticas. Magalhães foi um dos signatários do Manifesto dos Mineiros contra a ditadura Vargas. Ver CHAGAS (1982, os 306 a 311).

Como homem público, o desempenho de Magalhães Pinto não foi menos importante. Em 1938, transformou-se no mais novo presidente da Associação Comercial de Minas Gerais. Em 1943, foi um dos signatários do Manifesto dos Mineiros. Foi deputado constituinte no início da década de 1940. A partir de 1951 foi eleito, por três vezes consecutivas, deputado federal. Foi Secretário da Fazenda do Governo Milton Campos e presidente nacional da UDN. Na eleição de 1960, foi eleito governador de Minas Gerais em uma eleição considerada amplamente favorável a seu concorrente Tancredo Neves⁷³. Foi Ministro das Relações Exteriores no Governo do marechal Artur Costa e Silva, quando se tornou um dos signatários do Ato Institucional n. 5. Reelegeu-se para mais três legislaturas da Câmara Federal, exercendo o posto de Presidente da casa na 6ª legislatura. E, finalmente, em 1970 foi eleito senador da República, por oito anos.

Na campanha eleitoral, que consagrará Magalhães Pinto como Governador de Minas Gerais, foram abordados pontos polêmicos e críticos, que são cruciais para se compreender o eixo econômico que marcou o seu governo. Entre esses se destacam: a política econômica do Governo Federal, o equilíbrio das atividades econômicas no desenvolvimento do Estado e o papel da agropecuária na fixação do homem no campo.

Na campanha eleitoral de 1960, o então candidato, Magalhães Pinto divulga uma *Carta aos Agricultores e Pecuáristas de Minas Gerais*. Este documento propõe recuperar o esforço empreendido no Governo Milton Campos de promover uma política econômica em que a

⁷³ De Janeiro de 1960 a dezembro de 1960, o autor deste trabalho leu todas as edições do Jornal Estado de Minas, gentilmente cedidos pelo Centro de Documentação do referido Jornal. Um atributo típico de Magalhães Pinto, o imprevisto, não permitiu que seus discursos de campanha fossem recuperados pelo autor, para identificar a evolução das principais diretrizes da campanha que serviriam de base para a orientação de seu governo. Foi possível, porém, identificar, por meio da imprensa, comunicados e notas que sintetizavam o eixo econômico de sua campanha eleitoral. Embora o contexto econômico que marcou a campanha política de 1960 fosse constituído de um clima de euforia pelo sucesso do Plano de Metas, tal clima não impediu que Magalhães Pinto realizasse críticas à natureza com que esse crescimento econômico fora promovido. A partir dessas críticas ele organizará as principais diretrizes econômicas de seu governo. Nos anos seguintes, marcados por políticas do Governo Federal que buscavam a estabilidade monetária e fiscal, por meio da contração da demanda, essas diretrizes se transformaram em ações governamentais concretas, em que a criação do BDMG, em 1962, constituirá o principal exemplo. Elaborar uma proposta alternativa de ajuste econômico, via expansão da oferta e, não, da contenção da demanda, foi o caminho que Magalhães procurou seguir para reproduzir a mesma trajetória de Kubitschek rumo à Presidência da República. Trajetória essa tragicamente abortada pelo Movimento de 1964. Mesmo sendo Magalhães Pinto reconhecido como a principal liderança civil desse movimento, isso não foi suficiente para que sua intenção de concorrer ao posto máximo da República se transformasse numa efetiva candidatura presidencial.

agricultura e a indústria fossem percebidas como pólos complementares de um desenvolvimento mais equilibrado.

[...] o surto industrial de um País, para harmônico desenvolvimento da economia nacional, dever ser acompanhado de um incremento das atividades agrícolas e pastoris. Tenho acentuado que não encontra justificativa, dentro de qualquer doutrina econômica aplicada ou aplicável no Brasil, superposição determinadora da infra-estrutura industrial sobre a agrícola ou a pastoril. Ao contrário para as duas estabelecerem uma economia forte as duas estruturas deveriam se completar mutuamente. [...] Infelizmente o governo não tem sabido promover harmoniosamente o desenvolvimento dos dois planos (Magalhães Pinto, *Jornal Estado de Minas*, 24 de julho de 1960, p. 2).

A recuperação de uma política econômica que valorizasse igualmente a agricultura e a indústria seria reafirmada na Mensagem do Governo Estadual apresentada à Assembléia Legislativa em 1965. Nessa mensagem, destaca-se a preocupação do Governo em superar a “situação de atraso relativo em que nos encontramos” em razão da estrutura agrária e de comercialização do Estado (p.45). A preocupação em harmonizar a política econômica do Governo é representada pela criação da Secretária do Desenvolvimento Econômico “órgão especializado na formulação de programas globais e setoriais” (p.46), pois não se justifica que Minas Gerais, sendo um

estado potencialmente rico, apresentar, contudo, taxa de crescimento inferior àquela que se verifica no Nordeste e menor que a média observada no Brasil. A longo prazo, portanto, Minas Gerais poderá situar-se como uma das regiões mais subdesenvolvida do País. (MENSAGEM 1965, p. 13).

À percepção do atraso relativo que marca o estado, nessa época, acrescenta-se, em sua visão, a possibilidade de Minas Gerais se transformar em uma região subdesenvolvida de um País subdesenvolvido,⁷⁴ pois mesmo com “o empenho dos sucessivos governos no

⁷⁴ O esforço em caracterizar Minas Gerais como uma região subdesenvolvida num País subdesenvolvido é recuperado e amplificado pelo Diagnóstico da Economia Mineira publicado em 1968, embora no Plano de Recuperação Econômica de Milton Campos já estivessem presentes esses elementos: “Dentro os Estado da

investimento em infra-estrutura [...] a nossa economia não evoluiu” (1965, p. 14). A forte ênfase que havia sido dada nos Governos de Kubitschek e Bias Forte ao esforço de industrialização, como se a indústria fosse capaz, por si só, de garantir a superação do atraso relativo, implicou para ele, a perda de dinamismo da agricultura. Por isso para Magalhães Pinto, uma política de incentivo mais harmônica⁷⁵, que promovesse a modernização agrícola com a mesma ênfase que a promoção industrial, deveria ser adotada. Uma política econômica desta natureza, além de produzir taxas de crescimento mais aceleradas, pois a agricultura encontrava-se mais estruturada no Estado, também teria um papel mais relevante na fixação por mais tempo do homem no meio rural, evitando pressões adicionais da sociedade para a ampliação da infra-estrutura urbana.

O papel da agricultura para a estratégia de superação do atraso relativo, bem como o equilíbrio das atividades econômicas não aparecem como as únicas divergências entre os candidatos que disputavam o governo de Minas Gerais, na época. Também, as diferenças na abordagem da política econômica do Governo Federal marcaram não apenas a disputa eleitoral, como de resto, também influenciou os rumos do governo do candidato vitorioso desse processo eleitoral. Esse será o terceiro aspecto que ganhará maior ênfase na campanha eleitoral de 1960. A crítica a ela realizada ao longo da campanha eleitoral e aprofundada durante o Governo Magalhães Pinto será útil para demarcar as diferentes concepções de sociedade que estavam em jogo nessa campanha eleitoral⁷⁶.

Federação, Minas Gerais é o que tem economia mais exposta a perturbações, desprovido dos meios de defesa” (1947, p.17). Conforme Diniz “o Estado de Minas foi caracterizado como em nítida situação de subdesenvolvimento, cujos principais indicadores eram: o baixo grau de urbanização, a predominância de atividades agropecuárias, as grandes diferenças de produtividade, o baixo nível de saúde e escolarização” (1981, p. 156). Embora seja discutível qualificar uma região como subdesenvolvida pelo fato de apresentar um baixo grau de urbanização e a predominância de atividades agropecuárias, não será nesse espaço o lugar mais apropriado para desenvolver tais argumentos. O importante é destacar, em primeiro lugar, a preocupação do Governo Magalhães Pinto em promover um desenvolvimento mais harmônico, onde a agricultura, a atividade mais importante do Estado, pudesse responder com mais dinamismo à medida em fosse induzida a um processo de modernização semelhante em intensidade como aquele que foi submetido à indústria. Em segundo lugar, vale destacar a importância deste Governo na definição das diretrizes que pautaram a ação da tecnocracia mineira a partir da década de 1960, pois os argumentos do Diagnóstico de 1968 giram em torno da qualificação de Minas Gerais como um estado subdesenvolvido.

⁷⁵ Ver na Mensagem Legislativa do Governo sobre o desenvolvimento econômico harmônico (1965, p.9).

⁷⁶ As divergências não se limitaram às disputas partidárias. Mesmo com a posse de Jânio Quadros, eleito com o apoio da UDN que era presidida nacionalmente por Magalhães Pinto, as diferenças continuaram. Estas só não se acentuaram devido à rápida passagem de Jânio Quadros pela presidência. Ao longo do governo João Goulart, as divergências, no plano econômico, foram aprofundadas. Assim, são três governos, com três linhas políticas diferentes, Kubitschek, Quadros e Goulart, e todos, por razões distintas, mereceram críticas pela

A política econômica de austeridade era uma bandeira econômica da UDN. A luta pelo controle da inflação será identificada por Magalhães Pinto como um dos pilares da defesa da economia popular. Em pronunciamento, registrado em nota no jornal Estado de Minas, sobre a política do Governo Federal para o salário mínimo Magalhães Pinto afirmaria:

[...] se o governo não encontrar o caminho da nova política de produção ou aumento da riqueza circulante, é claro que as emissões [de moeda] estarão, dentro de um curto prazo, absorvendo, de novo, os benefícios dos aumentos do salário mínimo. Não há, essa é a verdade, uma política econômico-financeira que, pelo menos, amenize os insuperáveis problemas de hoje. Não conseguiu o Governo executar um programa de aumento da produção. Não conseguiu o Governo evitar o brutal aviltamento de nossa moeda. Antes, o tem agravado. Não havendo uma solução de base, a curto prazo ou a longo prazo, é evidente que ainda se tem de recorrer à simples revisão dos níveis de salário. (Estado de Minas 29-09-1960, p.13).

A declaração assume especial importância para os propósitos dessa pesquisa. Dois aspectos merecem destaques especiais. Primeiro, a rejeição de Magalhães a um comportamento leniente com a inflação, seguindo não apenas sua própria experiência individual como empresário, como também uma orientação geral da UDN. Vale destacar que a defesa da estabilidade monetária não se contrapõe ao “caminho [de uma] nova política de produção ou aumento da riqueza circulante”. Magalhães Pinto não antagonizava, portanto, uma política de combate da inflação, com as características da brasileira, com uma política de aumento da oferta.

O segundo ponto, mais relevante para o desenvolvimento dos argumentos, é a crítica aberta ao esforço desenvolvimentista do momento, pois para ele “não conseguiu o Governo executar um programa de aumento da produção”. Uma primeira leitura do discurso deixa o leitor perplexo. Tal pronunciamento poderia ser entendido como uma crítica motivada pelo clima eleitoral de uma campanha muito acirrada, pois, afinal, o período analisado se refere ao do Plano de Metas, quando ocorreu um expressivo crescimento da economia brasileira, bem como da economia mineira. Por isso a

forma com que as suas respectivas políticas econômicas foram concebidas. Certamente essas críticas foram importantes para amadurecer sua visão de como a política econômica deveria ser implementada.

afirmação poderia passar como uma mera bandeira de cunho eleitoral, não sendo merecedora de consideração. Contudo, ainda que a disputa eleitoral estimulasse tais críticas, o fato é que havia, efetivamente, fundamentos nessa observação.

Conforme destacado por Oliveira (1981) os dois graves problemas da economia brasileira, no início da década de 1960 eram “[...] a ausência de um mecanismo de financiamento não-inflacionário e a existência de um desequilíbrio dinâmico entre a estrutura da demanda e a estrutura da oferta” (1981, p. 88). A ausência de mecanismos de financiamentos não-inflacionários, como o mercado de capitais e da dívida pública, exigia o uso de emissões de moeda, a monetização da necessidade de financiamento do setor público, simplesmente para cobrir os consecutivos déficits públicos, fomentando o processo inflacionário que já se encontrava em pleno curso.

Já o segundo problema ressaltado por Oliveira, o desequilíbrio dinâmico entre a demanda e a oferta, era decorrente do arranjo institucional⁷⁷ promovido para viabilizar o Plano de Metas na ausência desses mecanismos não-inflacionários. As oportunidades abertas por esse arranjo institucional promoveram uma antecipação de investimentos com o intuito de aproveitar melhor os incentivos oferecidos. Enquanto os investimentos se encontravam em fase de maturação, a economia exhibe robustos índices de crescimento. Porém, na medida em que os efeitos desses investimentos se esgotam “o desequilíbrio dinâmico entre a estrutura da demanda e a estrutura de oferta” tornava-se patente com a ampliação da capacidade ociosa da economia já que não existiam mercados para absorver a produção disponibilizada, arrefecendo o crescimento econômico. Ou seja, ao final do governo Kubitschek, a economia teria de se defrontar, por essa razão, com uma crise caracterizada como de *superprodução*, em que a capacidade de ampliação da oferta cresce à frente da demanda.

A incapacidade do Governo Federal em promover um aumento da *riqueza circulante* se devia, conforme a análise de Magalhães Pinto, à inexistência de uma política econômica

⁷⁷ Como elementos desse arranjo institucional, vale destacar a Instrução n. 113, a lei do similar nacional, o câmbio valorizado, o contingenciamento das importações e o próprio gasto público, como exemplos de promoção dos investimentos privados.

capaz de promover a ocupação da capacidade ociosa que vinha se formando com a antecipação dos investimentos do período de Kubitschek. Estes representavam a resposta empresarial às condições favoráveis apontadas pelo arranjo institucional, estruturados para viabilizar o Plano de Metas. A crítica feita por Magalhães Pinto pode ter surgido em função dos interesses político-eleitorais e igualmente pode ter se consolidado também em função destes mesmos objetivos. Afinal, era pública sua intenção de disputar a presidência da República em 1965, mas esta dependia do desempenho que seu governo obteria em Minas Gerais. Mesmo considerando esses interesses políticos, sua crítica não era destituída de fundamentos objetivos. De fato não se deve desvincular as causas da crise econômica do início dos anos de 1960, da natureza com que os obstáculos foram superados para que a economia crescesse com tanto dinamismo como ocorreu na segunda metade da década de 1950.

5.5.2 As motivações para a emergência da Nova Estratégia da Política Econômica em Minas Gerais.

Independentemente das razões que deram motivação à estratégia da política econômica formulada no Governo Magalhães Pinto, é possível atribuir a sua viabilidade a três causas. A primeira, à sua bem-sucedida trajetória, seja de grande empresário, seja de um político capaz de construir sua carreira pelo sufrágio universal. Trajetórias essas que atendem os requisitos desenvolvidos para definir o conceito de capacidade empresarial trabalhado no segundo capítulo. Como empresário, Magalhães soube, por meio de inovações bancárias, alinhar o crescimento do Banco Nacional de Minas Gerais às oportunidades que o mercado lhe oferecia, investindo em atividades produtivas com potencial de retorno compatível com a necessidade de expansão do banco, acreditando, portanto, numa economia mais diversificada e mais equilibrada. Como homem público Magalhães Pinto soube associar as exigências do sufrágio universal, requisito democrático para os cargos eletivos, com as necessidades de Estado, que promove, por meio do desenvolvimento, a transformação de uma região. Assim, dessa associação

surtem os requisitos para o tratamento de sua dimensão pública. Por um lado, o esforço de compatibilizar, primeiro de uma plataforma eleitoral, as percepções e as expectativas do eleitorado num conjunto de proposições compatíveis com as restrições de recursos orçamentários e humanos enfrentados pelo estado. E, por outro lado, orientar o estado no sentido de produzir uma política econômica que resulte em ações com o fim de gerar as condições para a superação do atraso relativo. Ação e coordenação integradas pela capacidade empresarial de Magalhães Pinto, com o propósito de superar o dilema da ação coletiva para estabelecer uma nova agenda econômica para o estado.

A segunda causa está diretamente vinculada ao seu projeto político individual que passava pela sua chegada à Presidência da República. Como já enfatizado, Magalhães Pinto acumulava críticas sobre as formas com que as políticas econômicas vinham sendo conduzidas nos três últimos governos na esfera federal. Naturalmente que as divergências variavam conforme a natureza de cada Governo. No Governo de Kubitschek sua crítica se concentrava na incapacidade de o Governo estimular a *produção ou aumento da riqueza circulante*. No Governo de Jânio Quadros, bem como no de Goulart, a persistência em buscar o equilíbrio, por meio da restrição da demanda e não por meio da expansão da oferta. As três críticas eram focadas na necessidade, por ele reiterada, de diversificar a economia, como forma de melhorar o seu dinamismo. Da crítica a uma proposta de um projeto de alternativa de crescimento, que justificasse sua intenção de concorrer à presidência da República, encontrava-se o Governo de Minas Gerais. E foi como governador que coube a Magalhães Pinto ensaiar esse salto: de crítico a propositor de um modelo de crescimento econômico alternativo, quando se aliou à FIEMG para criar o BDMG – Banco de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais.⁷⁸

Coube ao futuro presidente do BDMG o papel de construtor dessa plataforma eleitoral, para justificar sua pretensão de chegar à Presidência da República. Paulo Camillo Penna, indicado para ocupá-la, apresentava credenciais relevantes para tal missão. Camillo Penna chegou a trabalhar no gabinete do Governador Milton Campos, de quem

⁷⁸ Para detalhes da criação do BDMG, ver Diniz (1981, p 149-155).

era sobrinho, e no Governo Magalhães Pinto fora seu secretário particular. Além de um convívio próximo com o centro do poder, Paulo Camillo Penna tinha respeitável trânsito no mundo acadêmico. Foi professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG e se especializou em planejamento na França (DINIZ, 1981, p.151). Curso esse que será relevante para definir as primeiras diretrizes do BDMG.

A transferência de Camillo Penna de secretário particular do Governador para a Presidência do BDMG representou um forte indicativo da expectativa de Magalhães Pinto sobre o papel a ser desempenhado por ele. Na presidência do BDMG, Camillo Penna soube conciliar sua sensibilidade política com as exigências técnicas. A prova irrefutável dessa rara associação foi a forma com que organizou o I Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional.

O referido Congresso representou um marco para o BDMG, pois ele o projetou nacionalmente, dando fôlego para os técnicos do Banco desenvolverem trabalhos mais ambiciosos, como foi o caso do Diagnóstico da Economia Mineira. Com a mesma eficiência Camillo Penna transformou esse Congresso numa oportunidade impar para dotar de visibilidade nacional o projeto político do Governador Magalhães Pinto, que estava solidamente embasado numa proposta de condução da economia dentro da perspectiva crítica por ele orientada.

Portanto, o I Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional desempenhou dois papéis: o técnico e o político. O conteúdo técnico encontra-se registrado nos três trabalhos elaborados pelos funcionários do Banco, editados nos *Anais do Congresso*⁷⁹.

O primeiro ensaio foi apresentado à Comissão Técnica de Metodologia e se chamava *Desenvolvimento Econômico e Desequilíbrios Regionais*. Neste *paper*, o autor Fernando Roquette Reis utiliza os trabalhos de Perrox e Boudeville para introduzir considerações sobre a Teoria dos Pólos e o papel do Estado na indução do crescimento

⁷⁹ Os ensaios dos técnicos do BDMG foram publicados nos *Anais do I Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional*, em 1965.

para superar as diferenças regionais. Esse trabalho pode se considerado a introdução, por meio de autores consagrados da Economia Regional, de conceitos teóricos que sustentarão os demais estudos apresentados.

O segundo ensaio foi apresentado à Comissão Técnica de Economia Regional Aplicada. O estudo se constituiu de um levantamento da realidade do Estado: *Minas Gerais e suas Características Econômicas*⁸⁰, nele é feito um rápido panorama histórico de sua economia, concluindo pelo seu atraso relativo, presente em outros tantos documentos já estudados e analisados ao longo do presente trabalho. Embora a idéia de atraso relativo não seja propriamente uma novidade, o texto merece destaque na identificação de uma das causas desse atraso: a inexistência de empresários capazes de dinamizar a economia, pois a “[...] situação decisiva para o início do desnivelamento regional [...] [é] a enorme diferença de capacidade empresarial, ou [seja] de empresários schumpeterianos”, que não se encontra no estado (BDMG, 1959, p. 125).

De acordo com a visão nele exposta, embora se considere a insuficiência do mercado na geração de estímulos para o crescimento, não é esse o fator mais importante na obstrução do crescimento, mas é a incapacidade empresarial dos mineiros que é a responsável pelo atraso relativo da economia mineira. Exemplos de empresários schumpeterianos, como e Giannetti ou o próprio Governador Magalhães Pinto, não são considerados, ainda que eles tenham desempenhado papel relevante na busca de soluções mais estruturais para a economia de Minas e mesmo pautado a agenda econômica do estado em praticamente toda a segunda metade do século XX.

O terceiro e último ensaio apresentado à Comissão Técnica de Conotações Políticas e Sociais do Desenvolvimento intitula-se *Diretrizes para uma Política de Desenvolvimento Regional Integrado*, de autoria de Simão Pedro Casassanta. Esse estudo representa uma tentativa de propor uma indução do crescimento por meio dos pólos, com a participação da população na condução do planejamento.

⁸⁰ O texto foi produzido por quatro autores: Élcio Costa Couto; Marneu Ferreira Starling; João Ribeiro Ferreira Filho; e Álvaro Fortes Santiago.

Enfim, o conteúdo técnico do I Congresso foi devidamente bem preparado. Primeiro apresenta uma teoria com respaldo internacional; em seguida, analisa-se Minas Gerais pela ótica do atraso relativo para, finalmente, concluir uma proposta de superação do atraso relativo como fundamentação teórica e justificativa histórica.

O aspecto político do I Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional, como salientado, não foi esquecido. A abertura coube ao próprio Presidente da República, Marechal Castelo Branco, bem como ao Governador de Minas Gerais, Magalhães Pintos. Junto com o Presidente da República estavam também presentes o Ministro do Planejamento, Roberto Campos, além de 68 delegações de brasileiros e de entidades internacionais como Usaid, BID e a Cepal (FJP, 1997, p. 86).

É importante salientar que no início de janeiro de 1965, quando se realizava esse Congresso, já se encontravam em estado avançado as reformas implementadas a partir de 1966, tais como as Reformas Tributária, do Sistema Financeiro e do Sistema de Habitação entre outras. Enquanto o Governo Federal se ocupava com tais reformas macroeconômicas para sustentar um novo ciclo de crescimento da economia brasileira, o Governo de Minas Gerais trabalhava com a mesma perspectiva, porém no âmbito microeconômico, procurando, por meio de uma política industrial, iniciar um novo ciclo de expansão que fomentasse a diversificação da economia estadual⁸¹.

Por razões distintas e, certamente, sem uma coordenação comum, tanto o Governo Federal como o Governo Mineiro se empenhavam em construir rotas sustentáveis para uma nova expansão econômica, cada qual com os seus respectivos instrumentos disponíveis. Dessa forma, o I Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional assumiria uma importância e um especial interesse para o Governo Federal, pois seria uma oportunidade única para verificar o grau de complementaridade entre essas distintas, mas convergentes abordagens para produzir um novo ciclo expansivo da

⁸¹ A política industrial criada pelo governo de Minas Gerais assumirá seu formato definitivo com a criação de organizações como o INDI, a CDI, o CETEC, a FJP, e a reforma da Secretária Estadual da Fazenda, ver Diniz (1981, p. 149-166).

economia, como de fato ocorreu no período entre 1968 a 1973 o chamando Milagre Econômico (VELOSO, VILELA E GIAMBIAGE, 2007). Afinal, assim como o sucesso de reformas macroeconômicas depende das condições microeconômicas criadas, também o desempenho microeconômico se subordinasse à natureza com que as reformas macroeconômicas são fundamentadas. Se o desempenho da economia depende do sucesso da interação entre essas duas esferas, como de fato a literatura aponta, compreende-se o interesse e a disposição do Governo Federal em participar desse Congresso de Economia, conferindo-lhe, além de um destaque nacional, uma importância política que atendia perfeitamente os propósitos de Magalhães Pinto de chegar a Presidência da República.

As duas prováveis motivações para a elaboração das diretrizes que marcaram as contribuições do Governo Magalhães Pinto na constituição das bases do Modelo de Desenvolvimento Mineiro foram relatadas acima. Resta, agora, descrever a terceira e última dessas razões.

O atraso relativo identificado já no final do Império, quando o Presidente da Província, Soares de Andréa, propôs a mudança da capital com base nessa percepção, conseguiu produzir um grande consenso na sociedade. A força desse consenso alterou a percepção da realidade do Estado, viabilizando a elaboração de políticas públicas que resistiram a mudanças de governos e forçando os políticos a incorporar a dimensão econômica em seus discursos. A idéia de atraso relativo se tornou tão consistente e presente nos estímulos para a elaboração de políticas públicas em Minas Gerais, que ela pode ser considerada como uma instituição social, pois formatou regras e normas, formais e informais, para explicar o comportamento tanto individual como organizacional. O terceiro elemento que contribuiu para a formação do novo eixo de organização da economia mineira foi constituído, portanto, pela idéia do atraso relativo, que apareceu como elemento secularmente presente nas justificativas dos mineiros para explicar o estado da sua economia.

Portanto, o terceiro ponto de inflexão, que formará o Modelo de Desenvolvimento Mineiro, surge, como na hipótese que norteou a elaboração deste trabalho, por meio de um tipo de empresário, que pôde instrumentalizar sua capacidade empresarial. A incapacidade empresarial dos mineiros, tão citada como causa do atraso relativo, representa, na verdade, uma incompreensão decorrente da relação entre o Estado e o mercado. O baixo dinamismo, ou mesmo, a inexistência do mercado não favorece a formação de empresários, não por incapacidade dos mesmos, mas por uma deficiência dos próprios mercados. Reside justamente nesse ponto a importância do Estado para desobstruir os entraves que impedem o mercado de produzir uma dinâmica virtuosa para a economia. Levar para o estado essas demandas da sociedade foram contribuições dos empresários com capacidade empresarial, aqui analisados por meio de um estudo de caso de três exemplos que ajudaram a definir a estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais, para só, então, ser ela operacionalizada, com competência, pela tecnocracia.

Conclusão

“Narrei ao senhor. No que narrei, o senhor até ache mais do que eu, a minha verdade. Fim do que foi.”

(Guimarães Rosa: Grande Sertão: Veredas)

Conclusão

O objetivo perseguido ao longo deste trabalho foi compreender a natureza dos esforços empreendidos para a construção do Modelo de Desenvolvimento Mineiro que, entre outras conseqüências, impulsionou a economia de mercado no estado. Para tanto foi necessário construir os instrumentais teóricos que dessem suporte a esse objetivo, como, por exemplo, o da *capacidade empresarial*.

A capacidade empresarial emerge como uma categoria conceitual a partir de regularidades identificadas ao longo da pesquisa realizada. Por meio dessas regularidades, foi identificado um forte nexos entre a definição de uma agenda econômica para o estado, que transcendia os limites da administração pública que a concebia, e um determinado tipo de liderança empresarial. Este nexos, porém, só ganha visibilidade quando, primeiro, se compreendem os complexos mecanismos de interação entre Estado e sociedade. Tal complexidade não deve ser contornada por uma perspectiva que identifica nessa relação o domínio de um termo sobre o outro, ou seja, procurar entender essa relação por meio de um padrão antinômico é subordinar a capacidade de compreensão analítica às dualidades que vão se formando em função das tendências da literatura em voga.

Em segundo lugar, para abordar a relação Estado e sociedade, sem extrair conclusões duais, foi necessária a definição de categorias para que a construção da mediação contivesse toda a complexidade que tal relação guarda. Por meio da definição da natureza do comportamento humano é que se estabeleceu tal mediação, pois tanto o Estado como a sociedade emergem da interação das ações empreendidas pelos homens. Compreender a interação das ações humanas não passa por um mero exercício de agregação de preferências, porque, entre o indivíduo e o grupo, existe o dilema da ação coletiva que deve ser considerado como forma de se precaver contra os efeitos não esperados.

Depois de recuperado o rigor que a literatura exige para superar um tratamento meramente dual dessa antinomia, é que foi possível a definição da capacidade empresarial. Nesse

conceito é que foi identificado o nexo causal entre o empresário e a construção do Modelo de Desenvolvimento Mineiro.

Naturalmente que o empresário tipificado por esse conceito não se aplica de modo indiscriminado a todos eles. A capacidade empresarial é atinente àqueles empresários que optaram por transferir seu atributo privado de criar riquezas, utilizando e explorando o interesse individual, por meio da distribuição de benefícios àqueles que participam desse processo de criação, para a esfera pública. Embora as razões sociológicas que poderiam explicar essa escolha não tenham tido o espaço devido nessa pesquisa, não é desnecessário afirmar a sua relevância para que fosse possível aprofundar os estudos nesta área do conhecimento. Para simples registro, porém, vale lembrar que, para dois dos três casos examinados, João Pinheiro e René Giannetti, a motivação dessa transposição do privado para o público parecer ter sido induzida pela constatação de que os obstáculos enfrentados em suas trajetórias privada não o poderiam ser equacionados exclusivamente por meio do esforço individual, como de fato não foram. O papel que caberia ao Estado assumir para a superação desses obstáculos, certamente os ajudou a orientar na construção da agenda econômica do estado, que pautou a ação dos governos seguintes. Os desafios priorizados nessa agenda não foram possíveis e nem viáveis de serem executados dentro dos limites de um único governo, razão pela qual a continuidade econômica é um fato que se constatou ao longo dessa pesquisa. Primeiro, porque a dimensão econômica passou a assumir centralidade nos discursos políticos. Segundo, porque a performance da economia é percebida como uma das fontes de legitimidade política. Terceiro, a capacidade de organizar os projetos estruturantes para o estado, como ocorreu no Governo Milton Campos, permitiu, às administrações seguintes, uma segura e rápida execução dos respectivos projetos conferindo grande visibilidade política a quem os implementou. Enfim, transformar a percepção de atraso relativo, já difundido na sociedade, numa estratégia para a sua superação foi uma relevante conclusão que se pode extrair do conceito de capacidade empresarial, que assume sua forma mais típica na trajetória edificada por René Giannetti.

Mesmo o terceiro caso abordado, Magalhães Pinto, que normalmente tem a sua atuação na esfera pública considerada como um verdadeiro caso de vocação para a política, a sua

experiência empresarial ajudou a definir também sua atuação na esfera pública. A preocupação de Magalhães, manifestada nas críticas às políticas econômicas dos governos de Kubitschek, Quadros, e Goulart, ajudou a orientar o estado para gerar políticas de diversificação da economia. O principal exemplo, como analisado, foi a criação do BDMG, em 1962, construindo um projeto que pautou a ação dos demais governos de Minas Gerais, de onde, aliás, a tecnocracia retirou as principais diretrizes para sua operacionalização, posteriormente. Foi por meio dessa experiência que o estado novamente foi direcionado a realizar as mudanças necessárias para a superação do atraso relativo da economia mineira. Cabe, portanto, uma indagação: existiria uma pauta econômica consensual em Minas Gerais se não fosse o empenho desses líderes empresariais?

Os governos João Pinheiro, Milton Campos e Magalhães Pinto são centrais para a definição de uma pauta econômica capaz de produzir os elementos necessários para superação do atraso relativo do estado. Além do mais, a definição desses elementos foi realizada por empresários que souberam dar um tratamento público aos obstáculos encontrados em suas trajetórias privadas. Caberá fundamentalmente a esses dois últimos governos a elaboração de uma pauta econômica para o estado que passou pelo planejamento das atividades produtivas a partir de um eixo previamente elaborado. Perceber uma alternância entre supostos governos planejadores, que definiram uma pauta econômica consensual, e supostos governos realizadores, que implementaram tal pauta econômica, é fruto de uma simplificação que só tem sentido quando o planejamento é concebido em oposição à realização. Planejamento e realização são partes integrantes de toda ação e, não, uma mera coincidência histórica que se verificou em Minas Gerais, por meio de governos ora planejadores, ora executores. Em primeiro lugar, não há realização sem que seja antes definido o que realizar. Segundo, que tal distinção é fruto de uma mera abstração, sem evidências empíricas, de natureza tautológica. Justamente os governos que definiram uma pauta seguida pelos seus sucessores, que promoveram as respectivas realizações, com os devidos ajustes, são os mesmos que foram guiados por uma forte experiência empresarial, acumulada por sucessos e fracassos privados. Reduzir esses governos a um desses adjetivos é procurar entender a realidade com esquemas teóricos pré-concebidos, nos quais é a realidade que se ajusta à explicação. Na verdade, o planejamento é concebido por aqueles

que sabem, ou pensam saber, aonde chegar. O planejamento é um instrumento que orienta, por exemplo, o Estado por entre inúmeras demandas que estão presentes na sociedade. Levar ao estado essas demandas e organizá-las, sob a forma de um consenso que superou as divergências políticas e partidárias, foi, certamente, o mérito desses líderes.

A clareza com que os objetivos públicos são definidos e consensados é típico dos empresários que apresentam capacidade empresarial como atributo que os distingue dos demais empresários e políticos.

Além do papel da capacidade empresarial, dois outros aspectos devem ser considerados para a definição e delimitação do Modelo de Desenvolvimento Econômico Mineiro. O primeiro, se realmente o desempenho das economias é medido por dois atributos, a dependência de uma trajetória e a natureza com que os obstáculos são superados para a construção de tal trajetória, então, deve-se primeiro procurar identificá-los, para depois analisar o desempenho econômico dado pelo Modelo identificado. O segundo, as características da economia brasileira são incorporadas pelas suas respectivas regiões conforme a natureza com que as mediações entre o regional e nacional são estabelecidas. E as mediações são definidas em conformidade com as instituições, tanto formais como as informais, que processam tais características.

A percepção do atraso relativo foi uma dessas instituições, de natureza informal, que mediou a relação entre o regional e o nacional em Minas Gerais. É nessa percepção que se encontram as raízes dos esforços para a sua superação: da construção da nova Capital, passando pela luta para a instalação da grande siderurgia; a construção da Cidade Industrial de Contagem; o Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção; o Binômio Energia e Transporte; a criação do BDMG e os frutos dele gerados como o Diagnóstico da Economia Mineira. Toda essa trajetória perpassa o esforço de superação do atraso relativo. A compreensão forjada pelos obstáculos na construção dessa trajetória ressalta a importância de um Estado forte e preparado para estabelecer uma relação com a sociedade para superar os obstáculos que são intransponíveis quando enfrentados individualmente. A importância desse Estado forte se faz necessária seja para equacionar o dilema da ação

coletiva, seja devido à dificuldade de colocar em marcha os estímulos que impulsionam a iniciativa privada provenientes de um mercado em formação e, portanto, ainda incapaz de plenamente difundir comportamentos considerados empreendedores.

Um Estado forte não implica um comportamento de subserviência da sociedade. Assim, um Estado forte é aquele que se propõe a coordenar as ações coletivas para que a cooperação seja uma realidade na desobstrução de tais obstáculos. E o principal obstáculo, em Minas Gerais, foi a ausência da maior fonte de formação dos empresários: o mercado. A inexistência de um mercado dinâmico transformou o Estado em ator central para implantar as mudanças requeridas pela percepção do atraso relativo. Essa centralidade do Estado não representa um atributo exclusivo do caso de Minas Gerais. Como se verificou no segundo capítulo, a antecendência do Estado em relação ao mercado é um fato corriqueiro na formação dos mercados – o mercado como um construto político. Confundir uma suposta incapacidade empresarial dos mineiros com a inexistência de estímulos definidos pela ausência de um mercado dinâmico é exigir uma ação voluntarista desses empresários que não encontra respaldo na tradição do pensamento econômico.

Portanto, três atributos devem ser considerados para conformação do Modelo de Desenvolvimento Mineiro: a capacidade empresarial, a identificação da trajetória de dependência e o atraso relativo. As três características se interagem para formar as especificidades desse Modelo. Compreender cada um desses elementos na formação do Modelo foi a preocupação central deste trabalho para dimensionar o papel do empresário como ator político na transformação da ordem econômica de Minas Gerais.

A recuperação do papel do empresariado mineiro na constituição da ordem econômica de Minas Gerais não é um requinte acadêmico. Muito menos uma contribuição histórica que visa aliar uma trajetória de dependência específica com as formulações teóricas disponíveis no presente. Esse resgate pode contribuir com novas dimensões analíticas para que se possa compreender, com mais procedência, o que ocorreu a partir da década de 1980 com o estado. O excessivo dimensionamento no papel atribuído à tecnocracia mineira, que marca a bibliografia que estuda as origens da industrialização de Minas Gerais, além de não

corresponder ao tratamento teórico que a literatura especializada confere à tecnocracia, também não encontra fundamentos históricos para tal exposição. Essa autonomia da tecnocracia em relação à sociedade, de caráter iluminista, capaz de reunir as condições necessárias para definir comportamentos sociais e um projeto de sociedade carece de argumentos teóricos e históricos. Se a tecnocracia tem essa autonomia, como é a conclusão que se extrai da maioria dos trabalhos que aborda a industrialização de Minas Gerais, a ponto de ser indicada como a responsável pelo desempenho da economia mineira no esforço de superação do atraso relativo, por que, então, a crise do Estado manifestada na sua incapacidade em continuar a liderar todo o processo de transformação da sociedade? O que efetivamente alterou na conjuntura para esvaziar todos esses atributos que a tradicional literatura que aborda a industrialização mineira atribuiu à tecnocracia regional, tornando-a portadora das mudanças sociais? Ou será que o papel desempenhado pelos empresários, com capacidade empresarial e operacionalizados pela tecnocracia para construir uma agenda econômica para o estado, tenha se esgotado, sem que ainda não tenha firmado um novo consenso social que estabeleça novos arranjos ao Estado de tal forma que ele desempenhe satisfatoriamente as demandas que dele a sociedade espera?

Dois fatos, na década de 1960, podem ser mencionados para que justificar o término deste trabalho naquele período. Conforme se procurou argumentar, eles representam a última estratégia para superar atraso relativo do estado. O primeiro desses dois fatos foi o rápido crescimento da economia mineira da década de 70, por meio da implantação ou ampliação de investimento industriais que proporcionaram uma economia mais diversificada. O segundo foi o ocaso que esse Modelo viveu nos anos 80. Em que pesem os condicionantes nacionais que, em parte, ajudam, a explicá-lo, mas, em hipótese alguma, são os únicos fatores que definiram a sua crise. É necessário entender que a compreensão dos impactos do nacional no âmbito regional só são dimensionados devidamente quando se definem as instituições que o mediam, como se procurou fazer ao longo deste trabalho. O esgotamento do projeto gerado no Governo Magalhães Pinto, que encontrou o seu êxito na década de 1970, deixa a tecnocracia mineira órfã de uma pauta a ser operacionalizada. O vácuo formado pela ausência de uma nova pauta econômica produzida pelo estado por meio dos empresários com capacidade empresarial é preenchido pela tecnocracia por meio de ações

que buscavam reproduzir grandes marcos históricos constituintes do Modelo. O Diagnóstico de 1968, que se inspira no Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção, é reproduzido pelo menos duas vezes em 1989 e 2002 sem, naturalmente, as mesmas condições institucionais dadas em 1947 e 1968, respectivamente⁸². Da mesma forma, a política de incentivo fiscal, que formou um dos vários elementos do Modelo Econômico de Minas, é reproduzida como se fosse sinônimo de política industrial, no Governo Eduardo Azeredo (1995-1998), também sem as mesmas condições institucionais e, conseqüentemente, sem os mesmos desdobramentos no âmbito do dinamismo do mercado regional. *O peso da glória*, aliado à ausência de uma pauta econômica para o desenvolvimento do estado, transforma a tecnocracia mineira em refém de seu próprio passado e incapaz de perceber as transformações operadas pelas suas próprias mãos. Em parte, devido ao mito da *incapacidade empresarial dos mineiros* tão difundido pela tradicional literatura que aborda a industrialização do estado. Em parte, pelo seu insulamento nas diversas instâncias do estado.

Naturalmente que respostas a essas questões não são tão simples e nem é a intenção deste trabalho fornecê-las. Contudo, não se pode centrar no Estado toda a explicação para essas indagações. É na relação Estado e Sociedade, intermediada pela explicitação do comportamento humano, que, certamente, haverá de se encontrar uma formatação adequada para dar uma resposta satisfatória a essas complexas questões.

⁸² Em 1989, o BDMG lança: “Economia Mineira -1989: Diagnósticos e Perspectivas”. Em 2002, também, o BDMG lança Minas Gerais no Século XXI.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS:

ANDRADE, L.A.G.de. - **Technocracy and development: the case of Minas Gerais.** The University of Michigan, 1980. (Tese de Doutorado).

APGÁUA, Guilherme – Rio Acima: viagem ao passado no presente. **Jornal Estado de Minas.** Belo Horizonte, 07 nov. 1981.

BAETA, Milton – **A indústria siderúrgica em Minas Gerais.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1973.

_____. – Pioneirismo de Monlevade na Implantação da Siderurgia em Minas Gerais: Belo Horizonte: **Análise e Conjuntura**, Fundação João Pinheiro, v. 1, nº2/4 de dez.1971.

BAER, Werner – **Siderurgia e Desenvolvimento Brasileiro.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

BARBOSA, F. de Assis – **João Pinheiro: documentário sobre sua vida.** Belo Horizonte: Publicações do Arquivo Público Mineiro, 1966.

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira – **Reconstruindo as Minas e Planejando as Gerais: os engenheiros e a constituição dos grupos sociais.** UNICAMP, 1993. (tese de Doutorado em Sociologia)

BASTOS , Humberto – **A conquista siderúrgica no Brasil.** São Paulo: Martins Editora, 1959.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS – **I Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional**. Araxá: BDMG, 1965

BIELSCHOWKY, Ricardo - **Pensamento econômico brasileiro: o Ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro, IPE/INPES, 1988.

BOJUNGA, Cláudio – **JK, o artista do impossível**. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001.

BOUDON, Raymond. Préface de la Logique de l'action Collective, IN: OLSON Mancur. **Logique de l'action Collective**. Paris: Ed Puf, 1978, p.07-p.21.

BRITO, F. – **O estado tutelar: o INDI na experiência mineira de industrialização na década de 70**. In: Ensaios econômicos CEDEPLAR, n. 01. Belo Horizonte, 1988.

CALÓGERAS, Pandiá - **As minas do Brasil e sua legislação**. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional , 1938. Vol. 02.

CAMPOS, Milton – **Compromisso democrático**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2.000.

CANO, Wilson - **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo. T.A. Queiroz Editor, 1983

_____. – Padrão diferenciado das principais regiões cafeeiras (1850-1930). In: **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.15,n.2,p.291-306, maio/agosto.1985.

CARNEIRO, Ricardo. **Estado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro**. Belo Horizonte: Tese (Doutorado) – UFMG-DCP Belo Horizonte, 2000.

CARVALHO, J. Murilo – **A Escola de Minas de Ouro Preto: O peso da glória**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CAVALCANTI, Orlando – **Os insurretos de 1943: O Manifesto dos Mineiros**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

CHAGAS, Paulo Pinheiro - **Esse velho vento de aventura**. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 1982.

CHANG, Ha-Joon. Rompendo o modelo: uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. IN: **Brasil México, África do Sul, Índia e China**: dialogo entre os que chegaram depois. COMIN Álvaro e outros (Orgs). São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CIA VALE DO RIO DOCE – **CIA Vale do Rio Doce: 50 Anos de História**. Rio de Janeiro: CVRD, 1992.

CINTRA, A O e ANDRADE, L. A, Planejamento e desenvolvimento: notas sobre o caso de Minas Gerais, in: **Revista de Administração Pública**. R. de Janeiro, v.10, v.2,p.221-40.

COUTO, Maria Oliveira A. B. – **Ventos do sul nas montanhas de minas**: Biografia de Américo Renê Giannetti. Belo Horizonte: Senai – Departamento Regional de Minas Gerais, 1992.

DINIZ, C.C. - **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1981.

DUARTE, Nestor. **A Ordem privada e a organização política nacional**: contribuição à sociologia política brasileira. 2.ed. São Paulo: Ed Companhia Nacional 1966.

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

_____. – **O empresário e a política em Minas Gerais**, in: Revista do Departamento de História, nº10/Cadernos do DCP, nº08 (ed. conjunta). Belo Horizonte: UFMG, 1990.

DRUMMOND, Roberto e BANDERIA DE MELO, J.G – **Magalhães: navegando contra o tempo**. Belo Horizonte: Editado pela Cemig, 1994.

FAORO, Raymundo – **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 7. ed. Porto Alegre: Ed Globo, 1984.

FASTO, Boris – **A Revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo, 3ª edição: Editora Brasiliense, 1975.

FARIA, Mª. Auxiliadora & DULCI, Otávio – **Diálogo com o tempo: 170 anos do Legislativo Mineiro**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005.

FARIA, Vilmar – **Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos anos**. IN: ALMEIDA, Maria Hermínia de Tavares & SORJ, Bernardo. **Sociedade e Política no Brasil Pós-64**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

FRIEDBEG, Erhard – **Organização**. In: BOUDON, R (Org). **Tratado de sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP) – **A trajetória do BDMG: imagens de um projeto para Minas Gerais**. Belo Horizonte. FJP, 1997.

_____. – O Congresso Agrícola, Comercial e Industrial de 1903. Belo Horizonte: **Rev. Análise e Conjuntura da FJP**, Belo Horizonte, 5.11,n.5/6, maio/jun, 1981.

FURTADO, Celso – **Formação econômica do Brasil**. São Paulo. Ed. Nacional,17º edição, 1980.

_____. – **O Mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo. Ed. Paz e Terra, 5º edição, 1981.

_____. – **Brasil: A construção interrompida**. São Paulo. Ed. Paz e Terra, 1992.

GIROLETTI, Domingos. O Processo de industrialização de Juiz de Fora: 1850/1930. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v.10 n.e,mar. 1970.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – **Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção**. Belo Horizonte: Governo de Minas Gerais, v. 1, 1947.

GUIMARÃES, Anchieta – **Secretários da agricultura de 1933 a 1988**: esboço histórico-administrativo. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1990. v.II

GUSTIN, Fádua & MURARI, Luciana (Orgs) – **Memória política de minas gerais**: Milton Soares Campos. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

HADDAD, C. – **Crescimento do produto real brasileiro: 1900 – 1947**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1978.

HALL, P.A. e TAYLOR, R. – As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, .193-224, 2003.

IBGE – **Estatísticas do século XX**/Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro. IBGE, 2003.

IGLÉSIAS, Francisco – **Política econômica do governo provincial mineiro (1835-1889)**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1958.

IPEADATA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Governo Federal, 2006. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 04 dez. 2006.

JONES, Charles – **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2000.

LAMOUNIER, Bolívar – **Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium Editora, 2005.

LIMA, João Heraldo – **Café e Indústria em Minas: 1870-1920**. Petrópolis, Vozes, 1981.

MAGALHÃES PINTO, José de - **Mensagem do Governo de Minas Gerais à Assembléia Legislativa**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1965.

MARTINS, Luciano – **Politique et développement économique: sctuctures de pouvoir et système de décisions au Brésil, 1930-1964**. 1973 Tese (Doutorado de Estado, Universidade de Paris V. Paris.

MARTINS, Roberto B. – **A Economia Escravista de Minas Gerais no século XIX**, Belo Horizonte, Cedeplar-UFMG, 1980.

MERRICK, T.W e GRAHAM, D. – **População e desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

MINAS GERAIS - **Anais do Congresso Constituinte de Minas Gerais de 1891**. Ouro Preto: Imprensa Oficial do Estado Minas Gerais, 1891.

_____. – **Anais do Congresso Legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1904.

_____. – **Coleção de leis e decretos**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1909.

MOREIRA, Vivaldi - **Glossário das gerais**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 1991.

NORTH, Douglass – **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass. Institutions and the process of economic. **Management International**; Spring 2005; 9,3; ABI/INFORM Global.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de – **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1981.

OLIVEIRA, Mônica R. – Cafeicultura mineira: formação e consolidação – 1809-1870. IN: IX Seminário sobre Economia Mineira. Belo Horizonte, 2000. Belo Horizonte. **Anais: UFMG/CEDEPLAR/FACE**, 2000.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.

OFFE, Claus – **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Ed Tempo Brasileiro, 1981.

PACHECO, A. C – **Padrões de localização industrial? Tendências recentes de localização industrial.** Brasília: Ed do IPEA, 199. Textos ara discussão n. 639.

PEREIRA, Luiz C. Bresser – **A crise do Estado: ensaios sobre economia brasileira.** São Paulo: Ed Nobel, 1992.

PELAEZ, Carlos M. – As conseqüências Econômicas da Ortodoxia Monetária, Cambial e Fiscal no Brasil entre 1889-1945. In: **Revista Brasileira de Economia**, 21(3), julho-setembro de 1971.

_____. – O desenvolvimento da indústria de aço no Brasil. Rio de Janeiro: **Revista de Economia Brasileira**, vol. 24 nº. 2 abr./jun. 1970.

PIMENTA, J. Dermeval - **Implantação da grande siderurgia em Minas Gerais.** Belo Horizonte: Imprensa da UFMG, 1967.

PINDYCK, R. e RUBINFELD, D. – **Microeconomia.** 5 ed. São Paulo, Prentice Hall, 2002.

PIZZORNO, Alexandro – Introducción al estudio de la participación política. IN: PIZZORNO e OUTROS - **Participación y cambio social en la problemática contemporánea.** Ediciones Siap-Planteos, 1975.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE – **Plano-programa de administração para Belo Horizonte.** Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 1951.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época.** Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POWWEL, Walter W. e DIMAGGIO, Paul J. – **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

REIS, Fábio W. – Governabilidade e Instituições Políticas. IN: VELLOSO, J.P. dos Reis et al (coord.). **Governabilidade, sistema Político e violência Urbana**. Fórum Nacional – A Construção da modernidade econômica-social. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1994.

_____.- Solidariedade e desenvolvimento político. Belo Horizonte: **Separata dos Cadernos do DCP**, nº.1, 1974, Belo Horizonte, n.1,1974.

_____. - Brasil: Estado e Sociedade em Perspectivas. Belo Horizonte: **Cadernos do DCP**, nº. 01, 1974b.

RHODES, M. – The political economy of social policy pacts: competitive corporatism and European welfare reform. In: PIERSON, P. **The new politics of Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SACHS, J & LARRAIN, F. – **Macroeconomia**. São Paulo. Makron Books, 2000.

SALLES, J. Bento Teixeira – **Milton Campos: uma vocação liberal**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2.000.

SAINT-HILAIRE, Auguste – **Viagem pelas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938. v.I

SCHWARTZMAN, Simon. Representação e Cooptação Política no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, n.7, 1970.

SCOTT, W. R. – **Institutions and organizations**. London: Sage Publications, 2001.

SILVA, Sérgio – **Expansão cafeeira e origem da indústria no Brasil**. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

SIMONSEN, Roberto C. - **História Econômica do Brasil: 1500-1820**. São Paulo, Ed. Nacional, 1978.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**: (análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife). 2. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

SUZIGAN, Wilson – Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.5, n.2, dez. 1975.

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

SIMON, Herbert – Rationality in psychology and economics. IN: **The behavioral foundation of economic theory**. Chicago: University Chicago Press, 1986.

TAVARES, Maria da Conceição – **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: Ensaio sobre economia brasileira. 10º ed. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1982.

VIANNA, Sérgio B. – Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcel (Org.) – **A Ordem do Progresso: Cem anos de Política Econômica Republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

VELOSO, Fernando e VILLELA, André e GIAMBIAGE, Fábio – **Determinantes do milagre brasileiro (1968 a 1973): uma análise empírica**. Texto para Discussão nº. 1273. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

WEBER, Max. **Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva.** México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

WEFFORT, Francisco – **O populismo na política brasileira.** Rio de Janeiro, 2º edição:
Ed. Paz e Terra, 1980.

Entrevistas realizadas pelo Programa de História Oral da UFMG.

Darcy Bessone – Belo Horizonte, 24 de maio de 1984.

José Cabral – Belo Horizonte, 28 de outubro de 1991.

José Cabral – Belo Horizonte, 7 de novembro de 1993.

Justo Pinheiro da Fonseca – São Paulo, 17 de maio de 1990.

Washington Albino – Belo Horizonte, 10 de dezembro 1990 e 25 de fevereiro de 1991.