

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 39

A CRISE NA ECONOMIA MINEIRA:
RAZÕES ECONÔMICAS E INSTITUCIONAIS

Paulo Paiva

Outubro de 1987

33(815.1)

Pl49c Paiva, Paulo.

1987 A crise na economia mineira: razões econômicas e institucionais. - Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1987.
14p. - (Texto para Discussão, 39).

1. Economia - Minas Gerais. I. Título. II. Série.

CDU 33(815.1)

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL
C E D E P L A R

A CRISE NA ECONOMIA MINEIRA: RAZÕES ECONÔMICAS E INSTITUCIONAIS

Paulo Paiva*

* Professor do Departamento de Ciências Econômicas e do CEDEPLAR/UFMG.

Outubro de 1987

SUMÁRIO

Página

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - CARACTERÍSTICAS DO CRESCIMENTO DA ECONOMIA MINEIRA NO PÓS-GUERRA	1
3 - UM SONHO QUE SE DESFAZ	5
4 - AS RAZÕES DA CRISE	7
4.1 - As razões econômicas	7
4.2 - As razões institucionais	9
TABELAS	12

A CRISE NA ECONOMIA MINEIRA: RAZÕES ECONÔMICAS E INSTITUCIONAIS

Paulo Paiva

1 - INTRODUÇÃO

O surto de crescimento da economia brasileira pós 84 não chegou a Minas Gerais. Os dados divulgados pelo IBGE sobre a variação da produção industrial nos primeiros cinco meses de 1987 confirmam a tendência de desaceleração da indústria mineira, iniciada em 1985. Este fraco desempenho contraria a tradição recente da indústria mineira, que foi de crescimento superior à média nacional, e fere o orgulho e os interesses de Minas Gerais em ser o segundo pólo industrial do país. As razões para isto são várias e complexas. Algumas são relacionadas com a forma de inserção da economia mineira na divisão regional do trabalho, outras são decorrentes de falta de investimentos e da inexistência de uma política industrial para o estado.

Neste artigo procuro discutir estas razões. Na seção 2 apresento as principais características do crescimento da economia mineira no pós-guerra. Na seção 3 analiso as evidências da recente queda na produção industrial de Minas Gerais e, finalmente, na seção 4 discuto as razões da crise.

2 - AS CARACTERÍSTICAS DO CRESCIMENTO DA ECONOMIA MINEIRA NO PÓS-GUERRA

O desempenho da economia brasileira após a segunda guerra mundial tem sido, em média, superior ao dos países mais

desenvolvidos. O PIB brasileiro apresentou uma taxa média anual de crescimento em torno de 7,0% entre 1950 e 1980. No mesmo período a população brasileira cresceu a uma taxa média anual em torno de 2,8%, resultando em um crescimento médio anual da renda per capita de cerca de 4,2%. Este foi um período de grandes transformações estruturais na economia brasileira. Aumentou-se enormemente a participação relativa do produto industrial na formação do produto interno bruto e os produtos manufaturados passaram a ter um peso crescente nas exportações brasileiras. O país urbanizou-se rapidamente. A população urbana como proporção da população total passou de 36% em 1950 para 68% em 1980. Reduziu-se a importância relativa da agricultura na formação do PIB e na geração de empregos. Por exemplo, em 1950 de cada 100 pessoas empregadas 60 trabalhavam na agropecuária. Já em 1980, de cada 100 pessoas empregadas, apenas 30 possuíam uma ocupação agropecuária.

Minas Gerais passou pelo mesmo processo. Sua economia cresceu. O Estado se urbanizou e se modernizou. Ao longo deste período a economia mineira tornou-se mais complexa e mais integrada à economia brasileira.

Ademais, o desempenho da economia mineira foi superior ao da economia brasileira. Conforme mostra a Tabela 1, entre 1950 e 1980 a economia mineira apresentou uma taxa média anual de crescimento em torno de 7,9%, superior, pois, à média nacional. Como a população mineira no mesmo período teve um crescimento médio anual em torno de 1,8%, a renda per capita do estado cresceu em cerca de 6,1% ao ano.

Muito embora, o desempenho da economia mineira tenha sido melhor do que o do Brasil, medido por estes indicadores agregados, seus resultados sociais foram bastante modestos. Primeiro, a capacidade de geração de empregos da economia mineira foi bastante inferior à do Brasil. Enquanto a elasticidade do emprego em relação ao do produto no Brasil para o período 1950/80 foi de 0,40 a de Minas Gerais foi de 0,28. Isto significa dizer que para cada 10% de crescimento do produto, o emprego no Brasil cresce 4% e em Minas Gerais apenas 3,8%.

Em razão desta baixa capacidade de geração de empregos da economia mineira, o estado tem sido um exportador líquido de mão-de-obra. Vale dizer, Minas Gerais perde população. Parte considerável de mineiros tem que procurar trabalho em outros estados.

Segundo, o rápido crescimento da economia mineira provocou um aumento no grau de concentração de renda. O coeficiente de Gini, que mede a concentração da renda, passou de 0,49, em 1960, para 0,56, em 1980. Elevou-se o subemprego. Com o esvaziamento do campo, cresceu o volume da ocupação em atividades informais nos centros urbanos maiores e tornaram-se mais agudas as disparidades regionais dentro do estado.

Estes resultados decorreram do estilo de desenvolvimento de Minas Gerais que se cristalizou no último surto de crescimento no início dos anos setenta. De um lado, a forma de inserção da economia mineira na divisão regional do trabalho provocou uma exagerada concentração da produção industrial em um grupo

muito pequeno de gêneros industriais - os chamados bens intermediários - metalurgia, minerais não-metálicos, química, etc. que responde por mais de 50% da produção industrial do estado. Estes gêneros e os setores produtores de bens de capital (que cresceram bastante no período 60/75) são altamente intensivos em capital. Resulta daí, em média, um crescimento mais lento do emprego.

Por outro lado, estes setores são constituídos de grandes empresas cujo capital é predominantemente estatal ou multinacional. Estes capitais não têm raízes no Estado e, por isto, não estão comprometidos com o processo mais amplo de desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais. Tanto assim, que não houve nenhum esforço bem sucedido de verticalização da produção industrial e de integração entre diversos setores, como a indústria e a agricultura, por exemplo. Como consequência não ocorreu o crescimento de setores produtores de bens de consumo. Para a localização e o desenvolvimento destas empresas em Minas Gerais teve papel importante a participação do governo estadual através da criação de um sofisticado aparelho institucional constituído de bancos, órgãos de fomento e estímulo à industrialização e ao

1

Em suma, a economia mineira cresceu muito rapidamente no passado recente, mas este crescimento não foi capaz de reduzir os problemas sociais do estado. Ao contrário, seu estilo foi responsável pelo agravamento da concentração da renda e pela baixa

1 - Para um estudo detalhado destas questões ver Clélio Campolina Diniz, Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira, Belo Horizonte, UFMG/PROED, 1981.

capacidade de geração de empregos, provocando a retirada de volumes crescentes de mineiros para outros estados. Tudo isto dentro de uma concepção de desenvolvimento apoiada pelo governo estadual.

3 - UM SONHO QUE SE DESFAZ

Os índices da produção física apurados pelo IBGE mostram a evolução do setor industrial por região. Segundo estes indicadores a produção industrial de Minas Gerais vem em queda livre nos últimos dois anos, conforme se vê na Tabela 2. A cada semestre, a variação acumulada dos últimos doze meses, em termos relativos, é menor do que a anterior. No caso da extrativa mineral, esta queda se acelerou rapidamente em 1986, quando no final do ano foi verificada uma redução de 6,9% na produção do setor. No caso da indústria de transformação, a desaceleração maior ocorreu em 1985. Todavia, o crescimento de 1986 foi, ainda, cerca de 40% inferior ao de 1985.

Dada a alta concentração da indústria de transformação de Minas Gerais, seu desempenho agregado depende basicamente do comportamento de alguns poucos setores. Assim é que sua desaceleração em 1986, relativamente ao ano anterior, pode ser explicada pela queda no ritmo de crescimento das indústrias metalúrgica, química e têxtil, que respondem por cerca de 50% do produto industrial mineiro.

O desaquecimento tem sido, contudo, generalizado por quase todos os setores industriais. Apenas quatro deles - minerais não-metálicos, papel e papelão, vestuário e bebidas - tiveram em 1986 crescimento superior ao do ano anterior. O setor de produtos alimentares continua sua tendência de queda iniciada em 1981 e não interrompida pela recuperação econômica dos anos de 1984 a 1986. Este setor, de fato, não saiu da recessão e é um grave problema da indústria mineira.

Um dos resultados desta nova tendência da economia mineira é a perda de sua posição relativa no contexto nacional. No ano passado, Minas Gerais apresentou o mais fraco desempenho regional. Seu crescimento industrial de 3,9% não chegou a se igualar nem mesmo ao do Nordeste (5,6%) - região sem uma base industrial sólida. Todas as regiões próximas a Minas Gerais apresentaram crescimento muito maior. O Rio de Janeiro cresceu 14,9%, São Paulo, 10,3% e a região Sul, 11,7%.

Em 1987 continua a mesma tendência de desaceleração industrial. Os efeitos negativos deste processo são preocupantes. Aumenta-se o desemprego e agravam-se todos os problemas sociais. Dada a pouca diversificação da indústria mineira e sua baixa integração no espaço econômico do estado, os efeitos da crise econômica de 81-83 foram muito grandes e as alternativas de recuperação rápida são muito poucas.

4 - AS RAZÕES DA CRISE

São várias as razões da crise que atinge a indústria mineira. Algumas são econômicas outras são institucionais.

Entre as razões econômicas merecem destaque a defasagem tecnológica e a ausência de alternativas de investimento.

4.1 - As Razões Econômicas

a) Defasagem tecnológica

Durante o período de ajustamento da economia brasileira na primeira metade dos anos oitenta, o setor privado teve a oportunidade de se desfazer do ônus do endividamento externo e, em certa medida, pode acompanhar o desenvolvimento tecnológico internacional. As empresas estatais, ao contrário, sofreram tanto os resultados do aumento da dívida externa quanto os efeitos das políticas de contenção de gastos e de controle de preços. Como consequência não modernizaram seu parque produtivo na medida das necessidades do mercado internacional.* Desta maneira, em setores como na siderurgia, tem aumentado a defasagem entre a tecnologia em uso e as exigências do mercado externo, acarretando a perda de competitividade e a queda nas exportações.

A questão tecnológica é crucial também na produção de gusa. A tecnologia em uso apresenta baixa produtividade e, em razão do sistema predatório de acesso ao carvão vegetal, seus custos de produção se elevam paulatinamente.

b) Ausência de alternativas de investimentos

A economia mineira tem necessidade de crescer a taxas anuais próximas a 8% para manter sua tendência histórica.

Para recuperar o nível de emprego e frear a emigração, ela teria de crescer em torno de 10% ao ano. Para tanto, é necessário que a taxa de investimento (investimento como proporção do PIB) seja superior a 30%, conforme mostra a Tabela 3.

Este é o ponto nodal do estrangulamento da economia mineira - a ausência de fontes de financiamento para o seu crescimento.

As fontes tradicionais - capital externo e capital estatal - dificilmente poderão sustentar o nível necessário de investimentos.

Dada a situação externa do país e a total paralisação no fluxo de capital externo para o Brasil, pouco pode-se esperar do exterior. Há a expectativa das possibilidades de conversão de parcela da dívida externa em capital de risco. Mas a morosidade do processo e os valores que, eventualmente, venham a ser negociados, seu impacto sobre a economia mineira é ainda imprevisível.

Internamente, as políticas antiinflacionária - controlando preços de bens e serviços público no passado recente - e de controle do déficit público - cortando investimentos - sugerem que o setor público não terá, no médio prazo, a mesma disponibilidade que teve no passado.

Assim, parece muito pouco provável que a economia mineira consiga o volume de investimentos necessários para a retomada de seu crescimento.

4.2 - As Razões Institucionais

Quanto às razões institucionais torna-se necessário avaliar a atuação do governo estadual.

E' indiscutível a importância do planejamento e da coordenação das ações do governo estadual nas áreas econômica e social, principalmente em razão da enorme escassez de recursos e da disputa entre os vários estados sobre as oportunidades e os recursos disponíveis, quer na esfera federal, quer na esfera da iniciativa privada (nacional e internacional).

No passado, Minas Gerais teve uma experiência bastante exitosa neste setor, construindo um sistema operacional de planejamento eficiente e que teve papel importante no ciclo de expansão da economia mineira no início da década de setenta. Este aparato institucional foi desenvolvido sob uma concepção de crescimento econômico a todo custo. Os resultados do crescimento da economia mineira nesta fase, como visto anteriormente, mostram que houve um rápido crescimento mas com agravamento dos problemas sociais.

Entre 1979 e 1982 este sistema operacional foi utilizado seguramente na mais criativa e eficaz ação de planejamento com objetivos redistributivos, na gestão do Professor Paulo Haddad na Secretaria do Planejamento.

A experiência da administração Peemdebista em Minas Gerais tem sido caracterizada por um processo de desativação do sistema anterior, sem nenhuma alternativa coerente. Durante o governo Tancredo Neves houve uma ênfase maior na austeridade tributária visando sanear as contas públicas e refinar o endividamento e na execução de uma nova reforma administrativa. O planejamento econômico e social teve papel secundário na ação governamental. Posteriormente, na gestão Hélio Garcia iniciou-se o modelo populista de administração estadual que se cristalizou na gestão Newton Cardoso. Neste modelo de administração, as decisões alocativas não são determinadas pela racionalidade econômica, preço não é uma variável importante, não são relevantes os retornos econômicos e sociais dos investimentos. As decisões são norteadas por interesses políticos-eleitorais.

Assim, na administração Hélio Garcia, era a Secretaria de Assuntos Especiais que coordenava os investimentos e, na administração Newton Cardoso é a Secretaria de Assuntos Municipais. Em ambos, a Secretaria do Planejamento e Coordenação tem papel bastante secundário, se tanto.

Os órgãos de planejamento perderam suas funções. Não há uma estratégia global de desenvolvimento que defina as prioridades do estado, as políticas industrial e agrícola e oriente a ação dos órgãos executores.

Como consequência, e associado à uma política de arrocho salarial foram esvaziadas as instituições estaduais envolvidas no passado com o planejamento do Estado.

Orgãos como Fundação João Pinheiro perdem seus principais técnicos. Os bancos estaduais não atuam de maneira coordenada. Enfim, tornam-se ociosos os recursos humanos e as instituições à disposição do governo mineiro. O Estado torna-se impotente para enfrentar a crise da economia mineira, posto que suas prioridades são político-eleitorais, visando a constituição da base política do governador com as eleições municipais do próximo ano.

Minas necessita urgentemente de um novo modelo de desenvolvimento, que não seja conservar como no passado, nem populista como no presente.

TABELA 1

CRESCIMENTO DO PRODUTO E DO EMPREGO

1950-1980

(%)

	! Produto !	Emprego !	Elasticidade ! ! Emp./Produto
Agropecuária	3,9	0,0	0,0
Não-Agropecuária	9,2	4,7	0,51
Indústria	10,1	4,2	0,42
Construção	8,8	6,3	0,72
Com. + Serviços	8,5	4,5	0,53
TOTAL	7,9	2,2	0,28

FONTE: Produto: SEI/SEPLAN-MG

Emprego: IBGE

TABELA 2

VARIAÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL (MG)
(Acumulação nos últimos 12 meses)

(%)

	! Junho ! 1985	! Dezembro ! 1985	! Junho ! 1986	! Dezembro ! 1986	! Junho ! 1987
Extrativa Mineral .	16,1	10,0	5,7	-6,9	-7,8
Indústria de Trans- formação	9,0	7,6	5,1	4,8	3,6

TABELA 3

NECESSIDADE DE INVESTIMENTO - COMO PROPORÇÃO DO PIB

Taxa de Crescimento do Produto %	Relação	Capital/Produto	
	2,5 : 1	3,0 : 1	3,5 : 1
5,0	12,5	15,0	17,5
8,0	20,0	24,0	28,0
10,0	25,0	30,0	35,0
12,0	30,0	36,0	42,0