

O GOVERNO ESTADUAL E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM MINAS GERAIS

THE STATE GOVERNMENT AND THE PROMOTION OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN MINAS GERAIS

Alexandre Queiroz Guimarães*

Lauro Marques Vicari**

Resumo: O presente artigo dedica-se a analisar os desafios e as oportunidades para a construção de uma agenda de desenvolvimento econômico para o estado de Minas Gerais, à luz do papel de seu aparato de fomento e das capacidades do governo estadual. A discussão está centrada nos impasses da conjuntura atual, na qual Minas Gerais sofre com uma pauta produtiva pouco diversificada e altamente dependente de *commodities*, conformando-se como grande importadora de máquinas, ferramentas e bens de capital. Objetiva-se, portanto, refletir sobre a forma de organização da ação governamental e a adoção de instrumentos capazes de priorizar a promoção do desenvolvimento, de forma a equacionar a questão fiscal, vencer gargalos em infraestrutura, desburocratizar a economia e avançar em políticas de C&T. Para isso, busca-se nas seguintes seções: realizar um resgate histórico do papel do governo de Minas Gerais na promoção da industrialização; abordar as redefinições do pacto federativo e seus impactos sobre os governos estaduais; enfocar iniciativas de outros governos estaduais na promoção do desenvolvimento; abordar a recuperação da capacidade de planejamento do governo de Minas Gerais a partir dos anos 2000 e as direções apontadas

* Doutor em Economia Política pela Universidade de Sheffield no Reino Unido. Pesquisador e professor na Fundação João Pinheiro (FJP) e na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

** Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Analista censitário no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em Belo Horizonte, MG.

para o desenvolvimento econômico e analisar a estratégia de *smart specialisation* adotada pela União Europeia.

Palavras-chave: Governo estadual, Aparato de fomento, Políticas de desenvolvimento, Desenvolvimento econômico, Minas Gerais

Abstract: This article is dedicated to analyzing the challenges and opportunities for building an economic development agenda for the state of Minas Gerais, in the light of the role of its fostering apparatus and the capabilities of the state government. The discussion is centered on the impasses of the current situation, in which Minas Gerais suffers from a poorly diversified and highly dependent on commodities production agenda, becoming a major importer of machines, tools and capital goods. Therefore, the objective is to reflect on the form of organization of government action and the adoption of instruments capable of prioritizing the promotion of development, in order to resolve the fiscal issue, overcome bottlenecks in infrastructure, reduce the bureaucracy in the economy and advance in S&T policies. . To this end, the following sections are sought: to carry out a historical recovery of the role of the government of Minas Gerais in promoting industrialization; address the redefinitions of the federative pact and its impacts on state governments; focus on initiatives by other state governments in promoting development; address the recovery of the planning capacity of the government of Minas Gerais from the 2000s and the directions pointed to economic development and analyze the smart specialization strategy adopted by the European Union.

Keywords: State government, Development apparatus, Development policies, Economic development, Minas Gerais

Resumen: Este artículo está dedicado a analizar los desafíos y las oportunidades para construir una agenda de desarrollo económico para el estado de Minas Gerais, a la luz del papel de su aparato de fomento y las capacidades del gobierno estatal. La discusión se centra en los callejones sin salida de la situación actual, en la que Minas Gerais sufre de una agenda pobremente diversificada y altamente dependiente de la producción de productos básicos, convirtiéndose en un importante importador de maquinaria, herramientas y bienes de capital. El objetivo, por lo tanto, es reflexionar sobre la forma en que se organiza la acción gubernamental y la adopción de instrumentos capaces de priorizar la promoción del desarrollo, a fin de resolver el problema fiscal, superar los cuellos de botella en la infraestructura, reducir la burocracia en la economía y avanzar en las políticas de ciencia y tecnología. . Con este fin, se buscan las siguientes secciones: llevar a cabo una recuperación histórica del papel del gobierno de Minas Gerais en la promoción de la industrialización; abordar las redefiniciones del pacto federativo y sus impactos en los gobiernos estatales; centrarse en iniciativas de otros gobiernos estatales para promover el desarrollo; abordar la recuperación de la capacidad de planificación del gobierno de Minas Gerais a partir de la década de 2000 y las direcciones indicadas para el

desarrollo económico y analizar la estrategia de especialización inteligente adoptada por la Unión Europea.

Palabras clave: Gobierno estatal, Aparato de desarrollo, Políticas de desarrollo, Desarrollo económico, Minas Gerais

1 Introdução

Esse artigo aborda o aparato de fomento e o papel do governo de Minas Gerais na promoção do desenvolvimento econômico. Historicamente, a tecnocracia teve um papel essencial na adoção de direções para reverter o atraso e promover a industrialização. Esse processo alcançou êxito significativo, de forma que no início dos anos 80 o estado estava industrializado e havia ampliado significativamente a participação no PIB nacional. No entanto, muito mudou depois disso. Os instrumentos para promoção do desenvolvimento se modificaram, a capacidade estatal se reduziu, a indústria vem se deteriorando e a economia mostrando baixo dinamismo, reforçando a necessidade de diversificação.

Momentos de impasse não são novos na história econômica de Minas Gerais. No início do século XX, a promoção do desenvolvimento ganhou importância em face das comparações desfavoráveis com São Paulo e Rio de Janeiro. A preocupação com o atraso do estado foi reforçada ao final da Segunda Guerra Mundial, realçando a necessidade de políticas para a promoção da industrialização. Na década de 1960, um influente diagnóstico foi escrito apontando a necessidade de se buscar novas direções. Enfim, a crise econômica e a necessidade de reestruturação motivaram outro detalhado diagnóstico no início da década de 2000. Como pontos em comum, a preocupação da tecnoburocracia com um esforço de planejamento e intervenção para estimular a economia.

O momento atual é caracterizado por grande impasse, não menos grave que nos períodos anteriores. Minas Gerais sofre com uma pauta produtiva pouco diversificada e com a alta dependência de *commodities*, sendo grande importadora líquida de máquinas ferramentas e bens de capital, bens portadores de progresso tecnológico. Houve pouco avanço na microeletrônica, na incorporação de tecnologias de informática e

comunicações e na biotecnologia. De forma similar, pouco se avançou na indústria de fertilizantes, a despeito da presença de matérias primas, e na produção de minerais para a construção civil. Eventos recentes ligados à atividade mineradora intensificaram a necessidade de se encontrar novas direções. Tudo isso em um momento marcado por profundas transformações internacionais e grandes incertezas.

Não há medidas fáceis ou receitas de bolo. O que se justifica é um esforço para se pensar novas direções para o que pode ser um novo ciclo de desenvolvimento. Alguns desafios são imperativos, como equacionar a questão fiscal, vencer gargalos em infraestrutura, desburocratizar a economia e avançar em políticas de ciência e tecnologia. O presente artigo pretende refletir sobre como organizar a ação governamental e que instrumentos e formas de ação priorizar para se promover o desenvolvimento.

Para esses objetivos, a seção 2 faz um resgate histórico do papel do governo de Minas Gerais na promoção da industrialização. A seção 3 aborda as redefinições do pacto federativo e os impactos que tiveram sobre os governos estaduais. A seção 4 enfoca iniciativas de outros governos estaduais na promoção do desenvolvimento. A seção 5 aborda a recuperação da capacidade de planejamento do governo de MG a partir da década de 2000 e as direções apontadas para o desenvolvimento econômico. Enfim, a seção 6 recorre à estratégia de especialização inteligente (*smart specialisation*) adotada pela União Europeia, enquanto a seção 7 esboça as considerações finais.

2 História: o governo de Minas Gerais e a promoção do desenvolvimento

A promoção da industrialização em Minas Gerais foi em grande parte iniciativa do estado, o que se explica tanto pela relativa debilidade da classe empresarial como pelas características desenvolvimentistas assumidas pela tecnocracia (DINIZ, 1981). O atraso econômico foi uma preocupação recorrente, motivada pela base primária da economia e pela distância em relação a São Paulo e Rio de Janeiro. Motivou, ainda no século XIX, a criação da Escola de Minas de Ouro Preto, com as iniciativas tendo se fortalecido nas primeiras décadas do século XX. Um marco nesse processo foi a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) no Rio de Janeiro,

preterindo Minas Gerais e suas reservas de minério, o que acentuou a mobilização para o desenvolvimento estadual.

Diversas iniciativas foram lançadas a partir da década de 1940. Em 1941, foi criada a cidade industrial de Contagem, enquanto em 1946 foi elaborado o Plano Estadual de Eletrificação (DINIZ, 2018). Em 1947, Juscelino Kubistchek elaborou o Plano de Recuperação Econômica, que incluiu investimentos em eletrificação que geraram as condições para a criação das Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG), em 1952 (DINIZ; 1981; MONTERO, 2001). A CEMIG viria a assumir importante papel na atração de investimentos e indução do desenvolvimento. No período 1951-1955, destacou-se o binômio energia-transportes, em sintonia com o que estava ocorrendo a nível nacional. Houve também a preocupação de moldar a tecnocracia estadual para a promoção do desenvolvimento.

Com o Plano de Metas (1956-61), Minas Gerais consolidou-se como produtora de insumos industriais semielaborados, resultado da presença de recursos naturais e da proximidade com São Paulo. A especialização seguiu a lógica da acumulação capitalista e Minas Gerais desenvolveu uma indústria muito centrada em bens tradicionais e intermediários (DINIZ, 1981). Mudanças em direção a uma maior diversificação viriam apenas na década de 1970.

A preocupação com os rumos econômicos do estado se manteve na década de 1960, marcada pela desaceleração econômica. O Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), criado em 1962, elaborou em 1967 influente diagnóstico que enfatizou as sombrias perspectivas para a economia estadual,¹ motivando um movimento de planejamento e inovação institucional. Em 1967, foi criado o Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI), com apoio da CEMIG e da consultoria da Arthur Little Company. O INDI viria a ter papel crítico na coordenação das ações de fomento e na adoção de elaborada estratégia para a atração de investimentos.² Seriam também criadas a Fundação João Pinheiro (FJP), órgão de estudos e planejamento, e a Companhia de Distritos Industriais (CDI), voltada a

¹ Seus autores ficaram conhecidos como os profetas da catástrofe.

² A proximidade do INDI com a consultoria favoreceu posteriormente o contato e a atração de empresas como a FIAT, a KRUPP e a White Martins (MONTERO, 2001).

preparar a infraestrutura nos municípios para a atração de investimentos.³ Importante medida foi também a reforma fazendária e o saneamento fiscal-financeiro (MONTERO, 2001).

Toda essa criação institucional teve um papel vital na aceleração da industrialização estadual. Montero (2001) destaca a disposição da elite política mineira em delegar poder e autonomia para a tecnocracia, o que se explica pelos menores conflitos internos e pelo não enfrentamento de ameaças de grupos como sindicatos e empresários.⁴ Isso foi fundamental para a criação de laços horizontais entre agências como o BDMG, o INDI e as companhias ligadas à infraestrutura, incluindo a CEMIG, laços essenciais para o desenho e a implementação de políticas desenvolvimentistas. Muito diferente teria sido a situação no Rio de Janeiro, onde o conflito interno era maior e havia fortes incentivos para a distribuição de recursos e instrumentos na construção de redes de apoio clientelístico.

Todo esse processo foi decisivo para que Minas Gerais se consolidasse na década de 1970 como localização privilegiada para a atração de investimentos. Órgãos como o INDI e o CDI eram novidades, conferindo vantagens na competição com os demais estados. Segundo Diniz (1981), vários fatores contribuíram para que MG atraísse grande proporção dos investimentos estrangeiros realizados no país, incluindo: a presença de recursos naturais e de uma indústria de insumo básicos; as condições da infraestrutura econômica, favorecidas pela atuação da CEMIG e pelos avanços na malha de transporte; a posição geográfica próxima ao núcleo dinâmico do país; o recém-criado aparato de apoio à industrialização; a possibilidade de atrair projetos para a área mineira da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e a capacidade de negociação política.

Em razão desses fatores, 25% dos investimentos estrangeiros realizados no país entre 1971 e 1977 vieram para Minas Gerais, montante muito superior à participação do estado no PIB (7%). Minas Gerais mostrou

³ Segundo Montero (2001), a criação desse articulado aparato de fomento deu confiança para que as agências demandassem recursos a serem aplicados na promoção do desenvolvimento.

⁴ Em outras palavras, quando a estrutura de incentivos limita o nível de conflito da elite política, os custos de delegar autoridade e recursos tendem a ser menores.

também grande capacidade de atração dos investimentos vindos de São Paulo, atração feita à base de fortes incentivos fiscais.⁵ Destaca-se a atração da FIAT que, apesar de ancorada em imensa renúncia fiscal, teria um impacto decisivo na modificação da estrutura produtiva nas décadas seguintes.

Importante destacar que indústrias foram também atraídas para a região de Montes Claros, beneficiadas pelos incentivos fiscais da SUDENE, enquanto o sul do estado atraía empresas que fugiam das deseconomias externas de São Paulo. Como conclui Diniz (1981), Minas Gerais atraiu US\$ 7 bilhões em investimentos na década de 1970, gerando 200 mil empregos industriais. O estado teria atraído 25% dos projetos aprovados pela Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), com grande destaque para as empresas estatais e estrangeiras, que passavam a responder respectivamente por 23% e 20% das 185 maiores companhias operando em MG (DINIZ, 2018).

Destaca-se também o avanço do setor de bens de capitais, com a atração de firmas como a KRUPP, a Belgo Mineira, a DEMAG, a Usiminas, a FMB e a Forjas Acesita. A participação desse setor na indústria do estado passaria de 7,3% em 1970 para 20% em 1980, de forma que Minas Gerais passou a responder por 20% da produção nacional. Entretanto, esse setor muito sofreu com a crise econômica dos anos 1980, que acarretou cancelamento de muitos projetos de investimento (DINIZ, 2018)

Enfim, deve-se também destacar o avanço da agropecuária, favorecida pela base acadêmica das universidades de Lavras (UFLA) e Viçosa (UFV), pela liderança do secretário Alisson Paulinelli e pela estrutura de planejamento. Os impulsos foram fortalecidos pela criação da EMBRAPA e da EPAMIG. O café, em particular, beneficiou-se pelo estímulo à produção no cerrado como forma de driblar as geadas típicas dos estados mais ao sul (DINIZ, 2018).

Todo esse processo foi interrompido pela crise econômica que atingiu o país na década de 1980. Minas Gerais, com uma estrutura muito centrada em insumos básicos e uma indústria de bens de capital em gestação, muito

⁵ Estima-se renúncia fiscal superior a 50% do valor do investimento.

sofreu com a queda do investimento.⁶ A indústria pesada muito sofreu, apontando para a necessidade de reconversão produtiva, o que não foi detectado pelo aparato de planejamento (DINIZ, 2018). Projetos como a Açominas se mostraram uma aposta errada e o estado pouco avançou em setores intensivos em conhecimento. Ao mesmo tempo, projetos de irrigação perderam apoio, prejudicados pela má infraestrutura, sendo preteridos por projetos no Nordeste do país.⁷ Falhou-se também ao não integrar suficientemente a agricultura e a indústria e em não aprofundar a pequena produção e a agricultura familiar. (DINIZ, 2018). Como resultado, a participação da economia mineira no PIB nacional, que havia atingido 11% em 1980, reduzir-se-ia nas décadas seguintes e nunca mais alcançaria aquele patamar.

A crise também impactou negativamente setores da administração pública. A vitória de Newton Cardoso nas eleições de 1986 colocou ameaças à estrutura de planejamento econômico (MONTERO, 2001). Cardoso, político de outro estado, estava mais propenso a usar os instrumentos estatais para a construção de redes de apoio clientelista. Os aparatos de pesquisa, assistência técnica, estudos econômicos e planejamento foram severamente prejudicados.

Não obstante, Montero (2001) destaca como o aparato de fomento estadual preservou certa capacidade de atuação. Os laços horizontais protegeram as agências de tornarem-se meros instrumentos do jogo clientelista, facilitando a reestruturação da política industrial. Em 1989, Carlos Alberto Teixeira, presidente do BDMG, coordenou um diagnóstico voltado a apontar novas direções, que incluíam uma política industrial mais seletiva e atenção crescente à infraestrutura e à tecnologia. O governador seguinte, Hélio Garcia, decidiu colocar o novo programa em ação. Setores como o automobilístico e o de autopeças foram priorizados e iniciativas foram adotadas visando melhor integrar a indústria estadual. Fundos de investimento baseados na renúncia do ICMS foram criados com o objetivo de incentivar a indústria. Eram administrados por uma Superintendência de Industrialização, que contava com um conselho composto por

⁶ Entre 1981 e 1989, o crescimento do PIB estadual foi de apenas 17%.

⁷ A principal exceção teria sido o projeto Jaíba.

empresários e tecnocratas. Entre as iniciativas desse período destacam-se a duplicação da rodovia Fernão Dias, que liga MG a SP, e a expansão dos investimentos da CEMIG em eletricidade e gás natural (MONTERO, 2001).

O melhor exemplo da capacidade de atuação da tecnocracia foi a estratégia de *mineirização* (atração) dos fornecedores da FIAT. Era uma estratégia que interessava à empresa, disposta a reduzir custos de produção e estoques e implantar controle de qualidade e o sistema *Just in Time* (MONTERO, 2001). O INDI e o BDMG perceberam a confluência com os interesses do governo de atrair investimentos e aumentar a produtividade. Programas foram elaborados para atrair fornecedores, com forte apoio do INDI, que desempenhou papel de facilitador e de “orientar” os investidores em relação à melhor localização. Como resultado, o número de fornecedores na proximidade da FIAT cresceu de 26% para 44,3%, conectados por um sistema *Just in Time* que contribuiu para a melhoria na produtividade. Outro bom exemplo foi a aproximação com a empresa USIMINAS, convencendo-a a produzir chapas de aço prontas para serem utilizadas na indústria automobilística. Como resultado, a companhia garantiu vendas de mais de US\$ 100 milhões por ano, enquanto a FIAT economizou US\$ milhões em estoque e custos de transportes (MONTERO, 2001).

Laços horizontais foram também essenciais para a atração dos investimentos da Mercedes Benz para Juiz de Fora. Estudos de mercado foram realizados com a participação do INDI, da prefeitura de Juiz de Fora e de empresas locais. A CDI projetou um distrito de 7 milhões de metros quadrados, provendo a infraestrutura necessária, enquanto a CEMIG elaborou projeto de fornecimento de gás no valor de US\$5 milhões.

Como resultado, houve grande avanço da indústria de autopeças, que teria ampliado o investimento em US\$800 milhões entre 1996 e 1998 e as vendas de US\$1,2 bilhões para US\$ 2 bilhões. As firmas tornaram-se também mais produtivas e a produção e o emprego foram expandidos. Com a política de atração de fornecedores, os custos de produção da FIAT foram reduzidos em valores estimados em US\$1 bilhão de dólares entre 1988 e 1994. Foram parte de bem sucedida estratégia: as vendas aumentaram 174% e a parcela de mercado passou de 13,4% em 1980 para 33,45% em 1994, tornando-a líder nacional em vendas (MONTERO, 2001).

Um ponto importante da análise de Montero (2001) é destacar a prevalência da capacidade de política industrial bem após o período áureo da industrialização. Minas Gerais já enfrentava fortes dificuldades econômicas, mas seu aparato de política industrial continuava a desempenhar um papel relevante, refletindo o papel dos laços horizontais previamente criados. Há, no entanto, indícios de enfraquecimento desses laços na década que se seguiu, ajudando a entender a menor capacidade de atuação nos períodos subsequentes. Entender esse movimento faz parte do esforço para pensar as novas bases de atuação do aparato de fomento, feito na seção 5. Antes disso, são abordadas as mudanças do modelo econômico e do pacto federativo que afetaram a capacidade de os estados subnacionais promoverem o desenvolvimento.

3 Crise, pacto federativo e o papel dos governos estaduais

O papel dos governos estaduais na promoção do desenvolvimento modificou-se significativamente a partir da década de 1980. Dois fatores foram particularmente críticos. Inicialmente, a crise mais geral vivida pelo estado brasileiro, que acarretou mudanças profundas no modelo de desenvolvimento, resultando no enfraquecimento do planejamento e na redução da capacidade dos governos promoverem políticas de desenvolvimento. Em segundo lugar, as mudanças no pacto federativo brasileiro, resultado da Constituição de 1988 (CF-1988) e do processo de consolidação da estabilização econômica.

A crise fiscal tem origem no forte processo de endividamento externo nos anos 1970, motivado pela reação ao choque do petróleo. O país adiou a estabilização, utilizando a grande liquidez internacional para dar sequência à industrialização. As condições internacionais alteraram-se profundamente a partir do início da década de 1980, marcada pela guinada na política de juros norte americana. Isso levou a um agravamento do endividamento e à posterior estatização da dívida externa, fruto das políticas adotadas visando incentivar a captação privada de recursos. Como resultado, o endividamento externo tornou-se determinante central de um quadro de desequilíbrio fiscal que esteve na raiz da inflação elevada e crescente (GUIMARÃES; GAMBI, 2020). Naquele contexto, a batalha contra

a inflação dependeria de três fatores: a renegociação da dívida externa, a obtenção de equilíbrio fiscal e o desenvolvimento de um mecanismo para desindexar a economia, condições que só seriam alcançadas na década de 1990.

Em relação à CF-1988, essa pareceu, em um primeiro momento, favorecer os governos estaduais. O governo do presidente Sarney estava enfraquecido e desacreditado, enquanto os governadores haviam adquirido força com as eleições diretas ocorridas em 1982 e 1986. De fato, a CF-1988 teve um primeiro impulso descentralizador, levando analistas a concluir que havia descentralizado recursos, mas não atribuições, agravando as dificuldades fiscais (OLIVEIRA, 2010b). O federalismo da CF-1988 teria produzido o mais descentralizado sistema entre países em desenvolvimento, com grande autonomia para estados e municípios (MONTEIRO NETO, 2014), ao passo que os estados teriam consolidado liberdade tributária para se engajarem na atração de investimentos. Ao mesmo tempo, a descentralização teria produzido forças desiguais, com falta de mecanismos para promover a cooperação. No entanto, seu caráter descentralizador logo se mostraria ilusório, dado que estava muito mais voltado para os municípios e limitava a capacidade de atuação dos governos estaduais em certas áreas.

O fato é que a CF-1988 trazia também em sua raiz elementos de centralização, provendo oportunidades institucionais para a União e limitadas oportunidades de veto para governos subnacionais (MONTEIRO NETO, 2014). Esses elementos se consolidaram a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando o governo federal foi capaz de ampliar a sua base partidária no congresso e neutralizar a influência que os governadores exerciam nas respectivas bancadas (ABRÚCIO, 2006).

Naquele momento, ficaram expostas certas vicissitudes de “presidencialismo de coalizão” e a presença de fatores que favoreciam a governabilidade. Estudos constataram alto grau de lealdade partidária, que mostrou-se fundamental para as reformas implementadas a partir de 1995, incluindo emendas constitucionais, a grande ampliação da carga tributária e o maior controle federal sobre os recursos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Para obter o ajuste fiscal, o governo federal criou contribuições, formas disfarçadas de tributos (em geral de má qualidade) que não eram repartidos com os governos subnacionais. Entre 1995 e 2005, a carga tributária subiu de 29,7% para 37,3%, caindo para 33,5% em 2010. A participação da união passou de 20% em 1995 para 26,1% em 2005 e 23,46% em 2010 (MONTEIRO NETO, 2014). A participação dos governos estaduais permaneceu próxima ao patamar de 1988. O agravante para estados e municípios é que a CF-1988 determinava que deveriam reservar 25% do orçamento para educação e 12% para saúde, o que implicava restrição na autonomia e na capacidade de gastar em áreas de infraestrutura econômica e social.

A obtenção do ajuste fiscal requeria também o enquadramento dos governos estaduais. Esses mostravam-se, até então, pouco responsáveis, atrasando as despesas no período inflacionário e tendendo a financiar as suas dívidas por meio dos bancos estaduais. Com o controle da inflação, no entanto, os governos estaduais passaram a enfrentar dificuldades fiscais. O governo federal aproveitou para renegociar as dívidas, exigindo em contrapartida a privatização de bancos e empresas estaduais e a manutenção de disciplina fiscal. A união proibiu, por exemplo, que as agências federais financiassem aqueles estados que não tivessem equacionado as suas dívidas e se comprometido com o equilíbrio fiscal (MONTEIRO NETO, 2014). O coroamento do ajuste foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000.

O ajuste foi considerado uma importante realização do governo FHC, produzindo as condições para a estabilização econômica. Entretanto, foi alcançado em circunstâncias negativas em termos de política econômica. A estabilização foi feita por meio de taxas de juros muito elevadas, resultado da política de âncora cambial adotada para vencer a inflação. Os juros muito elevados tiveram efeitos desastrosos sobre as finanças públicas. Como consequência, o baixo crescimento econômico, os altos encargos da dívida e a vinculação das receitas muito limitaram a capacidade de atuação dos governos estaduais.

Nos anos seguintes, a dívida pública dos estados cresceu substancialmente. A dívida total refinanciada dos governos estaduais passou de R\$100,4 bilhões em 1998 para R\$ 336,8 bilhões em 2006

(MONTEIRO NETO, 2014). O indexador utilizado, o IGP-Di, teria também contribuído para a significativa expansão do estoque da dívida. Consolidaram-se assim fortes restrições, que permaneceram até a retomada do crescimento econômico em meados da década de 2000.

É nesse sentido que essa sequência de eventos afetou a capacidade de intervenção dos governos estaduais. A privatização de bancos e empresas impactou a capacidade de realizar investimentos em infraestrutura e atrair investimentos. Com todas as restrições, a alternativa passou a ser a adoção de políticas de isenções fiscais. Muitos estados criaram fundos voltados à isenção tributária, forma de negociar com as empresas. A guerra fiscal entre os estados atingiu grande intensidade, acarretando forte transferência de recursos para empresas, muitas delas multinacionais (BRITO; BONELLI, 1997).

Ao mesmo tempo, a desigualdade entre os estados se intensificou, com muitos ampliando sua dependência das transferências de recursos por parte da União. As transferências, feitas de forma vinculada, deixavam pouca autonomia para os governos estaduais, que encontravam limitações tanto em termos institucionais como de recursos financeiros e humanos para o desempenho de suas funções.

Em síntese, os governos estaduais sofreram com dificuldades fiscais que acarretaram grande redução da poupança e do investimento público. Enquanto em 1970 o estado brasileiro investia 10,1% do PIB, em 2000 esse mesmo investimento caiu para 3,2% do PIB, sendo 2,1 % por parte da administração pública e 1,1% das empresas estatais. Esse quadro persistiu até meados da década de 2000, quando a recuperação econômica traduziu-se em pequena expansão do investimento público federal, que passou de 1,59% do PIB em 2003 para 3,31% em 2009. Os governos estaduais tiveram leve aumento nos investimentos, que passaram de 0,83% do PIB na média do período 2000-2004 para 0,93% do PIB no período 2005-2010, permanecendo em níveis muito baixos (MONTEIRO NETO, 2014).

Portanto, a reformulação do pacto federativo acarretou ampliação das funções e capacidades do governo federal. As funções dos municípios também cresceram, mas acompanhadas por dificuldades fiscais e limites em capacidades estatais, principalmente por parte daqueles menores e mais pobres, muito dependentes das transferências federais. Já os governos

estaduais viram-se marcados por redução de suas capacidades de atuação e pelo agravamento das dificuldades fiscais. Ao mesmo tempo, prevaleceram grandes desigualdades entre estados e entre municípios, acompanhadas pela baixa disponibilidade de instrumentos para enfrentá-las (MONTEIRO NETO, 2014).

4 Governos estaduais, isenções fiscais e a promoção do desenvolvimento

O ponto mais marcante quando se observa as iniciativas estaduais de promoção do desenvolvimento nas últimas duas décadas é o repertório bastante limitado, o que se reflete na reduzida bibliografia voltada ao tema. A tônica é a concentração em iniciativas voltadas a atrair investimentos por meio de incentivos fiscais, benefícios creditícios, estímulos para infraestrutura e suporte logístico e operacional. De acordo com Britto e Bonneli (1997), a maior parte das iniciativas se centravam no uso do ICMS via isenção, diferimento, prorrogação de pagamento e reconversão de recursos. Observa-se também a concessão de benefícios camuflados, por meio de instrumentos creditícios a taxas subsidiadas, bancadas por fundos estaduais de investimento.

O excessivo recurso à isenção do ICMS fez com que se acirrasse a chamada “guerra fiscal”, com impacto muito negativo sobre as finanças estaduais. O estrangulamento fiscal vem, por sua vez, comprometendo a capacidade dos governos estaduais em prestar serviços complementares relacionados à infraestrutura e ao escoamento da produção, além de comprometer os gastos com serviços básicos como saneamento, educação e saúde, fatores que também têm impacto na atração dos investimentos (PIANCASTELLI; PEROBELLI, 1996).

Vários estudos concluem que o benefício fiscal não é o fator decisivo para motivar a atração do investimento (BRITTO; CASSIOLATO, 2000). Segundo pesquisa citada por Britto e Cassiolato (2000), apenas 27,5% dos executivos consideravam como alta a relevância da isenção fiscal para a decisão de investimento. No geral, as empresas tomam as decisões baseadas em condições de mercado, infraestrutura e rede de serviços ofertada, se apropriando do incentivo como um bônus. Os investimentos tendem a se concentrar nas regiões mais desenvolvidas, ao mesmo tempo em que se

reduz a capacidade fiscal para suprir os gargalos normalmente encontrados nas regiões mais pobres (VARSANO, 1997)

É importante destacar que a configuração desse jogo reforça a inércia dos estados, afastando-os de políticas de caráter mais estrutural para induzir novos setores e atividades produtivas e fortalecer as vantagens locacionais. (Piancastelli e Perobelli, 1996). A dificuldade é que se trata de um dilema da ação coletiva: se os estados decidissem encerrar a guerra fiscal conjuntamente haveria ganhos para todos, mas se apenas um mudasse sua ação, ele poderia perder investimentos (VARSANO, 1997)

Além disso, os estados na década de 1990 fizeram uso de concessões financeiras, prestação de serviços e oferta de infraestrutura, usados no geral com o objetivo de desempatar os benefícios fiscais. Há certo padrão quanto à forma e as condições destes estímulos, tendo-se apostado em fundos e programas de investimento fixo e capital de giro e em doações ou vendas a preços reduzidos de lotes e terrenos (quadro 1). Outros ofertavam ainda apoio técnico para a instalação de atividades, redução de custos com procedimentos burocráticos e concessão de máquinas e equipamentos de prefeituras.

Não obstante a preponderância da renúncia fiscal, há algo a dizer sobre as formas como os governos organizaram seu aparato de fomento e conduziram as suas políticas no intuito de prover fatores locacionais e endogenizar o desenvolvimento. Há diferenças em termos de capacidade estatal relacionadas a aspectos administrativos, fiscais e políticos. Rodrigues (1998) destaca três funções que ganham importância nos anos 1990: o provimento de sistemas de informação para guiar planos estratégicos e decisões de investimento; a criação de um comitê para colocar em contato o empresariado e as diversas secretarias de estado, de forma a facilitar a implantação de projetos; e a produção de marco normativo com regras claras para a política de atração de investimentos. Destaca-se também a relevância da promoção de um ambiente de estabilidade no que tange à definição de incentivos fiscais e aportes de infraestrutura compatíveis com o processo de transformação. Nesse quesito, estados com maior equilíbrio financeiro e melhor capacidade de articulação com o setor privado tendem a levar vantagem.

**Quadro 1 – Principais instrumentos de fomento
à atividade industrial na década de 1990**

	Benefícios fiscais	Concessões financeiras diferenciadas	Outros estímulos
BA	Isenção, diferimento e crédito fiscal no ICMS;	Programas de financiamento para investimento fixo e capital de giro, com taxas subsidiadas e prazos dilatados;	Apoio técnico, financeiro e de infraestrutura para Incubadoras; Núcleo de Atendimento às Micro e Pequenas empresas;
CE	Isenção de ICMS apenas para micro e pequenas empresas.	Fundos e programas para o financiamento de investimento fixo e capital de giro;	Lotes industriais com infraestrutura e preços subsidiados em distritos industriais.
DF	Dilatação de prazo de pagamento do ICMS; Isenção de IPTU para novos empreendimentos; Isenção de ITBI a imóveis utilizados em negócios industriais;	Fundos com linhas de financiamento para implantação, ampliação, modernização e reativação de atividades produtivas;	Direito de uso de terrenos para empreendimentos industriais.
ES	Isenção, dedução de saldo devedor e postergação de pagamento do ICMS; Isenção de IPTU e ISS em projetos industriais;	Fundos e programas para a implantação de projetos industriais com linhas de financiamento para investimentos fixos e mistos	Doação de terrenos para fins industriais ou vendas a preços reduzidos
GO	Redução de alíquota e postergação de pagamento do ICMS; Isenção de IPTU e ISS;	Fundos de desenvolvimento e linhas de crédito subsidiado para micro e pequenas empresas	Arrendamento subsidiado de bens imóveis, lotes, máquinas e equipamentos; Implantação de distritos agroindustriais com infraestrutura básica; Incubadoras para micro e pequenas empresas; Assistência técnica e programas de formação de pessoal;
MG	Isenções de ICMS apenas micro e pequenas empresas	Fundos de desenvolvimento e modernização com linhas de financiamento de investimento fixo, capital de giro, projetos de estudo, P&D, financiamento do ICMS, entre outros.	Venda de distritos industriais com preços, prazos e condições de pagamento reduzidas; Assistência à implantação de projetos industriais sem ônus para o empresário.
PR	Diferimento e dedução do pagamento do ICMS;	Programas para financiamento de investimento fixo com prazos de pagamento e carência estendidos.	Não observado
PE	Diferimento do ICMS; Tratamento diferenciado com a concessão de crédito presumido para microempresas;	Fundos para investimento fixo e de capital de giro.	Vendas de lotes com preços reduzidos e prazos de pagamento dilatados para uso industrial; Tratamento diferenciado para a microempresa no processo de abertura;
RJ	Prazo especial para o pagamento de ICMS; Redução da alíquota de ICMS para a aquisição de máquinas e equipamentos; Abatimento nas taxas de alvará e no ISS;	Financiamento para investimento fixo e de capital de giro.	Doação de lotes em regime de comodato; direitos de concessão ao pleno uso de lotes para fim industrial; Simplificação de processos licitatórios; Centros integrados de produção e cursos de formação empresarial e profissional.
RS	Não concede benefícios fiscais explícitos.	Fundos de financiamento para investimento e capital fixo utilizando recursos do ICMS	Vendas de terrenos e propriedades da administração direta a preços reduzidos e prazos de pagamento dilatados; Projetos de desenvolvimento e Sistema Integrado de Promoção e Investimento.
SC	Não observado.	Programas de financiamento de investimento e participação de capital social com condições especiais via recursos do ICMS.	Doação de terrenos das prefeituras para fins industriais; Concessão de máquinas e equipamentos das prefeituras e prestação de alguns serviços.

Quadro 1 (continuação)

SP	Prorrogação do prazo de recolhimento do ICMS.	Programas de financiamento de investimento fixo com base no ICMS recolhido; Programa de concessão de financiamento para taxa de franquia; Fundos de financiamento para tecnológica;	Venda de lotes a preços reduzidos e prazos de financiamento dilatados; prestação de serviços de infraestrutura; simplificação de processos e das exigências para participação em processos licitatórios.
----	---	---	--

Fonte: elaborado com base em Brito e Bonneli (1997).

Apesar da relevância a priori desses fatores, destaca-se, como enfatizado, a pouca literatura voltada a abordar e comparar estratégias estaduais de promoção do desenvolvimento. São listados a seguir alguns aspectos de estratégias adotadas por Bahia, Pernambuco e Goiás, experiências que podem contribuir para pensar direções a serem adotadas em MG.

A Bahia implementou uma exitosa reformulação do aparato de fomento nos anos 1990, fortalecendo a coordenação central do planejamento. Foi implementado um forte ajuste fiscal, condição para ampliar a capacidade de captação de recursos. Em 1991, foi adotado o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (ProBahia), com o objetivo de dinamizar e diversificar a economia e as exportações. O financiamento da implantação de atividades se deu com a isenção de impostos que poderiam chegar ao total do ICMS a ser recolhido, variando de acordo com a localização e sua relevância para a economia do estado (UDERMAN, 2006). Em 1997, foi feita avaliação de risco frente a agências governamentais e montada uma estrutura para captação de recursos junto a órgãos nacionais e internacionais.

Destacaram-se também vários programas setoriais, incluindo o Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Plásticos (Bahiaplast), o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (Procomex) e o Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo (Proauto). Nos anos 2000, esses programas foram consolidados no Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (Desenvolve). A estratégia procurou se centrar em vantagens locacionais como o forte crescimento da renda dos estados do Nordeste, o baixo custo relativo da força de trabalho e a presença de uma rede de transportes multimodal (RODRIGUES, 1998). Um evento muito importante foi a atração da empresa automotiva Ford, muito calcada nos incentivos fiscais. Para o objetivo da

diversificação e adensamento da cadeia produtiva, procurou-se fortalecer a aproximação com empresários e demais lideranças.⁸

Em Pernambuco, a estratégia econômica moldada nos anos 2000 visava atrair empresas interessadas em suprir o crescente mercado consumidor do Nordeste ou se integrar aos grandes programas de infraestrutura. O porto de Suape foi um desses projetos, levando o governo a elaborar estratégias voltadas a atrair empresas para aproveitar as vantagens logísticas. Outro projeto estruturante foi a atração da FIAT, interessada no crescimento do mercado regional e em outras possibilidades logísticas.

Destacaram-se também programas setoriais específicos em atividades estratégicas ou com vocações territoriais. Incluem-se o Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada (PRODINPE), adotado em 2004, o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas (2006), o Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo (PRODEAUTO), em 2008, e o Programa de Estímulo à Atividade Portuária (2009).

Incluem-se também a criação de polos estratégicos voltados a atrair e ou diversificar investimentos. Entre esses, encontram-se o polo de fruticultura em Petrolina, o polo de turismo em Porto de Galinhas e um polo de gesso em Araripe. Avaliaram-se também as condições para o desenvolvimento de um polo de poliéster, no complexo industrial de Suape, e para o renascimento de um polo sucroalcooleiro (LIMA; SICSU; PADILHA, 2007). Ao mesmo tempo, aprofundavam-se iniciativas ligadas ao polo digital no Recife.

Entre os instrumentos, ações e objetivos prioritários, a agência de fomento de Pernambuco destacou a modernização das condições de infraestrutura, a implantação de um sistema de incentivos fiscais competitivo e abrangente, o fortalecimento das cadeias produtivas, a atração de investimentos complementares aos grandes projetos de infraestrutura e o estímulo ao porto digital de Recife e a outros sistemas locais de inovação.

⁸ Apesar das iniciativas visando a desconcentração espacial, centradas em maiores isenções para regiões mais pobres, observou-se ao final da década de 1990 a concentração de 62,9% da atividade econômica e de 70,5% do valor de transformação industrial na Região Metropolitana de Salvador.

Enfim, também não se observou êxito nas metas de desconcentração. A maior parte (77%) dos projetos dos programas de desenvolvimento entre 1996 e 2006 se instalou na Região Metropolitana de Recife (RMR). Tanto o agreste como o Sertão receberam apenas 8% dos investimentos.

Enfim, há o caso de Goiás, que alcançou resultados muito positivos com uma política centrada basicamente em incentivos fiscais. Destacaram-se o programa Fomentar (1984-2000), voltado à implantação e expansão de atividades industriais; e o programa Produzir, iniciado no ano de 2000 e destinado à modernização e diversificação produtiva (Castro, 2014). Ambos se baseavam no financiamento do ICMS para empresas de todos os portes, com percentuais de isenção que variavam entre 70% e 90%.

Deve-se acentuar que Goiás obteve muito sucesso, tendo sido um dos estados com maior êxito na atração de investimentos e no crescimento econômico. É bem provável que a política de incentivo fiscal esteja acoplada a outras ações e formas de atração de investimentos, algo a ser investigado por uma pesquisa mais específica.

Em síntese, essas estratégias condensam exemplos de ações adotadas nas últimas décadas por governos estaduais. A estratégia baiana ilustra a reformulação do aparato de planejamento, a relevância do ajuste fiscal e a aproximação com o empresariado. O caso de Pernambuco indica as tentativas de buscar programas complementares que atuassem a partir das oportunidades abertas por grandes projetos estruturadores, destacando-se também os projetos centrados em polos produtivos. Enfim, o caso de Goiás atesta um grande sucesso da política de atração de investimentos por meio de incentivos fiscais, cabendo aqui entender melhor o que foi feito para tornar uma política adotada por todos os estados um diferencial relevante.

5 Anos 2000: a recuperação da capacidade de planejamento e a promoção do desenvolvimento em Minas Gerais

No início da década de 2000, o estado de Minas Gerais vivia forte crise, com o governo tendo declarado moratória do pagamento de sua dívida externa. O déficit fiscal superava os R\$ 2 bilhões. O planejamento não funcionava, pois a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral não contava com os instrumentos para a coordenação da ação do setor

público. Além disso, o orçamento sobre-estimava as receitas, perdendo capacidade de guiar a alocação dos recursos. Fazia-se necessário, naquele momento, aproximar os órgãos da administração pública, conciliando visões e coordenando as ações, assim como renovar o quadro técnico e as carreiras e definir nova estratégia para o desenvolvimento econômico. (BDMG, 2002).

Em 2002, foi elaborado um abrangente e detalhado diagnóstico da economia mineira, apontando direções para o desenvolvimento econômico em várias áreas e provendo um eixo condutor para o novo governo (BDMG, 2002). De todas as áreas estudadas, uma em particular teria influência essencial, aquela relacionada à administração pública e à organização do estado, muito influenciada pelas teorias do Novo Gerencialismo, teoria que valorizava a introdução de práticas da administração privada no setor público. Defendia-se a necessidade de superação do padrão rígido e centrado em procedimentos que marcava o estado burocrático, valorizando um estilo de gestão mais flexível e sensível às demandas dos cidadãos, à inovação e à orientação para resultados (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010).

Houve, a partir de então, uma reestruturação profunda do sistema de planejamento. Um passo importante foi a criação da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que passou a controlar o orçamento e os instrumentos de gestão relativos a recursos humanos, governança eletrônica e logística, assumindo efetiva capacidade de coordenação das ações.

Um projeto de planejamento estratégico foi implantado para a administração pública. O ponto de partida foi uma análise do ambiente externo, acompanhada por uma visão de futuro, pela definição de estratégias e pela criação de indicadores de desempenho. Em todos os cenários traçados, a reorganização e a modernização do setor público figuravam entre os condicionantes essenciais. Isso foi feito junto com um processo de duplo planejamento, combinando um plano mais emergencial e de curto prazo com um planejamento de médio e longo prazo (PORTO; SILVEIRA, 2010).

Avançou-se então para a definição de uma carteira de projetos para a alocação de recursos, o desenho de um modelo de governança e a definição de um plano estratégico de gestão de projetos prioritários. Foram definidos

130 projetos prioritários, que se transformaram em 30 projetos estruturadores.⁹ O processo de definição desses projetos contou com seminários que procuravam alinhar a visão dos gestores, nivelar informações e compartilhar expectativas. Esses projetos passariam então a gozar de prioridade em termos financeiros e orçamentários. Por sua vez, a Junta de Programação Orçamentária e Financeira, que reunia representantes da SEPLAG e da Secretaria da Fazenda, tornou-se responsável por avaliar receitas e despesas, com a atribuição de contingenciar recursos e fazer ajustes visando a viabilização dos projetos estratégicos (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010).

Por meio do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), as direções do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) foram traduzidas em metas específicas para os quatro anos de governo. Uma metodologia formal de gerenciamento de projetos foi desenvolvida e implantada. Foram então criados instrumentos para monitorar os projetos prioritários, definindo metas e permitindo o acompanhamento dos resultados. Ao mesmo tempo, a instituição dos acordos de resultados permitiu definir contratos entre diferentes atores da administração pública, provendo certa autonomia para as agências e conferindo capacidade de monitoramento para o núcleo estratégico do estado. Foram também estimuladas as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), mais flexíveis por não estarem sujeitas a procedimentos e exigências, e os projetos de parcerias público-privado (PPPs). Ao mesmo tempo, avanços na governança eletrônica permitiram redução dos gastos, melhoria nos serviços e aumento da transparência (GUIMARÃES et. alii, 2014).

Em 2007, foram atualizados os cenários e mapeadas as percepções dos executivos sobre o desempenho dos projetos, visando a atualização e o fortalecimento da estratégia. Foram elaborados 25 estudos focalizados em questões estruturais em diversas áreas. Segundo Porto e Silveira (2010), constituiu-se estratégia pioneira a nível nacional de introdução de perspectivas setoriais nos macrocenários. Foram também definidos 57

⁹ Os projetos estruturadores foram definidos como aqueles capazes de produzir efeitos multiplicadores econômicos e sociais, sinalizando a mudança desejada.

projetos estruturadores, com a definição da carteira de projetos para os anos seguintes, o que foi acompanhado pela introdução de indicadores e metas para monitorar as ações, no que foi considerada a segunda fase do chamado choque de gestão. A “Gestão por Resultados” era vista como forma de dar aos administradores um retorno sobre o seu trabalho; além de medir resultados, visava modificar a cultura e consolidar a disposição de acompanhar o desempenho (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010).

As reformas acarretaram recuperação da capacidade de operação do setor público. Avanços ocorreram na direção da organização de informações para a tomada de decisões e do foco das decisões em resultados mensuráveis. Ter-se-ia também avançado na tradução de prioridades em projetos e na vinculação de recursos a prioridades, avançando-se na integração entre planejamento, orçamento e gestão. Todo o processo deu vazão a grande otimismo, traduzido na opinião de que MG havia se tornado referência para outros estados e outros atores (PORTO; SILVEIRA, 2010).

No entanto, as dificuldades apareceram a partir da desaceleração econômica no final da década de 2000, indicando aquilo que teria sido a grande lacuna do chamado Choque de Gestão. As medidas de ajuste fiscal haviam sido tímidas e superficiais, tendo o ajuste se dado preponderantemente pelo aumento da receita propiciado pela recuperação econômica (OLIVEIRA, 2010a). As dificuldades fiscais voltariam de forma grave na década de 2010, conduzindo ao quadro extremamente preocupante que marca hoje o governo estadual.

O sucesso em recuperar a capacidade de planejamento foi maior do que a definição de novos rumos para a economia. Observando-se os Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado (PDMI) elaborados entre 2003 e 2011, observa-se que as principais direções se repetem. Uma delas é a necessidade de diversificar a economia e agregar valor à pauta produtiva, aproximando-a de setores ligados à nova economia, ponto amplamente destacado no diagnóstico de 2002. Destacavam-se também os desafios colocados para a agropecuária e para o agronegócio em decorrência da rápida modernização da atividade e da concorrência de outros estados (GUIMARÃES et. alii, 2014).

Um segundo ponto amplamente enfatizado eram os desafios em termos de infraestrutura, o atraso logístico e a pouca integração entre os modais

de transporte. Apenas parte da infraestrutura de transportes era considerada de boa qualidade, havendo também lacunas em termos de energia. Muito também se enfatizou a necessidade de se promover um ambiente favorável aos negócios e ao empreendedorismo, assim como de fortalecer o estímulo à área de ciência e tecnologia, o que incluía o fomento a parques tecnológicos, laboratórios e centros de P&D. Outros objetivos eram a promoção de cidades médias e a redução das desigualdades regionais, embora pouco tenha sido feito efetivamente para alcançá-los.

Essas direções estiveram presentes na agenda da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE), que assumiu no período 2003-2014 papel de destaque na coordenação do aparato de promoção do desenvolvimento. Inicialmente, a SEDE priorizou três linhas principais: estímulo a arranjos produtivos locais (APLs); parcerias público-privadas (PPPs) e captação de recursos internacionais. Foram feitos acordos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com o Banco Mundial (BIRD) para a captação de recursos, principalmente para projetos de infraestrutura e modernização institucional. Ao longo do período foram captados recursos próximos a US\$ 4 bilhões (GUIMARÃES et. alii, 2014).

Ao longo da década, ganhou força o projeto de promoção do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), visando transformá-lo em *aerotrópolis* e aeroporto-indústria (GUIMARÃES et. alii, 2014). Em 2009, a SEDE passou a dar atenção à promoção do vetor norte da RMBH, enquanto de 2010 a 2013 foi consolidado o Plano Macroestrutural, voltado tanto a estimular novos setores como em promover o desenvolvimento espacial da RMBH.¹⁰

Em 2012, concluiu-se a elaboração do Master Plan Econômico, um ambicioso plano de desenvolvimento voltado à diversificação produtiva, melhoria dos transportes e ampliação da atividade econômica em torno da RMBH. Este privilegiava sete principais atividades de influência, sob a ótica de *clusters*: i) Aeroespacial; ii) Logística e distribuição; iii) Eletrônica/alta tecnologia/ICT/P&D; iv) Ciências biológicas e da vida; v) Agronegócio; vi) Equipamentos automotivos e pesados e vii) Moda e têxtil. Além disso, tinha

¹⁰ Para isso, incluíram-se no PPAG 2012-15 programas para fortalecer a plataforma multimodal de transportes.

como importante pilar a implementação de uma rede de transporte multimodal, com a expansão das rodovias e o alinhamento em relação ao VLT ferroviário.

O Plano previa a definição de um macrozoneamento da região alvo dos projetos, unindo os potenciais a serem explorados, incluindo as respectivas áreas de influência econômica, aos elementos da infraestrutura de transportes, baseado na multimodalidade e na fluidez do fluxo de pessoas e da atividade econômica. A realização do macrozoneamento se justificou sobretudo pela proposta de potencializar o desenvolvimento ao longo do corredor Betim-AITN, tendo como conexão o futuro rodoanel do Vetor Norte. Esta ação visava a definição de estratégias específicas para a ocupação do solo, atrelando diferentes áreas ou zonas a distintos tipos de projetos de infraestrutura, abarcando finalidades comerciais, residenciais, institucionais e demais formas de desenvolvimento econômico. Em síntese, tratava-se de um plano arrojado e ambicioso, que previa e dependia da realização de diversos projetos de infraestrutura.

A partir do estudo de uma consultoria internacional, que culminou no Plano Macroestrutural, e de debates subsequentes, foram eleitos cinco setores com potencial para o avanço da nova economia no estado: aeroespacial e defesa, biotecnologia, microeletrônica, tecnologia da informação e energias renováveis. Os estudos que embasaram a escolha foram incorporados pelo INDI em suas iniciativas de atração de investimentos (COSTA; TENENWURCEL; FARIA; BORTOLINI, 2014).

A justificativa para o setor aeroespacial muito se embasou no potencial do AITN, que estava sendo modernizado por meio de um processo de concessão. Destacava-se seu potencial para se transformar em um *hub* capaz de conectar regiões do país. A ideia era fortalecer o entorno e atrair empresas voltadas a exportar produtos de alto valor agregado em relação ao peso. O setor era também defendido em face da presença de uma indústria aeroespacial no estado e de universidades com cursos de engenharia aeronáutica. Entre as medidas prioritárias, estava a modernização da infraestrutura do aeroporto e de seu entorno, com conexões intermodais. As medidas incluíam também o fortalecimento dos polos de ensino, a atração de empresas chaves, o fortalecimento da cadeia

produtiva e o investimento em aeroportos regionais (COSTA; TENENWURCEL; FARIA; BORTOLINI, 2014).

O segundo setor indicado era o de biotecnologia, em que Minas Gerais era o segundo estado brasileiro em número de empresas. Os ativos principais eram as universidades e centros de pesquisa na área de saúde, essenciais para uma indústria que se desenvolve em sintonia com a pesquisa científica. Entre os desafios, incluía-se o fortalecimento da interação entre os atores por meio de mecanismos de governança mais sólidos. A tributação e a alta regulamentação eram também considerados obstáculos.

O terceiro setor foi o de microeletrônica, também muito dependente de mão de obra qualificada. A presença do polo de eletrônica no sul do estado era um ativo, mas havia poucas empresas de microeletrônica e uma prioridade era a atração de empresas de semicondutores. Essa foi suprida pela atração da Unitec, vista como uma forma de integrar a cadeia produtiva e estimular projetos. Uma parceria entre o Centro Suíço de Eletrônica e Microtecnologia e a FAPEMIG foi feita visando estimular oportunidades. Entre as medidas consideradas prioritárias, incluía-se o fortalecimento do APL de Santa Rita do Sapucaí, principalmente em termos de internacionalização e capacitação gerencial. Outras iniciativas passavam pelo estímulo a serviços qualificados de engenharia e a integração da Unitec ao polo de produção de softwares da RMBH (COSTA; TENENWURCEL; FARIA; BORTOLINI, 2014).

O quarto setor era o de tecnologia da informação, motivado pela constituição de um polo em torno da zona sul de Belo Horizonte e pela presença de muitas empresas na RMBH. O grande ativo teria sido a presença de cursos de qualidade, essenciais para a atração de empresas de excelência, como o centro de pesquisas da Google. Visando a promoção do setor, foi feito um planejamento com o objetivo de tornar Belo Horizonte capital nacional de TI. Os principais eixos de ação seriam capacitação, geração de negócios, adequação do ambiente regulatório e criação de condomínios empresariais. Iniciativas incluíam também direções mais amplas para melhorar o *software* brasileiro e alcançar qualidade internacional. Outra direção enfatizada foi a proteção à propriedade intelectual (COSTA; TENENWURCEL; FARIA; BORTOLINI, 2014).

Finalmente, o quinto setor foi o de energia alternativa, considerado de grande potencial em face do desafio ambiental e dos limites para a expansão dos investimentos em hidroelétricas. Considerou-se haver bastante potencial para a produção de painéis solares, energia eólica e gás natural, em projetos com fortes impactos em termos de geração de emprego e renda. Para isso, seria necessário um ambiente institucional favorável para as políticas públicas, matéria de atribuição do governo federal. Na esfera estadual, contava-se com as concessionárias em serviços de transmissão e distribuição de energia elétrica e gás canalizado. A CEMIG já vinha contribuindo na produção de conhecimento sobre fontes alternativas de energia (COSTA; TENENWURCEL; FARIA; BORTOLINI, 2014). Assim, a principal ação seria consolidar o conhecimento sobre opções existentes, de forma a facilitar o planejamento energético e a atração de empreendimentos. Seriam necessárias informações sobre a “situação mercadológica e tecnológica de fontes energéticas” (COSTA; TENENWURCEL; FARIA; BORTOLINI, 2014). Outra direção seria estimular os projetos alternativos por meio de incentivos e subsídios, incluindo estímulos a atividades de P&D. Enfim, foi também enfatizado o espaço para leilões priorizando fontes alternativas, assim como inclusão dessas fontes nas casas populares produzidas pelo governo.

Em face dos objetivos e direções para a promoção do desenvolvimento, faz-se essencial destacar o papel dos principais órgãos componentes do aparato de fomento, assim como dos principais instrumentos e formas de ação. Inicia-se pelo INDI, cuja ação continua centrada na atração e apoio aos investimentos, divulgação de potencialidades e simplificação do processo burocrático. O instituto provê assistências nas diversas fases do projeto, auxiliando na decisão de localização do investimento. Uma novidade é que passou a atuar nos três setores da economia, transformando-se em Instituto de Desenvolvimento Integrado. A ação do INDI, no entanto, deixou de ser um diferencial, dado que outros estados da federação desenvolveram agências similares. Alguns estados, como Goiás, passaram a usar bem mais agressivamente a política de incentivos fiscais, ao mesmo tempo em que se intensificou a concorrência de cidades do interior de São Paulo. Houve também mudanças na geografia econômica do país, que ampliaram a atratividade dos estados do Nordeste como destino para investimentos.

Em face desse quadro, o INDI vem considerando importante reagir na direção de valorizar fatores como as condições de infraestrutura, a presença de universidades e de recursos humanos qualificados, os fundos tecnológicos e iniciativas voltadas a dividir os riscos com as empresas.¹¹ Vem procurando ainda utilizar bases de dados, com destaque para o Dataviva, e estudos baseados em contiguidade setoriais para incrementar a capacidade de diálogo e negociação com as empresas.

O BDMG, por sua vez, reformulou a sua atuação desde a década de 1990, respondendo às dificuldades financeiras advindas de inadimplência em projetos previamente contratados. Na década de 2000, sofreu com a extinção dos fundos industriais que administrava. Passou mais recentemente a centrar sua ação em empréstimos para pequenas e médias empresas e para o financiamento de capital físico e infraestrutura para os municípios, além da estruturação da engenharia financeira em projetos de PPP. Apoiar também projetos de inovação por meio de um fundo em parceria com a FAPEMIG e pelo repasse de recursos da FINEP. Além disso, reitera a missão de financiar gastos em infraestrutura em grandes projetos de interesse do estado (GUIMARÃES et. alii, 2014).

Outro papel importante é desempenhado pela Secretaria da Fazenda, responsável por administrar a política de incentivos fiscais, em sintonia com o INDI. O SEBRAE exerce papel no apoio a pequenas e média empresas e em iniciativas de governança nos municípios, tendo sido ator importante nas políticas de apoio a APLs. Enfim, a partir de 2015 a Codemig assumiu maior autonomia e passou a administrar uma carteira de projetos de grande impacto. A Codemig/Codemge está hoje por trás de grandes projetos do Estado, incluindo a Unitec e o Laboratório Fábrica de Imas de Terras Raras.

Há também funções muito relevantes desempenhadas pelos órgãos ligados à agropecuária, setor central para a economia estadual e para as regiões mais pobres. A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER – MG) exerce função essencial para a agropecuária, principalmente a pequena produção. Enfrenta, no entanto, significativos limites em termos de capacidade técnica e de recursos humanos para

¹¹ Entrevista dada por Ricardo Machado Ruiz, vice-presidente do INDI, para o autor em 08/03/2019.

atender as enormes demandas. O Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) e os órgãos relacionados a licenciamento ambiental, regularização fundiária e pesquisa agropecuária são também estratégicos e enfrentam inúmeros desafios. São órgãos muito importantes para o estímulo à agricultura familiar e a redução das desigualdades regionais, agenda que pouco avançou nas últimas décadas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017). A redução das desigualdades demanda grandes projetos de infraestrutura nas áreas de transportes, energia, telecomunicações e saneamento e o fortalecimento da capacidade estatal, principalmente por se tratar de áreas marcadas por intensas falhas de mercado.¹²

Enfim, cabe destacar que parte importante das ações de fomento tendem a se dar nas áreas de ciência e tecnologia, em que o principal ativo são as universidades, quesito no qual Minas Gerais está muito bem representada. As iniciativas do governo estadual na área tecnológica incluem o projeto Sistema Mineiro de Inovação, que busca formar uma rede voltada a atrair usuários, divulgar eventos e favorecer a cooperação; a disponibilização de fundos para investimentos em P&D e o estímulo a parques tecnológicos e polos de inovação.

Em síntese, as direções avançadas a partir da década de 2000 se mostraram promissoras e alguns avanços foram registrados. Ao final da década de 2010, no entanto, muitas dificuldades prevalecem, incluindo problemas antigos que vêm preocupando as autoridades a muitas décadas. A economia mineira continua muito dependente de bens intermediários e de commodities, sendo caracterizada por baixa integração interindustrial e baixa diversificação. Sofre com gargalos em termos de infraestrutura, principalmente a integração precária com outros estados. Na década de 1990, projetos estruturadores foram listados, entre eles o investimento em corredores de transportes, o fortalecimento da ciência e da tecnologia, a modernização da educação básica, a reforma do estado e o desenvolvimento agrário com irrigação no Norte e Nordeste do Estado. O então governador encampou os projetos, mas não os transformou em objetos de planejamento

¹² Algumas iniciativas recentes incluíram a valorização dos fóruns regionais como etapa do processo de planejamento e a maior atenção dada à agricultura familiar. No entanto, foram iniciativas tímidas, principalmente em face das dificuldades fiscais e dos enormes desafios.

com capacidade de estabelecer metas, canalizar recursos e definir estruturas de governança (DINIZ, 2018).

Portanto, muitas direções consideradas prioritárias no passado continuam atuais, incluindo modernizar atividades tradicionais, identificar novas atividades, agregar valor em atividades centradas em recursos naturais, aprofundar a exploração de outros minerais com potencial, integrar as cadeias produtivas, avançar nos transportes e fortalecer a rede urbana. Outro desafio urgente é valorizar a base universitária e de pesquisas e torná-la efetivamente um fator capaz de atrair investimento e viabilizar atividades produtivas. Para isso, Minas Gerais conta com nove universidades federais, incluindo uma das melhores do país e duas de excelência na área agrícola. Conta também com sólida rede de escolas técnicas, institutos tecnológicos, um avançado instituto de telecomunicações e fundações de excelência na área da saúde, entre outras instituições. Essas instituições precisam melhor se articular entre si e com o setor empresarial, cabendo ao governo o papel de viabilizar essa articulação. Para isso, a estrutura de planejamento do estado pode oferecer importante contribuição.

Em síntese, muitas dificuldades persistem, enquanto mudanças comprometeram a capacidade do governo estadual em promover certas direções. Importantes questões se colocam: o que o governo pode e deve fazer nesse contexto? Que instrumentos têm a seu dispor e o que deve priorizar? Como deve coordenar os esforços de diferentes instituições? Não há respostas fáceis, mas a seção seguinte pretende contribuir para essa reflexão.

6 Direções para a promoção do desenvolvimento estadual: a estratégia de especialização inteligente europeia

A literatura de estratégias subnacionais de promoção de desenvolvimento econômico é em geral restrita. Existem estudos sobre *clusters* e arranjos produtivos, mas não é fácil encontrar trabalhos que descrevem experiências bem sucedidas que podem servir de benchmark para governos interessados em promover diversificação econômica e transformação produtiva. No entanto, uma série de estudos surgiram recentemente destacando a estratégia de *Smart Specialisation*

(especialização inteligente) que se consolida como conjunto de preceitos (e direções) a guiar as estratégias de desenvolvimento regional na União Europeia na década de 2010. As bases e fundamentos da estratégia não são muito distantes do que a literatura sobre política regional vem destacando a algumas décadas, com ênfase na descentralização, no empreendedorismo e na inovação. A novidade é a grande ênfase dada à etapa da governança, assim como sua consolidação a guiar ações de políticas de diversificação produtiva no continente europeu. Segundo Cohen (2019), mais de 200 estratégias foram desenvolvidas, contando com 40 bilhões de euros a serem alocados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional para o período 2004 a 2020.¹³

A Estratégia de Especialização Inteligente surge em um contexto de dificuldades econômicas resultantes do impacto da crise de 2008. O que a distingue é principalmente a forma sistemática de desenho das políticas, respaldada em uma estrutura de governança e na definição de objetivos, metas e etapas. Seu objetivo principal é perseguir direções que promovam a diversificação produtiva, o aumento da competitividade e a maior agregação de valor. Adota, para isto, uma visão ampla de inovações, que inclui não apenas tecnologias, mas processos e formas de organização. Recusa, ao mesmo tempo, o enfoque linear e a crença de que basta o investimento em pesquisa e desenvolvimento para engatilhar a inovação produtiva. Em contraponto, abraça a visão de que a inovação é favorecida pela interconexão entre diferentes atores, incluindo empresas, universidades, laboratórios, agências do governo e representantes da sociedade civil (ASHEIM, 2019). Assim como nos ecossistemas inovadores, a presença de profissionais com formações complementares é vista como essencial para a identificação de setores e para o desencadeamento de atividades necessárias para o sucesso do processo.

Grande importância é assim conferida aos arranjos institucionais voltados a promover a interação entre os atores. Importante pilar da concepção é a auto descoberta empresarial, viabilizada por um processo interativo de troca de ideias, conhecimento e experiências envolvendo o

¹³ Fundo que seria complementado por 65 bilhões de euros oferecidos pelos governos nacionais como contrapartida.

setor público, empresários, pesquisadores e a sociedade civil. Papel essencial é atribuído aos governos, responsáveis pelo suporte e oferta de serviços complementares.

Outro pilar da *Smart Specialisation strategy* é o seu caráter democrático. Não se trata de medidas para favorecer vencedores, mas de reunir diferentes grupos para desenhar um processo de desenvolvimento amplo e democrático (ASHEIM, 2019). É essencial que a sociedade civil participe e não seja capturada. A ampla participação requer também uma estrutura de governança e coordenação capaz de gerenciar conflitos (FORAY et. all, 2012). Nessa direção, a estratégia dá grande importância ao arranjo institucional, principalmente no que diz respeito à capacidade de mobilização de atores, fortalecimento de grupos, fomento ao processo interativo, disseminação de fluxos de informação e produção de sinergia.

Um ponto essencial, como destacado, é a ênfase dada na estrutura de governança, necessária para viabilizar e explicitar as metas e o objetivo, acompanhar o desempenho e fortalecer a avaliação e a transparência. A estratégia abraça a visão de que as atividades não serão apoiadas para sempre, devendo ser constantemente revistas com o objetivo de indicar as direções mais promissoras. O processo de monitoramento, por sua vez, deve incluir diferentes atores. Nesse sentido, um grande mérito da *smart specialisation* é a ênfase na estrutura (*framework*) necessária para o desenvolvimento da estratégia. O processo de autodescoberta de setores promissores requer os canais e estruturas para mobilizar empreendedores, universidades e lideranças locais, promovendo a interação e a troca de informações necessárias para detectar potencialidades, gargalos e passos necessários. Essa etapa requer a identificação de cenários futuros, o que tende a requerer também a presença de especialistas (FORAY et. all, 2012).

Dentro desse modelo, a presença de plataformas de inovação, com a definição de estrutura organizacional, digital e financeira para potencializar as iniciativas, tende a ajudar. A meta é alocar os recursos para empresas e atividades com potencial. É também importante desenvolver um *roadmap* e incluir uma estrutura de governança que contenha conselhos de inovação. Outra novidade da estratégia foi a criação de uma *smart specialisation platform*, visando compartilhar as melhores práticas (MCCANN; ORTEGA-ARGILÉS, 2014).

A estratégia prevê, portanto, diversas etapas. Inicialmente, passa por identificar a região, seu potencial produtivo, o grau de diversificação e a capacidade de inovação. Entre os ativos, incluem-se a situação da infraestrutura, as conexões com outros espaços e o ambiente empresarial. Inclui-se nessa etapa identificar as *networks* existentes e como podem contribuir para a capacidade empresarial e de governança. O segundo passo é mobilizar os atores e construir uma estrutura de governança inclusiva. O terceiro é a produção de uma visão compartilhada do futuro, determinando como a região estará, os passos e as metas. Assim, o próximo passo inclui a definição de um número limitado de prioridades e a definição das políticas mais adequadas. Por fim, passa-se ao estabelecimento de mecanismos integrados de monitoramento e avaliação (FORAY et. all, 2012).

O desenho e o sucesso de tal estratégia é mais fácil em regiões com muitas instituições de educação e ciência, forte capacidade empresarial, amplo capital social e fontes de acesso ao capital. A situação é mais difícil em regiões marcadas por baixa capacidade tecnológica, baixa diversificação produtiva, baixa capacidade associativa e precária massa crítica para elaborar os projetos necessários. Não obstante, a *Smart Specialisation* strategy considera que há alternativas para qualquer região, desde que adote os procedimentos necessários para a identificação de vantagens comparativas e a adoção de uma estrutura de governança que favoreça as medidas necessárias.

Asheim (2019) dá o interessante exemplo da região periférica de Mazovia, na Polônia, marcada por baixo nível educacional e baixa capacidade de empreendedorismo e inovação. A estratégia mais realista, segundo os autores, passa por melhorar setores tradicionais e importar certas direções. Um ativo da região é o alto potencial do setor agrícola polonês, que conta com mão de obra barata, atividades voltadas a exportação e potencial para a modernização econômica. A ênfase, segundo Asheim (2019), é contemplar ações voltadas a ampliar a produtividade e orientar a produção bruta e de baixo valor agregado para produtos de maior qualidade e complexidade. Abre-se, em particular, potencial para processar verduras, frutas, animais e laticínios para os mercados europeus. As chances de sucesso, no entanto, passam pela formação de parcerias com as universidades para incorporar tecnologias e viabilizar a exploração de nichos mais qualificados.

Um papel essencial tende a ser desempenhado pelas “*Key Enabling Technologies*” (KET), tecnologias que envolvem semicondutores, materiais avançados e nanotecnologia. São tecnologias que tendem a ter alto potencial para transformar a estrutura produtiva e fortalecer a estratégia de transformação inteligente, viabilizando o avanço dos setores tradicionais (FORAY et. all, 2012). Como exemplo, a nanotecnologia pode ser adotada para conservar comida e embalagens, enquanto a biotecnologia pode ser utilizada para produzir produtos próprios a dietas especiais e explorar nichos voltados a doenças ou a estilos de vida. Indústrias tradicionais de têxteis e sapatos, por sua vez, podem avançar adicionando nanotecnologia aos setores tradicionais. Em síntese, há um grande mercado a explorar e o desafio é o fortalecimento do produto e do conteúdo simbólico da região, caracterizada por forte tradição na agricultura, no intuito de consolidar marcas. Fazem-se, em todo o processo, necessários avanços na governança territorial para viabilizar a transferência de conhecimento para as pequenas e médias empresas que atuam no setor agrícola.

Nota-se, portanto, que um objetivo central da estratégia é a promoção de diversificação econômica, buscando nichos com maior capacidade de gerar valor ou de melhor inserção nos mercados internacionais. A chave para o sucesso é explorar setores que podem se diversificar a partir da base existente, fortalecendo vantagens comparativas a partir da diversificação do conhecimento e de nova combinação de inovações adjacentes. Mas deve-se, ao mesmo tempo, almejar ganhos de progresso ao longo da escada da complexidade tecnológica (BOSCHMAN et. all, 2017).

As estratégias de *Smart Specialisation* são relativamente recentes e, apesar de muitos estudos procurando descrever as experiências e apontar direções, não são ainda comuns avaliações indicando os principais fatores por trás das experiências de sucesso e as dificuldades subjacentes às experiências pouco exitosas. Não obstante, vários indicadores são citados a favor da estratégia. Cohen (2019) destaca que a maior participação em atividades de *smart specialisation* permitiu maior acesso à rede de empresas, permitindo capturar oportunidades e expandir a base de clientes. A estratégia teria também favorecido a priorização e a concentração de recursos em desenvolvimento de centros de excelência, além de cooperação entre as empresas. Cohen (2019) cita também o maior engajamento de

universidades e centros de pesquisa no processo de descoberta empresarial. A estratégia teria tido também efeitos no desenvolvimento e adoção de políticas inclusivas para comunidades mais vulneráveis, utilização de métodos mais eficientes para atingir as expectativas dos cidadãos e oferta de serviços e soluções para necessidades das pessoas. Não obstante, encontrou-se também que a sociedade civil tende a ser menos representada ao longo do processo (COHEN, 2019).

6 Considerações finais: promovendo o desenvolvimento em MG

As dificuldades econômicas em Minas Gerais se agravaram nos últimos anos. O desempenho econômico vem sendo ruim, principalmente na indústria, e o estado vem perdendo investimentos para outros estados. A isso se soma a crise recente do setor de mineração, engatilhada por dois grandes desastres ambientais, e a grave crise fiscal, que muito limita a capacidade de atuação.

A trajetória seguida nesse artigo procurou refletir sobre importantes questões relacionadas à atuação do governo estadual na economia. Essa foi decisiva ao longo da industrialização no século XX, sofrendo profundas mudanças a partir das décadas de 1980 e 1990. A crise fiscal e a redefinição na relação entre os estados e a União restringiram os instrumentos disponíveis. Não obstante, um estado reformulado emergiu na década de 2000 e novas diretrizes para o avanço econômico foram traçadas, mas ainda sem alcançar mudanças substanciais.

Algumas direções são reconhecidamente importantes. É essencial melhorar a infraestrutura, a educação, a qualificação de mão de obra e o potencial para inovação, assim como sanear e desburocratizar o estado e reduzir as desigualdades regionais. Isso se reflete em algumas prioridades elencadas pelo novo governo. Incluem-se, entre os principais objetivos, a atração de investimentos, o apoio a cadeias produtivas, a constituição de polos regionais, o estímulo à economia criativa e ao turismo e um profundo avanço em ciência e tecnologia (SEPLAG, 2019). Entre os eixos prioritários destacados pelo INDI e pela SEDE, encontram-se: a consolidação do aeroporto Tancredo Neves como *hub* de passageiros e cargas e polo de negócios; o avanço da energia solar-fotovoltaica, nicho em que Minas Gerais

vem se destacando; a simplificação do ambiente de negócios e o fortalecimento da cooperação internacional, principalmente com a Ásia, no intuito de atrair investimentos, financiamento e transferência de tecnologia (INDI, 2019).

O ponto essencial é entender os melhores instrumentos e formas de ação para alcançar esses resultados. Um passo muito importante é investigar as estratégias anteriormente definidas e perguntar porque não foram adiante. As ideias de promoção do aeroporto-indústria e a escolha dos setores da nova economia foram feitas de forma criteriosa e apresentam potencial, assim como as direções do Plano Macroestrutural. Considerando-se as direções promissoras, deve-se perguntar quais políticas, instrumentos e ações podem ser mobilizados para alcançar as transformações necessárias. É preciso enfatizar que há todo um conjunto de estudos e instrumentos que vêm sendo mobilizados para guiar estratégias de diversificação produtiva. Se bem utilizados, de forma complementar com outras ações, podem conduzir a bons resultados.

Uma contribuição do artigo foi apresentar direções da estratégia europeia de especialização inteligente, com o intuito de ajudar a pensar o caso mineiro. A estratégia em si segue algumas direções básicas de uma boa estratégia de políticas públicas, incluindo diagnóstico, reunião de atores relevantes, troca de ideias e o desenho de bons mecanismos de governança, incluindo avaliação e monitoramento. São aspectos bem destacados na literatura recente sobre política industrial (GUIMARÃES, 2020). Além disso, a *smart specialisation* enfatiza aspectos centrais para o sucesso de um processo de inovação, incluindo a aproximação entre os atores relevantes, a introdução de plataformas apropriadas, a aproximação com as universidades, a incorporação de tecnologias transformadoras (tecnologias de informação, nanotecnologia e biotecnologia, por exemplo) e o fortalecimento das marcas.

Essas direções, balizadas em concepções amplamente conhecidas, assumem importância especial pela forma integrada como têm sido propostas e adotadas, fazendo parte de um programa coeso de ação a pautar as políticas da União Europeia. Isso tende a dar maior respaldo e confiança para serem perseguidas como programas voltados a agregar mais valor e diversificar as estruturas produtivas.

Trata-se de uma concepção com diversas implicações práticas para o governo mineiro. A primeira é o esforço de constituição, a nível territorial ou regional, de uma estrutura de atuação e governança voltada a reunir atores, tornando-se um espaço para a troca de informações e ideias, o debate de propostas e o apontamento das melhores alternativas para o desenvolvimento produtivo. Papel essencial precisa ser desempenhado por representantes do governo, tanto no que diz respeito à coordenação como a equilibrar o peso entre os atores e mediar o processo de diálogo. Não se trata de um exercício figurativo, mas de um esforço consistente de construção institucional voltado a perseguir as direções necessárias, tão bem sumarizadas pela experiência de *smart specialisation*.¹⁴

A segunda implicação prática diz respeito à forma de aproximação com as instituições de ensino e pesquisa que podem contribuir para o desenvolvimento regional. Durante muito tempo o sistema de inovação brasileiro foi caracterizado como forte em ciência e fraco em tecnologia. A ciência era considerada boa ou razoável, mas os resultados eram pífios em inovação, com muito pouco envolvimento das empresas. Mudanças ocorreram recentemente com a aprovação da Lei de Inovação, voltada a aproximar universidades de empresas, entre outras iniciativas. A partir das novas oportunidades, faz-se essencial que o governo de Minas Gerais se engaje em buscar mecanismos de governança e interação que contribuam para atrair empresas e transformar conhecimento em oportunidades produtivas. Não se trata de tarefa fácil, mas as iniciativas perseguidas na Europa não apenas apontam direções, como fortalecem a confiança sobre o potencial de tal atuação.

Para essa última direção, é essencial continuar estimulando as instituições de ensino e pesquisa e as políticas voltadas à inovação. Iniciativas promissoras vêm sendo desenvolvidas pelo governo mineiro, incluindo o Sistema Mineiro de Inovação e os aceleradores de novas empresas (SEED), mas precisam ser complementadas pela formação de recursos humanos de qualidade, fundos para financiar investimentos

¹⁴ O escopo espacial desse arranjo ainda precisa ser definido, mas faz parte do processo de construção institucional. Há muitos exemplos na literatura a serem analisados no intuito de evitar erros similares.

privados, ações para o compartilhamento de riscos e outras medidas para fortalecer o sistema de inovação.

Um conceito muito relevante para pensar as direções de atuação é o de *clusters* ou arranjos produtivos. Estes foram abraçados no passado recente como modismo, motivando estratégias pouco consistentes e mal sucedidas. Não obstante, trata-se de um conceito muito útil.¹⁵ Os *clusters* traduzem a ideia de atividades econômicas que se desenvolvem em certo espaço, estimulando atividades afins e serviços complementares que resultam em um ambiente favorável a estimular a atração ou surgimento de novos empreendimentos no respectivo nicho.

Há dois tipos extremos de cluster. No primeiro caso, são aglomerações mais sofisticadas, que destacam-se pelos efeitos de transbordamento e pela produção de conhecimentos complementares. Tendem a acarretar o fortalecimento de capacidades empresariais e a cooperação em *networks*, estreitando a conexão com a ciência e a educação. Há sistemas de informação, bancos de dados e redes que favorecem fluxos de informação e conhecimento, reforçando os laços entre as firmas e favorecendo a diversificação na direção de produtos de maior qualidade (GALVÃO, 2000). O segundo caso, mais comum em países em desenvolvimento, é aquele constituído pela concentração de atividades que não requerem grande grau de conhecimento ou trabalho qualificado, sendo baixa a capacidade de inovação e de cooperação. Mesmo assim, consolidam-se atividades afins que tendem a favorecer a atividade econômica. Apesar da baixa institucionalização, gera-se certa interação e sinergia, com efeitos positivos em termos de aumento da produção e do emprego.

Um exemplo interessante no Brasil é o *cluster* de pedras ornamentais em Cachoeiro do Itapemirim. O mesmo foi se consolidando ao longo de décadas, com o fortalecimento de várias atividades complementares, que se iniciou com a extração, serragem e preparação de chapas e evoluiu para atividades de beneficiamento, produção de equipamentos e máquinas ferramentas, manutenção, treinamento de mão de obra e serviços de

¹⁵ É um conceito muito útil para regiões pobres, onde por alguma razão se encontram cidades ou distritos especializados em alguns produtos, apresentando clara oportunidade de políticas para geração de emprego e renda.

transporte, entre outros. Consolidaram várias atividades que fortaleceram significativamente a competitividade, o que foi acompanhado pela intensificação da divisão do trabalho e pelo fortalecimento das redes de cooperação, consolidando um *cluster* pouco típico de países em desenvolvimento (GALVÃO, 2000).

Um grande erro em termos de políticas públicas é querer inventar *clusters*. A função deve ser a de detectar arranjos que se consolidaram e procurar apoiá-los e fortalecê-los. Não é algo trivial e há vários casos de fracasso. Há, no entanto, casos bem sucedidos que podem trazer relevantes lições. Um bom exemplo é o *cluster* de meias na província de Zhejiang, na China. A origem foi a iniciativa de autoridades locais de buscar uma atividade que pudesse ser bem-sucedida em uma região pobre e envolvesse baixa qualificação e baixo investimento. Máquinas foram compradas, trabalhadores treinados e parcerias feitas com empresas de Shangai. Consolidou-se com o tempo uma aglomeração de firmas para a produção de produtos padronizados, com pouca diversificação. Firms se distribuíram em atividades como costura, impressão, tingimento, processamento, produção de máquinas, distribuição de meias e transporte, em uma cadeia de negócios muito bem organizada. O cluster produzia anualmente 20 bilhões de pares de meia (AKOORIE; QUIANG, 2009). Em todo o processo, importante papel foi desempenhado pelo governo local, provedor de tecnologia e informações sobre o mercado. Uma agência foi estabelecida para buscar informação sobre tecnologias e mercados, dentro e fora da província. O governo também ajudou na disseminação do conhecimento em informática para auxiliar as firmas a fazerem *homepages* para a promoção do produto.

Enfim, outra direção essencial, que pode compartilhar direções da *Smart Specialisation Strategy*, são as ações para a redução das desigualdades regionais. Essas passam pelo fortalecimento dos órgãos estatais, essenciais em regiões marcadas por economia fraca e falhas de mercado. Investimento em infraestrutura e fortalecimento dos órgãos ligados à questão hídrica, ao licenciamento ambiental, à regularização fundiária, à fiscalização sanitária, à assistência técnica e à extensão rural tendem a ser fundamentais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

Finalmente, busca-se encerrar esse capítulo com rápidas palavras sobre as empresas estatais de infraestrutura. Minas Gerais vive um delicado momento fiscal que precisa ser enfrentado com prioridade e cuidado. Deve-se, no entanto, também ponderar que tratam-se de empresas que cumprem e podem cumprir importante papel tanto na atração de investimentos como na redução das desigualdades. A oferta de água tende a se mostrar cada vez mais crítica para a atração de plantas industriais,¹⁶ ao mesmo tempo em que a CEMIG pode desempenhar papel importante em P&D e no investimento e priorização de energias renováveis. Avaliar os custos e benefícios dessas empresas é tarefa complexa e está bem além do que aqui se propõe. O que não se deve evitar é encarar a questão apenas do ponto de vista imediato e fiscal, abrindo-se mão de atores e instrumentos que pode comprometer a capacidade futura de desenvolvimento. Esse é um ponto muito delicado, principalmente em face do enorme rol de interesses em favor da privatização de tais empresas.¹⁷

Referências

ABRUCIO, F. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec. *Journal of Political Science*, p. 406-433, 1998.

MICHELE, A. M.; QIANG, D. Global competitiveness in the Datang hosiery cluster, Zhejiang. *Chinese Management Studies*, v. 3, n. 2, p. 102-116, 2009.

ASHEM, Bjørn Terje. Smart specialisation, innovation policy and regional innovation systems: what about new path development in less innovative regions?. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, v. 32, n. 1, p. 8-25, 2019.

¹⁶ Entrevista dada por Ricardo Machado Ruiz, vice-presidente do INDI, para o autor em 08/03/2019.

¹⁷ Um exame atento do processo de privatização no Brasil e na América Latina ilustra muito bem o papel que grupos de interesse, principalmente internacionais, tiveram na política econômica e nas pressões por privatização (Guimarães e Gambi, 2020).

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. Minas Gerais do século XXI. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.

BOSCHMA, Ron et al. Towards a theory of regional diversification: combining insights from Evolutionary Economic Geography and Transition Studies. *Regional studies*, v. 51, n. 1, p. 31-45, 2017.

BRITO, Adriana Fernandes de; BONELLI, Regis. *Políticas industriais descentralizadas: as experiências europeias e as iniciativas subnacionais no Brasil*. 1997.

BRITTO, Jorge; CASSIOLATTO, José Eduardo. Mais além da” guerra fiscal”: Políticas industriais descentralizadas no caso brasileiro. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 28, n. 3, p. 191-217, 2000.

CASTRO, MCG. *Industrialização em Goiás: política industrial e desenvolvimento, 1970 a 2010*. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado. PPED (DINTER-UFRJ/UEG). Rio de Janeiro. 2014.

COHEN, Caroline. *Implementing Smart Specialisation: An analysis of practices across Europe*. Brussels: European Commission - JCR Technical Report, 2019.

COSTA, Victor; TENENWURCEL, Daniel; FARIA, Guilherme Augusto e BORTOLINI, Leonardo. Os desafios e potenciais da nova economia em Minas Gerais. In: Guimarães, Alexandre. *Ideias em Desenvolvimento – políticas para a promoção do avanço econômico em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro / Imprensa Oficial, 2014.

DINIZ, Clélio Campolina. *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*. Belo Horizonte: UFMG. 1981.

DINIZ, Clélio Campolina. Minas Gerais e a economia nacional. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 13, n. 23, p. 205-221, 2018.

FORAY, Dominique; GODDARD, John; BELDARRAIN, Xabier Goenaga. *Guide to research and innovation strategies for smart specialisation* (RIS 3). EU, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Plano de Desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha* (PDVJ) – volume 1. Estratégias e Ações. Belo Horizonte, 2017.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Plano de Desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha* (PDVJ) – volume 1. Estratégias e Ações. Belo Horizonte, 2017.

GALVAO, OJ de A. Clusters e distritos industriais: estudos de casos em países selecionados e implicações de política. *Planejamento e políticas públicas*, v. 21, p. 3-49, 2000.

GUIMARÃES, Alexandre; GOMIDE, Viviane; GONÇALVES, Pascoal; SÁ, Miller Gazola; BARBOSA, Davyson e BENTO, Letícia. Aparato de Fomento e Promoção do Desenvolvimento em Minas Gerais. In: Guimarães, Alexandre. *Ideias em Desenvolvimento – políticas para a promoção do avanço econômico em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro / Imprensa Oficial, 2014.

GUIMARÃES, Alexandre. 2020. The Political Economy of Brazilian Industrial Policy (2003 – 2014): Main Vectors, Shortcomings and Directions to Improve Effectiveness. Dados – *Revista de Ciências Sociais* – forthcoming.

GUIMARÃES, Alexandre; GAMBI, Thiago. *Dependência, Instituições e Variedades de Capitalismo: uma análise dos constrangimentos político-institucionais para o desenvolvimento da América Latina*. Belo Horizonte/Varginha: Fundação João Pinheiro/UNIFAL.

INDI. 2019. *Estratégia de Desenvolvimento para Minas Gerais* – questões para reflexão. Apresentação na Faculdade FUMEC. Setembro 2019.

LIMA, Joao Policarpo Rodrigues; SICSU, Abraham Benzaquen; GATTO, Maria Fernanda. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 38, n. 4, p. 525-541, 2007.

LANDABASO, Mikel; MCCANN, Philip; ORTEGA-ARGILÉS, Raquel. Smart specialisation in European regions: Issues of strategy, institutions and implementation. *European Journal of Innovation Management*, 2014.

MONTERO, Alfred P. Making and Remaking “Good Government” in Brazil: Subnational Industrial Policy in Minas Gerais. *Latin American politics and society*, v. 43, n. 2, p. 49-80, 2001.

MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. 2014.

MUNIZ, Reynaldo; SILVEIRA, Mauro e BECHELAINE, Cinthia (2010). O Caminho em Direção à Gestão por Resultados em Minas Gerais: uma análise dos planos mineiros de desenvolvimento integrado. In Guimarães, Tadeu; PORDEUS, Iran e CAMPOS, Eder. *Estado para Resultados – avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: editora UFMG.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. As finanças do governo do estado de Minas Gerais: Choque de Gestão, situação e perspectivas. In: OLIVEIRA, Fabrício; SIQUEIRA, Wilson (Org.). *As muitas Minas: ensaios sobre a economia mineira*. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia, 2010a.

PIANCASTELLI, Marcelo; PEROBELLI, Fernando Salgueiro. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 1996.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009*. Texto para Discussão, 2010b.

PORTO, Claudio Américo e SILVEIRA, José Paulo. O Planejamento e a Gestão Estratégica e sua Função em Minas Gerais. In Guimarães, Tadeu; PORDEUS, Iran e CAMPOS, Eder. *Estado para Resultados – avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: editora UFMG. 2010.

RODRIGUES, Denise Andrade. *O papel dos governos estaduais na indução do investimento: experiência dos estados do Ceará, Bahia e Minas Gerais*.

Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 1998.

SEPLAG. *Desenvolvimento Econômico* – indicadores e projetos estratégicos. Reunião de Monitoramento. 23 de outubro de 2019.

UDERMAN, Simone; TEIXEIRA, Francisco Lima Cruz. *Padrões de Organização Industrial e Políticas de Desenvolvimento Regional: Uma análise das estratégias de industrialização na Bahia*. Salvador: Universidade Federal da Bahia. 2006.

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15. 1997.

