**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**
**CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL**
**DOUTORADO EM ECONOMIA**

# O PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL EM MINAS GERAIS: VANGUARDA, EXPERIÊNCIAS E ECOS

Gabriel do Carmo Lacerda

Belo Horizonte
2025

GABRIEL DO CARMO LACERDA

# O PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL EM MINAS GERAIS: VANGUARDA, EXPERIÊNCIAS E ECOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia.

Orientador: Prof. Dr. João Bosco Moura Tonucci Filho

Belo Horizonte
2025

Ficha catalográfica

L131p 2025

Lacerda, Gabriel do Carmo.
O planejamento urbano-regional em Minas Gerais [manuscrito]: vanguarda, experiências e ecos / Gabriel do Carmo Lacerda. – 2025.
1v.: il.

Orientador: João Bosco Moura Tonucci Filho.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional.
Inclui bibliografia.

1. Planejamento regional - Teses. 2. Universidade Federal de Minas Gerais - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Teses. 3. Fundação João Pinheiro – Testes 4. Economia – Teses. I. Tonucci Filho, João Bosco Moura. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. III. Título.

CDD: 333.7315

Elaborado por Fabiana Santos CRB-6/2530
Biblioteca da FACE/UFMG. – FS/083/2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

# FOLHA DE APROVAÇÃO

## O PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL EM MINAS GERAIS: VANGUARDA, EXPERIÊNCIAS E ECOS

## GABRIEL DO CARMO LACERDA

Tese de Doutorado defendida e aprovada, no dia 10 de julho de 2025, pela Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Minas Gerais constituída pelos seguintes professores:

João Bosco Moura Tonucci Filho (Orientador) (CEDEPLAR/FACE/UFMG)

Clélio Campolina Diniz (CEDEPLAR/FACE/UFMG)

Geraldo Magela Costa (Instituto de Geociências/UFMG)

Elisângela de Almeida Chiquito (Escola de Arquitetura/UFMG)

Hipólita Siqueira de Oliveira (IPPUR/UFRJ)

Orlando Vinicius Rangel Nunes (IESB e UnB)

Belo Horizonte, 10 de julho de 2025.

Documento assinado eletronicamente por **João Bosco Moura Tonucci Filho**, **Professor do Magistério Superior**, em 11/07/2025, às 10:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Orlando Vinicius Rangel Nunes**, **Usuário Externo**, em 14/07/2025, às 17:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Hipólita Siqueira de Oliveira**, **Usuária Externa**,

em 15/07/2025, às 10:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Geraldo Magela Costa**, **Professor Magistério Superior - Voluntário**, em 21/07/2025, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Elisangela de Almeida Chiquito**, **Professora do Magistério Superior**, em 21/07/2025, às 16:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Clélio Campolina Diniz**, **Professor(a)**, em 23/07/2025, às 09:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4296195** e o código CRC **7F730179**.

**Referência:** Processo nº 23072.237040/2025-23 SEI nº 4296195

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Isadora, pelo amor, pela serenidade, pela cumplicidade, pela paciência e pela ternura. Sem seu companheirismo e convivência ao longo desses anos, este trabalho não teria sido possível.

Aos meus pais, Edméa e Arnaldo; à minha irmã, Isabella; aos meus avós – Vilma, Carlos, Rândia e Orlando, –; à minha tia-avó Neuza; meu primo, Breno; e aos meus sogros, Rosa e Joheber, pelo apoio, pelo afeto e pelo carinho incondicional.

À Ana Paula e Blanca, novas amigas, que, pelas conversas, bandejões e rolês, tornaram o cotidiano desse processo muito mais leve.

Ao meu grande e velho amigo Lourenço, de tantas jornadas e que, nas oportunidades de reencontro e conversas em Uberlândia, proporciona momentos imprescindíveis de descontração.

Ao Frederico Poley, sempre muito generoso, que confiou no meu trabalho e meu deu oportunidades na Fundação João Pinheiro, possibilitando as condições materiais de realização desta tese.

Ao meu orientador, João Tonucci, pela orientação, pelas reflexões e sugestões que auxiliaram na realização deste trabalho. Assim como pelas suas instigantes aulas, lá em 2014, na disciplina de Economia Regional e Urbana, que me despertaram o interesse nesse campo do saber.

Ao Roberto Monte-Mór pelos comentários iluminadores na qualificação, pela oportunidade de estágio docência na disciplina de Teorias do Espaço e do Planejamento Urbano e por todas as suas fascinantes aulas que tive oportunidade de frequentar.

Aos professores Clélio Campolina Diniz e Elisângela Chiquito pela participação na banca e pelos preciosos comentários durante a qualificação.

Ao Geraldo Costa, à Hipólita Siqueira e ao Orlando Nunes pela gentileza de participarem da banca de defesa.

À toda comunidade do CEDEPLAR por proporcionar um ambiente de excelência.

À toda equipe, passada e presente, da Biblioteca Professor Maria Helena de Andrade da Fundação João Pinheiro pelo fantástico trabalho de publicização de documentos técnico-científicos produzidos pelas instituições públicas mineiras na Biblioteca Digital do Estado de Minas Gerais.

*É assim que acontece: um cansaço qualquer;*
*nos ouvidos não se cala a luta das horas;*
*à distância ouço o estrondo do trovão.*
*Vozes cativas, irreconhecíveis,*
*Pareço ouvir, queixando-se e gemendo:*
*estreita-se assim o círculo secreto.*
*Mas desse abismo de sons e de sussurros*
*Brota uma voz cada vez mais possante.*
*À sua volta, é tão pesado o silêncio*
*que dá para ouvir, no bosque, a relva crescendo*
*e como a desventura segue mundo afora, alforje às costas.*
*Mas eis que já se ouvem as palavras –*
*e as campainhas que anunciam leves rimas*
*só então começo a compreender*
*e, aos poucos, os versos que me estão sendo ditados*
*Vão se acomodando na alvura do caderno.*

*(Criação de "Os mistérios do ofício" – Anna Akhmátova)*

## RESUMO

Este trabalho analisa a existência teórico-metodológica e prática de um planejamento urbano-regional mineiro. Sua emergência e consolidação, sobretudo na década de 1970, é resultado de um processo de aclimatação e maturação iniciado na década de 1940 e intensificado no contexto da ditadura civil-militar, que propiciou sinergias geradoras de inovações, contradições, permanências e limites. Na Parte I, o estudo destaca as origens desse desenvolvimento, evidenciadas pela contribuição inicial da FACE e, posteriormente, do CEDEPLAR da UFMG. Neste período, destaca-se um "elo perdido": a influência da Geografia Econômica estadunidense, que despertou a preocupação com a leitura espacial dos fenômenos econômicos e sociais nas décadas de 1940 e 1950, incentivando uma abordagem inovadora que incorporava o espaço e a Geografia como elementos explicadores das diferenças entre países e regiões e reforçando a importância da ação estatal. Posteriormente, as contribuições francesas marcam um ponto de mutação, quando os conceitos econômicos, aliados à emergência da Economia do Desenvolvimento, consolidam a ênfase na Economia Regional, culminando com o CEDEPLAR. Nas décadas de 1960 e 1970, surgiram propostas teórico-metodológicas inovadoras nos campos da Economia Regional e Urbana e do planejamento urbano-regional, complementadas pela influência holandesa. Na Parte II, o trabalho sistematiza o material sobre o planejamento espacial mineiro, focalizando as experiências durante o auge da ditadura civil-militar, onde a atuação da Fundação João Pinheiro (FJP) evidencia a maturação e a complexificação das análises espaciais, com ênfase em múltiplas escalas, reafirmando a integração entre análises urbanas e regionais. Por fim, a Parte III discute os ecos desta experiência, evidencia as permanências, limites, contradições e críticas no planejamento urbano-regional mineiro; a periodização proposta mostra que, embora tenham ocorrido avanços metodológicos, as transformações na estruturação espacial refletem o desenvolvimento espacial do capitalismo brasileiro, enquanto a análise da Revista Fundação JP ilustra como os técnicos da FJP desenvolveram abordagens inovadoras e críticas ao regime, destacando os desafios impostos pela ação estatal e intraburocracia do período.



**Palavras-chave:** planejamento espacial; CEDEPLAR; Fundação João Pinheiro; história institucional; instituições.

## ABSTRACT

This thesis analyzes the theoretical-methodological and practical existence of urban-regional planning in Minas Gerais. Its emergence and consolidation, especially in the 1970s, are the result of a process of acclimation and maturation initiated in the 1940s and intensified within the context of the civil-military dictatorship, which fostered synergies generating innovations, contradictions, continuities, and limitations. In Part I, the study highlights the origins of this development, evidenced by the initial contribution of FACE and later by UFMG's CEDEPLAR. During this period, a "missing link" is emphasized: the influence of American Economic Geography, which sparked a concern with the spatial analysis of economic and social phenomena in the 1940s and 1950s, encouraging an innovative approach that incorporated space and Geography as explanatory elements for the differences between countries and regions while reinforcing the importance of state action. Subsequently, French contributions mark a turning point, when economic concepts allied with the emergence of Development Economics consolidated the emphasis on Regional Economics, culminating in the establishment of CEDEPLAR. In the 1960s and 1970s, innovative theoretical-methodological proposals emerged in the fields of Regional and Urban Economics and urban-regional planning, further complemented by Dutch influence. In Part II, the work systematizes material on spatial planning in Minas Gerais, focusing on experiences during the peak of the civil-military dictatorship, where the actions of the Fundação João Pinheiro (FJP) reveal the maturation and increasing complexity of spatial analyses, emphasizing multiple scales and reaffirming the integration between urban and regional analyses. Finally, Part III discusses the echoes of this experience, highlighting the continuities, limitations, contradictions, and criticisms in Minas Gerais' urban-regional planning; the proposed periodization shows that although methodological advances occurred, spatial structuring transformations also reflect the spatial development of Brazilian capitalism, while the analysis in Revista Fundação JP illustrates how FJP technicians developed innovative and critical approaches to the regime, emphasizing the challenges imposed by state action and intra-bureaucratic constraints during the period.



**Keywords:** spatial planning; CEDEPLAR; Fundação João Pinheiro; institucional history; institutions**.**

## LISTA DE SIGLAS

ACP - Análise de Componentes Principais

AMS - Área Mineira da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia

BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução de Desenvolvimento

BNB - Banco do Nordeste

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNH - Banco Nacional de Habitação

Caaeb - Companhia Auxiliar das Empresas Elétricas Brasileiras

CASEMG - Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais

CDI - Companhia de Distritos Industriais

CDU - Centro de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro

CEA - Centro de Estudos Administrativos da Fundação João Pinheiro

CECOMPOL - Fundação Centro Comunitário Mineiro do Polígono das Secas

CED - Conselho Estadual de Desenvolvimento

CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais

CEEU - Centro de Estudos Econômicos e Urbanos da Fundação João Pinheiro

CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CNPU - Comissão Nacional de Política Urbana

CODEBURB - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado de Minas Gerais

CODEVALE - Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha

COHAB - Companhia de Habitação de Minas Gerais

COMAG - Companhia Mineira de Água e Esgoto

Copasa - Companhia de Saneamento de Minas Gerais

CPD - Centro de Projetos de Desenvolvimento da Fundação João Pinheiro

CVRD - Companhia Vale do Rio Doce

CVSF - Comissão do Vale do São Francisco

DEP- Departamento de Estudos e Planejamento do BDMG

DER-MG - Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais

DP - Diretoria de Planejamento da Fundação João Pinheiro

DPP - Diretoria de Programas Públicos da Fundação João Pinheiro

EMG - Estado de Minas Gerais

FACE/UFMG - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais

FDU - Fundo de Desenvolvimento Urbano

FJP - Fundação João Pinheiro

GPC - Gabinete de Planejamento e Controle

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEF - Instituto Estadual de Florestas

ILPES - Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social

INDI - Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais

IPEA - Instituo de Pesquisa Econômica Aplicada

Ipes - Instituto de Pesquisa Econômica e Social da Fundação João Pinheiro

IPPU - Instituto de Pesquisas e Projetos Urbanos da Fundação João Pinheiro

MECOR - Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais

MINIPLAN - Ministério do Planejamento

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

PAC - Programa de Ação Concentrada

PAI - Plano de Ação Imediata

PDLI - Plano de Desenvolvimento Local Integrado

PDN-NE - Plano de Desenvolvimento do Nordeste

PDU - Programa de Desenvolvimento Urbano

PECM - Programa Estadual de Cidades Médias

Plambel - Plano Metropolitano de Belo Horizonte

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento Básico

Planoroeste - Plano Integrado de Desenvolvimento da Região Noroeste

PMDES - Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PRODEMATA - Programa de Desenvolvimento Rural da Zona da Mata

PRODEVALE - Plano de Desenvolvimento Regional Integrado da Região Nordeste de Minas Gerais

PROECI - Programa Estadual de Cidades Intermediárias

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte
RPDLI - Relatório Preliminar de Desenvolvimento Local Integrado
RURALMINAS - Fundação Rural Mineira - Colonização e Desenvolvimento Agrário
SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SNPDLI - Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDEMINAS - Superintendência de Desenvolvimento da Área Mineira do Polígono das Secas
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDENOR - Superintendência de Assuntos da Área Mineira do Polígono das Secas
Supam - Superintendência de Articulação com os Municípios
TR - Termo de Referência
TVA - Tennessee Valley Authority
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
VALEP - Mineração Vale do Paranaíba S/A

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Áreas de maiores possibilidades industriais em Minas Gerais.....34
Figura 2 – Plano de eletrificação de Minas Gerais.....34
Figura 3 – Zonas de influência em Minas Gerais.....35
Figura 4 – Plano rodoviária de Minas Gerais.....36
Figura 5 – Centros metropolitanos no Vale do São Francisco.....49
Figura 6 – Desníveis regionais de Minas Gerais.....65
Figura 7 – Aspectos da Política de Desenvolvimento Regional em diferentes planos nacionais no Brasil (1949-1968).....68
Figura 8 – Regionalização do Estado Minas Gerais pelo modelo de potencias (1964)79
Figura 9 – Regionalização do Estado de Minas Gerais pelo modelo de potenciais (1964), incluindo cidades dos Estados de São Paulo, Guanabara e Rio de Janeiro 80
Figura 10 – Regionalização do Estado de Minas Gerais pelo método de fluxos (1971) .....86
Figura 11 – Regiões para fins de programação.....112
Figura 12 – Vias de desconcentração urbano-industrial do I PMDES.....112
Figura 13 – Sentidos de deslocamentos da população do I PMDES.....113
Figura 14 – Aplicação regionalização pelo modelo potencial (1977).....134
Figura 15 – Hierarquia dos Centros Urbanos de Minas Gerais (1977).....136
Figura 16 – Divisão do Estado de Minas Gerais em Espaços Polarizados.....137
Figura 17 – Sub-regiões CODEVALE.....152
Figura 18 – Áreas pioneiras de Planejamento Regional na década de 1960.....159
Figura 19 – Planejamento regional-rural.....160
Figura 20 – Planos Regionais.....167
Figura 21 – Municípios com Distritos Industriais.....168
Figura 22 – Municípios com ação do SERFHAU.....172
Figura 23 – Municípios participantes do PDU (1973).....182
Figura 24 – Tipologias de municípios do PDU II (1975).....184
Figura 25 – Municípios selecionados PECM (1976).....187
Figura 26 – Municípios selecionados PECM (1977).....189
Figura 27 – Planejamento microrregional.....201
Figura 28 – Municípios com política espacial e rede rodoviária pavimentada.....237

Figura 29 – Crescimento populacional 1970-1991.....238
Figura 30 – Categorias de crescimento populacional (1970 x 1991).....239
Figura 31 – Vintil superior de atração de migrantes (1970, 1980 e 1991).....240
Figura 32 – Quartil superior de origem dos fluxos migratórios nos municípios selecionados (1970).....241
Figura 33 – Quartil superior de origem dos fluxos migratórios nos municípios selecionados (1991).....242
Figura 34 – Síntese quadrantes da Análise de Componentes Principais.....243
Figura 35 – Resultado da Análise de Componentes Principais.....244
Figura 36 – Regiões para fins de Programa do Estado de Minas Gerais (a), vias de desconcentração urbano-industrial (b) e deslocamentos inter-regionais de população (c).....253
Figura 37 – Produção de artigos relacionados com a temática do planejamento na Revista Fundação JP.....262
Figura 38 – Chamada para propaganda.....270
Figura 39 – Propagandas presentes na Revista Fundação JP.....270
Figura 40 – Nuvem de palavras com os sobrenomes dos autores com ao menos duas citações nos textos publicados sobre planejamento na Revista Fundação JP entre 1971 e 1979.....276

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipologia estrutura, variável-chave e exemplo histórico-espacial.....59
Quadro 2 – Autores e suas referências.....93
Quadro 3 – Natureza e realização do produto do SERFHAU em Minas Gerais.....174
Quadro 4 – Municípios e realização planos do PDU (1973).....180
Quadro 5 – Tipologia de grupos de ação nos municípios do PDU (1973).....181
Quadro 6 – Tipologia de grupos de ação nos municípios do PECM (1977).....188
Quadro 7 – Síntese dos municípios que participaram dos programas de planejamento urbano-local.....214
Quadro 8 – Condições habitacionais nos municípios selecionados.....219
Quadro 9 – Síntese institucional dos municípios selecionados.....224
Quadro 10 – Síntese informações econômicas.....228
Quadro 11 – Síntese informações industriais.....233
Quadro 12 – Temáticas, textos, autores, filiação, ano e caráter das publicações na Revista Fundação JP, em seu primeiro momento (1971-1974).....265
Quadro 13 – Textos sobre planejamento estatal em geral na Revista Fundação JP, em seu segundo momento (1975-1979*)*.....268
Quadro 14 – Planos sintetizados, e sua natureza, na Revista Fundação JP, em seu segundo momento (1975-1979).....269
Quadro 15 – Textos sobre a temática setorial pelas especificações, autor, filiação, ano e conteúdo.....274
Quadro 16 – Textos sobre a temática urbano-regional pelas especificações, autor, filiação, ano e conteúdo.....275

**SUMÁRIO**

**INTRODUÇÃO**.....15

**PARTE I – ORIGENS E ANTECEDENTES: DA GEOGRAFIA ECONÔMICA À ECONOMIA REGIONAL E URBANA**.....25

**1. O elo perdido: Geografia Econômica e o planejamento estatal**.....28

1.1 A Geografia Econômica estadunidense.....28

1.2 Lucas Lopes, Domício Murta e Alberto Wanderley.....30

**2. Ponto de mutação – Economia Regional e Urbana e o planejamento espacial**.....55

2.1 Fernando Reis, Paulo Haddad e Carlos Maurício Ferreira.....56

**3. Síntese**.....91

**PARTE II – A(S) PRÁTICA(S) DO ESTADO: O PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL EM MINAS GERAIS NAS DÉCADA DE 1960 E 1970**.....95

**4. Os discursos e as teorias acerca do planejamento**.....99

4.1 Discursos nos Planos Estaduais de Desenvolvimento.....102

4.2 Teorias de desenvolvimento urbano-regional nos documentos do CED.....124

4.3 Estrutura espacial do Estado de Minas Gerais.....132

4.4 Política de desenvolvimento urbano e A Cidade Face ao Desenvolvimento. 138

**5. As experiências de planejamento regional**.....148

5.1 Primeiras experiências: CODEVALE, SUDEMINAS, PLANO SUL DE MINAS e RURALMINAS.....149

5.2 Planejamento regional-rural: Noroeste, Triângulo Mineiro, Zona da Mata e Vale do Jequitinhonha.....159

5.3 Planejamento Regional: AMS, Jequitinhonha, Sul de Minas e PRODEMATA, Área de Influência da CVRD.....162

5.4 Planejamento Distritos Industriais - CDI - polos de desenvolvimento.....167

**6. As experiências de planejamento urbano**.....171

6.1 Planejamento Urbano em Minas Gerais nos tempos do SERFHAU.....172

6.2 O(s) Programa(s) de Desenvolvimento Urbano (1973-1975).....175

6.3 Programa Estadual de Cidades Médias (1976-79).....185

6.4 A execução do planejamento local durante a década de 1970.....192

**7. Planejamento microrregional e Grandes Projetos**.....199

7.1 Planejamento microrregional: Vale Itapecerica, Vale do Paraibuna, Baixa-Mogiana, Vale do Aço, Vale do Rio Grande.....199

7.2 Grandes Projetos: Açominas, CVRD, e Valep.....204
**8. Síntese**.....206
**PARTE III – PERMANÊNCIAS E ESPECIFICIDADES: UM PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL MINEIRO?**.....209
**9. Periodização, avaliação e permanências**.....211
**10. Um planejamento urbano-regional "mineiro"?**.....245
10.1 A questão urbano-regional na Fundação João Pinheiro na década de 1970 .....254
10.2 A Revista Fundação JP na década de 1970.....259
10.3 A Revista Fundação JP: o ciclo de institucionalização e entre a propaganda e a crítica.....261
**11. Síntese**.....277
**CONSIDERAÇÕES FINAIS**.....280
**REFERÊNCIAS**.....285
**LEIS E DECRETOS**.....285
**DOCUMENTOS**.....286
**REFERÊNCIAS SECUNDÁRIAS**.....290

## INTRODUÇÃO

A presente tese tem como tema a história do *planejamento urbano-regional em Minas Gerais* e se insere na recente literatura que tem buscado *reavaliar as trajetórias de institucionalização e ação das políticas urbano-regionais durante o período da ditadura civil-militar brasileira* (1964-1985). Essa literatura tem revisitado tanto as iniciativas federais – como o SERFHAU, a CNPU e o CNDU (Feldman, 2021; Faria, 2019; Nunes, 2020) – até as experiências estaduais (Verri, 2014) e locais (Freitag; Faria, 2021) de repercussão dos planos elaborados no período. Os trabalhos têm destacado os *efeitos de média e longa duração*, seja de implementação incremental dos planos locais (Ferreira, 2007), seja de pioneirismo teórico-metodológico dos trabalhos (Ramalho, 2021), seja de implicações de estruturação espacial regional e estadual dos planos regionais (Tavares, 2021).

A compreensão da experiência do planejamento urbano-regional "mineiro" se insere num horizonte mais amplo de montagem institucional estatal estadual no sentido da industrialização e modernização do estado de Minas Gerais frente ao seu atraso relativo em relação ao Rio de Janeiro e, particularmente, a São Paulo, manifestado, sobretudo, na intensa emigração ao longo das primeiras seis décadas do século XX (Godoy, 2009; Paula, 2017; Brito & Souza, 1995). A chamada "perda de substância" da economia mineira ensejou diversas ações[1] das elites dirigentes mineiras (Dulci, 1999), tendo, inclusive, como marco inicial moderno a mudança da capital estadual de Ouro Preto para Belo Horizonte, que possuía demarcado sentido geoeconômico de articulação das variadas atividades produtivas arroladas nas diversas regiões do estado (Singer, 1977; Paula; Monte-Mór, 2000).

No mesmo sentido, é incontornável a influência da heterogeneidade estrutural constitutiva de Minas Gerais, cuja traço singular é a diversidade – em suas múltiplas dimensões – que remonta ao período colonial, se consolida no período imperial e que, no século XX, se cristaliza em desigualdade (Godoy; Rodarte; Paiva, 2020).

---

1 Outras ações relevantes foram o I Congresso Agrícola, Industrial e Comercial de 1903 (Paula, 2004); a criação da Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho na década de 1930 (Dulci, 1999); a instalação da cidade industrial de Contagem, 1942 (Diniz, 1981); o Plano de Recuperação Econômica de 1947 (Diniz, 1981); o Binômio Energia e Transporte com a organização e criação do Departamento de Estradas e Rodagens (DER-MG) e da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) em 1952 (Diniz, 1981); criação do BDMG, em 1962 (Paula, 2017); e, finalmente, a institucionalização do Sistema Estadual de Planejamento, em 1972 (Siqueira, 2001).

A autenticidade na construção deste aparelho estatal e algumas singularidades – e.g. o pioneirismo do desenvolvimentismo mineiro com João Pinheiro – já foram amplamente discutidos pela literatura (Diniz, 1981; Cintra; Haddad, 1978; Siqueira, 2007; Paula, 2004; 2017; Barbosa, 2012*).* Mais raros, no entanto, foram os estudos das políticas e ações setoriais, como, por exemplo, as políticas urbano-regionais, foco da presente tese. Estas, as políticas urbano-regionais, visavam enfrentar a desigualdade estruturante do espaço geoeconômico mineiro, sendo, inclusive, uma das razões centrais para uma ação precoce do Estado, bem como do desenvolvimento de políticas industriais espacialmente específicas para combater as desigualdades regionais.

Todavia, não foi realizado ainda: a) uma *sistematização e interpretação do material produzido no auge (1968-1979) da ditadura civil-militar*; b) uma discussão das *teorias subjacentes a estes trabalhos*; c) uma discussão dos potenciais *efeitos de média e longa duração destas experiências no planejamento e na reorganização da estrutura espacial mineira; d) uma discussão sobre as possíveis inovações teórico-metodológicas destes documentos*.

Ademais, no decurso deste trabalho notou-se que também havia uma lacuna que discutisse *as especificidades das raízes teóricas da emergência e centralidade da questão espacial de/em Minas Gerais*. Nesse sentido, realizamos a discussão das teorias encontradas em seis autores-chave que, nas suas obras e ações públicas, sintetizaram o espírito do tempo dos dilemas do desenvolvimento de Minas Gerais, sob a perspectiva espacial. Tão importante quanto isso, é a posição-chave no aparelho estatal estadual – e mesmo nacional – que essas figuras assumiram, o que acabou imprimindo e repercutindo nessas instituições as questões do planejamento levantadas por esses autores.

Afinal, qual o contexto de Minas Gerais? A literatura aponta a precocidade da presença do Estado em Minas Gerais (Iglésias, 1974; Paula, 2000), especialmente nas suas facetas de poder de polícia e poder de fisco (Paula, 1990; Paula, 2000), desde os tempos coloniais, devido, notadamente, às riquezas naturais, à precoce urbanização e à consequente divisão inter-regional do trabalho, inclusive do ponto de rearticulação do centro dinâmico nacional (Monte-Mór, 2001; Fonseca, 2011; Paula, 2020).

Dentre as consequências de vigilância e controle da ocupação espacial arroladas pelo poder estatal em Minas Gerais – como capitania, província e estado –

há uma série de interdição da ocupação espacial de diversas porções do território mineiro como as matas ao leste, do Rio Doce, e porções ao Noroeste, que passaram a ser incorporadas apenas no final do século XIX e ao longo do século XX (Matos, 2019). Ademais, no século XIX, momento de consolidação do Estado Nacional independente, a partir dos movimentos centrífugos causados pela decadência da mineração, consequentemente da região central, as regiões da Zona da Mata e Sul de Minas crescentemente se acoplaram à dinâmica geoeconômica das provinciais/estados vizinhos, Rio de Janeiro e São Paulo (Singer, 1977; Martins, 2018).

Esse é o quadro histórico por detrás da necessidade de fundação da nova capital política, econômica e cultural do estado, Belo Horizonte, ao final do século XIX. Epítome das contradições do recente país republicano (Paula, 1997; Gomes, 2005), Belo Horizonte tensiona, até o presente, entre ser capital das Minas e capital das Gerais (Monte-Mór, 1997) nas múltiplas dimensões da sociedade mineira.

É notória a antevisão das elites mineiras de necessidade de articulação geoeconômica da mudança da capital (Monte-Mór; Paula, 2001), todavia, simultaneamente, havia consciência dos limites de polarização que a nova capital poderia exercer sobre todo o território mineiro (Andrade, 1980). Isso nos leva à questão da autonomia relativa das elites políticas mineiras frente às elites econômicas (Martins Filho, 2009). As elites políticas, a despeito da grande diversidade produtiva (Godoy, 1996; Cunha, 2006), muito rapidamente se organizaram num partido político coeso para garantir poder de barganha em prol dos interesses de Minas Gerais, especialmente frente ao cenário nacional, além de buscar garantir a unidade territorial e a fixação da população no estado (Resende, 1982).

A autonomia relativa das elites políticas conformou uma estrutura de estado altamente clientelística – especialmente dado o contexto, até a aceleração da industrialização e urbanizada – com restrição de inserção de classes médias liberais e urbanas nas atividades produtivas desenvolvidas no estado, até então, altamente ligadas às atividades primárias (Martins Filho, 2009). Não obstante, dada a qualidade e modernidade das instituições de ensino mineiras (Dias, 1997; Dulci, 1999; Carvalho, 2010; Paula, 2019; Haddad, 2022), e do evidente caráter não-monolítico do Estado, surgiram uma série de ilhas de modernidade dentro do estado, especificamente do ponto de vista institucional em diversos campos, conformando um perfil de elites técnicas e modernas (Dulci, 1999).

Se nas primeiras três décadas do século XX permaneceu a dependência do setor agroexportador e a desintegração espacial dos espaços regionais voltados para fora do estado (Singer, 1977), a partir de 1933 a situação começou a se alterar com reorganização estatal promovida por Benedito Valadares. Até 1951, iniciou-se um período marcado pela tentativa de constituição de desenvolvimento autônomo e integrado em Minas Gerais. Autônomo, pois havia certa euforia pela construção de uma modernização de desde dentro, sem necessariamente se submeter à crescente inserção periférica na divisão inter-regional do trabalho nacional. Integrado, pois os projetos pretendiam atender aos diversos segmentos das elites econômicas: agrárias, industriais e, mesmo, urbanas, com o objetivo simultâneo de industrialização e fortalecimento da agropecuária (Lacerda, 2019; Godoy, Rodarte; Paiva, 2020).

Nesse período, entre 1933 e 1951, a Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho concentrou a tecnocracia mineira, fortemente formada por engenheiros, que promoveram ampla modernização estatal. A partir da instalação da cidade industrial de Contagem, em 1942, ocorreram processos como o estímulo à diversificação agrícola (para diminuir a dependência ao café), a tentativa de atração da grande siderurgia nacional e a elaboração do Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção, em 1947, e do Plano de Eletrificação do Estado, em 1946 (Dulci, 1999; Lacerda, 2019).

Posteriormente, entre 1951 e 1971, o projeto estatal voltou-se para especialização industrial e a modernização institucional. A opção crescentemente envolveu uma aposta na industrialização como principal via de saída do atraso relativo e do desenvolvimento do estado. Primeiro, a partir do Binômino Energia e Transporte, as condições gerais de produção, especialmente energia e transporte, foram expandidas, a CEMIG foi criada, em 1952, assim como diversas outras empresas mistas, com o objetivo de garantir condições para atração de indústrias (Diniz, 1981; Dulci, 1999; Lacerda, 2019).

A partir da década de 1960, como se sabe, a modernização institucional avançou mais rápido que a própria alteração da estrutura produtiva mineira. Mas essa modernização institucional – a através do tripé BDMG, INDI, CDI – alargaram as possibilidades de mobilização em prol de recursos, especialmente no contexto que viria de desconcentração industrial da década de 1970 (Diniz, 1981; Lacerda, 2019).

A partir de 1971 até 1979, com dotação de infraestrutura e institucional, além de localização estratégica, uma janela de oportunidade se abriu para que ocorresse

um crescimento acelerado e a chamada “nova industrialização mineira”, com a diversificação industrial, a modernização agrícola e acelerada urbanização (Diniz, 1981; Lacerda, 2019). O traço desse capitalismo mineiro mimetizava o nacional, tendo em vista seu caráter fortemente associado; ademais, como aponta Diniz (1981, p.21), o processo foi moderno, selvagem, público e estrangeiro.

A partir de 1979, além da distensão da ditadura civil-militar, a crescente crise da dívida ao nível nacional e das finanças estaduais reduziram paulatinamente a capacidade de investimento estatal e do interesse do capital estrangeiro. O que levou ao reforço do processo de obsolescência tecnológica, notadamente das empresas estatais a partir de então. Ademais, do ponto de vista geoeconômico, agudizou-se a concorrência inter-regional – com a maturação dos investimentos do II PND – gerando novas opções locacionais da indústria extrativa, e houve a expansão e consolidação da fronteira agrícola para o Centro-Oeste. Esses aspectos levaram a gradativa reversão das vantagens locacionais de Minas Gerais em favor do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Por fim, no plano internacional, o quadro político, cultural e teórico se altera aceleradamente no sentido do neoliberalismo, da redefinição do papel do Estado, simultaneamente ao localismo nas políticas públicas, especialmente do planejamento espacial. Em tal contexto, com a reemergência da sociedade civil durante a distensão da ditadura civil-militar, se configura um franco declínio do modelo de desenvolvimento do período em foco dessa tese (Lacerda, 2019; Godoy; Rodarte; Paiva, 2020).

Em síntese, antes da estruturação de políticas urbano-regionais, diversas ações “indiretas” tiveram efeitos espaciais marcantes, seja notadamente para desarticulação interna – especialmente o período da “era ferroviária” (Batista; Barbosa; Godoy, 2012) – quanto para articulação interna do estado – como a “era rodoviária” sob ação do DER-MG (Lopes; Godoy, 2019) –, bem como os efeitos dúbios – como o da política de construção de hidroelétricas pela Cemig (CEMIG, 1971). Contudo, apenas na segunda metade dos anos 1960 que se consolidaram *meios de intervenção urbano-regional diretos*, com a criação da Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE), em 1965; a estruturação do Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED), em 1966; a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Área Mineira do Polígono das Secas (SUDEMINAS), em 1966; e a criação da Companhia de Distritos Industriais (CDI), em 1971.

Este conjunto, amparado, por um lado, do *ponto vista estadual*, com os repasses e financiamentos do BDMG, os estudos de viabilidade industrial do Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI), a oferta abundante de energia pela Cemig e pelo sistema de Incentivos Fiscais (Diniz, 1981), foram ainda reforçados com a ação da Fundação João Pinheiro (FJP), especialmente através do Centro de Desenvolvimento Urbano (CDU) e, posteriormente, a Diretoria de Planejamento (DP), com a elaboração de programas urbanos, regionais e microrregionais.

E, por outro lado, a partir do *contexto nacional*, tem-se a crescente desconcentração e transbordamento das inversões industriais de São Paulo (Cano, 2007); a emergência da problemática das políticas nacionais de desconcentração industrial (Cano, 2007) e o estímulo aos programas urbano-regionais pelo Governo Federal, ou seja, de cunho territorial (Monte-Mór, 2008); e os investimentos das empresas estatais no interior do país (Bacelar, 2012). Este contexto, abriu uma janela de oportunidade para diversas inversões industriais em Minas Gerais que, conforme as perspectivas da época (BDMG/CED/ILPES, 1970; MINAS GERAIS, 1971), dentre as condições necessárias para sua sustentação, constava a estruturação de uma rede urbana estadual. Uma rede urbana estruturada e equilibrada, pensavam a elites técnicas da época, seria a chave para a consolidação da industrialização mineira, o que geraria a difusão das oportunidades de emprego, consequentemente, a retenção da população migrante, e melhoria de qualidade de vida dos mineiros (BDMG/CED/ILPES, 1970; MINAS GERAIS, 1971).

O recorte deste período se justifica, por um lado, pelas iniciativas pioneiras de planejamento regional da segunda metade da década de 1960, bem como pelos documentos internos do CED sobre a questão urbano-regional. Por outro lado, o ano de 1979 representa tanto o encerramento do CDU dentro da FJP quanto o início do Programa Estadual de Cidades Intermediárias (PROECI). Este programa, inserido no contexto da política nacional de Cidades de Porte Médio e financiado pelo BIRD (CPM/BIRD), não apenas conta com uma literatura específica (Mendonça, 1990; Aires, 1991; Andrade, 2006; Nunes, 2020), mas também reflete mudanças no cenário nacional, internacional, teórico e político a partir da década de 1980.

Assim, o *objetivo geral* desta tese é investigar a experiência do planejamento urbano-regional em Minas Gerais no auge do regime da ditatura civil-militar, portanto entre 1968-1979. Para demonstrar as especificidades do caso mineiro devemos passar pelos seguintes *objetivos específicos*:

1) Apresentar as raízes, a incorporação e a evolução da *leitura espacial* dos fenômenos sociais e econômicos, especificamente no âmbito da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, no período entre a década de 1940 e início da década de 1970;
2) Sistematizar e propor uma *periodização* do planejamento urbano-regional em Minas Gerais, especificando os diferentes enfoques, escalas e dilemas do planejamento no período da ditadura civil-militar;
3) Indicar os efeitos de *média e longa duração* das experiências de planejamento urbano-regional do período;
4) Identificar as *aclimatações*[2] *teórica e/ou metodológicas* nos planos de urbanos e regionais do período, especialmente aqueles feitos no âmbito da Fundação João Pinheiro, especificamente durante o apogeu da ditadura civil-militar.

Ao atingirmos esses objetivos específicos, supriremos uma lacuna na literatura por meio da realização de uma análise de uma política específica – do planejamento espacial urbano-regional – em um período específico – de auge da ditadura civil-militar – em uma unidade da federação específica – Minas Gerais. Esse recorte específico nos permitirá demonstrar três aspectos singulares. O primeiro deles é a precocidade da emergência da problemática espacial que, a partir de Minas, se irradia para o restante do país. O segundo é a amplitude, sem paralelo nas demais unidade da federação, do conhecimento e escalas da elaboração dos planos de planejamento urbano-regional. Por fim, o terceiro é o consequente desenvolvimento de novas teorias e metodologias para a realização destes planos.

Acerca da *experiência de planejamento urbano-regional*, as hipóteses são:

1) houve sobreposição de ações e áreas de atuação, isto é, nas Regiões para fins de programação. Em outras palavras, várias iniciativas foram realizadas concomitantemente no mesmo território, inclusive em escalas diferentes (intraurbano,

2 Sentido de Paula (2000, p.8) e Cunha e Suprinyak (2019, p. 18-19). Sinteticamente, a partir destes autores, o processo de aclimatação e apropriação de ideias econômicas, políticas, sociais envolveria a combinação de três dimensões: seleção, adaptação e extensão. O processo de seleção de elementos específicos da doutrina original para atender a propósitos particulares, o processo de adaptação de conceitos que não se traduzem facilmente para outro contexto sócio-histórico e o processo de expansão da aplicação da doutrina para novos problemas. A originalidade de combinação dessas três dimensões, que geralmente responde e trata de questões políticas-econômicas-sociais concretas, define a originalidade da aclimatação. Ademais, é importante frisar que as ideias possuem cronologias próprias em seus contextos de criação. Entretanto, ao serem apropriadas em outros cenários, essas cronologias se sobrepõem, criando um ambiente intelectual onde diferentes conjuntos doutrinários coexistem e interagem, muitas vezes de maneira eclética. Esse fenômeno torna as ideias mais flexíveis e versáteis do que originalmente eram, permitindo a convivência de perspectivas que, em seus contextos iniciais, eram incompatíveis.

local, microrregional, regional) e mesmo em diversos setores (primário, secundário e terciário), se afastando, portanto, da ideia de planejamento integrado proposto pelos planos da época em análise, conforme a literatura aponta para outras experiências (Nunes, 2020, Verri, 2014; Serra, 1991);

2) houve períodos de predomínio das escalas das ações de planejamento. Isto é, é possível verificar uma periodização das ações de planejamento, ora mais locais, ora mais regionais e microrregionais. Isso se relaciona, principalmente, com o contexto do Governo Federal e com a passagem entre as experiências do SERFHAU (mais locais) para as do II PND (mais regionais e microrregionais) (Steinberger, 1976; Monte-Mór, 2008 [1984]).

Acerca dos *efeitos de média e longa duração*, as hipóteses são:

1) o planejamento do período foi, em muitos municípios, a única experiência sistemática de planejamento, indicando a persistência da importância dos planos e experiências do período, como observado para outros casos como em Ferreira (2007) e Vizioli (1998);

2) o planejamento do período foi, sobretudo nos municípios mais importantes, internalizado e entrou na rotina das administrações municipais, o que reflete, por exemplo, em melhores indicadores de infraestrutura urbana e no desempenho de papeis designados às municipalidades (retenção de migração, geração de empregos, difusão das redes rodoviárias etc.), como observado em Vizioli (1998) para São Paulo;

3) os efeitos variaram regionalmente, o que reflete as determinações mais gerais do próprio desenvolvimento capitalista brasileiro (Diniz; Crocco, 1996; Brandão, 2011; 2016; Cano, 2008), o que coloca o limite da efetividade do planejamento, mas não impede uma categorização das experiências (locais e regionais) e suas eventuais relações com as redes urbanas mineiras, bem como a indicação de efeitos somatórios das políticas com o contexto de expansão espacial do capitalismo brasileiro.

Acerca das *aclimatações teóricas e/ou metodológicas*, as hipóteses são:

1) A precocidade e centralidade da emergência do *problema espacial* reflete e está embebido, em algum sentido, no conjunto de circunstâncias histórico-culturais (Paula; Cerqueira; Albuquerque, 2007) de Minas Gerais, conformando um *estilo de planejamento calcado na escala urbano-regional*.

2) foram desenvolvidas interpretações teóricas e, sobretudo, metodologias específicas para a análise do fenômeno urbano-regional em Minas Gerais, conforme já discutido para caso das cidades históricas (Ramalho, 2021; Lima, 2019);

3) houve tensões teórico-metodológicos conforme a escala de planejamento, especificamente dentro da FJP, entre o CDU e o DP. Essa disputa pode, inclusive, ser lida como reflexo regional (estadual) da disputa nacional entre IBGE e IPEA, acerca de quem coordenaria o planejamento nacional, conforme discutida por Pedrosa (2021), Bomdim (2015), Schmidt, (1984), ou seja, indo além da própria disputa entre Fazenda e Planejamento, já identificada por Cintra e Andrade (1978).

Nesse sentido, a *hipótese geral* que será trabalhada na tese é que existe uma especificidade teórico-metodológica da experiência de planejamento de Minas Gerais, que deve ser lida como reflexo espacial da centralidade do estado no desenvolvimento mineiro. Em outras palavras, no período, temos a expressão, em políticas e planos espaciais, da ação estatal estadual, que refletem *especificamente e espacialmente* a atuação mais geral (já identificada na literatura) do Estado de Minas Gerais no processo de desenvolvimento mineiro. Assim como a própria complexificação do Estado (Poulantzas, 1981; Mathias; Salama, 1983; Draibe, 1985), seja pela criação de instituições (desmembramento) (Lima, 2017), seja pelos novos campos de atuação (o espaço) (Lefebvre, 2008).

Particularmente relevante é a confluência – a partir de um longo processo de maturação da reflexão – de uma *leitura espacial*, em Minas Gerais, dos fenômenos econômicos, sociais e políticos *com* o momento de auge da ditadura civil-militar, cuja problemática do planejamento espacial ganhou enorme centralidade. Em outras palavras, as particularidades de desenvolvimento teórico-metodológico do planejamento urbano-regional mineiro se sobrepõem ao momento de consolidação e incentivo ao planejamento espacial, gerando uma enorme sinergia que aprofunda os desenvolvimentos (teóricos, práticos, metodológicos, planos) a partir de Minas Gerais, conforme observado, notadamente, na década de 1970.

A metodologia de análise se baseou primordialmente na coleta e organização de uma ampla gama fontes primárias documentais, especialmente daquelas que realizaram o planejamento urbano-regional no período, notadamente da Fundação João Pinheiro. Mas também foram mobilizados relatórios e estudos técnicos elaborados pelo Gabinete de Planejamento e Controle (GPC) do Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED), Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha

(CODEVALE), Superintendência de Desenvolvimento da Área Mineira do Polígono das Secas (SUDEMINAS). Também diversas fontes secundárias do período foram consultadas, como estudos chave de autores relevantes, bem como aqueles no âmbito das instituições de interesse, tais como as monografias do CEDEPLAR e a Revista Fundação JP da Fundação João Pinheiro.

As fontes sempre foram problematizadas em torno da questão de identificação de um fio condutor de identificar metodologias e referências subjacentes. Tão importante quanto isso foi tentar identificar eventuais elos entre os trabalhos, criando uma linha de diálogo entre eles que respondesse aos objetivos específicos dessa tese.

Em síntese, a Parte I apresenta os pródromos pioneiros da leitura espacial, que desembocam e confluem para as experiências analisadas na Parte II, marcada pelo auge do planejamento espacial e do regime ditatorial civil-militar no Brasil e em Minas Gerais. O prestígio do planejamento espacial e da ação estatal nesse período desencadeou diversos ecos, explorados na Parte III, desde a singularidade teórico-metodológica e prática do planejamento urbano-regional em Minas Gerais até a exacerbação dos limites e contradições dessas teorias e práticas.

# PARTE I – ORIGENS E ANTECEDENTES: DA GEOGRAFIA ECONÔMICA À ECONOMIA REGIONAL E URBANA

> Ronaldo Costa Couto: O pessoal de Minas dominava bem a questão regional?
>
> Delfim Netto: Aquela escola de economia de Minas era muito boa! Foi ela quem introduziu a questão espacial na economia brasileira. Talvez tenha sido sua maior contribuição (Couto, 2014, p.84).

O objetivo dessa Parte I da tese são tecer as tramas da emergência e evolução da problemática espacial e do planejamento em alguns textos e autores chave no período entre 1945 e início da década de 1970, portanto, que antecedem a efetiva implementação do moderno aparelho estatal de planejamento urbano-regional (Andrade; Cintra, 1978; Haddad, 1985; Lacerda, 2023). Do ponto de vista teórico, o interesse é demonstrar a passagem da *Geografia Econômica* para a *Economia Regional e Urbana*. Do ponto de vista do planejamento, o interesse é captar *a incorporação explicita do espaço no planejamento estatal*. Portanto, cumpre responder o objetivo específico de apresentar as raízes, a incorporação e a evolução da *leitura espacial* dos fenômenos sociais e econômicos em Minas Gerais.

A partir dessa reconstituição, demonstramos a singularidade da “escola de economia de Minas”, especialmente no relativo à introdução da questão espacial no debate econômico e do planejamento. O roteiro é discutir, especialmente, as contribuições e elaborações teóricas de seis autores: Lucas Lopes, Domício Murta, Alberto Lavanère-Wanderley, Fernando Reis, Paulo Haddad e Carlos Ferreira.

Para tanto, o foco da análise recairá mais sobre fontes primárias, até então pouco exploradas, do que para os planos (por exemplo, Plano de Recuperação Econômica e Fomento à Produção, Plano de Eletrificação de Minas Gerais, *Diagnóstico da Economia Mineira*) já fartamente tratados pela literatura (Cintra; Andrade, 1976; Andrade; Cintra, 1978; Andrade, 1980; Diniz, 1981; Barbosa, 2012, Lacerda, 2019).

Mais especificamente utilizamos o *Caderno de Notas de Aula* do Lucas Lopes para a disciplina de Geografia Econômica. Esta fonte é rica em indicar as referências que o autor acompanhava e a forma pela qual ele estruturava os tópicos mais importantes da disciplina. Todavia, há limitações de escopo – ser uma disciplina introdutória – e de tempo – duração de um semestre –, o que acaba limitando o

aprofundamento em alguns tópicos ou mesmo as relações dessa temática com outros temas como, por exemplo, o planejamento (Barber; Peniston-Bird, 2013).

Também, do ponto de vista metodológico, mobilizamos entrevistas realizadas por terceiros – dos autores e sobre os autores –, tendo em vista a capacidade que elas possuem de aproximar e reconstruir contextos ideológicos, culturais e institucionais que estão além do material escrito, o que enriquece e pluraliza o entendimento das dinâmicas históricas, das instituições e de produções técnico-científicas. Contudo, é importante ponderar os limites interpretativos, pois a memória está sujeita a distorções, omissões e reconstruções seletivas do passado (Tumblety, 2013).

Ademais, privilegiamos fontes que traziam referências bibliográficas – o que não é comum, por exemplo, nos planos e diagnósticos – para elucidar exatamente essas *passagens teóricas e metodológicas* que evidenciam dois aspectos: a centralidade dos problemas espaciais, ou seja, a incorporação explícita da questão espacial como constitutiva do campo dos estudos econômicos; e, mais especificamente, o recorte escalar de uma análise urbano-regional, ou seja, que articula *simultaneamente* o regional, o urbano e o intraurbano. Tão importante quanto isso é essa escala de atuação que envolve, inclusive, uma perspectiva de que o processo de desenvolvimento não é apenas industrialização, mas também urbanização.

Concomitantemente ao esforço de apresentar o pioneirismo da incorporação da questão espacial realizada no âmbito da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (FACE/UFMG), explicitado pelo estudo dos autores supracitados, argumentaremos acerca da importância e da existência de uma raiz da inusitada influência da Geografia Econômica estadunidense para a incorporação da temática geográfica e espacial nos estudos econômicos.

É importante ressaltar que a escolha metodológica por esses autores se justifica, primeiro, pela disponibilidade de produção teórica sobre Geografia Econômica, economia regional e urbana e planejamento. Em segundo lugar, pelo encadeamento temporal entre eles, o que permite captar diacronicamente as alterações das relações da leitura espacial dos fenômenos sociais e econômicos. Em terceiro, conforme aparece na breve descrição da vida dos autores, é notável a experiência prática de todos eles como planejadores – tanto na elaboração de planos como na constituição e apoio às instituições de planejamento – permitindo trocas entre as práticas e a teoria.

Por fim, é importante ressaltar que embora sejam autores singulares, todos eles estão embebidos em contextos mais amplos, com uma colaboração de uma gama maior de pessoas e, especialmente, instituições. Em outras palavras, a construção da incorporação da problemática espacial e criação de instituições não é obra individual, mas sempre coletiva, dependente de série de acasos, contextos e idiossincrasias sumarizadas na introdução.

## 1. O elo perdido: Geografia Econômica e o planejamento estatal

O objetivo desse primeiro capítulo é, primeiramente, apresentar o inusitado elo entre a Geografia Econômica estadunidense – cuja leitura espacial dos problemas econômicos era constitutiva de seu campo do saber – e os “pioneiros” planejadores engenheiros, docentes da FACE/UFMG. A necessidade de espacializar e historicizar as múltiplas escalas dos fenômenos econômicos é o elo perdido que une essa influência. Ademais, o contexto e centralidade da riqueza natural e populacional na Geografia Econômica é outro aspecto distintivo da influência nos autores discutidos nesse capítulo.

### 1.1 A Geografia Econômica estadunidense

Em função do peso das referências estadunidenses nos diferentes materiais consultados, notadamente em relação à *Geografia Econômica*, bem como a presença dessa disciplina na grade curricular do curso de Ciências Econômicas da FACE/UFMG (Paula, 2006; Diniz, 2008), se faz necessário aventar as especificidades desse campo do saber, especialmente em sua matriz estadunidense.

A Geografia Econômica foi primeiramente introduzida nos Estados Unidos da América (EUA) pelos economistas, a partir da influência da Escola Histórica Alemã, na virada do século XIX para o século XX, para responder à insatisfação do método abstrato da economia clássica inglesa (Fellmann, 1986). Especialmente para o entendimento das emergentes questões pós-Guerra Civil Americana, como a deflação, o capitalismo monopolista, os impactos espaciais da melhora dos sistemas de transporte, os processos de industrialização e urbanização e a especificidade da dotação e preservação dos recursos naturais (Fellmann, 1986).

Como herança da Escola Histórica Alemã, havia a perspectiva crítica em relação às leis imutáveis e a-espaciais da economia clássica inglesa e a incorporação do entendimento que a realidade econômica de um país e, por extensão, de uma região é derivada de diferentes contextos sociais, espaciais, históricos e culturais (Fellmann, 1986; Erikson, 1989). Em outras palavras, o entendimento da situação econômica presente deveria ser apreendido, indutivamente, a partir da constante mudança dos estágios de desenvolvimento das sociedades “diferentemente influenciadas pela sua geografia, modificadas pela história e transformadas pela ação governamental” (Fellmann, 1986, p.315, tradução nossa).

A partir dessa necessidade, nas primeiras duas décadas do século XX, difundiu-se nos cursos de Economia e Geografia Comercial a disciplina de Geografia Econômica, que servia para descrever, ampliar e complementar a análise econômica ao destacar o papel da natureza e do meio ambiente na vida econômica (Fellmann, 1986). Progressivamente, a disciplina incorporou os efeitos da especialização das atividades produtivas e do desenvolvimento da tecnologia, notadamente dos meios de transporte e comunicações, como elementos modificadores da realidade econômica, cuja epítome são o comércio e as trocas que deixam de ser constrangidas localmente e passam a incorporar áreas cada vez maiores (Barnes, 2000). Em termos práticos, o campo do saber da *Geografia Econômica* passou a detalhar empiricamente e descritivamente, segundo amplas categorias geográficas baseadas na especialização produtiva e nos padrões de redes de transporte e comércio das *mercadorias,* as realidades territoriais em escalas nacionais e continentais (Barnes, 2000).

Já nas décadas de 1930 e 1940, ocorreram dois movimentos. Primeiro, a Geografia Econômica crescentemente deslocou seu foco das relações comerciais e perspectivas mais globais das *áreas econômicas das mercadorias* para recortes geográficos mais estritamente delimitados: as regiões. Ou seja, houve um deslocamento da discussão da mercadoria para as regiões, emergiram as "*areal differences*" e os estudos passaram a focar nas características das regiões segundo sua agricultura, produção mineral, manufatura, comércio, transporte e comunicações (Barnes, 2000). Nesse sentido, é ilustrativo que a definição de região seria, segundo alguns autores, calcada no aspecto econômico, ou mais especificamente, nas formas geograficamente únicas que são arranjadas as atividades econômicas e suas conexões (Erickson, 1989; Barnes, 2000).

Todavia, os aspectos acima acabaram reforçando o caráter descritivo e tipológico, que levou ao segundo movimento: o abandono do estudo da Geografia Econômica nos cursos de economia nos EUA, pois a economia retomou a sua construção de modelos teóricos abstratos, avançou na sua especialização e diferenciação em relação às outras disciplinas e centrou-se na dimensão temporal das suas análises (Fellmann, 1986; Barnes, 2000).

Não obstante, convém reter a contribuição metodológica da *Geografia Econômica estadunidense* assentada na relatividade espacial e temporal das regiões, ou seja, a importância de se considerar a história e a geografia das regiões na explicação da sua situação presente. Outro aspecto relevante é a preocupação com

as atividades humanas, notadamente as redes de infraestrutura e comércio, como transformadoras das realidades das regiões. Por fim, a importância da ação estatal e do conhecimento dos recursos (humanos e naturais) nas regiões.

### 1.2 Lucas Lopes, Domício Murta e Alberto Wanderley

Diniz (2008) ressalta a experiência de Lucas Lopes (1911-1994) como pesquisador e professor universitário, dimensão considerada também relevante para suas funções desempenhadas como gestor e formulador de políticas públicas. Indo mais além, Diniz afirma que:

> as raízes da existência do CEDEPLAR [Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional] e da especialização em Economia Regional na Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG remontam ao trabalho de Lucas Lopes como professor de geografia econômica, em 1947 e 1948, e de seus desdobramentos (Diniz, 2008, p. 92).

Lucas Lopes[3], natural de Ouro Preto-MG, concluiu seus estudos secundários em Belo Horizonte, cidade na qual também se graduou em Engenharia Civil na Universidade de Minas Gerais, em 1932. Posteriormente, trabalhou nas oficinas da Rede Mineira de Viação, na análise dos sistemas de bondes operados pela Companhia Auxiliar das Empresas Elétricas Brasileiras (Caaeb), na Sociedade Técnica de Materiais com a montagem dos trens e vagões para a Estrada de Ferro Brasil-Corumbá, foi o primeiro presidente da recém fundada Companhia Vale do Rio Doce, auxiliando a implementação da Estrada de Ferro Vitória-Minas e, por fim, secretário de Estado na Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio de 1943 até 1946. Lucas Lopes ainda participou da Comissão de Localização da Nova Capital, em 1946, que discutiu acerca da transferência da capital nacional para o interior (Diniz, 2008; Barbosa, 2017; Silva, 2021).

Em síntese, a literatura (Loureiro, 1997a; Diniz, 2008; Silva, 2021) e seus depoimentos (Lopes, 1991) apontam que a formação do pensamento econômico de Lucas Lopes foi moldada a partir dos problemas práticos colocados pela sua atuação profissional – nas esferas públicas e privadas – em um contexto de inexistência de cursos de economia e de intenso processo de industrialização e urbanização.

3 Além do descrito aqui, participou da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e da criação do BNDE, presidindo o banco entre 1956 e 1958 e coordenando a execução do Plano de Metas. Em 1958, tornou-se Ministro da Fazenda, elaborando com Roberto Campos o Plano de Estabilização Monetária, cuja aplicação gerou forte oposição e culminou no rompimento com o FMI em 1959. Após deixar o governo, atuou como consultor e executivo em empresas como Hanna Mining, MBR, SAMA e Aluminas, fundou a Consultec e a Apec Editora, e integrou conselhos de administração de diversas companhias.

Ademais, além de enfrentamento aos problemas práticos, o aprendizado em assuntos econômicos foi marcado pelo autodidatismo e o ecletismo, conforme afirmado pelo próprio Lucas Lopes em resposta sobre os estudos acerca de teoria econômica:

> Naturalmente o estudo da geografia econômica implicava o estudo a economia. Mesmo antes, a Secretaria de Agricultura, com a política de fixação de preços, com a política de racionamento, era uma atividade de economia prática, aplicada. Mais tarde os problemas de energia elétrica também me forçaram ao estudo da economia. Mas sempre estudei economia de uma forma muito autodidata e primitiva. Foram estudos muito parciais (Lopes, 1991, p. 98).

E sobre o seu ecletismo:

> Nunca tive essa preocupação [necessidade de interlocutores para debater suas ideias]. E a minha cultura é totalmente dispersiva (...). Infelizmente não tive influências muito definitivas em nenhum sentido. Sempre fui muito eclético. Nunca a favor nem contra, muito pelo contrário. Era muito neutro. Ideologicamente, sempre fui pragmático e liberal (Lopes, 1991, p. 317).

No sentido de corroborar esse autodidatismo de formação em economia e nos problemas do planejamento, é ilustrativo que, durante sua atuação como secretário de Estado (1943-1946), quando da elaboração da coletânea de trabalhos “Contribuição para o planejamento industrial de Minas Gerais”[4], divulgados em junho de 1945, ocorreu também o famoso debate entre planejamento econômico entre Eugênio Gudin, defendendo teses mais liberalizantes e baseadas no agente econômico da livre-empresa e Roberto Simonsen, que defendia a tese de uma economia planificada e com maior intervenção estatal. Perguntado acerca da repercussão do debate em Minas e sua posição, afirma:

> Esse debate hoje é importante porque está transcrito em livro, mas na época não teve tanta repercussão. Eu, pessoalmente, era muito simpático ao Roberto Simonsen, porque vivi muito a ideia de planejamento. Houve uma fase em que tive muito entusiasmo pelo planejamento do Roosevelt, do Tenesse Valley Authority. Mas essas ideias não significavam o planejamento integral da economia. Eu era um entusiasta do plano-obra, do plano de serviço (Lopes, 1991, p. 80-81).

Ao responder sobre a perspectiva estatizante que tinha na época e o imperativo de que tudo deveria ser feito pelo governo, o que reflete sua perspectiva pragmática, ressalta, especialmente, a centralidade da necessidade de articulação espacial em Minas Gerais, a partir da industrialização, desencadeada pela intervenção do Estado pelas empresas públicas:

---

4 Foi um conjunto de 20 estudos sobre a industrialização, eletrificação, o projeto das Centrais Elétricas do Fecho do Funil, plano rodoviário, estudo sobre transporte ferroviário (Lopes, 1991; Diniz, 2008).

> Não tivemos muitas alternativas [de que tudo devia ser feito pelo governo, como o projeto de industrialização de Belo Horizonte]. Minas era um estado pobre, onde as diferentes áreas defendiam interesses regionais sem pensar no conjunto. (...) Minas nunca teve unidade, nunca teve um centro cultural importante. Só veio a ter depois que Belo Horizonte adquiriu projeção econômica. Mas ainda hoje não é tão importante como São Paulo. (...). Minas sempre sofreu dessa dispersão e só veio a ganhar certa unidade com a industrialização. Daí a importância da Cemig e de Furnas. Foi isso a que deu unidade ao estado (Lopes, 1991, p.82).

Barbosa (2012) chama atenção de como as questões de Geografia Econômica já faziam parte do universo teórico e das chaves de leitura de Lucas Lopes também neste período, vide a publicação, em dezembro de 1945, na *Revista Comercial de Minas Gerais*. Nesta, são abordados aspectos relacionados ao planejamento industrial de Minas Gerais, e mais especificamente os vinculados à localização das indústrias, à política tributária, à estrutura de população e de mercado, às condições de disponibilidade de força de trabalho e ao balanço energético estadual. Nesse sentido, Lopes (1945) argumenta:

> Precisamos, preliminarmente, julgar o valor de nossas riquezas e classificá-las em função das possibilidades reais de aproveitamento atual. Pouco valerá um simples cadastro de nossas riquezas naturais se não o completarmos com o estudo da geografia econômica dessas riquezas e as expressarmos em termos de quantidade, qualidade e possibilidades de mobilização atual (Lopes apud Barbosa, 2012, p. 238).

Esse trecho ressalta a precedência prática da aproximação de Lucas Lopes com a questão da Geografia Econômica, assim como da importância de mobilização e articulação dos fatores, indo além da sua simples catalogação. Algumas sínteses desses entendimentos estão presentes no livro *Planificação Econômica e Social para Minas Gerais*, redigido por Domício de Figueiredo Murta[5] e publicado em 1946.

Nesse sentido, na Figura 1, salta aos olhos que, do ponto de vista prático, já se verifica as noções de *áreas*, mais ou menos amplas, de possibilidade de industrialização. Ou seja, o fenômeno econômico – no caso, o processo de industrialização – não se restringe aos limites municipais. Ademais, um dos principais empecilhos identificados para não efetivação dessas "áreas privilegiadas" de industrialização era exatamente a ausência de um grande sistema de potencial elétrico (Murta, 1946, p.57).

---

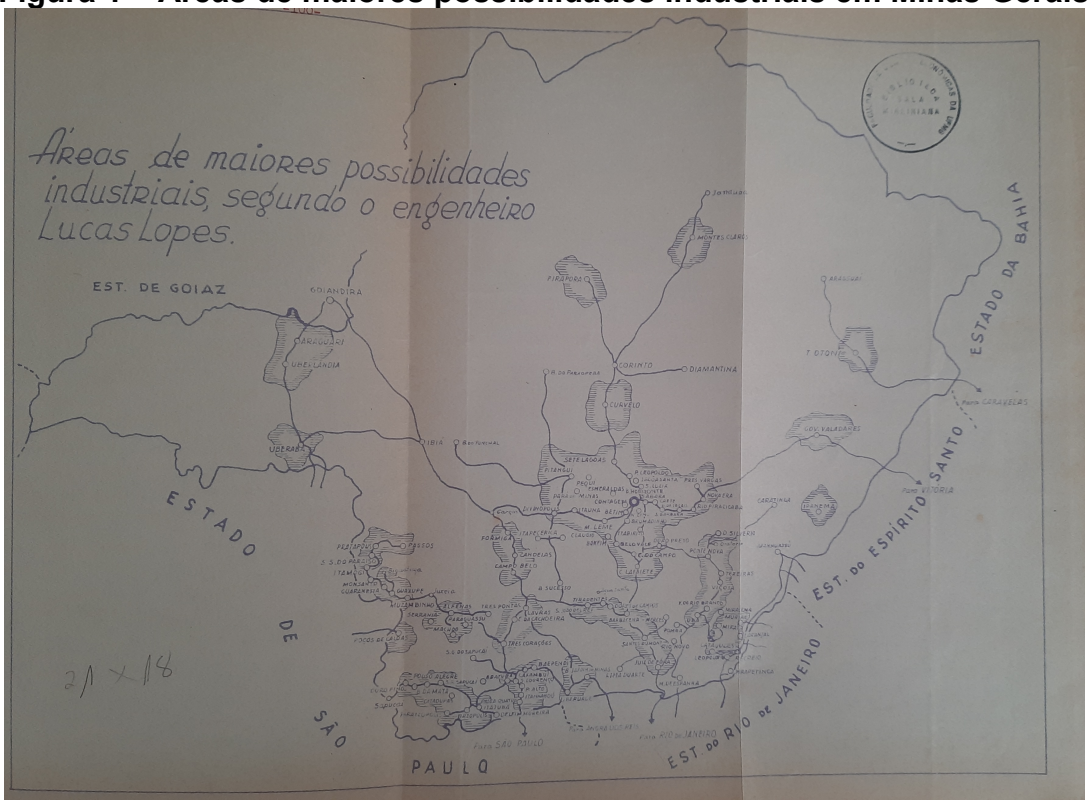
5 Ademais, Domício de Figueiredo Murta foi um intelectual e técnico brasileiro ligado às áreas de geologia, mineração e economia, com atuação marcante em Minas Gerais ao longo do século XX. Autor de obras como *Literatura Geológica do Estado de Minas Gerais* (1946) e *Política de Colonização e Plano de Colonização* (1959), também se destacou como tradutor e anotador de textos clássicos sobre a mineração no Brasil, como o *Pluto Brasiliensis*, de Wilhelm Ludwig von Eschwege. Lecionou disciplinas sobre planejamento regional na FACE-UFMG.

O interessante é que, *grosso modo*, essas áreas – e seus municípios – foram as selecionadas para o ciclo de inversões estaduais e federais ao longo de todo o século XX, mais notadamente a partir da nova industrialização mineira na década de 1970 (Diniz, 1981). Em outras palavras, tem-se os gérmenes de uma ação espacialmente orientada do Estado.

Tão relevante quanto isso é a própria exposição, na Figura 1, de áreas – que se apresentam como polos – ligadas por redes de infraestrutura (transporte e energia) e setores específicos que desencadeariam o processo de industrialização regional. Assim, evidencia-se pela prática, antecipando as formulações teóricas, a centralidade da indução de desequilíbrios – vide Hirschman (1958, p.62-75)[6] – pela provisão de infraestrutura básica, como meio desencadeamento das atividades produtivas no espaço, pela antecipação de determinadas condições gerais de produção, restritamente localizadas, para posterior atração/consolidação de investimentos diretamente produtivos. Tanto que, na lógica de exposição do livro de Domício Murta, citando diretamente Lucas Lopes, são apresentadas as regionalizações do plano de eletrificação e a necessidade posterior de interconexão dos sistemas, esboçadas até então em 1946, vide Figura 2.

6 É possível encontrar, no arquivo de Albert Hirschman, fichamentos que o autor elaborou sobre os Antecedentes e o Plano Geral da Comissão do Vale do São Francisco, com redação e coordenação de Lucas Lopes (Note Cards, Brazil and Chile, Box 41; Albert O. Hirschman Papers, MC160, Public Policy Papers, Department of Special Collections, Princeton University Library). Estes documentos são datados, provavelmente, de 1960-1962, quando o autor investigava o papel da CVSF no desenvolvimento regional brasileiro durante a pesquisa para a redação do livro *Journeys Toward Progress* (Hirschman, 1963).

**Figura 1 – Áreas de maiores possibilidades industriais em Minas Gerais**



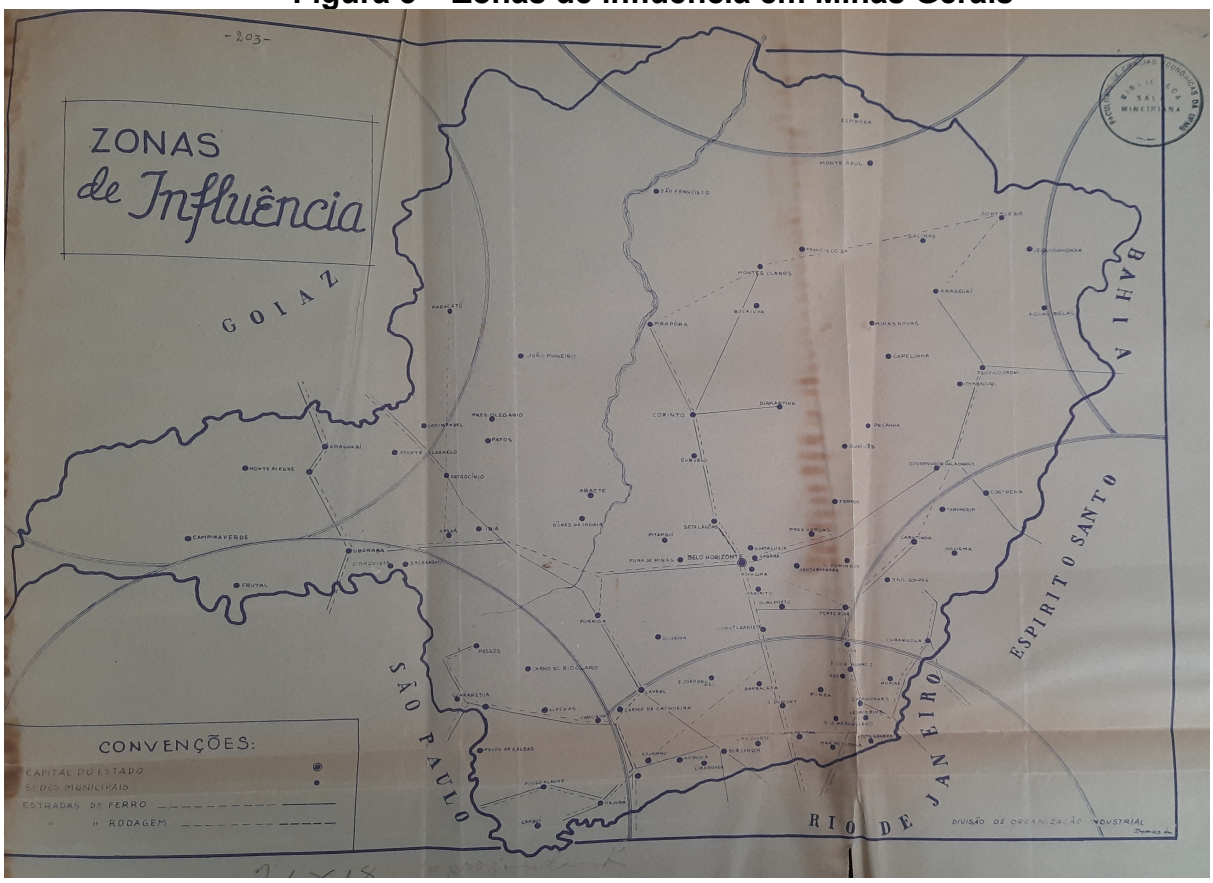

Fonte: Murta, 1946, p. 100.

**Figura 2 – Plano de eletrificação de Minas Gerais**

Fonte: Murta, 1946, p.50.

Nesse mesmo sentido, o outro aspecto central para o desencadeamento da industrialização que é ressaltado no livro de Domício Murta é o papel dos transportes, cujos eixos ferroviários e rodoviários também estão vinculados às áreas privilegiadas de industrialização apresentadas na Figura 1. Todavia, o aspecto mais interessante deste capítulo é uma discussão da centralidade do *espaço* como aspecto a ser vencido, bem como sua inércia, captada pela discussão de zonas de influências externas nas várias regiões de mineiras, vide Figura 3.

**Figura 3 – Zonas de influência em Minas Gerais**




Fonte: Murta, 1946, p.203.

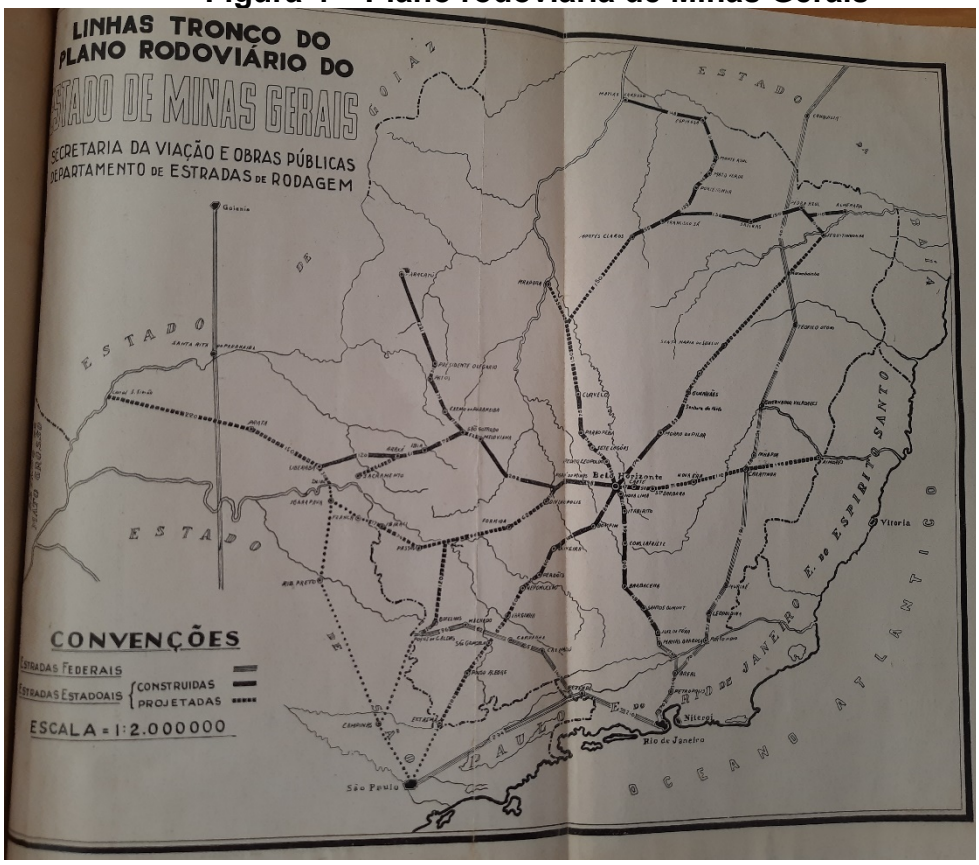
É colocada a discussão sobre o *espaço* – identificado como potência[7] e como fraqueza[8], a partir de autores estadunidenses, por Murta –, e, mais especificamente, o autor coloca a necessidade de planificação do transporte a partir da necessidade de integração estadual para se contrapor à fragmentação oriunda das zonas de influências externas exercidas (Murta, 1946).

Além disso, o problema dos transportes, segundo Domício Murta, era responsável pela estagnação social e o regionalismo (Murta, 1946, p. 181), bem como

7 Murta cita *The* Conquest of Brazil (1926) de Roy Nash.
8 Murta cita *Brazil Looks Forward* (1945) de Benjamin Hunnicutt e *Problemas Econômicos Nacionais* (1 928) de Costa Braga.

dificultava a consolidação de Belo Horizonte como centro econômico (Murta, 1946, p. 199). Por isso a proposta, conforme Figura 4, de um sistema de transportes que convergisse para a capital estadual.

**Figura 4 – Plano rodoviária de Minas Gerais**




Fonte: Murta, 1946, p.185.

Outro aspecto de relevo no livro de Domício Murta diz respeito ao planejamento. Na introdução do livro *Planificação Econômica e Social para Minas Gerais*, o autor discute o sentido do livro em criar um "clima adequado para o desenvolvimento da ação planificadora" que, até então – 1946 –, seria incipiente no Brasil. Murta coloca o planejamento não como uma solução de uso geral; na verdade, em seu entendimento, seria mais importante em *sociedades não plenamente desenvolvidas*, chamadas também de *growning societies*. Essa perspectiva esboça as especificidades do Estado em contextos diferentes de desenvolvimento (Bercovici, 2003), ou seja, um Estado *desenvolvimentista* necessita atuar numa gama muito mais ampla de atividades do que, por exemplo, o Estado *keynesiano de bem-estar social*.

Murta discute, inclusive, o Estado em perspectiva histórica que passa de um Estado de vigilância e controle da ordem pública (Estado *gendarme*) para um Estado Social-Protetor e, quando estava escrevendo, para um nascente *Estado Social-*

*Econômico*. Nesse contexto histórico, era necessária a participação do Estado na economia, com forte intervenção estatal em várias esferas do domínio econômico que seriam essenciais para possibilitar o "próprio desenvolvimento da liberdade", notadamente para criar condições propícias para o estabelecimento de instituições de comunidades autossustentáveis. Particularmente, para o contexto do Brasil, Estado deveria agir de forma disciplinadora e orientadora, com base em ações de amparar e complementar a iniciativa particular.

Novamente, e ao longo do livro de Murta, evidencia-se que a ação estatal no contexto de *países não plenamente desenvolvidos* deveria ser ampla, numa gama de setores sociais e econômicos; portanto, muito além da perspectiva restrita do industrialismo como via única de desenvolvimento. Esse aspecto revela, principalmente, a importância da infraestrutura social no quadro de inversões para o desenvolvimento (Bastos; Oliveira, 2021), bem como o nascedouro do dilema – e preocupação – entre um desenvolvimento com foco nos aspectos sociais ou mais centrado estritamente na industrialização dentro do aparelho estatal mineiro (Lacerda, 2019).

Retomando a trajetória de Lucas Lopes, seu curto período de docência na Faculdade de Ciências Econômicas (FACE), entre 1947 e 1948, serviu, segundo Diniz (2008), para que ele organizasse seus conhecimentos. Combinando a sua acumulada experiência técnica com a sistematização bibliográfica e acadêmica, Lucas Lopes ministrou o curso de Geografia Econômica. A partir do seu *caderno de notas de aula*[9] , define a ementa da disciplina como:

> O enquadramento da cadeira de geografia econômica no curso de economistas tem por fim de despertar curiosidade intelectual do aluno para os aspectos geográficos das atividades econômicas dos homens nas várias paisagens regionais.
> A orientação deste curso visa, de preferência, treinar o aluno no método de investigações geográficas, não se preocupando em dar um quadro completo da geografia econômica (Lopes, *Caderno de Notas*, sublinhados do autor).

Ora, da ementa depreende-se a centralidade do problema econômico em sua relação com a Geografia. Tão importante quanto isso, é salientar a especificidade do

9 O Caderno de Notas é uma fonte primária com os manuscritos de Lucas Lopes, onde o professor organizou e registrou o conteúdo do Curso de Geografia Econômica. Esta fonte possui apenas uma cópia, que estava em posse da família de Lucas Lopes e, há alguns anos, foi entregue para o Professor Clélio Campolina Diniz. O Caderno já foi utilizado como fonte em Diniz (2008), no qual o professor discute as referências bibliográficas principais de Lucas Lopes. O Professor Campolina, gentilmente, me emprestou o material para que eu pudesse aprofundar a pesquisa para a redação desta tese. Posteriormente, o material será depositado na Biblioteca Emílio Guimarães Moura da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais.

treinamento no *método* de investigação que incorpore o aspecto geográfico, ou seja, espacial na formação do aluno durante o curso.

O conteúdo do curso, referente à 1948, no qual se referem as notas de aula, está dividido em cinco temas, sendo que cada tema está dividido em uma série de pontos. Os cinco temas são: 1) Introdução – aspectos gerais; 2) Geografia Econômica dos produtos vegetais; 3) Geografia Econômica dos produtos animais; 4) Geografia Econômica das indústrias; 5) Temas especiais.

A maior parte das notas de aula se referem ao primeiro tema e seus doze pontos. As notas presentes no primeiro tema possuem um caráter fortemente descritivo – paisagens, fauna, flora, elementos fisiográficos, distâncias, dotação de recursos naturais, humanos. Todavia, esses elementos são apresentados e debatidos no sentido de como influenciam na organização e surgimento de diferentes atividades econômicas.

No ponto dois, especificamente sobre o *método de estudo*, discute o *sentido geográfico* separando a Geografia em dois campos: Geografia Física e Geografia Humana. Aponta como a primeira estaria a completar seu quadro em linhas – metodológicas e científicas – com as ciências naturais; já geografia humana, ainda em formação, estaria sofrendo influência e alterando-se em contato com as ciências sociais. Mais especificamente, citando Delgado de Carvalho: “o campo sistemático da geografia humana se acha iluminado pelas forças representadas pelas diferentes ciências sociais” (Lopes, *Caderno de Notas).*

As influências são cinco campos dos saberes que conformam cinco dimensões específicas da geografia humana:

1) *Geografia demográfica*, calcada na antropologia e nos estudos da população, etnias e das migrações
2) *Geografia social*, calcada na sociologia, ao interpretar geograficamente a habitação, a alimentação e o vestuário, os tipos regionais, com suas culturas linguísticas e religiosas, assim como as influências exteriores que se exercem sobre os grupos humanos
3) *Geografia política*, calcada na ciência política, especificamente relativo ao segmento político, administrativo, regimes políticos e de governo, divisões políticas, políticas de colonização e sistemas de defesa nacional

4) *Geografia econômica*, calcada na economia política, a partir dos dados sobre produção e circulação das riquezas “para que a geografia lhes dar interpretação no tempo e no espaço” (Lopes, *Caderno de Notas*)
5) *Geopolítica*, calcada na geografia física e seu sentido político.

Aprofundando a importância da perspectiva geográfica, Lucas Lopes ressalta que em todas as ciências – naturais e sociais – é possível estudar seus “objetos sob o ponto de vista histórico, sob o aspecto estatístico ou sob o ponto de vista geográfico” (Lopes, *Caderno de Notas*). Ou seja, o aspecto e o método geográfico são um elemento constitutivo das ciências. No mesmo sentido, afirma:

> Existe, pois, um certo ponto de vista no estudo de vários fenômenos que se pode qualificar de geográficos. Estas observações mostram que a geografia deve possuir em seu método e em seus princípios, instrumentos bastante eficientes de análise, que permitam a outras ciências alargar e aprofundar os seus estudos e suas observações (Lopes, *Caderno de Notas*, sublinhados do autor).

No sentido de especificar os princípios básicos do método geográfico, Lucas Lopes enumera os seguintes: 1) princípio da causalidade[10]; 2) princípio de coordenação[11]; 3) princípio da extensão; 4) princípio da atividade; e 5) princípio da conexidade. Particularmente relevante, e ressaltados pelo autor, são os princípios de extensão, de atividade e de conexidade.

O princípio da extensão vincula-se com a verificação de qual a extensão na superfície da terra de determinado fenômeno. Lucas Lopes vincula o *princípio da extensão* com os de *localização* e *limite*, centrais para a geográfica econômica, indicando o esboço de temas como a *polarização* e as *áreas de mercado* da moderna economia regional e urbana:

> Na geografia econômica a aplicação do princípio da extensão é de importância capital. No estudo da agricultura do café, por exemplo, é indispensável que examinemos a extensão geográfica dessa cultura, a localização e os limites de sua área de ocorrência. O princípio da extensão sugere-nos investigar “onde” e “até onde” se verificam, na superfície da terra, os fenômenos que investigamos. Dela decorre a ideia de limitação de grande interesse na geografia econômica. Esta noção – de limitação – sugere o

10 Segundo o qual “não existiriam fatos sem causas, as mesmas causas produzem os mesmos efeitos”, cuja utilidade na Geografia Econômica estaria vinculada a busca da explicação de dado fato, a partir da sua causa, bem como na capacidade de predição da evolução futura, caso este fato seja observado.

11 A partir da definição de Karl Ritter, é entendimento da totalidade da realidade, especialmente geográfica. Mais especificamente, como determinado fato geográfico pode se manifestar de forma análoga em outra porção territorial

> exame das causas que restringem a ocorrência de um dado fato geográfico a uma área limitada (Lopes, *Caderno de Notas*, sublinhados do autor).

Ora, estão em embrião a noções das teorias de localização, especificamente, a importância de delimitar quais os fatores – podendo ser de natureza física-ambiental e/ou humana (rede de transporte, mercado consumidor, etc.) – influenciam a escolha/ocorrência, por exemplo, do local de produção de determinado bem. No mesmo sentido, o sentido de limitação e extensão carregam a concorrência espacial na produção de determinado bem ou entre atores, pois podem existir efeitos cumulativos e de encadeamento que influenciam a dinâmica de determinada produção.

O princípio da atividade, por sua vez, vincula-se à “permanente variação e evolução dos fatos geográficos”. Aqui coloca-se como central a ação humana e a sua relação com o meio ambiente:

> Este princípio adquire a maior importância quando aplicado ao estudo dos fatos da geografia humana, porque então se esclarece de forma mais nítida as relações mútuas entre o meio ambiente e as sociedades humanas, que se alteram com o envolver das condições próprias do meio e escala ainda maior com a evolução incessante dos grupamentos humanos (Lopes, *Caderno de Notas*).

Esse aspecto é ainda mais importante no âmbito da Geografia Econômica, principalmente por causa dos processos tecnológicos:

> A geografia econômica é toda ela marcada de sentido evolucionista. Os fatos da exploração humana dos recursos naturais alteram-se constantemente, com a evolução dos processos tecnológicos, com o adensamento das populações, até mesmo as oposições do meio ambiente são vencidas com o progresso da técnica (Lopes, *Caderno de Notas*).

No mesmo sentido, as atividades econômicas modificam o meio ambiente, articulando os diferentes espaços de acordo com suas atividades:

> O intercâmbio comercial, o volume dos produtos comercializados, as áreas de produção e os mercados de consumo sofrem a cada instante modificações que marcam o estado da geografia econômica, dá um sentido da atividade, da evolução (Lopes, *Caderno de Notas*).

Por fim, Lucas Lopes afirma que, segundo o princípio de conexidade, “os fatos da realidade geográfica estão estritamente ligados entre si e devem ser estudados em suas múltiplas conexões”, especificamente para a Geografia Econômica, ressaltando novamente a sua “importância capital”, já que “as relações entre grupos sociais e

regiões econômicas são multiformes e se verificam simultaneamente" (Lopes, *Caderno de Notas*, sublinhados do autor).

Exemplificando, o princípio de conexidade também é central pela especificidade com que as áreas industriais são estimuladas – com ramos e atividades específicas –, tendo em vista a sua conexão (as linhas/modais de transporte na Figura 4) e também as zonas de influência nas quais cada área está localizada (Figura 1).

Na sequência, ainda no primeiro tema, são aprofundados tópicos sobre elementos fisiográficos e climáticos, aspectos mais vinculados à Geografia Física. Já a parte final do primeiro tema retoma as problemáticas das migrações e da colonização e, particularmente relevante, a questão da geografia dos transportes terrestres. Os fundamentos do desenvolvimento dos transportes terrestres são, segundo Lucas Lopes – e utilizando essas palavras: a troca, o progresso técnico e o desenvolvimento econômico.

Do ponto de vista das referências bibliográficas, é interessante cotejar as referências constantes no programa, datadas de 1946, com aquelas apresentadas por Domício Murta no livro *Planificação Econômica e Social para Minas Gerais*. Embora este último seja mais um inquérito de planejamento econômico e social – com discussão em três grandes blocos de planificação: planificação de recursos, planificação econômica e planificação social –, conforme discutido anteriormente, também é um marco pioneiro na estruturação de referências teóricas, algo incomum na apresentação de planos. Nesse sentido, destaca-se como o livro de Murta é muito mais amplo, contando 122 referências, enquanto o Caderno de Notas de Lopes apresenta 48.

Comparando ambos, é interessante notar que, entre as referências do Caderno de Notas de Lucas Lopes e o livro *Planificação...* de Domício Murta, existem dez referências em comum. Quatro dessas referências são manuais sobre Geografia Econômica publicados nos Estados Unidos, por autores estadunidenses, cuja definição básica do objeto da Geografia Econômica é o estudo de "*ways of making a living*"[12], cujos motores são os fatores sociais, notadamente, a distribuição populacional e as atividades econômicas (Huntington; Carlon, 1940, p.15). Mais detidamente, outro autor aponta: "A Geografia Econômica trata da distribuição de todos os tipos de materiais, recursos, atividades, instituições, costumes, capacidades

12 Em tradução livre: "os jeitos de ganhar a vida".

e tipos de habilidade que desempenham um papel no trabalho de obtenção de sustento[13]" (Huntington et al, 1940, p.1).

Embora, predomine o peso dos elementos da Geografia Física (ou seja, dos fatores físicos) nas condições de vida e *desenvolvimento* das diferentes sociedades na superfície terrestre (Huntington et al, 1940), todos os autores destacam o crescente peso dos fatos sociais na determinação das atividades econômicas, sobretudo pelos aspectos *relacionais* (natureza/meio ambiente e homem) e do permanente *processo mudança* (dos agrupamentos humanos) que fazem com que o peso dos elementos físicos reduzam sua importância frente aos fatores sociais (Huntington; Carlon, 1940, p.14; Bengtson; Van Royen, 1942).

Essas referências revelam, por sua vez, o peso teórico dos autores estadunidenses. O foco eram intervenções *físicas* que alterassem os modos de vida e articulassem os agrupamentos populacionais. Nesse sentido, se tornam mais compreensíveis os seguintes trechos de entrevista de Lucas Lopes:

> Eu não tinha a menor ideia de planejamento econômico no estilo moderno, implicando decisões macroeconômicas e monetárias. O planejamento no período em que trabalhei como planejador era o planejamento de Roosevelt, do Lilienthan, planejamento de obras e construções. (...)
>
> Tratava-se muito mais de um planejamento geográfico do que um planejamento econômico ou político, determinando quem faz ou quem não faz. Era um planejamento de quantidade, do que fazer (Lopes, 1991, p. 114).

Todavia, no sentido de reforçar a pluralidade e ecletismo de Lucas Lopes e Domício Murta verificamos, dentre outra referência em comum entre ambos, o Manual de Geografia Econômica, versão em espanhol publicada na Argentina, do escritor inglês J.F. Horrabin vinculado à geografia socialista. Esse autor, que não era acadêmico e tampouco tinha formação universitária formal, construiu em seu livro uma ponte interessante entre a teoria acadêmica e a prática política. O foco do livro é mostrar a relação da Geografia com a História e a Economia, com o objetivo de entender o peso dos elementos geográficos no curso do desenvolvimento social. Igualmente interessante é como o livro traz, inclusive, a discussão sobre o imperialismo como elemento central para entender os problemas geográficos contemporâneos (Hepple, 1999).

---

13 Tradução nossa de: "Economic geography deals with the distribution of all sorts of material, resources, activities, institutions, customs, capacities, and types of ability that play a part in the work of getting a living".

As outras referências em comum estão ligadas à questão mineral[14], à questão agrária[15], à questão populacional[16] e, por fim, há um manual de Geografia Humana[17] d e um autor germânico, Norbert Krebs, ligado à Geografia Regional. Este livro é interessante, porque nele estão referências alemãs como Karl Ritter e Friedrich Ratzel. Krebs coloca os problemas da Geografia Humana como distintos de outros campos do saber como, por exemplo, a Antropologia, a História e a Economia Política. Ele coloca a análise dos problemas humanos no espaço, como um todo e de forma relacional, como a especificidade da geografia:

> A maneira de abordar os problemas de distribuição no espaço e suas relações com ele. Em vez de perguntar "o que" e "quando", interessa, principalmente, o "onde" e o "por que ali". Além disso, considera o espaço como um todo, em bloco. Portanto, não se deve estudar cada objeto isoladamente, mas sim sua situação e suas relações em relação a outras coisas localizadas em pontos distintos[18] (Krebs, 1943, p.12).

O livro de Krebs faz parte de uma coleção de introdução sobre os diferentes campos da Geografia. Inclusive, o livro sobre Geografia Econômica de Walter Schmidt também consta nas referências do seu *Caderno de Notas*.

No livro de Schmidt, por sua vez, a Geografia Econômica é apresentada como campo do saber que lida com as considerações geográficas "do desenvolvimento econômico dos bens, e da compenetração que existe entre produção, comércio e consumo"[19] (Schmidt, 1936, p.1). Mais detidamente, primeiro, determina-se a localização topográfica dos fatores econômicos. Depois, investiga-se as "relações causais recíprocas entre os fatores geográficos fundamentais (como situação, distância, tipo de colonização, tráfego e cultura) e as influências recíprocas dos centros industriais, zonas mercantis, sobre os bens econômicos e seu processo econômico"[20] (Schmidt, 1936, p.4). Por fim, num procedimento abstrativo, "propõe-se

14 *Minerals in World Affairs* de T.S Lovergin, de 1943.
15 O meio físico e a produção agrária de Girolamo Azzi, de 1938.
16 Estudos Brasileiros de População de Castro Barreto, de 1944.
17 Geografia Humana, de 1943.
18 Tradução de nossa de: "La manera de plantear los problemas de distribución en el espacio y sus relaciones con éste. Em vez de preguntar "qué" y "cuándo", le interesan, principalmente, el "donde" y el "por qué allí". Además, considera el espacio como un todo, en bloque. No debe, pues, estudiar cada objeto por sí mismo, sino que su situación y relaciones respecto a otras cosas localizadas en distintos puntos".
19 Tradução nossa de: "del desarrollo económico de los bienes, y de la compenetración que existe entre producción, comercio y consumo".
20 Tradução nossa de: "reciprocas relaciones causales entre los fatores geográficos fundamentales (como situación, distancia, tipo de colonización, tráfico y cultura) y las influencias reciprocas de los centros industriales, zonas mercantiles, sobre los bienes económicos y su proceso económico".

delimitar comarcas com características típicas em relação à economia”[21] (Schmidt, 1936, p.4). Ora, de Schmidt depreende-se a centralidade das relações interdependentes entre espaço e economia, bem como a importância de delimitação de recortes (regiões), a partir de ambos.

O mesmo ecletismo das referências pode ser observado no “ecletismo” das referências práticas, como salientado por Lucas Lopes, sobre a importância da experiência soviética na sua trajetória:

> Sim, [uma grande admiração] pelo New Deal, por tudo que estava sendo feito naquela época. Tenho quase todos os livros do Tennessee Valley Authority (...). Minha formação de planejamento foi muito orientada pelo New Deal e também pelas ideias dos planejadores russos. Foi com entusiasmo que conheci o plano russo de eletrificação apresentado ao Congresso Mundial de Energia realizado em Washington depois da guerra. Foi a primeira grande revelação da tecnologia russa, com dados sobre o tamanho das usinas e das linhas de transmissão que eles estavam construindo. O impacto foi grande na época (Lopes, 1991, p.114-115).

Posteriormente, entre 1949 e 1950, Lucas Lopes trabalhou na recém-criada Comissão do Vale do São Francisco[22] (CVSF), como diretor de Planos e Obras, elaborando o *Plano de obras e recuperação econômica do São Francisco*, que foi publicado como livro em 1955.

A CVSF, criada como empresa pública federal, foi fortemente baseada na experiência da estadunidense do Tennessee Valley Authority (TVA) e foi pioneira no planejamento regional no Brasil. O objetivo da CVSF era, sobretudo, regularizar o curso do rio, melhorar a distribuição de suas águas, utilizar o potencial hidroelétrico, estimular a indústria e a agricultura e modernizar as redes de transporte (Chiquito, 2011; Paula, 2012; Portugal; Silva, 2020).

Particularmente interessante é como nesse trabalho Lucas Lopes já indica a incorporação de outras referências na discussão sobre planejamento, especialmente, o que seria um planejamento urbano-regional, a partir das contribuições de Lewis Mumford:

> Os capítulos desse livro que mencionei são interessantes: “Ideias gerais sobre planejamento” – eu lembrava aí as ideias básicas do Fayol, para quem é preciso “investigar, prever, planejar, organizar coordenar, comandar e controlar”; “Plano e *scientific management*” – o que era o taylorismo; “Planejamento urbano e de áreas metropolitanas” – as ideias de Lewis Mumford, em *A cultura das cidades*; “Planos de utilização e conservação dos recursos naturais”, as ideais do Vogt em *Road to survival* (...); “Planos de

21 Tradução nossa de: “se propone delimitar comarcas con caracteres típicos em orden a la economia”.
22 BRASIL. Lei nº 541 de 15 de dezembro de 1948 - Cria a Comissão do Vale do São Francisco, e dá outras providências.

> desenvolvimento de áreas retardadas" – uma análise das regiões inteiramente retardadas a serem recuperadas (..). Examino também "A experiência do Niger", "A experiência do Tennessee" (Lopes, 1991, p. 114, destaques no original).

A visão de planejamento destacada nesse livro é, mais explicitamente, a perspectiva estadunidense, sobretudo guiada pela perspectiva de George Galloway e seu livro *Planning for America* (1942) – cuja estrutura e citações diretas inspiraram o livro já discutido de Domício Murta. A opção pela perspectiva estadunidense de planejamento se justificaria pela sua perspectiva democrática e liberal. Nas palavras de Lopes:

> Escolhemos para a área de observação das várias tendências de planejamento, os Estados Unidos, porque este país tem conseguido desviar-se da senda dos planos de intervenção no conjunto das atividades econômicas, *tentando acomodar as exigências de planejamento regional*, ou do planejamento do aproveitamento dos recursos naturais e outros, *aos postulados da livre iniciativa e aos princípios da democracia* (Lopes, 1955, p. 70-71, destaque nosso).

O planejamento estadunidense teria três linhas de evolução, que seriam complementares entre si. A primeira seria o *scientific management*, derivada do movimento de organização científica do trabalho. A segunda seria o *city planning movement,* derivada do movimento urbanístico. A terceira seria o *conservation* e *reclamation*, derivada do movimento de conservação dos recursos naturais (Lopes, 1955).

Particularmente relevante aos propósitos deste capítulo é sublinhar as contribuições da segunda tendência – *city planning movement* –, devido ao entendimento da escala urbano-regional do planejamento, bem como sua aplicação mesmo para um caso de uma "região problema", como era o Vale do Rio São Francisco. Lucas Lopes aponta como, nos EUA, o planejamento urbano nasce da ideia de "renovação da vida urbana" e do "ordenamento das múltiplas atividades que se exercem no âmbito da cidade"; portanto, envolvia, primordialmente, fixar melhores serviços públicos, de abastecimento de água, de energia, transporte coletivo, educação, saúde e serviços sociais, que se consolidaram na criação do *urbanismo* que seria como uma ciência, uma arte e uma filosofia (Lopes, 1955, p. 77-78).

A consequência dessa busca por melhoramento da vida humana nas cidades levou, então, ao *planejamento das relações sociais* com o objetivo de criar "unidades socialmente ajuntadas e fisicamente coordenadas" (Lopes, 1955, p.78). Portanto, no período que Lopes escreve, o planejamento deixa de ser apenas *normativo* para se

transformar num *processo criador*. Ou seja, pioneiramente, por parte de Lucas Lopes, já se apresenta o entendimento que o planejamento não é meramente físico, mas também social, esboçando a ideia de um planejamento compreensivo.

Reforçando sua perspectiva mais liberal e espacialmente explícita, Lopes aponta que a autoridade pública deveria oferecer à iniciativa privada "*melhores oportunidades de localização e de bem-estar social,* procurando interpretar os seus anseios através de *órgãos permanentes de planejamento*" (Lopes, 1955, p.78, destaque nosso). Nesse sentido, tão importante quanto *o que produzir* é *onde produzir*, sendo central o papel do Estado nesse processo de definição.

Lopes, ao colocar a evolução da cidade no sentido das grandes metrópoles, discute, então, como surgiu a necessidade de descentralização das populações e das atividades para além das grandes cidades – fruto mesmo das inovações tecnológicas como o automóvel, o trem elétrico, o telefone – em subúrbios, pequenas vilas e cidades, chamadas de "núcleo satélites, não incorporados à cidade pletórica, mas vivendo em função das suas atividades. Pouco a pouco tendia a se fundir em grande unidade o campo e a cidade" (Lopes, 1955, p. 79). Nesse sentido, essa nova escala socioespacial impunha o conceito de *área metropolitana* e a necessidade de um *planejamento regional*, assim como já colocava os problemas das externalidades negativas da congestão urbana.

O planejamento regional deveria focar sua ação no desenvolvimento da "*regional unit*". Essa escala tanto podia ser uma área metropolitana, quanto uma "região que se articula à vida orgânica da cidade" (Lopes, 1955, p.79). Na sequência, Lopes cita a *Carta de Atenas* de Le Corbusier, ressaltando como cada cidade faz parte de uma unidade/região que é simultaneamente geográfica, social, econômica, política e cultural da qual depende seu desenvolvimento. Por isso mesmo, as cidades não poderiam ser estudas sem considerar as suas respectivas regiões.

No mesmo sentido, ao discutir a evolução da escala da urbanização nos EUA, citando *New city patterns* de Sandars e Rabuck (1946), Lopes reforça que o planejamento urbano *teve* que evoluir para o planejamento regional e para o planejamento das áreas metropolitanas. A partir dessa escala de planejamento regional, Lopes articula a necessidade de pensar um planejamento regional a partir de *noções geográficas*. Estas, primeiramente, estavam vinculadas com delimitações políticas e administrativas de grupos de municípios e tinham um caráter arbitrário.

Posteriormente, a *noção geográfica* deveria estar vinculada com as *regiões naturais*. Essas eram definidas como “áreas que apresentassem características de *homogeneidade*, que pudessem ser consideradas entidades genuínas, completas e *d istintas das vizinhas*” (Lopes, 1955, p.81, destaque nosso). Nota-se que essa noção e definição de “regiões naturais” já carrega consigo a perspectiva de regiões homogêneas, que futuramente apareceriam nos estudos de economia regional.

Mais adiante no livro, Lopes especifica e retoma a discussão do planejamento regional para a área de atuação da CVSF. Todavia, é interessante destacar como Lopes ressalta, novamente, a emergência do planejamento regional como necessidade oriunda do “fenômeno mundial da urbanização, do crescimento de grandes centros de concentração humana, [...] acompanhado pelo processo de integração das cidades com suas regiões vizinhas” (Lopes, 1955, p. 245). Por isso a necessidade de planejamento das suas “áreas de influência”, que são basicamente apresentadas como sinônimos de “áreas metropolitanas”.

Mais especificamente, existem cidades que se destacam pela sua “*influência* [que] transcende aos limites arbitrários de seu município para exercer-se sobre outras cidades e municípios vizinhos” (Lopes, 1955, p.246). Estes núcleos chegam mesmo à denominação de “capitais regionais” pelo papel de projeção territorial como centros sociais e econômicos, pela sua morfologia social, por concentrarem as atividades econômicas e influxos de toda uma região. Lopes (1955, p. 246) chega mesmo a destacar essa dimensão de *polarização* exercida pela cidade regional: “a cidade é o centro cultural, o foco administrativo, o ponto de intercâmbio econômico, o polo de atração para toda população da região que lhe tributária”.

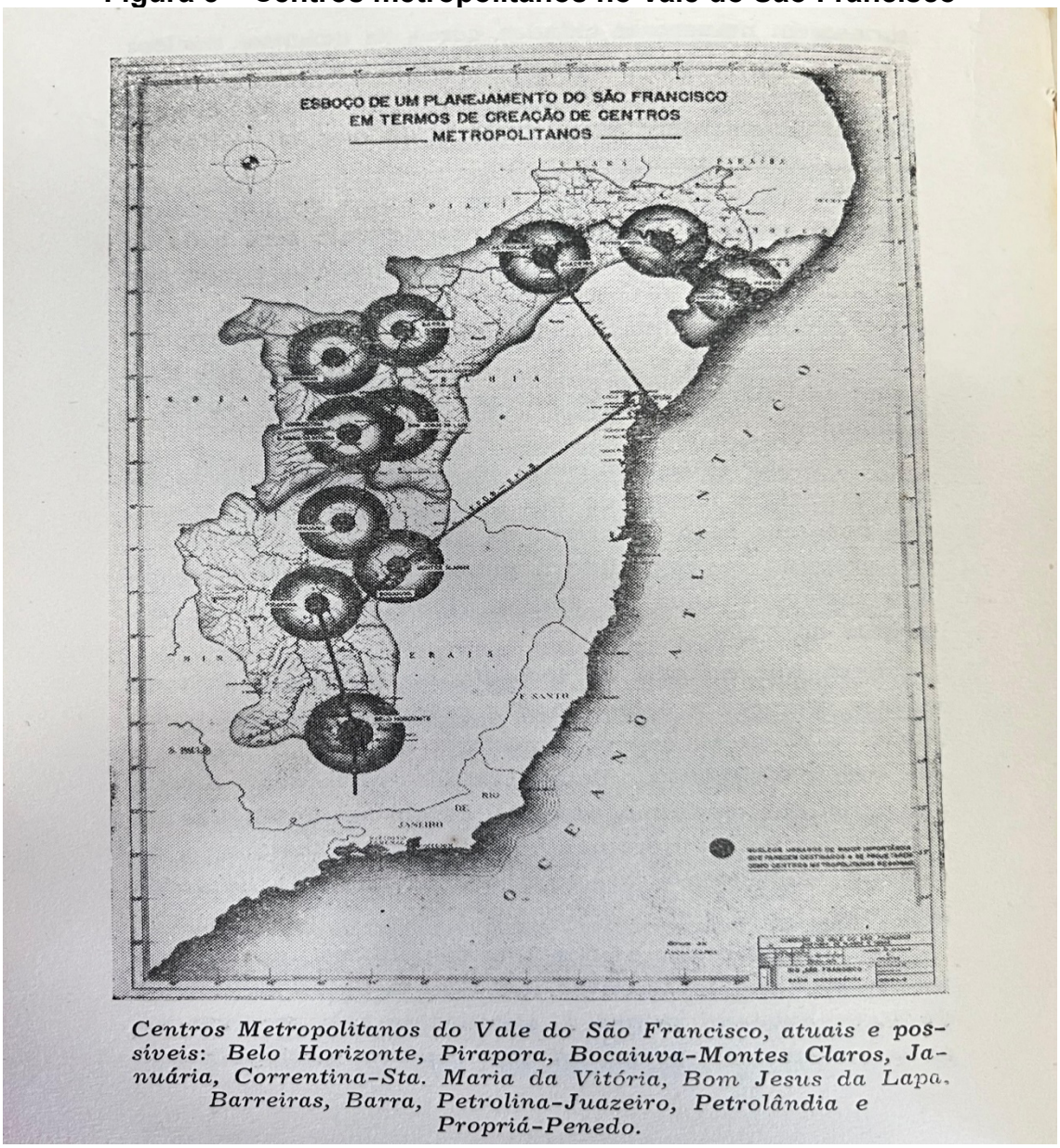
Nesse sentido, dentre os objetivos do próprio “planejamento geral do desenvolvimento do Vale”, seria central eleger cidades que “pela *sua posição* e por seu *desenvolvimento anterior,* parecem destinadas a exercer a *função de capitais regionais*, de centros metropolitanos, oferecendo elementos de estímulo que lhes permitam *alargar e intensificar sua influência social e econômica*” (Lopes, 1955, p. 247, destaque nosso). Verifica-se, novamente, como o sentido de metropolitano é intimamente ligado ao regional no entendimento de Lucas Lopes.

A eleição dessas cidades como prioritárias para inversões públicas visava à geração de efeitos regionais de transbordamento e aceleramento do desenvolvimento (Lopes, 1955). Ademais, há predomínio do entendimento de ganhos de eficiência econômica pela concentração de investimentos nesses chamados “centros

metropolitanos". A partir do seu progresso local e da instalação de instrumentos de fomento regional, vislumbra-se a extensão da projeção das atividades para os centros vizinhos e nas áreas rurais na área de influência destes "centros metropolitanos".

Uma síntese desse entendimento está na Figura 5 com os respectivos centros e suas áreas de influência. Os "centros metropolitanos" eram, exceto no caso de Belo Horizonte, uma antecipação do que viriam a ser as "cidades médias" ou "cidades regionais". Isso evidencia uma noção de entendimento de um planejamento que é sempre feito com base numa escala urbano-regional. Ou seja, que considera a unidade da cidade conjuntamente com sua região para o planejamento, sem dispensar a análise intraurbana. A Figura 5 demonstra como a noção de centro metropolitano de Lucas Lopes tem vinculação com a escala além da cidade ou de um município, e envolve a articulação espacial com o seu entorno, por isso é considerada regional.

**Figura 5 – Centros metropolitanos no Vale do São Francisco**




Fonte: Lopes, 1955, p. 248.

No mesmo sentido, o Plano da CVSF propunha a criação de um órgão técnico de assistência voltado para o planejamento urbano, considerada uma questão basilar para o desencadeamento do desenvolvimento econômico nos núcleos principais. Ação especial seria voltada para o ordenamento territorial e para as políticas de abastecimento de água e saneamento; portanto, para aspectos intraurbanos (Lopes, 1955).

Um aspecto relevante no *Plano* da CVSF é a discussão da problemática de como definir as *áreas* preferenciais de implementação de projetos industriais. O sentido de eleição de áreas preferências foi feito basicamente como aquele

apresentado para Minas Gerais (Figura 5), todavia, neste documento são explicitados tanto a teoria de determinação de localização quanto seu referencial teórico.

Nesse sentido, Lopes aponta que seriam dois os fatores determinantes que *influem* na *localização geográfica* das indústrias: os *fatores de sítio* e os *fatores de posição*. Os fatores de sítio possuem o "sentido topográfico e se refere[m] ao local em que se pretende construir a indústria e suas proximidades imediatas" (Lopes, 1955, p. 220). Esses fatores não chegam a ser considerados na análise (Lopes, 1955, p.221).

Os *fatores de posição* – aponta Lopes, citando os autores estadunidenses Klimm e Starkey (1940) – seriam "menos óbvios", embora possuam maior importância para o *futuro* da indústria. Os fatores de posição são aqueles de "*sentido mais geográfico* e se refere[m] a fatores que caracterizam uma *área mais ou menos ampla* , sobre a qual os *fatores indicados* [primários e secundários] *exercem sua influência*" ( Lopes, 1955, p. 220). Os fatores de posição são agrupados em dois grupos: os primários e os secundários. Dentre os fatores primários, tem-se, inclusive com a seguinte ordem de relevância:

> a) Existência de mercados ou possibilidade de os atingir *economicamente;*
> b) Existência de matérias-primas ou possibilidade de as obter *economicamente;*
> c) Existência de energia elétrica (ou combustíveis) a preço razoável;
> d) Existência de mão-de-obra abundante e habilitada;
> e) Existência de meios adequados de transporte;
> f) Existência de água (Lopes, 1955, p.221, destaque nosso).

Depreende-se dos fatores de posição primários, para o sucesso de implementação de uma área industrial, o peso dos aspectos econômicos, notadamente um mercado de consumo e de matérias-primas, conjuntamente com as condições gerais de produção mínimas. Mais do que isso, a definição dos fatores de posição é eminentemente geográfica, conforme definido pelo próprio autor, e possui uma estrutura de poder e uma hierarquia, porque fala-se de *influência* dos efeitos.

Na sequência, Lopes apresenta os fatores de posição secundários. De caráter mais heterogêneo, porque envolvem aspectos geográficos, institucionais e sociológicos:

> a) Clima bom ou tolerável;
> b) Legislação favorável e de incentivo quanto à taxas e impostos
> c) Espírito industrial já desenvolvido na região (Lopes, 1955, p.221).

Por fim, no capítulo relativo às áreas industriais, ainda se discute, espacialmente, as diferenças setoriais entre indústrias vinculadas ao beneficiamento

de produtos da agricultura e da pecuária que teriam caráter mais difuso espacialmente, dadas as condições de perecibilidade das suas matérias-primas. Enquanto a indústria de transformação e manufatureira tendem a se concentrar espacialmente, tendo em vista os custos mínimos de reunião de matérias-primas, de operação e de distribuição dos produtos acabados. Em outras palavras, Lopes sintetiza, ao seu tempo, algumas questões que, posteriormente, serão definidas como as *economias de aglomeração* e as *economias de urbanização*, cujos efeitos variam conforme o setor/ramo industrial.

Lucas Lopes, em função da impossibilidade de conciliar a docência com as suas atividades no Rio de Janeiro, indicou Alberto Freire Lavenère-Wanderley (1908-1956) para a disciplina de Geografia Econômica, durante o período de 1949 até 1956, quando faleceu prematuramente (Diniz, 2008). Alberto Lavenère-Wanderley, natural do Rio de Janeiro, diplomou-se em Engenharia de Minas e Civil na Escola de Minas de Ouro Preto. Antes de ser professor universitário, foi técnico do Instituto Geológico e Mineralógico do Brasil e no Departamento Nacional de Produção Mineral.

Alberto Lavenère-Wanderley publicou, em 1952, *Economias regionais: sua distribuição geográfica e sistematização do estudo de geografia econômica*[23]. Nesse trabalho, Lavenère-Wanderley aponta que a Geografia Econômica, seria apenas uma "disciplina descritiva das diferentes modalidades de produção", ou, em outros termos, "uma coletânea de dados explicativos dos fatores atuantes na formação e evolução das áreas especializadas de produção", se não for analisada conjuntamente com "a estruturação e distribuição das economias dos núcleos humanos". Ou seja, seriam as especificidades do desenvolvimento das economias dos núcleos humanos que dariam especificidade às "economias regionais" estudas pela Geografia Econômica. Reforça-se que a noção de "economia regional" é uma escala específica – de organização e distribuição – do funcionamento da economia no corpo teórico da análise da Geografia Econômica (Lavenère-Wanderley, 1952).

Mais detidamente, existiram cinco tipologias regionais da economia, ou seja, cinco tipos escalares de "economia regional" vinculam as *estruturas* econômicas com

---

23 Lavenère-Wanderley possui, ainda, um livro de estudos de casos acerca das "economias regionais", a partir do prisma da Geografia Econômica (Estudos de geografia econômica). Este trabalho, de caráter mais descritivo, foi publicado postumamente, em 1959, na Coleção estudos econômicos, sociais e políticos, editadas pela Faculdade de Ciências Econômicas. Essa coleção, mapeamos 23 publicações, foi produzida por professores da FACE/UFMG com o objetivo de sistematizar discussões afeitas aos problemas econômicos, sociais e institucionais discutidos nas disciplinas do curso de Ciências Econômicas da FACE/UFMG.

os fatores geográficos, sociais, econômicos e culturais. Elas podem ser divididas em dois grandes grupos: 1) Economias Fundamentais e 2) Economias de Comunidades Regionais (Lavenère-Wanderley, 1952). O fator primordial que diferencia ambas é a interferência da *política econômica nacional* na última, que deve ser entendido como fato da "organização política ser fortemente ativa, modelando e orientando a estruturação das economias" (Lavenère-Wanderley, 1952, p.7). Verifica-se, portanto, a centralidade do aspecto político e de intervenção nos últimos grupos de organização espacial da produção. Em outros termos, indica a importância dos fatores institucionais e das instituições na modulação do espaço.

As Economias Fundamentais possuem três tipos: Economia de Manutenção, Economia Rural e Economia Urbana. Enquanto, as Economias de Comunidades Regionais podem ser Economia de Área Metropolitana e Economia de Região Geoeconômica. Cada grupo, segundo Lavenère-Wanderley, articula – conforme o nível de expansão geográfica e aspectos sociais – os nove tipos locais de economia[24] para conformar determinado tipo regional de economia (Lavenère-Wanderley, 1952).

Em outras palavras, as economias regionais são a expressão e a articulação geográfica e cultural desses nove tipos de economia que podem ser quantitativamente diferenciados a partir da extensão geográfica dos seus efeitos e pela densidade demográfica que essas atividades envolvem. Ademais, devem ser relacionados, do ponto de vista qualitativo, segundo a atuação de fatores geográficos e culturais (Lavenère-Wanderley, 1952).

Lavenère-Wanderley adverte que esse esquema de gradação dos tipos regionais de economia tem menos correlação com os variados estágios de cultura dos diversos povos do que um vínculo de caracterização da "produção regional de utilidades, seus recursos em transportes e a demanda ou consumo de produtos, exigidos pelas organizações humanas" (Lavenère-Wanderley, 1952, p.13). Em outros termos, a proposta de construção de tipologias reflete os diferenciais de articulação, em uma totalidade, dos diferentes espaços, estruturas e atividades econômicas, perfis de circulação e consumo dos bens.

Exemplificando: na caracterização da economia de área metropolitana, lê-se que ela seria a "conjugação e interdependência de várias economias em áreas adjacentes da região componente de unidade política, tendo um ou mais núcleos

24 São eles as economias: subsistência, coletora, pecuária, agrícola, mineira, industrial, transporte, comércio e social.

urbanos com focos de interesses políticos e econômicos" (Lavenère-Wanderley, 1952, p. 12). Particularmente relevante na consolidação desse fenômeno é quando determinada *área* possui núcleos urbanos que assumem a "liderança política, demográfica e econômica da unidade política" (Lavenère-Wanderley, 1952, p. 12) para tornarem-se seu *nuclear core*, ou seja, a área nuclear central dessa unidade política. Portanto, com a existência de toda uma periferia orbitando sob sua influência, polarizando outros núcleos.

Nesse sentido, como salientado pelo próprio autor, existe uma "ordem hierárquica de sucessão regional e mesmo de evolução" em que, por exemplo, a existência, dentro de um país, de uma economia de área metropolitana implica "para sua evolução normal" a exigência do "desenvolvimento dos demais tipos [de economia regional], em áreas próximas ou adjacentes" (Lavenère-Wanderley, 1952, p. 13). Caso contrário, "será forçada a complementar suas fontes de abastecimento com a importação de produtos fora de seus limites" (Lavenère-Wanderley, 1952, p. 13) políticos nacionais, o que desencadeia a emergência da economia de região geoeconômica, de caráter internacional.

Para exemplificar como a compreensão dos efeitos espaciais das atividades econômicas no sentido de concentração e/ou de proximidade aparece simultaneamente com a discussão de áreas de influência e polarização, notemos Lavenère-Wanderley discutindo a economia urbana:

> Toda cidade tem uma estrutura econômica interna – economia urbana – e uma economia externa – economia da área metropolitana – por menos definida, primitiva ou restrita que seja, a qual parcialmente se superpõe à primeira e que com muita frequência é parcela de grande área metropolitana, bem definida e polarizada em torno de um ou mais grandes centros urbanos (Lavenère-Wanderley, 1952, p. 32).

As interpretações anteriores refletem, mais uma vez, o esboço das relações de complementariedade, polarização e hierarquia entre espaços e atividades econômicas que vão aparecer nos estudos, principalmente, de economia regional. Ademais, reflete a necessária existência dessa escala/ordem econômica: a economia urbana, a importância da cidade na estruturação, mesmo frágil, de uma escala regional. Aspectos culturais, sociais e institucionais entram na análise para enriquecer as qualidades distintas dos arranjos regionais, especialmente no delineamento de unidades políticas voltadas para articulação de interesses.

Ao analisar a bibliografia do livro de Alberto Lavenère-Wanderley, constata-se o total de 62 referências, sendo que sete delas estão em comum com o *Caderno de Notas* de Lucas Lopes. De autores estadunidenses, tem-se: *Principles of Economic Geography* de Ellsworth Huntington, *Fundamentals of Economic Geography* de Nels Bengtson e Van Royen, *Introductory Economic Geography* de Klimm e Starkey. Enquanto de influência germânica: Geografia Econômica de Walter Schmidt e Geografia Humana de Norbert Krebs. Além disso, em comum tem-se o livro do Horrabin e um livro de Geografia Física de um autor francês[25].

A influência francesa na bibliografia de Alberto Lavenère-Wanderley é bem mais evidente quando comparada com o *Caderno de Notas* de Lucas Lopes. Destaca-se, especialmente, as obras de Vidal de La Blache, Lucien Febvre, Fustel de Coulanges e da coleção "*Que sais-je?".* Outro aspecto interessante, que revela o papel dos Organismos Internacionais como produtores e difusores de informação, é a presença de diversas referências produzidas pelas Nações Unidas, especialmente acerca das condições econômicas de diversos países e continentes.

Acerca do material de Alberto Lavenère-Wanderley, é apresentado na conclusão um roteiro de tópicos que deveriam ser contemplados em um curso de Geografia Econômica. A linha de exposição segue próxima à proposta por Lucas Lopes em seu *Caderno de Notas* – a grande diferença é a presença de um tópico explorando os tipos regionais de economia.

Como síntese, reforçamos que é fundamental destacar dois aspectos: o pioneirismo e a matriz da *Geografia Econômica*, especialmente oriunda da sua filiação estadunidense, como traços distintivos da experiência mineira. Ao contrastarmos, mobilizando a literatura (Gardin, 2009; Chiquito, 2012; Roldan, 2012; Tavares, 2014; 2018; Cestaro, 2019; 2024; Cestaro; Cordovil, 2021), verificamos que as experiências nos demais estados foram feitas em período posterior ao mineiro e estavam vinculadas fortemente à tradição francesa.

## 2. Ponto de mutação – Economia Regional e Urbana e o planejamento espacial

A partir da década 1950, a Economia se consolida como um campo do saber específico no Brasil, cujo marco institucional é a Lei do Economista[26] de 1951 que regulamenta a profissão. No mesmo contexto, o planejamento estatal, em nível

25 Tratado de Geografia Física de Emmanuel de Martonne.
26 Lei Federal N° 1.411, de 13 de agosto de 1951.

federal, se estrutura no aparelho do Estado (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, Grupo Misto CEPAL-BNDE, Plano de Metas) e na criação de uma série de instituições (BNDE, SUDENE, BNB). A problemática central é a industrialização, a infraestrutura e o desenvolvimento econômico, cujo metiê são as teorias macro e microeconômicas e crescentemente as teorias do desenvolvimento econômico (Estevam, 2019).

No mesmo sentido, especialmente na década de 1960, por meio do incentivo de organismos internacionais e parcerias com universidades forâneas, iniciou-se um movimento de intercâmbio no qual professores estrangeiros vieram lecionar no Brasil e economistas brasileiros partiram para estudar no exterior. A consequência deste processo é, na década de 1970, a consolidação da pós-graduação no país, de modo que o pluralismo teórico se estabeleceu como traço distintivo da comunidade acadêmica (Suprinyak; Fernández, 2023).

Isso nos remete à particularidade da “Escola de Minas de Economia”, que, no cenário das preocupações espaciais – tanto teóricas quanto práticas – abordadas no capítulo anterior, durante o período de modernização e formalização do campo econômico, revelou a herança de integração explícita da perspectiva espacial na análise dos fenômenos econômicos e sociais.

Nesse capítulo são destacadas figuras com produção teórica e experiência prática de organismos e instituições estaduais e nacionais, que revelam o contexto herdado do projeto político-econômico da FACE, marcado pela incorporação da leitura espacial dos fenômenos econômicos sociais, assim como dos dilemas de desarticulação espacial e polarização externa de Minas Gerais. Esses personagens foram fundamentais em imprimir essa leitura espacial, especialmente como faróis – marcos teóricos e empíricos – dos planos arrolados na década de 1970, discutidos na segunda parte da tese.

## 2.1 Fernando Reis, Paulo Haddad e Carlos Maurício Ferreira

Fernando Antônio Roquette Reis (1932-1983) foi, na década de 1960, o principal elo entre a instituição de ensino e o setor público estadual de Minas Gerais. Graduou-se em economia em 1958 e foi professor na Faculdade de Ciências Econômicas de 1959 até 1969 – tendo lecionado disciplinas como “estruturas das organizações econômicas”, “história das doutrinas econômicas”, “planejamento, projeto e análise econômica”. Fernando Reis é considerado o líder da primeira

geração de economistas modernos de Minas Gerais, ou seja, formados com base em teoria econômica e no estruturalismo latino-americano. Foi um dos responsáveis pela implementação do CEDEPLAR, em 1967, formando duas gerações de economistas (Couto, 2014).

O texto *Elementos para uma teoria do planejamento regional* (Reis, 1963) é uma das exposições pioneiras na literatura brasileira, especialmente por parte de um economista, sobre a explicitação da necessidade de incorporação do *espaço* na teoria econômica. Publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais, editada na FACE-UFMG (Paula, 2017), o artigo delimita o campo da *economia espacial*. Igualmente relevante nesse texto, é o comentário relativo à importância, mas insuficiência, da Geografia Econômica perante o escopo da *economia espacial*.

Embora até aquele momento – de aceleração do processo de industrialização e urbanização, notadamente concentrado no Centro-Sul do país – a preocupação espacial fosse mais evidente pelas suas "manifestações concretas que pela essência" (Reis, 1963, p.125), era notável a constatação de desníveis e defasagens espaciais das principais variáveis econômicas (Renda, Consumo, Investimento, Emprego e Preços). Estas não respeitavam às mesmas leis, tampouco se comportavam da mesma forma e ao mesmo tempo dentro de uma área, o que contrariava a ideia de unicidade de *modelos* e *estruturas* dentro de um mesmo país, salientando as heterogeneidades espaciais (Reis, 1963). Em outras palavras, verificava-se a "não-homogeneidade e descontinuidade das estruturas" (Reis, 1963), o que exigia *novos modelos teóricos particulares* para além do que Fernando Reis chama de "*velha análise"*.

Particularmente sobre a Geografia Econômica, Reis (1963) discute que ela possui temáticas comuns com a Economia Espacial, especialmente em relação à importância de discutir aspectos como a dotação de recursos naturais e humanos no espaço. Todavia, a Geografia Econômica traria poucos esclarecimentos sobre "os regimes de distribuição da propriedade e da renda, sobre as composições etária e setorial" e "sobre o estoque de aparatos materiais (equipamentos, capitais)" (Reis, 1963, p.126). Ressalta-se como alguns desses aspectos são fortemente vinculados à Ciência Econômica, como a distribuição da propriedade, da renda e a composição setorial. Já os aspectos da composição etária dizem respeito ao campo da Demografia, que não por acaso seria outro campo do conhecimento instalado no CEDEPLAR. Finalmente, a problemática dos aparatos materiais, conforme

apresentado anteriormente, entrava predominantemente como aspecto físico nos estudos de Geografia Econômica discutidos na FACE/UFMG – conforme expresso no capítulo anterior.

No mesmo sentido, Fernando Reis aponta, como já salientado pela Geografia Econômica discutida no âmbito da FACE/UFMG, que a leitura espacial dos fenômenos econômicos – ou seja, os espaços econômicos – não poderiam ser restritos às convenções da Geografia Política, tais como limites estaduais e fronteiras internacionais. No mesmo sentido, e indo além, Fernando Reis discute a necessidade de aprofundamento das divisões geoeconômicas para além das *zonas fisiográficas* – recorte utilizado até então pelo IBGE para a delimitação de áreas, baseado em acidentes geográficos, tipos de solo e clima. Mais especificamente, era necessária a incorporação dos aspectos demográficos, de infraestrutura, de atividades econômicas e das estruturas econômicas e sociais (Reis, 1963, p.126).

Embora Reis (1963) coloque como o principal distanciamento da Economia Espacial em relação à Geografia Econômica a existência de abordagens das chamadas *estruturas de enquadramento* de Raymond Barre ou as *instituições* de François Perroux – isto é, as regras do jogo político, hábitos e gostos dos consumidores, comportamento das elites intelectual e financeira, padrões de governo, costumes, religião, legislação, entre outros –, anteriormente apresentamos como os aspectos institucionais e culturais, ao menos no âmbito da FACE/UFMG, eram considerados como aspectos importantes no entendimento da diferenciação das economias regionais.

Metodologicamente, Fernando Reis (1963) discute que, até então, eram comuns duas formas de identificar as regiões, geralmente baseadas nas "manifestações concretas", isto é, em evidências empíricas. A primeira delas partia da identificação de padrões de comportamento delimitados espacialmente das variáveis econômicas significativas (Renda, Consumo, Investimento, Emprego e Preços). A segunda, pelo exame das estruturas sociais e econômicas, o que levou à proposta de modelos *descritivos* específicos.

Como alternativa, Fernando Reis propõe, primeiro, a partir da tradicional divisão da economia em setores (Clark, 1940), a necessidade de identificação do *setor dominante* em determinada economia. A partir disso, identifica-se a *variável econômica estratégica*, o que, por fim, levaria à identificação do *tipo estrutural da*

*economia*. Estas seriam, basicamente, de três tipos: a) economias de subsistência; b) economias exportadoras; c) economias de investimento.

Todavia, apenas a identificação destes três elementos estaria vinculada ao "quadro da velha análise", sendo, portanto, insuficientes para captar o regional. Este, conforme discutido, deve incorporar uma gama mais totalizante de aspectos. Para tanto, a partir do exemplo *histórico* de Ignácio Rangel, que considera elementos *demográficos* e o *estágio* (histórico) *de desenvolvimento*, Fernando Reis constrói quatro tipologias de região que são *histórico-estruturais* e *coexistentes* no Brasil (Reis, 1963). A saber: a) economia desenvolvida de velha colonização; b) economia subdesenvolvida de velha colonização; c) econômica subdesenvolvida de nova colonização e d) a região não colonizada.

A questão da coexistência e inter-relação, entendida como uma relação de *economia aberta*, entre as regiões é aspecto determinante como critério de uma análise regional. Assim, a região é sempre espaço econômico aberto, não podendo jamais, nem teoricamente, em termos abstratos, ser tratada como uma *economia fechada*.

Consequentemente, o outro critério de identificação de regiões vincula-se aos *efeitos assíncronos e desencontrados* das políticas econômicas *nacionais nas regiões econômicas*. Em síntese, o que qualifica uma região é que ela é "inexoravelmente parte um todo político, administrativo" e "jurídico" (Reis, 1963), sendo impossível, na prática, o isolamento dos impulsos e fatores inter-regionais. Além disso, as medidas de políticas estratégias são nacionais (política fiscal, monetária, creditícia, tarifas, cambial, etc.) e provocam *necessariamente* reações *espacialmente* diferenciais entre as regiões nas suas variáveis econômicas relevantes, sedimentando diferencialmente as suas bases *histórico-estruturais* (atividades econômicas, setor dominante, aspectos demográficos, institucionais).

A exposição de Reis (1963) da conformação das regiões econômicas brasileiras se dá pela mobilização da *história econômica brasileira* – notadamente utilizando Ignácio Rangel e Celso Furtado – para reformular espacialmente os *tipos estruturais e as características de regiões*. O autor então desenvolve os *tipos estruturais de região*, especialmente a partir do *balanço inter-regional de pagamento*. A vantagem da utilização desse instrumental é a definição de uma gama maior de atividades-líder e de variável relevante conforme o Quadro 1, construído por Fernando Reis.

**Quadro 1 – Tipologia estrutura, variável-chave e exemplo histórico-espacial**

| Tipo Estrutural | Variável Estética | Exemplo brasileiro |
|---|---|---|
| Economia de Consumo | Gasto Público | Distrito Federal |
| Economia de Subsistência | Inversão importada | Nordeste |
| Economia Exportadora | Receita de Exportação | Rio Grande do Sul |
| Economia em mudança | Taxa de formação de capital | Quadrilátero ferrífero |
| Economia Industrial | Demanda Global | São Paulo-ABC |
| Economia de Investimento | Renda de investimento exportador | Guanabara |

Fonte: Reis (1963, p. 147).

O balanço inter-regional de pagamento é, no plano mais geral, baseado na ideia de espaço homogêneo de Perroux; consequentemente, na definição de regiões homogêneas. Operacionalmente, o balanço inter-regional de pagamentos se baseia, sobretudo, nas publicações da série *Les Économies Régionales* do *Cahier* do *Institut de Science Économique Appliquée* (ISEA), cujos principais organizadores eram Perroux e Jacques Boudeville.

O objetivo de Reis, a partir da adaptação e reformulação do balanço de pagamento, é identificar "todos os fluxos e inter-relações entre a região e seu resto de mundo" (Reis, 1963, p.161-162). E, a partir da tabela insumo-produto, registrar "todos os fluxos havidos entre os setores da atividade econômica interna" e indicação "das transações entre residentes e não-residentes" (Reis, 1963, p. 176). De ambos – o "balanço de pagamentos" e a tabela de insumo-produto – se constrói as *Contas Sociais* das quais seriam deduzidos os agregados significativos do comportamento tendencial das grandes variáveis econômicas (Reis, 1963, p.177).

Finalmente, Fernando Reis também discute nesse trabalho como o conhecimento dessas informações e do comportamento específico das variáveis é fundamental para diagnosticar as regiões, auxiliando no desenho políticas de planejamento regional. O planejamento é a ação alternativa àquele estritamente desenvolvido pelo sistema de preços. O desenho de uma política de planejamento regional, segundo Reis (1963), deve considerar não apenas o comportamento estrutural das variáveis econômicas significativas, mas também: a) os efeitos aglomerativos – encadeamentos para frente e para trás[27] de cada projeto; b) os multiplicadores de comércio exterior e de investimento; c) a constelação de recursos

27 Vide Hirschman (1958, p. 98-104).

naturais e humanos; d) os estoques de fatores (naturais e humanos); e e) a estrutura de fretes e o sistema viário.

Após a avaliação desses fatores, o outro aspecto crucial diz respeito à escala. Esta vincula a dimensão compatível de operação de uma unidade produtiva com custos competitivos e o com o tamanho do mercado regional. Todavia, como o estudo de economia regional sempre implica uma *economia aberta*, os fatores de concorrência inter-regional são preponderantes. Nessa perspectiva, Reis (1963) destaca a necessidade de considerar a distância no sentido de custo de transferência ou, em outros termos, de "isolamento econômico".

Por fim, o outro aspecto central, e até então pouco discutido, são "distorções locacionais" fruto da característica "dual" das economias subdesenvolvidas, lidas, espacialmente, como um "polo capitalista" e outro "polo pré-capitalista". Isso se traduz, em função da forte *polarização*, na "inusitada atração de projetos para as áreas dinâmicas da economia nacional" à revelia da inadequação das "estruturas de fretes, deficientes sistemas de transporte" (Reis, 1963, p.150). Esse ciclo *virtuoso* de atração de todo novo empreendimento e de diversificação, reforça a vantagem locacional do "polo capitalista" em detrimento de um ciclo *vicioso* no "polo pré-capitalista", que é incapaz tanto de atrair investimentos quanto de reter fatores produtivos. Nesse trecho, reforça-se, inclusive, a referência explícita ao Myrdal (Reis, 1963). Essa leitura demonstra como Fernando Reis estava antenado com as discussões contemporâneas do campo da Economia do Desenvolvimento – que além do Myrdal, tinha como referência Hirschman, Rostow, Lewis e Furtado.

Aprofundando na concepção integral do efeito de polarização em economias duais, Reis (1963) aponta os aspectos sociais e políticos em prol da área dinâmica que acumula, além das vantagens locacionais, o poder político de barganha e vantagens operacionais e estratégicas. Todavia, o autor pondera que do *desenvolvimento histórico* do polo dinâmico nasceria a necessidade de fortalecer o *mercado* do polo pré-capitalista e não apenas próprio polo dinâmico. Em outras palavras, Fernando Reis aponta como é fundamental, para o crescimento *e o desenvolvimento* sustentado, não apenas o estímulo de construção de capacidades de atração locacionais no polo dinâmico, mas, sobretudo, o impulso de uma transformação estrutural no polo periférico, com sua *inserção espacial* nos fluxos econômicos e políticos.

A alternativa de política de planejamento regional para as regiões do “polo pré-capitalista”, para Fernando Reis, seguiria a ordem: a) investimento autônomo externo, privado e, especialmente, público na criação de infraestrutura; b) instalação de indústrias-motoras ou empresas-motoras por fórmulas de privilégios e incentivos, cujos projetos tenham a sua demanda atendida por fatores e insumos da própria região, e os mercados sejam, sobretudo, extrarregionais. Todavia, esse esforço desse ser feito sob os marcos de *um planejamento regional nacional* com compatibilização das decisões de cada região (Reis, 1963).

Da análise anterior, depreende-se como a análise Fernando Reis estava ancorada nas referências contemporâneas de Economia Regional, Desenvolvimento Econômico e História Econômica. Essas são as três matrizes que conformam a construção da Economia Espacial e seu instrumental por Fernando Reis.

No sentido de avançar a compreensão do desenvolvimento específico da colocação teórica do problema espacial por Fernando Reis, convém discutir o texto *Desenvolvimento Econômico e Desequilíbrios Regionais*, produzido para subsidiar *teoricamente* as discussões do 1º Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional, realizado em Araxá, em 1965. Contando com a participação das autoridades federais, este foi um evento central de apresentação das teses de atraso relativo de Minas Gerais frente às unidades federativas mais dinâmicas, notadamente São Paulo (Paula, 2017). Tão relevante quanto isso foi a exposição da *fragmentação espacial* do desenvolvimento estadual mineiro entre uma área polarizada e dinamizada como satélite da dinâmica nacional, e outra completamente à margem do processo de desenvolvimento nacional, chamada de “economia de subsistência” (BDMG, 1965).

O método de exposição teórica do problema do desenvolvimento regional por Fernando Reis se inicia ressaltando a eclosão, naquele período, da centralidade da temática do desenvolvimento, decorrente da constatação da ampliação dos desníveis – em uma ampla gama de quesitos, da renda ao bem-estar, à cultura, à saúde, à alimentação – *entre países* beneficiários do progresso e os outros países à margem desse processo, no âmbito dos estudos econômicos e sociais (Reis, 1965).

Dos desníveis de *desenvolvimento*, compreendido de forma integral (ou seja, vinculando países centrais e periféricos), entre as nações, emerge a preocupação com *os desníveis internos aos países, na escala nacional*. Embora estes desníveis regionais se *manifestem* de maneira semelhante às desigualdades entre as nações,

Fernando Reis aponta que as *explicações são diferentes,* portanto, *diferentes são as categorias analíticas capazes de interpretar as desigualdades regionais*. Sendo, por fim, *diferentes as variáveis estratégicas* prioritárias a manobrar para atenuar os desníveis regionais (Reis, 1965).

Reis (1965) ressalta que, em função dos aspectos de identidade, cultura e proximidade física no interior dos países, haveria maior mobilidade dos fatores – em sua acepção clássica. O comportamento destes fatores, antes de atenuar, acentuariam as desigualdades, especialmente em países *subdesenvolvidos*, de modo que a desigualdade regional seja ainda mais abissal. O autor argumenta, ainda, que tais desníveis regionais possuem intrinsicamente um *conteúdo político* e um apelo popular.

O autor define como não factíveis as perspectivas clássicas de nivelamento pela "mão invisível", tampouco pela abordagem *eficiente* – que propõe alocar os recursos na área dinâmica de um país, consequentemente, esperando o transbordamento para a região atrasada (Reis, 1963). Para se contrapor à essa perspectiva, abordando o problema e a necessidade do *desenvolvimento regional*, Reis (1965) busca definir o que seria *desenvolvimento* e o que seria *região*.

O autor aponta, citando Perroux (1950), que "região" é um conceito abstrato e se decomporia em três tipos: homogênea, polarizada (heterogênea) e objeto de plano. Todavia, pondera, citando Mayer (1963), que todas elas seriam *variantes do critério de homogeneidade* (Reis, 1965, p. 16). Portanto, *metodologicamente*, "região" implica, necessariamente, em algum critério de demarcação. Ressalta, ademais, que essa linha *francesa* de demarcação não se diferenciaria daquelas propostas por especialistas *estadunidenses* (Reis, 1965).

Fernando Reis destaca que a escolha por qual dos *três tipos de região*, isto é, a forma de estabelecer o recorte de demarcação, depende da adequação do problema a ser investigado e da capacidade operacional do recorte. Nesse sentido, aponta que *para o caso brasileiro* a preferência recairia sobre a *região polarizada*. Nas suas palavras:

> Há abundantes indícios de que o processo de desenvolvimento deflagra em um ou mais polos, irradia-se a periferia, mas deixa de atingir determinadas áreas, que assim não se integram a tal processo (Reis, 1965, p. 17).

Reforçando a sua escolha pelo recorte da *polarização*, Fernando Reis discute, a partir das teses de Schultz (1953) e Nicchols (1961), que:

> a) ***O desenvolvimento ocorre em uma matriz locacional específica***. Isso significa que ***o processo não se estende da mesma maneira, ao mesmo tempo e com igual intensidade, aos diferentes sítios***;
> b) ***Essas matrizes locacionais são***, de início, de ***composição urbano-industrial***. Assim, elas não atingem as áreas rurais, embora algumas dessas zonas de agricultura possam estar melhor localizadas em relação à matriz;
> c) ***A organização econômica*** (v.g. os mercados de produtos e fatores) ***existente funciona melhor dentro ou perto da matriz locacional***, e também naquelas áreas agrícolas que estão mais favoravelmente situadas em relação à matriz; funciona pior, pois, nas áreas rurais localizadas na periferia da matriz (Reis, 1965, p. 17-18, destaques nossos).

Ora, depreende-se como o desenvolvimento implica um arranjo espacial de composição urbano-industrial, que é o organizador da região, pelo seu efeito polarizador, inclusive por reforçar o funcionamento da organização econômica, com externalidades, como economias de escala e de urbanização. Igualmente relevante é a natureza desigual/heterogênea do desenvolvimento, no espaço e no tempo, em uma *relação centro-periferia*, que não envolve *necessariamente* uma distância euclidiana.

Indo mais além, salientando a natureza *urbana,* Reis (1965, p.23) destaca como a polarização é “apenas uma face de fenômenos mais amplos”. Que a polarização implica a existência de um polo – este de composição industrial –, mas que anteriormente presume a urbanização, sendo que a urbanização está sempre vinculada à mudança social. No entanto, nos casos de estruturas subdesenvolvidas – como o da América Latina – mudança tem relação com o dualismo institucional.

O dualismo institucional, na compreensão de Fernando Reis, é a existência de dois setores: um setor tradicional vinculado às atividades rurais e, especialmente, menos responsivo à introdução de tecnologia; e outro setor moderno, aquele de características urbanas (Reis, 1965). Este, por seus efeitos econômicos e de demonstração, provoca mudanças sociais que, através do seu efeito polarizador, teriam capacidade de alterar a dinâmica dos espaços tradicionais. Isso leva Fernando Reis a advogar pela implementação de polos de crescimento como medida de mudança institucional e integração das áreas tradicionais à dinâmica nacional pela expansão do mercado interno.

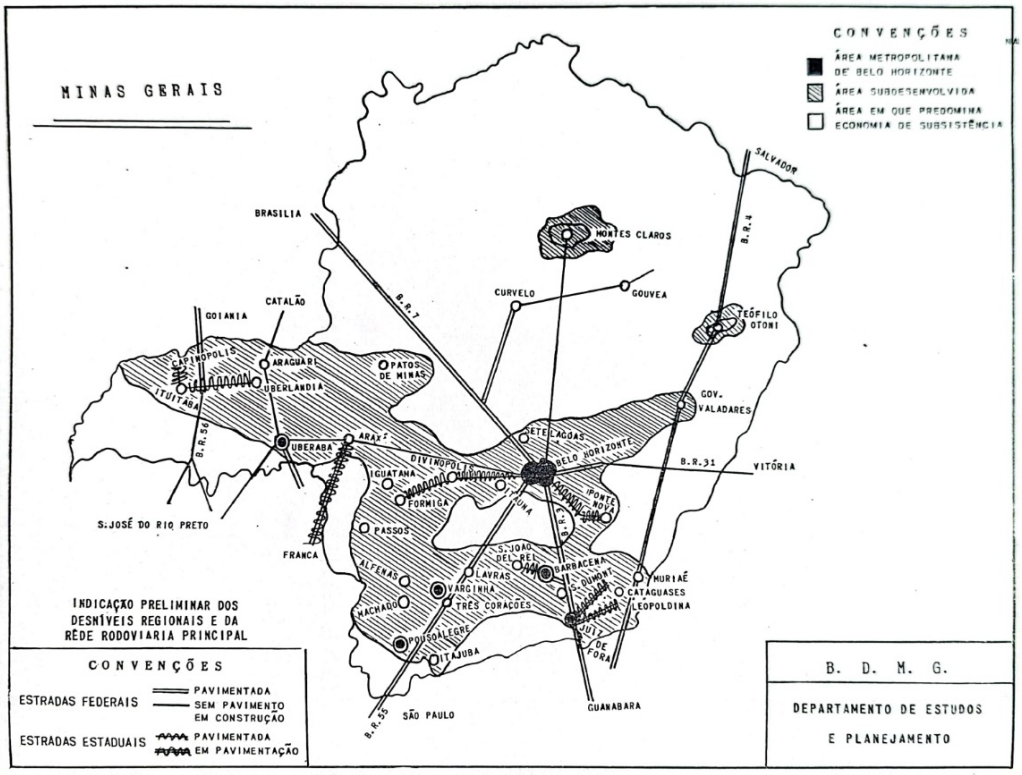
Todavia, o caminho de uma política de implementação ou seleção de polos de crescimento esbarrava, até aquele momento, na ausência de informações ao nível mais desagregado – especialmente o município – e nas divisões geográficas existentes, que priorizavam critérios puramente fisiográficos (Reis, 1965). Isso

acabava por levar aos estudos focalizados considerando apenas os estados como um todo, ocultando as discrepâncias regionais (Reis, 1965).

No sentido de ilustrar as diferenças regionais, o texto do economista Élcio Costa Couto (1965), apresenta, na Figura 6, a seguinte divisão de Minas Gerais, a partir da ideia de polos de polarização urbano-industriais e da noção dos impulsos de uma relação centro-periferia do desenvolvimento regional.

Posteriormente, Fernando Reis é designado diretor do Departamento de Estudos e Planejamento (DEP) do BDMG e, mais tarde, passa a trabalhar na Secretaria da Fazenda de Minas Gerais (1971-1974) e se torna membro do Gabinete de Planejamento e Controle (GPC) do Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED) e Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Sendo assim, ele acaba, por um lado, se afastando da produção teórica e metodológica sobre a economia regional, mas por outro, imprimindo na sua atuação pública as questões anteriores, bem como dialogando com visões de seus colegas como Paulo Haddad e Carlos Maurício.

**Figura 6 – Desníveis regionais de Minas Gerais**




Fonte: Couto (1965, p. 121).

Paulo Roberto Haddad[28] (1939-) graduou-se em Ciências Econômicas, em 1962, na UFMG. Posteriormente, entre 1965 e 1966, realizou especialização em Planejamento Econômico no Instituto de Estudos Sociais em Haia, nos Países Baixos. A partir de 1975 até 1978 foi Diretor da Diretoria de Planejamento da Fundação João Pinheiro, que centrou suas atividades no planejamento regional (Gomes, 2022; Lacerda, 2023). Entre 1979 e 1983, foi Secretário de Estado em Minas Gerais – até 1982 de Planejamento e, depois, da Fazenda. Por fim, entre 1992 e 1993, foi Ministro do Planejamento e da Fazenda no Governo do Presidente Itamar Franco.

Ademais, no sentido de institucionalização da pesquisa em nível de pós-graduação em Economia no Brasil, além de ser um dos fundadores do CEDEPLAR, em 1967, foi o primeiro Secretário Executivo, entre 1974 e 1976, da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) (Suprinyak; Fernandez, 2023). Nesse contexto, Paulo Haddad refletiu, inclusive, acerca das especificidades do papel dos economistas como agentes de poder e tomadores de decisão, centrais na situação de concentração de poder burocrático autoritário da ditadura civil-militar brasileira (Haddad, 1977; Haddad, 1981).

Paulo Haddad, além da notória produção e organização de livros acerca da temática de economia e do planejamento regional (Ferreira, Haddad, 1972; Haddad, 1989), foi responsável pela tentativa de implementação e desenvolvimento de pesquisas voltadas para análise de insumo-produto ao nível sub-regional, conforme discutido por Fernando Reis, em estudo realizado no âmbito do BDMG (Haddad, 1968). Na *nacionalização* e centralidade temática do planejamento urbano-regional, Haddad foi importante como editor e organizador de uma série de livros, publicados pelo IPEA, sobre essa temática (Pedrosa, 2021): *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro* (1972) e *Desequilíbrios regionais e descentralização industrial* (1975).

O intercâmbio entre o CEDEPLAR e o IPEA reflete, em sentido mais amplo, o crescente predomínio dos economistas e da sua perspectiva acerca do planejamento espacial, do mesmo modo como a consolidação, ao nível federal, do IPEA como órgão

---

28 Paulo Roberto Haddad teve uma atuação relevante no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), especialmente nas décadas de 1970 e 1980, quando participou e coordenou estudos sobre desenvolvimento e planejamento regional. Ele foi editor e autor de trabalhos como *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro* (1972), que reuniu ensaios de economistas do Cedeplar e do próprio IPEA sobre teoria, métodos e políticas de desenvolvimento regional. Também publicou pelo IPEA/INPES o livro *Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências* (1985), no qual analisou práticas de planejamento em diferentes estados brasileiros.

técnico de pesquisa e políticas públicas em detrimento do IBGE (Almeida, 1994; Pedrosa, 2017; 2021). Essas transformações, com o predomínio das perspectivas quantitativas dos economistas, impactaram o IBGE, que transformou sua forma de atuação, passando a incorporar elementos socioeconômicos e quantitativos nas suas pesquisas (Bomfim, 2014; 2015).

Particularmente relevante para nossa discussão é um texto produzido em 1970, *Problems and policies of regional planning in Brazil*, no qual Haddad discute questões metodológicas do planejamento regional brasileiro, particularmente ressaltando a sua importância e a historicidade nos planos federais. No texto, Haddad incorpora o enfoque de sistema de Jos G.M. Hilhorst para discussão do planejamento, conjuntamente com a perspectiva estruturalista.

O texto é um informe que seria apresentado em Seminário sobre a regionalização de Políticas Nacionais, em 1970, no *Institute of Social Studies* de Haia, em cooperação com as Nações Unidas. Além de um panorama sobre como a questão regional foi incorporada nos planos de desenvolvimento nacional, o autor discute que a emergência e centralidade das políticas regionais se devia à necessidade de combater a grande concentração da atividade *industrial* e à intensificação dos processos migratórios. A síntese desses dois processos era o *diferencial espacial da distribuição de oportunidades econômicas*. Todavia, Haddad argumenta que um dos principais problemas das políticas de planejamento regional no Brasil seria a escolha de regiões para o planejamento, com especial ênfase dos *problemas metodológicos de regionalização*.

Haddad contextualiza a necessidade de discutir a metodologia de regionalização, tendo em vista que o Ministério do Planejamento propôs que o CEDEPLAR organizasse uma pesquisa para a instituição de polos nacionais de desenvolvimento com o objetivo de expandir o mercado interno brasileiro, portanto, como meio de superar o obstáculo da falta de mercado interno no âmbito da política nacional de desenvolvimento (Haddad, 1970, p.13). *Citando um texto produzido no CEDEPLAR por Hilhorst*[29], Haddad apresenta argumentos a favor da concentração dos esforços de desenvolvimento em algumas regiões em detrimento das políticas de integração e expansão de mercado. Os argumentos – justificados pela escassez de capital, de pessoal qualificado, de estrutura administrativa e, sobretudo, de rigidez da estrutura de inversão frente ao contexto de rápida mudança – ressoam a problemática

29 The Case for Regional Planning – CEDEPLAR – mimeo. J.G.M Hilhorst. (Haddad, 1970, p. 13).

do período entre eficiência e equidade das políticas de desenvolvimento regional do período, cujos termos espaciais são, respectivamente, a concentração ou a dispersão.

Nesse sentido, por exemplo, antecipando algo que apareceria recorrentemente na literatura do pensamento crítico espacial latino-americano (Rofman, 1982; Lacerda, 2022), Haddad discute a centralidade das políticas espaciais, os tipos de políticas propostas para o desenvolvimento regional e os problemas regionais mais enfatizados em diferentes planos nacionais de desenvolvimento entre 1949 e 1970 (Figura 7). Ademais, Haddad avalia a ênfase, se prioritários ou secundários, dos dois últimos aspectos – os tipos de políticas propostos para o desenvolvimento regional e os problemas regionais enfatizados – nos planos nacionais.

**Figura 7 – Aspectos da Política de Desenvolvimento Regional em diferentes planos nacionais no Brasil (1949-1968)**

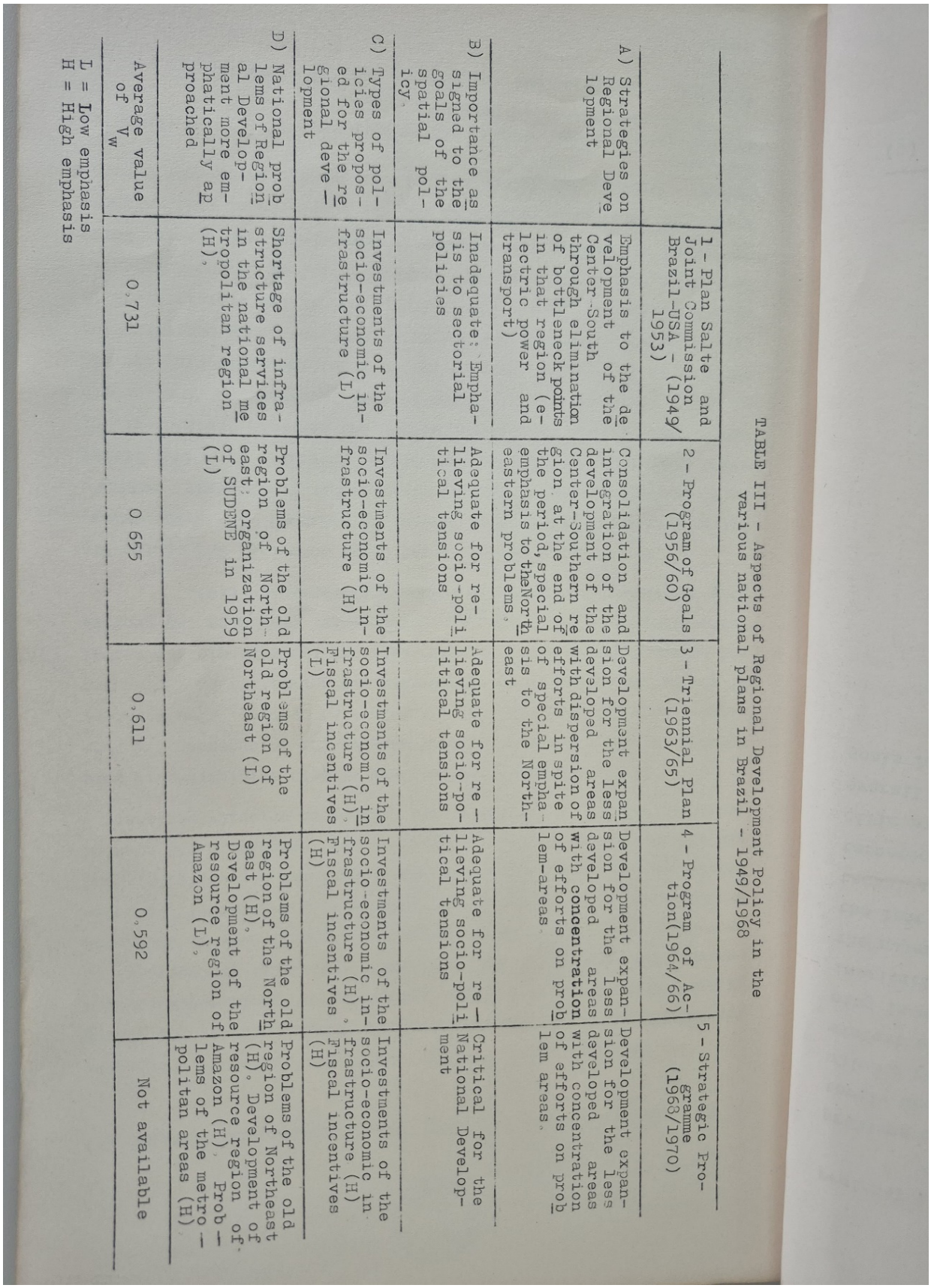


TABLE III - Aspects of Regional Development Policy in the various national plans in Brazil - 1949/1968

| | 1 - Plan Salte and Joint Commission Brazil-USA - (1949/1953) | 2 - Program of Goals (1956/60) | 3 - Triennial Plan (1963/65) | 4 - Program of Action(1964/66) | 5 - Strategic Programme (1968/1970) |
|---|---|---|---|---|---|
| A) Strategies on Regional Development | Emphasis to the development of the Center-South through elimination of bottleneck points in that region (electric power and transport) | Consolidation and integration of the development of the Center-Southern region at the end of the period, special emphasis to the North-eastern problems. | Development expansion for the less developed areas with dispersion of efforts in spite of special emphasis to the North-east | Development expansion for the less developed areas with concentration of efforts on problem-areas. | Development expansion for the less developed areas with concentration of efforts on problem areas. |
| B) Importance assigned to the goals of the spatial policy. | Inadequate: Emphasis to sectorial policies | Adequate for relieving socio-political tensions | Adequate for relieving socio-political tensions | Adequate for relieving socio-political tensions | Critical for the National Development |
| C) Types of policies proposed for the regional development | Investments of the socio-economic infrastructure (L) | Investments of the socio-economic infrastructure (H) | Investments of the socio-economic infrastructure (H), Fiscal incentives (L) | Investments of the socio-economic infrastructure (H), Fiscal incentives (H) | Investments of the socio-economic infrastructure (H) Fiscal incentives (H) |
| D) National problems of Regional Development more emphatically approached | Shortage of infrastructure services in the national metropolitan region (H), | Problems of the old region of North-east; organization of SUDENE in 1959 (L) | Problems of the old region of Northeast (L) | Problems of the old region of the North-east (H), Development of resource region of Amazon (L), | Problems of the old region of Northeast (H), Development of resource region of Amazon (H), Problems of the metropolitan areas (H) |
| Average value of $V_w$ | 0,731 | 0 655 | 0,611 | 0,592 | Not available |

L = Low emphasis
H = High emphasis

Fonte: Haddad (1970).

O interessante é que a política espacial, a partir do contexto do Plano de Metas – que concentra as inversões no Centro-Sul, mas que cria a SUDENE –, torna-se central para aliviar as tensões sociopolíticas. Entretanto, a partir do final dos anos 1960, a problemática espacial se torna crítica para a própria sustentação do desenvolvimento nacional. Outro aspecto relevante destacado por Haddad é a importância dos investimentos em infraestrutura socioeconômica, a despeito das diferentes ênfases, e a opção pela política de incentivos fiscais como meio de descentralizar as atividades produtivas no âmbito regional.

O estudo destaca as mudanças no reconhecimento de áreas críticas de intervenção, que inicialmente abrangeram as incipientes metrópoles no final da década de 1940, estenderam-se às regiões Nordeste e Norte e, ao final da década de 1960, englobaram todos esses recortes espaciais. Por fim, Como forma de mensurar os efeitos de concentração ou dispersão, o autor mostra como tem havido a dispersão espacial da população e das atividades econômicas ($V_w$).

Haddad, então, sumariza a evolução da regionalização brasileira, das zonas fisiográficas, na década de 1940, até a emergência das regiões polarizadas, ao final da década de 1960. Acerca deste último desenvolvimento Haddad destaca como os estudos das regiões polarizadas e da divisão em microrregiões homogêneas, realizados pelo IBGE sob a coordenação de Michel Rochefort, baseavam-se na teoria do lugar central de Christaller, em "*que define a hierarquia de uma cidade, pelo menos teoricamente, por seus equipamentos funcionais, que indicam a capacidade de polarização dessa cidade em um determinado espaço.*"[30] (Haddad, 1970, p.16).

Mais especificamente, essa a pesquisa de regiões polarizadas do IBGE elencou, primeiramente, o equipamento funcional das cidades e, posteriormente, determinou sua área de influência. Munido dessas informações, a pesquisa do IBGE classificou as cidades foram segundo seus graus de polarização, portanto, segundo sua posição da hierarquia urbana. Já para as microrregiões homogêneas, a pesquisa construiu sua regionalização a partir da união de aspectos físicos, sociais e econômicos. Não obstante, Haddad salienta como nenhum desses recortes se mostrou adequado para a delimitação de regiões para a política de polos de desenvolvimento, principalmente porque a regionalização definida a partir do

30 Tradução nossa de: "which defines the hierarchy of a city, at least theoretically, by its functional equipment which indicates the polarization capacity of this city in a given space".

equipamento funcional urbano não era apropriada para a seleção de "*core regions"* (Haddad, 1970, p.16-18).

Alternativamente, Haddad, calcado no conceito de *centro-periferia*, discute a importância de entender a *estrutura de polarização* para a definição de uma regionalização. Nesse sentido, a regionalização deveria se basear simultaneamente nas *áreas de influências dos centros dominantes e em seus diferentes níveis de dominação* (regional, sub-regional, zona, subzonal e local). Mais detidamente, acerca da importância do conceito *centro-periferia*:

> A teoria do desenvolvimento econômico espacial deve explicar o processo dinâmico de propagação do desenvolvimento econômico e social, dos polos para a periferia, seus resultados, suas possibilidades e os obstáculos ao processo de integração da periferia no desenvolvimento econômico e social[31] (Haddad, 1970, p.19).

Desse modo, Haddad argumenta que o planejamento regional deve delimitar as áreas de influência dos diferentes centros – os nomeados polos – e as interações entre esses polos e suas áreas/cidades sob influência. Por conseguinte, seria possível ter melhor conhecimento da região e, consequentemente, decidir pelas melhores ferramentas para implementação de políticas econômicas e sociais. Nesse sentido, a alternativa proposta pelo CEDEPLAR envolve três momentos da categorização dos polos: a) identificação de polos de atração ou polos naturais; b) identificação de polos de desenvolvimento presentes e potenciais; c) escolha final dos polos (Haddad, 1970, p.19).

A definição dos polos de atração é caracterizada e sintetizada por:

> centros onde fatores econômicos, sociais e políticos são desenvolvidos, tornando os demais centros, incluídos em suas áreas de influência, dependentes deles. Assim, surge uma relação de interdependência de diversos graus, de modo que uma determinada ação, ao atuar sobre o centro principal, provoca efeitos diretos e indiretos na área de influência desse centro, além de influenciar sua própria posição relativa no sistema no qual está inserido[32] (Haddad, 1970, p.19-20).

Portanto, fica evidente a compreensão de centro em sentido amplo, bem como a importância da interdependência, em diferentes graus, e o sentido do efeito da

31 Tradução nossa de: "The spatial economic development theory must explain the propagation dynamic process of economic and social development from poles to periphery, their results, their possibilities and the hindrances to the integration process of the periphery in the economic and social development".

32 Tradução nossa de: "centres where economic, social, political factors are developed making the other centres, included in their areas of influence, contingent on them. Then, an interdependence relation of various degrees is brought about, so that, a given action, acting on the principal centre, causes direct and indirect effects on the area of influence of that centre as well as it influences its own relative position in the system within which it is inserted".

política dos centros para as periferias. Mais explicitamente, Haddad destaca, ainda, a coexistência de diferentes centros que conformam um *sistema*, que, do mesmo modo, possuem *diferentes taxas de crescimento*. As diferentes *taxas de crescimento* decorrem das diferentes atividades desenvolvidas nos centros e também da forma específica de articulação e transmissão dessas atividades no sistema de centralidades.

Os centros com as taxas mais aceleradas de crescimento das atividades econômico-sociais (Haddad, 1970, p.20) eram reconhecidos como os mais importantes; portanto, deveriam ser considerados como *polos de desenvolvimento atuais*, se diferenciando dos polos de atração. Ademais, Haddad destaca os *polos de desenvolvimento potenciais*, que seriam aqueles com características capazes de garantir uma performance de crescimento econômico-social, se devidamente "ativados".

A identificação de polos de desenvolvimento parte, primeiramente, da determinação da estrutura de polarização existente. Desta, deve-se considerar as consequências das políticas na *mudança da estrutura espacial* e as *limitações* da *estrutura espacial* (Haddad, 1970). Particularmente, Haddad (1970) identifica, dentre as limitações dos países subdesenvolvidos, uma estrutura de centros mal integrada e a competição entre centros por áreas de influências. A identificação e classificação dos polos parte do entendimento da estrutura e área de polarização que, segundo Haddad – utilizando um *outro estudo específico de Hilhorst para Minas Gerais*[33] – seria generalizado em cinco níveis de *cidades*: regional, sub-regional, zonal, subzonal e local. Novamente, fica evidente o papel da cidade como organizadora do espaço regional; todavia, as escalas de articulação são complexas, uma vez que os centros de maior influência determinam e limitam as atividades possíveis em centros de menor influência (Haddad, 1970, p.22).

A metodologia de delimitação das áreas de influências e polarização, baseada no estudo de Hilhorst sobre Minas Gerais, se basearam em *fluxos*. Estes foram classificados como: a) fluxos indicadores de polarização econômica; b) fluxos indicadores da área de influência de serviços sociais; e c) outros fluxos de origem e destino. Haddad menciona como os fluxos de transporte por ônibus, de ligações

33 Hilhorst, J.G.M. A Methology for a study of Polarization and Selection of Development Poles in Minas Gerais (Preliminary Notes) - CEDEPLAR/UNTA – Non-published monograph 1969 (Haddad, 1970, p. 22).

telefônicas e da área de influência de comércio atacadista foram relevantes para a delimitação da estrutura espacial dos centros/cidades em Minas Gerais.

Finalmente, o entendimento de *mudança e desenvolvimento da estrutura espacial* está intimamente vinculado ao *desenvolvimento dos setores econômicos-sociais*. Em outros termos, cada ramo econômico possui uma espacialidade específica que influencia a estruturação espacial de cada área. Haddad (1970) argumenta que uma *estratégia de desenvolvimento espacial* deveria se concentrar na *integração dos sistemas de centralidades*, que organizaria a *estrutura espacial*, com o objetivo de uso mais eficiente dos recursos naturais disponíveis na região, melhoria da distribuição de renda e expansão do mercado regional e nacional.

Posteriormente, em 1972, Paulo Haddad, juntamente com Jacques Schwartzman – que organizaria a clássica coletânea com textos escolhidos de autores canônicos da Economia Regional (Schwartzman, 1977) –, publicou, no âmbito das monografias produzidas para divulgar os trabalhos técnicos produzidos pelo CEDEPLAR[34], o texto *Teoria dos Polos de Desenvolvimento: um estudo de caso* (Haddad; Schwartzman, 1972). Ademais, é interessante ressaltar que as primeiras monografias, cujos temas eram fortemente afeitos às questões de economia urbana e regional, tinham como coordenador o economista e professor da Faculdade de Ciências Econômicas e do CEDEPLAR, Élcio Costa Couto[35] e Thompson Almeida Andrade[36]. Este, conforme salientado por Nunes (2020), teve papel central, por

34 Conforme consta em Nota Explicativa na abertura das primeiras monografias publicadas, a publicação desses textos tinha o objetivo de divulgar para o público mais amplo os trabalhos realizados pelos técnicos do CEDEPLAR. Ademais, as Notas Explicativas ressaltam a contribuição, especialmente financeira, de diversas instituições como: Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (FUNTEC) do Banco Nacional de Desenvolvimento, a Fundação Ford, a Assistência Técnica da Organização das Nações Unidas, o convênio com USAID/Vanderbilt University. Ressalta-se, ao longo da década de 1970, que fica explícito o apoio financeiro, por meio de doações, da Fundação Ford para as publicações das monografias do CEDEPLAR. Foi possível mapear a publicação de doze trabalhos entre 1970 e 1976, tratando, especialmente, de temas acerca da economia regional e urbana, bem como sobre demografia.

35 Élcio Costa Couto (1937-1991) foi professor, dentro outros, de “Programação e Planejamento Econômico”, de marcado conteúdo cepalino, e fizera pós-graduação na Escolatina, em Santiago do Chile. Élcio foi diretor do BDMG, dirigiu a Finame no período 1970/74, tornando-se, então, em 1974, secretário-executivo do Ministério do Planejamento a convite do ministro Reis Velloso, e nessa condição exerceu a Presidência do IPEA até 1979; servia ao BID em 1991 quando veio a falecer ainda moço, aos 54 anos.

36 Thompson Almeida Andrade é um economista brasileiro com destacada atuação acadêmica e técnica nas áreas de desenvolvimento econômico, economia regional e urbana, regulação econômica e defesa da concorrência. Formou-se em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (1964), concluiu o mestrado em Economia na Vanderbilt University (1967) e obteve o doutorado pela University of London (1994), com tese premiada pela ANPEC no Prêmio Haralambos Simeonides. Foi professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG e pesquisador do Cedeplar, além de técnico em Pesquisa e Planejamento no IPEA.

exemplo, no desenho da política de cidades médias da década de 1970, coordenada pelo IPEA.

O texto de Haddad e Schwartzman é um estudo pioneiro da estrutura econômica que utiliza a técnica de insumo-produto *ao nível municipal* em Itabira-MG. O texto dá ênfase na maneira como as ligações para frente e para trás na estrutura produtiva estão imbricadas com os aspectos da teoria da dominação desencadeados pela indústria motriz – uma siderurgia –, especialmente através da tecnologia que seria transbordada a partir do setor moderno para as demais atividades e pelos mecanismos de geração de renda (Haddad; Schwartzman, 1972).

Em outras palavras, do ponto de vista teórico, a interdependência industrial dos setores – medida pela técnica do insumo-produto – é também uma questão de poder. Isso reforça a importância do efeito de dominação, ou também dos *padrões de dominação industrial* controlados pelo poder de decisão da *unidade motriz* (Haddad; Schwartzman, 1972, p. 32), tendo em vista que o entendimento do efeito de dominação ganha mais precisão ao ser interpretado como os efeitos de encadeamento para frente e para trás, a partir das decisões “externas” dessa unidade motriz. “Externas”, pois o comando e controle de decisão da unidade motriz é alienígena ao território, mas, simultaneamente, controla o seu destino produtivo, das unidades movidas (Haddad; Schwartzman, 1972, p. 27).

Igualmente central na análise apresentada pelos autores é a maior especificidade do efeito de polarização, que diz respeito ao espaço econômico, logo, não está sujeito à “localização geográfica definida”. A polarização – um efeito espacial – indica a interdependência e hierarquia dos polos de crescimento e, sobretudo, a existência de *sistemas* de dominação, desde nacionais até sistemas parciais, que podem inibir os efeitos de políticas industriais pelo efeito de dominação indústria e político de polos hierarquicamente superiores (Haddad; Schwartzman, 1972).

Essa teoria subjacente – ao ser aplicada em três modelos com diferentes especificações ao longo do estudo – indica como os efeitos de poder (dominação) e espaciais (polarização) deveriam ser considerados centrais para a determinação da implementação de atividades industriais de *natureza de firma motriz*. As consequências, no caso de Itabirito-MG, seriam os restritos efeitos locais em aspectos como a geração de renda, a redistribuição de renda ou mesmo alterações na estrutura de demanda e oferta, bem como nos encadeamentos das atividades produtivas (Haddad; Schwartzman, 1972).

A trajetória de Paulo Haddad no período em análise já revela sua passagem pelo exterior, pelo debate com organismos internacionais, indicando a maior estruturação e formalização do ferramental da economia regional. Isso fica evidente pela especialização e focalização do problema regional e pelas metodologias empregadas. Do ponto de vista teórico-metodológico, os trabalhos de Haddad – de caráter de texto de discussão e monografias exploratórias – serão explorados de maneira mais aprofundada pelos estudos de Carlos Ferreira sobre a realidade mineira.

Carlos Maurício de Carvalho Ferreira (1937-) graduou-se em Ciências Econômicas, em 1962, na UFMG, na mesma turma de Paulo Haddad. Posteriormente estudou na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, e passou um ano em Harvard. Em 1964 foi contratado como professor na Faculdade de Ciências Econômicas. Ele possui, para o período em análise, três textos fundamentais para compreender a especificidade do desenvolvimento de uma teoria "mineira" de planejamento urbano-regional: *Um estudo de regionalização do Estado de Minas Gerais por meio de um modelo potencial* (Ferreira, 1971a); *Uma metodologia para o estudo de polarização e seleção de polos de desenvolvimento em Minas Gerais* (Ferreira, 1971b) e *A evolução das teorias clássicas da economia espacial: suas contribuições para a análise de concentração das atividades* (Ferreira, 1975). Todas foram publicadas no âmbito das monografias do CEDEPLAR.

Os dois primeiros, de caráter empírico e focados na realidade mineira, são constantemente referenciados na produção bibliográfica da década de 1970, inclusive do ponto de vista nacional – tendo em vista que a aplicação do modelo potencial foi publicada na série monográfica sobre economia regional e urbana editada pelo IPEA e coordenada por Paulo Haddad, conforme mencionado anteriormente.

Em síntese, as publicações de 1971 são fundamentais por algumas razões. Primeiro, nos agradecimentos, constatamos a importância do Prof. Dr. Josef Gysbertus Maria Hilhorst por orientar Carlos Maurício Ferreira nos primeiros estudos de economia regional e regionalização. Em segundo lugar, os trabalhos apresentam um maior detalhamento e as mediações teóricas acerca das relações entre economia regional e urbana e planejamento urbano e regional que, geralmente, são apenas esboçadas ou mencionadas nos trabalhos dos autores discutidos anteriormente. Em terceiro lugar, ambos os trabalhos apresentam a aplicação de metodologias (modelo

potencial e de fluxos) para a mensuração de regionalização do Estado de Minas Gerais.

Já no trabalho de 1975, de caráter mais próximo à História do Pensamento Econômico, o objetivo, pioneiro em língua portuguesa, é especificar as contribuições da Economia Espacial Clássica (Von Thünen, Alfred Weber e August Lösch) para a compreensão do fenômeno da concentração espacial dos ativos produtivos. Mais detidamente, Ferreira (1975) faz uma análise da evolução das teorias de Economia Espacial e discute como cada uma auxilia na análise das aglomerações das atividades.

O primeiro trabalho de Ferreira (1971a) busca construir uma regionalização de Minas Gerais, ou seja, definir sua *estrutura espacial*, por meio da aplicação de um modelo de potencial, que é variante do modelo gravitacional básico (Ferreira, 1971a, p.1). Conceitualmente, "a determinação da estrutura espacial de uma área geográfica busca revelar a interdependência existente entre os diversos centros localizados dentro da área e com o exterior" (Ferreira, 1971a, p.1). Novamente, como buscamos argumentar, a análise do autor ressalta a articulação dos centros urbanos com sua área de influência. No mesmo sentido, a importância de entender os *graus de interdependência espacial* em um *sistema de cidades* resulta da necessidade de:

> avaliar os efeitos diretos e indiretos de uma dada ação exercida sobre um dos centros, como também a importância relativa que cada centro ocupa no desencadeamento dessas repercussões diretas e indiretas e as consequências econômico-sociais de uma dada forma e o grau de dependência espacial (Ferreira, 1971a, p.1).

Em outras palavras, fica evidente a importância: da transmissão dos efeitos (como são e por que meios são ativados os espaços); da extensão (área de influência) desses efeitos; e da centralidade da questão da dominação, dado que, tendo em vista que o comportamento de tais fenômenos na estrutura centro-periferia, há uma disputa entre as diferentes centralidades urbanas pelas atividades econômico-sociais desses centros. Nas palavras do autor:

> as áreas de influência de cada centro dependem das posições relativas dos potenciais de atração desses centros [...] a interação em um sistema de cidades, onde o poder de dominação dos centros de potenciais mais elevados e a extensão de suas periferias são relativos ao sistema do qual esses centros fazem parte integral (Ferreira, 1971a, p.6)

Indo mais além, o autor ressalta as afinidades *espaciais* das atividades produtivas existentes entre as cidades dominadas e a cidade dominante, sendo que o

poder de influência e a estrutura econômica e social são condicionantes para o grau de dependência e o tipo de atividades que podem surgir (Ferreira, 1971a, p.6). Nesse sentido, é grande a contribuição da consideração dos efeitos espaciais na localização das atividades produtivas, especialmente no contexto do período de descentralização das atividades produtivas promovidas pelo Governo Federal.

Sumariamente, o modelo de potencial (probabilístico) possui a equação básica de $I_{ij}=G\frac{P_i P_j}{d_{ij}}$ e se baseia em duas hipóteses básicas:

> a interação entre os indivíduos em suas atividades ($I_{ij}$) são proporcionais às massas ou populações entre as cidades ($P_i$, $P_j$), porque quanto maiores os aglomerados urbanos, provavelmente maior deve ser a comutação, sob diversos aspectos, entre esses aglomerados. Por outro lado, a "fricção da distância" ($d_{ij}$), ou seja, o custo e o sacrifício em se deslocar no espaço reduz, paulatinamente, aquela comutação, quanto maior a distância entre dois pontos (Ferreira, 1971a, p.3).

O G, que é uma constante semelhante à constante universal numérica, foi definida pela equação de Coulomb ($\frac{1}{E}$¿, pois o autor a aponta como a mais adequada para fenômenos de interação social. O intuito dessa constante é captar como a forma do terreno e as causas econômicas, sociais, culturais e institucionais podem afetar a atração ou repulsão entre dois centros (Ferreira, 1971a, p.13).

Por fim, o autor também destaca algumas aplicações com usos de *expoentes ou pesos na mensuração das "massas"* para, primeiramente, captar a passagem das economias de aglomeração ligadas às economias de escala até o aparecimento de deseconomias de escala, como a congestão urbana (Ferreira, 1971a, p.14). Já para o caso dos pesos – a partir da renda per capita e composição etária –, o objetivo é ressaltar a influência de outros fenômenos econômicos ou demográficos (Ferreira, 1971a, p.14).

Para a aplicação no estudo de Minas Gerais, a medição das "massas" se deu a partir das populações urbanas e suburbanas para as cidades com mais de 17 mil habitantes em 1964[37] – com exceção das capitais. A distância, por sua vez, é a distância rodoviária entre os centros, sendo que, nos trechos não asfaltados, as distâncias foram multiplicadas por 2, considerando uma maior "fricção". Depois de calculados os potenciais, foram traçadas as curvas de isopotenciais. Estas determinam os campos de força de cada centro em diversos níveis de interação e,

37 Foram utilizados os dados de 1966.

consequentemente, estabelecem as áreas de influência dos centros, configurando assim o sistema de interdependência (Ferreira, 1971a).

Os resultados encontrados permitem uma espacialização – ou seja uma regionalização – inicial dos limites das áreas de influência dos centros segundo diferentes níveis de interação: área de influência regional, sub-regional, zonal, subzonal e local. Nesse sentido, ao se conhecer essas forças de interação e os efeitos de transmissão e repercussão de determinada ação, é possível explicar as origens e o desenvolvimento da hierarquia urbana (Ferreira, 1971a, p.9). O central dessa hierarquia urbana é que "ela tem um efeito de 'feedback' na localização das atividades econômicas desde que muitas indústrias de bens de consumo e muitos serviços são orientados para o mercado" (Ferreira, 1971a, p.9).

Embora seja particularmente relevante nesse processo a identificação dos centros dominantes, *o mais importante é delimitar as áreas de influência e a qualidade e o poder da influência consolidados a partir desses polos* (Ferreira, 1971a, p. 9). Novamente, evidencia-se o caráter regional do processo de desenvolvimento, sendo notadamente relevante o poder de transmissão – das atividades, das estratégias de desenvolvimento etc. – dos centros às periferias do sistema.

As restrições de difusão dos efeitos da política econômica, ou mesmo da localização de alguma atividade motriz, indicariam a pouca integração dos centros principais com seu entorno (*hinterland*) em relação ao seu subsistema de cidades, indicando, provavelmente, dependência de centros dominantes de outros sistemas. Portanto, a regionalização auxilia na verificação do grau de integração de determinada estrutura espacial. Consequentemente, é possível pensar em estratégias de desenvolvimento econômico e social que, a partir dos polos – ou seja das cidades –, possibilitem uma maior integração ou coesão interna dos sistemas de cidades (Ferreira, 1971a, p.10). As consequências desses fatos não são triviais para o planejamento urbano-regional, pois podem acabar reforçando a desarticulação espacial ou a restrição dos efeitos espaciais.

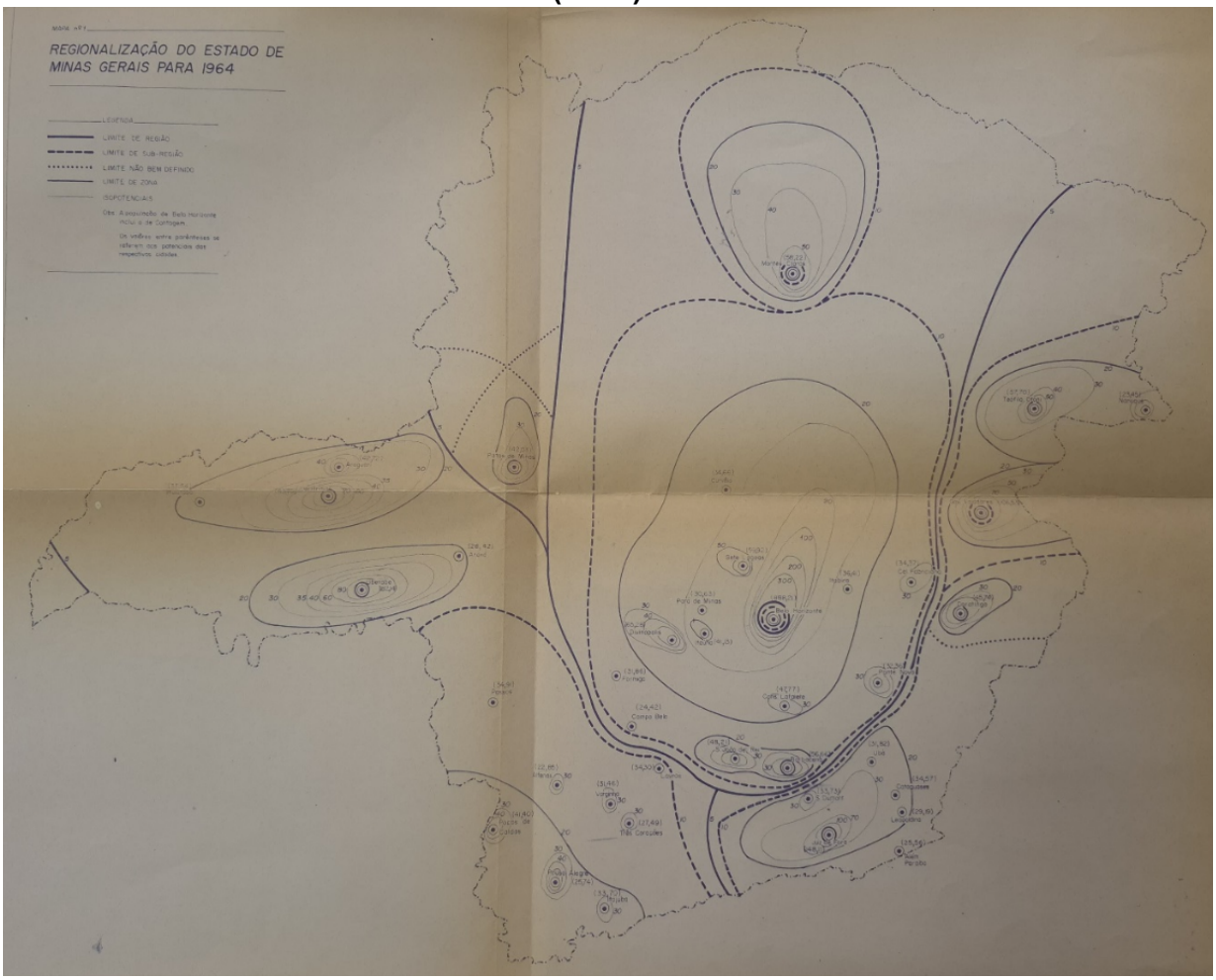
As Figuras 8 e 9 apresentam a espacialização do modelo de potencial de Ferreira (1971a). A principal diferença entre as figuras se dá pela inclusão do maior número de cidades importantes dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Guanabara, cujo objetivo é reforçar o alto potencial e a influência dessas cidades no território mineiro. A existência, em 1964, de três centros regionais atuantes no território mineiro é notável. Além da capital, Belo Horizonte, há forte *concorrência*

*espacial* das cidades de São Paulo – no Sul, no Triângulo Mineiro e em parte do Alto Paranaíba – e do Rio de Janeiro – na Zona da Mata, no Rio Doce, em Mucuri e no Médio Jequitinhonha.

Evidencia-se, no estudo do autor, a dependência de decisões de centros dominantes externos na estrutura espacial mineira no período. Dada a característica *subdesenvolvida* da estrutura espacial, verificada pela distribuição das cidades no espaço e pela desarticulação entre os centros, o autor destaca, por um lado, o efeito de extensão (por áreas muito grandes) da área de influência em espaços “vazios” – por exemplo, o Norte, Noroeste e Nordeste de Minas Gerais. Isso se deve à ausência de outros centros principais concorrentes e a fraqueza relativa das cidades dominantes nessas áreas.

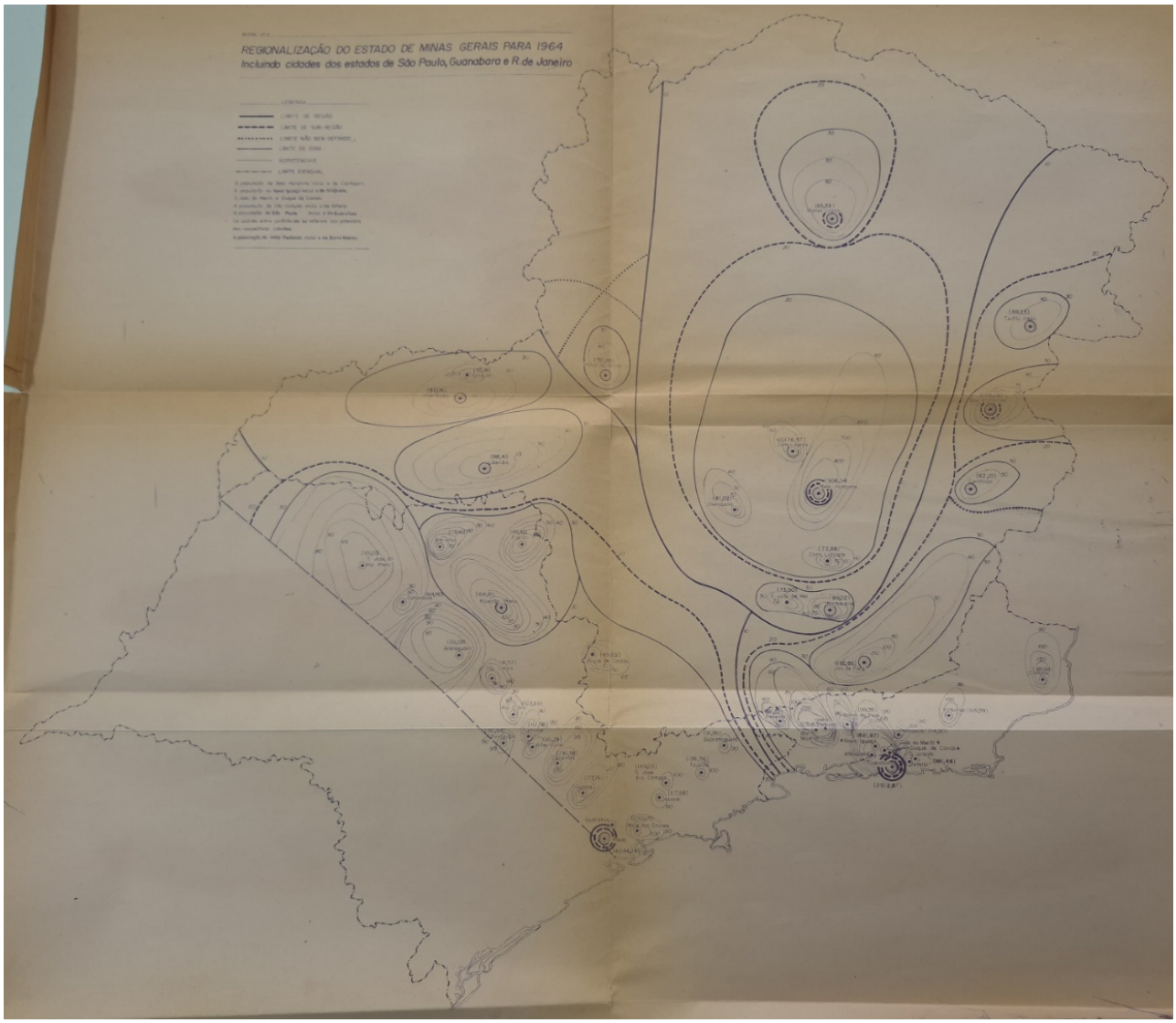
Por outro lado, em função do efeito de *concorrência espacial* entre os centros potenciais, ocorrem áreas de influência bem delimitadas quando comparamos centros do mesmo nível. Esses aspectos do diferencial de extensão espacial das áreas de influência em centros dominantes do mesmo nível expressam a desigualdade de vantagens espaciais dos centros; portanto, devem ser incluídas no âmbito de uma política de planejamento urbano-regional.

**Figura 8 – Regionalização do Estado Minas Gerais pelo modelo de potencias (1964)**




Fonte: Ferreira (1971a).

**Figura 9 – Regionalização do Estado de Minas Gerais pelo modelo de potenciais (1964), incluindo cidades dos Estados de São Paulo, Guanabara e Rio de Janeiro**




Fonte: Ferreira (1971a).

Ao comparar as Figuras 8 e 9, verificamos a maior especificação das áreas de influência das cidades e a concorrência espacial entre os centros. O destaque é a persistência dos centros relevantes já destacados na Figura 1, agora acompanhada pela consolidação de três regiões que comandam a organização da estrutura espacial mineira – portanto, diferente da observada na Figura 3.

Ferreira (1971a) aponta a maior facilidade de aplicações dos modelos potenciais, mas argumenta que os modelos de fluxos seriam melhores caso houvesse a disponibilidade de dados e variáveis. No mesmo ano, a partir de um estudo de

Hilhorst para Minas Gerais[38], Ferreira (1971b) realiza o exercício de definição de uma metodologia para o estudo da polarização e seleção de polos de desenvolvimento no estado para “serem ativados pelo Governo Estadual” (p.1).

Assim como no trabalho anterior (Ferreira, 1971a), o trabalho de Ferreira (1971b) parte da premissa que a efetiva identificação de polos de desenvolvimento necessita de uma pesquisa da estrutura do espaço-econômico presente, ou seja, das formas de interdependência diretas e indiretas entre as cidades mineiras, assim como as cidades externas a Minas Gerais. Novamente, o mais importante é a identificação de cidades *dominantes* e de suas *áreas de influência* segundo diversos níveis ou *escalões* de interdependência: regional, sub-regional, zonal, subzonal, local.

A partir desses níveis, se constrói a regionalização cujo propósito é analítico. Os principais aspectos ressaltados na regionalização feita a partir da interdependência entre os centros são: o grau de *dominação* entre as cidades; a distribuição das *atividades econômico-sociais* nos centros; e a forma de *concorrência espacial* entre os centros. Munido desses aspectos – dominação, distribuição das atividades e concorrência espacial – se levantam hipóteses sobre as relações e a consequência da estrutura espacial no desenvolvimento econômico e social, permitindo a orientação de estratégias de *ocupação do espaço* e as implicações das estratégias.

Ferreira (1971b, p.1-2) aponta que as relações entre os centros se dão pela *estrutura de polarização* que, por sua vez, se apoia no conceito de *centro-periferia*, que é caso especial da teoria de dominação. Essa linha teórica é referenciada explicitamente a partir da abordagem de sistemas do planejamento regional de Hilhorst (1971). Este livro, que veio a ser publicado em português em 1973 – a partir de iniciativa de tradução do grupo de professores do CEDEPLAR e com a apresentação do texto por Paulo Haddad –, se tornou referência incontornável das discussões nacionais de planejamento regional na década de 1970 (Pedrosa, 2017; 2021), especialmente em Minas Gerais (Lacerda, 2023).

A discussão, segundo Ferreira (1971b), do desenvolvimento econômico no espaço geográfico estaria na demonstração do:

> processo dinâmico de propagação do desenvolvimento econômico e social dos polos para a periferia, as consequências dessa propagação, suas possibilidades efetivas e os obstáculos a essa propagação, impedindo a

38 Hilhorst, Josef G.M. Uma metodologia para o Estudo de Polarização e a Seleção de Polos de Desenvolvimento em Minas Gerais – CEDEPLAR/UNTA – (monografia não publicada) – 1968, 19fls.

> integração da periferia no desenvolvimento econômico e social dos centros dominantes. (Ferreira, 1971, p. 2).

As consequências metodológicas dessa abordagem é que as diferentes escalas espaciais de análise – cidade, região, sub-região – jamais devem ser estudas isoladamente, pois são interdependentes (Ferreira, 1971b).

Embora permaneça a centralidade da abordagem centro-periferia de difusão espacial do desenvolvimento econômico e social, já observada em Lopes e, especialmente, em Fernando Reis, a matriz de referencial teórico de Ferreira vem do Hilhorst. Este, na introdução do seu livro (Hilhorst, 1973, p. 18-19; 28-29; 60), aponta que sua abordagem é construída, por um lado, a partir da teoria de dominação perrouxiana e, por outro, na estruturação dos espaços regionais a partir de centros (a partir das cidades e seu "importante papel de laboratórios de inovações", ou seja, das capacidades criativas e economias externas, de escala e urbanização) e periferias de John Friedman. Aprofundando ainda mais as conexões, a problemática de propagação do desenvolvimento entre centros e periferias de Friedman foi estruturada a partir da sua experiência como planejador na América do Sul, especialmente na Venezuela (Friedman, 1966).

Retomando a linha argumentativa de Ferreira (1971b), o autor aponta que, por ser uma relação de dominação – ou seja, de poder –, necessariamente há a questão dependência entre os centros dominantes e dominados; portanto, há de se pensar na hierarquia das formas de como os centros, em escalões superiores, determinam as atividades em sua área de influência, nos escalões inferiores. As formas de transmissão de comando e controle se originam da magnitude e do tipo de fluxo em discussão. Por exemplo, existem os fluxos econômicos, políticos e sociais que são desagregados – ou captados – de diferentes maneiras, mas cada um com uma espacialidade específica.

As cidades principais são chamadas de polos de atração, pelo seu efeito diferencial de transmissão dos diferentes fluxos entre as cidades na sua área de influência. Ferreira (1971b) destaca que, teoricamente, os polos de atração mais relevantes são aqueles com maiores taxas de crescimento. Todavia, Ferreira (1971b) resgata a diferenciação já apresentada por Haddad (1970) entre polos *atuais* de desenvolvimento – que seriam esses de maiores taxas de crescimento – e polos *potenciais* de desenvolvimento – que seriam os polos de atração que não ocupam

posição de importância atual, mas que poderiam ser polos atuais se fossem "ativados".

Desse ponto vista, Ferreira (1971b) salienta que uma *política de polos* implica, *necessariamente*, na concentração de inversões em algum polo. Portanto, a decisão – partindo de uma estratégia de permanência ou de mudança da estrutura espacial – seria entre a concentração nos polos atuais *ou* nos polos potenciais. Lembrando que essa dimensão de polos se liga à ideia de polarização que, por sua vez, vincula-se à capacidade de transmissão do desenvolvimento econômico na sua área de influência, ou seja, no sistema de cidades segundo o nível de interdependência em análise.

Ferreira (1971b) adiciona, então, mais uma camada na análise, que é a contraposição entre os *sistemas de cidades completos* existentes nos países desenvolvidos *versus* os *sistemas de cidades incompletos, ou mal integrados*, dos países subdesenvolvidos. O diferencial entre ambos é a existência de "vazios" econômicos que acabam afetando o escalonamento e a hierarquia entre os centros de diferentes níveis, o que torna *nebulosa a concorrência espacial* entre os principais centros na "conquista de uma influência decisiva sobre determinada área" (Ferreira, 1971b, p.4). Como os fluxos possuem diferentes espacialidades, as áreas "vazias" podem, conforme diversos fluxos, estar sobre influência de diferentes centros, o que dificultaria a propagação do desenvolvimento econômico e social.

Do ponto de vista mais restritamente econômico, Ferreira (1971b, p.4-5) salienta que o "desenvolvimento econômico e social sobre um espaço geográfico não pode ser desvinculado das considerações sobre o desenvolvimento dos diversos setores econômico-sociais e vice-versa". Cada atividade produtiva ou serviço (notadamente urbanos) possui uma espacialidade, encadeamento específico e localização "ótima" que, por sua vez, são influenciados pelos fluxos dos sistemas de interdependência. O central de uma estratégia de desenvolvimento econômico e social *no espaço* é a "*integração* de centros" com o objetivo de uma utilização com base em três focos: "maior e mais eficiente utilização dos recursos naturais disponíveis, uma melhor distribuição de renda e a expansão dos mercados" (Ferreira, 1971b, p. 5).

Destaca-se que a perspectiva de Ferreira é a integração espacial, a partir dos desequilíbrios, isto é, diverge de diversos outros planos baseados nos polos de desenvolvimento no período, que são baseados na busca do *equilíbrio* (Tavares, 2018; Cestaro; Cordovil, 2020; Freitag; Faria, 2021). O caso mineiro – com o

predomínio dos economistas no desenvolvimento de estudos, metodologias e planos de desenvolvimento urbano-regional – herda a superação da problemática do equilíbrio no âmbito da teoria do desenvolvimento (Bastos; Britto, 2010), tendo em vista o entendimento da utilização das sinalizações dos desequilíbrios como inerentes ao processo de desenvolvimento, especialmente no espaço (Myrdal, 1957; Hirschman, 1958; Hilhorst, 1973, p.38).

Do ponto de vista da metodologia de fluxos, Ferreira (1971b) segue utilizando os municípios com população urbana ou suburbana acima de 15 mil, em 1964. O recorte parte da correlação entre tamanho populacional com a infraestrutura econômica e social, equipamentos sociais e a existência de fatores de atração econômicos, sociais e políticos mínimos para que, eventualmente, esses municípios possam receber um grande volume de investimentos *diretamente* produtivos (Ferreira, 1971b, p. 6).

Dentro da hierarquização dos polos, o primeiro critério é a área influência, pois "quanto mais sofisticadas são as funções ou atividades que a cidade exerce, maior deverá ser a sua área de influência". Portanto, a "área de influência que um centro revela ter, expressa, também, a sua importância relativa no sistema" (Ferreira, 1971b, p.6-7). A dimensão relativa é particularmente relevante no contexto subdesenvolvido, pois "uma cidade que exerce poucas atividades pode ter uma grande área de influência numa área pouco integrada e pouco competitiva", assim como "centros mais sofisticados podem apresentar áreas de influência menores quando sofrem a concorrência de outros centros bem dotados". O acicate da concorrência também é uma estrutura de poder (Paula, 2003), pois os tamanhos e formas das esferas de influência dos diversos centros são indicadores do grau de concorrência espacial entre eles.

No mesmo sentido, e novamente exacerbado pela incompletude do sistema de cidades, as múltiplas sobreposições de áreas de influência levam às zonas *nebulosas* de influência entre os escalões e, consequentemente, no desenho da regionalização. Destaca-se que isso já apareceu nas Figuras 8 e 9 para o caso da zona de Patos de Minas. No caso dos métodos dos fluxos, foi realizada a tentativa de mensurar diferentes *naturezas* e áreas de influência dos fluxos: a) polarização econômica; b) polarização política; c) área de influência de serviços sociais; e d) outros fluxos por origem e destino (Ferreira, 1971b).

Destaca-se que o modelo dos fluxos observa os fluxos diretamente, diferentemente do modelo gravitacional, que se baseia na hipótese da homogeneidade que municípios com a mesma população exercem os mesmos tipos de atividades ou funções (Ferreira, 1971b). Um aspecto fundamental para o desenho de uma política espacial é o reconhecimento de que o tipo de atividade importa, pois algumas delas, “muito mais do que outras, induzem as relações espaciais com centros de decisão que governam essas atividades, independente das distâncias” (Ferreira, 1971b, p. 15). Desse modo, cada conjunto de atividade na periferia sujeita-se diferencialmente ao poder de decisão e controle do centro dominante. Em síntese, alguns fluxos poderiam ser fortemente interdependes e outros fracamente interdependentes entre a(s) periferia(s) e o seu centro.

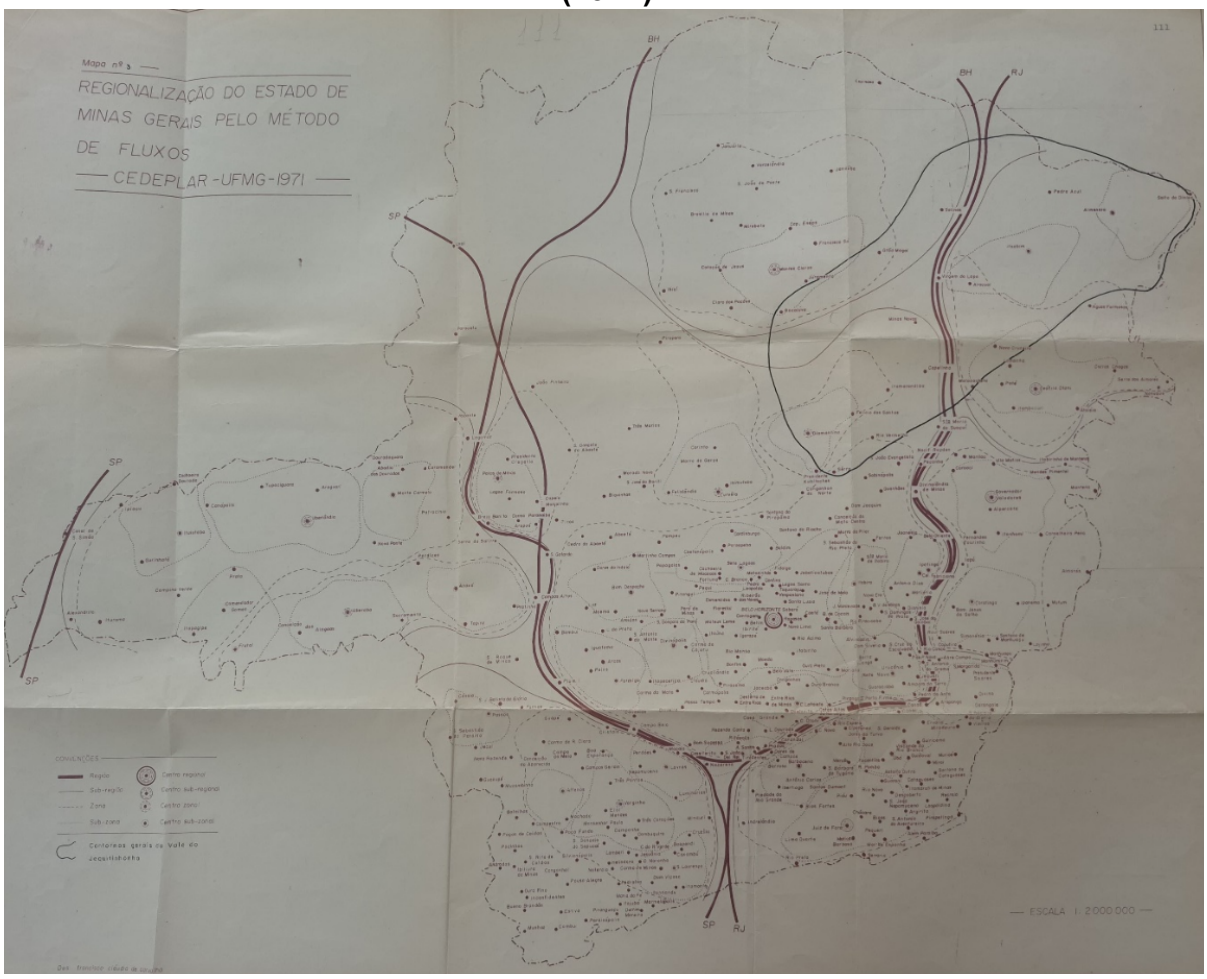
Todavia, pelo limite de disponibilidade e qualidade dos dados, Ferreira utilizou apenas três fluxos que estavam nos grupos acima: transporte de passageiros por ônibus, chamadas telefônicas (grupo d) e vendas de mercadorias de atacadistas para varejistas (grupo a). Os dois primeiros auxiliaram na determinação das áreas de influência ao nível regional, sub-regional e zonal; e o último, nos níveis mais baixos (Ferreira, 1971b). O texto apresenta os mapas de intensidades desses fluxos entre os centros e a forma de construção das áreas de influência, segundo o decaimento pela distância, a partir da concorrência de fluxos entre os centros de mesmo nível. As regionalizações dos três fluxos apresentaram resultados muito semelhantes, portanto indicando a mesma estrutura espacial.

Não obstante, no fluxo de vendas de mercadorias de atacadistas para varejistas, a aplicação para o caso mineiro revelou um resultado *contraintuitivo* do ponto de vista teórico: *os grupos dos produtos menos sofisticados apresentaram áreas de mercado bem maiores do que os dos produtos mais sofisticados*. Isso, ressalta Ferreira (1971b, p.32), se dá pela distribuição extremamente desigual da renda, que é espacialmente concentrada, o que restringe os mercados dos bens sofisticados. Assim, essa é uma característica específica dos países e regiões subdesenvolvidas.

A Figura 10 apresenta o resultado da regionalização pelo método de fluxos. Mais uma vez, evidencia-se o peso de três regiões em Minas Gerais, particularmente no contexto em que a concorrência espacial com as duas maiores cidades do país (São Paulo e Rio de Janeiro) tensiona para o Norte a área de influência de Belo

Horizonte. Novamente, a região de pertencimento de Patos de Minas fica indefinida. Destaca-se o “vazio” de influências no Noroeste de Minas Gerais.

**Figura 10 – Regionalização do Estado de Minas Gerais pelo método de fluxos (1971)**




Fonte: Ferreira (1971b).

Indo mais além, o autor aponta como o efeito de “dominação econômico-social” a partir de São Paulo e Rio de Janeiro afeta toda a estrutura de áreas de influência das cidades mineiras, conformando a expansão preferencial ao Norte – onde a concorrência espacial seria mais fraca – com estruturas excêntricas com relação aos seus respectivos centros (Ferreira, 1971b, p.41).

Por fim, assim como as demais regionalizações apresentadas anteriormente, desde Lopes até Fernando Reis, ressalta-se, por um lado, a manutenção de uma estrutura espacial com comandos externos ao estado – ou que partem de sua capital, Belo Horizonte. Por outro, a opção por regionalizações que “desrespeitam” as divisões administrativas. O intuito é sempre apresentar áreas de influência, ou

manchas de propagação dos efeitos econômicos e sociais que partem de centros para as periferias, segundo diferentes intensidades.

O trabalho de Ferreira (1971b, p.43) nas demais seções parte, então, para a discussão das implicações dos objetivos de desenvolvimento setorial sobre o espaço geográfico em Minas Gerais. A colocação do problema revela a primazia das opções setoriais da política de desenvolvimento, ou seja, secundando os aspectos espaciais na seleção de setores a serem incentivados. Ferreira (1971b) ressalta como essa opção pode acabar consolidando uma estrutura espacial desintegrada, que posteriormente seria muito difícil de ser alterada. Ademais, nesse mesmo sentido, até então – final de 1971 –, o autor aponta que “a política econômica de desenvolvimento no espaço geográfico do Governo Estadual não estava clara” (Ferreira, 1971b, p.44).

A tipologia dos objetivos de desenvolvimento econômico no espaço geográfico discutida por Ferreira (1971b) segue Hilhorst (1971). Do ponto de vista geral, a política pode conduzir à: 1) expansão ou 2) consolidação das atividades socioeconômicas da área influenciada pelas decisões dos agentes dos setores públicos e privados que atuam no centro regional. Elas dizem respeito à uma atuação na fronteira da área de influência (expansão), no entorno ou no centro regional (consolidação). Já do ponto de vista da *distribuição* das atividades, essas podem ser baseadas na: a) dispersão ou b) concentração. Aqui, a diferença é segundo o escalão ou hierarquia da cidade no sistema urbano. Enquanto a dispersão são as inversões em centros de menores escalões, a concentração se dá nos centros de maior hierarquia.

A partir disso, Ferreira (1971b) permuta as categorias: I) expansão com dispersão; II) expansão com concentração; III) consolidação com dispersão; e IV) consolidação com concentração. Além disso, ele abre ainda mais as categorias, discutindo diversas estratégias segundo o mercado que se quer alcançar ou inserir: nacional, internacional ou regional.

A partir desses efeitos espaciais e considerando a primazia dos aspectos setoriais na determinação da localização das atividades produtivas, Ferreira (1971b), retomando o trabalho não publicado de Hilhorst (1968), desenvolve estudos específicos para a seleção de cidades que serviriam de polos de desenvolvimento, ou seja, ele restringe os polos de atração a um número menor de centros. Todavia, o trabalho fica comprometido pela escassez de informações desagregadas e, principalmente, pela ausência explícita de uma estratégia de desenvolvimento

espacial do Governo Estadual. Esse último elemento, usando as categorias anteriores, seria central para a determinação da seleção final de polos.

Mais detidamente, Ferreira (1971b, p.50) aponta os seguintes critérios de seleção, hierárquicos, com o primeiro sendo de maior importância e o terceiro a menor:

> 1.a) localização de um centro com relação ao aspecto locacional dos objetivos setoriais da política de desenvolvimento econômico e social do Governo;
> 1.b) localização de um centro com relação a estratégia de desenvolvimento espacial que o Governo pretende adotar;
> 2) o potencial econômico do polo que garanta o seu desenvolvimento no futuro;
> 3) o desempenho econômico passado e presente do polo.

Evidencia-se, do exposto acima, o peso determinante da dimensão produtiva (locacional) para o desenho de uma política de desenvolvimento espacial. Nesse mesmo sentido, provavelmente uma das grandes inovações do trabalho é a discussão do potencial para o desenvolvimento futuro dos centros, *conjuntamente* com sua respectiva área de influência (aspecto 2). Os atributos de seleção dizem respeito aos temas ainda relevantes no debate do desenvolvimento como: o potencial da diversificação da indústria na área; o potencial de ativação da produção primária na área de influência; a disponibilidade (atual e futura) de infraestrutura física e social nos polos; e a disponibilidade de mercados importantes na cercania da área. Para tanto, são construídos índices para cada um dos elementos anteriores, de maneira a indicar os centros – até o nível subzonal – mais adequados para serem selecionados. A construção de índices também é feita com base no desempenho econômico passado e presente do polo.

Finalmente, o último texto de Ferreira (1975) busca traçar a evolução das teorias clássicas da Economia Espacial (Von Thünen, Alfred Weber e August Lösch), com o objetivo extrair delas os aspectos relativos ao fenômeno da concentração espacial, notadamente *a capacidade de explicação da existência de determinada estrutura espacial e o porquê da concentração espacial de atividades*.

A conclusão de Ferreira (1975, p. 238), especialmente a partir do estudo empírico de Minas Gerais baseado no modelo de fluxos, é que a capacidade dos modelos clássicos de Economia Espacial na explicação da estrutura espacial mineira e da forma de concentração das atividades é limitada. As razões desse relativo "insucesso", argumenta o autor, são que, para garantir o seu formalismo e o diálogo

com as teorias econômicas hegemônicas, as considerações de ordem econômica são sempre baseadas no regime de mercado “puro”. Ou seja, elas abnegam as considerações dos aspectos políticos, sociais e institucionais que marcam a realidade econômico-social.

Indo mais além, Ferreira (1975, p. 239) crítica, inclusive, o *conceito de espaço* no qual se baseiam as teóricas clássicas de Economia Espacial. Estas estariam fundamentadas na noção *espaço relativo*, ou seja, aquele que:

> toma o espaço como uma qualidade posicional do conjunto de objetos materiais ou eventos. Isso quer dizer que a distância entre dois elementos deste espaço não é uma unidade absoluta, mas depende da posição relativa dos demais pontos do espaço, e, além disso, essa própria distância altera e é alterada pela posição desses outros pontos (Ferreira, 1975, p. 239).

Nesse sentido, a distância não é a distância absoluta de um espaço euclidiano: o espaço é uma qualidade relativa, conformando a noção de *distância relativa*. Na Economia Espacial, a *distância relativa* é expressa pelo conceito de tarifa por unidade de peso a ser transportada em uma unidade de distância; por exemplo:

> a distância deixa de ser um conceito métrico absoluto e se torna uma função do custo de movimento do peso a ser transportado a uma dada distância métrica, e cuja magnitude é relativa ao custo de movimento de outros elementos do espaço em consideração (Ferreira, 1975, p. 240).

Todavia, pondera Ferreira (1975, p. 241) a partir das contribuições de Perroux, essa distância relativa faria parte do *espaço econômico relativo* que seria um “subespaço de um espaço mais abrangente: o espaço de decisões socioeconômicas e político-administrativas” (Ferreira, 1975, p. 241). Ferreira (1975, p. 241) também argumenta acerca dos efeitos na alteração da distância relativa causados pelo fenômeno da aglomeração, que não foram plenamente incorporados nos modelos de Economia Espacial. Em síntese, defende o autor:

> Um conceito abrangente de espaço deve enfatizar, em um enfoque sistêmico, a interdependência entre os elementos de espaços diferente. (...) o incipiente conceito de espaço relativo das teorias clássicas de Economia espacial não é, de fato, “conveniente” para a análise do fenômeno espacial que se mostra extremamente sensível, na prática, a fatores extraeconômicos (Ferreira, 1975, p. 242).

Para tanto, Ferreira (1975, p.242) coloca que a incorporação dos aspectos sociais, políticos e institucionais na distribuição global das atividades não passaria necessariamente pela construção de “supermodelos abstratos”, com um conjunto enorme de “equações e variáveis de natureza econômica, social, política e

institucional". Mais importante é a "necessidade de cooperação interdisciplinar na análise espacial".

Não obstante, apesar do caráter abstrato e assentados nos pressupostos da racionalidade econômica dos modelos teóricos da Economia Espacial, caso seus pressupostos sejam "fundamentalmente contrariados" haveria implicações com "altos custos econômicos privados e sociais". Portanto, esses modelos "são de grande utilidade para o entendimento da organização e consolidação da estrutura espacial" (Ferreira, 1975, p. 242-243).

Finalmente, Ferreira (1975, p.2) – que analisa três autores alemães – ressalta que a preocupação de incorporação da categoria *espaço* na explicação da natureza e da causa das riquezas das nações e regiões se origina na crítica da universalidade da Economia Clássica Inglesa feita pela Escola Histórica Alemã. Essa – conforme já discutido, nas figuras, por exemplo, de Wihelm Rocher e Albert Schäffle – dedicou-se a enumerar fatores locacionais peculiares a cada país, em cada época, bem como aqueles que expliquem as vantagens comparativas de cada país ou região, de modo que determinadas atividades produtivas se localizassem em cada um desses locais.

Todavia, curiosamente, os autores da Economia Espacial Clássica, preocupados com a desigual distribuição das atividades produtivas observadas no tempo e no espaço, seguiram o caminho de formulação de *leis* e *formalização* das suas teorias. Isso acabou, novamente, afastando os teóricos da Economia Espacial Clássica dos condicionamentos históricos da organização do espaço econômico e os aproximando da pretensão de "leis de validade universal" e de caráter "funcional", portanto desconsiderando as relações socioeconômicas entre seres humanos numa sociedade de classes (Ferreira, 1975, p. 243).

## 3. Síntese

Alguns trabalhos já procuraram especificar as particularidades do ensino e pesquisa de economia no âmbito da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Paula, 2006; 2017). Outros, mesmo indiretamente, ressaltaram o caráter “heterodoxo” do seu programa de pós-graduação, a partir da formação dos professores (Loureiro; Lima, 1994) e das bibliografias das ementas das disciplinas (Loureiro, 1997b). O pluralismo da FACE-UFMG é algo comum no âmbito do ensino e pesquisa em economia no Brasil (Fernández; Suprinyak, 2018; 2019; Suprinyak; Fernández, 2023). Particular é a ênfase inicial em Economia Regional.

Conforme afirma Paulo Haddad para Ronaldo Costa Couto, sobre o Ideplar que viria a ser o CEDEPLAR:

> Fernando [Roquette Reis] idealizou um “Instituto de Desenvolvimento e Planejamento Regional, sediado em Minas. Esse “Regional”, inicialmente tinha abrangência latino-americana. Mas Fernando reavaliou e concluiu que não tínhamos centralidade espacial para análise temas da América Latina. Passou, então a dar prioridade e ênfase ao regional de cunho brasileiro (Couto, 2014, p.93).

Isso é explicado, em parte, pelo contexto das tensões de desequilíbrios regionais do desenvolvimento brasileiro – e latino-americano – desde os anos 1950, especialmente com a concentração das inversões no âmbito do Plano de Metas e a consequente criação da SUDENE, junto com o contexto de institucionalização do ensino e pesquisa em economia no âmbito da pós-graduação.

Por outro lado, isso está enraizado no próprio contexto de formação econômico, social e espacial de Minas Gerais – é amplamente reconhecido, por exemplo, o sentido geoeconômico da fundação e localização da capital Belo Horizonte (Singer, 1977; Monte-Mór; Paula, 2001), com o objetivo de articular o mosaico mineiro (Wirth, 1982; Monte-Mór, 2018). Além disso, para evitar a massiva emigração do estado ao longo de quase todo século XX (Brito; Souza, 1995; Godoy, 2009), implementam-se diversas iniciativas para que os fluxos passem a se direcionar especialmente para Belo Horizonte, cujo primeiro exemplo foi o Plano de Recuperação Econômica e Fomento à Produção de 1947 (MINAS GERAIS, 1975; Andrade; Cintra, 1978).

Diversas iniciativas com o objetivo de integrar espacialmente e produtivamente o estado foram arroladas desde então, notadamente num sentido que articulasse as

diferentes demandas e perfis regionais (Dulci, 1999). Assim como a implementação de infraestrutura, especialmente rodoviária (Lopes; Godoy, 2019) e energética (CEMIG, 1971).

Todavia, o contexto de crescente inserção subordinada na divisão inter-regional reforçou a tendência de explicações teóricas e metodológicas que explorassem as consequências espaciais do desenvolvimento capitalista brasileiro, bem como corroborassem na argumentação da escolha de Minas Gerais como localidade preferencial na política de desconcentração produtiva que passou a ser desenhada ao final dos anos 1960. Esse, por exemplo, é o contexto do *Diagnóstico da Economia Mineira*, de 1968 (Godoy; Barbosa; Barbosa, 2011). No entanto, essa síntese é um ponto mais evidente de uma trajetória da prática de pesquisa e política pública, assim como de desenvolvimento teórico e metodológico.

Nesse sentido, o Quadro 2 apresenta a compilação do país de referência dos textos discutidos ao longo desse ensaio nos seis autores. O primeiro aspecto que fica evidente é a influência estadunidense em termos gerais dentro os autores.

Todavia, como procuramos argumentar, no primeiro momento – de Lucas Lopes e Domício Murta – essa influência se dá via Geografia Econômica que, naquele momento, vinculava-se à Escola Histórica Alemã como uma perspectiva crítica aos modelos abstratos e universas da Economia Clássica Inglesa. Cujos traços principais eram a incorporação explícita do espaço e da Geografia como elemento de explicação da diferença entre países e regiões, o caráter fortemente descritivo dos fenômenos humanos e a importância da ação estatal.

Não obstante, nesses autores, do momento que chamamos de “elo perdido”, já aparecem preocupações como: a articulação urbano-regional, especialmente na discussão entre centros e suas áreas de influência; o diferencial, segundo atividades e hierarquias urbanas, na extensão dessas áreas de influência. Inclusive, pelas datas de publicação, esse material é extremamente pioneiro, pois antecipa-se ao conteúdo (a discussão urbano-regional) e à metodologia (centros dominantes, áreas de influência e polarização, concorrência espacial) do que havia sido discutido na literatura até então – com os exemplos de São Paulo, Recife e da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU) (Feldman, 2009; 2021).

**Quadro 2 – Autores e suas referências**

| País de origem da referência | Autor | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Lucas Lopes | Domício Murta | Alberto Lavanère-Wanderley | Fernando Roquette Reis | Paulo Haddad | Carlos Ferreira | Total |
| EUA | 55,3% | 38,0% | 24,5% | 35,7% | 52,9% | 50,4% | 43,1% |
| Brasil | 10,6% | 39,7% | 1,9% | 28,6% | 23,5% | 13,9% | 21,9% |
| França | 14,9% | 12,4% | 39,6% | 23,8% | 3,9% | 4,3% | 14,0% |
| Alemanha | 10,6% | 4,1% | 9,4% | 2,4% | 2,0% | 7,8% | 6,1% |
| Britânico | 4,3% | 1,7% | 18,9% | 0,0% | 2,0% | 8,7% | 5,8% |
| Holanda | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 11,8% | 6,1% | 3,0% |
| Itália | 2,1% | 0,8% | 1,9% | 0,0% | 0,0% | 0,9% | 0,9% |
| Suécia | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 4,8% | 0,0% | 0,9% | 0,7% |
| Argentina | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 2,6% | 0,7% |
| Portugal | 2,1% | 0,0% | 1,9% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,5% |
| Rússia | 0,0% | 1,7% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,5% |
| Bélgica | 0,0% | 0,8% | 0,0% | 0,0% | 2,0% | 0,0% | 0,5% |
| Áustria | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 1,7% | 0,5% |
| Índia | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,9% | 0,2% |
| Espanha | 0,0% | 0,8% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,2% |
| Bangladesh | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 2,4% | 0,0% | 0,0% | 0,2% |
| Suíça | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,9% | 0,2% |
| Noruega | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 2,0% | 0,0% | 0,2% |
| Canadá | 0,0% | 0,0% | 1,9% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,2% |
| Chile | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 2,4% | 0,0% | 0,0% | 0,2% |
| Sem identificar | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,9% | 0,2% |

Fonte: elaboração própria.

Posteriormente, na transição entre o momento do ensino da disciplina de Geografia Econômica para a Economia Regional, representados no Quadro 2 por Lavanère-Wanderley e Fernando Reis, nota-se o forte predomínio da influência francesa. No primeiro pela geografia francesa e no segundo pela economia regional francesa. Esse pode ser chamado de primeiro *ponto de mutação*, pois tanto a origem das referências passar por uma mudança significativa quanto, posteriormente, o campo disciplinar se altera.

Não obstante, acentua-se a importância e focalização dos estudos das atividades econômicas humanas e sua articulação espacial como condição de sustentação delas. No mesmo sentido, preserva-se a centralidade da discussão acerca dos condicionantes políticos, sociais e institucionais para a determinação das atividades econômicas.

Contudo, embora haja considerações acerca dos aspectos extraeconômicos na determinação da localização das atividades econômicas, conformando, assim, a diferenciação entre os estudos de localização e os estudos regionais (Ferreira, 1975), o *metiê* do economista se faz cada vez mais presente, pelo foco, por exemplo, nas

discussões de renda, emprego e produtividade, e pelo desenvolvimento da matriz insumo-produto regional e aplicação de outras metodologias para captar os fenômenos de aglomeração, desaglomerarão, escala e urbanização. Por fim, as contribuições cepalinas são incorporadas adicionando a discussão de centro-periferia e subdesenvolvimento, especificando as diferenças das *estruturas* entre as regiões, consequentemente, nos motores de transmissão espacial do desenvolvimento. Ressalta-se, ademais, que foram centrais nessa "*economização*" as sugestões metodológicas de estudos pioneiros realizados por Boudeville em Minas Gerais (Boudeville, 1957; 1958).

Por fim, o terceiro momento, que consolida um enfoque econômico e espacial, se dá no período de Paulo Haddad e Carlos Ferreira. Nesse período, de institucionalização da pós-graduação em Economia, o peso estadunidense retorna especialmente na figura de economistas espaciais (Harvey Perloff, William Alonso, Harry W. Richardson); mas não apenas, pois há contribuições da ciência regional (Walter Isard) e do planejamento urbano-regional (John Friedmann). Contudo, ainda mais relevante, conformando um *outro ponto de mutação*, é a influência holandesa, especialmente através do trabalho de Hilhorst. Este autor, cuja obra foi traduzida pelo CEDEPLAR, busca explicitamente incorporar a dimensão política dentro da discussão do planejamento, sem deixar de propor metodologias que instrumentalizasse as contribuições de François Perroux e John Friedmann, construindo um padrão de análise centrado na ideia de centros dominantes, interdependência, áreas de influência e concorrência espacial. Nesse sentido, foi ressaltado inclusive como a contribuição técnica de J.G. Hilhorst é amplamente reconhecida nos trabalhos aqui discutidos.

## PARTE II – A(S) PRÁTICA(S) DO ESTADO: O PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL EM MINAS GERAIS NAS DÉCADA DE 1960 E 1970

Esta parte da tese apresenta uma sistematização e compilação inédita da experiência do planejamento urbano-regional em Minas Gerais desde meados da década de 1960 até o final da década de 1970. A compreensão e análise da *experiência* se dará a partir de três aspectos integrados: a) a Prática, pela elaboração de planos e pela execução do executivo; b) o Discurso, pelo conteúdo e preocupações dos planos e pelo foco nas mensagens do executivo; e c) a Teoria, pelos documentos, geralmente de circulação restrita, sobre o planejamento urbano-regional. O principal intuito é apresentar as mudanças de rotas e enfoques assumidos por estes três aspectos no período em análise.

A dimensão que chamamos de prática foi principalmente extraída das *Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais*; portanto, do ponto de vista metodológico, é importante salientar o caráter fortemente retórico dos documentos. Particularmente, o interessante aqui é que, a partir dessa exposição, é possível apresentar o quão relevante são as diversas dimensões do planejamento urbano-regional observando o modo como estas aparecem dentro do campo de ações do executivo estadual. Ora, a redução ou ampliação do seu conteúdo são indicativos da importância dessa temática em sentido mais amplo.

Convém salientar que no contexto ditatorial do período, o poder de decisão esteve fortemente concentrado no executivo, nas múltiplas escalas do Estado. Em outras palavras, as decisões emanavam do Governador e dos seus Secretários de Estado. No entanto, longe de representar apenas decisões tecnocráticas, o período também foi marcado por acomodação das elites tradicionais e retrógradas, aprofundando a complexidade de funcionamento da máquina pública e gerando diversas ilhas burocráticas com diferentes graus de racionalidade e modernidade (Draibe, 1985; Dulci, 1999).

Particularmente central no período em análise é o papel do Conselho Estadual de Desenvolvimento e sua transformação em Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, que centralizaria o Sistema de Planejamento Estadual. Discutiremos a introdução da problemática explicitamente espacial dentro do aparelho estatal mineiro, que ocorreu, inicialmente, a partir das discussões teóricas e

metodológicas no âmbito do CED – especialmente no Gabinete de Planejamento e Controle (GPC).

Posteriormente, dada a diversificação do estado, fruto da própria necessidade de desenvolvimento institucional, essa tarefa foi atribuída à Fundação João Pinheiro (FJP). Esta, então, passou a realizar planos – em múltiplas escalas espaciais – e elaborar metodologias próprias de regionalização que, pela sua profusão, não há paralelo no período, especialmente quando comparamos com outras unidades federativas.

Ressalta-se que, a despeito do período autoritário, do ponto de vista intraburocrático, houve diversas tensões e críticas ao modelo de planejamento centralizado, autoritário e baseado estritamente na industrialização como via de desenvolvimento. Ou seja, no período da ditatura civil-militar, o planejamento foi extremamente rico e complexo do ponto de vista das experiências (Faria, 2019; Feldman, 2021). Em Minas Gerais não foi diferente (Costa, 2021; Chiquito. Costa; Monte-Mór, 2023; Lacerda, 2023; Chiquito; 2024); todavia, soma-se a tradição – incrustada no aparelho de estado – de uma perspectiva de longa duração de desenvolvimento democrático-social, voltado para a dimensão da construção da participação popular e com explícita preocupação com as variáveis socioeconômicas. Tal característica se contrapunha à perspectiva autoritária, que se centrava primordialmente na promoção do desenvolvimento pela industrialização (Lacerda, 2019).

Ademais, conforme discutido na Parte I, há uma longa trajetória de reflexão teórica e metodológica para ação em uma escala espacial de planejamento, que era urbano-regional, e centrada na noção de desequilíbrios do desenvolvimento. Esses dois aspectos constituem a base essencial para a formulação dos planos e práticas de planejamento desenvolvidos na década de 1970.

Nesse mesmo sentido, ao compararmos com a produção de outros estados no período, que tem sido resgatada pela literatura (Feldman, 2009; Salgado, 2012; Tavares, 2014; 2018; Mendonça, 2019; Souza, 2019; Almeida, 2019; Cestaro; Cordovil, 2020; Freitag; Faria, 2021; Cestaro, 2024), não há paralelos com o caso de Minas Gerais. A profusão de produção de conhecimento sobre o território e de desenvolvimento teórico-metodológico na temática do planejamento urbano seria equivalente apenas à produção no âmbito nacional, conduzida pelo IPEA (Nunes, 2020; 2022; Nunes; Faria, 2024). Acresce-se o fato que diversos pesquisadores

“subiram” do âmbito estadual para o federal, como Thompson Almeida Andrade, assim como houve a contribuição, já discutida, dos livros editados por Paulo Haddad.

Assim diversos tópicos e problemáticas – especialmente no tocante às cidades médias e metodologias de regionalização – foram esboçados e antecipados ao nível estadual em Minas Gerais, conforme será analisado nos próximos capítulos. Primeiramente sob um aspecto teórico e discursivo (capítulo 4) e, posteriormente, nas múltiplas experiências de planejamento, em múltiplas escalas (capítulos 5, 6 e 7).

Do ponto de vista metodológico, nesta Parte II, predomina uma abordagem de confrontação entre as diversas fontes – *planos*, *mensagens*¸ *textos metodológicos, documentos preliminares e definitivos* – que possuem evidente caráter técnico-institucional. Por um lado, elas são ricas em detalhar as rotinas e transformações na elaboração de planos, as priorizações temáticas e espaciais ao longo do tempo e as especificidades e diversidades institucionais intra e interinstituições (Dobson; Ziemann, 2020).

Por outro lado, além das visões pessoais e técnicas dos pesquisadores ficarem ocultas, sobretudo nas *versões definitivas,* podem haver omissões de aspectos críticos e negativos, que podem servir para legitimar políticas e práticas específicas e podem apresentar recortes seletivos das informações e análises de acordo com a inserção da instituição no aparelho estatal (Dobson; Ziemann, 2020).

Nesse sentido, para contornar alguns desses limites, evidenciamos e confrontamos os documentos segundo suas diferentes versões (preliminares *versus* d efinitivos) e caráter (de circulação restrita ou ampla). Do mesmo modo, produzimos mapas para sintetizar os recortes escalares de atuação dos planos para facilitar a compreensão e sobreposição das ações.

Em síntese, reforça-se que o centralismo do executivo estadual e do sistema de planejamento deu forte capacidade institucional e estatal para a ação da Fundação João Pinheiro, com estrutura, remuneração dos servidores, apoio na elaboração de pesquisas e contratação de pessoal. A existência dessas condições institucionais possibilitou o conhecimento inédito da realidade econômica e social de Minas Gerais para o embasamento da intervenção estatal, conforme demandado desde o *Diagnóstico da Economia Mineira* de 1968, bem como pelos textos discutidos anteriormente. Desse modo, para sintetizar a importância e centralidade do

planejamento e do projeto no âmbito da Fundação João Pinheiro, Luiz Aureliano Gama de Andrade (1945-2013)[39] diz:

> (...) o momento que o Antônio Octávio Cintra vira presidente da Fundação [1977-1980], continuam as contratações, então a gente forma lá na Fundação um núcleo de pesquisa em várias áreas que eram superiores aos da universidade (...), mas a Fundação era já aquela altura, de longe, a instituição mais importante. A gente estava pau a pau com o IPEA. Nós ganhamos concorrência pública. Nós fizemos alguns projetos de concorrência pública, que era coisa rara, mas nós fizemos esses planos todos de avaliação de Banco Mundial, nós fizemos isso tudo nessa época. Projetos de um milhão, dois milhões, três milhões de dólares, cinco milhões de dólares. Havia uma abundância muito grande de recursos, e havia uma escassez também de talentos e de organização de pesquisa com essa embocadura que é a Fundação (Andrade, 2009).

39 Graduado em Filosofia pela UFMG, possui Mestrado em Política Pública e Doutorado em Ciência Política, ambos pela University of Michigan nos Estados Unidos. Ele foi contratado como cientista político pela FJP em 1974, atuou também como consultor para o BDMG e foi professor do Departamento de Ciência Política da UFMG. Foi presidente da FJP entre 1991 e 1995.

## 4. Os discursos e as teorias acerca do planejamento

Neste capítulo, as principais fontes utilizadas para a sistematização da análise foram as Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, os documentos internos referentes às discussões no âmbito Conselho Estadual de Desenvolvimento, as Leis e Decretos acerca dos organismos criados, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social e as iniciativas pioneiras de estruturação teórica sobre a questão urbano-regional na Fundação João Pinheiro.

Mais detidamente sobre as fontes de informações, a *Mensagem do Governador* é enviada sempre no início de cada sessão legislativa para a Assembleia de Minas Gerais e é o instrumento pelo qual o Poder Executivo divulga e sintetiza as principais realizações dos diferentes setores de governo no ano anterior. Possui um caráter fortemente retórico, com o objetivo de apresentar – num contexto ditatorial – as realizações do Executivo estadual, cujo poder era extremamente amplo e concentrado, já que a representação do legislativo era sobretudo protocolar. Em outras palavras, era um meio artificial de dar legitimidade ao regime.

Já os *documentos internos do Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED)* s ão uma série de estudos e pareceres que serviam de subsídio para a definição de prioridades e enfoques dos planos de desenvolvimento estadual, bem como de diversas políticas setoriais estaduais. No CED, ressalta-se a participação de diversos técnicos e especialistas como, por exemplo, Fernando Reis (Andrade, 1980; Couto, 2014).

O CED, criado em 1966[40], durante o governo de Israel Pinheiro (1966-1971) – governador ainda eleito no sistema de pluripartidarismo, por voto direto, e como opositor do regime ditatorial instalado em 1964 –, substituiu a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e, a partir do mesmo ano, passou a coordenar todo o Sistema Estadual de Planejamento do Estado[41]. Um primeiro ponto interessante sobre este organismo é que, num primeiro momento, competia ao CED “formular a política de habitação e planejamento territorial e zelar pela sua observância” (MINAS GERAIS, 1966), já indicando a presença da problemática territorial do planejamento nas suas prerrogativas.

40 Lei Estadual N° 4133, de 20/04/1966.
41 Decreto Estadual N° 10064, de 10/10/1966.

Posteriormente, quando houve a institucionalização no âmbito do Governo Federal do Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado[42] (SNPDLI), o CED se integrou a este sistema. Ademais, o CED criou o Grupo de Trabalho voltado para a integração das políticas e diretrizes de "desenvolvimento regional estabelecidas pelo MINIPLAN e articulando-se com o MECOR[43] as regiões-programas e os polos de desenvolvimento que serão atendidos por este programa"[44]. Já em 1968, a disposição sobre o Sistema Estadual de Planejamento foi alterada[45], destacando-se duas novas competências, presentes no Artigo 6°, a I: "Definir as diretrizes gerais do desenvolvimento do Estado, levando em conta a política geral do País", que indica a crescente centralização e determinação da política emanada pelo Governo Federal; e a IV: "Rever e reformular os planos setoriais e regionais da administração, incorporando-os ao planejamento geral". Em outras palavras, verifica-se, mesmo num regime de relativa oposição ao governo federal, a necessidade tácita de articulação e emparelhamento institucional.

A consolidação do Sistema Estadual de Planejamento – principalmente devido à articulação de uma constelação de organismos vinculados ao planejamento (e.g. GPC, SUDEMINAS, FJP, BDMG, RURALMINAS, CODEVALE, Superintendência da Indústria, Comércio e Turismo) – se deu em 1971[46], já sob o governo de Rondon Pacheco (1971-1975). O CED passou por outras alterações nas suas competências[47], com a inclusão ou reformulação de incisos referentes à organização territorial (VI), à participação no Sistema Nacional de Planejamento local ou regional (VII) e ao apoio na condução dos processos de institucionalização de Regiões Metropolitanas (VIII).

Desse modo, verifica-se como a preocupação da dimensão territorial está explicitamente colocada nesse organismo técnico; portanto, em como o planejamento deveria assumir uma forma espacial, particularmente indicando uma preocupação discutida na parte anterior dos problemas de regionalização.

No mesmo sentido, foi instituído, dentro do CED, a Superintendência de Articulação com os Municípios (Supam[48]). As competências que mais nos interessam se relacionam, conforme o Artigo 2°, com a articulação entre escalas de

42 Decreto Estadual N° 10064, de 10/10/1966.
43 Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais.
44 Decreto Estadual N° 10335, de 22/02/1967.
45 Decreto Estadual N° 11518, de 03/01/1968.
46 Lei Estadual N° 5792, de 08/10/1971.
47 Decreto Estadual N° 14323, de 04/02/1972.
48 Decreto Estadual N° 15254, de 15/02/1973.

planejamento, tanto vertical (Governo Federal, Estado e/ou Município) quanto horizontal (entre municípios), bem como com a sincronização do planejamento econômico com o planejamento territorial:

> I – Coordenar, compatibilizar e integrar o planejamento municipal com o da Administração Pública Estadual;
> II – Colaborar com os Municípios na formulação de diretrizes, planos e programas de ação, com vistas a assegurar sua compatibilização com as diretrizes dos Governos Estadual e Federal (...)
> V – Estabelecer um sistema de troca de informações entre os Municípios e o Estado, visando ao aperfeiçoamento do processo de planejamento;
> VI – Promover reuniões regionais de Prefeitos com o propósito de realizar intercâmbios de experiências no campo do planejamento e do desenvolvimento;

A questão de compatibilização entre planejamento econômico e planejamento territorial é central, pois crescentemente, em todas as escalas da máquina pública – inclusive até o presente –, aparecem como instâncias práticas separadas com pouco diálogo.

Sob o governo de Aureliano Chaves (1975-1978), o CED foi reestruturado como Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral[49] (SEPLAN). Finalmente, a SEPLAN e o Sistema Estadual de Planejamento ainda tiveram, dentro do período em análise, mais uma reorganização[50], onde foram conformadas estruturas de unidades voltadas para ações específicas: a) unidades centrais de planejamento; b) unidades de ação setorial e regional; e c) unidades de suporte técnico. A Supam participava no primeiro grupo; no segundo grupo tínhamos o BDMG, a SUDENOR (antiga SUDEMINAS[51]), a CODEVALE e o Plambel; e no terceiro estava, por exemplo, a FJP.

O *Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* (PMDES) é um conjunto de planos com visões mais sistêmicas com diagnósticos, visões estratégicas e metas de longo prazo. Os PMDES possuem os elementos mais importantes para captar *os discursos* oficiais acerca do planejamento em geral, como na esfera urbano-regional no âmbito do poder executivo estadual. Foram elaborados quatro PMDES, mas aqui foram utilizados o I e II, que foram vigentes, respectivamente, entre 1972 e 1976 e entre 1976 e 1979.

Além destes dois documentos, utilizamos dois outros diagnósticos elaborados ainda durante o governo de Israel Pinheiro: o *Bases para uma estratégia de*

49 Decreto Estadual N° 17112, de 22/04/1975.
50 Decreto Estadual N° 18406, de 04/03/1977.
51 Alteração de nome de Superintendência de Assuntos da Área Mineira do Polígono das Secas – SUDEMINAS para Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas – SUDENOR se deu pelo Decreto N° 18064, de 24/08/1976.

*desenvolvimento* (1969) e o *Diretrizes da estratégia de desenvolvimento: visão qualitativa e quantitativa* (1970). Estes documentos esboçaram diagnósticos e metas baseados, sobretudo, no *Diagnóstico da Economia Mineira* (1968), elaborado pelo BDMG.

A exposição das teorias e discursos acerca do planejamento em geral e do planejamento urbano-regional em específico deste capítulo está estritamente baseada nos planos estaduais e nos documentos internos do CED. Antes de adentrar nos planos elaborados pela Fundação João Pinheiro, enquanto órgão técnico que crescentemente assume esta função dentro do aparelho do estado, são apresentados dois documentos técnicos pioneiros, de caráter metodológico, desenvolvidos pela FJP para indicar as matrizes e maturação teórica da discussão do planejamento urbano-regional e a questão espacial que aparecia nos documentos no âmbito do CED.

Em síntese, a discussão nesse capítulo está dividida em quatro seções: a primeira referente aos planos estaduais publicados e preliminares; a segunda com os documentos técnicos internos do CED acerca da situação do planejamento urbano-regional e da regionalização do estado de Minas Gerais; a terceira e quarta com documentos considerados fundamentais, feitos no âmbito da Fundação João Pinheiro, que revelam a maturidade técnica, teórica e metodológica sobre o planejamento urbano--regional. Somente no capítulo seguinte nos debruçaremos sobre os planos propriamente ditos e suas múltiplas escalas de análise.

## 4.1 Discursos nos Planos Estaduais de Desenvolvimento

O primeiro documento analisado será o *Bases para uma estratégia de desenvolvimento*, cuja data de publicação foi em junho de 1969. A introdução é de Fernando Roquette Reis, então diretor do Gabinete de Controle e Planejamento do CED. Neste preâmbulo, Reis ressalta que o *Bases...*serviria para articular a implementação do sistema estadual de planejamento e se guiaria pelo *Diagnóstico da Economia Mineira*. Além disso, também é reconhecida a assistência técnica do ILPES para a confecção do documento. O *Bases....* está dividido em dois volumes e seu conteúdo versa sobre diagnósticos setoriais e estratégias de desenvolvimento, tanto ao nível global quanto setorial. Ao nível setorial, mais especificamente, são os setores de Recursos Naturais, Agropecuária, Indústria, Energia, Transporte e Setor Público.

A síntese da publicação, afirma a introdução, é voltada para a definição de alternativas estratégicas e, posteriormente, para a elaboração dos planos de desenvolvimento e os seus respectivos programas de investimentos, todos já expressos sobre a técnica do “orçamento por programas” – o que por si só era uma inovação no quadro federativo brasileiro.

A introdução salienta a centralidade do Setor Público no processo de planejamento. Este seria o seu “motor” e deveriam ser tomadas medidas administrativas de fôlego, dentre elas uma reorganização interna no sentido de maior “racionalização administrativa”. Assim, o presente documento seria a “primeira experiência sistemática de introdução do planejamento como técnica de atuação do Setor Público que, no Estado, é difuso, complexo e de difícil coordenação” (CED, 1969, p.2). A razão desta “confusão” devia-se à prática corrente de criar empresas mistas, departamentos autônomos, fundações, autarquias que se sobrepunham e substituíam os órgãos da administração central. Assim, o Setor Público, concomitantemente: a) era participante destacado na atividade econômica; e b) engendrava sérios problemas de coordenação e governabilidade.

Por fim, a introdução ressalta como a “seleção de qualquer alternativa é [uma] decisão técnica e política, e faz irromper o processo de planejamento, o qual, por natureza, é contínuo e sistemático” (CED, 1969, p.2).

A introdução já traz alertas – principalmente a questão de sobreposição de órgãos e áreas de atuação, entendida como a complexificação do Estado, e a dimensão política e contínua do planejamento – que basicamente foram colocados em segundo plano, como a experiência irá demonstrar. A exceção, como vamos argumentar, é a persistência espacial de seleção de pontos ou áreas que recorrentemente, ao longo do período, foram foco de programas com conteúdos diferentes, e que, por isso mesmo, se beneficiaram indiretamente da intervenção estatal, se consolidando como pontos de dinamismo no estado.

O primeiro capítulo do *Bases...*, *Problemas atuais e interrogações sobre o desenvolvimento de Minas Gerais,* possui várias aberturas de compreensão teórica sobre a problemática regional mineira. O comportamento global da economia mineira é entendido como manifestação de três processos: 1) fatores naturais dados; 2) evolução do desenvolvimento nacional; e 3) própria política de desenvolvimento praticada pelo Estado.

O principal comportamento – que é notadamente espacial – é a falta de integração, isto é, uma economia sem um centro de gravidade e um conjunto de núcleos polarizados por áreas fora do estado. Embora tenha raízes nos fatores naturais, o preponderante são os elementos históricos, econômicos e institucionais que, “ao invés de neutralizar os efeitos dispersivos produzidos pelas condições naturais, os aumentam” (CED, 1969, p.10).

No período, esse efeito de atração externa vinha se agudizando, tendo em vista a implementação das grandes rodovias, que abriram ainda mais o mercado mineiro ao eixo dinâmico Rio-São Paulo, além de interligações, em território mineiro, de indústrias complementares a estes polos (CED, 1969). Estes fatores são considerados como “exógenos” e é salientado como a “política nacional de desenvolvimento regional posta em prática no período mais recente e que, explicita ou implicitamente, enfatiza unilateralmente a criação de infraestrutura, beneficiando preponderantemente aos polos espontâneos mais dinâmicos” (CED, 1969, p.11).

Assim, a interpretação, em síntese, aponta que:

> a política de infraestrutura, especialmente a partir da década de 50, que se formulou isolada de uma política de industrialização para as diferentes regiões do país, se baseou, implicitamente, no suposto de que a industrialização dos grandes polos se irradiaria, posteriormente, às regiões de menos desenvolvimento, conduzindo a desníveis aceitáveis de desenvolvimento industrial. A única exceção a esta filosofia implícita, refere-se às mais importantes regiões problemas (Norte e Nordeste), onde se buscou complementar a política de infraestrutura com a de incentivos fiscais para a industrialização, desenvolvimento agrário, etc. (CED, 1969, p.13).

Do trecho acima, depreende-se a centralidade da provisão de infraestrutura na estruturação espacial. Evidencia-se, também, que as regiões dinâmicas poderiam, por si mesmas, levar à integração dos espaços, sendo, portanto, uma dimensão de ação mais eficiente. Já no caso das “regiões problemas” verifica-se a necessidade de intervenções mais amplas, em pacotes integrais, portanto incorporando a questão da equidade espacial.

Além da política de infraestrutura, são salientados os aspectos institucionais; mais especificamente, foi apontado o modo como o surgimento de diversos organismos supra e interestaduais para o desenvolvimento regional – notadamente a SUDENE –,ao desmembrar o estado de Minas Gerais em várias áreas de ação, estava dificultando a formulação de políticas de desenvolvimento integrado (CED, 1969, p.14).Em outras palavras, a criação de instituições com ação espacialmente delimitada não era uma panaceia para a resolução das desigualdades regionais.

Além destes dois fatores – sistema viário orientado para centros polares externos e fragmentação institucional –, a industrialização mineira estava sofrendo com a concorrência dos mecanismos de incentivos fiscais do Norte e Nordeste. Assim, a despeito dos esforços anteriores de provimento de infraestrutura econômica, notadamente energia e transporte, as inversões em infraestrutura estavam servindo sobretudo para a integração subordinada e complementar de Minas Gerais como exportador de insumos básicos (CED, 1969, p. 14). Acresce-se ainda o entendimento de que a opção pela industrialização por bens de consumo duráveis voltados para o "mercado de cúpula" – segmento que não era expressivo na indústria mineira, voltada para bens de consumo não duráveis – também contribuía para o atraso do desenvolvimento mineiro. Em outras palavras, verifica-se a discussão da teoria do desenvolvimento acerca da importância de expansão do mercado interno pela produção de bens de consumo popular, ao invés de produtos descolados da demanda regional.

Em síntese, a política nacional no quadro do final da década de 1960 – seja de industrialização, seja regional – preteria Minas Gerais, impedindo o seu desenvolvimento e colocando o estado em posição subordinada e/ou suplementar, o que reforçava, novamente, sua fragmentação interna e a concentração do crescimento econômico e populacional em Belo Horizonte. Este crescimento concentrado, todavia, se traduzia em condições de desemprego e subemprego na capital mineira, pois era Belo Horizonte o principal polo de atração de população do estado até então.

Como alternativa para a desconcentração, era apresentada a necessidade de "redefinição dos padrões espaciais de urbanização" (CED, 1969, p. 25) como um dos pilares para o que seria a "política mineira de desenvolvimento" (CED, 1969, p. 27). Evidencia-se, deste modo, ao menos no plano discursivo, a centralidade da urbanização como condição para o desenvolvimento.

Após as interpretações das condicionantes do desenvolvimento recente de Minas Gerais, o documento apresenta a seção acerca das *Interrogações sobre o desenvolvimento de Minas Gerais*. Nela, o limite das possibilidades é dado pelas determinações das políticas nacionais. Nesse sentido, o importante é construir uma estratégia que seja eficiente simultaneamente para Minas Gerais e para o Brasil. O que se verifica, cabalmente, é um raciocínio calcado no que Haddad chamaria de planejamento para a negociação (Haddad, 1982).

Como a política regional de desenvolvimento nacional até então não estava definida, *cabia ao Estado de Minas Gerais propor a "formulação de uma política regional que lhe diz respeito"*. Em outras palavras, era fundamental propor articulação via grau de influência e capacidade de iniciativa – cujo primeiro passo já fora, por exemplo, o próprio *Diagnóstico de 1968*. Assim, o central deste documento era:

> na medida que a *política mineira explicita regionalmente* algumas definições que permitam ao ponto de vista estadual contribuir na ponderação da política nacional (CED, 1969, p. 28).

Existiria, pois, uma relação entre a problemática regional mineira e a problemática nacional, tendo em vista que alguns problemas eram nacionais – notadamente os problemas de marginalização e desemprego –, mas outros, se aplicados no âmbito estadual, teriam funcionalidade no marco "geral do sistema" brasileiro. Todavia, o espaço de manobra estadual, como força inicial para arregimentar interesse nacional, estava sujeito a "restrições e propensões as quais o marco nacional define explícita ou implicitamente, promove, aceita ou tolera como fórmula de desenvolvimento" (CED, 1969, p.27). O documento aponta quatro *marcos de tolerância nacional*: 1) A necessidade de busca de uma alternativa à política de substituição de importações, sendo necessário que o crescimento industrial se apoiasse no mercado interno e nas exportações; 2) A inexorabilidade da expulsão de população do Nordeste, a despeito das políticas de incentivos fiscais para industrialização, portanto a necessidade de promoção de novos centros de atração populacional fora do eixo Rio-São Paulo; 3) A preocupação, e segundo o documento ainda não bem definida, com a:

> formulação de uma política de desenvolvimento **espacial** que poderia conduzir à concretização de uma **política regional coerente e precisa**. O grande problema teórico que se apresenta é o de ênfase à inversão nos polos mais desenvolvidos, versus a criação de novos polos, especialmente no contexto de um agravamento da marginalização (...) [assim] torna-se necessário comparar sistematicamente, a médio prazo, a **estratégia de desenvolver verticalmente**, aprofundando a estrutura industrial do Centro-Sul, com a de realizar certa **horizontalização**, desenvolvendo certo número de polos regionais que permitam a incorporação principalmente do Nordeste, para efeito de expansão do mercado (CED, 1969, p.28, grifos no original).

O quarto marco é que os principais instrumentos eram de competência exclusiva do Governo Federal, portanto estavam fora da alçada da política estadual.

O documento do CED instrumentaliza ao nível estadual as diretrizes *espaciais* colocadas no Plano Decenal de 1967, elaborado pelo Governo Federal. No

documento, os termos do debate – entre concentração ou dispersão do desenvolvimento, ativação de polos de desenvolvimento – pretendem delinear a posição mineira com o intuito de se inserir como região privilegiada na rodada de inversões que se iniciaria ao final da década de 1960, período do “milagre econômico”.

Nesse sentido, mais detidamente, a interpretação do documento aponta que o fato de privilegiar o Norte e Nordeste, bem como a necessidade de estimular o mercado interno, seriam os marcos no sentido de interiorização do desenvolvimento, ponto que poderia privilegiar a localização de Minas Gerais como diferencial para o desenvolvimento nacional. Assim, a ampliação do mercado interno e o desenvolvimento de áreas interiores seriam as bases para pensar o papel da economia mineira na estratégia nacional e na formulação da “política de desenvolvimento mineira” (CED, 1969, p.38).

A partir desta constatação, o documento aponta que a política regional a nível nacional definiu – explícita ou implicitamente – duas áreas de atuação frente à "estrutura espacial do desenvolvimento brasileiros” (CED, 1969, p.39). Estas eram exatamente: 1) a área problema de tratamento preferencial; e 2) área de desenvolvimento espacial espontâneo.

A primeira era integrada via incentivos fiscais para a promoção do desenvolvimento industrial e agropecuário com o intuito de atenuar os desníveis regionais segundo as especificidades de cada área. Isto é, na SUDENE o foco era reduzir a desocupação e a marginalização enquanto na SUDAM era a ocupação espacial.

Já a segunda propunha a divisão entre áreas líderes (Rio-São Paulo) e áreas intermediárias (restante do país). A teoria e interpretação dominante – emanada do Governo Federal e contestada pelo Governo de Minas Gerais – era que as áreas intermediárias se beneficiariam do transbordamento do desenvolvimento das áreas líderes, sendo, portanto, desnecessária uma política de desenvolvimento espacial (CED, 1969). Entretanto, o documento pondera que o restante do país não é homogêneo, tal qual o próprio estado de Minas Gerais. Assim, a questão central é que existia, também “intraregionalmente” nas áreas intermediárias, a convivência de áreas de expulsão e de atração, portanto a necessidade de desencadear um desenvolvimento mais equitativo.

Ora depreende-se, conforme discutido na Parte I, a incorporação no documento da visão crítica acerca do processo desigual de desenvolvimento, inclusive ao nível intrarregional, ou seja, dentro das unidades federativas. Ademais, reforça o caráter do Governo Israel Pinheiro como oposição ao regime ditatorial civil-militar ao nível federal.

No mesmo sentido, o documento questiona os efeitos dúbios do provimento de infraestrutura. Ou seja, esta, muitas vezes, ao contrário do propalado, não desencadeia espontaneamente a difusão da industrialização. O caso de Minas Gerais como provedor de energia elétrica e – via difusão de rodovias – de força de trabalho reforçava esta perspectiva de integração espacialmente desigual. Novamente, emerge uma crítica aos automatismos da economia de mercado e aos efeitos concentradores desse modelo.

Entretanto, ponderando como a estratégia mineira depende das decisões nacionais, três cenários são esboçados: 1) espacialização da economia mineira no sentido de complementar o desenvolvimento do eixo Rio-São Paulo, ou seja, limitando a produção de bens primários ou com pouco grau de beneficiamento industrial, ou aprofundando a integração vertical em Minas Gerais de bens intermediários e avançando na elaboração dos produtos agropecuários; 2) aproveitamento mercado interno mineiro, estimulando o beneficiamento e encadeamento industrial e agropecuário para o espaço estadual; 3) abastecimento dos mercados do interior do país – Nordeste, Centro-Oeste e Norte (CED, 1969)

Ademais, o documento salienta como a escolha entre o modelo horizontal e o vertical também diz respeito ao nível intraestadual, pois as alternativas – inclusive do ponto de vista espacial – eram a concentração do desenvolvimento em Belo Horizonte ou num conjunto diversificado de polos. Assim, levando em consideração as escalas nacionais e estaduais, o documento apresenta as potencialidades e limites de cada modelo e ressalta – sem especificar – que cada escolha corresponderia a diferentes arranjos e setores de investimento entre os segmentos agropecuário, industrial, público e de infraestrutura, bem como de seleção espacial de projetos estratégicos (CED, 1969).

O segundo documento, também preparado durante o governo de Israel Pinheiro, foi o *Diretrizes da estratégia de desenvolvimento: visão qualitativa e quantitativa***,** de julho de 1970, também num convênio entre CED, BDMG e ILPES. O documento serviu para dar proposições gerais às Divisões e Grupos de Trabalho do

CED para a formulação dos programas setoriais. Esse documento avançava em relação ao anterior por formular algumas diretrizes de ação mais concretas e, sobretudo, espaciais de intervenção.

O caráter de centralização do regime ditatorial é mais bem refletido no documento, pois coloca em primeiro plano o papel a ser desempenhado por Minas Gerais no desenvolvimento do Brasil e, em segundo, a solução de seus próprios problemas internos. Em outros termos, aproxima-se ainda mais da perspectiva de "planejamento para a negociação". Deste modo, entre os quatro fundamentos de orientação, todos são explicitamente vinculados ao encaixe da problemática estadual ao nível federal. A saber, as proposições são: 1) contribuir para a política de exportação e para o abastecimento nacional dos produtos das indústrias básicas; 2) auxiliar na descentralização industrial do Centro-Sul e, a partir disso, avançar nas etapas de beneficiamento industrial dos produtos básicos mineiros; 3) desenvolver uma capacidade de criação de empregos e uma atração urbana suficiente para a retenção de população e, assim, reduzir os fluxos migratórios para as metrópoles do litoral; e 4) contribuir com o esforço nacional de penetração no interior do país (CED, 1970, p.1-2).

Todas essas proposições estão articuladas e possuem clara dimensão espacial. A primeira, além de reforçar o papel da indústria básica mineira, aponta para a importância de incorporação de novos espaços para a geração de excedente exportável e para o atendimento do mercado interno (CED, 1970, p. 2). A segunda, baseada na necessidade de desconcentração da economia industrial do Centro-Sul, apostava na necessidade de atingir maior "harmonia regional no desenvolvimento" (CED, 1970, p.3). A terceira buscava reduzir o congestionamento urbano das metrópoles do litoral e apontava para necessidade "de uma política de diversificação industrial [que] exige uma diretriz de desconcentração espacial da atividade econômica, com a criação de sistemas compostos por centros urbano-industriais, complementados por atividades primárias capazes de reter população (CED, 1970, p. 3). Por fim, a quarta diz respeito à importância de novos espaços rurais e novos centros urbanos para reter a população migrante, seja do Nordeste, seja, no caso mineiro, da Zona da Mata e do Sul de Minas.

Claramente, conforme discutiremos no capítulo seguinte, são esses os eixos ou escalas de atuação sob os quais vão ser elaborados os planos *espaciais* de desenvolvimento em Minas Gerais ao longo da década de 1970. Os marcos são o

desenho de políticas em todas essas escalas, indicando que a preocupação não era apenas retórica, mas que houve um esforço de conhecimento do território.

O papel de Belo Horizonte, inclusive, é central como “ponta de lança na conquista do interior”, sendo responsável por integrar a estrutura industrial e ampliar o mercado interno via: 1) impulsão do crescimento de novos centros interiores, nominalmente citados a Zona do São Francisco e Triângulo; 2) abastecimento de centro interiores; e 3) atuação como mercado para os mesmos centros interiores (CED, 1970).

Destes fundamentos que guiam a política nacional, o documento aponta cinco objetivos que possibilitariam com que Minas Gerais cumprisse seu papel em relação à economia nacional e, concomitantemente, mitigasse seus problemas internos. Todos os objetivos tinham claro sentido espacial e, basicamente, repetiam os fundamentos nacionais citados anteriormente: 1) diversificação da estrutura econômica estadual; 2) desconcentração espacial de seu próprio crescimento; 3) incorporação econômica do Noroeste; 4) apoio ao processo de penetração no interior; 5) melhoria na distribuição dos benefícios do desenvolvimento.

Particularmente interessante é o segundo ponto, que buscava corrigir a “deformação” da estrutura espacial mineira e, além disso, queria evitar o excesso de crescimento concentrado em Belo Horizonte. A tensão entre desconcentração e concentração espacial do crescimento em Minas Gerais é uma preocupação recorrente na história do planejamento mineiro. Inclusive, neste documento, a desconcentração espacial justificava-se tanto sob os aspectos sociais, notadamente com o objetivo de melhor distribuição dos benefícios do desenvolvimento, mas “mais solidamente no plano econômico, ao possibilitar um melhor aproveitamento das potencialidades das regiões mineiras” (CED, 1970, p.10).

Segundo o *Diretrizes...* o grau e intensidade de desconcentração da economia mineira depende – discutido no *Bases*... como políticas de horizontalização ou verticalização industrial – da política nacional. Ademais, a desconcentração da economia mineira dependeria explicitamente de três conjuntos de políticas “de descentralização urbano-industrial, de descentralização dos serviços públicos e de remanejamento da rede de transportes, comunicações e comércio” (CED, 1970, p. 11-12).

A descentralização urbano-industrial seria por quatro vias:

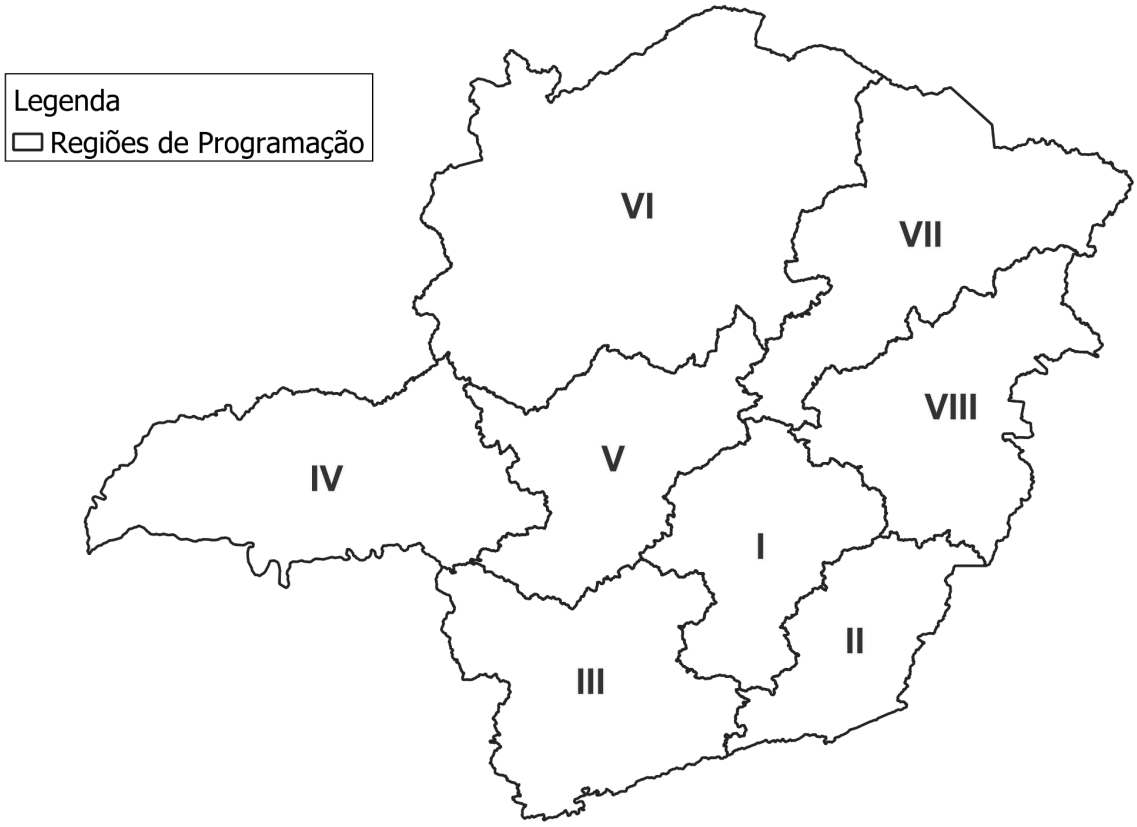
> 1) Dentro da região Central (região I), através do estímulo à formação de um sistema de centros urbano-industriais, complementares à Grande Belo Horizonte;
> 2) Em direção às regiões da Mata (região II) e Sul (região III) utilizando sua posição intermediário em relação aos eixos Belo Horizonte - Rio e Belo Horizonte - São Paulo;
> 3) Em direção ao Noroeste (região VI) em face de sua situação intermediário em relação às regiões Nordeste e Centro-Sul do País e aproveitamento a mecânica dos incentivos fiscais;
> 4) Em direção ao Triângulo (região IV) com suporte nos seus núcleos urbanos dinâmicos e recentes, que cumprem papel de intermediação nas relações com São Paulo e Centro-Oeste e, no futuro, serão responsáveis pelas relações de Belo Horizonte com o sul de Goiás e Mato Grosso, bem como pelas conexões com a nova economia da região Noroeste (CED, 1970, p.12-13)

Convém mencionar que a questão da “deformação”, entendida como o problema da atração por “polos externos”, perde importância, ao longo das décadas, com a integração do mercado nacional, deixando de ser mencionada como um problema por si só. Em outras palavras, a perspectiva de “exploração” por outras unidades da federação perde força em prol do sentido de complementação e articulação produtiva.

O terceiro ponto coloca o Noroeste de Minas como um espaço a ser privilegiado para a criação de uma economia integrada, visando a retenção de população rural e desenvolvimento de núcleos urbanos. Este espaço regional serviria de zona intermediária para a fixação de população no Centro-Oeste, bem como no provimento de produtos agropecuários para a região geoeconômica de Brasília. Assim, o documento salienta a importância de pautar sua inclusão dentro dos próprios planos nacionais (CED, 1970). Ademais, o extremo-sul do Polígono das Secas – que até então estava incluído na região Noroeste –, tinha plenos incentivos fiscais e condições privilegiadas de eclosão de um surto industrial.

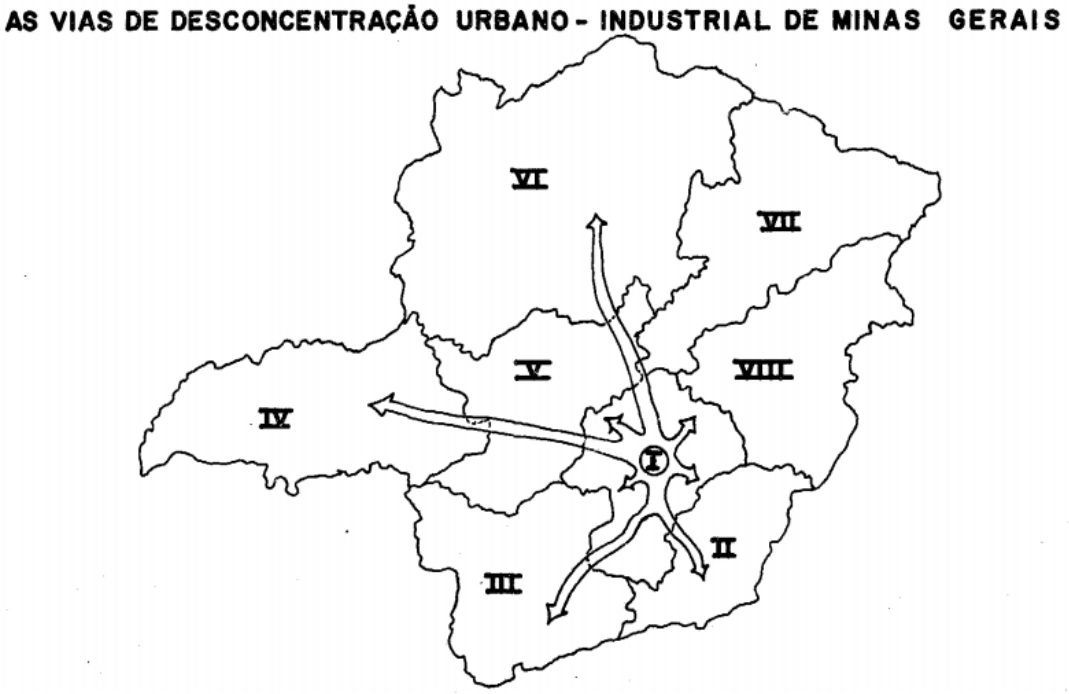
As Figuras 11, 12, 13 apresentam as regiões de programação, as vias de desconcentração urbano-industrial e os principais deslocamentos de população pretendida.

**Figura 11 – Regiões para fins de programação**




Fonte: elaboração própria, a partir EMG (1971)

**Figura 12 – Vias de desconcentração urbano-industrial do I PMDES**




Fonte: EMG, 1971, p.258.

**Figura 13 – Sentidos de deslocamentos da população do I PMDES**

Fonte: EMG, 1971, p.259.

O segundo capítulo do *Diretrizes...* termina apresentando a “imagem-objetivo”, que são as metas de desenvolvimento no intervalo de 20 anos do Estado de Minas Gerais. São discutidas projeções esperadas para: 1) a relocalização da população no espaço-econômico; 2) as novas bases econômicas da estrutura espacial; 3) a redução da marginalidade e da subocupação; 4) a funcionalidade futura das regiões de programação.

A partir da década de 1970, a produção de planos estaduais ficou mais sistematizada com o *Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES)*. Foram elaborados quatro PMDES, cuja vigência seria: 1972-1976; 1976-1979; 1980-1983 e 1984-1987. Esses, diferentemente dos planos anteriores, eram publicados e divulgados, inclusive com sínteses na Revista Fundação JP, objeto de análise na terceira parte desta tese. No entanto, pela sua amplitude, caminharam ainda mais para a perspectiva de discursos sobre o planejamento e a ação estatal do que efetivamente para planos executáveis e com metas factíveis. Não obstante, a partir da análise desses documentos é possível demonstrar a complexidade da leitura espacial assumida pelas elites técnicas do estado.

Particularmente, em nosso período de análise são importantes os dois primeiros, publicados nos governos de Rondon Pacheco e Aureliano Chaves, respectivamente. O I PMDES aproveita muitos elementos do *Diretrizes...*, inclusive os mapas e diagnósticos globais. O que há de novidade é exatamente a inserção de políticas setoriais com definição de prioridades e áreas de investimento para o período de 1972 até 1974. O I PMDES estava já em sintonia com a técnica de orçamento por programas e início da definição espacial, segundo a divisão por Regiões de Programação.

A dimensão regional-urbana também é a mesma do *Diretrizes...*, focada na interiorização do desenvolvimento, na seleção de polos internos para a consecução deste objetivo e na difusão do progresso econômico e social. As ações regionais mencionadas explicitamente no documento são a necessidade de *criação de um fundo especial para o desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha*, *o desenvolvimento do PROTERRA para recuperação agrícola da Zona da Mata* e a *Colonização do Noroeste de Minas Gerais*. Portanto, o eixo regional é caracterizado pela dimensão de fortalecimento da economia rural, embora assentado nos pequenos núcleos urbanos – como demonstraremos na análise específica dos programas.

A política industrial começa, ao menos no discurso, a apresentar um caráter espacialmente mais explícito, pois as duas diretrizes básicas são: 1) a desconcentração espacial com maior integração vertical do parque produtivo; e 2) a política de distritos industriais que serviam de apoio ao fortalecimento industrial do Estado. A política de distritos industriais foi realizada, como discutido anteriormente, a partir da CDI, com foco no provimento de condições gerais de produção (energia, água, infraestrutura viária), sem muita preocupação com a reprodução da força de trabalho (habitação, escola, saúde).

O documento questiona o modelo de desenvolvimento mineiro arrolado até o momento, principalmente pela opção deliberada de concentração de inversões e apoio infraestrutural (transporte, comunicações e energia) na Região I (Central) ou nas regiões voltadas para atendimento aos polos nacionais Região II (Zona da Mata) e III (Sul), preterindo as necessidades das regiões “acima do Paralelo 19 e de partes das Regiões IV e V” (EMG, 1971, p.6). Ou seja, no plano retórico, havia uma preocupação com as desigualdades regionais e com a necessidade de incorporação desses espaços no processo de desenvolvimento econômico-social do período.

As diretrizes da economia mineira seguiram o que foi apontado no *Diretrizes...* : 1) desconcentração espacial do desenvolvimento, no sentido de evitar a concentração em Belo Horizonte; 2) incorporação econômica do Noroeste; 3) apoio no processo de penetração para o interior; e 4) melhoria na distribuição dos frutos do desenvolvimento. Além disso, são apresentadas orientações regionais para cada uma das oito regiões de programação:

- Região I: planejamento urbanístico da Área Metropolitana de Belo Horizonte; criação de condições necessárias para exercer o papel de centro de gravitação do Centro-Oeste brasileiro; expansão do setor de mineração para o mercado interno e exportação; desenvolvimento do turismo; diversificação industrial nas cidades complementares a Belo Horizonte e implantação de um parque metalmecânico no aglomerado Ipatinga-Coronel Fabriciano-Timóteo;
- Região II: no longo prazo uma política de urbanização segundo o sistema de continuidade urbana entre Belo Horizonte e Rio de Janeiro; melhoria do equipamento urbano e criação de facilidades para a implantação da indústria manufatureira em Juiz de Fora; setor industrial voltado ao atendimento de Belo Horizonte e Rio de Janeiro; instalação do distrito industrial de Juiz de Fora; reversão da deterioração da agricultura;
- Região III: conformação de um sistema de continuidade urbana entre Belo Horizonte-São Paulo; reforço ao conglomerado Varginha-Três Corações, via construção de distrito industrial; recuperação de segmentos agropecuários; diversificação industrial;
- Região IV: central para a descentralização espacial estadual e federal; busca de vitalidade agropecuária e industrial; no curto prazo, estímulo à atividade agropecuária; instalação de unidades fertilizantes, maquinaria, implementos agrícolas e agroindustriais; participação no esforço nacional de construção de hidrelétricas; reflorestamento;
- Região V: foco no desenvolvimento agropecuário;
- Região VI: papel na absorção de mão-de-obra das Regiões VII e VIII e do Nordeste; investimentos em técnicas de irrigação e infraestrutura; escolha de Pirapora e Montes Claros para atuarem como ponto de recebimento de equipamentos urbanos, habitação, educação, saúde, saneamento e infraestrutura industrial;

- Região VII: geração de oportunidades de criação de emprego; avanço da atividade de reflorestamento; reconhecimento da continuação do problema da emigração; necessidade de investimentos em setores educacionais, saúde, saneamento, infraestrutura e capacitação dos recursos humanos;
- Região VII: reforço do papel agropecuário e industrial, tanto para a exportação como para o mercado interno do Nordeste; implantação do Distrito Industrial e de estudos para a identificação dos principais centros urbanos regionais.

Após a introdução, a análise se dá de forma setorial por: Agropecuária; Comunicações; Educação; Energia Elétrica; Indústria; Mineração; Saneamento; Habitação; Obras Públicas; Saúde; Transporte; e Turismo.

As referências acerca do detalhamento dos aportes regionais variam bastante entre os setores. Considerando a centralidade dada às condições gerais de produção, tecemos alguns comentários a respeito dos investimentos totais estimados para o triênio 1972-1974:

- Para o setor de telecomunicações, o interessante é que a fonte de recursos viria predominantemente de crédito de fabricantes e participação das Prefeituras (49%), seguido por Financiamento Externo (40%), pelo Estado de Minas Gerais (7%) e, por fim, por Financiamento Interno (4%).
- Para o setor de energia elétrica, dentre os programas prioritários, além da conclusão e início de operação de geração de energia das Usinas de Volta Grande e São Simão, o foco é a construção da rede de transmissão no Norte de Minas (Montes Claros - Janaúba - Porteirinha - Mato Verde - Monte Azul - Espinosa - Montes Claros - Claro dos Poções e Manga - Itambacuri - Claro dos Poções).
- Referente ao saneamento, havia um subprograma voltado para a implementação de abastecimento de água para sete distritos industriais e para as cidades polos, num total de 25 cidades, e correspondia a 38% do previsto para o triênio.
- Referente à habitação, a construção de novos conjuntos habitacionais menciona a área metropolitana de Belo Horizonte, as cidades do “conglomerado siderúrgico” (Ipatinga, Timóteo, Coronel Fabriciano e João Monlevade) e as cidades-polos de desenvolvimento (Juiz de Fora, Governador Valadares, Montes Claros, Uberlândia, Uberaba, Divinópolis e Poços de

Caldas). Em segundo lugar, aparecem as cidades eventualmente incluídas no Programa de Ação Concentrada (PAC) e outras cidades que, a partir de diagnósticos habitacionais e socioeconômicos, foram consideradas prioritárias.

- Referente às rodovias, constava-se a especificação de inversões para áreas regionais selecionadas, através de fundos ou ações específicas, como Furnas, SUDENE e CODEVALE.

Esse sumário das inversões pretendidas no período evidencia como a problemática das cidades-polos já eram uma prioridade na política de desenvolvimento de Minas Gerais. Ou seja, já existia uma noção clara, por parte das elites técnicas – mesmo antes do desenho da política de cidades médias do Governo Federal –, da necessidade de dotar de infraestrutura os pontos do espaço que serviriam de irradiação do desenvolvimento, tal qual discutido teoricamente na primeira parte desse trabalho. Mais especificamente, a questão da qualidade de vida (habitação, saneamento e abastecimento de água) é mais relevante e específica nesses polos, enquanto a dotação de infraestrutura básica (rodovia e energia), teoricamente chamariz de atividades econômicas, é o mote de atuação nas “regiões problema”.

Já o II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (II PMDES), publicado em 1975 na gestão de Aureliano Chaves, apresenta uma estrutura de exposição separada sobre da análise regional e da análise urbana, chamada “A dimensão espacial”. No mesmo sentido, na parte sobre estratégias, além dos programas setoriais clássicos, tem-se uma seção específica sobre a problemática urbano-regional chamada: *O espaço econômico - seus desequilíbrios e o grande desafio da urbanização*. Finalmente, na última parte do plano, sobre as formas de materialização das estratégias, há uma seção para os “Programas Regionais” e para o “Desenvolvimento Urbano”.

O que essa estrutura evidencia, ao menos retoricamente, é a centralidade do problema espacial e a necessidade da leitura espacial dos fenômenos econômicos e sociais. Mais do que isso, a reiterada incorporação e atualização dos diagnósticos constantes nos planos mostra, com certeza, como a questão espacial vinha recorrentemente sendo monitorada e atualizada.

Assim, se até então a questão urbano-regional – embora importante – aparecia diluída no capítulo introdutório ou de metas globais, a partir do II PMDES a questão

urbano-regional aparece como aspecto global e integrado, como síntese das demais ações e, por isso, sempre ao final de cada grupo: diagnósticos, metas e planos.

No II PMDES, a introdução ficou sob responsabilidade de Paulo Camillo Penna, então Secretário do Planejamento e Coordenação Geral. A sua introdução aponta para a necessidade de *equidade espacial do desenvolvimento* e, citando o II PND, fala da necessidade de romper com a dicotomia entre "áreas de prosperidade *versus* espaços vazios de progressos". Assim, deve entender a desconcentração do desenvolvimento como "incontornável imperativo de cunho econômico sustentado pela necessidade de manter alto índice de crescimento, de fortalecer o mercado interno, de reduzir os efeitos negativos provocados pelas deseconomias produzidas nas áreas densamente industrializadas, que apresentam graves sintomas de saturação" (EMG, 1975, p. 10).

Assim, Camillo Penna salienta como o II PMDES envolve três dimensões de análise: social, econômica *e territorial*. O excesso de concentração em poucos núcleos de crescimento – especialmente nas áreas metropolitanas – é condenado por causa da criação de focos de tensão social. Ademais, os limites socioambientais do modelo de industrialização concentrado também são destacados: como a "alteração do meio ambiente" e a "agressão de alguns princípios básicos que a natureza estabelece para o equilíbrio biológico", que geram "um danoso séquito de riscos à saúde física e psíquica da coletividade" (EMG, 1975, p.11). Ora, evidencia-se que a problemática da congestão urbana e ambiental também, retoricamente, estão incorporadas, com viés territorial, no planejamento mineiro. Novamente, sem paralelo com as outras experiências estaduais do período.

Acerca das medidas que eram previstas para combater estes desequilíbrios tem-se, pelo lado da Política de Desenvolvimento Urbano de Minas Gerais, a criação de um Fundo de Desenvolvimento Urbano e o apoio na instituição de Companhias Microrregionais de Desenvolvimento. Estas atuariam congregando municípios e o Estado no sentido de implantação de programas e projetos no âmbito municipal e intermunicipal. O objetivo desta articulação era atingir uma escala mínima de operação necessária para a manutenção de estruturas urbanas eficientes do ponto de vista técnico, administrativo e financeiro (EMG, 1975).

Em relação à política industrial e urbano-regional, Camillo Penna apenas reforça a necessidade de promoção de adequada distribuição espacial dos investimentos. Por fim, sobre a Política de Desenvolvimento Regional, o foco da ação

do Estado seria a elaboração de *Planos Integrados de Desenvolvimento Regional*. Estes iriam detalhar e integrar as políticas de urbanização, lazer, saúde, educação, infraestrutura de transporte e energia elétrica (EMG, 1975). Evidencia-se, ao menos retoricamente, a persistência da ideia de desenvolvimento social acoplado à industrialização.

Acerca dos diagnósticos, a seção "*A dimensão espacial*", por sua vez, se encontra dividida em análise regional e análise urbana. A primeira baseava-se em dois fatos estilizados: a desintegração da estrutura espacial mineira e a influência sobre a estrutura espacial mineira dos grandes polos nacionais "externos". Aponta, por um lado, que o desenvolvimento tem se concentrado na Região I e que se verificou um aumento do dinamismo nas Regiões IV (pela demanda do mercado paulista) e VI (devido aos programas federais). Por outro lado, a seção destaca a perda de importância relativa da Região III (população e estrutura urbana), V (restrição de investimentos em setor agropecuários e agroindustriais) e II (decadência econômica e perda de população). Por fim, coloca a Região VII como "área problema" (EMG, 1975).

Já a análise urbana discute o acelerado processo de urbanização e a intensificação dos desequilíbrios nas redes urbanas, na cobertura urbana do território, nos efeitos regionais destes desequilíbrios e nos problemas intraurbanos da região metropolitana e cidades médias. Assim, era necessário intervir no provimento de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos para que as cidades se tornassem efetivos centros de apoio ao processo produtivo (EMG, 1975).

As estratégias de ação estão também divididas entre combate aos desequilíbrios regionais e enfrentamento dos desafios da urbanização. O documento afirma que as políticas federais abriram duas alternativas de desenvolvimento para Minas Gerais: uma relacionada ao Centro-Sul, pelo avanço da industrialização; e outra ao Norte, pelo melhor aproveitamento agrícola. Todavia, mesmo o aproveitamento agrícola dependia da existência de centros urbanos como elos de transmissão da dinamicidade econômica e provimento de condições de crescimento. Deste modo, a desigualdade de centros urbanos explicitava e corroborava o impacto desigual do desenvolvimento nacional no estado, assim como mostrava a persistência da leitura urbano-regional do desenvolvimento, discutida na Parte I.

O documento definiria sua ação a partir de duas diretrizes nacionais: 1) necessidade de maior equilíbrio econômico-político entre as diferentes regiões; e 2)

necessidade de efetiva integração entre a utilização econômica do espaço, a materialização da vocação do país como abastecedor mundial de produtos agropecuários e a política de população e povoamento. Ambas as diretrizes eram incorporadas aos planos setoriais e, como aponta o documento, principalmente ao segmento industrial (EMG, 1975, p. 71). Assim, por um lado, referente à industrialização, Minas Gerais deveria se preparar para o "transbordamento da industrialização" das metrópoles São Paulo e Rio de Janeiro. Por outro, por ser espaço de transição natural rumo ao Centro-Oeste e Norte, atuaria como ponto integração, fixação e ocupação territorial.

Nesse sentido, o discurso do documento reforça a ideia de que o espaço geoeconômico mineiro sintetiza os objetivos da política nacional de desenvolvimento espacial, por ser encontro das duas diretrizes estratégicas acima. Reforça-se, constantemente, o argumento de que ações no território mineiro influenciariam todo o modelo de desenvolvimento do país. Novamente, indicando a ideia do planejamento para negociação como estratégia por parte do Executivo estadual.

Nesse sentido, são apontados cinco objetivos de desenvolvimento regional estadual que seriam de interesse nacional: 1) viabilizar e incentivar o fortalecimento do vértice do triângulo formado por Belo Horizonte - São Paulo - Rio de Janeiro, com o intuito de melhor equilíbrio; 2) fortalecer a rede urbano-industrial das regiões sob influência dos polos nacionais; 3) permitir a unidade econômica das macrorregiões Noroeste e Centro-Oeste ao Centro-Sul, criando e consolidando uma área de influência das macrorregiões de Belo Horizonte; 4) consolidar o sistema estadual de cidades, via desconcentração espacial e incentivos para formação de polos alternativos de desenvolvimento no interior; 5) apoiar o esforço federal de eliminação dos bolsões de pobreza, especialmente no Vale do Jequitinhonha.

Por sua vez, os objetivos de desenvolvimento regional de interesse estadual eram: 1) integrar a economia espacial do Estado sobre a base do polo de Belo Horizonte; 2) ordenar e fortalecer o crescimento das regiões dinâmicas e aquelas com potencial de recursos naturais ou turísticos; 3) atenuar os desequilíbrios regionais; 4) conformar e consolidar um sistema de cidades; 5) compatibilizar o processo de crescimento com a preservação do meio ambiente (EMG, 1975).

Essa separação entre objetivos de interesse nacional e interesse estadual é um aspecto relevante, pois demonstra que as preocupações de planejamento espacial também variam conforme a escala estatal. Particularmente relevante é a preocupação

estadual com o desenvolvimento potencial das regiões com recursos naturais ou turísticos, assim como a preservação do meio ambiente – pautas emergentes no contexto da década de 1970.

Na sequência, são apresentadas seis estratégias gerais e as estratégias específicas para cada Região de Programação. Para as primeiras temos: 1) fortalecimento e racionalização do crescimento e da capacidade de polarização da RMBH em nível nacional; 2) aproveitamento e fortalecimento das regiões dinâmicas de fronteira com os polos nacionais; 3) aceleração do desenvolvimento de áreas não suficientemente integradas ao espaço mineiro com alto potencial de recursos naturais e/ou objeto de projetos e programas específicos – notadamente as regiões V e VI; 4) atenção especial às regiões com potencial econômico, mas em situação de estagnação ou com problemas socioeconômicos crônicos – notadamente regiões VII e II; 5) promoção e aproveitamento do potencial turístico estadual – cidades históricas, instâncias hidrominerais, desenvolvimento de novas áreas; 6) política de equipamentos urbanos para melhoria da qualidade de vida regional e local (EMG, 1975).

Nas políticas específicas de cada Região de Programação, o foco sempre está entre estímulos a setores econômicos específicos, eleição de cidades-polo foco de intervenção e diagnósticos de melhoramentos na rede urbana regional.

Acerca dos desafios da urbanização, o documento aponta como o “processo de urbanização passa a constituir o próprio centro da transformação econômica e social do Estado” (EMG, 1975, p. 75). Consequentemente, é necessária uma política de desenvolvimento urbano que responda, simultaneamente, à política nacional do setor e aos aspectos peculiares dos diferentes sistemas regionais-urbanos ao nível estadual. A questão colocada é novamente uma síntese dos projetos nacionais com os projetos e especificidades estaduais.

No mesmo sentido, seriam três as escalas de atuação no desenvolvimento urbano proposto no II PMDES: 1) interurbano ou do Estado como um todo, na qual o governo buscaria entender a rede urbana do estado no contexto nacional e estimular o desenvolvimento de uma rede urbana estadual que cumpra a função de apoio ao desenvolvimento regional nacional, bem como supere os desequilíbrios do próprio processo de urbanização; 2) regional, pautada pela compreensão do sistema urbano de cada região, de modo que seria necessário estabelecer estratégias regionais diferenciadas, embora com objetivos similares de articulação urbana e expansão da

cobertura/apoio/dinamização de atividades econômicas; 3) intraurbano, voltada para a qualidade de vida da população que habita as cidades, visando a ampliação de oportunidades de acesso às qualidades urbanas e uma política de bem estar social (EMG, 1975). A preocupação multiescalar do planejamento, nesse sentido, está plenamente desenvolvida – pelo menos ao nível do discurso.

Assim, dado o contexto de indefinição, o documento afirma que a estratégia mineira teria como ponto de partida a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), cujo foco era o desenvolvimento de polos regionais. O II PMDES propunha avançar, ainda, em outros elementos, como a detecção de setores industriais passíveis de expansão, a necessidade de corrigir a concentração do crescimento em poucos pontos, bem como a deterioração das condições de vida na metrópole e cidades médias (EMG, 1975). Novamente, as linhas propostas de atuação buscavam preencher o vácuo do Governo Federal.

Novamente, as estratégias estão divididas entre globais e regionais. As gerais focam, sem especificar, na necessidade de 1) desconcentração intrarregional do sistema urbano do Sudeste brasileiro via fortalecimento de Belo Horizonte e de centro urbanos no Triângulo, Sul, Mata e na rodovia Rio-Bahia; 2) promoção da urbanização das áreas de ocupação recente (região geoeconômica de Brasília, Triângulo, Noroeste e Norte de Minas); 3) fortalecimento das cidades médias, sendo que, seguindo a diretriz nacional, o *Estado já vinha desenvolvendo políticas voltadas para os polos regionais intermediários*; 4) dinamização das funções urbanas de cidades afetadas por grandes projetos; 5) planejamento e disciplinamento da expansão física das cidades históricas; 6) reforço e consolidação das estâncias hidrominerais (EMG, 1975). Novamente, evidencia-se o delineamento muito preciso das políticas espaciais no estado, articulando as múltiplas escalas espaciais de planejamento.

Na sequência do documento, são apresentadas as diretrizes regionais, com especial ênfase na RMBH. Tal como na seção regional, o foco recai sobre cidades polo específicas das regiões e estratégias gerais de atuação.

Por fim, ao final do II PMDES, são apresentados os “meios materiais” ou programas para atender às diretrizes discutidas anteriormente. Em relação aos programas regionais, a proposta era a programação integrada, isto é, programas regionais que eram "o instrumento básico para realizar uma ação coordenada multisetorial, que concentrada em regiões prioritárias possibilite a melhor utilização

dos recursos disponíveis para a consecução dos objetivos de desenvolvimento regional em seus distintos níveis" (EMG, 1975, p.147).

O II PMDES aponta que os recursos financeiros iriam ser alocados conforme a estratégia geral do desenvolvimento do Estado e a formulação e implementação dos planos dependia da integração de diferentes organismos. Até aquele momento, estavam em início de elaboração os seguintes programas: 1) Área de Influência da Companhia Vale do Rio Doce, envolvendo 126 municípios pertencentes às regiões I e VIII; 2) Vale do Jequitinhonha, envolvendo 52 municípios da região VII; 3) Vale do Mucuri, envolvendo municípios da região VIII que não estavam no programa de área de influência da CVRD; e 4) Sul de Minas, com todos os municípios da região III.

Em relação ao desenvolvimento urbano, os programas previstos e em execução no contexto do II PMDES eram: 1) programa espacial para RMBH; 2) programa de fortalecimento de polos regionais via melhoria dos padrões intraurbanos; 3) programa de expansão e reforço de centros médios; 4) programas de apoio a núcleos afetados por projetos industriais relevantes; 5) programa de proteção, recuperação e valorização de centros históricos; e 6) programa de Centros Sociais Urbanos.

Particularmente relevante é o programa de expansão e reforço de centros médios, que seriam feitos pela eleição de áreas prioritárias de atuação intraurbana das cidades médias mineiras, bem como pela capacitação de prefeituras municipais, provimento de serviços urbanos, equipamentos urbanos e infraestrutura urbana. A seleção de cidades seria executada a partir do potencial de crescimento, bem como pelo papel do município na rede urbana regional

Ao final, estão dispostos os investimentos previstos para o período de 1976-1978. O segundo programa, voltado à melhoria da qualidade intraurbana dos polos regionais, é aquele com maior volume de recursos previstos: 53,3% – o que corrobora no entendimento que estamos argumentando sobre a importância da extensão da qualidade de vida urbana nos centros médios como condição para sua consolidação. Na sequência, seria o programa de Centros Médios: 18,3%; depois, os programas de Centros Históricos (15,6%), Núcleos afetados por grandes projetos (9,0%), Estâncias hidrominerais (3,6%) e região metropolitana (0,01%).

Pondera-se, além da ausência de definição ou sobreposição entre os programas com maior dotação de investimentos previstos (polos regionais e centros médios), que a origem dos recursos a serem investidos seria predominantemente das

prefeituras municipais: 60%. O Estado e o Governo Federal eram, cada um, fonte responsável por 20% dos recursos de investimentos previstos. O que acaba indicando certo deslocamento das capacidades de efetivação dos programas.

Em síntese, percebe-se que a problemática urbano-regional sempre esteve no centro dos Planos Estaduais do Período. Existe uma mudança qualitativa entre os planos dos anos 1960 e 1970, que é o próprio emprego de orçamentos-programas regionalizados. Tal mudança qualitativa também é observável entre o I e II PMDES, com a definição explícita de diagnósticos, estratégias e, sobretudo, programas urbanos e regionais. Ademais, a presença dessa temática nos planos, indica que instâncias do estado – notadamente a Fundação João Pinheiro, como iremos apresentar – acompanhavam e atualizam a situação urbano-regional mineira.

Todavia, a problemática caminha cada vez mais no sentido de produção de discursos para disputa de recursos e destaque de áreas prioritárias, de modo que as discussões teóricas crescentemente ficam escamoteadas ou diluídas nos documentos.

Outro fato interessante é exatamente o papel integrativo, global e sintético das dimensões urbano-regionais. Isto é, elas representavam, ou deveriam representar, a união das ações setoriais, explicitando mudanças qualitativas nos fluxos e fixos de empresas, pessoas, investimentos, oportunidades e bem-estar. Não obstante, há predomínio de proposições de cunho econômico, especialmente industrial, embora seja notável o alargamento de perspectivas como a inserção – entre o primeiro e último plano analisado – da questão de marginalidade urbana, congestionamento urbano, meio ambiente e equipamentos urbanos. Esse alargamento de perspectiva reflete, de certo modo, a própria compreensão da complexidade do processo de urbanização. Tal compreensão caminhava, no seio do Estado, da visão de um planejamento urbano e regional antes apenas voltado para as condições gerais de produção, para um planejamento voltado para as condições de reprodução da força de trabalho.

## 4.2 Teorias de desenvolvimento urbano-regional nos documentos do CED

O primeiro documento analisado é o *Regiões para fins de programação*, do início dos anos 1970, elaborado a partir do convênio CED/BDMG/ILPES. O documento possuía caráter preliminar e buscava facilitar o trabalho *interno* do

Gabinete de Planejamento e Controle (GPC). Nele estão sumarizadas estatísticas diversas das regiões, orientações *preliminares* de desenvolvimento e *eleições de cidades polos*. A necessidade de regionalização serviria para acelerar o desenvolvimento econômico e social mineiro. As regiões estavam baseadas nas microrregiões homogêneas desenvolvidas e divulgadas pelo IBGE, em 1969, bem como na antiga divisão em zonas fisiográficas, de 1942.

A justificativa para uma regionalização arquitetada pelo próprio Estado de Minas Gerais era a necessidade de ressaltar as funcionalidades de cada região junto com sua vinculação com as demais áreas mineiras e, ao mesmo tempo, destacar a capacidade potencial para integração econômica. Sendo assim, diferentemente dos estudos do IBGE, eram considerados aspectos relacionados ao desenvolvimento futuro. Ademais, agregava-se a questão da prestação de serviços e histórico-institucionais.

Na sequência do documento, eram sumarizadas seis características para cada região: grau de utilização da terra; características básicas da potencialidade; fatores institucionais; tipos de vinculação espacial; características populacionais; infraestrutura básica existente e projetada. Ao final, é apresentada a hierarquia urbana de polos, subpolos e núcleos urbanos importantes.

Na síntese da funcionalidade futura das regiões, há sempre referências às formas específicas de integração com a Região I, com vistas a superar a "desarticulação espacial interna" (CED, 1970, p. 31-32). Ademais, o conteúdo em quadros-sínteses basicamente é igual aos utilizados no *Bases...* e no I PMDES. Por fim, salienta-se que o documento não apresenta referências bibliográficas.

O segundo documento é o *Introdução à análise regional do Estado de Minas Gerais*, de outubro de 1973, documento interno ao GPC. A primeira parte do documento é uma metodologia para estabelecer regiões e microrregiões do Estado de Minas Gerais. Para tanto, seria escolhida, dentre as divisões propostas até então, aquela fosse mais "apropriada e factível".

Havia cinco regionalizações do estado realizadas até aquele momento: 1) a fisiográfica do IBGE; 2) uma do CEDEPLAR/UFMG, elaborada por modelo potencial, discutida na Parte I da tese; 3) outra do CEDEPLAR/UFMG, feita pelos métodos dos fluxos, também discutia na Parte I; 4) as regiões funcionais urbanas do IBGE; e 5) a do CED, para fins de programação.

O documento aponta que as regiões fisiográficas do IBGE não possuíam fins de planejamento. Já as propostas pelo CEDEPLAR, foram produzidas a partir de dados de 39 e 64 cidades respectivamente, ambas dividindo o estado em 3 regiões e 24 microrregiões. Para as regiões funcionais urbanas, o IBGE também utilizou o método dos fluxos e, por fim, a regionalização do CED se assemelhava a esta última do IBGE.

O documento propõe utilizar o modelo potencial. Este baseia-se na ideia de campo de forças newtoniana coulombiana em que a força de interação entre duas cidades é função do tamanho das populações das cidades e do inverso da distância entre elas. As referências utilizadas para discutir o modelo básico são textos de Carlos Maurício de Carvalho Ferreira (1972), Walter Isard (1971) e Gerald A. P. Carrothers (1958) (CED, 1973a).

Conforme será discutido na seção seguinte, foi produzido, no âmbito da Fundação João Pinheiro, um amplo estudo – *A estrutura espacial do Estado de Minas Gerais* – para a definição das hierarquias urbanas, com aplicação dessas metodologias e ancorado na utilização de questionários junto aos municípios mineiros.

A segunda parte do documento traz bases para a formulação de estratégias regionais. O documento afirma que as estratégias de ação para qualquer “espaço econômico” derivam de dois tipos de informação, que são complementares: 1) *descritivas*, que discutem a evolução dos sistemas, suas características e interações; e 2) *analíticas*, que trabalham no plano das forças que conduzem os sistemas a evoluir dentro de determinadas características e interações (CED, 1973a).

O central, portanto, seria coletar informações do comportamento e da evolução das regiões, desvelando o potencial de desenvolvimento regional. No primeiro caso, a recomendação é a construção de tipologias regionais de comportamento do desenvolvimento, baseadas em Análise Fatorial e/ou Números Índices – para este caso, o documento não cita referências.

Já para o estudo do potencial de *desenvolvimento regional*, a análise pode ser repartida entre: 1) *análise de recursos naturais*, sendo Strauss (1972) a referência recomendada de tipologia; 2) *tamanho e características socioeconômicas dos centros urbanos*, sendo, portanto, uma análise de caráter intraurbano e necessário mobilização das teorias de economias de urbanização (Dunn, 1956); 3) *localização espacial de centros regionais*, baseada na noção de potencial de mercado (Dunn,

1956); 4) *funcionalidade atual*, baseada na noção de economias de localização (Nourse, 1969) e economias de justaposições (Czamanski, 1971); 5) *efeitos de aglomeração e "hinterland"*, baseada exatamente nos efeitos de aglomeração e, mais especificamente, naqueles exercidos pelas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília, bem como na teoria de aglomeração de Von Böventer (1969) e *hinterland* de Christaller (1933) (CED, 1973a).

Novamente, ao compararmos com a matriz de regionalizações aplicadas por outras unidades federativas, as referências estão fortemente demarcadas pelo campo da economia regional e urbana, refletindo a importância dos economistas no quadro do planejamento espacial em Minas Gerais.

O uso destes recortes, aponta o documento, produziria *três níveis de conhecimento*: 1) sobre o comportamento de cada região; 2) sobre as forças impulsionadoras; e 3) sobre a hierarquização de polos reais e potenciais de crescimento. A partir disso, seria necessário pensar simultaneamente estratégias tanto setoriais como espaciais de desenvolvimento.

Um outro conjunto para formulação de estratégias diz respeito à *análise locacional*. Esta, conjugada com a análise regional, serviria para determinar padrões mais razoáveis de localização das atividades em cada região.

Outro elemento considerado é a discussão *intrarregional*. Esta diz respeito à integração setorial e espacial interna a cada uma das regiões definidas. O documento aponta a existência de dois tipos de encadeamentos: aqueles *produzidos direta ou indiretamente* pela demanda final e por vendas intermediárias entre os setores – que podem ser elucidados geograficamente a partir de Richter (1969); e os *efeitos induzidos*, que são originados via aumento da renda, consequentemente, do mercado regional – o documento sugere o trabalho de Hansen-Tibout (1972) como alternativa metodológica para mensurar a dimensão dos efeitos induzidos (CED, 1973a).

Por fim, identificados os setores básicos e não básicos de cada região, o foco deverá recair sobre a estratégia espacial de investimentos, que poderia ter como base a tipologia de estruturas espaciais de Hilhorst (1973).

Nesse sentido, esse último documento é ilustrativo da introdução da questão espacial na economia brasileira. O ferramental dentro do órgão técnico do estado está fortemente marcado pelo uso das variáveis econômicas para a construção da regionalização, indicando o prestígio tecnocrático dos economistas. Ora, essa *leitura*

*espacial* é persistente no campo do planejamento estatal mineiro, uma vez que é sempre incorporada e atualizada nos PMDES.

Em outras palavras e sintetizando, a parte dois do *Introdução...* apresenta textos e metodologias para a definição de estratégias que se guiam por: 1) conhecer o comportamento de cada unidade regional; 2) conhecer a estrutura espacial e setorial de cada região; e 3) conhecer as inter-relações entre setores e espaços regionais. Estas informações abriram, então, a possibilidade de: 1) definir atividades básicas e não básicas a serem estimuladas nas regiões; 2) definir a localização dessas atividades entre as regiões e intrarregionalmente e 3) definir os mecanismos de integração dos diferentes níveis espaciais.

Por fim, o documento salienta que devem ser respeitadas, de forma escalonada: a referência macroespacial do PMDES; a definição de atividades básicas para cada região; a definição de atividades não básicas; e, por fim, a estruturação espacial mais conveniente.

Uma nota acerca das referências utilizadas neste documento é que grande parte delas se vinculam ao *Paper and Proceeding* da *Regional Science Association* (Dunn, 1956; Carrothers, 1958; Von Böventer, 1969; Czamanski, 1971), indicando, portanto, a importância da perspectiva econômica estadunidense. Também se constata a referência canônica da ciência regional de Isard (1971), bem como o trabalho de Strauss (1972), do ILPES, sobre o papel dos recursos naturais no planejamento econômico e social.

O último documento, de 1974, elaborado pelo CED em parceria com o BDMG e o ILPES, é intitulado *Planejamento Regional e Urbano em Minas Gerais - antecedentes e opção de trabalho*. Este documento visava avaliar *o desenvolvimento da função do planejamento regional* em Minas Gerais. Seria desenhado o papel a ser cumprido pelas coordenações de planejamento e regional e desenvolvimento urbano do GPC. Dentre outras definições, o documento buscava: esclarecer os objetivos específicos de médio prazo a serem perseguidos pelo GPC no campo regional e urbano; definir um esquema geral de trabalho; e entender como a problemática urbano-regional poderia se inserir no Sistema Estadual de Planejamento.

Nesse sentido, o documento se divide em três partes, além de um anexo. A primeira é sobre a *os antecedentes e situação atual do planejamento regional e urbano*. O documento retoma o diagnóstico do *Bases...*, discutido na seção anterior – notadamente a questão da ausência de um centro de gravidade da economia mineira,

o que necessitava da incorporação da variável *espaço* no processo de planejamento. Disso, deriva exatamente o documento *Regiões para fins de programação*, que orientaria os diversos trabalhos setoriais desenvolvidos no CED.

Todavia, como destacado anteriormente, o documento relata a *dimensão preliminar desta regionalização* e, como visto nos PMDES, ela acabou sendo incorporada integralmente na operacionalização de programas e projetos estaduais. A opção pela manutenção desta regionalização se deveu à sinalização dada pelo governo federal de prioridade à ordenação regional das políticas federais na mesma época.

Concomitantemente ao desenho da regionalização, em janeiro de 1970 foi criado o Núcleo de Desenvolvimento Urbano dentro do GPC, que seria responsável pelo planejamento territorial e urbano. Este Núcleo, em setembro de 1970, foi para a Fundação João Pinheiro.

Posteriormente, em 1973, foi retomada a preocupação com a função regional a partir da criação da Coordenação de Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano no GPC, cujas funções eram: 1) promover a elaboração de um programa contínuo de estudos do setor; 2) elaborar diretrizes que orientassem o sistema operacional de *Habitação, Saneamento e Obras Públicas, da SUPAM* e demais *programas de desenvolvimento urbano*; e 3) coordenar a programação dos organismos estaduais no campo do planejamento urbano. Portanto, podemos identificar esse ano como um marco da incorporação da problemática dos elementos mais amplos da reprodução da força de trabalho e intraurbanos, dentro do radar de planejamento estatal mineiro.

Posteriormente, guiado pelo contexto federal de entendimento do *regional como algo de caráter integral*, o GPC viu a necessidade de criar uma coordenação específica para a problemática regional: a Coordenação de Planejamento Regional. Entretanto, o documento destaca que ela não possuía existência formal, tampouco possuía algum poder de decisão.

Tal coordenação estaria responsável por seis funções: 1) estabelecer as regiões e microrregiões de planejamento; 2) elaborar as estratégias de desenvolvimento das regiões e microrregiões; 3) acompanhar e promover a compatibilização de programas específicos dos órgãos estaduais de desenvolvimento para os diferentes territórios; 4) acompanhar e reconsiderar a aplicação de investimentos em projetos específicos para determinados espaços; 5) realizar

estudos para melhor entendimento das estruturas espaciais mineiras; e 6) avaliar o planejamento microrregional e os programas e planos de desenvolvimento em execução.

Ademais, propunha-se que a Coordenação de Planejamento Regional deveria auxiliar na coordenação de todas as instituições de planejamento urbano-regional existentes em Minas Gerais[52], que, de uma forma geral, padeciam de escassos recursos humanos e baixa articulação estadual e federal.

Com o intuito de desenvolver um programa de trabalho integrado, foram definidas duas tarefas centrais referentes à questão regional: o diagnóstico do equipamento urbano e a regionalização do estado.

A segunda parte, que trata da estratégia de desenvolvimento regional como instrumento de ação governamental, ressalta que a estratégia regional cumpre funções de: 1) delimitar um marco territorial para coordenação de estrutura espacial mais racional; 2) dimensionar o desenvolvimento regional com o intuito de garantir a eficiência global do sistema econômico; 3) determinar critérios para mudanças qualitativas na estrutura espacial em médio e longo prazo; 4) permitir a coordenação de instituições para que se atentem e resolvam os seus problemas locais; 5) permitir que a população participe ativamente das proposições apresentadas para a região, no sentido de conjugar soluções locais com os grandes objetivos estaduais.

Os dois últimos elementos apresentam inovações não muito comuns na época, emulando problemáticas do desenvolvimento endógeno – inclusive chamando a atenção para o papel de instituições universitárias e de pesquisa – para a solução de problemas locais-regionais. O último elemento, contraintuitivamente, sobretudo considerando o contexto ditatorial, destaca a importância da participação local facilitada no debate dos programas de desenvolvimento. É interessante que, no âmbito do topo da estrutura tecnocrática do estado, a questão do planejamento participativo aparece como algo constitutivo de uma estratégia de desenvolvimento.

O esquema geral de trabalho para a consolidação do planejamento regional e urbano no aparelho do estado passava pelo entendimento de que o planejamento é *u m processo* em que cada etapa depende das anteriores. As etapas básicas são a definição de *regiões, com base territorial para as atividades de planejamento* e a

52 SUDENE, CODEVALE, PROVALE, RURALMINAS, PROTERRA, SUPAM, SUDEMINAS, Plambel, algumas estaduais e outras federais.

definição do *sistema urbano, entendido como estrutura de lugares centrais de polos de desenvolvimento*.

Referente às estratégias de desenvolvimento regional e urbano, o documento aponta que o desenvolvimento das regiões vem dos modelos global e setorial definidos para o Estado, ou seja, do todo para as partes, conforme sua estratégia de desenvolvimento. Do mesmo modo, aponta a existência de diferentes sistemas urbano-regionais, conforme o modelo de desenvolvimento postulado.

O documento aponta a necessidade de uma nova regionalização, que seria o trabalho prioritário da Coordenação de Planejamento Regional e estaria baseada no modelo potencial, já discutido na nota teórica anterior. Contudo, as regiões para fins de programação permaneceram sendo a regionalização oficial do estado até 1992, quando foram substituídas pelas regiões de planejamento da Fundação João Pinheiro.

A Coordenação de Planejamento Urbano, por sua vez, dedicava-se à elaboração de uma tipologia dos centros mineiros. Tal tipologia baseava-se na identificação e análise do equipamento urbano atual das cidades mineiras e em um programa de reequipamento. A teoria dos lugares centrais orientava a elaboração da tipologia, especificamente pela metodologia de Palomäki (1964). Esta metodologia foi aplicada pelo Programa Interamericano de Planejamento Urbano-Regional da OEA e baseava-se na hierarquização do equipamento urbano em três características: 1) necessidade; 2) capacidade e 3) área de influência. Assim, a ideia era que cada nível hierárquico de centro urbano corresponderia a uma estrutura de equipamento e, à medida que o centro crescesse, o equipamento aumentaria de capacidade, quantidade, área de atuação e especialização.

As referências ao I PMDES aparecem no documento na forma de avaliar, segundo o desenho de regionalização, os efeitos espaciais das políticas implementadas até então. Contudo, não foram encontrados documentos sobre estas avaliações.

Outro aspecto interessante, é que o documento ressalta que o foco de integração do planejamento urbano-regional deveria *iniciar sua integração dentro do Sistema Operacional da Habitação, Saneamento e Obras Públicas, bem como as atividades da SUPAM*. No mesmo sentido, como já exposto, deveria haver o reforço da ação conjunta e a aproximação das Coordenações Urbana e Regional com os

órgãos já existentes de planejamento regional (SUDENE, SUDEMINAS, CODEVALE, RURALMINAS).

As considerações finais do documento retomam as dificuldades de implementação da política de planejamento urbano-regional, principalmente pela ausência no Sistema Estadual de Planejamento de um nível regional de coordenação e decisão; além da carência de uma estratégia explícita de desenvolvimento regional e urbano e da presença e sobreposição de diversos organismos federais e estaduais que atuavam simultaneamente com funções de planejamento regional e urbano no território mineiro. Estes elementos deveriam ser enfrentados para efetiva implementação do planejamento urbano-regional no estado e seriam, segundo consta, foco no desenho do II PMDES.

### 4.3 Estrutura espacial do Estado de Minas Gerais

Um dos documentos que se tornou referência em todos os planos do período foi a regionalização elaborada por Jane de Sousa e Silva e Maria Aparecida Arruda, chamada de *Estrutura espacial do Estado de Minas Gerais*. O trabalho foi publicado como relatório e como artigo na *Revista Fundação JP* em 1977. Todavia, foi encontrada uma versão preliminar publicada em 1975, chamada de *Análise da estrutura espacial do Estado de Minas Gerais*. Indo mais além, na nota de rodapé 9 do documento, é informado que o trabalho tinha sido executado “na sua quase totalidade” pela coordenação de Planejamento Regional do Gabinete de Planejamento e Controle do Conselho Estadual de Desenvolvimento em 1974.

Em ambos os documentos, a definição de *região* é distinta entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Enquanto, nos primeiros, ela surgiria da evolução de uma complexa situação socioeconômica, considerando todas as interrelações, nos últimos ela se vincula ao recorte básico para o planejamento territorial – portanto, como meio ou promoção do desenvolvimento. Já do ponto de vista *escalar*, a região aparece como unidade territorial intermediária entre o nível nacional e/ou estadual e os níveis locais (FJP, 1975d; 1977f; Silva; Arruda, 1977).

No mesmo sentido, *apenas no documento preliminar de 1975 de circulação restrita,* consta a afirmação que ao se regionalizar deve-se considerar a “necessidade de ampliar o conceito de desenvolvimento incluindo, de forma integrada, crescimento econômico, pleno emprego e *justiça social*” (FJP, 1975d, p.1, destaque nosso). O

documento de 1975 também argumenta que a regionalização, em síntese, tem como finalidades essenciais a “promoção do desenvolvimento mediante um planejamento adequado e execução das políticas ou planos adotados*, com a participação da comunidade envolvida*” (FJP, 1975d, p.2, destaque nosso). A não inclusão dos trechos acima no relatório final e no artigo evidenciam, mais uma vez, as tensões entre os modelos de desenvolvimento e as fissuras intraburocracia estatal.

O relatório de 1977 – também chamado de *Estrutura espacial do Estado de Minas Gerais* – explicita que o resultado da estrutura espacial serviria de modelo para a política desconcentração da atividade econômica estadual, para a elaboração e execução de planos de desenvolvimento regional e para a regionalização do II PMDES. Ademais, apenas no relatório de 1977 é que o desenvolvimento é ressaltado como algo inerentemente desequilibrado e, portanto, é importante considerar as especificidades regionais e os marcos setoriais das regiões (FJP, 1977f).

Na sequência, ambos os trabalhos apresentam as diferentes conceituações de *região* (homogênea, polarizada, programa), para então apontar que a regionalização efetuada – tal qual nos trabalhos pioneiros de Ferreira (1971a; 1971b) –, se fundamenta no princípio da polarização, consequentemente, no conhecimento das interdependências das atividades e da hierarquia urbana, com o objetivo de apoiar as atividades de planejamento espacial do estado. Em outras palavras, a “organização do espaço”, ou seja, a regionalização, é feita a partir da rede urbana, com critério de interdependência das atividades humanas urbanas. Ressalta-se, em todos os textos, que a adoção desse critério gera resultados muito diferentes daqueles baseados, por exemplo, no critério da homogeneidade (Silva; Arruda, 1977).

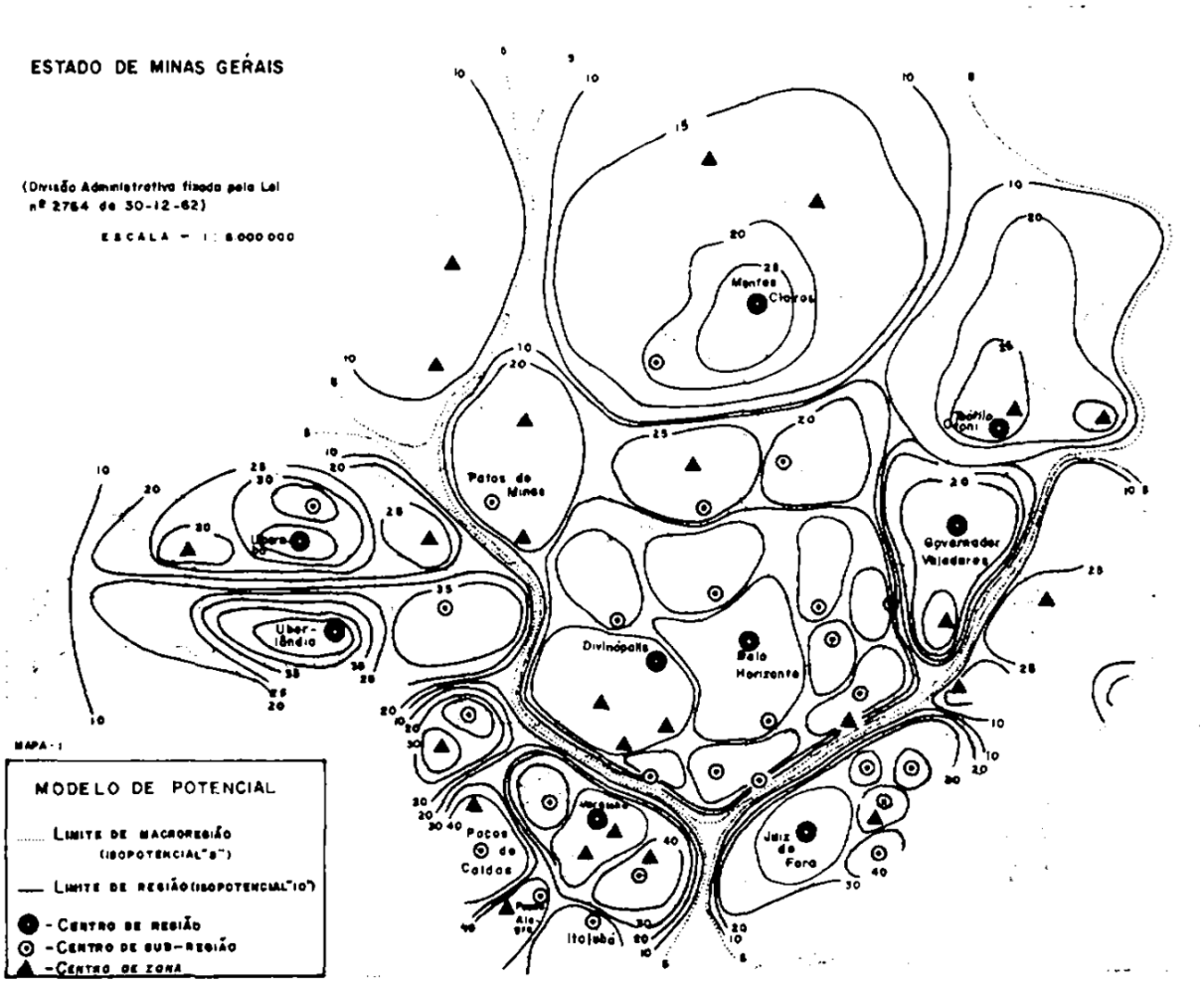
Operacionalmente, a estrutura de polarização foi delineada a partir do *modelo potencial*. No caso macrorregional, a partir da atuação de grandes centros nacionais; regional, a partir dos principais centros urbanos estaduais; e microrregional, a partir dos centros de menor importância dentro das áreas dos centros regionais. Já a hierarquia urbana baseou-se em modelo estatístico desenvolvido por Mauri Palomäki (FJP, 1975d; 1977f; Silva; Arruda, 1977).

A formalização e forma de aplicação do modelo já foi apresentada na Parte I. A novidade é a maior disponibilidade de informações e variáveis que serviram de *proxies* para a renda municipal, que até então não estava disponível. Os resultados do modelo potencial delineiam basicamente as mesmas áreas polarizadas em diversos graus e com diferentes intensidades: a) macrorregiões, com os espaços mineiros

polarizados pelos grandes centros do sistema Centro-Sul do País; b) regiões, com os espaços polarizados pelos centros de caráter regional; e c) microrregiões, com os espaços polarizados por centros de menor porte nas áreas de influência dos centros regionais (FJP, 1975d; 1977f; Silva; Arruda, 1977).

Ademais, verifica-se o fato estilizado, pelo modelo potencial, da existência de quatro sistemas urbano-regionais, sendo que três deles estariam submetidos à influência de centros extraestaduais: 1) Triângulo Mineiro e Sul de Minas, áreas integradas à economia paulista; 2) Zona da Mata, integrada ao Rio de Janeiro; 3) parte do Noroeste de Minas, com crescente vinculação com Brasília; e 4) parte central, Norte e Nordeste do Estado, sob influência de Belo Horizonte (FJP, 1975d; 1977f; Silva; Arruda, 1977). Visualmente, a Figura 14 apresenta os resultados do modelo potencial.

**Figura 14 – Aplicação regionalização pelo modelo potencial (1977)**




Fonte: Silva e Arruda (1977, p. 8). Observação: os nomes de Uberlândia e Uberaba estão invertidos.

A identificação das hierarquias dos centros urbanos baseava-se na Teoria do Lugar Central de Walter Christaler, cuja análise parte das atividades terciárias urbanas de distribuição de bens e prestação de serviços (Silva; Arruda, 1977).

Mais especificamente, os textos trabalham com o método elaborado por Mauri Palomäki, que já havia sido testado em outros países subdesenvolvidos. Dada a impossibilidade de pesquisar todas as funções centrais das cidades mineiras, as autoras elaboraram uma lista das funções terciárias baseadas nas atividades de prestação de serviços e de comércio. Ao final, são construídos 124 indicadores, sendo 84 de serviços e 40 de comércio (Silva; Arruda, 1977).

A metodologia observa a existência, ou não, de determinada função no município. A partir da frequência de ocorrência do total de quais funções em todos os municípios mineiros, são testadas as homogeneidades intra e intergrupo. Assim, foram identificados dez grupos, segundo a concentração da quantidade e qualidade de funções. A partir disso, foram aplicados os coeficientes de correlação produto-momento que definiram um conjunto de funções básicas para cada um dos dez grupos. Ao final, a hierarquia parte do 10º nível ao 1º nível, sendo que o 10º nível conta com municípios com pelo menos 50% das funções definidoras desse nível. Para o 9º nível, mais complexo, deveria pertencer ao nível 10 e cumprir pelo menos 50% das funções definidoras do 9º nível e assim sucessivamente até o 1º nível (Silva; Arruda, 1977).

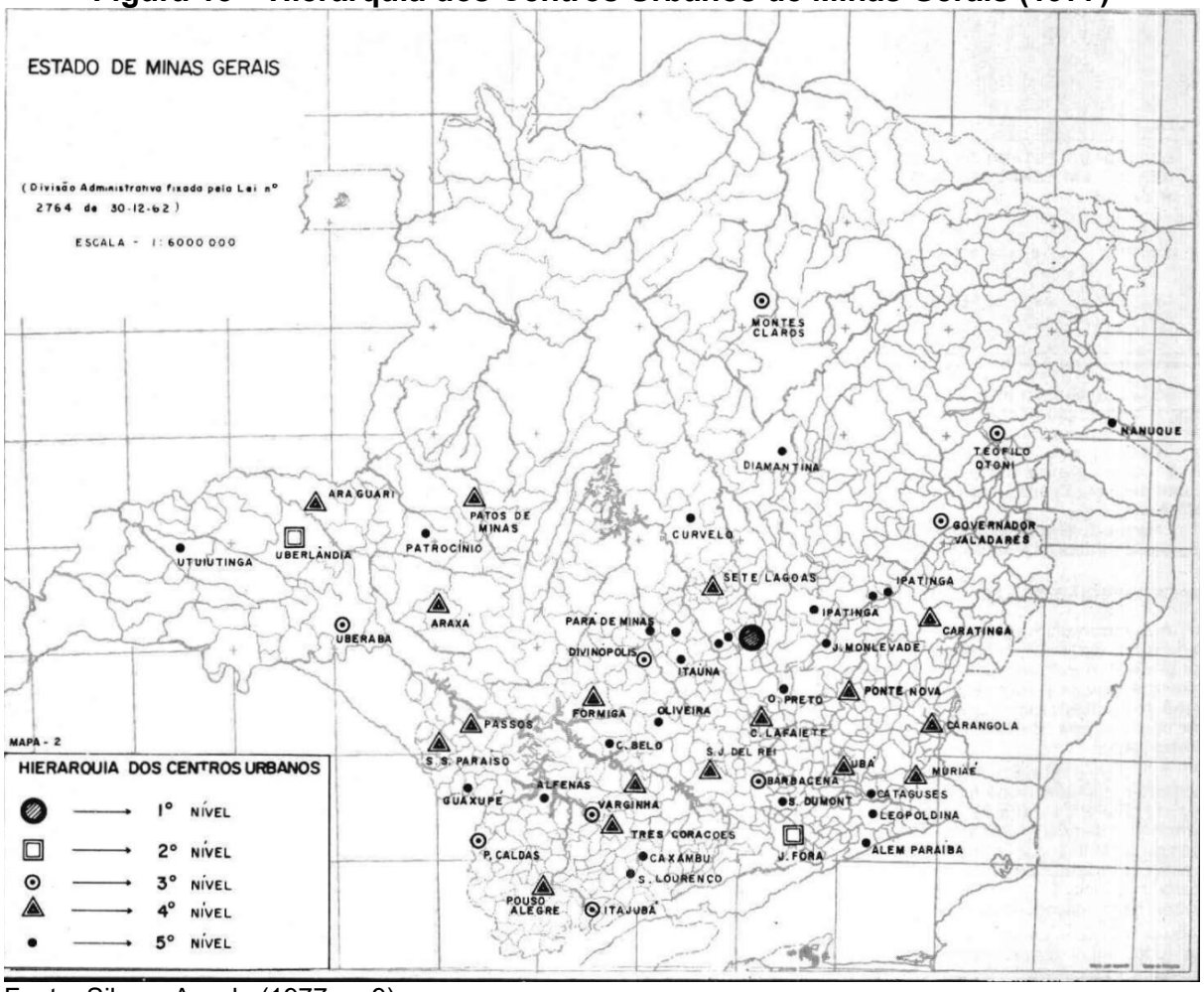
Os resultados, baseando-se nos princípios da centralidade, indicam a existência de menor quantidade de centros à medida em que o nível hierárquico aumenta, bem como uma maior complexidade e maior gama de atividades terciárias urbanas identificadas (Silva; Arruda, 1977). Os resultados para os cinco primeiros níveis estão na Figura 15. A partir dele, é possível verificar os diferentes graus de estruturação da rede urbano-regional mineira, especialmente entre acima e abaixo do paralelo 19. Isso se reflete nos espaços polarizados da Figura 16, onde se observa a extensão maior das áreas de influências dos principais municípios ao Norte e Nordeste.

Como síntese, todos os textos apresentam a discussão por macrorregião (Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro) e pelas regiões internas a essas macrorregiões, destacando as oportunidades e gargalos para o desenvolvimento da rede urbano-regional e a necessidade de planos regionais, sobretudo para a ativação

de municípios para apoiar os desenvolvimentos dos diferentes subsistemas nas suas múltiplas escalas.

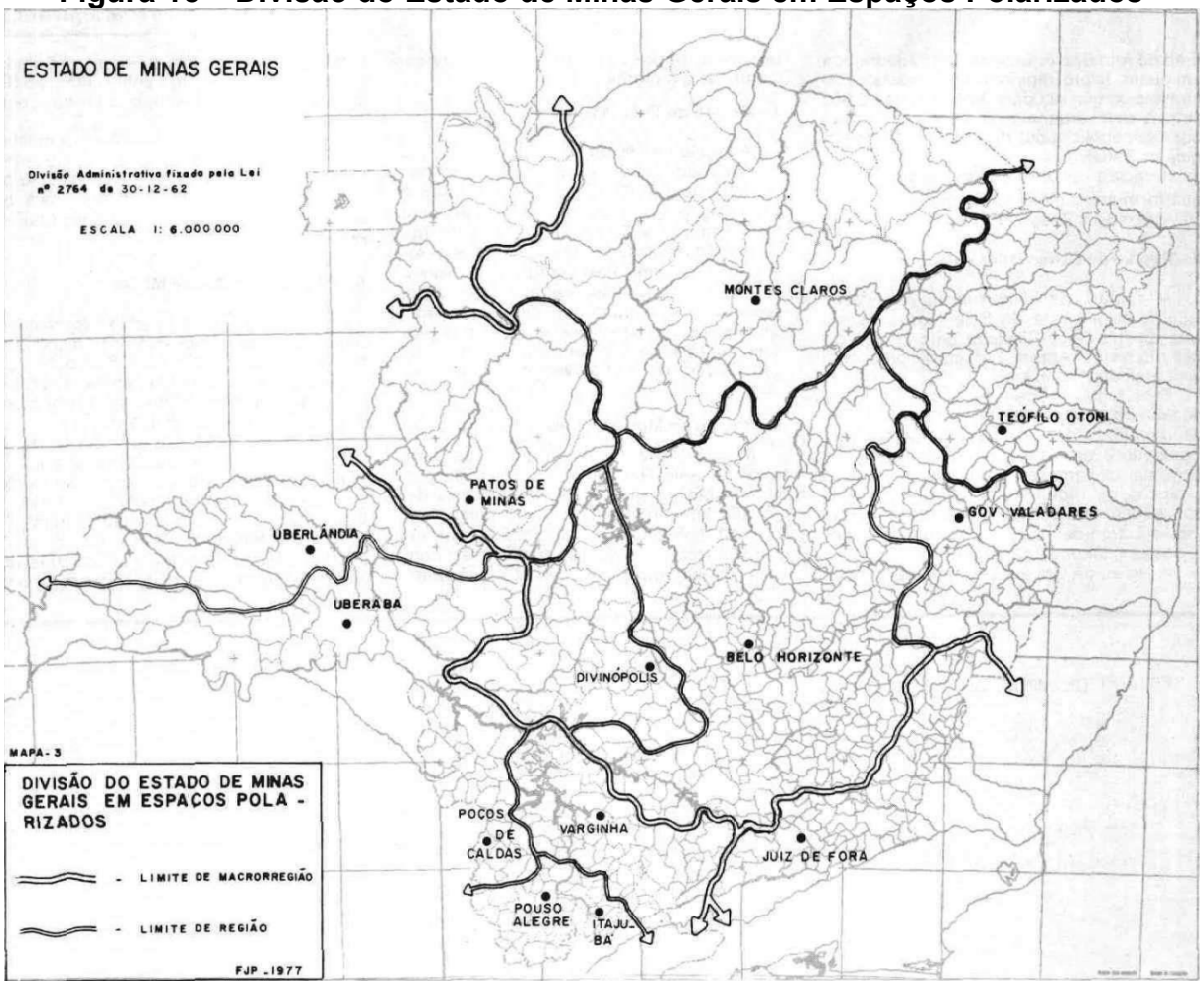
Reforça-se a constatação do fato estilizado da heterogeneidade e precariedade da estrutura funcional do espaço mineiro, com a primazia de centros de pequeno porte e falta de centros de nível intermediário que poderiam ajudar na propagação e articulação das iniciativas econômicas, sociais e institucionais advindas dos núcleos hierárquicos superiores. Todavia, o quadro daquele momento auxiliaria na eleição de pontos prioritários para a alocação de equipamentos que otimizassem as alterações e articulações entre os centros importantes e suas respectivas áreas de influência.

**Figura 15 – Hierarquia dos Centros Urbanos de Minas Gerais (1977)**




Fonte: Silva e Arruda (1977, p. 9).

**Figura 16 – Divisão do Estado de Minas Gerais em Espaços Polarizados**




Fonte: Silva e Arruda (1977, p.10).

Em síntese, esses documentos – que na verdade são variações – mostram a relevância histórica e metodológica da regionalização de Minas Gerais. Embora tais documentos se apresentem como instrumentos técnicos de planejamento, carregam em si tensões fundamentais entre a busca de uma visão integrada de desenvolvimento e as limitações impostas pela burocracia estatal. Por um lado, os trabalhos – tanto a versão preliminar de 1975 quanto o relatório final e o artigo de 1977 – evidenciam uma proposta ambiciosa de regionalização fundamentada na identificação das interdependências urbanas e na hierarquia dos centros urbanos. Essa abordagem, alicerçada em modelos quantitativos, como o modelo potencial e a hierarquização urbana, oferece uma estrutura clara para a desconcentração das atividades econômicas e a elaboração de estratégias de desenvolvimento regional. Por outro lado, a exclusão dos trechos que valorizavam uma definição mais abrangente de desenvolvimento, integrando crescimento econômico, pleno emprego e justiça social, revela um recuo em direção a um consenso mais técnico e,

possivelmente, a uma acomodação com lógicas burocráticas que restringem a plena articulação dos aspectos sociais e institucionais do desenvolvimento.

### 4.4 Política de desenvolvimento urbano e A Cidade Face ao Desenvolvimento

Os documentos *Política de desenvolvimento urbano* (FJP, 1975c) e *A Cidade Face ao Desenvolvimento* (FJP, 1978d; 1978e; 1978f) são, do ponto de vista intraburocrático, os mais críticos elaborados no período. Ambos de *circulação interna e preliminar*, evidenciam, simultaneamente, a capacidade crítica e analítica dos técnicos da Fundação João Pinheiro nos temas afeitos ao planejamento em uma escala urbano-regional. É notável a capacidade de articular a análise histórica, a perspectiva crítica do planejamento, a proposição de políticas espaciais e o uso intensivo de metodologias quantitativas.

O primeiro documento, *Política de desenvolvimento urbano*, cujo coordenador foi Teodoro Lamounier, foi elaborado sob a coordenação e redação final dos técnicos Roberto Luis de Melo Monte-Mór e Alípio Pires Castello Branco, ambos do Centro de Desenvolvimento Urbano (CDU) da FJP. Ademais, em relação aos estudos específicos, contou com a colaboração de técnicos de outros órgãos como o Plambel, a Secretária de Saúde e o Banco de Crédito Real de Minas Gerais.

O intuito do documento foi de elaborar um diagnóstico da situação urbana mineira para apoiar a elaboração do II PMDES, que vigoraria entre 1975 e 1979. O foco do documento era propor uma compatibilização com a política federal espacial disposta no II PND, em que o sistema de cidades deveria ser estruturado para corresponder às funções que dele se espera no espaço econômico. Mais especificamente, era necessário controlar os efeitos de crescimento urbano e disseminar os efeitos do desenvolvimento econômico e social sobre o espaço. Para tanto, é apresentada a estruturação do sistema de cidades mineiro em 1970 e suas tendências e potencialidade por região de programação.

No *Política...,* então, foram feitas análises sobre o sistema intraurbano e, principalmente, sobre a infraestrutura social (energia elétrica, saneamento básico, habitação, educação e saúde). Particularmente interessante é a inclusão de tópicos que versavam especificamente sobre a política territorial urbana e as políticas de solução do problema de marginalidade urbana de crianças e adolescentes.

Sobre a política territorial urbana, o documento argumenta que ela deveria se assentar em uma formulação fundamentada na "ideia de que a propriedade territorial privada tem um sentido social" (FJP, 1975c, p. 97). Mais especificamente, deveriam ser desenhadas normas legais de regulação do uso e ocupação do solo alicerçadas na "concepção de que a propriedade privada é legitimada pelo sentido social do seu uso" (FJP, 1975c, p.97). Além disso, o campo de ação normativo e de controle do poder público nessa temática envolve aspectos como: a expansão da área urbana e o uso do solo, a oferta de lotes urbanizados compatíveis com o crescimento da população urbana e a renda da população, a reserva de terrenos para a localização adequada de equipamentos institucionais e programas de interesse social e a reserva de faixas para implantação e melhoria do sistema viário.

O *Política...* também apresenta a disponibilidade de fundos e recursos para ação de uma política urbana. Esta teria três linhas de suporte: institucional, financeiro e técnico-administrativo. Acerca do primeiro aspecto, é ressaltada a importância de criação de uma instituição de ação supra-setorial de coordenação das várias ações e órgão setoriais estaduais.

Do ponto de vista financeiro, houve a proposta de criação de um fundo estadual de desenvolvimento urbano para o financiamento de uma "*política integrada de desenvolvimento econômico e urbano*" (FJP, 1975c, p.174), inclusive com a minuta de projeto de sua criação. Notamos como é central a articulação da dimensão do planejamento econômico com o urbano.

Por fim, do ponto de vista técnico-administrativo, o foco era melhorar a capacidade de elaborar e implantar projetos de urbanismo pelas municipalidades, de modo que os municípios deixassem de ficar "à mercê de companhias privadas e firmas de consultoria" e que lhes fosse permitido o devido "acompanhamento das obras e projetos" com a devida fiscalização técnica e com recursos humanos qualificados. Nesse sentido, a principal proposta era incentivar a experiência da SUPAM e estimular a criação da Associação de Municípios para a conformação de instituições de planejamento microrregional. Estas atuariam tanto para implementar projetos dos municípios associados quanto aqueles de prioridade estadual.

Para o entendimento dessas propostas arrojadas, é central destacar a riqueza do documento na sua discussão conceitual sobre *a cidade, o planejamento e a urbanização* disposto na Introdução e na Apresentação. Primeiramente, o trabalho começa indicando que o "*processo de urbanização"* dos últimos 20 anos, em Minas

Gerais, tinha correspondência com a alteração da estrutura econômica e a distribuição espacial das atividades. O motor, até então, era “uma crescente industrialização” que vinha “dar lugar ao surgimento de uma *sociedade urbana”* (FJP, 1975c, p.1), processo considerado irreversível. O interessante é que o documento enfatiza a prevista expansão das “cidades de porte médio” até 1980, o que levaria à uma complexificação significativa da rede urbana mineira. O documento aponta que apenas pela atuação concreta do poder público – através da ordenação, controle e direcionamento do crescimento urbano – seria possível uma melhoria do nível de vida em favor do desenvolvimento socioeconômico.

No sentido de melhoria do nível de vida e do desenvolvimento socioeconômico, o *Política...* apontava a necessidade de se enxergar a cidade como entidade fundamental na “organização das atividades produtivas”. Portanto, como nós de oferta das “facilidades necessárias aos empreendimentos econômicos de aglomeração e urbanização, melhores condições de infraestrutura, e amplas possibilidades de um mercado consumir”. Assim, era necessário que o planejamento urbano incorporasse a interpretação da:

> exata noção do significado da cidade no espaço econômico, não só nas suas relações estritamente intraurbanas, mas como fonte de recepção, de incorporação e de irradiação de estímulos e influência gerados a partir da própria atividade que se desenvolve no espaço geográfico (FJP, 1975c, p.4)

Portanto, era necessária a superação da técnica de planejamento guiada pelo critério de eficiência, cujo foco era, predominantemente, corrigir os pontos de estrangulamento do sistema. Em outras palavras, superar a recente experiência brasileira no qual:

> os investimentos públicos são orientados de maneira a criar externalidades ao processo produtivo, restando parcela significativamente menor para a satisfação das necessidades sociais básicas, capazes de responder pela elevação da qualidade de vida e bem-estar da população (FJP, 1975c, p.4).

Assim, o *Política...* aponta a importância da função da cidade para o desenvolvimento econômico e social, sendo central a adequada expansão das infraestruturas urbanas capazes de suportar as demandas econômicas e sociais do acelerado *processo de urbanização e desenvolvimento*. O documento sentencia: “a cidade brasileira é foco hoje de demandas reprimidas, desprovidas dos equipamentos básicos e essenciais à eficiência no desempenho de suas funções socioeconômicas e culturais” (FJP, 1975, p.5).

Assim, o *Política...* ressalta a necessidade de compreensão da cidade como sendo, “em si, um equipamento básico” cujos propósitos são tanto econômicos como sociais, cujo “funcionamento traduz as aspirações, os conflitos, os objetivos e as metas da sociedade” (FJP. 1975c, p.5). Nesse sentido, a cidade, mais especificamente *o processo de urbanização*, modifica substancialmente os critérios dos problemas sociais, econômicos e espaciais. Nos termos do documento, “a cidade assume especial destaque quando se procura influir e modificar a realidade, aumentando a vida dos investimentos sociais, acelerando a transformação das estruturas arcaicas e incorporando todo o espaço econômico ao processo de desenvolvimento” (FJP, 1975c, p.5).

Em síntese, o problema urbano não se restringe à organização interna da cidade, envolvendo também efeitos mais amplos na organização de todo o espaço econômico e possuindo múltiplas dimensões. Assim, a proposta do documento é apresentar uma política que, simultaneamente, atuasse na

> correção de desequilíbrios espaciais da economia mineira, fortalecendo os núcleos urbanos como ponto de apoio ao processo produtivo, e do ponto de vista das estruturas internas, contribuir para melhor conformação das cidades às suas funções econômicas e sociais (FJP, 1975c, p.5-6).

Já a publicação *A Cidade Face ao Desenvolvimento* (FJP, 1978d; 1978e, 197fc) é uma coletânea de ensaios composta por três volumes: 1) *Evolução Urbana de Minas Gerais*; 2) *Distribuição das Cidades e Organização Espacial*; e 3) *Problemas Urbanos e Política Urbana*. O seu coordenador geral foi Roberto Luís de Melo Monte-Mór. O principal objetivo dos ensaios era sistematizar conhecimentos e indagações sobre o processo de desenvolvimento urbano de Minas Gerais. Todos os ensaios aprofundam as múltiplas dimensões que compõem a chamada “questão urbana”, especialmente de forma extremamente criativa, crítica e analítica, novamente evidenciando a capacidade técnica e multidisciplinar da equipe técnica dos profissionais da Fundação João Pinheiro.

Nesse sentido, o primeiro volume, de cunho histórico, ressalta a importância dessa temática para o planejamento. O documento, em seu primeiro parágrafo, cita o *Diagnóstico da Economia Mineira* de 1968 como uma referência estadual na mobilização da análise histórica para o planejamento. Do mesmo modo, ressalta como o planejamento *urbano* vinha incorporando os estudos históricos para a

identificação de processos sociopolíticos e econômicos que geravam determinada organização espacial urbana.

Todavia, a novidade desse primeiro volume do *Cidade...* era mesclar a análise da evolução da *rede de cidades mineiras com as perspectivas da história econômica, política e social*. Importante pontuar que o documento ressalta que essa perspectiva, ainda de forma mais incipiente e sintética, estava sendo incorporada nos planos microrregionais desenvolvidos pela FJP.

As consequências dessa incorporação explícita da história revelavam chaves de leitura e riqueza de interpretação para o planejamento. Era possível identificar como “determinadas cidades [que] viveram determinados ciclos econômicos e que depois entraram em decadência, mantêm sua estrutura urbana” e que isso era ativo importante a ser mobilizado pelas políticas urbano-regionais para o incremento da produção.

Na sequência, o primeiro volume do *Cidade...* parte para uma discussão metodológica de como periodizar a evolução urbana mineira argumentando que não existiria uma “teoria do urbano enquanto tal, mas sim uma teoria da estrutura social” (FJP, 1978d, p.2). Sendo assim, a cidade seria um reflexo da sociedade sobre o espaço. Desse modo, a análise histórica do urbano poderia ser decomposta nos diversos elementos da estrutura social e das suas relações com o espaço em momentos históricos dados. Particularmente, houve a decomposição em três prismas: sistema econômico, sistema político e sistema social. Dentro desses grupos houve a seleção de variáveis que se articulavam com o “espaço físico”.

Sinteticamente, da dimensão econômica foram selecionadas a localização da produção – entendida como base urbana ou agrícola – e as características da produção – entendidas como o tipo de produto, os meios de produção, a utilização da força de trabalho e as formas de apropriação destes três elementos (produto, meios de produção e força de trabalho). Na dimensão política, o foco recaiu sobre a ação do Estado na delimitação e organização econômica do espaço. Finalmente, do sistema social, foram escolhidas: a localização da população no espaço regional (via histórico dos movimentos migratórios que determinam distribuição da população, migração urbano-rural, imigração estrangeira e migração rural-urbana) e a localização da população no espaço urbano (demonstrando a existência de uma divisão social do espaço das cidades, em que cada classe ocupa uma posição diferente).

A partir da articulação e transformação dessas variáveis, em cada um dos três sistemas, com os diferentes ciclos de exportação, foi realizada uma periodização histórica da evolução urbana mineira. Dessa forma, o documento apresentou “como as cidades, criadas como suporte a determinada forma de produção, reagiram às transformações ocorridas, readaptando-se ou não às novas demandas e funções” (FJP, 1978d, p.4). Assim, o trabalho constrói a história, de longa duração, da rede urbana mineira a partir de três momentos 1) da economia extrativa mineral à economia agroexportadora; 2) da economia agroexportadora à industrialização; e 3) da indústria mineral e à internacionalização da economia.

O segundo volume do *Cidade...* parte da colocação da cidade como elemento fundamental para o desenvolvimento, a partir do seu papel na aceleração da divisão do trabalho e da espacialização das atividades econômicas. Mais especificamente, o documento ressalta como a cidade: 1) representa um ponto focal da rede de transporte; 2) encoraja a divisão espacial do trabalho; e 3) cria economia de escala de aglomeração.

Ademais, ressalta a evolução desse processo como interativo, especializado e hierarquizado, criador de regiões funcionais que conformam uma rede, entre aglomerações urbanas e entre a cidade e o campo. No processo de desenvolvimento, em cada centro de cada região funcional há a expansão da interdependência entre centros urbanos e regiões.

Desse modo, as políticas de planejamento espacial – urbano e regional – não atuam apenas em termos das especificidades de cada centro/região, mas impactam as articulações entre as regiões e centros urbanos. Indo mais além, o documento discute que as políticas de desenvolvimento urbano deveriam agir simultaneamente no “fortalecimento das especializações de cada região” e “das complementaridades entre as diversas cidades, no sentido de maior eficiência do sistema como um todo” (FJP, 1978e, p. 2). As consequências desse entendimento não são triviais, pois ressaltam que a eficiência de ligações entre as unidades do sistema de cidades deve extrapolar o estrito entendimento voltado apenas à eficácia do sistema de transportes e comunicações.

Nesse sentido, o documento estuda a distribuição interurbana das aglomerações para responder algumas questões: 1) se as variações nos tamanhos das cidades, no tempo, em determinada área, ajudariam à esclarecer algo sobre a *organização do sistema urbano*; 2) se as variações nos tamanhos das cidades, em

determinado momento, em diferentes áreas, poderiam indicar algo *sobre as características do sistema do urbano*; 3) se haveria alguma relação entre certa distribuição de cidades por tamanho numa determinada etapa do desenvolvimento.

Para tanto, o *Cidade...* faz a análise da rede urbana mineira em quatro períodos – desde 1890 até 1980 –, a partir da Regra Ordem-Tamanho[53]. O documento se baseia em dados e no documento discutido anteriormente, o *Estrutura Espacial do Estado de Minas Gerais*. Deste documento, é herdada a consideração do peso das redes polarizadas (as macrorregiões de Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro) sobre o sistema urbano mineiro.

A partir dos resultados da análise – pela Regra Ordem-Tamanho, ao longo do tempo –, o documento aponta como o sistema urbano mineiro amadureceu. Isso é indicado, primeiro, pela expansão dos municípios na metrópole de Belo Horizonte, fruto da "nova industrialização mineira" e da concentração do aparelho administrativo do Estado, o que consolidava e expandia a primazia da capital. Segundo, pelo transbordamento da industrialização paulista, expansão das fronteiras agrícolas e crescimento das cidades monoindustriais, que estavam deslocando a gravidade populacional para os centros de porte médio. Como síntese, foi identificado um duplo movimento de concentração e desconcentração da rede urbana mineira: de um lado, a região metropolitana como força polarizadora; e de outro, as cidades médias revertendo a polarização a favor da desconcentração da rede.

Nesse sentido, o *Cidade...* aponta como grande parte das cidades médias mineira já havia chegado no limiar suficiente para suportar grandes projetos industriais, que seriam responsáveis por alterar as tendências pretéritas de expansão espacial. A partir de então seria possível a redução das disparidades inter-regionais e a melhoria dos níveis de bem-estar com distribuição dos serviços e desconcentração urbana na metrópole. Nesse sentido, o mais importante era a promoção dos centros urbanos já consolidados, sem necessidade de criação ou promoção de novos centros.

A eleição do grupo de cidades envolveria quatro grandes grupos, sendo que dois se relacionavam e dependiam das redes de polarização macrorregionais

53 A "regra da ordem-tamanho das cidades" diz respeito à observação empírica de que, quando as cidades de um país ou região são ordenadas por sua população, elas tendem a seguir um padrão que pode ser aproximado por uma lei de potência – a Lei de Zipf. De acordo com essa regra, a população da n-ésima cidade é, em média, proporcional à população da maior cidade dividida por sua posição no ranking. Por exemplo, a segunda maior cidade tem, aproximadamente, metade da população da maior; a terceira, cerca de um terço; e assim sucessivamente. Essa regularidade sugere que a distribuição de tamanho das cidades não é meramente aleatória, mas sim o resultado de processos dinâmicos e de concentração que afetam o crescimento e a estrutura urbana.

externas (São Paulo e Rio de Janeiro): 1) cidades da região de transição entre a fronteira agrícola do sul de Goiás e da rede urbana paulista; 2) cidades do Sul de Minas e Zona da Mata, principalmente junto ao sistema de transporte rodoviário; 3) cidades monoindustriais e diversificadas junto à macrorregião de Belo Horizonte; e 4) algumas cidades que fazem a transição do espaço nordestino e do espaço mineiro.

As consequências e precisão das análises, conforme será demonstrado na Parte III, foram expressivas. Por meio delas, foi possível constatar que parte significativa do sucesso de uma política de dispersão e desconcentração da rede urbana era fortemente dependente de determinantes extraestraduais, oriundas das macrorregiões polarizadas por São Paulo e Rio de Janeiro.

Em outras palavras, as políticas descentralização espacial, baseadas na metrópole mineira, poderiam não ter grandes efeitos ao nível do estado como um todo. Nesse sentido, os focos da política espacial mineira – simultaneamente apontada como *uma política de suporte às cidades médias, uma descentralização metropolitana e integração espacial estadual* – seriam o: 1) fortalecimento dos vínculos e difusão entre o Sul de Minas, Zona da Mata e Triângulo e entre estes três subsistemas e a Macrorregião de Belo Horizonte; e, concomitantemente, 2) proporcionar maior autonomia e dinamismo aos centros monoindustriais no entorno de Belo Horizonte.

Finalmente, o volume 3 do *Cidade...* retoma a discussão do *Política...*, todavia alguns aspectos são aprofundados. Primeiramente, o *Cidade...* apresenta uma breve análise crítica da “nova industrialização mineira”, discutindo as razões do seu desencadeamento, a sua concentração e efeitos espaciais, e o papel do capital estrangeiro e do capital público nesse processo.

A partir disso, o *Cidade...* destaca como o processo de industrialização – que foi expansivo e diversificador da economia mineira – colocou as cidades em uma posição central no conjunto dos problemas do desenvolvimento brasileiro. Isso se devia tanto ao seu papel no estímulo do nível de produção econômico quanto do, notadamente crítico, nível de *“qualidade de vida da sociedade urbana”* (FJP, 1978c, p.22).

Assim, a análise deveria focar nos *problemas emergentes ao nível urbano*, a partir de três aspectos:

1) a distribuição populacional no espaço – no sentido de concentração da população no *espaço urbano industrial*, com especial ênfase das cidades médias e maiores;

2) as transformações funcionais urbanas – manifestadas tanto do ponto de vista inter como intraurbano, sendo simultaneamente de cunho político-administrativo, socioeconômico e espacial. Interessante é o destaque dado às "novas relações de poder na gestão do espaço urbano" (FJP, 1978f, p.24) e às desigualdades espaciais – em suas múltiplas escalas – e sociais. Em outras palavras, há espaços (em suas múltiplas escalas) que despontariam como focos de crescimento, e outros que ficariam crescentemente alijados disso. Do mesmo modo, grupos sociais estavam ficando marginalizados do "processo de desenvolvimento";

3) O acesso aos serviços de consumo coletivo – manifestado a partir da constatação de que o modelo de acumulação brasileiro reduziu o salário real e concentrou renda. Isso afetou significativamente o acesso aos serviços urbanos de consumo coletivo, fato agravado pela crescente gestão empresarial desses serviços. A partir desses três aspectos, o *Cidade...* evidencia que "os chamados 'problemas urbanos' representam nada mais que os efeitos do processo produtivo sobre o espaço de produção e consumo" (FJP, 1978f, p.25). No mesmo sentido, o urbano é uma escala de aproximação à realidade social e não um "setor de estudos" (FJP, 1978f, p.25).

O *Cidade...*, por fim, discute os elementos da urbanização que mais manifestavam os impactos diferenciais *no processo de apropriação do espaço urbano* : o solo urbano, a habitação e os serviços urbanos de consumo coletivo (saneamento básico, transportes, energia e comunicações). Esses elementos, tendo em vista o processo de acumulação brasileiro, estavam predominantemente voltados para o atendimento do sistema produtivo em detrimento das necessidades da população. No mesmo sentido, o *Cidade...* ressalta as distorções no provimento desses três elementos, que implicavam numa crescente deterioração ambiental, o que comprometia ainda mais a qualidade de vida urbana.

Esses documentos, conjuntamente com *Estrutura espacial...*, reforçam o ápice da maturidade e prestígio do planejamento em geral, mas, sobretudo, do planejamento urbano-regional dentro do aparelho estatal estadual mineiro. O interessante é o contexto de incentivos – desde materiais até remuneratórios – ao *desenho* de políticas espaciais, à consolidação de um órgão de pesquisa capaz de

reter e atrair pessoal qualificado e à existência de uma instituição voltada para o desenvolvimento de metodologias e análises para além da Universidade. Neste último aspecto, é importante contextualizar que as universidades brasileiras estavam consolidando os programas de pós-graduação e extensão. Assim, instituições como a Fundação João Pinheiro despontavam como locais profícuos na produção acadêmica, inovação e prática, especialmente no âmbito das ciências sociais aplicadas.

Ademais, é notável a persistência, dentro do aparelho estatal mineiro, de um viés *desenvolvimentista democrático-social* (Lacerda, 2019). Contudo, o caráter preliminar e restrito de circulação desses documentos também evidencia os limites *efetivos* de implementação de políticas em prol da justiça social, ou com viés do que chamamos de *desenvolvimentismo democrático-social*, no contexto da ditadura civil-militar.

Por fim, particularmente interessante é a leitura do planejamento espacial, mesmo a partir da “cidade”, envolvendo a escala urbano-regional. No mesmo sentido, verificamos os ecos da preocupação das análises históricas para o planejamento e o entendimento da *centralidade/totalidade* do conceito de *urbano.*

## 5. As experiências de planejamento regional

Nesse capítulo, apresentaremos as experiências e iniciativas de planejamento regional desenvolvidas no Estado de Minas Gerais, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970. Nesse período, a política de desenvolvimento regional, além de pioneira, possui contornos ambiciosos, articulando a criação de órgãos e programas que visavam a reestruturação socioespacial do Estado e a promoção de um crescimento mais equilibrado e descentralizado.

Logo na Mensagem do Governador de 1966/67, se evidencia o interesse em fomentar o desenvolvimento mediante a implantação de infraestruturas essenciais para atrair investimentos e dinamizar as diversas regiões mineiras. Essa preocupação se materializa na formulação de quatro planos regionais prioritários – entre eles, o *Plano Integrado de Desenvolvimento da Região Noroeste* (Planoroeste), *Plano para a Área Mineira do Polígono das Secas*, o *Plano Furnas* e o *Plano para o Desenvolvimento do Vale do Rio Doce*. Estes demonstram o esforço do executivo estadual em identificar áreas-problema e potenciais polos de desenvolvimento. Nesse sentido, houve, simultaneamente, o interesse em reverter a centralização, antecipando a criação de regiões de planejamento diferenciadas para atender as demandas locais e integrar o Estado a contextos mais amplos, como a dinâmica econômica do Sistema Centro-Sul do Brasil.

Nas primeiras iniciativas, ainda na década de 1960, apontamos que foram as instituições[54] voltadas para ações em territórios específicos as responsáveis por desempenhar um papel central na elaboração de diagnósticos e estudos que consideravam não só aspectos físicos e históricos, mas também a infraestrutura econômica e social das regiões. Essas iniciativas pioneiras se apoiavam em levantamentos socioeconômicos e na identificação de polos regionais, essenciais para orientar as primeiras propostas de intervenção e para promover a conexão entre as diversas áreas, evidenciando a preocupação do governo estadual com a integração e o desenvolvimento descentralizado.

Já no início da década de 1970, emergiu um planejamento regional-rural que se dividia em duas linhas de ação: uma voltada para a incorporação espacial – por meio da colonização e da ampliação de áreas irrigáveis –, e outra destinada à recuperação

54 Como a Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE), a Superintendência de Desenvolvimento da Área Mineira do Polígono das Secas (SUDEMINAS) e a Fundação Rural Mineira de Colonização e Desenvolvimento Agrário (RURALMINAS).

de áreas rurais degradadas, com o intuito de estimular a produtividade local e reduzir a migração para os centros urbanos. Exemplos claros dessa abordagem são o programa Poloroeste, com o apoio do governo federal e do BID, e as iniciativas voltadas para o Triângulo Mineiro, Zona da Mata e Vale do Jequitinhonha, que buscavam promover tanto a mecanização e a integração da agroindústria quanto o fortalecimento técnico e produtivo dos pequenos produtores.

Por fim, um último eixo, que se desenrola a partir da metade da década de 1970, é o planejamento voltado para a estruturação da industrialização mineira. A partir da década de 1970, evidenciam-se documentos e estudos que buscam articular o desenvolvimento industrial – elaborando diagnósticos, planos e programas integrados – de forma a captar recursos federais e a organizar, dentro do próprio aparato estatal, uma estrutura capaz de acompanhar e implementar políticas que favoreçam a industrialização. Essa dimensão do planejamento destaca a importância dos Distritos Industriais (CDI) como polos de desenvolvimento.

Em síntese, notamos um panorama multifacetado do planejamento regional mineiro, configurando-se como uma narrativa que evidencia a amplitude e a complexidade dos planos e desafios estatais, tanto no segmento rural quanto no regional e industrial. A sobreposição de iniciativas, a integração de diferentes setores e a constante adaptação às condições econômicas e sociais do Estado refletem um período de intensas transformações, onde a busca pelo desenvolvimento integrado e pela redução das desigualdades regionais representou, simultaneamente, objetivos e desafios a serem enfrentados. Essa abordagem ampliada e intersetorial evidencia a evolução dos instrumentos de planejamento ao longo do tempo.

## 5.1 Primeiras experiências: CODEVALE, SUDEMINAS, PLANO SUL DE MINAS e RURALMINAS

A preocupação com o planejamento regional já é explícita na *Mensagem do Governador* de 1966/67. Dentro do primeiro capítulo, sobre a Administração Geral, consta um tópico sobre a Política de Desenvolvimento. Neste tópico foram apresentadas as ações relativas à estruturação do CED e suas ações em relação ao: 1) planejamento regional e 2) perspectivas de investimentos no Estado. No primeiro tópico, explicita-se:

> Traduzindo os propósitos do Governo de promover o *desenvolvimento **regional*** do Estado de Minas Gerais, o CED já elaborou alguns e se encontra

> ultimando outros *Planos Integrados* que darão ao Executivo diretrizes básicas para uma *ação decisiva na implantação de infraestruturas indispensáveis à atração de empreendimentos particulares nas diversas regiões do Estado* (Mensagem, 1967, p.24, destaque nosso).

São quatro os planos regionais prioritários apresentados no documento: 1) Plano Integrado de Desenvolvimento da Região Noroeste (Planoroeste); 2) Plano Furnas; 3) Desenvolvimento do Vale do Rio Doce; e 4) Plano de Desenvolvimento da "Grande Belo Horizonte". Os três primeiros são os mais relevantes para este trabalho. Em relação às perspectivas de investimento no Estado, o documento aponta como o Governo Estadual agiria nos distritos industriais já criados e como seriam elaborados os estudos para a criação de novos núcleos, "em pontos estratégicos do território" (Mensagem, 1967, p.27). Elencou-se as principais ações privadas e estatais em nove municípios: Santa Luzia, Contagem, Poços de Caldas, Uberlândia, Montes Claros, Três Corações, Pirapora e Uberaba. Além disso, a Mensagem aponta a elaboração de estudos preliminares para a implantação de distritos industriais em Ituiutaba, Patos de Minas, Coronel Fabriciano e Divinópolis.

Novamente, mesmo antes da estruturação de uma política de cidades médias ou intermediárias, o planejamento regional mineiro – já demonstrado pelas áreas de priorização a partir de núcleos polos na Parte I da tese – antecipava o desenho de uma política baseada priorização de núcleos médios ou intermediários, calcada na implantação de infraestrutura e nos efeitos desequilibrados do desenvolvimento econômico.

Essa primeira mensagem também salienta o início das atividades da CODEVALE e da SUDEMINAS, organismos institucionalizados no aparelho do estado mineiro. Além disso, reflete sobre como as primeiras experiências de planejamento regional, que se deram na segunda metade da década de 1960, estavam na esteira da experiência da SUDENE, ou seja, focadas nas chamadas "regiões problema". Igualmente específico é o desenho institucional intraestadual de organismos de planejamento regional.

Nesse sentido, a primeira autarquia criada pelo Governo Estadual, ainda em 1965[55], voltada especificamente para a questão regional foi a *Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE)*, ainda durante o governo de Magalhães Pinto (1961-1966). Em seu Artigo 3°, teve sob seus encargos:

---

55 Lei Estadual N° 3764, de 15/12/1965.

> I - Pesquisar, levantar e interpretar, sistematizadamente, todos os fatores e problemas físicos, sociais, econômicos e financeiros do Vale do Jequitinhonha mineiro, e também suas interações com outras áreas do Estado e do País;
> II - Conhecer todos os serviços, atividades, obras, estudos e programas da competência dos Municípios, do Estado e da União no Vale, visando à convocação desses poderes para a ação harmônica e conjugada com a CODEVALE;
> III - elaborar e executar o plano das soluções pertinentes a fatores e problemas existentes, com destaque para a potencialização e dinamização dos recursos regionais, sobretudo os humanos, capacitando a promover o desenvolvimento socioeconômico do Vale do Jequitinhonha mineiro.

Entretanto, o início das suas atividades se deu em 1966, depois da definição da área de atuação do órgão, que ficou restrita aos municípios mineiros que faziam parte da bacia hidrográfica do Rio Jequitinhonha. Na época, isso correspondia a 52 municípios[56], sendo que 11 já estavam na área mineira da SUDENE[57] e seis tinham apenas parte dos seus territórios incluídos na área da CODEVALE[58]. Portanto, consistiu em uma política calcada nos vales de rios.

A partir de um dos planos (CODEVALE, s/d), verifica-se o padrão de diagnóstico para uma região. Inicialmente, eram considerados: as características físicas e históricas; os aspectos demográficos; os aspectos da infraestrutura econômica (energia, estradas e comunicações); a infraestrutura social (educação, saúde, saneamento, associativismo, situação alimentar, renda e habitação); a situação econômica pelos agregados (agropecuária, indústria, recursos minerais e serviços). Posteriormente, o diagnóstico culminava na identificação da concentração da atividade econômica regional e na identificação preliminar de “polos” como sínteses que manifestam as diferentes formações geoeconômicas regionais.

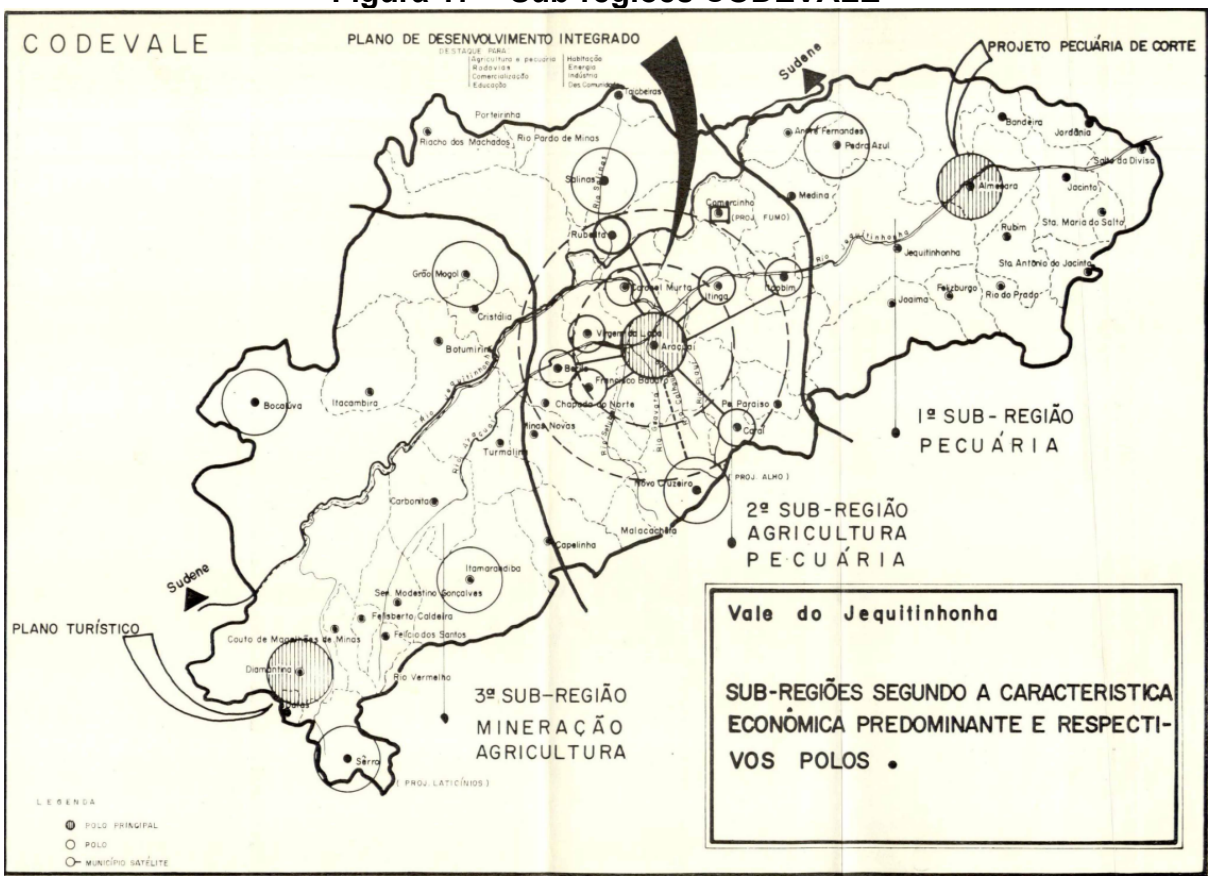
A partir deste “pré-diagnóstico”, a CODEVALE regionalizou o Vale do Jequitinhonha em três sub-regiões e pretendia elaborar Planos de Desenvolvimento Integrado para cada uma delas. Entretanto foi realizado apenas o diagnóstico referente à sub-região de Araçuaí.

A Figura 17, abaixo, apresenta a divisão regional do trabalho, corrente e desejada, por cada uma das sub-regiões nas quais se elaboraria um plano, bem como a hierarquia de centros urbanos vigente e desejada (CODEVALE, 1968).

---

56 Decreto Estadual N° 9841, de 06/06/1966.
57 Bocaiúva, Botumirim, Cristália, Grão Mogol, Itacambira, Porteirinha, Riacho dos Machados, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Salinas e Taiobeiras.
58 Data, Malacacheta, Porteirinha, Rio Pardo de Minas, Rio Vermelho e Taiobeiras.

**Figura 17 – Sub-regiões CODEVALE**




Fonte: CODEVALE, 1968, p. 5.

A partir das *Mensagens do Governador*, durante o período de 1967 até 1970, constata-se que a CODEVALE fazia parte da Administração Geral, portanto diretamente vinculada ao Governador do Estado. As sínteses de ação foram:

- 1966/1967: levantamentos socioeconômicos básicos preliminares e definição das prioridades de ação (Mensagem, 1967);
- 1967/1968: levantamentos básicos da área com o intuito de elaboração de diagnósticos e planos de desenvolvimento socioeconômico da região, bem como a eleição de obras de intervenção prioritária, especialmente nos segmentos de infraestrutura social – educação e saúde (Mensagem, 1968);
- 1968/1969: continuação dos levantamentos socioeconômicos e elaboração do plano integrado da sub-região do Araçuaí, com o foco de intervenção no apoio à agricultura familiar, à assistência técnica rural e à educação (Mensagem, 1969);
- 1969/1970: prosseguimento da tarefa de levantamento das atividades econômicas e sociais do Vale do Jequitinhonha (Mensagem, 1970).

Conjuntamente, no mesmo período, foram elaborados diagnósticos específicos acerca da infraestrutura econômica no setor de energia, em cooperação com a Cemig (CED, 1968), e nas estradas de rodagem, em cooperação com o DER-MG (CODEVALE, 1967).

Em 1966, foi instituído, dentro do CED, o Grupo de Trabalho denominado *Superintendência de Desenvolvimento da Área Mineira do Polígono das Secas (SUDEMINAS)*[59], que tinha a competência, segundo Artigo 3°, de:

> I – promover o entrosamento dos órgãos do sistema administrativo estadual, inclusive autarquias e sociedades de economia mista, de Municípios e de entidades particulares com a SUDENE e outros órgãos federais que atuam na área do Polígono das Secas;
> II – estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento da região;
> III – coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo dos órgãos estaduais na região e que se relacionem especificamente com o desenvolvimento;
> IV – elaborar diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relacionados com o desenvolvimento da região.

O espaço de atuação considerava os municípios mineiros na área de atuação da SUDENE, bem como de outros municípios que, futuramente, fossem incorporados à SUDENE. O principal objetivo da SUDEMINAS – conforme exposto tanto na *Mensagem do Governador* (Mensagem, 1967; 1968) quanto em seu primeiro relatório (SUDEMINAS, 1967) – era encaminhar as reivindicações do Governo de Minas Gerais junto à SUDENE para tratar do aumento das aplicações federais nas áreas de saneamento básico, estradas, saúde, pesquisa, habitação popular e energia elétrica – novamente indicando o *estilo de planejamento para negociação* adotado pelo executivo estadual.

Em síntese, conforme extensivamente demonstrado no relatório de 1967, era necessário reverter a preterição da área mineira da SUDENE, e isso se daria através de cinco diretrizes gerais: 1) estreitamento da relação entre órgãos estaduais e a SUDENE, para que a área mineira se integrasse ao Nordeste brasileiro; 2) concorrência para a expansão do provimento de infraestrutura de serviços básicos (energia, transporte, comunicações e saneamento) e de serviços voltados para o desenvolvimento de recursos humanos (educação, saúde e habitação); 3) incentivo à industrialização como principal meio de desencadeamento do desenvolvimento regional, por meio de, predominantemente, incentivos fiscais e realização de estudos de viabilidade; 4) elevação dos padrões tecnológicos e de capitalização do setor

59 Decreto Estadual N° 10023, de 30/08/1966.

agropecuário; e 5) pesquisa de recursos minerais com vistas à definir alternativas de exploração econômica.

Posteriormente, foi instituída a *Fundação Centro Comunitário Mineiro do Polígono das Secas (CECOMPOL)*[60], uma entidade autônoma, voltada para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do Polígono das Secas mineiro. Este organismo tinha a cooperação da SUDEMINAS, da CODEVALE e da RURALMINAS. O seu foco era assistência social, educação e saúde, bem como o apoio ao artesanato, à agricultura, ao abastecimento de água e ao treinamento e preparação de profissionais (Mensagem, 1968).

A despeito da extensão do relatório de 1967 e da criação de uma fundação voltada especificamente para o apoio ao desenvolvimento socioeconômico, as menções às ações da SUDEMINAS aparecem apenas nas *Mensagens do Governador* de 1966/1967 e 1967/1968, o que indica a perda de fôlego e relevância desse organismo no aparelho estatal.

Outro diagnóstico relevante do período foi o *Plano de Desenvolvimento da Região Sul*, também de 1967, que foi elaborado conjuntamente pelo CED, CEMIG e DER-MG. Acreditamos que essa foi a forma que o Plano Furnas, mencionado na *Mensagem do Governador de 1966/1967,* assumiu na estrutura do Estado, tendo em vista que o documento declara que era necessário abranger "a Região de Furnas e os restantes dos municípios da Região Sul" (Mensagem, 1967, p. 26)

Referente ao Plano Região Sul, consta apenas um documento sobre a 1ª Fase, referente aos estudos socioeconômicos e com diretrizes básicas de intervenção nesta área. O contexto deste plano, exposto na sua apresentação, aponta que o Governo Estadual (por intermédio do CED) vinha realizando diversos estudos no sentido de "elaboração – pela primeira vez em nosso Estado – de Planos Integrados de Desenvolvimento Regional" (CED, 1967a, p.5). Novamente, verifica-se a opção pela elaboração de planos nas áreas "problema" e potenciais do Estado com o objetivo de munir o executivo estadual para atuar junto às instâncias federais na obtenção de inversões. A elaboração de peças técnicas – inclusive antes do famoso *Diagnóstico da Economia Mineira* de 1968 do BDMG – indica que o metiê da elaboração de planos era algo incorporado no aparelho estatal mineiro.

O diagnóstico salienta a necessidade de um plano para reverter a tendência vigente de estagnação econômica e identifica o limitado suprimento de energia

60 Lei Estadual N° 4634, de 10/11/1967.

elétrica como principal entrave para o desenvolvimento regional do Sul de Minas. A estrutura do plano segue aquela do pré-diagnóstico da CODEVALE: informações históricas, físicas, demográficas, sobre a infraestrutura econômica e social e por setores da economia.

No entanto, diferentemente do documento da CODEVALE, que é mais descritivo, o Plano da Região Sul – especificamente na área de infraestrutura econômica regional – apresenta também propostas precisas de intervenção. Convém salientar que as perspectivas para o transporte rodoviário foram consideradas satisfatórias, indicando que os problemas de circulação seriam gradativamente resolvidos até o início da década 1970, estando o Sul de Minas em posição privilegiada na articulação com São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (CED, 1967a, p.49-50).

A situação mais grave, segundo o documento, estava na eletrificação, sendo necessária a elaboração de um Plano de Eletrificação para o Sul do Estado. A principal razão seria a defasagem de oferta pelas concessionárias locais, pulverizadas em grande número de pequenas companhias, inclusive algumas de propriedade das Prefeituras Municipais (CED, 1967a).

Com exceção das áreas que estavam sendo atendidas pela CEMIG, a oferta de energia elétrica crescia apenas modestamente frente à demanda exigida para o avanço da industrialização regional. O caso mais notável apontado pelo documento era o de Poços de Caldas, que padecia de recorrentes racionamentos. Com o intuito de contornar essas limitações, a CEMIG passou a intervir em diferentes cidades e áreas do Estado, seja diretamente, pela aquisição[61] e consequente modernização das companhias locais e interligação da rede; seja indiretamente, pelo fornecimento em grosso para as companhias locais (CED, 1967a).

Além das ações da CEMIG, o documento aponta para a presença de grandes usinas hidrelétricas recém-instaladas, ou que seriam instaladas em breve, que poderiam auxiliar no contorno do problema crônico de restrição de energia elétrica. Destaca-se, especialmente, as usinas hidrelétricas de Furnas, Peixoto, Camargos e Itutinga (CED, 1967a).

Deste modo, evidenciava-se, cada vez mais, que o principal problema do Sul de Minas passaria a ser a transmissão e distribuição de energia elétrica. Este

61 Caso da Companhia Sul Mineira de Eletricidade, adquirida em 1967 e da Empresa Elétrica Siqueira Meirelles, em 1966.

problema era mais grave nas principais cidades da região: segundo o documento, Varginha, Itajubá, Poços de Caldas, Passos, Pouso Alegre e Lavras (CED, 1967a).

As ações planejadas e em execução, voltadas especialmente para o curto prazo, seriam realizadas pela CEMIG por meio da ampliação das redes de transmissão e distribuição de energia elétrica, sobretudo a partir da modernização e aquisição de companhias locais (CED, 1967a).

Em segundo plano, as preocupações restantes, em geral entendidas como em parte contornadas, dizem respeito ao avanço da pavimentação de rodovias federais e estaduais na região e à busca de alternativas econômicas nos municípios que tiveram áreas agricultáveis inundadas pela construção da represa de Furnas (CED, 1967a), como atividades de turismo e piscicultura.

As referências ao Sul de Minas nas *Mensagens do Governador* até 1970 são escassas. Mais especificamente, não aparecem de maneira explícita como problemáticas regionais ou urbanas depois da *Mensagem de 1966-67*. Ocorrem apenas alusões de caráter setorial, sobretudo no segmento de empreendimentos em infraestrutura física, tendo em vista a discussão de energia e transporte nas obras empreendidas pelo Governo Estadual, indicando o avanço dos pontos destacados no Plano Região Sul. Isso indica também a execução incremental ao longo do tempo, ao menos do ponto de vista setorial.

Um outro órgão central na experiência de planejamento regional nos anos 1960 e 1970, e que também foi instituído neste primeiro momento (1966[62]), foi a Fundação Rural Mineira - Colonização e Desenvolvimento Agrário (RURALMINAS). A RURALMINAS foi criada com o objetivo de promover a colonização e o desenvolvimento agrário no Estado de Minas Gerais. Uma de suas competências, conforme consta no inciso IV do Artigo 2° da lei de sua criação, era: “projetar, executar e controlar os programas de desenvolvimento agrário na Região Noroeste do Estado, conforme as diretrizes estabelecidas no *Plano Integrado de Desenvolvimento da Região Noroeste (Planoroeste)*, elaborado pelo Governo do Estado” (MINAS, GERAIS, 1966, destaque nosso).

Até 1970, houve mais duas mudanças no Estatuto da RURALMINAS[63] que – além de incorporar novas funções, como a responsabilidade pela política de irrigação

62 Decreto Estadual N° 10160, de 30/11/1966.
63 Decreto Estadual N° 11908, de 09/06/1969 e Decreto Estadual N° 13004, de 21/09/1970.

do Estado[64] e a administração do Fundo de Desenvolvimento Rural[65] – reforçaram o “ *objetivo imediato*” de “projetar, promover a execução, coordenar e controlar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Noroeste (Planoroeste)” (destaque nosso). O Estatuto avançou na incorporação de competências vinculadas à: utilização das águas para fins de irrigação; articulação com organismos regionais; organização e manutenção de escolas de ensino técnico-rural em sua área de atuação; promoção do “reflorestamento” (que na verdade eram monoculturas de eucalipto com forte impacto ambiental e o estímulo de desarticulação das economias rurais dos pequenos e médios produtores); e impulsão de pesquisas científicas no sentido do desenvolvimento rural.

O Planoroeste é uma constante ao longo do período. Conforme apontado, ele sempre aparece no discurso como meta prioritária, desde a *Mensagem* de 1966/1967 até o II PMDES – posteriormente, veremos também tal aspecto nas *Mensagem* 1978/1979. O Planoroeste será mais bem apresentado na seção sobre planejamento regional-rural (ou regional-agrário), que eram políticas regionais voltadas para o desenvolvimento agrícola.

Outra área que ficou sob a responsabilidade da RURALMINAS foi a referente ao Programa de Desenvolvimento Integrado da Área do Jaíba, também voltada para a colonização e desenvolvimento agrário. O programa contava com o apoio técnico de organismos internacionais (American International Association) e nacionais (Escritório Técnico de Agricultura) e seria apoiado pela aplicação de recursos obtidos na própria região. Eram as metas prioritárias: 1) obtenção de recursos próprios para implantação do programa via exploração florestal e venda de propriedades aos produtos; 2) implantação de um sistema rodoviário; 3) implantação dos núcleos coloniais; 4) implantação da infraestrutura de energia elétrica; 5) implantação da infraestrutura de comunicação; 6) criação de uma cooperativa de recria e engorda de bovinos; 7) implantação do centro industrial; 8) organização do serviço de extensão rural; 9) implantação de um campo de experimentação; 10) mecanização da lavoura; 11) reflorestamento da área de reserva, explorada pela própria RURALMINAS (CED, 1967b).

As *Mensagens* indicam outras propostas de Planos de Desenvolvimento Integrado Regional, tais como:

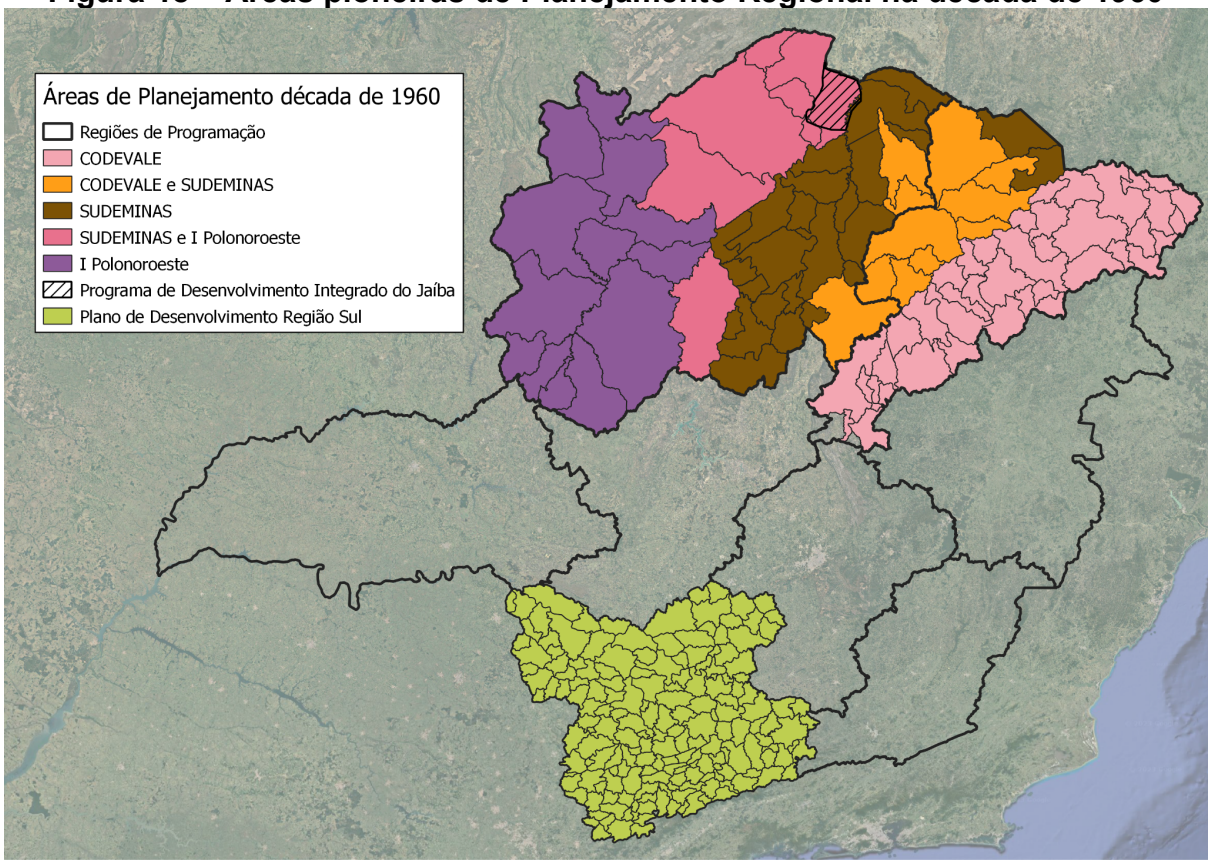
64 Decreto Estadual N° 12036, de 04/09/1969.
65 Decreto Estadual N° 5303, de 16/10/1969.

- um plano para o Vale do Rio Doce (via convênio entre o Estado, a Companhia Vale do Rio Doce e a Usiminas), especificamente para a Área de Influência da Ferrovia Vitória Minas (Mensagem, 1967; 1968);
- Sob os marcos da participação do CED no SNPDLI, foi criado Grupo de Trabalho voltado para Planejamento Integrado da Zona da Mata, envolvendo 130 municípios[66], cujo foco principal seria o provimento de infraestrutura social regional (Mensagem, 1968);
- planos para o Vale do Jequitaí (no Norte de Minas) e no Vale do Sapucaí (Sul de Minas) (Mensagem, 1968);
- Inclusão de estudos de viabilidade pelo Departamento de Industrialização estadual para Sete Lagoas e Patrocínio (Mensagem, 1968).
- Elaboração de estudos, pelo CED, sobre os polos de Minas Gerais, especificamente em Uberlândia e Governador Valadares, com o intuito de estudar "as suas etapas de consolidação e as possíveis inter-relações destas com o desenvolvimento nacional e mineiro, bem como as formas de apoio recebidas pelas localidades polarizadoras. Esse estudo, já determinado, objetivou orientar a política econômica estadual no sentido de incentivar o crescimento dos pólos [sic] já existentes e na criação de novos núcleos urbano-industriais" (Mensagem, 1970, p.28).

A Figura 18 espacializa os municípios e áreas cujo planejamento regional foi efetivamente iniciado durante a década de 1960. O primeiro elemento de destaque é a sobreposição de municípios em mais de uma área de planejamento. Isso ocorre porque a definição da área da SUDEMINAS vinculava-se aos municípios pertencentes à SUDENE que, por sua vez, eram definidos nacionalmente. O segundo elemento é a concentração do planejamento inicial em "áreas problema" e "áreas de colonização", que refletiam as preocupações da época, conforme visto. Por fim, o Sul de Minas já desponta como uma área potencial de atração de investimentos, justificando a necessidade de antecipar as condições gerais de produção para a atração de indústrias e, concomitantemente, garantir a retenção populacional para servir como força de trabalho.

66 Decreto Estadual nº 10.631 de 11/08/67.

**Figura 18 – Áreas pioneiras de Planejamento Regional na década de 1960**




Fonte: elaboração própria.

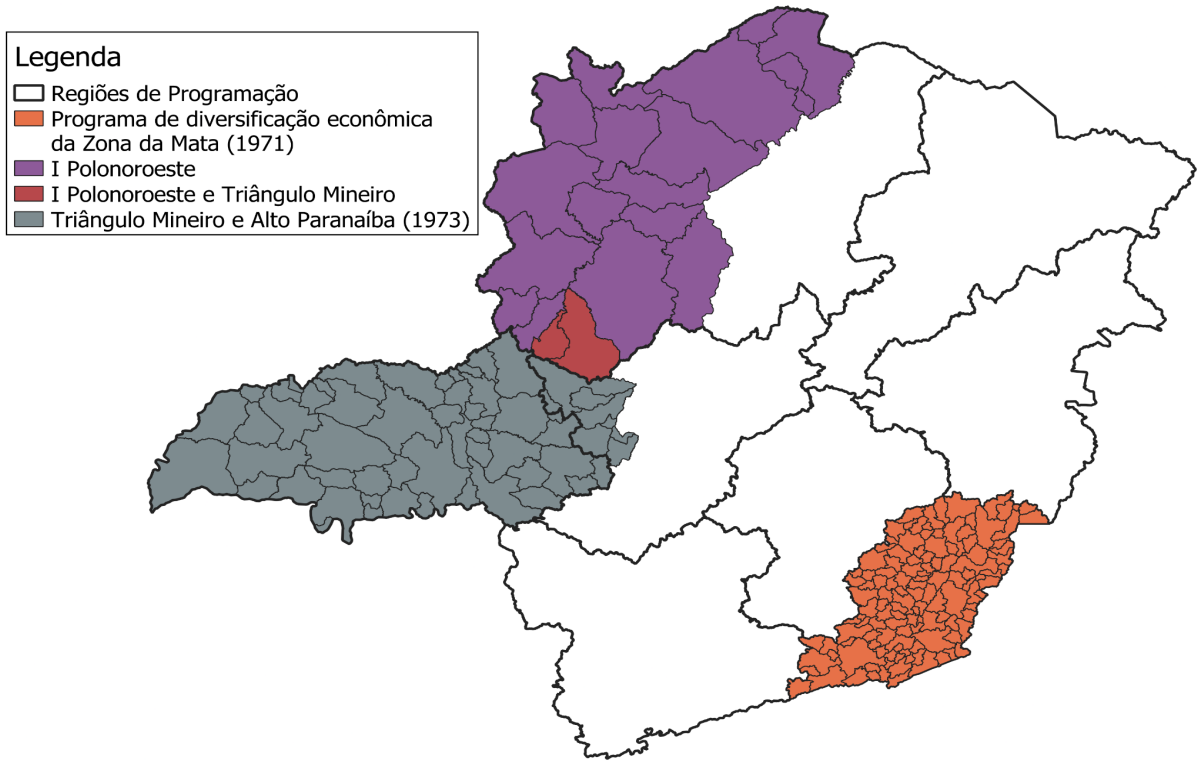
## 5.2 Planejamento regional-rural: Noroeste, Triângulo Mineiro, Zona da Mata e Vale do Jequitinhonha

Outra linha de ação organizada pelo executivo mineiro foi a que chamaremos de planejamento "regional-rural". Basicamente, eram duas linhas de ações. A primeira era voltada para a incorporação espacial – via colonização e expansão das áreas irrigáveis – com o intuito de gerar excedentes exportáveis e para o atendimento do mercado interno. Este modelo ocorreu predominantemente na porção oeste do estado, sobretudo no Noroeste, pela ação da RURALMINAS e do Governo Federal no âmbito do projeto Polonoroeste, e no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba.

Já a segunda linha de ação do planejamento "regional-rural" visava a recuperação econômica de áreas rurais degradadas ou estagnadas. O intuito principal era retomar a produtividade e reduzir a migração rural-urbana. Essa linha de ação ocorreu principalmente na Zona da Mata Mineira.

A Figura 19 apresenta as iniciativas propostas neste primeiro momento – especialmente no início da década de 1970 –, inclusive antes da estruturação de programas urbanos e locais de planejamento como os discutidos anteriormente.

**Figura 19 – Planejamento regional-rural**




Fonte: elaboração própria.

Conforme inicialmente discutido, o principal programa foi o Poloroeste. Este contava com o apoio do Governo Federal e do BID. A ideia era que, conjuntamente com a ocupação espacial, fosse estimulada a instalação de polos agroindustriais, que estariam distribuídos de forma adequada na região. Além disso, o programa contava com uma série de inversões em estradas, linhas de energia e sistemas de barragem. Por parte do executivo estadual – através da RURALMINAS –, as principais ações seriam a assistência técnica, a abertura de estradas de penetração e a legitimação de terras, conforme consta na *Mensagem* de 1973 (EMG, 1973).

Para a Zona da Mata, tem-se o *Programa de Diversificação Econômica: Zona da Mata Minas*. Este plano foi publicado em 1971 pela Fundação João Pinheiro, em parceria com a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), a UFV, a Secretaria de Agricultura de Minas Gerais, o Instituto Estadual de Florestas e o BDMG. A despeito do nome “diversificação econômica”, o documento, de *caráter preliminar*, buscava fazer um diagnóstico da situação do setor primário da região. O objetivo principal era munir o Executivo estadual de justificativas e projetos para conseguir, junto ao BID e à Organização Internacional do Café, transformar a estrutura de produção agropecuária da Zona da Mata Mineira. O foco era o estímulo das atividades de silvicultura, frutícolas, suinoculturas, aviculturas e leiteiras,

especialmente para atendimento do mercado interno, seja o do Rio de Janeiro, seja o de Belo Horizonte. O documento previa também as estimativas de inversão em infraestrutura, especialmente rodoviária (FJP, 1971b).

Além da breve menção dos estudos para o desenvolvimento de um plano integrado de desenvolvimento na *Mensagem* de 1974, não encontramos mais nenhuma referência até a segunda metade da década de 1970.

Para o Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, foi publicado um documento pelo BDMG em 1973, no qual foi elaborada uma estratégia para estimular a produção agropecuária, avançar na agroindustrialização e na produção de insumos. Além disso, o documento buscou mapear as necessidades de infraestrutura e assistência técnica. Isso permitiria que a região atuasse como geradora de excedentes exportáveis para auxiliar no controle do balanço de pagamentos, na linha do programa federal "Corredores de Exportação". Ademais, o PMDES previa a diversificação e integração agroindustrial da região, de modo que esta pudesse gerar maior qualidade de emprego e reter população (BDMG, 1973).

Não encontramos mais documentos, tampouco programas específicos no âmbito estadual[67], acerca do estímulo ao planejamento regional-rural na Região IV (Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba). Provavelmente isso se deve à pujança econômica regional, em que intervenções pontuais do estado atrelada à integração espacial nacional "espontânea" estimularia as inversões de capitais privados e, consequentemente, o provimento das condições necessárias para satisfazer os objetivos estratégicos de geração de excedentes exportáveis e integração da agroindústria.

Em síntese, antes do Executivo estadual voltar-se para a estruturação da política de planejamento urbano-local, alguns estudos de âmbito regional ainda foram realizados, como os aqui mencionados, que possuíam grande amplitude espacial de cobertura. Contudo, o estudo para o caso do Triângulo Mineiro não gerou muitos resultados do ponto de vista institucional – com exceção do Planoroeste, que seguiria sendo incrementalmente implementado, principalmente por fazer parte da área geoeconômica de Brasília, com maior atenção do Governo Federal. Além deste, o plano específico voltado para a Zona da Mata seria retomado apenas na segunda metade da década de 1970, com a retorno do interesse estadual – motivado pelo

67 Pondera-se que houve diversos programas federais de assentamento em porções da Região IV, sobretudo para incorporação produtiva do cerrado, nos marcos da Revolução Verde (Lacerda, 2019).

interesse federal – da elaboração de planos integrados de desenvolvimento regional, com o PRODEMATA.

Ademais, do ponto de vista espacial (vide Figura 19), é importante salientar que os programas transbordavam as regiões de programação, assim como havia sobreposição de municípios envolvidos em mais de um programa. Também é importante ponderar a diferença entre os programas à Oeste – Polonoroeste e no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba –, voltados principalmente à mecanização do campo e ampliação da escala produtiva *versus* o PRODEMATA, voltado aos pequenos produtores.

## 5.3 Planejamento Regional: AMS, Jequitinhonha, Sul de Minas e PRODEMATA, Área de Influência da CVRD

O planejamento regional, conforme apresentado anteriormente, tinha foco principal nas chamadas “regiões problemas”, com a criação e ação de órgãos específicos: CODEVALE e SUDEMINAS. Também, como já discutido, no início da década de 1970, predominou um foco do planejamento voltado para o setor primário, visando a geração de excedentes exportáveis (Triângulo Mineiro), a colonização (Noroeste) ou a recuperação e diversificação de atividades (Zona da Mata). Todavia, alguns estudos com a perspectiva urbano-industrial também foram realizados, embora os planos somente fossem efetivamente realizados a partir de 1975, ou seja, na segunda metade da década de 1970.

Neste primeiro momento de *estudo*, foi publicado em 1971 o documento *Perspectivas da Indústria na Área Mineira da SUDENE* (MAS), a partir de uma parceria do Núcleo de Assistência Industrial de Minas Gerais e da Equipe de Programação Industrial da Fundação João Pinheiro. O documento – a partir da discussão dos projetos em implementação ou que seriam implementados – dispõe sobre perspectivas de médio prazo, definindo programas e projetos prioritários, não apenas em relação à indústria, mas também sobre capacitação de recursos humanos, provimento de infraestrutura (energia, transporte, distritos industriais), crédito e incentivos fiscais, com o intuito de consolidar a industrialização na área e o transbordamento dos benefícios do desenvolvimento (FJP, 1971c).

O *Programa Integrado da Área Mineira da SUDENE* foi publicado apenas em 1975, pela Diretoria de Planejamento da FJP. Esse visava a coordenação de ações

para o período de 1976-77, destacando as principais demandas regionais e as vinculando ao II PND, II PDN-NE e II PMDES. O principal propósito era, novamente, munir o Governo Estadual de argumentos para negociações junto à SUDENE e ao Governo Federal, com o intuito de captar os recursos necessários e, concomitantemente, organizar uma estrutura administrativa no âmbito estadual para acompanhar a implantação física das propostas e dos projetos (FJP, 1976c). Este documento, que já elegia algumas prioridades, apontava para a necessidade de elaboração de um *Plano Integrado de Desenvolvimento Regional*. Encontramos um documento de 1978, realizado pela SUDENOR, de caráter preliminar de desenvolvimento integrado. Entretanto nenhum outro documento formalizado e estruturado de caráter de plano integrado foi encontrado por nós. Apenas diagnósticos e indicações de ações setoriais: indústria, setor primário e meio ambiente (SUDENOR, 1978).

O Vale do Jequitinhonha – através de ações da CODEVALE – foi outra região que teve, a partir de 1975, a retomada da elaboração de estudos e planos de desenvolvimento regional. Em 1975, a Fundação João Pinheiro redigiu uma proposta para a elaboração de um *Plano de Desenvolvimento Socioeconômico*. Se trata de um roteiro com metodologia, indicação de estudos necessários, cronograma e orçamento (FJP, 1975a).

Posteriormente, ainda em 1975, foi elaborado um *Diagnóstico Preliminar*, em uma parceria entre o CEDEPLAR, a CODEVALE e a FJP. Seguindo o padrão da época, o documento situa geograficamente o Vale, discute a formação histórica regional e os aspectos demográficos, faz uma análise da estrutura produtiva regional e, por fim, aponta os estrangulamentos da infraestrutura básica – viária, educacional e de saúde (FJP, 1975b).

Só em 1976, e em caráter microrregional e rural, foi produzido o *Programa de desenvolvimento rural integrado - Araçuaí*. Este contemplava 13 municípios e possuía oito objetivos: 1) reorganizar o espaço econômico regional e reduzir os custos de integração física do território; 2) facilitar e reduzir os custos de prestação de serviços sociais básicos; 3) facilitar a reduzir os custos de prestação de serviços de infraestrutura econômica, armazenamento, comercialização de insumo e de produtos finais; 4) intensificar e diminuir os custos de assistência técnica, creditícia e de extensão rural; 5) promover a incorporação de agricultores de subsistência e do segmento tradicional no setor monetário da economia via localização de infraestrutura

de mercado; 6) estabelecer um sistema de transporte e comunicação; 7) incorporar a agropecuária tradicional e de subsistência na economia de mercado; 8) modernizar os valores, atitudes e condutas do produtor rural regional (FJP, 1976d).

Posteriormente, em 1979, foi lançado o *Plano de Desenvolvimento Regional Integrado da Região Nordeste de Minas Gerais* (PRODEVALE[68]), que basicamente unia os vales do Jequitinhonha e do Mucuri no sentido da necessidade de promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais. Foram traçadas diretrizes básicas para diversas áreas – setor agropecuário, setor florestal, infraestrutura econômica, infraestrutura social, pedras preciosas, recursos minerais, artesanato, produtos regionais. Assim como no caso do desenvolvimento rural integrado, que selecionou um subespaço dentro do Jequitinhonha, foram selecionados 14 municípios para o PRODEVALE, de modo a levantar um diagnóstico específico e elencar ações prioritárias, que seriam nos segmentos de reflorestamento, cafeicultura, agricultura de baixa renda, pedras preciosas e artesanato (FJP, 1979b).

Outro estudo importante, de 1971, foi o *Identificação de um núcleo urbano polarizador no Sul de Minas*, elaborado pelo Grupo de Programação Regional e Urbana da Equipe de Programação Geral da FJP. Esse documento é um desenvolvimento e aprofundamento do Plano Região Sul, discutido anteriormente. Dada a condição de posição intermediária entre Belo Horizonte e São Paulo e o horizonte potencial de descentralização industrial de ambas, o estudo propunha escolher uma cidade com seis características: 1) parque industrial minimamente diversificado para induzir ou facilitar o surgimento de novas indústrias; 2) acesso eficiente aos mercado do Centro-Sul do Brasil; 3) acesso eficiente à Região Sul; 4) rede de transporte eficiente para o acesso na própria região; 5) área periférica com oferta de matérias primas agroindustriais; e 6) dimensão populacional e econômica suficiente para transformar-se em centro de atração populacional e equipamento urbano suficiente para sustentar, inicialmente, o próprio crescimento (FJP, 1971d).

O documento, consequentemente, faz avaliação de quatro itens. Dois referentes à dimensão física: o sítio urbano e os equipamentos urbanos. Um referente à diversidade do parque industrial. E, por fim, um referente à localização geográfica, intraregional e interrregionalmente, discutindo o acesso aos mercados consumidores e às matérias primas. Ao final, dados os pesos e classificações, o eixo Varginha-Três

68 No âmbito federal houve um programa com acrônimo homônimo, o Programa de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (PRODEVALE).

Corações reuniu melhores características para atuar como um grande centro urbano polarizador. O documento propõe, assim, um “esforço deliberadamente concentrado de inversões” (FJP, 1971d, p.82). São indicadas as necessidades de mais estudos no âmbito “micro”, como planejamento local e definição de implementação de um distrito industrial.

Posteriormente, durante a segunda metade da década de 1970, foram realizados estudos e elaborados planos sobre o Sul de Minas, os quais contaram com a participação do Grupo de Cooperação Técnica Alemã. Em 1979, esses estudos foram sintetizados em três volumes, intitulado *Sul de Minas: um potencial para a interiorização do desenvolvimento – Plano Integrado de Desenvolvimento*. Em 1977, foram publicados estudos que abordavam a estrutura de armazenamento e os mercados rurais. Entre 1977 e 1979, foram divulgados planos de desenvolvimento industrial, nos quais foram discutidas estratégias que iam desde a atração de pequenas e médias empresas até a instalação de distritos industriais (FJP, 1979c).

A Zona da Mata foi outra área em que foi retomado o planejamento regional na segunda metade dos anos 1970. Lançado em 1976, o *Programa de Desenvolvimento Rural da Zona da Mata* (PRODEMATA) tinha um financiamento de 42 milhões de dólares do BIRD. O foco era o crédito orientado, eletrificação rural, construção de escolas e postos de saúde, e estímulo ao associativismo e comunitarismo das comunidades e famílias de agricultores. Assim, seria possível aumentar a renda, a produtividade e a produção regional, bem como introduzir novos métodos de exploração e diversificação produtiva[69] (RURALMINAS, 1976).

Em relação ao Noroeste de Minas, foi elaborado o *II Polonoroeste*. Esta segunda versão deveria envolver uma colonização mais simples e um foco no provimento de infraestrutura regional, especialmente de estradas e energia elétrica. Uma atenção especial seria dada ao estímulo à pesquisa e assistência técnica. O projeto, de competência estadual, teria recursos do BID e do Governo Federal, com investimento de 148 milhões de dólares em 18 projetos. O diagnóstico tinha oito volumes e o plano propriamente dito, lançado em 1978, possuía 30 volumes, cobrindo detalhadamente as mais diversas áreas (FJP, 1978a).

Por fim, a última experiência de planejamento integrado de escala regional foi o *Plano de Desenvolvimento Regional da Área de Influência da Companhia Vale do Rio*

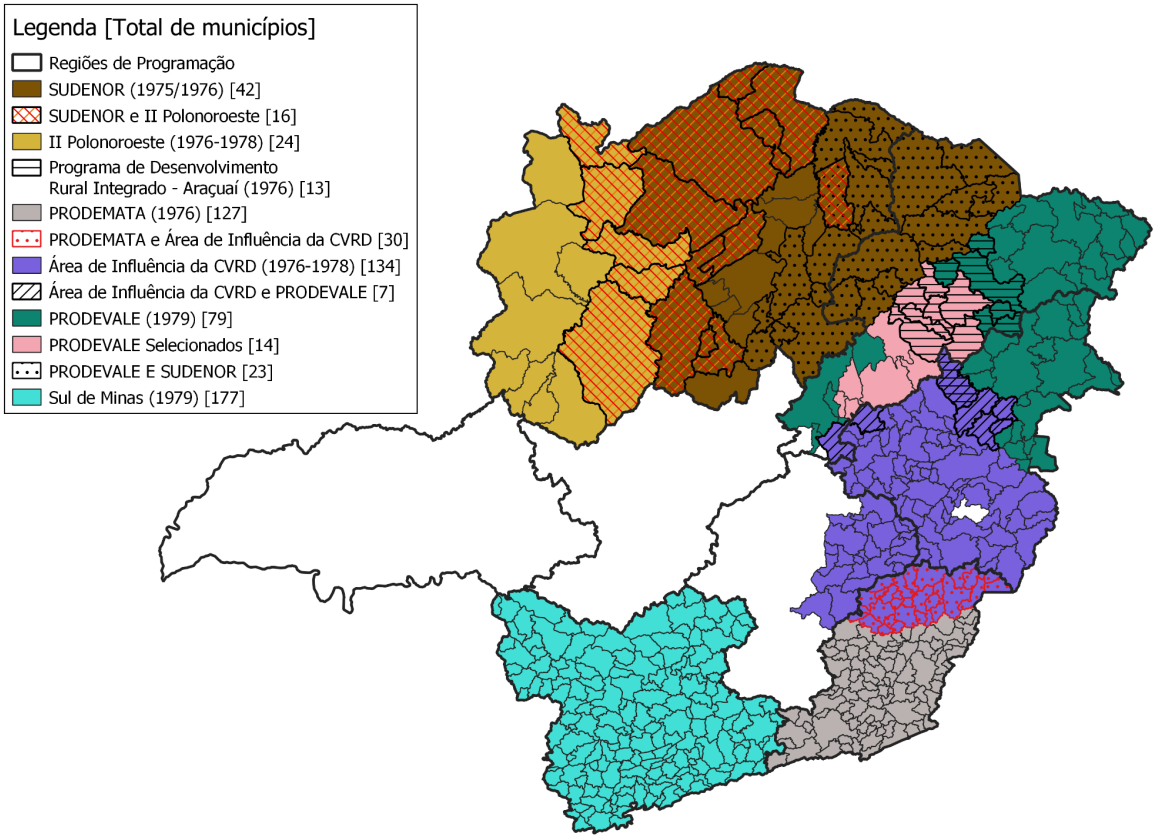
69 O sucesso do PRODEMATA estimulou o lançamento do MG-II, em 1979, o Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais, que envolveria 120 municípios nas regiões: Nordeste, Rio Doce, Zona da Mata e Sul de Minas.

*Doce* (CVRD). Este, como vimos na primeira seção, foi pensado ainda no final da década de 1960; contudo, apenas na segunda metade da década de 1970, com assinatura do convênio, em 1976, que começou a ser elaborado. O plano propriamente dito foi lançado em 1978, com 12 volumes. O plano foi financiado pela CVRD e esmiuçou diversas ações, tanto locais quanto regionais, envolvendo infraestrutura física e social, lazer etc. (FJP, 1978b).

A Figura 20 sintetiza espacialmente os programas regionais arrolados ao longo da década de 1970. Depreende-se a amplitude dos espaços sob atuação, bem como a sobreposição de várias iniciativas. Salientam-se casos – como Janaúba e Malacacheta – que estavam incluídos em três programas regionais simultaneamente. A subdivisão das regiões de programação ou os recortes regionais que transpassam os seus recortes indica a crescente complexidade da problemática regional. Além disso, é notável a preocupação – nos casos das políticas regionais – com as “áreas problemas”.

Ademais, verifica-se, a partir do órgão elaborador dos planos, a centralidade que a Fundação João Pinheiro passa a ter no Sistema Estadual de Planejamento. A FJP passa a ser a principal instituição elaboradora dos planos regionais de desenvolvimento, especialmente a partir da segunda metade da década de 1970. Novamente, ao compararmos com a literatura sobre o período, evidencia-se a amplitude e a recorrência de elaboração de planos regionais, com o objetivo de diagnosticar profundamente o(s) território(s).

**Figura 20 – Planos Regionais**

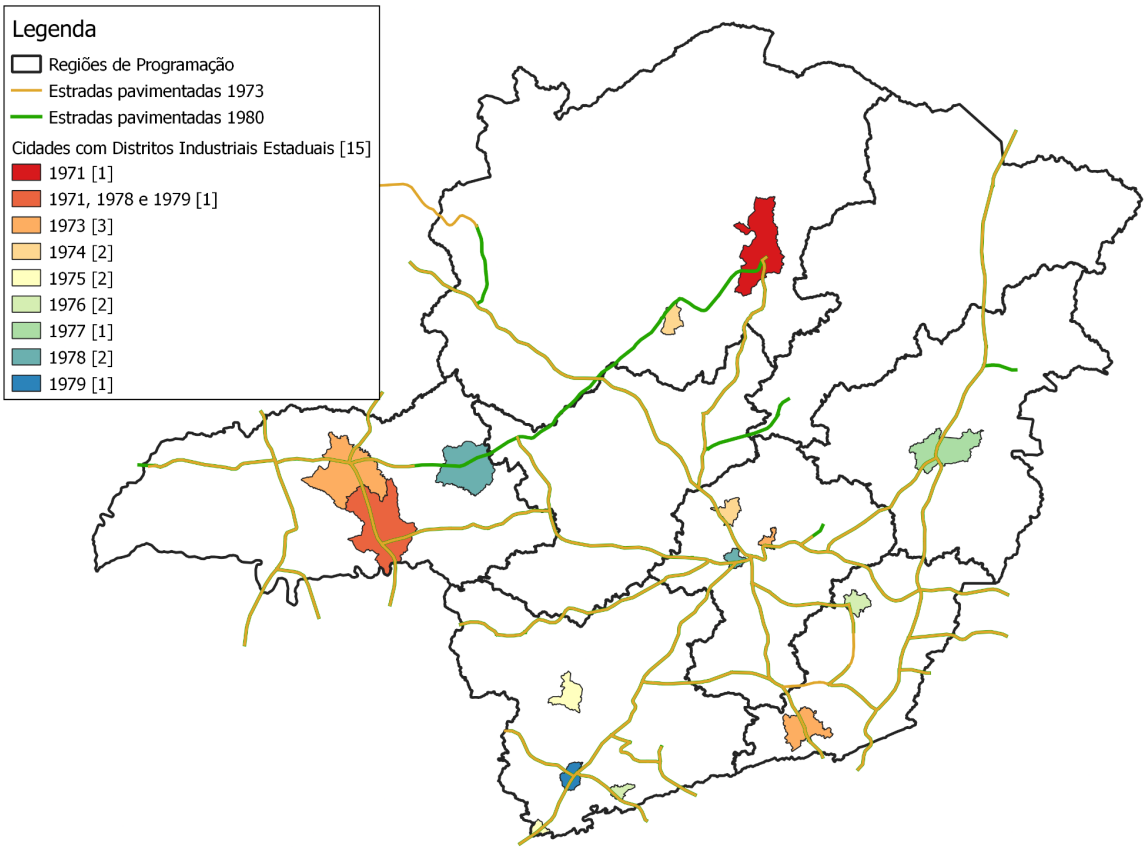



Fonte: elaboração própria.

## 5.4 Planejamento Distritos Industriais - CDI - polos de desenvolvimento

A política de implementação de *Distritos Industriais Estaduais* é uma das políticas mais notórias no período em tela. Dado o sucesso e pioneirismo evidenciados, ainda na década de 1940, pela iniciativa de Contagem, foram construídas, nos anos 1970, por meio do arranjo INDI-CDI, em quinze cidades vinte distritos industriais. Dessas, treze cidades e quinze distritos estavam fora da RMBH. A Figura 21 espacializa, junto aos eixos rodoviários pavimentados ou em pavimentação, as cidades com distritos industriais implantados pelo estado entre 1970 e 1979.

**Figura 21 – Municípios com Distritos Industriais**




Fonte: elaboração própria.

Conforme já discutido, um dos objetivos principais no período, que constava em todos os planos estaduais e diretrizes nacionais, era a desconcentração espacial da atividade industrial concomitante à diversificação produtiva. A ideia era que a difusão espacial da industrialização seria fato gerador de polos de desenvolvimento que desencadeariam efeitos de urbanização, equilíbrio da rede urbana e retenção populacional.

Todavia, nota-se que, algumas vezes, nas cidades que foram implementados distritos industriais, não houve a inclusão da cidade nas propostas de planejamento urbano/local estadual no período. Embora na seleção inicial entrassem como prioritárias, posteriormente eram preteridas nas etapas de seleção pormenorizada. Alguns exemplos são Ponte Nova, Alfenas e Extrema. Outro caso interessante são as cidades que tiveram apenas algum projeto vinculado ao período do SERFHAU e que, posteriormente, tiveram a implementação dos distritos industriais, como ocorreu com Sete Lagoas, Patrocínio e Pirapora.

Como já apontado, a simples implementação do distrito industrial não garante, por si só, a desconcentração espacial da atividade industrial, nem a diversificação

produtiva, tampouco a retenção ou atração populacional. Nesse sentido, não havia um efeito ou consequência direta para o desenvolvimento do sistema de rede de cidades ou para a elevação da hierarquia do município no sistema.

Nesse sentido, o documento *A política de incentivos fiscais em Minas Gerais: bases para sua revisão*, publicado em 1973 pela Coordenação de Planejamento Industrial do CED, chamava a atenção para a necessidade de revisão das políticas de incentivos fiscais[70] – então principal meio de atração de indústrias para o estado. O documento aponta como os incentivos fiscais estavam sendo concedidos principalmente para empresas já instaladas, com o objetivo de expansão da sua capacidade produtiva. Portanto, vinha sendo pouco eficaz na atração de novos empreendimentos, bem como reforçava a concentração setorial e espacial das inversões (CED, 1973b).

Deste modo, para que os dois objetivos anteriores fossem alcançados, era necessário incorporar, nas diretrizes de cessão de incentivos fiscais, prioridades regionais e setoriais. Isso é feito no documento, que aponta *quais setores para quais Regiões de Programação* deveriam ser concedidos os incentivos (CED, 1973b).

Posteriormente, em 1975, em outro documento interno da Coordenação de Planejamento Industrial do CED – *A política de desconcentração espacial da atividade industrial - uma primeira avaliação* – foram avaliados os resultados da política à luz das diretrizes propostas pelo I PMDES. O cenário descrito, neste documento, já aponta para a tendência de diversificação e aceleração da industrialização no estado, período que será chamado de “nova industrialização mineira” (Diniz, 1981). Todavia, é salientado no documento a *permanência da tendência de concentração de inversões*, logo, da industrialização, na Região I e, quando as inversões eram feitas fora desta, ficavam restritas apenas a poucos pontos do espaço, notadamente as cidades polos regionais.

O documento aponta que *o único instrumento com o objetivo explícito de atender à diretriz de desconcentração espacial da indústria era a construção de distritos industriais pelo CDI* (CED, 1975b, p.15). Os demais mecanismos – incentivos fiscais da Superintendência de Incentivos Fiscais, financiamentos do BDMG, implementação de infraestrutura rodoviária e de energia elétrica – estavam mais voltados para a diversificação industrial, a integração e verticalização do parque

70 Decreto Estadual N° 12603, de 29/04/1970.

manufatureiro, o atendimento ao mercado nacional e a exportação (CED, 1973b, p.15).

Ao final, o documento apostava que, no contexto da prioridade de desconcentração industrial do II PND, novas e amplas oportunidades de desconcentração espacial da industrialização poderiam acontecer em Minas Gerais, especialmente na área da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Deste modo, para o quinquênio seguinte, era necessário elaborar e compatibilizar duas políticas de desconcentração industrial: 1) Plano Metropolitano de Industrialização e 2) Plano de Industrialização de núcleos do Interior.

Assim como observado para os planos urbano-regionais, a partir de 1976 não encontramos mais documentos internos do CED sobre a industrialização. No âmbito estadual, as avaliações das políticas de desconcentração industrial passaram a ser realizadas pela Fundação João Pinheiro. Adiantando um pouco o conteúdo, foi publicado, em 1979, na Revista Fundação JP, o texto *A industrialização mineira e os incentivos fiscais* (Duarte; Chaves; Silva, 1979), que reforçava o entendimento que, mesmo entre 1976-1979, a política de incentivos fiscais continuou dando pouca ênfase para o desenho de prioridades de desconcentração espacial da indústria.

## 6. As experiências de planejamento urbano

O chamado planejamento local, principalmente na sua primeira experiência institucionalizada no âmbito do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), tinha um sentido regional, ao menos em teoria. Ou seja, envolvia não apenas o espaço da cidade, mas também questões do município como um todo, notadamente interrelações microrregionais. Todavia, ele acabou, crescentemente, tomando mais diretrizes urbanas, notadamente intraurbanas.

Além disso, uma questão de indefinição era qual o papel da esfera estadual no planejamento local, pois, geralmente, prevaleceu a relação SERFHAU-Prefeituras-Empresas Privadas de Consultoria, ao menos nos tempos de SERFHAU. Contudo, como pretendemos mostrar, mesmo nesta época – dada a inclusão do CED no SNPDLI – a esfera estadual, ao menos em Minas Gerais, já iniciou sua participação no apoio à elaboração de planos de desenvolvimento local integrado. Mais do que isso, durante a década de 1970, por intermédio da Fundação João Pinheiro, foram desenvolvidas políticas de intervenção em cidades consideradas polo. Mais especificamente, foram duas as políticas no período: o Programa de Desenvolvimento Urbano (PDU), de 1973, cujo mote foi o melhoramento e provimento de equipamentos urbanos e o Programa Estadual de Cidades Médias (PECM), de 1976, de dimensão nacional, que buscava a melhoria da qualidade de vida urbana e a geração de oportunidades nas cidades médias com o objetivo de reter as migrações para a faixa do litoral.

Em outras palavras, o caso de Minas Gerais possui a especificidade de forte ação estatal na elaboração dos planos locais de planejamento, novamente refletindo a capacidade técnica e preocupação com essa temática, mesmo na época do SERFHAU – e isso é evidente pelo apoio do CED.

Além destas políticas mais explícitas, a política urbano-regional estadual também foi realizada por meio dos estímulos à industrialização, sobretudo pela implementação de Distritos Industriais nas diversas regiões mineiras. Mais especificamente em 15 cidades mineiras durante os anos 1970.

Deste modo, além de sistematizar e averiguar como foi o planejamento local no período do SERFHAU em Minas Gerais, procuramos apresentar algumas das suas especificidades. Ademais, avançamos na sistematização e espacialização das demais políticas de cunho local – embora fossem feitas com o objetivo de consolidar

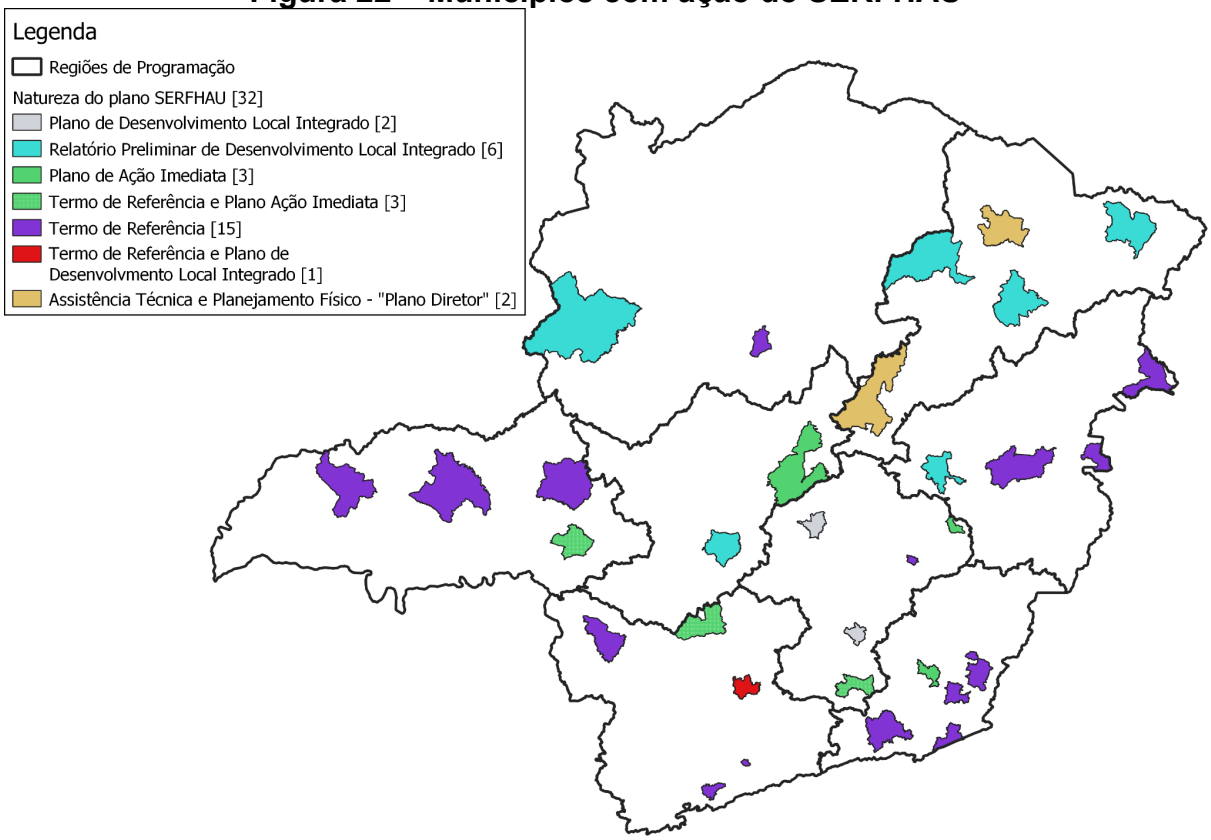
as cidades nas redes urbanas nas quais elas estavam inseridas – realizadas pelo Estado de Minas Gerais, indicando a incorporação desta temática no interior do aparelho de Estado. Também são especializadas e discutidas as políticas de construção de Distritos Industriais – talvez a política mais evidente do período.

Essa sistematização das informações evidencia que em algumas municipalidades foram recorrentes as políticas urbano-regionais durante todo o período em análise. Na Parte III, tentaremos captar alguns efeitos destas políticas com informações sobre emprego, população e condições de infraestrutura.

### 6.1 Planejamento Urbano em Minas Gerais nos tempos do SERFHAU

A Figura 22 apresenta o mapeamento dos municípios que tiveram algum projeto ou plano elaborado em parceria com o SERFHAU – um total de 32, que pudemos consultar. A partir da Figura 22, é possível verificar a difusão espacial de municípios envolvidos na política, o que de certo modo ia ao encontro do objetivo central de "sensibilizar as autoridades e as lideranças locais para a adoção do planejamento como norma da vida político-administrativas municipal" (Vizioli, 1998, p. 36) pelo efeito-demonstração.

**Figura 22 – Municípios com ação do SERFHAU**




Fonte: elaboração própria.

Como se sabe, eram três os tipos de produtos principais (Vizioli, 1998):

> 1) Relatório preliminar, que era o instrumento operacional para municípios de pequeno porte e servia para “orientar as decisões das autoridades quanto às ações de interesse do desenvolvimento local a serem empreendidas a curto prazo” (Vizioli, 1998, p. 36);
>
> 2) Plano de Ação Imediata (PAI), que era destinado aos municípios de médio porte e tinha como objetivo a institucionalização de sistemas de ordenamento de ação governamental, controle e harmonização do desenvolvimento municipal; possuía duas etapas de elaboração: o Termo de Referência, que caracterizava o contexto específico do município, e o PAI propriamente dito, que era o programa de desenvolvimento físico e as diretrizes de ação (preparação de leis, códigos e regulamentos, dimensionamento dos principais problemas e pontos de estrangulamento, eleição de programas setoriais relevantes, etc.);
>
> 3) O Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), indicado para os grandes centros urbanos de importância nacional; também precedido por um Termo de Referência, no PDLI também estariam contidos a quantificação e o orçamento de programas e projetos setoriais, bem como anteprojetos de certas obras, leis e codificações, detalhamentos de instrumentos administrativos, entre outros tópicos.

A partir da Figura 22, podemos verificar que, em 14 municípios, foram elaborados apenas termos de referências. Estes variaram muito de tamanho e detalhamento. Por exemplo, o de Juiz de Fora eram apenas intenções do que deveria ser executado, enquanto o de Ituiutaba realmente continha um amplo diagnóstico do contexto municipal.

Também é possível notar que foram formulados seis Relatórios Preliminares, todos em regiões menos dinâmicas do estado. Foram preparados seis PAIs, sendo que encontramos também os Termos de Referência de três deles. Os PDLIs concluídos foram o de Conselheiro Lafaiete e de Sete Lagoas (Steinberger, 1976); já o de Uberlândia, apenas o Termo de Referência foi elaborado. Finalmente, constam dois documentos apresentados como Planos Diretores que foram financiados com recursos do SERFHAU: Diamantina e Salinas.

No sentido de realização e apoio aos planos elaborados, podemos verificar no Quadro 3 que, de fato, há notável presença de consultorias nacionais, mas também

de grupos de consultores que se repetem, e atividades com o apoio técnico do CED. Inclusive foi na Região VII (Jequitinhonha) que as atividades do CED foram desempenhadas neste primeiro momento do planejamento local.

**Quadro 3 – Natureza e realização do produto do SERFHAU em Minas Gerais**

| Município | Produto (Ano de publicação) | Realização/Apoio |
|---|---|---|
| Coronel Fabriciano | TR (1972) | - |
| Itajubá | PAI (197*) | - |
| Paracatu | RPDLI (1972) | 3P - Pesquisas, Planejamentos e Projetos S.A. |
| Patrocínio | TR (1971) | Alexandre Nicolaeff |
| São Lourenço | TR (197*) | Alexandre Nicolaeff |
| Lavras** | PDLI (196*) eTR (1971) | Asseplan & Mauro Goron |
| Bom Despacho | RPDLI (1970) | Assessoria, Pesquisa e Planejamento S.A. |
| João Monlevade | TR (1971) | Bergson Vieira de Macedo |
| Formiga | TR (1971) e PAI (197*) | Bergson Vieira de Macedo & Geominas, Engenharia e Consultoria Ltda |
| Juiz de Fora | TR para PDLI (197*) | Boaventura Echeverria |
| Passos | TR (1971) | Boaventura Echeverria |
| Conselheiro Lafaiate | PDLI (1969) | Companhia Brasileira de Estímulos à Economia |
| Sete Lagoas | PDLI (1969) | Companhia Brasileira de Estímulos à Economia |
| Diamantina | PD (1973) | Conselho Estadual de Minas Gerais (CED) |
| Araçuaí | PD (1973) | Conselho Estadual de Minas Gerais (CED), Adimilson Bispo de Oliveira, Luiz Ribeiro de Carvalho, Francisco Alexandre Sommer Martins, Cícero de Lima |
| Salinas | PD (1973) | Conselho Estadual de Minas Gerais (CED), Adimilson Bispo de Oliveira, Luiz Ribeiro de Carvalho, Francisco Alexandre Sommer Martins, Cícero de Lima |
| Nanuque | TR (1972) | Dirceu Guimarães Carneiro, João Gualberto Cotta, José Moreira Prates, Marília Angélica Mansur, Paulo Gualberto Ribeiro |
| Guanhães | RPDLI (1971) | Fausto Delanne de Campos Fest, Angela Maria Vieria de Abreu, Maria Helena de Oliveira e Cruz, Marlene Ghidini, Abdala Maluf Neto, Henrique Martins Pereira Neto, Roberto José de Alagão |
| Catguases | TR (1971) | Gilberto Kobler Correa, Divane Ponte |
| Almenara | RPDLI (1971) | HIDRASA - Engenharia e Consultoria S/A |

| Município | Produto (Ano de publicação) | Realização/Apoio |
|---|---|---|
| Araxá | TR (1972) e PAI (1972) | HIDRASA - Engenharia e Consultoria S/A |
| Ubá | PAI (197*) | HIDRASA - Engenharia e Consultoria S/A |
| Muriaé | TR (1971) | Jacinto Paiva Netto, Aluízio Carneiro da Rocha, Manoel Ribeiro |
| Barbacena | TR (1971) e PAI (1972) | Jacques Jayme Hazan, Letícia Maginao Hazan, Mário Galvão da Silveira & CENPLAN - Centro Técnico de Organização e Planejamento |
| Além Paraíba | TR (1971) | Manoel Ribeiro, Sergio Santeiro, Jacinto Paiva Netto |
| Uberlândia | TR para PLDI (1971) | Mário Larangeira de Mendonça |
| Ituiutaba | TR (1972) | Mauro Goron |
| Governador Valadares | TR (1971) | Newton Oliveira |
| Pirapora | TR (1972) | Paulo Irmensul Rogêdo, Ivan Marco Tuli Paladino, Jorge Enrique Mendonza Posada, Rosa Maria Perreira da Silva, Helio Lessa Silva, Roberto Bentes Monteiro, João Maria Aledi, Wilson Cortes Vilela Junior |
| Grão Mogol | RPDLI (1972) | Paulo Irmensul Rogêdo, Rosa Maria Pereira da Silva, Roberto Bentes Monteiro, Ivan Marco Tullio Paladino, Hélio Lessa Silva, João Maria Aledi, Wilson Côrtes Villela Júnior, Jorge Enrique Mendonza Posada |
| Mantena | TR (1971) | Pedro Castro |
| Curvelo | PAI (1974) | PRODAX - Consultoria, Planejamento e Assessoria Ltda |

Fonte: elaboração própria.

## 6.2 O(s) Programa(s) de Desenvolvimento Urbano (1973-1975)

As origens do *Programa de Desenvolvimento Urbano* remontam a revisão de um relatório elaborado para o CED em convênio com o BDMG e ILPES pelo urbanista Antônio Bezerra Baltar que, posteriormente, foi revisado por uma equipe técnica da Fundação João Pinheiro. Esta equipe era composta por Teodoro Alves Lamounier, Dalmy Motta Durante, José Carlos de Azevedo Rezende, Maria Laudalina Garcia de Carvalho e Flávio Saliba Cunha. O documento foi estruturado em 1971 (FJP, 1971a) e chamado de *Metodologia para o diagnóstico de equipamento urbano*.

Segundo o documento, para tratar “tanto do caráter territorialmente desintegrado da economia mineira quanto das disparidades regionais de desenvolvimento” (FJP, 1971a, p.2), se fez necessária uma estratégia de desenvolvimento que incorporasse “o componente espacial”, cuja justificativa é “uma situação mais equilibrada entre as diversas fontes que impulsionam o crescimento da

economia mineira". Dois são os objetivos estratégicos apontados no documento: a desconcentração espacial do crescimento da economia mineira e a correção das deformações da estrutura espacial no caso de persistir o crescimento exagerado na Região I, notadamente em Belo Horizonte (FJP, 1971a, p.3). Ou seja, verificamos que o documento parte do diagnóstico do *Bases...*, já discutido anteriormente.

A alternativa é a desconcentração regional e o estímulo às cidades polos regionais difusas pelo território mineiro. Em outras palavras, era necessário entrelaçar uma política de desenvolvimento regional com uma política de polarização (FJP, 1971a, p.3). Assim, no longo prazo, a desconcentração do crescimento seria resultado da persistente inversão em núcleos urbanos selecionados que criariam "economias externas e amenidades urbanas imantadoras das inversões privadas nos setores produtivos" (FJP, 1971a, p.3).

Evidencia-se que as inversões intraurbanas não tinham apenas um sentido físico-territorial. Elas envolviam também as questões do planejamento urbano-regional, considerando o potencial que tais inversões trariam do ponto de vista produtivo. Ademais, verifica-se a inserção da discussão dos polos de crescimento e, tão importante quanto isso, a definição de uma metodologia específica de seleção que, conforme apresentaremos, baseava-se nos princípios discutidos no âmbito da economia regional e urbana.

Para tanto, era necessário a definição de diretrizes de urbanização e promoção de projetos urbanísticos que – iniciados no CED e continuados na FJP – compreende-se e fossem guiados pelas especificidades que o fenômeno da urbanização assumia no caso mineiro e brasileiro (FJP, 1971a, p. 4).

Nesse sentido, o trabalho propunha uma metodologia para "tratar do problema de desenvolvimento urbano no quadro geral do desenvolvimento do Estado", abrangendo três operações metodológicas: 1) identificação dos centros urbanos mais importantes; 2) determinação do grau de dispersão da população rural em torno dos núcleos urbanos; 3) diagnóstico preliminar do equipamento urbano. Este último, dividido em três etapas: 3.1) classificação do equipamento; 3.2) sistematização da informação via coeficientes que relacionassem equipamento e população; e 3.3) definição de coeficientes normativos para a consecução de um quadro de necessidades (FJP, 1971a, p.4).

A identificação é realizada por cinco critérios: 1) o aspecto demográfico (citando Strauss); 2) a base econômica (citando Fernando Traviesso); 3) a situação

frente a infraestrutura do Estado (pela informação primária de mapas rodoviários, redes de transmissão e distribuição de energia elétrica e rede de comunicações); 4) o equipamento urbano existente ou projetado (a partir de metodologia própria constante no documento); e 5) o sítio urbano (para avaliar possibilidade de expansão futura e a suas necessidades de espaço).

Novamente, no documento, é discutida a possibilidade da elaboração de um "modelo de urbanização global do tipo gravitacional". Com base nele se identificariam as "linhas de maior fluidez do espaço econômico, das quais se orientarão os fluxos de relações interurbanas" (FJP, 1971a, p.9) que guiariam a seleção de polos que teriam os seus equipamentos urbanos diagnosticados e a construção da previsão de investimentos.

Os equipamentos urbanos seriam diagnosticados a partir de duas perspectivas complementares: 1) elementos estritamente materiais; e 2) suas *diferentes funções urbanas*, a partir da dimensão conjunta e/ou separadamente, que deveriam servir como suporte material. A metodologia seria baseada no recolhimento de dados por parte de técnicos do executivo estadual junto às prefeituras e departamentos de serviços públicos.

O inventário dos equipamentos urbanos, do ponto de vista material, se baseava em uma classificação em dez tipos: terrenos, edificações, rede viária, rede de água, sistema de esgoto, rede elétrica e iluminação pública, rede pluvial, sistema de limpeza urbana, sistema de comunicações e sistema de transporte coletivo. Do ponto de vista das funções urbanas, são quatro categorias: habitação, trabalho, recreação e cultural e circulação.

Assim, é possível analisar, segundo o documento, a "estrutura de uma cidade" constituída pelo seu espaço – duplamente entendido como posição e dimensão – e pelo seu conteúdo – o equipamento urbano. Ora, evidencia-se, novamente, a leitura urbano-regional do estado pelo problema intraurbano vinculado à posição da cidade na rede urbana regional (FJP, 1971a, p.16-17). O foco da política urbana é o controle da densidade demográfica e a oferta dos espaços e equipamentos para todos os grupos urbanos. A referência seria uma série de *índices de utilização* construídos a partir das funções urbanas.

No mesmo sentido, o documento é explícito ao reforçar a necessidade de uma *política urbana* que atenda às "características de localização, dimensionamento e equipamento da rede urbana de cada região e sua evolução futura" que deve se

materializar na ideia de “bem-estar coletivo”. Os níveis de bem-estar foram inclusive especificados no documento segundo as funções urbano-regionais de cada região programa. Ou seja, foram construídos indicadores de referência, para 1990, para acompanhamento da política. Em outras palavras, o documento é simultaneamente o desenho de uma política de seleção de polos de desenvolvimento e de definição de uma política urbana. Verifica-se como esses dois aspectos estariam imbricados. O documento discute, inclusive, um conjunto de medidas legislativas que deveriam ser aplicadas pelos governos locais para garantir o bem-estar coletivo, entendido como o provimento de terra urbanizada.

No mesmo sentido, indicando a primazia da perspectiva da economia regional e urbana na definição da regionalização e eleição de polos de desenvolvimento, o estudo, em seu Anexo A, apresenta uma metodologia de definição da *base econômica* de cada cidade. Essa deve ser expressa em termos de *estrutura do emprego*, dos *fluxos econômicos* e/ou do *valor bruto da produção*. A construção de uma política de desenvolvimento econômico baseada na localização e crescimento de polos urbanos deve se basear na alteração dessas três variáveis chaves. Inclusive, o texto indica explicitamente que a “estrutura de emprego como indicador da base econômica das cidades”, a partir da estimação dos “índices de urbanização das atividades econômicas e quociente de localização”, guiaria o modelo de crescimento das cidades focalizadas com base em seu “fundamento econômico” (FJP, 1971a, p. 26-27). Um aspecto de interesse é que a imagem-objetivo de referência, do ponto de vista econômico, seria as regiões do Estado de São Paulo com vocação econômica análoga às áreas estratégicas do estudo.

O segundo documento importante é de 1973, elaborado pelo Centro de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro e pelo BDMG: o *Programa de Desenvolvimento Urbano*. Este era um estudo preliminar para definir as necessidades de investimentos em equipamentos urbanos em doze cidades mineiras selecionadas pelo seu papel de polarização estadual nas suas respectivas regiões, bem como para seguir a diretriz estadual de avançar na política de descentralização espacial proposta no então I PMDES.

O principal objetivo era elencar prioridades para que o BDMG, como agente financeiro, pudesse dar suporte no campo de desenvolvimento urbano por meio do oferecimento de uma nova linha de crédito específica. O diagnóstico vigente era que muitas empresas não estavam se viabilizando nos polos do interior do estado em

função das deficiências de qualidade de vida nestas cidades. Os estrangulamentos estavam vinculados à infraestrutura urbana e à pequena diversificação das suas “amenidades urbanas” (FJP, 1973, p. 3).

O documento estava dividido em cinco capítulos. O primeiro era o resumo do que deveria ser entendido e priorizado no dimensionamento dos equipamentos urbanos, bem como a justificativa da escolha das cidades polos. O segundo, dado que era um estudo para subsidiar o desenho de uma linha de crédito e fundo específico de desenvolvimento urbano, fazia uma análise financeira dos municípios. O terceiro sumariza as necessidades de equipamentos urbanos dos doze municípios, especificando se os recursos seriam provenientes da prefeitura ou da iniciativa privada. O quinto era uma conclusão.

O documento também possui mais dois outros volumes que detalham o roteiro utilizado para levantar as necessidades de equipamentos urbanos e as sínteses dos relatórios finais da aplicação destes roteiros. Estes envolviam os setores: rede elétrica; existência de loteamentos para fins industriais; serviço de limpeza pública; abastecimento de água; situação da drenagem urbana; canalização; rede de esgoto sanitário; rede viária urbana; transportes (coletivos e oficinas); comércio; hotelaria; comunicações; aeroporto; educação; rodoviária; e serviços administrativos.

Nesse documento, portanto, houve um avanço da especificação de uma política de desenvolvimento urbano quando comparado ao documento discutido anteriormente. O destaque é que, para esse momento, os municípios que seriam foco do programa já estavam definidos e o esforço é, de fato, apresentar um mapeamento das inversões necessárias para reforçar o efeito polarizador desses municípios.

As fontes de informações, conforme sugerido pelo documento, eram o Prefeitura Municipal, a Secretaria ou Departamento de Obras Municipais, a Agência local do IBGE, associações de classe, empresários, companhias concessionárias e repartições da administração estadual e federal sediadas na cidade.

O Quadro 4 revela que os levantamentos realizados nas cidades não foram executados apenas pela Fundação João Pinheiro. É possível notar a persistência da presença de consultorias no desempenho desta atividade. Salienta-se que foram definidas prioridades específicas para o Vale do Aço como um todo, dado o efeito de conurbação da urbanização de três dos seus municípios (Coronel Fabriciano, Timóteo e Ipatinga), conformando o que viria ser chamado e identificado como uma “região metropolitana sem metrópole”.

**Quadro 4 – Municípios e realização planos do PDU (1973)**

| Município/Área | Realização |
|---|---|
| Governador Valadares | 3P Pesquisa Planejamentos e Projetos S.A. |
| Montes Claros | 3P Pesquisa Planejamentos e Projetos S.A. |
| Poços de Caldas | 3P Pesquisa Planejamentos e Projetos S.A. |
| Uberlândia | 3P Pesquisa Planejamentos e Projetos S.A. |
| Coronel Fabriciano | FJP |
| Ipatinga | FJP |
| Timóteo | FJP |
| Vale do Aço* | FJP |
| Varginha | FJP |
| Itajubá | Geominas, engenharia e consultoria ltda |
| Pouso Alegre | Geominas, engenharia e consultoria ltda |
| Três Corações | Geominas, engenharia e consultoria ltda |
| Juiz de Fora | Prefeitura Municipal de Juiz de Fora |

Fonte: elaboração própria.

Já o Quadro 5 apresenta a divisão em grupos das intervenções sugeridas, segundo a metodologia de Steinberg (1976). As sugestões de intervenção em infraestrutura social eram 49,3%, todavia, a maior parte delas vinculava-se ao saneamento básico (considerado ações de abastecimento, esgotamento sanitário, drenagem e meio ambiente), com 63,9% do total da infraestrutura social. Na sequência de prioridades estão ações voltadas à infraestrutura econômica, com 29,5%, sendo que as intervenções relativas à Circulação correspondiam a 81,4% do grupo.

Assim, considerando que a maior parte das intervenções em saneamento básico seriam empreendidas a partir de planos e fundos já existentes vinculados a PLANASA e COMAG, constatamos que estavam na alçada federal e estadual. Deste modo, o grosso das intervenções que as prefeituras estavam responsáveis era na infraestrutura econômica, principalmente na Circulação. A iniciativa privada também era chamada a participar, notadamente no segmento “econômico”, com a abertura de

hotéis, supermercados, bem como na infraestrutura social, com cinemas ou empreendimentos de apoio ao lazer.

**Quadro 5 – Tipologia de grupos de ação nos municípios do PDU (1973)**

| Cidades/Áreas | Administração Municipal | Econômica | Infraestrutura econômica | Infraestrutura social | Total de intervenções sugeridas |
|---|---|---|---|---|---|
| Coronel Fabriciano | 1 | 1 | 1 | 7 | 10 |
| Governador Valadares | 0 | 1 | 3 | 6 | 10 |
| Ipatinga | 1 | 3 | 3 | 5 | 12 |
| Itajubá | 1 | 4 | 9 | 8 | 22 |
| Juiz de Fora | 0 | 1 | 4 | 12 | 17 |
| Montes Claros | 1 | 1 | 2 | 6 | 10 |
| Poços de Caldas | 0 | 4 | 1 | 6 | 11 |
| Pouso Alegre | 0 | 2 | 6 | 5 | 13 |
| Vale do Aço | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Timóteo | 1 | 1 | 2 | 5 | 9 |
| Três Corações | 0 | 3 | 5 | 4 | 12 |
| Uberlândia | 1 | 1 | 3 | 4 | 9 |
| Varginha | 1 | 1 | 3 | 3 | 8 |
| Programa de Desenvolvimento Urbano | 7 | 24 | 43 | 72 | 146 |

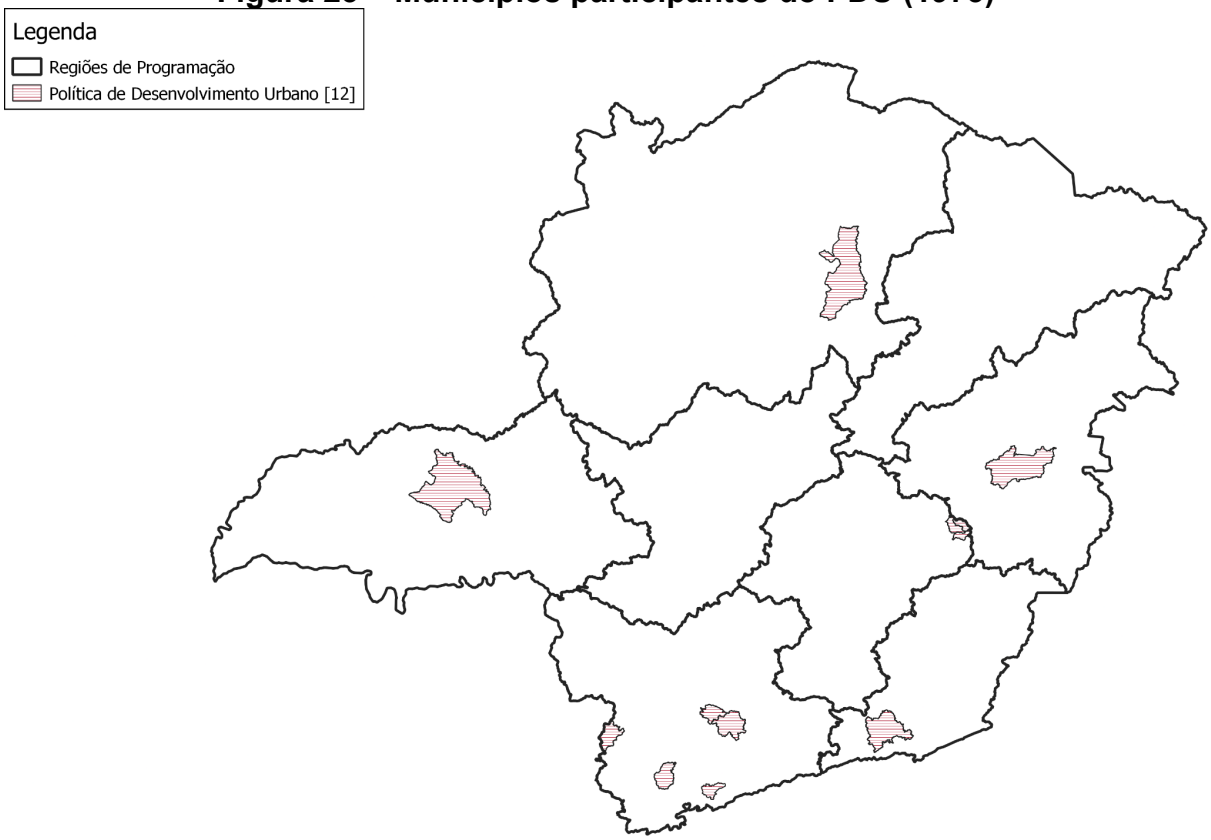
Fonte: elaboração própria.

Já o grupo de Administração Municipal envolvia basicamente a necessidade de Reforma Administrativa para “racionalizar” o executivo estadual. Essas ações teriam apoio fundamentalmente da Fundação João Pinheiro.

Por fim, é possível notar que o Programa de Desenvolvimento Urbano era muito mais focado, tanto espacialmente – com a seleção de apenas doze cidades – quanto na eleição de intervenções de planejamento, com um número bem reduzido de propostas, sendo que, a título de comparação, das 146 intervenções sugeridas, as prioritárias eram um número ainda menor: 100 (68,5%).

A Figura 23 apresenta a localização dos municípios que faziam parte do PDU, em que é possível verificar a ausência de cidades da Região V e VII.

**Figura 23 – Municípios participantes do PDU (1973)**




Fonte: elaboração própria.

O terceiro documento acerca desta política foi assinado *apenas pelo BDMG*, embora tenha havido colaboração do Centro de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro[71]. Foi publicado em 1975, também chamado de Programa de Desenvolvimento Urbano. O documento pretendia complementar o então PDU, sendo inclusive chamado de *Programa de Desenvolvimento Urbano II*. Nesta etapa, o foco seria sistematizar e apresentar os diversos fundos de financiamento ao desenvolvimento urbano, assim como alinhar os passos necessários para a solicitação de financiamento. Portanto, teria um caráter mais operacional.

Evidencia-se, novamente, o estilo de desenvolvimento para a negociação. Ou seja, há o mapeamento de formas de encaixar as demandas estaduais no bojo do processo do Governo Federal.

Como preconizado por diretrizes nacionais e estaduais, havia uma lista restrita de cidades prioritárias (81 cidades mineiras excluídas as da RMBH) para o financiamento, bem como a sugestão do que deveria ser financiado. Sinalizando, como apontado por Serra (1991), os caminhos financeiros e institucionais do

71 Do Superintendente, Teodoro Alves Lamounier, e dos técnicos Roberto Luís Monte-Mór e Pedro Lúcio Gomes Gil.

centralismo autoritário no processo de urbanização. Em outras palavras, evidencia-se, crescentemente, que a alternativa de fundos e inversões é o alinhamento crescente às diretrizes do Governo Federal.

Os municípios prioritários, portanto, passíveis de serem financiados, estão distribuídos em cinco grupos, que são exatamente aqueles que compõe o II PMDES: 1) Polos Regionais (12 municípios); 2) Centros Médios Dinâmicos (21 municípios); 3) Núcleos Afetados por Grandes Projetos (51 municípios); 4) Centros Históricos (13 municípios); e 5) Estâncias Hidrominerais (13 municípios). Para aqueles classificados no último, seriam necessários ainda estudos mais aprofundados acerca das necessidades físicas para que conseguissem acessar os financiamentos (BDMG, 1975).

Além do capítulo que apresenta os municípios por grupo – ou grupos, dado que alguns municípios estavam em mais de um –, são novamente apresentados elementos para compor uma análise financeira dos municípios; outro capítulo sobre as fontes de financiamento e, por fim, um manual operacional para auxiliar as prefeituras no acesso aos fundos disponíveis.

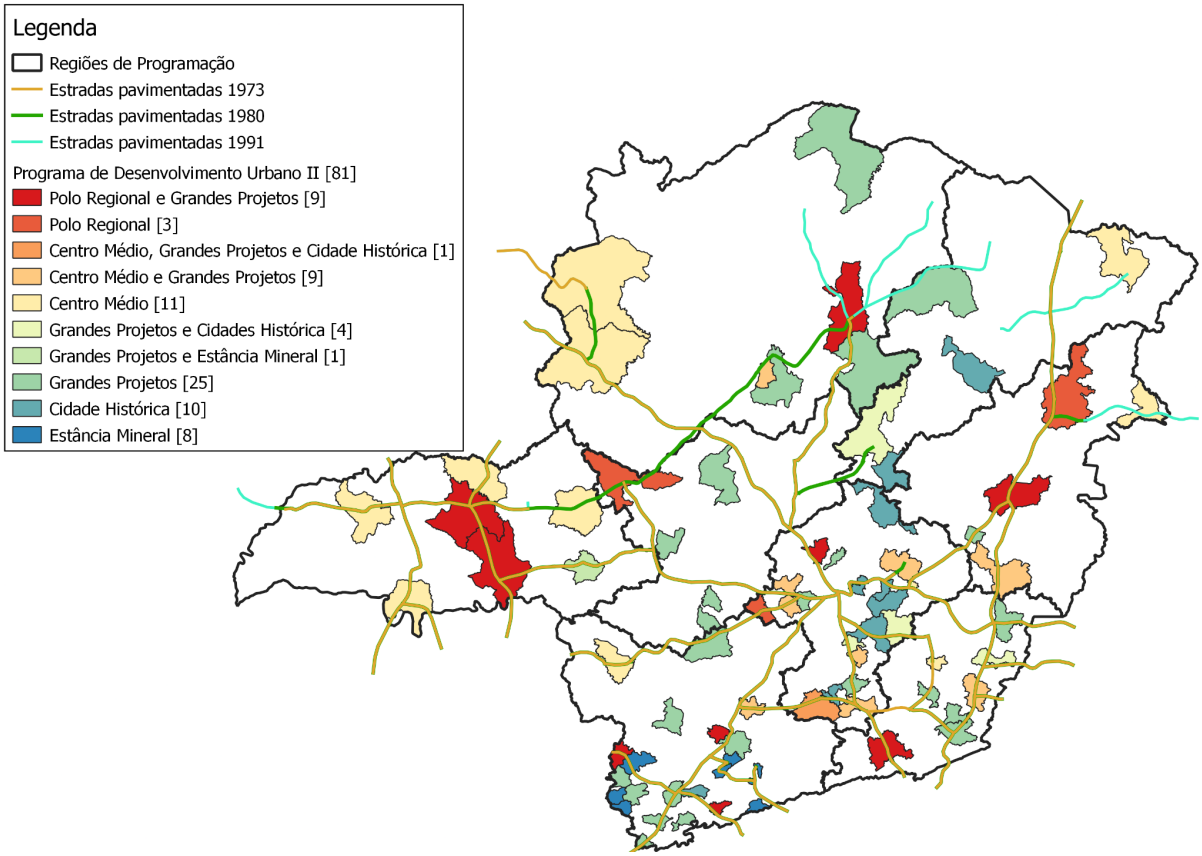
Conforme o documento aponta, o Banco Nacional da Habitação (BNH) possuía os principais fundos de financiamento ao desenvolvimento urbano. Os projetos prioritários eram aqueles voltados para a infraestrutura básica, nominalmente: serviços essenciais de utilidade pública e equipamentos comunitários; implantação ou remanejamento de rede viária urbana e suburbana; tratamento e manutenção de cursos de rios e vias navegáveis, integrados no contexto urbano; recuperação de alagados e áreas degenerescentes; e renovação e reequipamento de áreas específicas (BDMG, 1975).

Além do BNH, havia linhas de financiamento por parte do Banco do Brasil (Fundo de Desenvolvimento Urbano), da Caixa Econômica Federal (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Além disso, o documento aponta fundos setoriais para projetos específicos, como Transporte Urbano (FETRAN), Hotéis (RECON Hoteleiro) e Saneamento (FIDREN).

A Figura 24 apresenta os municípios distribuídos pelos cinco grupos de classificação. Salienta-se que neste documento eram considerados *Centros Médios Dinâmicos* todas as cidades mineiras com população urbana superior a 50 mil habitantes, assim como aquelas que, em 1975, apresentaram população maior que 20 mil habitantes e taxa de crescimento demográfico urbano superior à média

estadual. Já os *Núcleos afetados por Grandes Projetos* eram cidades que tinham investimentos previstos que iriam gerar mais de 300 empregos diretos. Por fim, as *Estâncias Hidrominerais* eram definidas por lei vigente na época.

**Figura 24 – Tipologias de municípios do PDU II (1975)**




Fonte: elaboração própria.

No entanto, adianta-se que os programas especificamente voltados para os Centros Médios Dinâmicos e Estâncias Hidrominerais jamais foram efetivamente implementados. Como iremos argumentar, a problemática do planejamento urbano-regional de cunho local continuou no sentido de privilegiar cidades médias/intermediárias/polos regionais e, em menor grau, os núcleos afetados por grandes projetos.

Já do ponto de vista mais regional, ou microrregional, o Estado passou a incentivar o planejamento microrregional e foram retomadas as iniciativas de planos regionais mais amplos. Não obstante, conforme a Figura 24 acima, é possível notar a coerência da hierarquia proposta em 1975 com a estruturação da rede rodoviária pavimentada e em pavimentação no período de até 16 anos após a seleção destas cidades prioritárias.

Todavia, o que é particularmente interessante do PDU II é a multiplicidade de tipologias de “ação” que eram sobretudo retóricas, portanto, de trajetórias de possibilidades de desenvolvimento. Ora, evidencia-se, mais uma vez, a preocupação com o desenvolvimento para além da sua equivalência com a industrialização. A opção – mesmo que exclusivamente em planos –, no resto do país, pela via da industrialização é a grande tônica do período, conforme evidenciado pelas experiências de outras unidades federativas (Tavares, 2018); entretanto, em Minas Gerais evidencia-se, *prematuramente*, uma maior complexidade, também na escala urbana, assim como fora observado na escala regional.

Por fim, as experiências dos planos das Políticas de Desenvolvimento Urbano comprovam a capacidade técnica e de pessoal no desenho de diagnósticos da situação urbana e, singularmente, na operacionalização de metodologias, como por exemplo de equipamentos urbanos, tanto vinculadas à sua materialidade quanto à sua função urbana. Isso indica a capacidade da tecnocracia no desenho de políticas públicas urbanas.

### 6.3 Programa Estadual de Cidades Médias (1976-79)

Considerando a formulação, pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), do Programa Federal para Cidades de Porte Médio, e em consonância com as diretrizes do II PND e do II PMDES, o Secretário de Planejamento e Coordenação Geral, Paulo Camillo Penna, solicitou ao Centro de Desenvolvimento Urbano da FJP a realização de um estudo. O trabalho, elaborado em cooperação com a Diretoria de Planejamento, o INDI e o Grupo de Cooperação Técnica Alemã, foi publicado em 1976 e teve como objetivo identificar os investimentos prioritários nas cidades mineiras de porte médio. Este foi chamado de Programa Estadual de Cidades Médias.

Esse primeiro documento era *preliminar* e visava sistematizar e ampliar os estudos existentes em Minas Gerais sobre a temática e selecionar cidades médias e núcleos afetados por grandes projetos para que se desenhasse inversões urbanas prioritárias no período de 1977 até 1979. O documento se divide em estudos recentes do sistema urbano mineiro; na seleção das cidades, apresentando objetivos e intencionalidades; e em um programa de trabalho, apontando um roteiro de trabalho para a fase seguinte.

Os estudos destacados pelo documento são um de regionalização e hierarquização da rede urbana mineira (*Estrutura espacial do Estado de Minas Gerais* , já discutido anteriormente) e o estudo básico, para o II PMDES, acerca de uma política de desenvolvimento urbano estadual. A partir do delineamento de tendências de concentração populacional, da distribuição da rede urbana estadual e das potencialidades do setor industrial, os documentos produziram duas grandes contribuições. O primeiro forneceu “um retrato da rede urbana ao início da década, estabelecendo níveis de polarização e hierarquizando os centros segundo suas condições atuais de desempenho funcional” (FJP, 1976a, p. 7); enquanto o segundo reuniu “as prospecções e tendências de transformação dessa rede até 1980, em função do acréscimo populacional e dos investimentos industriais já previstos em 1974” (FJP, 1976a, p.7). Não obstante, com o intuito de atualizar as informações, o documento incluiu os investimentos industriais aprovados pelo INDI.

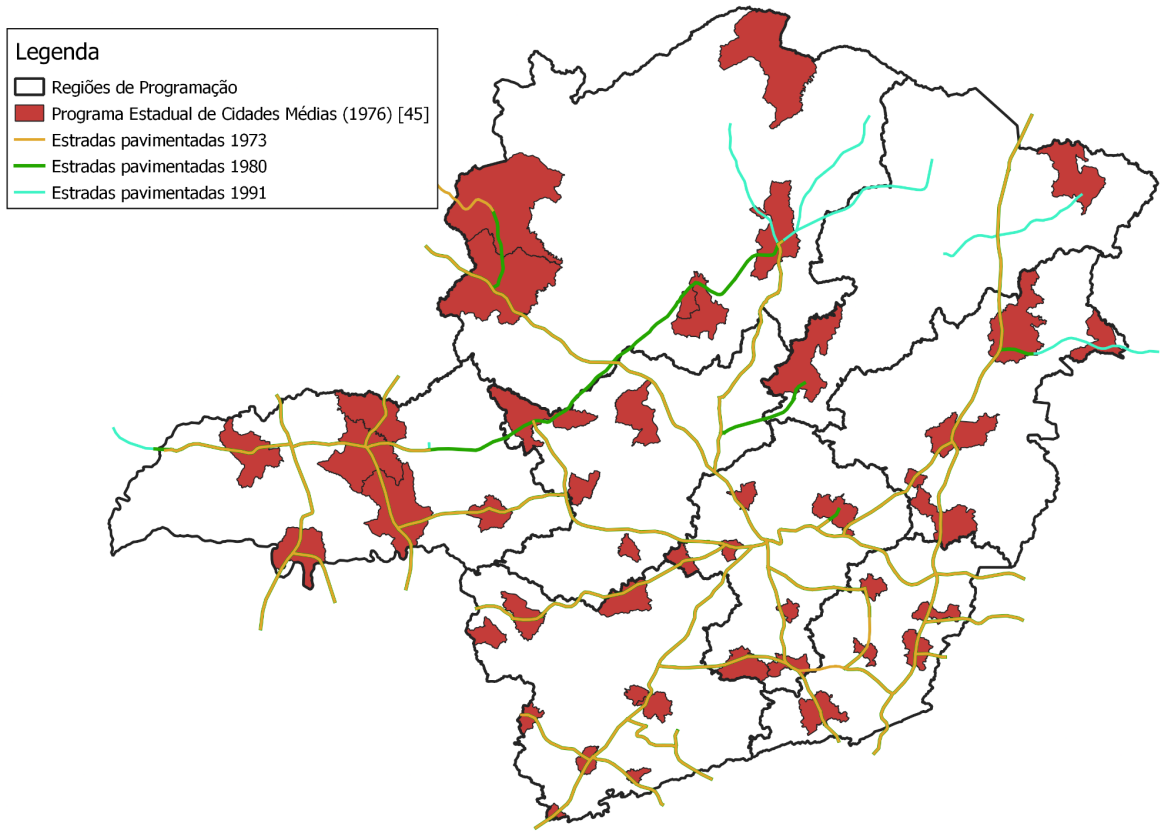
A justificativa, como sempre, foi o fortalecimento da rede urbana de Minas Gerais, evitando o agravamento dos desequilíbrios regionais e a manutenção de vazios urbanos em regiões menos dinâmicas; e a necessidade de fortalecer os centros urbanos com notável crescimento, evitando a acentuação do descolamento entre demandas adicionais por serviços de suporte ao desenvolvimento local e regional e o crescimento populacional ou instalação de novos investimentos industriais.

Foram utilizadas seis variáveis para a seleção das municipalidades. As três primeiras dizem respeito à justificativa de fortalecimento da rede urbana: 1) hierarquia funcional; 2) população urbana; 3) oportunidade de intervenção na região. As três últimas refletem a necessidade de fortalecimento dos centros: 4) crescimento populacional urbano; 5) localização espacial relativa; e 6) oportunidades de empregos industriais. A partir da aplicação desta metodologia, caso a pontuação no somatório dos critérios ultrapassasse certo limiar, a cidade seria considerada prioritária. Atingiram a pontuação necessária 45 cidades, estas estão dispostas na Figura 25.

É notável que, ao sobrepormos a malha rodoviária pavimentada e os municípios selecionados no âmbito do *Programa Estadual de Cidades Médias* (PECM), verificamos que, desde 1970, tais municípios se encontram nos melhores eixos e fluxos de integração econômica. A mudança mais relevante foi a conexão entre o Norte-Triângulo Mineiro, concluída na década de 1980. Novamente

observamos a persistência do quadro de diagnósticos e intervenções, sobretudo no provimento de infraestrutura rodoviária e energética.

**Figura 25 – Municípios selecionados PECM (1976)**




Fonte: elaboração própria.

Por fim, o documento aponta um roteiro de trabalho para a segunda fase do *Programa Estadual de Cidades Médias* para eleição de projetos e cidades prioritários. Esse seria feito via análise locacional das atividades, estudos dos sistemas urbanos locais, estudos da política urbana apenas para os centros selecionados e identificação das carências locais apenas para os centros selecionados.

Já o *Volume 2*, publicado em 1977**,** basicamente, além de reduzir para quatorze o número de cidades como prioridade máxima para o período até 1979, identifica as principais carências e investimentos necessários para cada cidade. A partir disso, elenca programas, subprogramas e projetos/ações para a solução destes gargalos. E, por fim, estima os custos por ações e totais por cidade (FJP, 1977a).

O Quadro 6 apresenta a tipologia de ação nos municípios selecionados e a Figura 26 espacializa os 14 municípios selecionados. É, de novo, evidente o sentido de seleção de polos de desconcentração urbano-regional e a necessidade específica de provimento de infraestrutura social, como amenidades urbanas, recreação e lazer

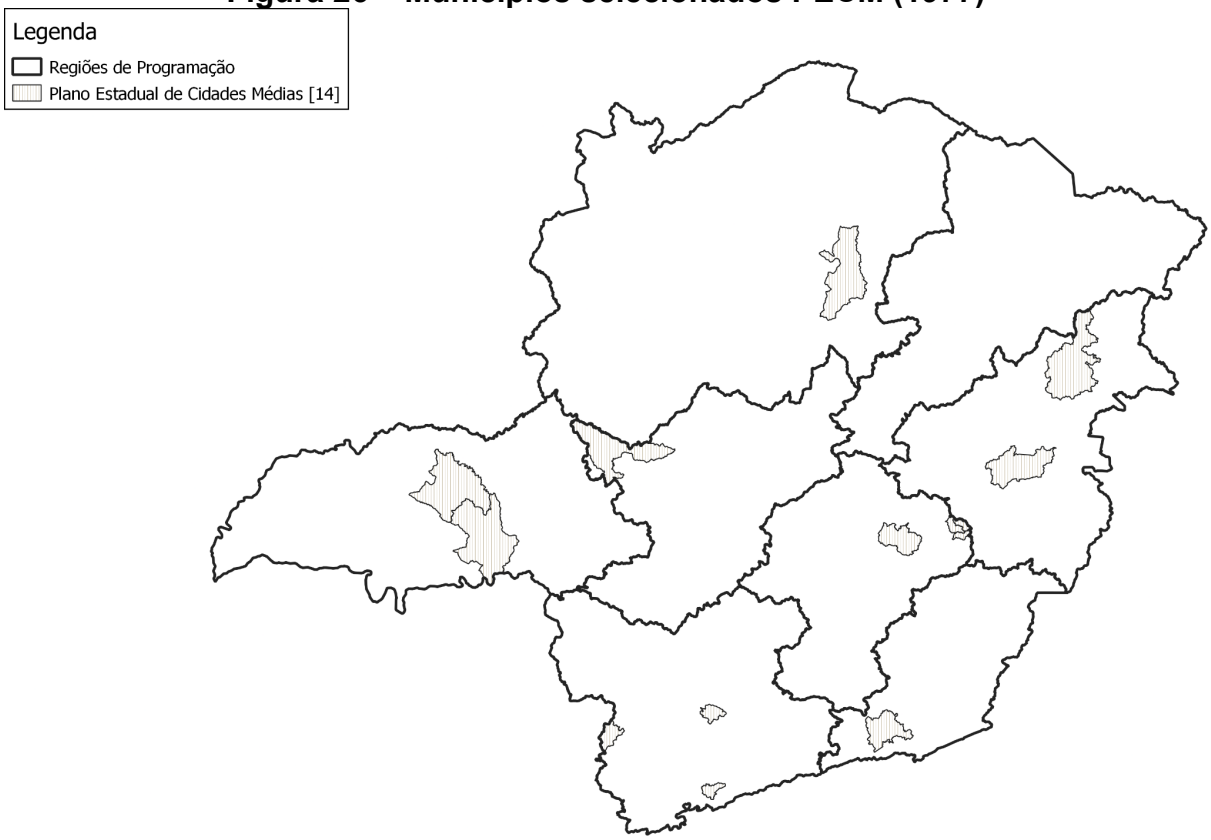
e saneamento. A questão de melhoria da administração municipal, principalmente com a elaboração de planos setoriais, é outro aspecto que chama a atenção nesse primeiro desenho da política.

**Quadro 6 – Tipologia de grupos de ação nos municípios do PECM (1977)**

| Cidades/Áreas | Administração Municipal | Econômica | Infraestrutura econômica | Infraestrutura social | Total de intervenções sugeridas |
|---|---|---|---|---|---|
| Governador Valadares | 1 | - | 2 | 6 | 9 |
| Itabira | - | - | 8 | 21 | 29 |
| Itajubá | 2 | - | 2 | 9 | 13 |
| Juiz de Fora | 4 | 1 | 2 | 5 | 12 |
| Montes Claros | 1 | 1 | 6 | 6 | 14 |
| Patos de Minas | - | - | 2 | 3 | 5 |
| Poços de Caldas | 1 | - | 1 | 3 | 5 |
| Teófilo Otoni | 2 | - | 1 | 2 | 5 |
| Uberaba | - | - | 2 | 4 | 6 |
| Uberlândia | - | 2 | 5 | 10 | 17 |
| Varginha | 2 | - | 2 | 4 | 8 |
| Aglomerado Urbano do Vale do Aço | - | - | 4 | - | 4 |
| Coronel Fabriciano | 3 | - | 2 | 12 | 17 |
| Ipatinga | 3 | - | 1 | 12 | 16 |
| Timóteo | 3 | | 2 | 6 | 11 |
| Programa Estadual de Cidades Médias | 22 | 4 | 42 | 103 | 171 |

Fonte: elaboração própria.

**Figura 26 – Municípios selecionados PECM (1977)**




Fonte: elaboração própria.

Um último documento, que data de 1979, apresenta as discussões acerca de uma política voltada para as chamadas “Cidades Médias”, ou Cidades Dique com o documento produzido pela Fundação João Pinheiro com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento: *Programa Estadual de Cidades Médias (Cidades Dique/BID)*. Este, aparentemente, foi o último documento produzido antes do programa se tornar o *Programa Estadual de Cidades Intermediárias de Minas Gerais* (PROECI), que foi implantado na década de 1980 (Mendonça, 1990).

Eram três as principais diretrizes: 1) promoção de políticas, planos e projetos que ampliem a integração entre as diversas regiões do território mineiro e entre estas e outros Estados, sendo fundamental a difusão maior e mais homogênea do desenvolvimento por todas as áreas; 2) promoção de políticas, planos e projetos que dinamizem os polos regionais para que estes tenham maior irradiação intrarregional dos benefícios e processos que caracterizam o desenvolvimento, bem como a elevação do nível hierárquico de vários centros urbanos para criar uma estrutura mais equilibrada de lugares centrais; 3) atenção especial às áreas próximas a outros

centros dinâmicos do país para que elas se beneficiem do transbordamento de atividades urbanas (industriais e serviços) e rurais (FJP, 1979a).

O documento também explicita a necessidade “abandonar uma ótica que privilegia apenas os aspectos intraurbanos para considerar cada cidade como um todo e dar ênfase às relações das diversas cidades com a região por ela comandada” (FJP, 1975, p. 6). Para tanto, seria necessário *inovar metodologicamente* na seleção dos municípios, portanto, não bastaria uma escolha em função do tamanho e a realização de um conjunto uniforme de projetos. Alternativamente, seria importante uma análise global do estado e de seu sistema urbano com a proposição de projetos específicos.

Na sequência, na seção propriamente metodológica do documento, são apresentadas as *quatro preocupações básicas* do Programa *Cidades Dique/BID*. Estas seriam, inclusive, basicamente as mesmas diretrizes que guiariam o PROECI:

1) *Pobreza* ou o bem-estar e condições de vida da população do Estado, sobretudo a de baixa renda (menos de três salários mínimos). Nesse sentido, especificamente em relação a esta preocupação, tem-se a necessidade de promoção de capacitação para o trabalho, provimento de serviços de consumo coletivo e melhores salários. Ademais, o programa iria agir, do ponto de vista intraurbano, nas porções com população mais carente e infraestrutura de serviços precária ou congestionada;
2) *Dinâmica demográfica* das diversas regiões de Minas Gerais. A preocupação com os fluxos migratórios seria efetivada pelo desenvolvimento de projetos que fariam a contenção dos fluxos migratórios para grandes metrópoles, assim distribuindo melhor a população mineira no espaço.
3) *Espacial* ou urbano/regional. A solução desta preocupação seria concretizada pela priorização de projetos que elevassem o nível hierárquico das cidades, melhorando suas “funções de lugar central”, facilitando a instalação de atividades econômicas urbanas, agroindústrias ou rurais.
4) Dinamismo da base produtiva, isto é, o *potencial de retorno*. O programa propunha priorizar regiões com intenso dinamismo da base produtiva para que a atuação do poder público potencializasse ainda mais rapidamente a atração dos investimentos privados.

As cidades seriam selecionadas a partir do estudo pretérito realizado pela própria FJP acerca da estrutura espacial do Estado de Minas Gerais, que hierarquizou as 52 microrregiões, algo que até então não havia sido feito. Além disso, unindo as quatro preocupações anteriores, aquelas com maior número de ocorrências foram selecionadas (FJP, 1979a).

A partir disso, os grupos de projetos seriam contextualizados por região, considerando suas especificidades locais. As sugestões gerais foram:

- Nordeste e Noroeste - Teófilo Otoni, Montes Claros, Patos de Minas, Unaí e Governador Valadares: geração de empregos e melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda.
- Triângulo Mineiro - Uberaba e Uberlândia: incentivo a atividades agroindustriais e fortalecimento de armazenagem e comercialização;
- Sul e Mata - Varginha, Três Corações, Pouso Alegre, Itajubá, Poços de Caldas e Juiz de Fora: investimento em Capital Social Básico, tanto para superar os estrangulamentos para o crescimento industrial quanto para aumentar a oferta de bens de consumo coletivo para população de baixa renda.

Finalmente, o documento apresenta que, para a definição de projetos específicos, deve-se seguir o documento *Urban and Regional Economics Division* de Linn F. Johannes (1979), que é um texto de discussão do Banco Mundial. Além disso, o documento apresenta sugestões temáticas – administração, regulamentação tributária, serviços de infraestrutura urbana, política tarifária dos serviços públicos, educação, saúde, habitação, pequenas e microempresas, organização espacial intraurbana – especificamente voltadas para a população urbana de baixa renda.

O *Programa Estadual de Cidades Médias*, a despeito do avanço metodológico na definição de cidades, dada a maior disponibilidade de estudos, sofreu de uma indefinição, pois nenhuma política foi efetivamente estruturada e implementada até 1979, quando se lançou o PROECI. Ou seja, as ações continuaram incrementais e voltadas para poucas cidades. Além disso, crescentemente, organismos internacionais passaram a cooperar no desenho das políticas urbano-regionais, conforme se vê pela participação do Grupo de Trabalho Alemão, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

## 6.4 A execução do planejamento local durante a década de 1970

Agora, já sistematizados os programas e planos de cunho mais local/urbano, discutiremos, a partir da *Mensagem do Governador* durante a década de 1970, como as políticas acima eram apresentadas, como estavam integradas na estrutura de execução anual do executivo estadual. O intuito dessa apresentação é mostrar como a preocupação com a temática aparecia nas sínteses de ação do Executivo estadual, pois destaques e omissões indicam a centralidade da temática no aparelho estatal.

Na *Mensagem do Governador* de 1972, referente ao ano de 1971, sob o governo de Rondon Pacheco, as ações voltadas ao nível local estão principalmente na seção de VII – Políticas de Obras Públicas –, que engloba as ações de saneamento, energia, habitação e transporte. O documento salienta a ação da COMAG (Companhia Mineira de Água e Esgoto) em parceria com a CDI em oito núcleos industriais – não nominados – para melhoramento no abastecimento de água (EMG, 1972, p.103)

Referente à melhoria habitacional do estado, a nova diretriz é a sintonização da construção de habitações segundo a política de industrialização e desenvolvimento estadual, privilegiando cidades que estavam atraindo indústrias ou teriam distritos industriais implementados. São citadas ações concluídas em: Guaxupé (128 casas), Mariana (125 casas), Caxambu (60 casas), Santa Luzia (662 casas), Juiz de Fora (265 casas) e Belo Horizonte (114 casas). Bem como o início de projetos, em parceria com o BNH, em: João Monlevade (200 casas), Montes Claros (440 casas), Pedro Leopoldo (150 casas) e Uberlândia (300 casas) (EMG, 1972, p.104).

Na *Mensagem do Governador* de 1973, referente às ações de 1972, novamente as obras de cunho local e urbano estão difusas no documento, mas desta vez há uma seção de temática institucional. Nesse sentido, consta a ação da Coordenação de Planejamento Urbano na elaboração de instruções, análises e pareceres para 24 municípios, buscando a aplicação mais “racional” do Fundo de Participação dos Municípios. Ademais, também foram elaborados estudos acerca do saneamento básico e informações das condições urbanas no Estado (EMG, 1973, p.23). No mesmo sentido, o documento aponta a ação da FJP na prestação de assistência técnica, formulação de planos de desenvolvimento e organização administrativa dos municípios (EMG, 1973, p.23)

Na *Mensagem do Governador* de 1974, referente ao executado em 1973, o documento aponta que a industrialização é a principal peça motor do desenvolvimento acelerado e que, nesse sentido, o Estado estava estimulando a implantação de novos polos de desenvolvimento em regiões além da Grande Belo Horizonte. Essa desconcentração espacial tinha como eixo central os distritos industriais que "consolidam a desconcentração do parque industrial mineiro e promovem a integração territorial de Minas Gerais no processo desenvolvimentista" (EMG, 1974, p. XIII). Outra linha de ação salientada neste documento para o desenvolvimento regional-local era a ação voltada para o turismo, com o desenho de políticas de apoio à infraestrutura dos atrativos e do atendimento.

Com o objetivo de acelerar o desenvolvimento socioeconômico via soluções urbanísticas e provimento de condições físicas, o Estado constituiu[72] a *Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado de Minas Gerais (CODEURB)*. Ela tinha como objetivo, conforme Artigo 3°:

> I - executar, com exclusividade, a construção, ampliação, reconstrução e recuperação de pontes, prédios públicos, exceto prédios escolares (...);
> II - atuar, supletivamente, na área de estradas vicinais;
> III - participar de concorrência, assegurada sua preferência em igualdade de condições, para execução de obras de órgão da Administração Indireta e de Fundação instituída ou mantidas pelo Estado;
> IV - prestar, mediante delegações, convênios ou contrato, serviços, técnicos especializados à União, Distrito Federal, Estados e Municípios ou a particulares.

São apresentados a necessidade e o intuito de fazer com que a Companhia de Habitação estadual (COHAB[73]) interiorizasse suas aplicações de recursos – sobretudo em cidades com crescimento urbano e industrial elevado – e ajudasse na redução dos custos unitários de vida com o provimento de terrenos e casas em áreas bem localizadas abastecidas por serviços essenciais.

Outro órgão criado no período, foi a Superintendência de Articulação com os Municípios que, como já apresentado, tinha o objetivo de promover a articulação do planejamento estadual com o dos municípios, de coordená-los e integrá-los, tendo em vista a obtenção de maior compatibilização entre os programas municipais de investimentos e os dos Governos Estadual e Federal. A *Mensagem* também destaca a necessidade de desenhar uma política de definição de centros prioritários para serem

72 Lei Estadual Nº 6158, de 30/10/1973.
73 Lei Estadual Nº 3403, de 02/07/1965.

pontos privilegiados da desconcentração industrial, conforme sugerido no documento *Política de Incentivos Fiscais em MG: bases para sua revisão*.

Nas ações setoriais, a *Mensagem* destaca o Sistema Operacional de Saneamento, Habitação e Obras Públicas, estruturado desde abril de 1972, como o central para viabilizar os programas integrados de desenvolvimento urbano e ordenar os investimentos na área. Nesse mesmo capítulo, é destacada a lei que dispunha sobre a execução, pela COHAB, do *Plano Nacional de Habitação Popular*, reforçando a necessidade de interiorização da construção de casas para acompanhar a desconcentração das atividades industriais e polos de crescimento estadual (EMG, 1974, p.118).

A crescente relevância da problemática da urbanização também é revelada nesta *Mensagem* pelo aparecimento de uma seção específica – *Urbanização e Equipamentos* – que consta dentro do setor de Obras Públicas. São destacadas tanto as ações administrativas – como a criação da CODEBURB (Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado de Minas Gerais), a pesquisa de fontes de recursos e fundos de financiamento para obras de desenvolvimento urbano e um diagnóstico de equipamentos e serviços urbanos – quanto as executivas em obras públicas tradicionais e em equipamentos regionais – hospitais, feiras, centros de treinamento de mão-de-obra, laboratórios e descentralização de Secretarias de Estado. A CODEURB é muito destacada, pois considera-se que, a partir da sua constituição:

> amplia-se a faixa de atuação da Secretaria [Obras Públicas] quanto ao fomento a atividades econômicas, abrangendo obras diversas a serem executadas para entidades federais, municipais, paraestatais e empresários particulares, todo tipo, enfim de equipamento autofinanciável, mercados, centros de abastecimento, hotéis de turismo, estações terminais, recuperação de áreas, loteamentos, vias expressas e viadutos. Também os projetos especiais de grande envergadura, dadas suas amplas repercussões, serão baseados em fatores de localização, especialização e complementação de atividades, permitindo, em virtude de uma coordenação única, que as mudanças provocadas tenham força para acentuar as interrelações regionais no sentido previsto pela política desenvolvimentista do Governo (EMG, 1974, p. 120).

A *Mensagem* de 1976, referente ao realizado em 1975, agora sob o governo de Aureliano Chaves, destaca em sua introdução que estava sendo estruturado um Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU), que visava "tornar técnica e financeiramente viável o combate ao congestionamento urbano e concorrer objetivamente para a melhoria de vida das populações urbanas" (EMG, 1976, p.6). No

segmento setorial, as ações locais/urbanas estão na seção da Secretaria de Obras Públicas, onde é apresentado que as inversões em saneamento, habitação e obras públicas é feita por empresas estaduais: COPASA, COHAB e CODEURB. Especificamente sobre esta última, empresa executora da Secretaria de Obras Públicas, é apresentado um quadro das obras por setores, onde, do total, em 1975, 21,3% foi aplicado em infraestrutura viária e apenas 0,6% em Habitação e Urbanismo. A maior parte dos gastos foi na construção de fóruns, portanto no grupo de Interior e Justiça, com 52,8%. O Estado participou com 87,6% do total despendido.

A *Mensagem* também aponta uma série de convênios da CODEURB com outros órgãos (Prefeituras, CASEMG, IEF, Ruralminas, Plambel) para executar obras de equipamentos urbanos (silos, laboratórios, hospitais, pontes e Centros Sociais) e de serviços mecanizados (movimento de terra, patrolamento, compactação e reabertura de caminhos vicinais).

Já a COHAB estava executando a construção de unidades em Montes Claros (113), Varginha (156) e João Monlevade (139). Além destas, estavam em fase de concorrência projetos em Araxá (100), Barbacena (95), Belo Horizonte (919), Carmo do Paranaíba (100), Contagem (1.420), Leopoldina (100), Muriaé (100), Nanuque (120), Ouro Fino (87), Pará de Minas (103), Passos (114), Santos Dumont (100), São Sebastião do Paraíso (113), Timóteo (185). Três Corações (108) e Uberaba (310).

A *Mensagem* de 1977, referente ao ano de 1976, não contém muitas informações que permitam a identificação de ações voltadas para a ação urbana/local. As informações prestadas acerca da COHAB e CODEURB são valores executados e proporção de conclusão, sem informações espaciais ou setoriais. Conforme será discutido, o foco da *Mensagem* de 1977 foi muito mais voltado para as ações regionais.

A *Mensagem* de 1978, referente às ações executadas em 1977, especificamente sobre as ações no âmbito local/urbano, reforça a importância da CODEURB, que executou obras voltadas para urbanização e implementação de equipamentos urbanos públicos, semipúblicos e particulares. A *Mensagem* coloca que a empresa teria potencial de crescimento para os anos futuros se ela conseguisse estender sua atuação para todo o estado, sobretudo via convênio com prefeituras e os recentes organismos de ação microrregionais. O documento aponta que a CODEURB também deveria ter ação preferencial em núcleos que tinham grandes projetos de industrialização previstos.

O documento aponta a existência, no estado, do *Programa de Urbanização*, que possui o objetivo geral de ordenar o crescimento territorial, elevar o padrão dos equipamentos e preservar a qualidade de vida nas cidades mineiras, sobretudo na RMBH, cidades-polo, centros médios e núcleos afetados por grandes projetos. Em outras palavras, a ideia era materializar as diretrizes de urbanização do II PMDES. Todavia, as ações executadas, bem como previstas, estavam apenas restritas ao projeto de urbanização do Taquaril, em Belo Horizonte, e à aquisição de áreas em Contagem.

A ação da COHAB no âmbito habitacional aponta para a produção ou disponibilização de casas em: Ibirité (442), Muriaé (318), Santa Luzia (3419), Vespasiano (1336), Conselheiro Lafaiete (1369), Pouso Alegre (437), Divinópolis (434) e Uberaba (1500).

Por fim, a *Mensagem* de 1979, referente ao ano de 1978, discute as políticas urbano/locais, sobretudo pelas ações da CODEURB na execução de Centros Sociais Urbanos e das tratativas para a criação do Programa de Cidades de Porte Médio, com a CNPU e o BIRD. O documento aponta que as cidades ainda estavam em fase de seleção, e isso está refletido no que foi discutido anteriormente para o período de indefinição dos caminhos do *Programa Estadual de Cidades Médias*.

A partir das análises das Mensagens dos Governadores mineiros na década de 1970, que, em diferentes períodos, buscavam integrar políticas urbanas e ações locais no escopo do desenvolvimento estadual, verificamos que os documentos pretendiam utilizar instrumentos técnicos e a estrutura do Executivo para impulsionar a industrialização, a descentralização econômica e, simultaneamente, ordenar o crescimento urbano. Em 1972, por exemplo, a ênfase recai sobre obras públicas – saneamento, energia, habitação e transporte –, com o governo ressaltando parcerias operacionais como a da COMAG para melhorar serviços essenciais, enquanto a política habitacional passava a acompanhar o ritmo da industrialização, privilegiando cidades em expansão industrial. Essa articulação continuou em 1973 e 1974, quando se passou a incorporar ações mais institucionais, com a criação de órgãos especializados – como a CODEURB e a COHAB –, cujo intento era interiorizar investimentos, promover a coordenação entre esferas estadual e municipal e fomentar polos de desenvolvimento regional.

Embora os discursos oficiais transmitissem a imagem de um planejamento integrado e de um aparato estatal ajustado para atender às demandas urbanas e

industriais, na prática, as ações evidenciavam contradições e fragmentação. Por um lado, o uso reiterado de instrumentos técnicos e a criação de estruturas voltadas para a execução de obras e projetos urbanísticos (como o Sistema Operacional de Saneamento, Habitação e Obras Públicas) indicavam uma forte aposta na tecnocracia e no planejamento centralizado. Por outro lado, a efetividade desses mecanismos era limitada: os investimentos muitas vezes ficavam restritos a projetos pontuais (como o caso da urbanização do Taquaril ou a aquisição de áreas em Contagem) e direcionados preferencialmente para núcleos onde já se vislumbrava o grande potencial industrial, deixando de atender uma demanda mais ampla por melhorias na qualidade de vida das cidades e dos seus cidadãos.

A expansão dessa análise para as Mensagens de 1978 e 1979 reforça essa leitura crítica. Em 1978, a CODEURB era destacada como peça-chave na execução de obras voltadas à urbanização e à implementação de equipamentos urbanos, com a projeção de ampliar sua atuação por meio de convênios com prefeituras e organismos microrregionais. No entanto, a ênfase nessa potencialidade contrasta com a realidade de uma atuação ainda restrita e seletiva, principalmente em núcleos com grandes projetos industriais. Paralelamente, o Programa de Urbanização, que tinha como objetivo ordenar o crescimento territorial e elevar o padrão dos equipamentos urbanos, mostrou-se limitado na prática, sendo implementado de maneira excepcional.

Já na esfera habitacional, embora a COHAB apresentasse números expressivos de casas entregues em diversas cidades, o enfoque quantitativo levanta dúvidas quanto à aderência dessas ações às reais necessidades urbanas e à integração dessas iniciativas em um planejamento mais amplo. Por fim, em 1979, o impulso da CODEURB para desenvolver Centros Sociais Urbanos e a tentativa de operacionalizar um Programa de Cidades de Porte Médio – em parceria com a CNPU e o BIRD – evidenciam uma situação que, mesmo diante da tentativa de sistematização das políticas locais, permanecia em constante redefinição das prioridades e dos caminhos para a efetivação de um projeto urbano coerente.

Em resumo, os trechos analisados demonstram que o aparato estadual da época adotou uma retórica de modernização e integração na qual as políticas urbanas e locais eram apresentadas como parte essencial de um grande projeto de desenvolvimento industrial e regional. No entanto, essa ambição contrastava com uma execução frequentemente fragmentada, centralizada em instrumentos

tecnocráticos e seletiva na definição dos municípios e núcleos prioritários. Essa dualidade entre a retórica oficial e a implementação prática levanta questões fundamentais sobre a efetividade das políticas públicas da época, revelando um planejamento que, apesar de ambicioso, pode ter negligenciado as reais necessidades sociais e os anseios das populações urbanas mineiras.

Essa análise evidencia o dilema e a dificuldade de integrar planos centralizados com demandas locais heterogêneas, bem como a importância de políticas públicas que conciliem a visão técnica com a participação cidadã para promover transformações urbanas mais inclusivas e eficazes.

## 7. Planejamento microrregional e Grandes Projetos

O presente capítulo sumariza a emergência e consolidação do planejamento microrregional em Minas Gerais, evidenciando seu papel central durante a gestão de Aureliano Chaves e no contexto do II PMDES. Seguindo as diretrizes nacionais que passaram a enfatizar a dimensão territorial, a década de 1970 testemunha uma proliferação de planos elaborados em diferentes escalas, com destaque especial para a abordagem microrregional. Essa estratégia, que inicialmente se vislumbrava de forma incipiente na CODEVALE, ganha força ao articular planos para diversas áreas – como os Vales do Itapecerica, Paraibuna, Aço e do Rio Grande, entre outros – demonstrando a tensão inerente entre a abrangência de grandes regiões e a atuação em porções mais específicas do território.

Por outro lado, no caso da instalação de Grandes Projetos – que poderia ser a instalação de uma grande empresa ou a simultaneidade de diversos projetos industriais –, o interessante é a participação da grande empresa, geralmente pública, no apoio financeiro de elaboração de planos de desenvolvimento. Estes eram tanto urbanos quanto regionais e buscavam diagnosticar e sanar os problemas desencadeados pela industrialização acelerada prevista e observada.

Os diagnósticos e programas buscavam integrar políticas setoriais a ações locais e regionais, promovendo intervenções que visavam ordenar o crescimento, fortalecer relações entre centros urbanos e estimular o desenvolvimento econômico de forma integrada. Em suma, verificamos os desafios e potencialidades de um planejamento que pretendia harmonizar a lógica técnica dos diagnósticos com as complexas demandas territoriais do estado.

### 7.1 Planejamento microrregional: Vale Itapecerica, Vale do Paraibuna, Baixa-Mogiana, Vale do Aço, Vale do Rio Grande

O planejamento microrregional, como apontado na primeira seção, ganha grande centralidade durante a gestão de Aureliano Chaves e dentro do II PMDES. Seguindo as diretrizes nacionais estabelecidas pelo II PND, de explicitação da dimensão territorial do planejamento, Minas Gerais apresentou uma profusão de planos feitos em múltiplas escalas, principalmente na microrregional – até então apenas esboçada no início da CODEVALE – e regional. Novamente, os planos passam a ter uma tensão entre grandes áreas *versus* pequenas porções do território.

Nesse sentido, já na *Mensagem* de 1976 foram descritos cinco planos microrregionais que vinham sendo desenvolvidos, sendo que, para os três primeiros, estavam previstos recursos ao nível federal e estadual para a conclusão dos estudos e início de algumas intervenções:

1) Microrregião do Vale do Itapecerica: a microrregião seria polarizada por Divinópolis e era composta por outras 17 cidades; o estudo vinha sendo realizado pelo CDU da FJP.

2) Microrregião do Vale do Paraibuna: a microrregião seria polarizada por Juiz de Fora e mais 37 municípios; o plano seria feito também pela FJP.

3) Microrregião da Baixa-Mogiana: a microrregião seria polarizada por Guaxupé e o plano também seria feito pela FJP.

4) Microrregião do Vale do Aço: a microrregião envolveria o aglomerado urbano de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo e mais 11 cidades; o plano seria feito pela FJP.

5) Microrregião do Rio Grande: a microrregião seria polarizada por Uberaba e mais 17 cidades; plano seria feito pela associação de municípios.

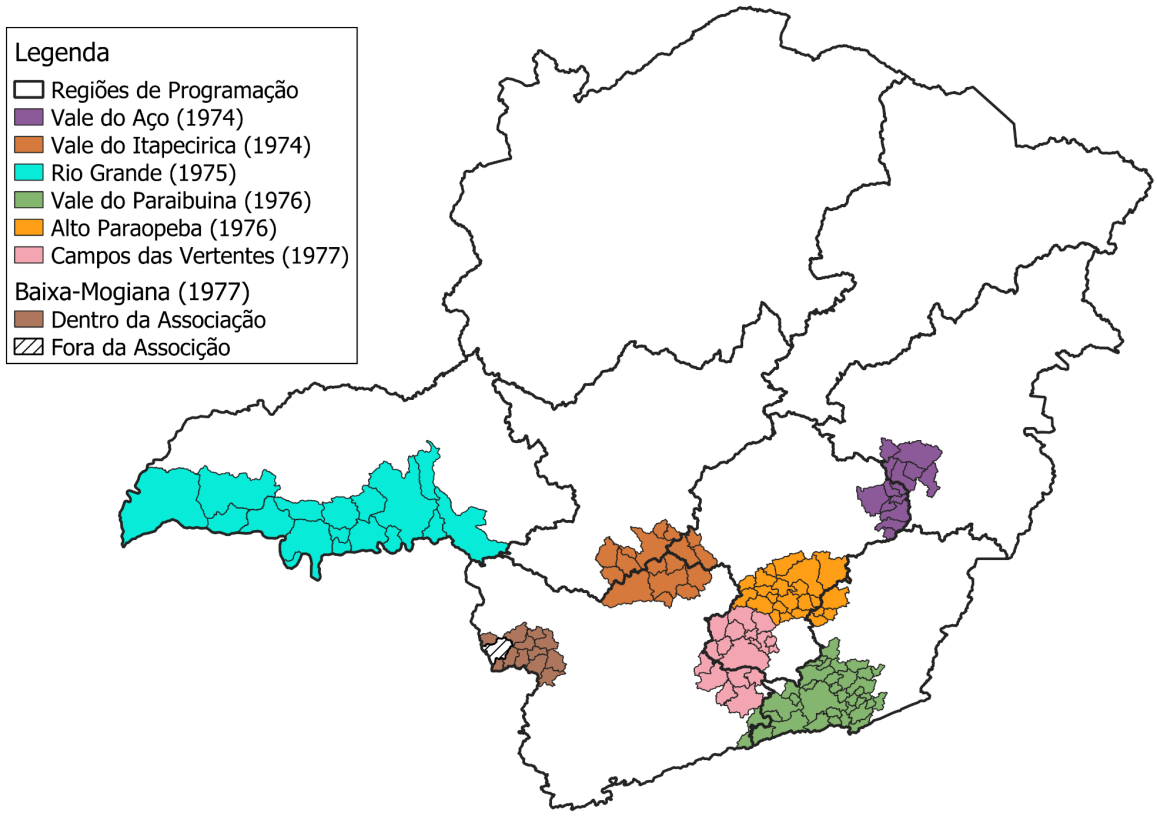
Na *Mensagem* de 1977, um longo espaço é destinado a explicitar o que seria a *ação regional* e a sumarizar as ações que vinham sendo executadas. A *Mensagem* afirma que o II PMDES preconiza a "filosofia de ação regional", que seria a tomada de decisões orientadas para a implementação de políticas regionais – via programas regionais – por meio de uma ação necessariamente multisetorial e concentrada em regiões prioritárias.

Especificamente acerca do planejamento microrregional, a ação descrita era relativa à Microrregião do Alto Paraopeba, principalmente em função da implantação da AÇOMINAS, cujo núcleo central de polarização seria Ouro Branco, Conselheiro Lafaiete e Congonhas. Seria necessário promover o crescimento integrado e harmônico desse espaço, segundo as diretrizes: 1) evitar a concentração excessiva na área contígua à empresa; 2) promover a interligação das atividades desenvolvidas em todos os pontos da microrregião com o dinamismo que seria originado da AÇOMINAS; 3) controlar o processo migratório; e 4) otimizar os recursos para a construção de uma infraestrutura urbana adequada.

A Figura 27 apresenta as microrregiões com *Planos Integrados de Desenvolvimento* realizados neste período. A partir dela, além do fato estilizado dos recortes vincularem-se às bacias hidrográficas, é interessante destacar como essa

organização já extravasa as Regiões para fins de Programação ou, até mesmo, indicam sub-regiões das mesmas. Isso já era um indicativo para repensar a própria regionalização praticada pelo Estado, bem como a forma pela qual as redes urbanas estavam se conformando no período.

**Figura 27 – Planejamento microrregional**




Fonte: elaboração própria.

A partir do diagnóstico microrregional, publicado em 1974 e realizado pela FJP em convênio com a SUPAM-CED e o Ministério do Planejamento, temos as seguintes *diretrizes* de desenvolvimento para o *Vale do Aço*: 1) valorização e desenvolvimento do setor primário, com o intuito de aumentar o provimento de alimentos de base local por meio da implantação de atividades hortifrutigranjeiras para atender o mercado regional e aumentar as oportunidades da economia rural; 2) expansão do potencial econômico do setor secundário, principalmente pelo incentivo da diversificação industrial com indústrias complementares, o que reforçaria o papel dos centros terciários regionais; 3) apoio ao potencial turístico; e 4) ampliação e modernização do setor terciário, notadamente em Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo, com o intuito de gerar empregos e economias externas (FJP, 1974a).

A implementação das diretrizes seria feita a partir de dois níveis: microrregional e local. O primeiro é a definição de uma política comum de desenvolvimento que se integre a programas estaduais e federais. A segunda via programas específicos, em uma ou mais cidades (FJP, 1974a)

Em relação ao *Vale do Itapecerica*, o documento também foi publicado em 1974 e realizado pela FJP em Convênio com a SUPAM-CED e o Ministério do Planejamento. A partir dos diagnósticos, foram definidas duas diretrizes: 1) reforçar as relações entre a microrregião e a Grande BH, para que a microrregião venha a se tornar complementar ao polo metropolitano, tanto no campo da produção industrial quanto no abastecimento agropecuário; 2) fortalecer internamente o sistema urbano-regional da microrregião por meio do provimento de estrutura física e de serviços, evitando a drenagem de recursos humanos (FJP, 1974b).

Em relação ao *Rio Grande***,** foi produzido um diagnóstico, em 1975, pela Fundação Centro de Pesquisas do Vale do Rio Grande (CEVALE). Esta foi fundada em 1972-73 pela Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Uberaba. O Diagnóstico é bem mais enxuto que os demais. Não são sumarizadas diretrizes gerais de atuação; na verdade para cada setor (Agricultura, Turismo, Pecuária, Administração Pública, Comércio, Educação, Saúde, Indústria, Comunicações e Reflorestamento) são elencadas prioridades de intervenção. Nota-se a ausência de referências a saneamento, energia e transporte entre os setores discutidos, o que indica boas condições gerais ou a preterição da problemática (CEVALE, 1975).

O documento referente ao *Vale do Paraibuna* foi publicado em 1976, realizado pelo CDU da FJP em convênio com a SUPAM-SEPLAN e a Associação dos Municípios do Vale do Paraibuna (AMPAR). As diretrizes gerais eram: 1) promover a retomada e dinamização industrial e comercial da microrregião, principalmente de Juiz de Fora; 2) estimular a maior integração econômica dos municípios, notadamente daqueles situados a Sudoeste com os demais; 3) incentivar os subcentros de Santos Dumont, São João Nepomuceno, Bicas e Lima Duarte, especialmente este último, para avançar na integração do Sudoeste da microrregião; e 4) promover a produção agropecuária com vistas a atender o mercado microrregional, bem como os “externos”, Belo Horizonte e Rio de Janeiro (FJP, 1976b).

Para a microrregião *Alto Paraopeba*, consta um documento de 1976 elaborado pelo Centro de Planejamento Global e Regional da Superintendência de Planejamento da Secretaria de Planejamento. O mesmo contou com a ajuda da FJP,

do DER, do CDI e do INDI. As diretrizes já foram apresentadas anteriormente; o que vale reforçar são as duas escalas de atuação ressaltadas no documento: no centro polarizador (Ouro Branco, Congonhas e Conselheiro Lafaiete) e no restante da microrregião. No primeiro, o foco seria no provimento de bens e serviços – tais como infraestrutura urbana, habitação, saúde, educação, segurança pública e abastecimento – e na regulamentação e controle do espaço em processo de intensa transformação. A cidade de Conselheiro Lafaiete seria priorizada para absorver as transformações mais profundas. Já em relação ao restante da microrregião, o documento informa a necessidade de estudos mais aprofundados, embora apresente algumas ações setoriais, voltadas notadamente para energia e transporte (SEPLAN-MG, 1976).

A proposta do *Campos das Vertentes*, publicada em 1977 e elaborada pelo CDU-FJP, surgiu a partir de articulação com a SUPAM-SEPLAN e a Associação dos Municípios dos Campos das Vertentes. Não há menções a este programa nas *Mensagens do Governador*, mas ele é composto por 18 municípios, sendo São João del Rei o polo. As diretrizes gerais propostas eram: 1) promoção do desenvolvimento microrregional via racionalização e modernização do setor primário, sobretudo promovendo a autossuficiência de abastecimento e o fortalecimento da agroindústria; 2) implantação de um distrito industrial para promover o desenvolvimento do setor secundário regional, bem como de novas atividades econômicas, mas sem ferir a preservação do patrimônio histórico-artístico-natural microrregional; e 3) exploração, através de órgão microrregional, do potencial turístico, bem como estimular e apoiar atividades que melhorem a qualidade da infraestrutura de serviços (FJP, 1977b).

Por fim, o plano integrado da *Baixa-Mogiana* também foi publicado em 1977 e elaborado pelo CDU-FJP em articulação com a SUPAM-SEPLAN e a Associação dos Municípios da Baixa-Mogiana (AMOG). Contava com 12 municípios, sendo Guaxupé o seu polo. Todavia, a análise foi realizada para 13 municípios, tendo em vista que Monte Santo de Minas não participava da AMOG. As diretrizes gerais derivadas do diagnóstico foram: 1) promover a modernização e racionalização das atividades do setor primário, notadamente a cafeicultura e a pecuária leiteira; 2) estimular a integração econômica entre as porções norte e sul da microrregião, bem como os vínculos com as demais partes do Estado; e 3) assumir e promover a função de Guaxupé como o polo comercial, industrial e demográfico microrregional e também

promover a vocação da cidade de Muzambinho como centro educacional e administrativo microrregional (FJP, 1977c).

Em conclusão, o planejamento microrregional mineiro representou uma tentativa ambiciosa de reordenar o território mineiro por meio de uma abordagem que integra dimensões macro e micro em um único projeto de desenvolvimento. A proliferação de planos para diversas microrregiões – como o Vale do Itapecerica, Vale do Paraibuna, Baixa-Mogiana, Vale do Aço, Rio Grande, Alto Paraopeba, Campos das Vertentes e outros – reflete a intenção do Executivo estadual de articular as múltiplas escalas espaciais, promovendo uma ação regional coordenada que buscava, em princípio, ordenar e dinamizar o crescimento com forte respaldo nos instrumentos técnicos e diagnósticos.

Todavia, essa ambição esbarra em contradições significativas. A tensão entre a abrangência de grandes áreas e a especificidade dos contextos locais evidencia a dificuldade de traduzir uma visão ampla de integração em ações que efetivamente atendam às distintas realidades dos municípios. A centralização da ação em polos já potencializados – como Divinópolis e Juiz de Fora – sugeria o fortalecimento de áreas privilegiadas, mas também arriscava a marginalização ou o tratamento superficial dos territórios menos estruturados que estavam incluídos nessas microrregiões. Além disso, a dependência de recursos e convênios entre as esferas federal e estadual e as restrições de instrumentos técnicos nem sempre garantiram que os diagnósticos produzissem intervenções transformadoras e sustentáveis a longo prazo.

Portanto, a experiência do planejamento microrregional, apesar de pioneira e iluminadora ao reconhecer a importância e aprofundar o conhecimento da dimensão territorial, revela as limitações de uma abordagem tecnocrática que, por vezes, se mostra incapaz de captar a complexidade e a heterogeneidade dos desafios de Minas Gerais.

### 7.2 Grandes Projetos: Açominas, CVRD, e Valep

Conforme discutido nos Planos e nas *Mensagens*, outra linha de ação do executivo estadual se daria no apoio ao planejamento urbano-regional nas situações de *Grandes Projetos*. Aqui serão destacados quatro casos, sendo que em três deles os planos tiveram apoio e financiamento por parte das grandes empresas.

O primeiro foi o *Plano de desenvolvimento urbano de Itabira*, de 1977, produzido em parceria entre a Prefeitura Municipal, a SEPLAN, a FJP e a CVRD. O

plano tinha 13 volumes. Eram discutidos, dentre outros tópicos, programas especiais, situação de esgotamento sanitário, programa de modernização administrativa, código de posturas, lei de organização municipal, perspectivas de desenvolvimento econômico, plano de obras e questão ambiental (FJP, 1977d).

Em 1977 também foi feito pelo CDU da FJP, em parceria com a Prefeitura Municipal e a VALEP (Mineração Vale do Paranaíba S/A, subsidiária da CVRD, voltada para exploração de fosfato), o documento *Diretrizes para o Desenvolvimento Urbano de Araxá*. O foco era a melhoria da infraestrutura básica, social e de equipamentos urbanos, sobretudo para fazer frente à implantação da VALEP e da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM) (FJP, 1977e).

Em 1978, foi publicado *O Plano de Desenvolvimento Urbano de Ouro Branco*, contratado pela AÇOMINAS junto a FJP e duas consultorias privadas (CONSOL - Engenheiros Consultores Ltda e KUNIBERT - Arquitetura e Urbanismo Ltda). A estratégia era agir em dois planos: 1) suporte institucional administrativo, via organização da Prefeitura Municipal e criação de Leis e Códigos e 2) implantação física, principalmente equipamentos urbanos e programa habitacional (FJP, 1978).

Por fim, em 1979, foi elaborado o *Plano de Desenvolvimento Urbano de Pirapora/Buritizeiro*. Este foi elaborado pela FJP em parceria com as Prefeituras Municipais e a SUDENOR. O objetivo era melhorar as condições urbanas, sociais e, principalmente, administrativas para fazer frente ao crescimento acelerado desencadeado pela industrialização, bem como pela posição de entroncamento rodoviário de ambas as cidades (FJP, 1979d). O mais interessante deste plano é que ele aponta para o novo momento do planejamento urbano-regional. Por exemplo, logo no primeiro parágrafo é utilizada a definição de cidade de Henri Lefebvre e, ao longo de toda a introdução, é reforçado que o plano foi elaborado em processo de troca com a população desses municípios, reforçando o caráter participativo de sua elaboração.

## 8. Síntese

A experiência do planejamento em Minas Gerais entre meados da década de 1960 e o final dos anos 1970 revela uma trajetória profundamente complexa e multifacetada, que condensou a diversidade de enfoques e escalas na busca por ordenar o desenvolvimento do território mineiro. Por um lado, os documentos estudados evidenciam a emergência de diagnósticos iniciais e regionalizações – através dos primeiros trabalhos da CODEVALE, SUDEMINAS e RURALMINAS – que se concentraram em identificar “áreas problema” e potenciais polos a partir de dados físicos, históricos, demográficos e de infraestrutura. Essa abordagem pioneira estabeleceu as bases para aprofundar as ações estatais estaduais partir da fragmentação regional, permitindo, ao menos, identificar os elementos que mais demandavam intervenção.

Posteriormente, a partir do final dos anos 1960 até o início dos anos 1970, percebemos, em paralelo à lógica nacional, uma fase de consolidação do planejamento urbano-regional, em que o aparato técnico intensifica os esforços para articular planos integrados de desenvolvimento. Nesse contexto, o planejamento passou a adotar metodologias quantitativas mais sofisticadas de regionalização – como o modelo potencial e as abordagens de hierarquização urbana – que permitiram uma análise mais aprofundada das interdependências entre os centros urbanos e dos fluxos econômicos. Essa mudança transformou o caráter dos diagnósticos iniciais em uma ferramenta estratégica essencial para fundamentar os grandes planos estaduais, como os Planos Mineiros de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES I e II) e os programas de desenvolvimento urbano (PDU), que passaram a tentar integrar não só as dimensões regionais e urbanas, mas também os recortes microrregionais e setoriais.

Na década de 1970, a diversidade dos enfoques ficou ainda mais evidente com o surgimento de iniciativas que atuavam simultaneamente em diferentes escalas. Enquanto alguns instrumentos concentravam-se na análise e intervenção em áreas rurais – evidenciadas nos programas de colonização e desenvolvimento integrado do Vale do Jequitinhonha, Polonoroeste e PRODEMATA –, outros atuavam em nível urbano e local – como os Programas de Desenvolvimento Urbano e o Programa Estadual de Cidades Médias. Houve ainda o planejamento microrregional e os estudos a partir dos Grandes Projetos, nos quais a inserção de atores como a

AÇOMINAS, a CVRD e a VALEP demonstraram a tentativa de integrar estratégias de descentralização industrial e revitalização urbana com o apoio e financiamento de grandes empresas públicas. Essa pluralidade de escalas do planejamento reflete a busca por um planejamento que se adequasse a uma realidade territorial heterogênea e que, ao mesmo tempo, visasse a correção dos desequilíbrios socioeconômicos e a redistribuição dos fluxos e investimentos por todo o Estado. Tão importante quanto isso, revela a singular capacidade técnica, sobretudo daquela vinculada à Fundação João Pinheiro.

Apesar do acúmulo de avanços técnicos e metodológicos, o planejamento em Minas Gerais neste período enfrentou dilemas profundos, fortemente marcados pelo contexto da ditadura civil-militar. O regime autoritário impôs uma centralização extrema do poder de decisão, restringindo a participação popular e a autonomia dos municípios. Assim, mesmo que os documentos e discursos oficiais propusessem uma integração das diversas escalas e uma articulação entre os setores – rural, urbano, industrial – a implementação prática continuava a ser direcionada de forma verticalizada, refletindo interesses estratégicos e, muitas vezes, favorecendo centros já potencializados em detrimento de uma verdadeira descentralização. Essa contradição entre a retórica de modernização e a eficácia limitada dos instrumentos de planejamento revela a tensão entre o pensamento tecnocrático, que buscava modelar o desenvolvimento de forma “científica” e quantitativa, e as limitações impostas por uma máquina estatal fragmentada e repleta de rivalidades internas.

Outro dilema central refere-se à incapacidade de traduzir diagnósticos detalhados em intervenções transformadoras e perenes. Embora as metodologias adotadas – que incorporavam indicadores econômicos, demográficos e de infraestrutura – tenham permitido a identificação das necessidades de cada região (e até mesmo de municípios) e a definição de metas integradas, a execução de políticas públicas resultou frequentemente em ações pontuais e fragmentadas, que não lograram promover a integração das diversas dimensões do desenvolvimento. Desenvolvimento, conforme apontado ao longo da Parte II, sempre possuiu um sentido amplo, para além da industrialização e, simultaneamente, entendido como desequilibrado.

Em síntese, todo o material primário analisado na Parte II demonstra que o planejamento em Minas Gerais foi, ao mesmo tempo, uma iniciativa pioneira e ambiciosa, dotada de sofisticadas análises técnicas e de uma clara intenção de

reordenar o território mineiro por meio de políticas de descentralização e integração intersetorial. Entretanto, os dilemas impostos pelo contexto de ditadura civil-militar – com sua centralização autoritária, a fragmentação da máquina estatal e a escassa participação popular – limitaram a efetividade dessas propostas, revelando uma contradição intrínseca entre o ideal de um planejamento integral e as práticas impostas pelo ambiente político da época.

## PARTE III – PERMANÊNCIAS E ESPECIFICIDADES: UM PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL MINEIRO?

Nesta parte da tese, dividida em três capítulos, buscamos apresentar uma proposta de periodização do período, assim como uma análise das condições urbano-regionais, institucionais, de infraestrutura e industriais nos municípios selecionados. Também buscamos fazer uma análise que sintetize as situações das regiões de programação em relação a esses quesitos. Ademais, produzimos mapas com a sobreposição de aspectos de interesse como o crescimento populacional e da malha rodoviária pavimentada. O objetivo desses mapas é visualizar as interrelações espaciais entre municípios foco de políticas urbano-regionais e aspectos de infraestrutura e demográficos. Por fim, uma síntese que indica os ecos dos planos, documentos e artigos para pensar as especificidades do planejamento urbano-regional mineiro.

A proposta de análise, como se verá, no capítulo 9 não é exaustiva – embora se aplique, por exemplo, uma análise de estatística multivariada, a Análise de Componentes Principais (ACP) (Simões; 2005; Mingoti, 2020). No entanto, dialogando com a literatura mais recente (Feldman, 2009; Salgado, 2012; Tavares, 2014; 2018; Mendonça, 2019; Souza, 2019; Almeida, 2019; Cestaro; Cordovil, 2020; Freitag; Faria, 2021; Cestaro, 2024), que tem rediscutido o planejamento urbano e regional no período da ditadura civil-miliar, avançamos bastante na incorporação de variáveis e métodos que possam se aproximar melhor da avaliação do planejamento urbano-regional em bases empíricas.

Em síntese, verificamos, conforme a literatura, que, de fato, as experiências de planejamento local do SERFHAU foram as primeiras – e únicas – experiências de planos, normas e leis num grande conjunto de municípios até muito recentemente. Outro aspecto relevante é a dimensão incremental de um diferencial de crescimento populacional e de empregos industriais vinculados notadamente à rede de infraestrutura viária. No mesmo sentido, notamos que os municípios selecionados para a intervenção possuem, de fato, melhores condições de infraestrutura econômica e social do que os demais municípios das suas regiões de programação.

Não obstante, ao compararmos as trajetórias entre os municípios prioritários, notadamente pelo método da ACP, verificamos que as determinações macrorregionais e do desenvolvimento espacial do capitalismo brasileiro são muito

determinantes nos diferenciais da qualidade e desenvolvimento socioeconômico entre os municípios selecionados. Isso tanto na qualidade e volume do emprego quanto na infraestrutura urbana e habitacional.

No Capítulo 10, demonstramos a incorporação e complexificação da problemática do planejamento urbano-regional dentro da FJP. Ademais, a partir da análise da publicação da *Revista Fundação JP* evidenciamos o papel produtor de conhecimento, inclusive crítico, dos técnicos da FJP nas temáticas relativas ao planejamento e desenvolvimento de Minas Gerais no período.

Do ponto de vista metodológico, o capítulo 9 utiliza dados censitários (Censo Demográfico e Censo Industrial), registro administrativos (MUNIC) e dados espaciais (rede rodoviária, destaque aos municípios foco de políticas) para traçar o quadro dos impactos, permanências e alterações na rede urbano-regional mineira. Ademais, para captar as nuances no estudo, aplicamos uma Análise de Componentes Principais.

Já no Capítulo 10, mobilizamos a confrontação e análise dos artigos publicados no âmbito da Revista Fundação JP, sobretudo pelo seu caráter de indicação de vieses dos técnicos da FJP, assim como pela maior liberdade de produção acadêmica. A análise em conjunto e ao longo do tempo dos artigos permitiu a identificação de tendências, rupturas e continuidades das práticas e temáticas acerca do planejamento urbano-regional.

## 9. Periodização, avaliação e permanências

Este capítulo sintetiza, na forma de uma periodização, as experiências discutidas na Parte II. O modo de recorte entre as fases busca captar e salientar as diferenças de recortes escalares focalizados nos planos, as metodologias e teorias predominantes no desenho deles e as áreas e temáticas principais. Em um segundo momento, é realizada uma avaliação dos ecos espaciais e institucionais das diferentes experiências de planejamento urbano-regional na estruturação da rede urbano-regional mineira.

Do ponto de vista da periodização identificamos três períodos:

1) Fase experimental/exploratória (1963 até 1972): neste primeiro período, os planos são predominantemente concebidos para a escala regional e por instituições de ação regional, ou seja, com delimitação territorial de ação (vide CODEVALE, SUDENOR). O caráter é fortemente descritivo, ou seja, com pouca mobilização e/ou explicitação teórica, e elencando tópicos de ação muito baseados na experiência da SUDENE. Ademais, por serem baseados nesta, o propósito e foco é reforçar a questão de “áreas problemas” ou com forte “potencial não explorado”. Dentro desses marcos se enquadram, inclusive, as experiências de planejamento regional-rural, pois o objetivo era reverter a estagnação (Zona da Mata) ou avançar na inserção de modernização capitalista (Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e Noroeste).
2) Fase de transição (1972-1976): no segundo período, embora na superfície seja verificado um predomínio do planejamento urbano, a discussão está embebida na perspectiva teórica da economia urbana e regional do CEDEPLAR/FACE-UFMG. Nesse sentido, é um planejamento urbano-regional, isto é, assenta-se na compreensão teórica do fato irradiador e articulador dos municípios (a cidade) em contextos regionais mais amplos. O traço distintivo é que esse planejamento começa na cúpula da tecnocracia – dentro do GPC do CED – e transfere-se, gradualmente, para a FJP. Verifica-se a crescente estruturação de um corpo técnico, que retém e atrai pessoal qualificado e formado em Minas Gerais, em uma instituição de pesquisa e planejamento.

3) Fase de auge e prestígio (1976-1979): período de auge e prestígio do planejamento, pois, além do contexto de diretrizes nacionais, a FJP contava com amplo corpo técnico, infraestrutura, financiamento e remuneração, possibilitando a elaboração de planos em múltiplas escalas. Nesse período, houve a consolidação de metodologias e desenvolvimento de leituras do diagnóstico sobre a situação urbano-regional mineira e nacional. Ademais, o contexto permitiu uma série de inovações teórico-metodológicas.

A partir do Quadro 7, que sumariza as informações acerca dos municípios que participaram em algum momento de alguma das políticas de planejamento urbano-local discutidas na Parte II, podemos avaliar e verificar as permanências das políticas urbano-regionais. Nesse quadro, são consideradas apenas as cidades fora da RMBH. O período de avaliação de crescimento foi alargado – entre 1970 e 1991 – devido à natureza lenta da mudança das redes e sistemas urbano-regionais.

Primeiramente, a partir do Quadro 7, observa-se que a experiência vivida durante o período do SERFHAU foi a que apresentou maior difusão espacial — abrangendo diferentes regiões, portes populacionais e níveis de urbanização dos municípios. Não obstante, apesar de alguns desvios, os municípios selecionados geralmente já tinham maior taxa de urbanização, o que justificava a sua seleção. Já o comportamento frente ao nível de crescimento, entre 1970 e 1990, era muito heterogêneo, o que indica a divergência regional do processo de urbanização.

Já o *Programa de Desenvolvimento Urbano* (PDU) foi o mais focalizado, ou seja, apenas 12 cidades foram selecionadas. No PDU, as regiões V e VII não tiveram nenhum município selecionado. O programa escolheu as principais cidades regionais, bem como aquelas que, ao longo do período, apresentaram taxas de crescimento mais elevadas que as respectivas médias regionais. Portanto, do ponto de vista do diagnóstico e seleção, evidencia-se a qualidade técnica do produto.

O *Programa Estadual de Cidades Médias* – que, na década de 1970, ateve-se apenas ao nível de seleção e eleição de inversões prioritárias – selecionou 14 cidades em todas as regiões, exceto na VII. Além disso, também priorizou as principais cidades regionais, bem como aquelas que apresentavam mais elevados índices de urbanização e taxa de crescimento acumulado no período de 1970 até 1990. Novamente, isso reflete a qualidade do método de seleção.

Já em relação à política de implantação de distritos industriais, temos 13 cidades. Salienta-se que, apenas em dois casos – Alfenas e Extrema –, não houve qualquer plano ou programa de urbanização. Assim como no caso do PDU, a política de implantação de distritos industriais na década de 1970 não incluiu cidades nas regiões V e VII. Os casos com ausência de política pretérita de planejamento urbano ao nível local, todavia, reforçam a predominância de políticas espaciais no sentido primordial de atrair investimento, pois ambas as cidades estão localizadas no Sul de Minas (Região III). O fato de serem cidades dessa região de programação indica que a localização dos distritos industriais se vinculava às questões do planejamento regional e da geração de oportunidades no contexto de desconcentração industrial a partir de São Paulo.

**Quadro 7 – Síntese dos municípios que participaram dos programas de planejamento urbano-local**

| Região de Programação | Nome | Natureza | SERFHAU | PDU | Cidades Médias | Distrito Industrial | População 1970 | Taxa de urbanização 1970 | População 1991 | Taxa de urbanização 1991 | Taxa de Crescimento 1970-1991 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I | Barbacena | TR/PAI | Sim | Não | Não | Não | 73.898 | 80,5% | 99.954 | 83,4% | 35,3% |
| | Conselheiro Lafaiete | PDLI | Sim | Não | Não | Não | 50.960 | 89,3% | 89.059 | 93,7% | 74,8% |
| | Coronel Fabriciano | PAI | Sim | Sim | Sim | Não | 41.120 | 91,3% | 87.439 | 98,1% | 112,6% |
| | Ipatinga | | Não | Sim | Sim | Não | 47.882 | 93,4% | 180.069 | 99,3% | 276,1% |
| | Itabira | | Não | Não | Sim | Não | 56.352 | 73,2% | 85.606 | 85,2% | 51,9% |
| | João Monlevade | TR | Sim | Não | Não | Não | 39.988 | 96,7% | 59.340 | 96,7% | 48,4% |
| | Sete Lagoas | PDLI | Sim | Não | Não | Sim | 66.585 | 91,8% | 144.014 | 97,3% | 116,3% |
| | Timóteo | | Não | Sim | Sim | Não | 32.760 | 91,3% | 58.298 | 94,3% | 78,0% |
| | Total | | 5 | 3 | 4 | 1 | 2.988.394 | 78,9% | 5.454.526 | 89,7% | 82,5% |
| II | Além Paraíba | TR | Sim | Não | Não | Não | 28.442 | 78,1% | 30.932 | 86,8% | 8,8% |
| | Cataguases | TR | Sim | Não | Não | Não | 43.846 | 77,8% | 58.138 | 91,9% | 32,6% |
| | Juiz de Fora | TR | Sim | Sim | Sim | Sim | 238.510 | 92,4% | 385.996 | 98,5% | 61,8% |
| | Muriaé | TR | Sim | Não | Não | Não | 58.153 | 64,2% | 84.585 | 84,7% | 45,5% |
| | Ponte Nova | | Não | Não | Não | Sim | 45.694 | 65,5% | 56.678 | 80,8% | 24,0% |
| | Ubá | PAI | Sim | Não | Não | Não | 44.503 | 67,1% | 66.511 | 81,3% | 49,5% |
| | Total | | 5 | 1 | 1 | 2 | 1.579.461 | 49,3% | 1.851.319 | 69,1% | 17,2% |
| III | Alfenas | | Não | Não | Não | Sim | 28.331 | 74,4% | 52.700 | 89,8% | 86,0% |

| Região de Programação | Nome | Natureza | SERFHAU | PDU | Cidades Médias | Distrito Industrial | População 1970 | Taxa de urbanização 1970 | População 1991 | Taxa de urbanização 1991 | Taxa de Crescimento 1970-1991 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Extrema | | Não | Não | Não | Sim | 8.910 | 27,2% | 14.314 | 63,5% | 60,7% |
| | Formiga | TR/PAI | Sim | Não | Não | Não | 46.864 | 64,0% | 61.755 | 80,7% | 31,8% |
| | Itajubá | TR | Sim | Sim | Sim | Sim | 51.716 | 82,4% | 75.014 | 91,9% | 45,0% |
| | Lavras | TR/PDLI | Sim | Não | Não | Não | 44.449 | 79,7% | 65.893 | 92,2% | 48,2% |
| | Passos | TR | Sim | Não | Não | Não | 54.879 | 71,3% | 84.622 | 87,7% | 54,2% |
| | Poços de Caldas | | Não | Sim | Sim | Não | 57.565 | 89,9% | 110.123 | 95,5% | 91,3% |
| | Pouso Alegre | | Não | Sim | Não | Sim | 38.072 | 76,8% | 81.836 | 90,8% | 115,0% |
| | São Lourenço | TR | Sim | Não | Não | Não | 19.269 | 94,0% | 29.870 | 98,8% | 55,0% |
| | Três Corações | | Não | Sim | Não | Não | 35.180 | 72,8% | 57.045 | 86,1% | 62,2% |
| | Varginha | | Não | Sim | Sim | Não | 43.628 | 83,4% | 88.022 | 93,4% | 101,8% |
| | Total | | 5 | 5 | 3 | 4 | 1.836.529 | 50,9% | 2.413.091 | 71,3% | 31,4% |
| IV | Araxá | TR/PAI | Sim | Não | Não | Não | 35.676 | 88,5% | 69.911 | 97,2% | 96,0% |
| | Ituiutaba | TR | Sim | Não | Não | Não | 64.656 | 72,7% | 84.577 | 92,5% | 30,8% |
| | Patrocínio | TR | Sim | Não | Não | Sim | 35.578 | 60,2% | 60.753 | 77,7% | 70,8% |
| | Uberaba | | Não | Não | Sim | Sim | 124.490 | 87,0% | 211.824 | 94,8% | 70,2% |
| | Uberlândia | TR | Sim | Sim | Sim | Sim | 124.706 | 89,4% | 367.061 | 97,6% | 194,3% |
| | Total | | 4 | 1 | 2 | 3 | 915.184 | 60,2% | 1.396.121 | 85,1% | 52,6% |
| V | Bom Despacho | RPDLI | Sim | Não | Não | Não | 27.298 | 73,5% | 35.330 | 87,2% | 29,4% |

| Região de Programação | Nome | Natureza | SERFHAU | PDU | Cidades Médias | Distrito Industrial | População 1970 | Taxa de urbanização 1970 | População 1991 | Taxa de urbanização 1991 | Taxa de Crescimento 1970-1991 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Curvelo | PAI | Sim | Não | Não | Não | 45.423 | 68,7% | 59.015 | 81,3% | 29,9% |
| | Patos de Minas | | Não | Não | Sim | Não | 76.211 | 59,0% | 102.946 | 84,9% | 35,1% |
| | Total | | 2 | 0 | 1 | 0 | 647.636 | 49,4% | 737.409 | 75,7% | 13,9% |
| VI | Montes Claros | | Não | Sim | Sim | Sim | 116.486 | 73,1% | 250.062 | 91,1% | 114,7% |
| | Paracatu | RPDLI | Sim | Não | Não | Não | 36.821 | 47,5% | 62.774 | 79,2% | 70,5% |
| | Pirapora | TR | Sim | Não | Não | Sim | 20.282 | 93,4% | 46.351 | 98,1% | 128,5% |
| | Total | | 2 | 1 | 1 | 2 | 1.013.209 | 30,0% | 1.430.827 | 59,3% | 41,2% |
| VII | Almenara | RPDLI | Sim | Não | Não | Não | 40.463 | 44,6% | 45.416 | 71,2% | 12,2% |
| | Araçuaí | RPDLI | Sim | Não | Não | Não | 30.280 | 32,8% | 33.826 | 49,0% | 11,7% |
| | Diamantina | PD | Sim | Não | Não | Não | 34.672 | 68,7% | 44.299 | 78,1% | 27,8% |
| | Grão Mogol | RPDLI | Sim | Não | Não | Não | 20.323 | 9,9% | 20.284 | 32,5% | -0,2% |
| | Salinas | PD | Sim | Não | Não | Não | 45.925 | 21,1% | 50.849 | 38,4% | 10,7% |
| | Total | | 5 | 0 | 0 | 0 | 798.616 | 25,7% | 901.341 | 44,5% | 12,9% |
| VIII | Governador Valadares | TR | Sim | Sim | Sim | Sim | 162.020 | 80,0% | 230.524 | 93,3% | 42,3% |
| | Guanhães | RPDLI | Sim | Não | Não | Não | 22.426 | 46,2% | 25.173 | 68,0% | 12,2% |
| | Mantena | TR | Sim | Não | Não | Não | 47.646 | 33,3% | 38.134 | 51,9% | -20,0% |
| | Nanuque | TR | Sim | Não | Não | Não | 48.903 | 76,7% | 43.090 | 89,5% | -11,9% |

| Região de Programação | Nome | Natureza | SERFHAU | PDU | Cidades Médias | Distrito Industrial | População 1970 | Taxa de urbanização 1970 | População 1991 | Taxa de urbanização 1991 | Taxa de Crescimento 1970-1991 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Teófilo Otoni | | Não | Não | Sim | Não | 133.017 | 50,4% | 140.833 | 72,4% | 5,9% |
| | Total | | 4 | 1 | 2 | 1 | 1.706.634 | 35,8% | 1.547.565 | 57,6% | -9,3% |
| Minas Gerais | | | 32 | 12 | 14 | 13 | 11.485.663 | 52,8% | 15.732.199 | 74,9% | 37,0% |

Fonte: Elaboração própria, a partir dados Censos Demográficos.

Por fim, é importante destacar que alguns municípios foram foco recorrente de intervenção das políticas de planejamento local/urbano. Os municípios de Juiz de Fora (Região II), Itajubá (Região III), Uberlândia (Região IV) e Governador Valadares (Região VIII) participaram de todas as políticas do período.

Outro modo de examinar os municípios é considerar a prioridade dada às inversões na infraestrutura – sobretudo de abastecimento, esgotamento sanitário e energia – e às condições habitacionais. Nesse sentido, conforme o Quadro 8, entre 1970 e 1980, temos a situação dos domicílios urbanos.

Primeiramente, a despeito da mudança de mensuração dos domicílios rústicos – que eram feitos diretamente pelo recenseador em 1970 e estimado de forma indireta em 1980 –, é notável a melhoria geral das habitações, sobretudo se considerarmos o acelerado processo de urbanização e crescimento desses municípios na década. Todavia, em alguns casos, a proporção de domicílios rústicos nas cidades em tela é maior do que a média regional, indicando a complexidade do processo de incorporação das populações urbanas nas condições adequadas de habitabilidade.

Já em relação ao atendimento dos domicílios pela rede geral de abastecimento, as situações variam tanto regionalmente quanto entre os municípios, sendo que, geralmente, os limites da difusão de oferta do serviço depende da velocidade do crescimento populacional observado no período. O caso mais notório é o de Ipatinga, onde o abastecimento por rede geral ou rede de esgotamento sanitário/presença de fossa séptica fica aquém da média regional.

A presença de esgotamento sanitário via rede geral ou presença de fossa séptica também varia regionalmente e entre os municípios. Contudo, de fato, geralmente os municípios foco de alguma política apresentam condições melhores que no âmbito regional. O mesmo comportamento, de maior proporção de domicílios atendidos, também é notado para provimento de energia elétrica.

**Quadro 8 – Condições habitacionais nos municípios selecionados**

| Região de Programação | Município | Taxa de crescimento 1970-1980 | Rústicos 1970 | Rústicos 1980 | Rede Geral 1970 | Rede Geral 1980 | Esgoto ou fossa séptica 1970 | Esgoto ou fossa séptica 1980 | Luz Elétrica 1970 | Luz Elétrica 1980 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I | Barbacena | 16,9% | 28,9% | 3,2% | 49,6% | 81,6% | 24,6% | 75,9% | 56,7% | 89,6% |
| | Conselheiro Lafaiete | 42,2% | 13,3% | 3,4% | 52,3% | 82,3% | 26,3% | 64,3% | 57,9% | 91,6% |
| | Coronel Fabriciano | 84,1% | 38,4% | 4,3% | 49,6% | 60,6% | 27,6% | 71,2% | 44,8% | 83,3% |
| | Ipatinga | 213,9% | 33,2% | 4,4% | 41,0% | 56,4% | 27,3% | 59,1% | 44,6% | 88,0% |
| | Itabira | 26,2% | 33,8% | 5,9% | 52,0% | 84,9% | 27,0% | 84,2% | 52,0% | 84,9% |
| | João Monlevade | 20,5% | 43,2% | 2,7% | 61,0% | 92,8% | 14,0% | 89,6% | 56,8% | 89,6% |
| | Sete Lagoas | 51,1% | 19,0% | 2,6% | 47,6% | 84,4% | 27,0% | 60,1% | 57,1% | 88,9% |
| | Timóteo | 54,5% | 19,0% | 2,5% | 50,5% | 92,1% | 22,0% | 91,5% | 61,5% | 93,4% |
| | Região I | 43,9% | 19,9% | 3,9% | 46,9% | 77,2% | 18,5% | 57,0% | 54,5% | 90,8% |
| II | Além Paraíba | 1,4% | 20,9% | 8,2% | 49,8% | 81,2% | 25,9% | 77,5% | 45,8% | 88,9% |
| | Cataguases | 12,4% | 15,5% | 9,5% | 44,1% | 73,5% | 29,0% | 72,2% | 52,2% | 91,1% |
| | Juiz de Fora | 28,9% | 37,5% | 4,5% | 37,9% | 77,0% | 25,7% | 85,1% | 63,6% | 95,8% |
| | Muriaé | 20,3% | 26,6% | 6,1% | 44,7% | 84,1% | 19,1% | 79,8% | 50,6% | 86,5% |

| Região de Programação | Município | Taxa de crescimento 1970-1980 | Rústicos 1970 | Rústicos 1980 | Rede Geral 1970 | Rede Geral 1980 | Esgoto ou fossa séptica 1970 | Esgoto ou fossa séptica 1980 | Luz Elétrica 1970 | Luz Elétrica 1980 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ponte Nova | 9,6% | 30,9% | 8,2% | 57,3% | 86,2% | 24,7% | 77,2% | 48,3% | 83,5% |
| | Ubá | 19,8% | 21,8% | 3,9% | 43,9% | 82,8% | 26,1% | 75,8% | 54,6% | 90,2% |
| | Região II | 4,1% | 22,3% | 7,7% | 42,9% | 76,9% | 20,7% | 74,4% | 55,8% | 86,9% |
| III | Alfenas | 35,1% | 22,9% | 1,7% | 52,7% | 98,0% | 24,5% | 79,2% | 53,7% | 92,5% |
| | Extrema | 21,0% | 8,0% | 6,6% | 70,0% | 62,6% | 36,0% | 90,4% | 70,0% | 85,5% |
| | Formiga | 11,8% | 27,0% | 3,6% | 46,8% | 89,3% | 18,3% | 67,1% | 52,4% | 87,1% |
| | Itajubá | 17,2% | 31,8% | 2,7% | 54,7% | 89,3% | 24,3% | 85,0% | 54,7% | 93,6% |
| | Lavras | 18,6% | 21,7% | 2,5% | 55,1% | 85,7% | 26,8% | 73,7% | 57,7% | 88,8% |
| | Passos | 25,8% | 23,6% | 3,0% | 53,2% | 90,9% | 24,5% | 66,5% | 60,3% | 89,7% |
| | Poços de Caldas | 51,1% | 29,6% | 2,0% | 52,5% | 72,2% | 32,1% | 83,2% | 61,7% | 95,2% |
| | Pouso Alegre | 50,7% | 33,7% | 1,5% | 47,4% | 91,1% | 24,1% | 87,3% | 60,2% | 91,9% |
| | São Lourenço | 24,7% | 14,8% | 2,4% | 59,3% | 87,3% | 36,3% | 76,7% | 53,3% | 95,5% |
| | Três Corações | 26,2% | 29,1% | 3,7% | 43,6% | 90,1% | 20,7% | 82,0% | 57,7% | 88,7% |
| | Varginha | 48,8% | 30,0% | 2,7% | 67,9% | 98,0% | 32,1% | 90,6% | 57,6% | 95,6% |
| | Região III | 13,3% | 19,0% | 4,4% | 54,7% | 87,9% | 20,3% | 69,2% | 55,5% | 87,3% |

| Região de Programação | Município | Taxa de crescimento 1970-1980 | Rústicos 1970 | Rústicos 1980 | Rede Geral 1970 | Rede Geral 1980 | Esgoto ou fossa séptica 1970 | Esgoto ou fossa séptica 1980 | Luz Elétrica 1970 | Luz Elétrica 1980 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| IV | Araxá | 49,7% | 25,2% | 5,8% | 50,5% | 90,6% | 28,2% | 69,7% | 61,2% | 89,1% |
| | Ituiutaba | 14,8% | 28,3% | 11,6% | 29,5% | 70,1% | 24,8% | 61,7% | 55,1% | 76,9% |
| | Patrocínio | 24,7% | 17,5% | 4,6% | 55,4% | 74,6% | 25,4% | 54,2% | 55,4% | 80,0% |
| | Uberaba | 60,0% | 36,4% | 3,3% | 36,4% | 75,1% | 29,0% | 76,0% | 64,8% | 92,0% |
| | Uberlândia | 93,2% | 39,8% | 4,4% | 47,1% | 93,0% | 23,4% | 84,0% | 56,1% | 90,1% |
| | Região IV | 26,1% | 26,4% | 7,5% | 35,8% | 80,1% | 14,0% | 65,2% | 52,6% | 84,5% |
| V | Bom Despacho | 7,5% | 17,1% | 4,0% | 47,1% | 87,4% | 20,9% | 46,4% | 63,6% | 88,2% |
| | Curvelo | 11,8% | 17,6% | 8,0% | 48,0% | 84,5% | 21,6% | 53,2% | 50,0% | 78,7% |
| | Patos de Minas | 13,0% | 19,8% | 4,6% | 54,6% | 90,0% | 21,4% | 51,4% | 51,9% | 85,5% |
| | Região V | 1,9% | 18,7% | 6,5% | 42,2% | 82,2% | 12,7% | 38,9% | 46,9% | 78,9% |
| VI | Montes Claros | 52,2% | 29,7% | 11,3% | 56,5% | 61,7% | 21,8% | 46,7% | 43,2% | 82,1% |
| | Paracatu | 33,1% | 17,8% | 15,6% | 33,6% | 49,3% | 18,4% | 36,6% | 51,3% | 64,9% |
| | Pirapora | 61,1% | 30,6% | 12,4% | 52,2% | 80,3% | 15,6% | 5,2% | 42,8% | 64,4% |
| | Região VI | 17,7% | 23,8% | 20,1% | 34,2% | 60,5% | 9,5% | 25,1% | 36,3% | 61,3% |
| VII | Almenara | -4,0% | 28,0% | 29,3% | 43,4% | 64,9% | 19,8% | 29,9% | 28,0% | 47,0% |

| Região de Programação | Município | Taxa de crescimento 1970-1980 | Rústicos 1970 | Rústicos 1980 | Rede Geral 1970 | Rede Geral 1980 | Esgoto ou fossa séptica 1970 | Esgoto ou fossa séptica 1980 | Luz Elétrica 1970 | Luz Elétrica 1980 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Araçuaí | 3,6% | 28,5% | 15,7% | 32,5% | 65,0% | 8,9% | 2,4% | 31,7% | 59,9% |
| | Diamantina | 3,6% | 23,7% | 12,1% | 49,8% | 75,8% | 18,6% | 53,5% | 46,0% | 63,7% |
| | Grão Mogol | 9,2% | 11,5% | 23,6% | 36,5% | 61,8% | 0,0% | 1,3% | 51,9% | 38,2% |
| | Salinas | 6,3% | 12,8% | 29,3% | 39,4% | 66,9% | 11,0% | 22,8% | 40,4% | 58,1% |
| | Região VII | 3,2% | 22,5% | 27,6% | 31,6% | 59,9% | 9,1% | 20,6% | 34,5% | 54,7% |
| VIII | Governador Valadares | 21,0% | 38,9% | 5,8% | 54,3% | 87,8% | 25,8% | 64,3% | 46,8% | 88,4% |
| | Guanhães | 1,6% | 22,7% | 27,4% | 37,6% | 57,8% | 7,1% | 3,7% | 49,6% | 64,7% |
| | Mantena | -16,6% | 37,6% | 5,9% | 1,3% | 79,6% | 3,2% | 1,6% | 34,4% | 73,3% |
| | Nanuque | -12,6% | 30,7% | 9,0% | 24,1% | 73,6% | 20,8% | 28,2% | 44,3% | 68,9% |
| | Teófilo Otoni | -3,2% | 24,9% | 13,1% | 42,9% | 75,0% | 20,4% | 52,8% | 48,9% | 67,6% |
| | Região VIII | -10,8% | 26,1% | 14,6% | 28,8% | 66,3% | 10,4% | 39,0% | 40,0% | 68,3% |
| Minas Gerais | | 16,5% | 21,7% | 7,3% | 42,9% | 77,1% | 16,4% | 56,7% | 50,2% | 84,1% |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Censo Demográfico.

Outra forma de avaliar a “longa duração” dos planos elaborados no período é a partir da dimensão institucional. Segundo os dados da MUNIC (Pesquisa de Informações Básicas Municipais), do IBGE, de 1999, no Quadro 9, podemos constatar dois aspectos. O primeiro, por um lado, é que, em muitos municípios, as experiências de planejamento da década de 1970 permaneceram sendo as únicas referências de planejamento urbano. Por outro lado, a atualização de planos em algumas cidades, mesmo menores, pode indicar a incorporação da rotina de planejamento urbano na administração municipal. Também é possível verificar casos em que não foi reportada a institucionalização de nenhum tipo institucionalização de planejamento local, isso é mais notável nas Regiões VII e VIII, mas chama a atenção também o caso de Itajubá.

## Quadro 9 – Síntese institucional dos municípios selecionados

| Região de Programação | Município | Plano Diretor | Lei Perímetro Urbano | Lei Parcelamento do Solo | Lei Zoneamento ou Equivalente | Código de Obras | Códigos de Posturas | Mapa área urbana |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I | Barbacena | 1995 | 1995 | 1995 | Não existente | 1995 | 1996 | Não existente |
| | Conselheiro Lafaiete | Não existente | 1959 | 1991 | Não existente | 1957 | 1967 | Ignorado |
| | Coronel Fabriciano | Não existente | 1982 | 1976 | Não existente | 1995 | 1995 | 1996 |
| | Ipatinga | Não existente | 1980 | 1977 | Não existente | 1973 | 1972 | 1997 |
| | Itabira | Não existente | 1991 | 1995 | 1995 | 1983 | 1983 | 1998 |
| | João Monlevade | 1996 | Não existente | 1996 | 1996 | 1996 | 1976 | 1996 |
| | Sete Lagoas | 1991 | 1998 | 1991 | 1991 | 1968 | 1968 | 1998 |
| | Timóteo | Não existente | 1989 | 1977 | Não existente | 1980 | 1974 | 1998 |
| II | Além Paraíba | 1994 | 1991 | 1994 | 1994 | 1994 | 1995 | 1995 |
| | Cataguases | Não existente | 1985 | 1995 | 1995 | 1995 | 1996 | 1998 |
| | Juiz de Fora | Não existente | 1986 | 1986 | 1986 | 1986 | 1979 | 1999 |
| | Muriaé | Não existente | 1940 | Não existente | Não existente | 1997 | 1997 | Não existente |
| | Ponte Nova | Não existente | 1979 | Não existente | Não existente | 1987 | 1987 | 1999 |
| | Ubá | 1990 | 1998 | 1995 | 1995 | 1995 | 1976 | 1990 |
| III | Alfenas | 1993 | 1998 | 1993 | Não existente | 1964 | 1975 | 1999 |
| | Extrema | Não existente | 1998 | 1979 | Não existente | 1990 | 1990 | 1999 |

| Região de Programação | Município | Plano Diretor | Lei Perímetro Urbano | Lei Parcelamento do Solo | Lei Zoneamento ou Equivalente | Código de Obras | Códigos de Posturas | Mapa área urbana |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Formiga | Não existente | 1978 | Não existente | Não existente | Ignorado | Ignorado | 1997 |
| | Itajubá | Não existente | Ignorado | Ignorado | Ignorado | Ignorado | Ignorado | 1981 |
| | Lavras | Não existente | 1989 | 1994 | 1994 | 1993 | 1978 | Ignorado |
| | Passos | 1995 | 1995 | 1995 | 1995 | 1995 | 1995 | 1998 |
| | Poços de Caldas | 1994 | 1984 | 1987 | 1988 | Não existente | Ignorado | 1997 |
| | Pouso Alegre | 1992 | 1992 | 1992 | 1992 | 1992 | 1992 | 1997 |
| | São Lourenço | 1993 | 1993 | 1993 | 1993 | 1993 | 1993 | 1982 |
| | Três Corações | Ignorado | Ignorado | Ignorado | Não existente | 1990 | 1990 | Ignorado |
| | Varginha | 1996 | 1995 | 1997 | 1997 | 1998 | 1998 | 1982 |
| IV | Araxá | Não existente | 1990 | 1996 | 1990 | 1996 | 1996 | 1990 |
| | Ituiutaba | 1970 | 1992 | 1992 | 1970 | 1968 | 1970 | 1996 |
| | Patrocínio | 1972 | 1998 | 1972 | 1972 | 1972 | 1972 | 1998 |
| | Uberaba | 1991 | 1999 | 1991 | 1995 | 1991 | 1948 | 1999 |
| | Uberlândia | 1994 | 1994 | 1976 | 1989 | 1988 | 1988 | 1999 |
| V | Bom Despacho | Não existente | 1999 | Não existente | Não existente | Não existente | Não existente | 1998 |
| | Curvelo | Não existente | 1973 | 1973 | Não existente | 1973 | 1973 | 1998 |
| | Patos de Minas | 1991 | 1997 | 1974 | 1994 | 1992 | 1973 | 1999 |

| Região de Programação | Município | Plano Diretor | Lei Perímetro Urbano | Lei Parcelamento do Solo | Lei Zoneamento ou Equivalente | Código de Obras | Códigos de Posturas | Mapa área urbana |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| VI | Montes Claros | Ignorado | 1983 | 1982 | 1979 | 1976 | 1976 | 1970 |
| | Paracatu | Não existente | Ignorado | Não existente | Ignorado | Ignorado | Ignorado | 1999 |
| | Pirapora | 1997 | 1997 | 1997 | 1997 | 1997 | 1997 | 1990 |
| VII | Almenara | Não existente | 1996 | Não existente | Não existente | Não existente | Não existente | 1998 |
| | Araçuaí | Não existente | 1997 | Não existente | Não existente | Não existente | 1990 | Ignorado |
| | Diamantina | Não existente | 1988 | 1993 | Não existente | 1993 | 1993 | Ignorado |
| | Grão Mogol | Não existente | 1989 | Não existente | Não existente | Não existente | 1967 | 1999 |
| | Salinas | 1973 | 1998 | 1973 | 1973 | 1973 | 1973 | 1996 |
| VIII | Governador Valadares | Não existente | Não existente | Não existente | Não existente | Não existente | Não existente | 1999 |
| | Guanhães | Não existente | 1978 | Não existente | Não existente | 1971 | Não existente | 1997 |
| | Mantena | Não existente | 1998 | 1981 | 1981 | 1978 | 1985 | 1998 |
| | Nanuque | Não existente | Não existente | Não existente | Não existente | 1973 | 1973 | Não existente |
| | Teófilo Otoni | Não existente | 1989 | Não existente | Não existente | 1973 | 1973 | 1985 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de MUNIC (1999).

Os dois últimos quadros sínteses são em relação ao total de estabelecimentos comerciais e de serviços e sua respectiva taxa de crescimento e o total de estabelecimentos industriais e sua respectiva taxa de crescimento (Quadro 10); e o outro sobre o pessoal ocupado na indústria, sua respectiva taxa de crescimento e a escala dos empreendimentos industriais, isto é, a relação do total de pessoal ocupado pelo total de estabelecimento (Quadro 11). Para tanto utilizamos os dados dos censos econômicos entre 1970 e 1985 e incluímos todos os municípios foco de política, não apenas aquelas com distritos industriais, tendo em vista que uma das ideias subjacentes à política de planejamento local-urbano era criar condições mínimas para reter população e condições gerais para atrair indústrias, de qualquer natureza, para colaborar na desconcentração industrial.

Do ponto de vista dos estabelecimentos – comerciais, serviços e industriais – é possível notar que os municípios foco de intervenção geralmente tiveram aumentos maiores do que as médias regionais. Indicando, consequentemente, reforço da importância destes espaços nas suas redes regionais urbanas.

## Quadro 10 – Síntese informações econômicas

| Região de Programação | Município | Estabelecimentos Comércio e Serviços 1970 | Estabelecimentos Comércio e Serviços 1985 | Taxa de crescimento 1970-85 (serviços e comércio) | Estabelecimentos Industriais 1970 | Estabelecimentos Industriais 1985 | Taxa de crescimento 1970-85 (indústria) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I | Barbacena | 782 | 1.131 | 44,6% | 105 | 132 | 25,7% |
| | Conselheiro Lafaiete | 634 | 985 | 55,4% | 90 | 106 | 17,8% |
| | Coronel Fabriciano | 615 | 890 | 44,7% | 50 | 68 | 36,0% |
| | Ipatinga | 427 | 1.480 | 246,6% | 44 | 170 | 286,4% |
| | Itabira | 452 | 837 | 85,2% | 52 | 75 | 44,2% |
| | João Monlevade | 434 | 696 | 60,4% | 73 | 93 | 27,4% |
| | Sete Lagoas* | 909 | 1.510 | 66,1% | 125 | 218 | 74,4% |
| | Timóteo | 248 | 497 | 100,4% | 41 | 56 | 36,6% |
| | Região I | 31.180 | 48.811 | 56,5% | 4.666 | 7.983 | 71,1% |
| II | Além Paraíba | 435 | 393 | -9,7% | 64 | 56 | -12,5% |
| | Cataguases | 589 | 686 | 16,5% | 154 | 146 | -5,2% |
| | Juiz de Fora* | 3.343 | 4.686 | 40,2% | 696 | 856 | 23,0% |
| | Muriaé | 913 | 1.114 | 22,0% | 170 | 210 | 23,5% |
| | Ponte Nova* | 641 | 809 | 26,2% | 71 | 77 | 8,5% |
| | Ubá | 570 | 815 | 43,0% | 98 | 221 | 125,5% |
| | Região II | 15.733 | 18.680 | 18,7% | 3.061 | 3.298 | 7,7% |

| Região de Programação | Município | Estabelecimentos Comércio e Serviços 1970 | Estabelecimentos Comércio e Serviços 1985 | Taxa de crescimento 1970-85 (serviços e comércio) | Estabelecimentos Industriais 1970 | Estabelecimentos Industriais 1985 | Taxa de crescimento 1970-85 (indústria) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| III | Alfenas* | 406 | 651 | 60,3% | 82 | 101 | 23,2% |
| | Extrema* | 75 | 120 | 60,0% | 30 | 41 | 36,7% |
| | Formiga | 558 | 688 | 23,3% | 147 | 174 | 18,4% |
| | Itajubá | 735 | 911 | 23,9% | 114 | 141 | 23,7% |
| | Lavras | 582 | 827 | 42,1% | 75 | 141 | 88,0% |
| | Passos | 693 | 975 | 40,7% | 92 | 171 | 85,9% |
| | Poços de Caldas | 1.137 | 1.404 | 23,5% | 177 | 234 | 32,2% |
| | Pouso Alegre* | 638 | 961 | 50,6% | 121 | 137 | 13,2% |
| | São Lourenço | 501 | 604 | 20,6% | 52 | 74 | 42,3% |
| | Três Corações | 378 | 662 | 75,1% | 55 | 118 | 114,5% |
| | Varginha | 819 | 1.206 | 47,3% | 173 | 139 | -19,7% |
| | Região III | 20.084 | 25.915 | 29,0% | 4.276 | 5.165 | 20,8% |
| IV | Araxá | 519 | 822 | 58,4% | 81 | 90 | 11,1% |
| | Ituiutaba | 858 | 1.133 | 32,1% | 120 | 165 | 37,5% |
| | Patrocínio* | 350 | 592 | 69,1% | 66 | 94 | 42,4% |
| | Uberaba* | 2.155 | 3.302 | 53,2% | 306 | 393 | 28,4% |

| Região de Programação | Município | Estabelecimentos Comércio e Serviços 1970 | Estabelecimentos Comércio e Serviços 1985 | Taxa de crescimento 1970-85 (serviços e comércio) | Estabelecimentos Industriais 1970 | Estabelecimentos Industriais 1985 | Taxa de crescimento 1970-85 (indústria) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Uberlândia* | 2.018 | 3.483 | 72,6% | 324 | 655 | 102,2% |
| | Região IV | 10.723 | 15.116 | 41,0% | 1.875 | 2.461 | 31,3% |
| V | Bom Despacho | 291 | 398 | 36,8% | 27 | 55 | 103,7% |
| | Curvelo | 541 | 692 | 27,9% | 57 | 88 | 54,4% |
| | Patos de Minas | 792 | 1.113 | 40,5% | 159 | 211 | 32,7% |
| | Região V | 5.976 | 7.384 | 23,6% | 1.132 | 1.577 | 39,3% |
| VI | Montes Claros* | 1.279 | 2.602 | 103,4% | 102 | 283 | 177,5% |
| | Paracatu | 256 | 521 | 103,5% | 37 | 67 | 81,1% |
| | Pirapora* | 309 | 427 | 38,2% | 44 | 40 | -9,1% |
| | Região VI | 6.270 | 11.416 | 82,1% | 571 | 1.071 | 87,6% |
| VII | Almenara | 234 | 343 | 46,6% | 18 | 27 | 50,0% |
| | Araçuaí | 170 | 186 | 9,4% | 31 | 20 | -35,5% |
| | Diamantina | 364 | 432 | 18,7% | 31 | 31 | 0,0% |
| | Grão Mogol | 47 | 91 | 93,6% | 2 | 4 | 100,0% |
| | Salinas | 246 | 319 | 29,7% | 25 | 32 | 28,0% |
| | Região VII | 3.830 | 5.047 | 31,8% | 353 | 448 | 26,9% |

| Região de Programação | Município | Estabelecimentos Comércio e Serviços 1970 | Estabelecimentos Comércio e Serviços 1985 | Taxa de crescimento 1970-85 (serviços e comércio) | Estabelecimentos Industriais 1970 | Estabelecimentos Industriais 1985 | Taxa de crescimento 1970-85 (indústria) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| VIII | Governador Valadares* | 2.243 | 2.516 | 12,2% | 273 | 413 | 51,3% |
| | Guanhães | 153 | 239 | 56,2% | 27 | 33 | 22,2% |
| | Mantena | 416 | 351 | -15,6% | 43 | 48 | 11,6% |
| | Nanuque | 517 | 481 | -7,0% | 42 | 49 | 16,7% |
| | Teófilo Otoni | 875 | 1.402 | 60,2% | 81 | 258 | 218,5% |
| | Região VIII | 11.168 | 11.491 | 2,9% | 1.322 | 1.680 | 27,1% |
| Minas Gerais | | 104.964 | 143.860 | 37,1% | 17.256 | 23.683 | 37,2% |

Fonte: Elaboração própria, a partir de Censos Econômicos. *Municípios com Distritos Industriais.

Contudo, tão relevante quanto o aumento dos estabelecimentos é verificar o pessoal ocupado e a escala geral assumida pelos empreendimentos industriais. Assim, o Quadro 11 mostra que – com a exceção de Ponte Nova e Alfenas – houve forte crescimento do pessoal ocupado na indústria nos municípios onde foram implantados distritos industriais. Os números geralmente são bem mais expressivos nestes municípios do que nas outras que tiveram políticas de planejamento urbano/local. Indiciando que, de fato, a política de distritos industriais, ao menos regionalmente, criava alternativas locacionais para a industrialização.

Já pelo lado da escala de empreendimentos, também é possível verificar a tendência de expansão da escala; no entanto, os casos mais notáveis foram em algumas cidades que tiveram a implementação de distritos industriais (Extrema, Pouso Alegre e Pirapora). Esses casos estão, novamente, vinculados ao quadro geral de desenvolvimento espacial do capitalismo brasileiro, pois Extrema e Pouso Alegre vinculam-se como alternativas da desconcentração industrial de São Paulo, com grande proximidade a este mercado regional. Já Pirapora, pelos incentivos fiscais federais a partir da SUDENE.

## Quadro 11 – Síntese informações industriais

| Região de Programação | Município | Pessoal na Indústria 1970 | Pessoal na Indústria 1985 | Taxa de crescimento 1970-85 | Escala industrial 1970 | Escala industrial 1975 | Escala industrial 1980 | Escala industrial 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I | Barbacena | 1.937 | 3.192 | 64,8% | 18,4 | 18,5 | 25,0 | 24,2 |
| | Conselheiro Lafaiete | 1.796 | 2.176 | 21,2% | 20,0 | 23,6 | 25,1 | 20,5 |
| | Coronel Fabriciano | 209 | 499 | 138,8% | 4,2 | 5,2 | 6,9 | 7,3 |
| | Ipatinga | 4.091 | 17.276 | 322,3% | 93,0 | 104,2 | 103,4 | 101,6 |
| | Itabira | 3.222 | 5.597 | 73,7% | 62,0 | 90,3 | 91,5 | 74,6 |
| | João Monlevade | 4.474 | 4.235 | -5,3% | 61,3 | 50,7 | 57,0 | 45,5 |
| | Sete Lagoas* | 2.260 | 10.505 | 364,8% | 18,1 | 35,3 | 37,9 | 48,2 |
| | Timóteo | 4.300 | 7.442 | 73,1% | 104,9 | 95,0 | 117,4 | 132,9 |
| | Região I | 113.005 | 265.333 | 134,8% | 24,2 | 30,1 | 31,6 | 33,2 |
| II | Além Paraíba | 1.049 | 1.125 | 7,2% | 16,4 | 16,6 | 15,5 | 20,1 |
| | Cataguases | 3.732 | 5.107 | 36,8% | 24,2 | 33,5 | 30,5 | 35,0 |
| | Juiz de Fora* | 12.332 | 23.048 | 86,9% | 17,7 | 24,1 | 20,7 | 26,9 |
| | Muriaé | 732 | 1.808 | 147,0% | 4,3 | 6,3 | 8,7 | 8,6 |
| | Ponte Nova* | 829 | 1.026 | 23,8% | 11,7 | 14,8 | 12,1 | 13,3 |
| | Ubá | 1.457 | 4.226 | 190,0% | 14,9 | 18,7 | 18,1 | 19,1 |
| | Região II | 31.190 | 55.089 | 76,6% | 10,2 | 13,1 | 14,5 | 16,7 |

| Região de Programação | Município | Pessoal na Indústria 1970 | Pessoal na Indústria 1985 | Taxa de crescimento 1970-85 | Escala industrial 1970 | Escala industrial 1975 | Escala industrial 1980 | Escala industrial 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| III | Alfenas* | 842 | 1.128 | 34,0% | 10,3 | 9,2 | 11,3 | 11,2 |
| | Extrema* | 70 | 1.593 | 2175,7% | 2,3 | 6,2 | 13,2 | 38,9 |
| | Formiga | 721 | 1.460 | 102,5% | 4,9 | 5,4 | 6,3 | 8,4 |
| | Itajubá | 1.042 | 4.239 | 306,8% | 9,1 | 14,4 | 34,1 | 30,1 |
| | Lavras | 840 | 1.742 | 107,4% | 11,2 | 10,0 | 12,0 | 12,4 |
| | Passos | 940 | 2.234 | 137,7% | 10,2 | 11,6 | 14,4 | 13,1 |
| | Poços de Caldas | 3.250 | 7.092 | 118,2% | 18,4 | 30,9 | 27,3 | 30,3 |
| | Pouso Alegre* | 554 | 4.569 | 724,7% | 4,6 | 22,4 | 30,7 | 33,4 |
| | São Lourenço | 485 | 701 | 44,5% | 9,3 | 12,1 | 8,6 | 9,5 |
| | Três Corações | 386 | 3.485 | 802,8% | 7,0 | 16,8 | 28,6 | 29,5 |
| | Varginha | 1.628 | 4.405 | 170,6% | 9,4 | 14,8 | 33,2 | 31,7 |
| | Região III | 25.711 | 64.324 | 150,2% | 6,0 | 8,3 | 11,4 | 12,5 |
| IV | Araxá | 929 | 2.555 | 175,0% | 11,5 | 16,0 | 23,9 | 28,4 |
| | Ituiutaba | 932 | 2.241 | 140,5% | 7,8 | 9,2 | 11,2 | 13,6 |
| | Patrocínio* | 349 | 1.419 | 306,6% | 5,3 | 10,1 | 15,8 | 15,1 |
| | Uberaba* | 3.132 | 7.926 | 153,1% | 10,2 | 14,3 | 15,8 | 20,2 |
| | Uberlândia* | 2.889 | 11.184 | 287,1% | 8,9 | 17,1 | 19,9 | 17,1 |

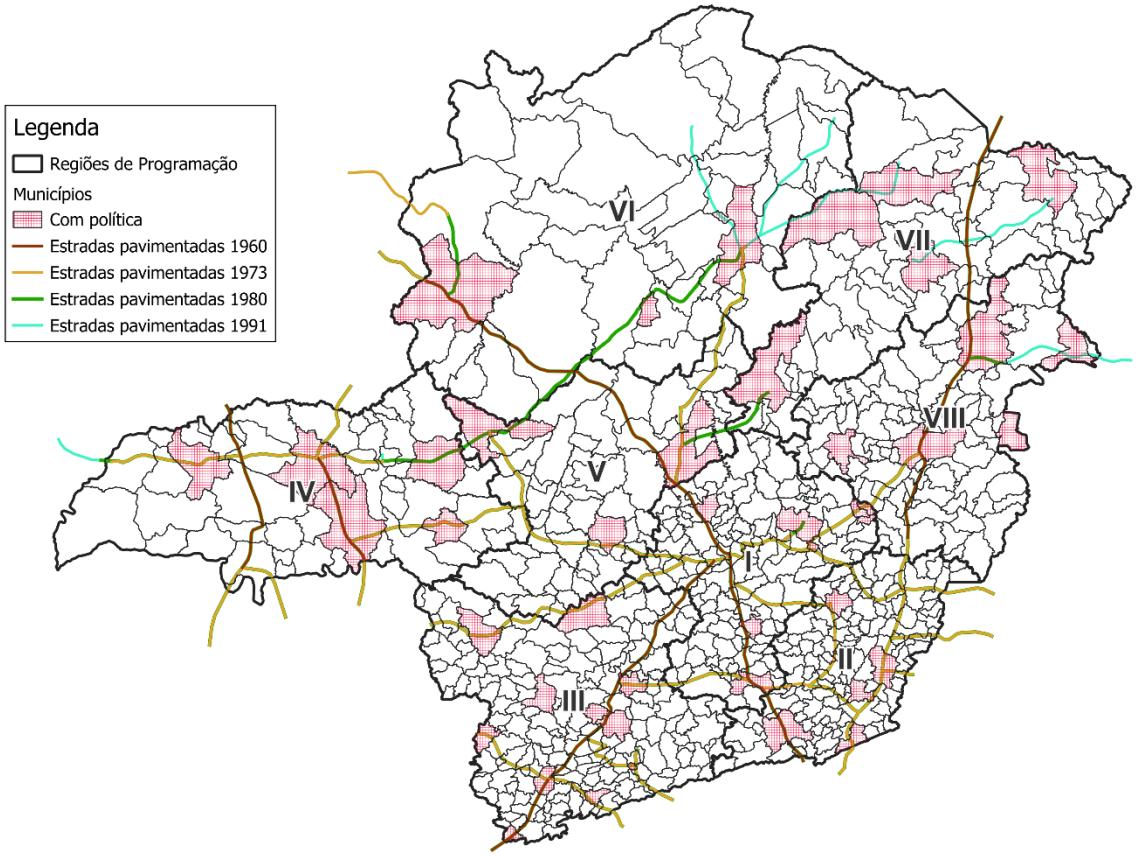
| Região de Programação | Município | Pessoal na Indústria 1970 | Pessoal na Indústria 1985 | Taxa de crescimento 1970-85 | Escala industrial 1970 | Escala industrial 1975 | Escala industrial 1980 | Escala industrial 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Região IV | 12.133 | 35.737 | 194,5% | 6,5 | 9,9 | 12,7 | 14,5 |
| V | Bom Despacho | 455 | 997 | 119,1% | 16,9 | 19,6 | 13,8 | 18,1 |
| | Curvelo | 1.261 | 1.289 | 2,2% | 22,1 | 10,5 | 12,6 | 14,6 |
| | Patos de Minas | 595 | 1.808 | 203,9% | 3,7 | 4,7 | 8,3 | 8,6 |
| | Região V | 8.215 | 17.609 | 114,4% | 7,3 | 7,5 | 10,0 | 11,2 |
| VI | Montes Claros* | 1.331 | 7.058 | 430,3% | 13,0 | 22,8 | 28,8 | 24,9 |
| | Paracatu | 195 | 404 | 107,2% | 5,3 | 5,8 | 5,7 | 6,0 |
| | Pirapora* | 78 | 2.110 | 2605,1% | 1,8 | 15,5 | 36,6 | 52,8 |
| | Região VI | 3.550 | 17.048 | 380,2% | 6,2 | 9,9 | 13,2 | 15,9 |
| VII | Almenara | 63 | 155 | 146,0% | 3,5 | 4,4 | 7,5 | 5,7 |
| | Araçuaí | 59 | 82 | 39,0% | 1,9 | 2,1 | 3,9 | 4,1 |
| | Diamantina | 989 | 1.299 | 31,3% | 31,9 | 18,8 | 35,7 | 41,9 |
| | Grão Mogol | 6 | 108 | 1700,0% | 3,0 | 0,0 | 3,0 | 27,0 |
| | Salinas | 52 | 237 | 355,8% | 2,1 | 2,5 | 6,4 | 7,4 |
| | Região VII | 2.624 | 4.810 | 83,3% | 7,4 | 7,1 | 9,5 | 10,7 |
| VIII | Governador Valadares* | 2.275 | 6.405 | 181,5% | 8,3 | 15,4 | 13,5 | 15,5 |
| | Guanhães | 61 | 252 | 313,1% | 2,3 | 3,2 | 10,8 | 7,6 |

| Região de Programação | Município | Pessoal na Indústria 1970 | Pessoal na Indústria 1985 | Taxa de crescimento 1970-85 | Escala industrial 1970 | Escala industrial 1975 | Escala industrial 1980 | Escala industrial 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Mantena | 117 | 254 | 117,1% | 2,7 | 3,7 | 5,3 | 5,3 |
| | Nanuque | 1.107 | 1.245 | 12,5% | 26,4 | 25,1 | 20,0 | 25,4 |
| | Teófilo Otoni | 747 | 1.737 | 132,5% | 9,2 | 7,4 | 14,4 | 6,7 |
| | Região VIII | 7.306 | 16.756 | 129,3% | 5,5 | 8,7 | 10,2 | 10,0 |
| Minas Gerais | | 203.734 | 476.706 | 134,0% | 5,5 | 8,7 | 10,2 | 10,0 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de Censos Econômicos. * Municípios com Distritos Industriais.

Em uma primeira aproximação, do ponto de vista da articulação regional-urbana, a Figura 28 apresenta a infraestrutura de rodovias pavimentadas desde 1960 até 1991 e os 46 municípios que estiveram, em algum momento, em alguma política urbano-regional. O notável é que apenas três municípios não estavam nos principais eixos viários: Guanhães, Mantena e Alfenas.

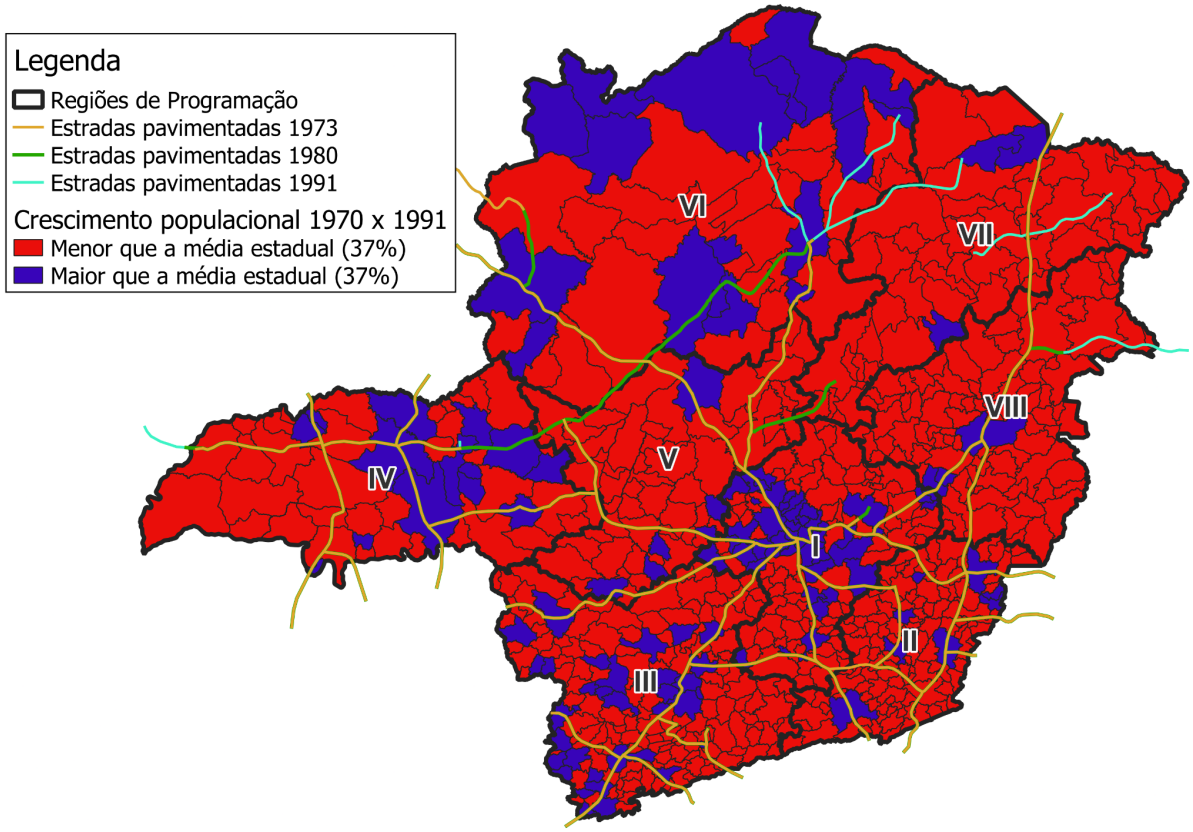
**Figura 28 – Municípios com política espacial e rede rodoviária pavimentada**




Fonte: elaboração própria.

Nesse sentido, evidencia-se que esses municípios foram áreas de prioridade, tanto intraurbana (pelos planos e planejamento) quanto regional (dotação de infraestrutura, estilizado aqui pela rede rodoviária). A política adotada tinha como foco a desconcentração espacial, implementada de forma marcadamente incremental. Isso se confirma na Figura 29, onde se verifica que o crescimento populacional foi superior à média estadual justamente ao longo do tempo nesses eixos rodoviários. O mais evidente é a grande quantidade de municípios no sentido Oeste e Noroeste, além, evidentemente, da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

**Figura 29 – Crescimento populacional 1970-1991**



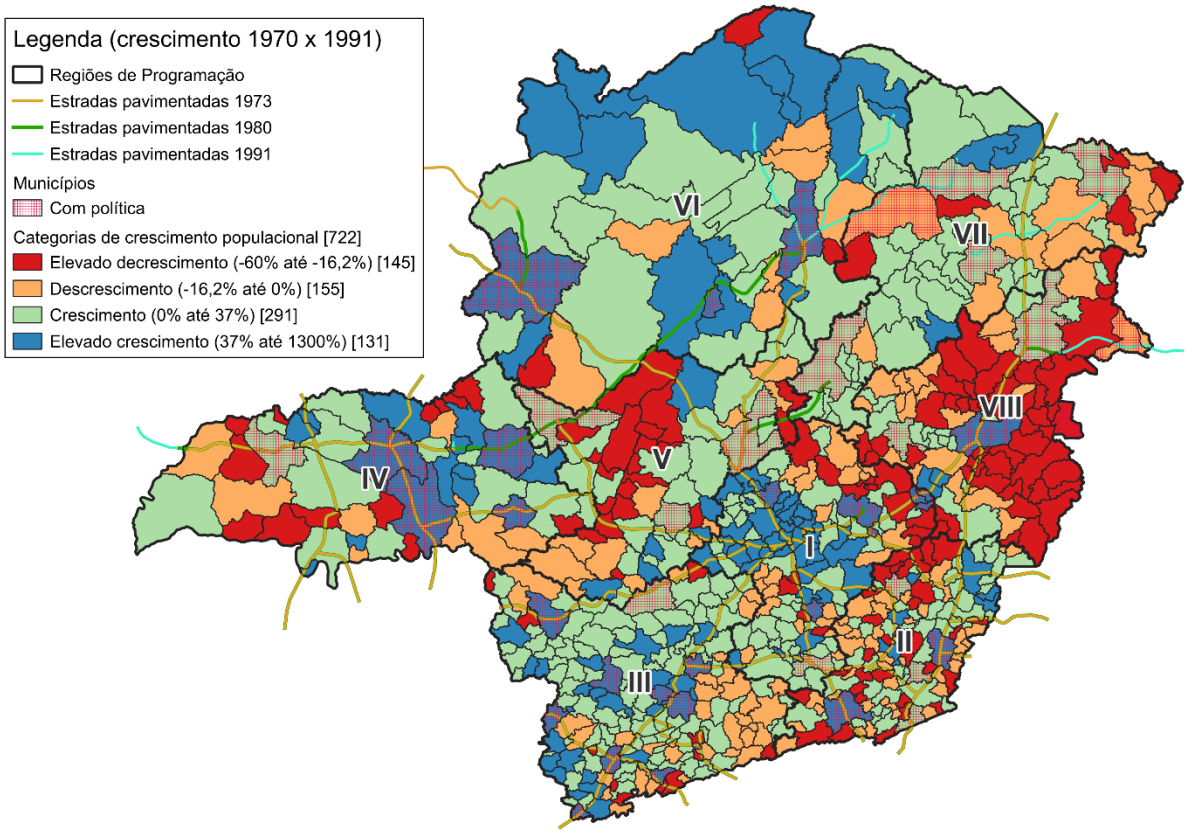

Fonte: elaboração própria, a partir Censo 1970 e 1991.

Com o objetivo de nuançar ainda mais as características da distribuição populacional e os efeitos das políticas espaciais arroladas no período, classificamos, na Figura 30, os municípios em quatro categorias. Novamente, evidencia-se a posição privilegiada de crescimento populacional em grande parte dos municípios que tiveram alguma política espacial no período.

Ademais, podemos verificar com maiores especificidades as determinações macrorregionais para esse comportamento, seja pela maior intensidade de crescimento, seja pelo próprio decrescimento populacional.

Outro aspecto relevante se relaciona com a intensidade do crescimento populacional e, de certo modo, com as melhores condições de provimento de infraestrutura desses municípios ao se comparar com duas respectivas regiões de planejamento. Em outras palavras, mesmo com elevadas taxas de crescimento, o provimento de infraestrutura estava mais universalizado em comparação com a região e os demais municípios da região de programação.

**Figura 30 – Categorias de crescimento populacional (1970 x 1991)**



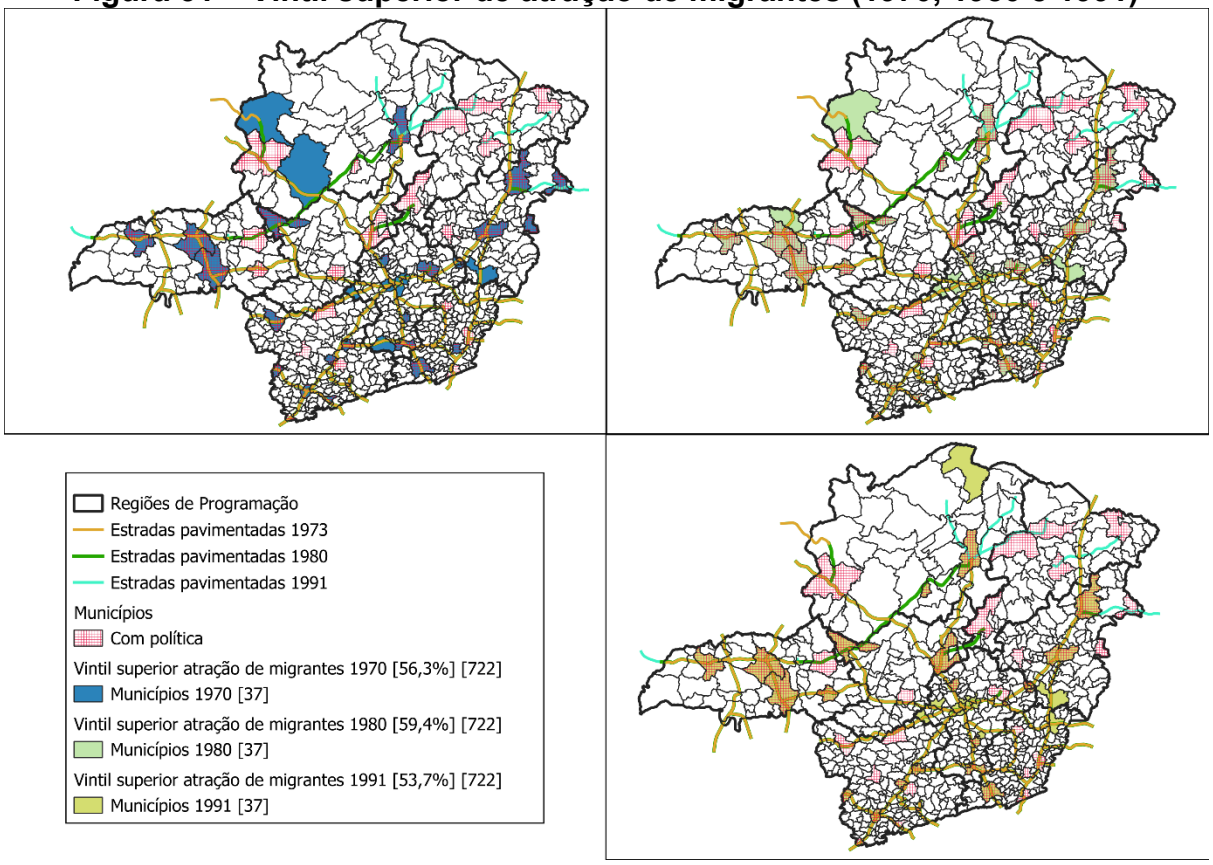

Fonte: elaboração própria, a partir do Censo 1970 e 1991.

A migração foi o principal fator do diferencial de crescimento populacional nos municípios; seu redirecionamento para centros intermediários foi a principal razão na elaboração de políticas urbano-regionais. Nesse sentido, a Figura 31 apresenta como um número restrito de municípios concentrou os fluxos migratórios ao longo do período: em 1970, o vintil superior, isto é, 37 municípios, foram o destino de 56,3% das migrações; em 1980, 59,4%; e, em 1991, 53,7%.

Desses 37 municípios, aqueles que participariam das políticas espaciais discutidas nessa tese perfazem: 25 (1970), 23 (1980) e 22 (1991) dos representantes dos municípios com maior atração de migrantes. Verificamos, novamente, o peso das determinações macrorregionais, pois aqueles municípios que permanecem e entram nos fluxos de receptação de migrantes são aqueles nos eixos do desenvolvimento espacial do capitalismo brasileiro, notadamente, porções Oeste, Noroeste e Sul do estado (Godoy; Rodarte; Paiva, 2020; Valadares, Lacerda; 2024). Ademais, reforçamos o aspecto da infraestrutura rodoviária na criação e consolidação de nós privilegiados na rede urbana mineira.

Não obstante, é interessante notar que os 46 municípios passaram a concentrar uma maior quantidade de receptação de migrantes, notadamente, em 1980 (29,6% dos destinos) quando comparado com 1970 (26,8%). Outro aspecto relevante no indicativo de como as opções de migrações se diversificaram é a verificação da forte diminuição da dispersão (medida pelo desvio padrão[74]) dos valores relativos tanto no total de municípios quanto no vintil superior.

**Figura 31 – Vintil superior de atração de migrantes (1970, 1980 e 1991)**



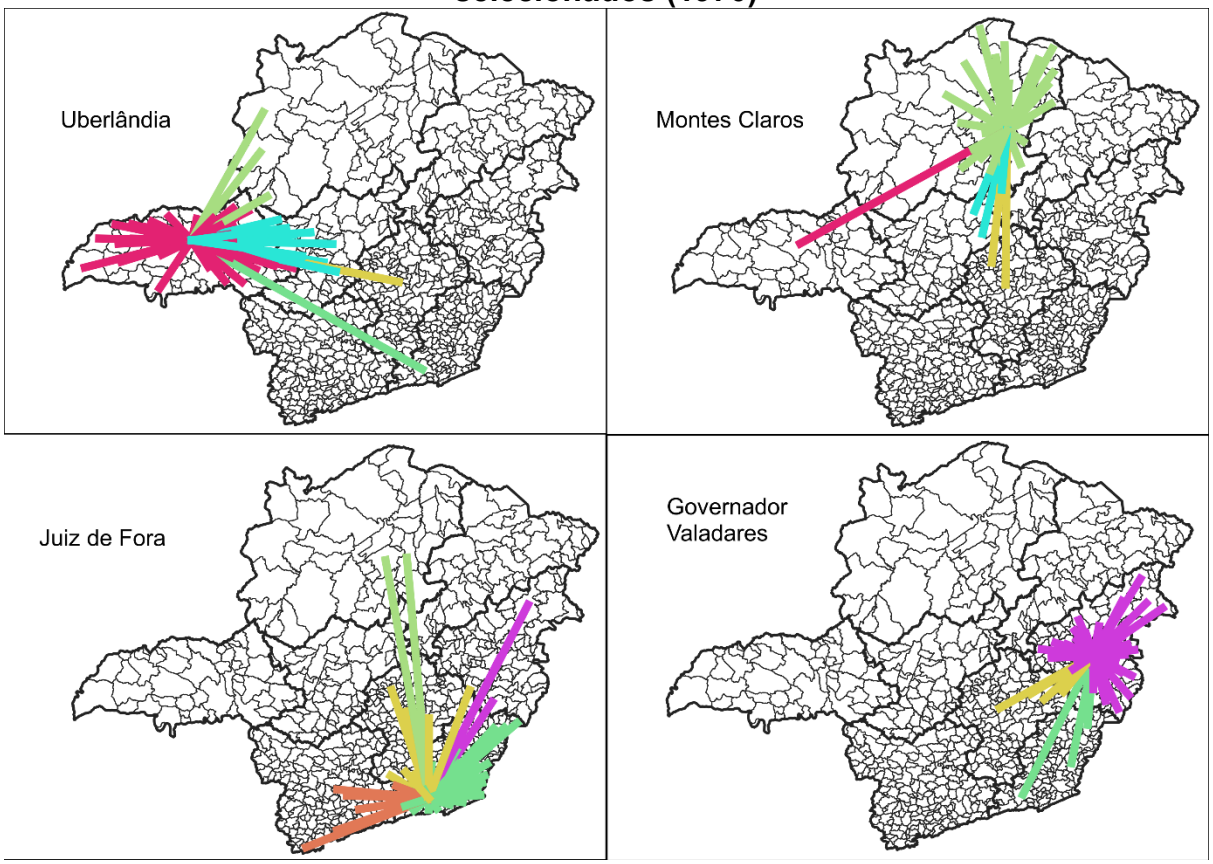

Fonte: elaboração própria, a partir do Censo 1970, 1980 e 1991.

Uma última dimensão que evidencia a capacidade de redirecionamento dos fluxos migratórios e em como alguns municípios se tornaram alternativas para a migração em contextos mais amplos pode ser visualizada nas Figuras 32 e 33. Nessas, comparamos a origem do quartil superior de fluxos migratórios – em 1970 *versus* 1991 – em quatro cidades chave da política espacial: Uberlândia, Montes Claros, Juiz de Fora e Governador Valadares. A partir dela, verificamos novamente a questão das determinações macrorregionais, pois enquanto Uberlândia e Juiz de Fora

74 No conjunto dos municípios mineiros reduz-se de 0,009 (1970) para 0,005 (1991). No vintil superior dos municípios mineiros de 0,038 (1970) para 0,018 (1991).

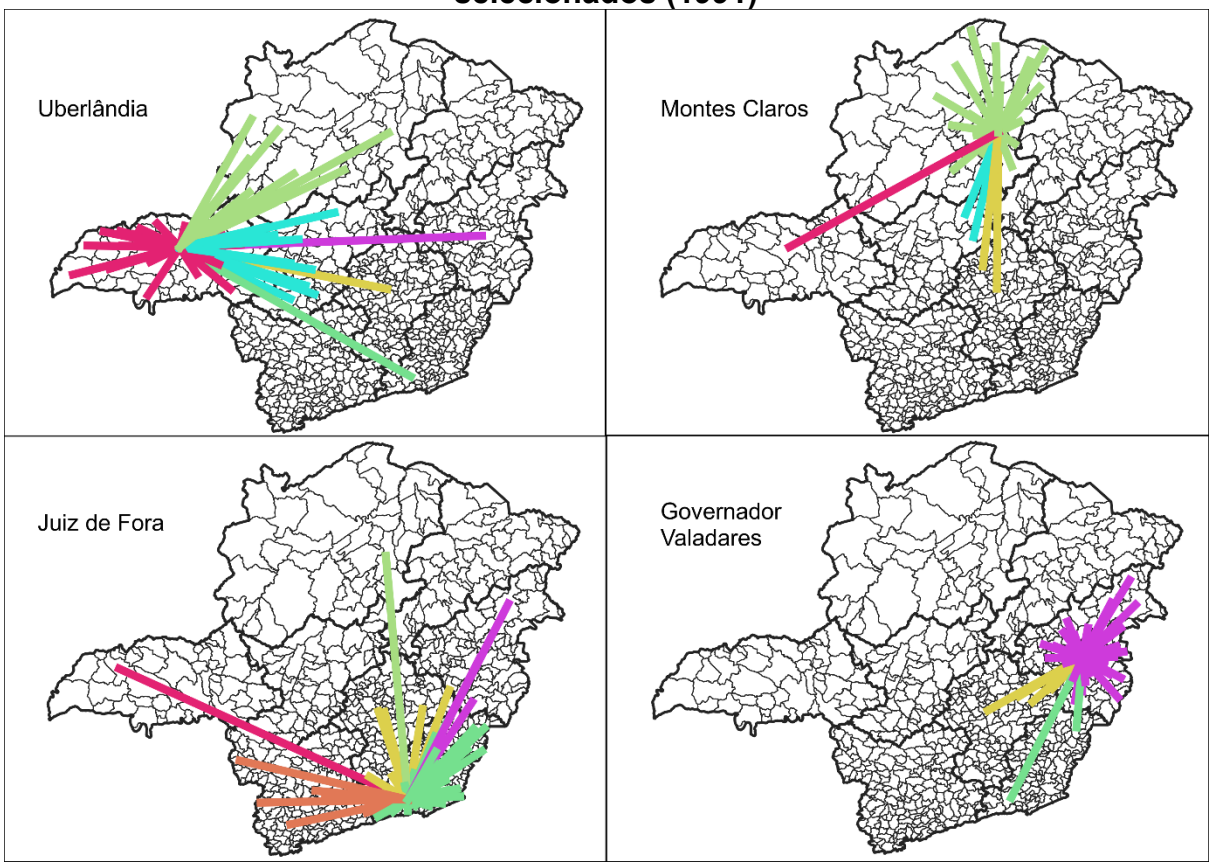
ampliaram sua rede de atração, Montes Claros e, principalmente, Governador Valadares estavam restritas à atração mais curta.

**Figura 32 – Quartil superior de origem dos fluxos migratórios nos municípios selecionados (1970)**




Fonte: elaboração própria, a partir do Censo 1970.

**Figura 33 – Quartil superior de origem dos fluxos migratórios nos municípios selecionados (1991)**




Fonte: elaboração própria, a partir do Censo 1991.

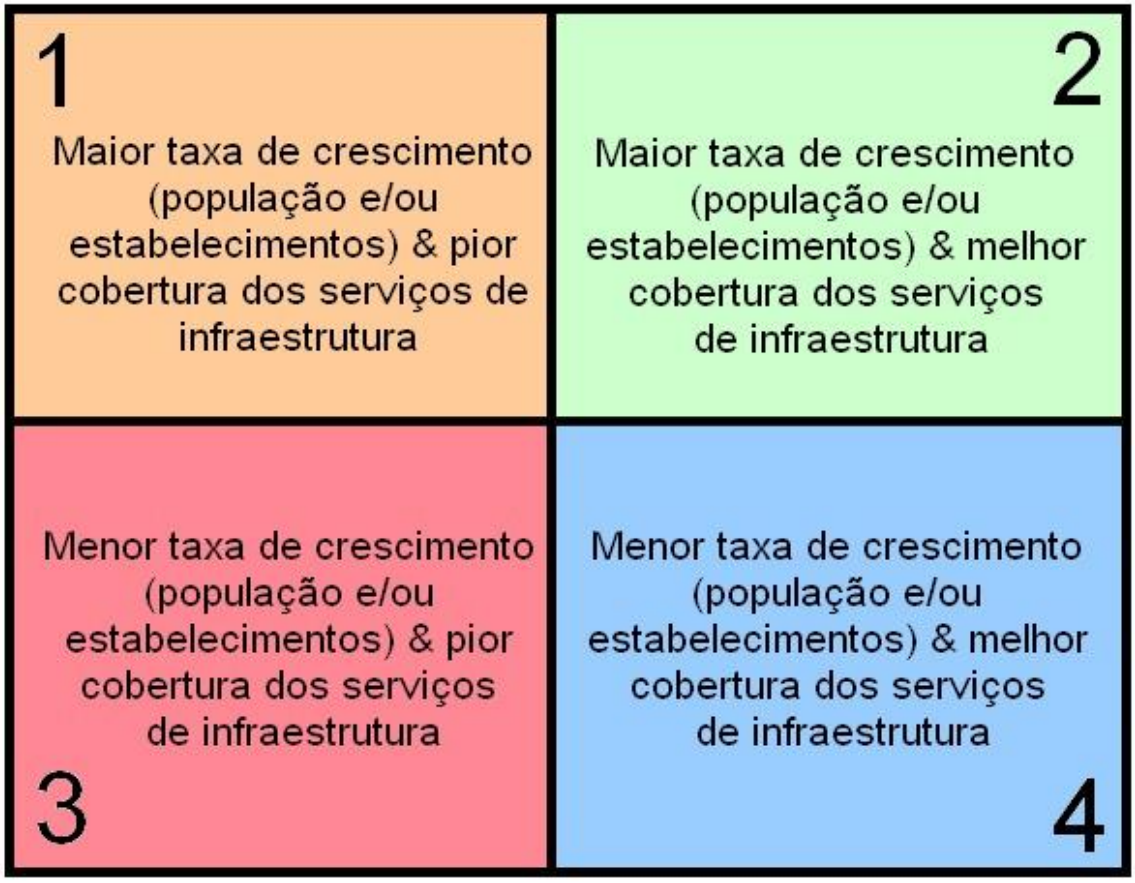
Por fim, com o intuito de esboçar uma síntese e construir uma tipologia das consequências das políticas, aplicamos a Análise de Componentes Principais (ACP) para sintetizar a variação explicada (Simões, 2005; Mingoti, 2020), a partir de oito variáveis: porcentagem de domicílios urbanos com acesso à rede geral de abastecimento; porcentagem de domicílios urbanos conectados à rede geral de esgoto ou com fossa séptica; porcentagem de domicílios urbanos com acesso a luz elétrica; taxa de crescimento populacional entre 1970 e 1980; taxa de crescimento do total de estabelecimentos comerciais entre 1970 e 1985; taxa de crescimento do total de estabelecimentos industriais entre 1970 e 1985; taxa de crescimento total de pessoas ocupadas na indústria entre 1970 e 1985; e taxa de crescimento da escala de pessoal ocupado na indústria entre 1970 e 1985.

O total da variância explicada pelos dois primeiros componentes foi de 65,1%. O Componente 1, quando positivo (maior que 0 no eixo X), expressa melhor cobertura do provimento de infraestrutura de abastecimento, esgotamento sanitário e luz; quando negativo, indica pior provimento de infraestrutura urbana.

Já o Componente 2, quando positivo (maior que 0 no eixo Y), expressa tanto maiores taxas de crescimento populacional entre 1970 e 1980 quanto maiores taxas de expansão de estabelecimentos comerciais, de serviços e industriais; quando negativo, implica em taxas de crescimento menores tanto da população quanto dos estabelecimentos. Por fim, as cores indicam as regiões para fins de programação e o formato do ponto se o município era, ou não, servido por distrito industrial.

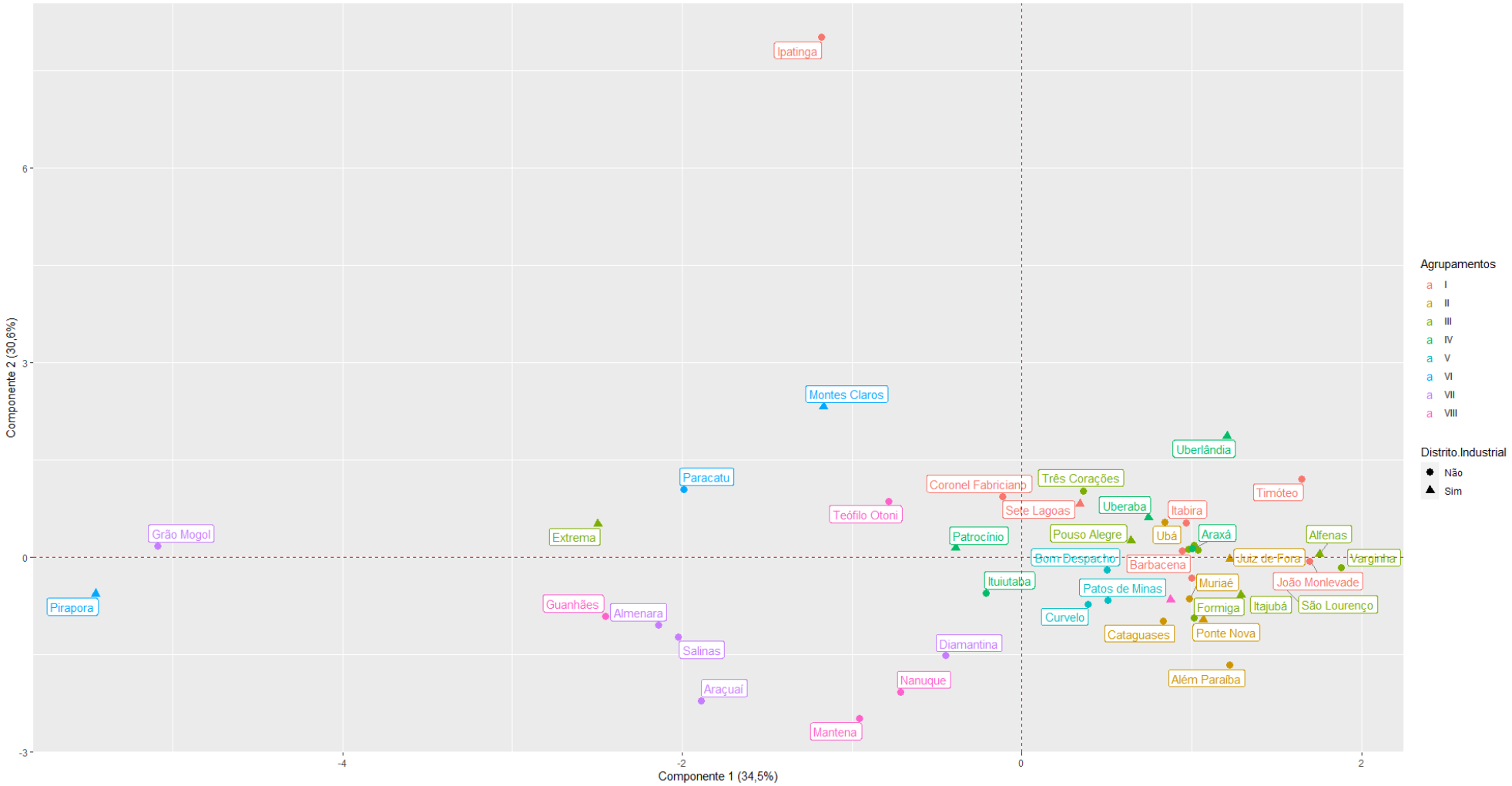
A síntese dos quadrantes está na Figura 34 e os resultados da ACP com os municípios estão na Figura 35.

**Figura 34 – Síntese quadrantes da Análise de Componentes Principais**




Fonte: elaboração própria.

**Figura 35 – Resultado da Análise de Componentes Principais**




Fonte: elaboração própria.

A experiência do planejamento urbano-regional em Minas Gerais, a partir da segunda metade da década de 1960 até 1979, do ponto de vista de sua prática, possui etapas bem demarcadas. A primeira, ainda nos anos 1960, é focada no planejamento regional, notadamente nas “áreas problema”, seja pelo baixo nível de desenvolvimento (Norte e Nordeste mineiro), seja pela estagnação aguda (Zona da Mata) ou relativa (Sul de Minas).

Logo no início da década de 1970, o período foi marcado pela permanência do planejamento regional, mas com foco nas áreas rurais, com vistas à geração de excedentes exportáveis (Triângulo Mineiro) e colonização e interiorização do desenvolvimento (I Polonoreste). Concomitantemente, enquanto existia o SERFHAU, o Estado procurou apoiar os planos locais de desenvolvimento integrado, principalmente nas “áreas problema”, via apoio do CED. Posteriormente, a FJP crescentemente passou a internalizar as atividades de planejamento urbano-local, embora tenha havido uma fase de transição, durante o PDU, em que houve ainda a participação de consultorias privadas. Ademais, é notável a seleção realizada pelo PDU, que atuou num conjunto restrito de cidades com um conjunto restrito de intervenções, mormente nos polos regionais e naquelas mais desenvolvidas, com o intuito de utilizar esses municípios como bases de transbordamento do desenvolvimento urbano-industrial.

Já a partir da segunda metade da década de 1970, o planejamento local-urbano ficou mais ao nível de estudos para a elaboração do Programa Estadual de Cidades Médias, que futuramente viraria o Programa Estadual de Cidades Intermediárias. Isso se deveu, sobretudo, às indefinições de financiamento ao nível do Governo Federal. Assim, os casos efetivos de planejamento ao nível urbano foram, por um lado, aqueles geralmente financiados por grandes empresas, vinculados à estratégia de Grandes Projetos, tais como os casos de Itabira, Araxá e Ouro Branco. E, por outro lado, via ação de implantação de Distritos Industriais em cidades selecionadas.

Já pela dimensão do planejamento regional, a situação foi oposta: após os planos regionais-rurais do início da década, primeiro houve estudos que apenas se materializaram a partir de 1975, com planos para a Área Mineira da SUDENE,

Sul de Minas, Área de Influência da CVRD, PRODEVALE, PRODEMATA. Não obstante, persistiu a dimensão de planejamento regional, sobretudo em áreas com estrangulamentos ao desenvolvimento.

Por fim, uma nova escala de atuação surgiu em meados da década de 1970: a microrregional, que mesclava uma ação regional e local visando fortalecer as estratégias territoriais de desenvolvimento. A elaboração de planos integrados microrregionais esteve fortemente vinculada à SUPAM e à organização dos municípios em associações.

Do ponto de vista do discurso, a problemática de desestruturação espacial interna foi gradativamente perdendo força frente à necessidade de avanço da industrialização. Assim, conforme discutimos, a política urbano-regional mais explícita foi a instalação de Distritos Industriais; todavia, esta esteve desarticulada da política de Incentivos Fiscais. Não obstante, como procuramos mostrar, os municípios foco de políticas, ao longo do tempo, se encontravam nos eixos rodoviários em melhores condições e em cidades com crescimento populacional acima da média, indicando efeitos difusos e de longo prazo na estruturação do sistema urbano regional mineiro. Deste modo, podemos argumentar que, a despeito dos discursos de desconcentração industrial, as ações neste sentido foram mais restritas; buscou-se, por sua vez, a partir destes discursos, arregimentar argumentos para atração e focalização de políticas federais em Minas Gerais.

## 10. Um planejamento urbano-regional “mineiro”?

O presente capítulo se insere na literatura que tem buscado reavaliar o ciclo de institucionalização e ação das políticas urbano-regionais durante o período da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985). Essa literatura tem revisitado tanto as iniciativas federais – como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo[75] (SERFHAU), a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana[76] (CNPU) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano[77] ( CNDU) (Feldman, 2019) – quanto as experiências estaduais (Vizioli, 1998; Verri, 2014) e regionais (Freitag; Faria, 2021) de repercussão dos planos elaborados no período. Os trabalhos também têm destacado os efeitos de longa duração, seja de implementação incremental dos planos locais (Ferreira, 1998), seja de pioneirismo teórico-metodológico dos trabalhos (Ramalho, 2021), seja de implicações de estruturação espacial regional e estadual dos planos regionais (Tavares, 2021).

Nesse sentido, a *Revista Fundação JP*[78], lançada em 1971, é uma fonte privilegiada para as discussões acerca das metodologias e ações de planejamento urbano, regional e metropolitano, tanto mineiro quanto nacional, durante os anos 1970. Principalmente se considerarmos o lugar da Fundação João Pinheiro (FJP) e, consequentemente, da sua *Revista* no horizonte mais amplo de montagem institucional estadual no sentido da industrialização e modernização do estado de Minas Gerais (Diniz, 1981) frente ao seu atraso relativo em relação ao Rio de Janeiro e, particularmente, a São Paulo, manifestado, sobretudo, na intensa emigração ao longo das primeiras seis décadas do século XX (Brito; Souza, 1995; Godoy, 2009; Paula, 2017).

75 BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.
76 BRASIL, Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974, Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU e dá outras providências.
77 BRASIL, Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979, Cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências.
78 Todas as edições da Revista Fundação JP estão digitalizadas e se encontram no sítio eletrônico: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/. A ordem de todos os fascículos e os respectivos tombos digitais também podem ser consultados no sítio eletrônico da Biblioteca Professora Maria Helena de Andrade, da Fundação João Pinheiro: https://biblioteca.fjp.mg.gov.br/.

Mais especificamente, o longo processo de industrialização mineira envolveu a consolidação e passagem de um parque industrial produtos de bens de consumo não durável (alimentos, bebidas, têxtil) para bens intermediários (energia elétrica e siderurgia), mas sobretudo bens de capital (máquinas, equipamentos e elétrico) e bens de consumo durável (cujo ápice foi a instalação da fábrica de automóveis da FIAT, em 1976, em Betim). Em outras palavras, internalizou-se e desenvolveu-se um complexo metal-mecânico-automotivo, fazendo com que Minas Gerais deixasse de ser apenas exportador de produtos básicos (alimentos e minério de ferro) e intermediários (energia e produtos siderúrgicos) (Andrade; Cintra, 1978; Diniz, 1981; Lacerda, 2019).

Esse ciclo de institucionalização tem como motivação o contexto desse atraso relativo, chamado, à época, de "perda de substância" da economia mineira – manifestado na massiva emigração populacional para outros estados da federação (Brito; Souza, 1995) e na estagnação e decadência das atividades industriais e agrícolas[79] –, e envolveu diversas ações[80] de longa duração das elites dirigentes mineiras (Dulci, 1999). Sendo, inclusive, o marco inicial moderno, a mudança da capital estadual de Ouro Preto para Belo Horizonte, que possuía demarcado sentido geoeconômico de articulação das diversas atividades produtivas arroladas nas diversas regiões do estado (Singer, 1977; Monte-Mór; Paula, 2001).

A autenticidade na construção deste aparelho estatal e algumas das suas singularidades – por exemplo, o "pioneirismo" do desenvolvimentismo mineiro com João Pinheiro[81] – já foram amplamente discutidas pela literatura (Diniz,

79 A forma mais bem acabada que demonstra essa estagnação e decadência é o *Diagnóstico da Economia Mineira*, publicado em 1968 (BDMG, 1968). Para compreensão do contexto e importância do documento ver: Godoy; Barbosa; Barbosa, 2011.

80 Outras ações relevantes foram o I Congresso Agrícola, Industrial e Comercial de 1903 (Paula, 2004); a criação da Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho na década de 1930; a instalação da cidade industrial de Contagem, 1942; o Plano de Recuperação Econômica de 1947; o Binômio Energia e Transporte com a organização e criação do Departamento de Estradas e Rodagens (DER-MG) e da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), em 1952 (Diniz, 1981); a criação do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, em 1962 (Paula, 2017); e, finalmente, a institucionalização do Sistema Estadual de Planejamento, em 1972 (Siqueira, 2001).

81 A partir de uma matriz positivista, João Pinheiro defendia a centralidade do Estado para o desenvolvimento nacional, a importância da industrialização via proteção da indústria nacional, a necessidade de diversificação e integração da estrutura produtiva, uma política mineral arrojada e o treinamento e educação da mão-de-obra como caminho para o desenvolvimento. Além disso, também mobilizava exemplos históricos (México, Estados Unidos da América, Alemanha) como modelos para pensar Minas Gerais na passagem do século XIX para o XX. Para mais detalhes

1981; Siqueira, 2001; Paula; 2004; 2017). Mais raros, no entanto, foram os estudos das políticas e ações setoriais, como, por exemplo, as políticas urbano-regionais, foco deste texto, a partir do conteúdo produzido pela *Revista Fundação JP*. Tais políticas, na década de 1970, ensejavam enfrentar a desigualdade estruturante do espaço geoeconômico mineiro, sendo, inclusive, uma das razões centrais para uma ação precoce do Estado e para o desenvolvimento de políticas industriais e de infraestrutura espacialmente definidas.

Todavia, antes da estruturação de políticas urbano-regionais, diversas ações "indiretas" tiveram efeitos espaciais marcantes, seja para desarticulação espacial interna – notadamente o período da "era ferroviária" (Batista; Barbosa; Godoy, 2012) – quanto para articulação espacial interna do estado – em especial, a "era rodoviária" sob ação do Departamento de Estradas e Rodagem (DER-MG) (Lopes; Godoy, 2019), bem como a política de construção de hidroelétricas pela Cemig (CEMIG, 1971).

A *desarticulação interna* vinculava-se tanto ao predomínio da instalação de uma infraestrutura ferroviária voltada para fora do estado – sobretudo para a exportação do café no Sul de Minas e Zona da Mata, e de alimentos no Triângulo Mineiro – entre final do século XIX e início do século XX (Singer, 1977; Batista; Barbosa; Godoy, 2012); quanto, em um primeiro momento, pela instalação de grandes usinas hidroelétricas, nas décadas de 1950 e 1960, que atendiam à demanda energética dos estados vizinhos (Diniz, 1981).

Posteriormente, e concomitantemente a este período, a partir do Binômino Energia-Transporte[82] – quando Juscelino Kubitschek foi Governador de Minas Gerais (1951-1955) –, com a estruturação do DER-MG e da Cemig, seguiu-se um movimento de *articulação interna* com a pavimentação e a construção de rodovias articulando os diferentes subespaços regionais, notadamente no sentido da capital mineira (Belo Horizonte) (CED; BDMG;

ver: Paula, 2004 e Pereira, 2016.

82 Conjuntamente com sua experiência pretérita como Prefeito de Belo Horizonte (1940-1946), o Binômio Energia-Transporte foi uma espécie de "ensaio geral" de Brasília e do Plano de Metas. No primeiro, pela dimensão estética na capital mineira, no Conjunto da Pampulha; e no segundo pela montagem de um aparato estatal "paralelo" e autônomo para execução de obras públicas, quando governador mineiro (Lacerda, 2019).

ILPES, 1971), bem como o programa de desconcentração das redes de transmissão e distribuição de energia (CEMIG, 1971).

Contudo, apenas na segunda metade dos anos 1960, com a criação da Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE), em 1965[83]; a estruturação do Conselho Estadual do Desenvolvimento (CED), em 1966[84]; a instituição da Superintendência de Desenvolvimento da Área Mineira do Polígono das Secas (SUDEMINAS), em 1966[85]; e a criação da Companhia de Distritos Industriais (CDI), em 1971[86], que se consolidaram meios de intervenção urbano-regional diretos.

Este conjunto de instituições foi amparado, em nível estadual, com os repasses e financiamentos do BDMG[87], com os estudos de viabilidade, promoção e atração industrial do Instituto de Desenvolvimento Industrial[88] (INDI), com a oferta abundante de energia pela Cemig e pelo sistema de Incentivos Fiscais[89] (DINIZ, 1981), além da própria FJP, e foram consolidados, em 1971, com a estruturação do Sistema Estadual de Planejamento[90] (Siqueira, 2001; Lacerda, 2019).

Em nível nacional, Minas Gerais se beneficiou da crescente desconcentração e transbordamento das inversões industriais de São Paulo

83 MINAS GERAIS, Lei nº 3764, de 15/12/1965, Organiza a Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE) e dá outras providências.

84 MINAS GERAIS, Lei nº 4133 de 20/04/1966, Extingue a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, cria o Conselho Estadual do Desenvolvimento e dá outras providências; e MINAS GERAIS, Decreto 10064, de 10/10/1966, Dispõe sobre o sistema estadual de planejamento e contém o Regulamento do Conselho Estadual do Desenvolvimento.

85 MINAS GERAIS, Decreto nº 10023, de 30/08/1966, Institui um Grupo de Trabalho, que se denominará Superintendência de Desenvolvimento da Área Mineira do Polígono das Secas – SUDEMINAS. Posteriormente, Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas – SUDENOR (MINAS GERAIS, Decreto n° 18064, de 24/08/1976).

86 MINAS GERAIS, Lei nº 5721, 25/06/1971, Autoriza o Governo do Estado a constituir e organizar sociedade sob o controle acionário do Estado destinada a projetar, implantar e administrar áreas industriais, e dá outras providências.

87 No primeiro momento, repassando recursos do BNDE e da Agência Especial de Financiamento Industrial. Posteriormente, agenciando a distribuição de uma série de fundos setoriais estaduais e com base em recursos próprios (FJP, 1997).

88 Criado, por meio de contrato social entre a CEMIG e o BDMG, em 30 de maio de 1968, foi a primeira agência de promoção de investimento do Brasil, servindo de modelo para a criação de instituições similares no Brasil. Para sua história e atuação no período ver: Brito, 1988.

89 MINAS GERAIS, Lei nº 5261, de 19/09/1969, Dispõe sobre estímulos fiscais.

90 MINAS GERAIS, Lei nº 5792, de 08/10/1971, Dispõe sobre o Sistema Estadual de Planejamento, cria a Superintendência da Indústria, Comércio e Turismo e dá outras providências. Mas, esboçada anteriormente em: MINAS GERAIS, Decreto 10064, de 10/10/1966, Dispõe sobre o sistema estadual de planejamento e contém o Regulamento do Conselho Estadual do Desenvolvimento.

(Diniz, 1981; Cano 2007); da emergência da problemática das políticas nacionais de desconcentração industrial (Cano, 2007); do desenvolvimento de políticas urbano-regionais pelo Governo Federal (Monte-Mór, 2008); e pelos investimentos das empresas estatais no interior do país (Bacelar, 2000).

Assim, o alinhamento do aparato institucional estadual com o processo nacional culminou, na década de 1970, em uma janela de oportunidade para diversas inversões industriais em Minas Gerais, chamada de "a nova industrialização mineira"[91], que, conforme a perspectiva da época, dentre as condições necessárias para sua sustentação, tinha centralidade a estruturação de uma rede urbana estadual (BDMG; CED; ILPES, 1971). Este tópico aparece no I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES) como a diretriz de "desconcentração espacial do desenvolvimento mineiro" (BDMG; CED; ILPES, 1971, p.12), que visava:

> A desconcentração espacial e urbana do desenvolvimento mineiro destina-se a corrigir as deformações que a estrutura espacial de Minas sofreria, caso persistisse o padrão de desenvolvimento extremamente concentrado em Belo Horizonte [...] A desconcentração espacial se justifica, assim, como um meio de atingir objetivos sociais. Contudo, fundamenta-se mais solidamente ainda no plano econômico, ao possibilitar um melhor aproveitamento das potencialidades das regiões mineiras. Além disso, lança os fundamentos que permitem alcançar a integração econômica do território do Estado, tendendo a reverter dessa forma o modelo de funcionamento de sua economia, até agora dinamizada pelo litoral (BDMG; CED; ILPES, 1971, p.12-13).

As diretrizes de atuação do I PMDES pretendia estimular a "descentralização urbano-industrial" por seis grandes vias. No curto prazo, envolvia as seguintes Regiões para fins de Programação[92]: I pela consolidação

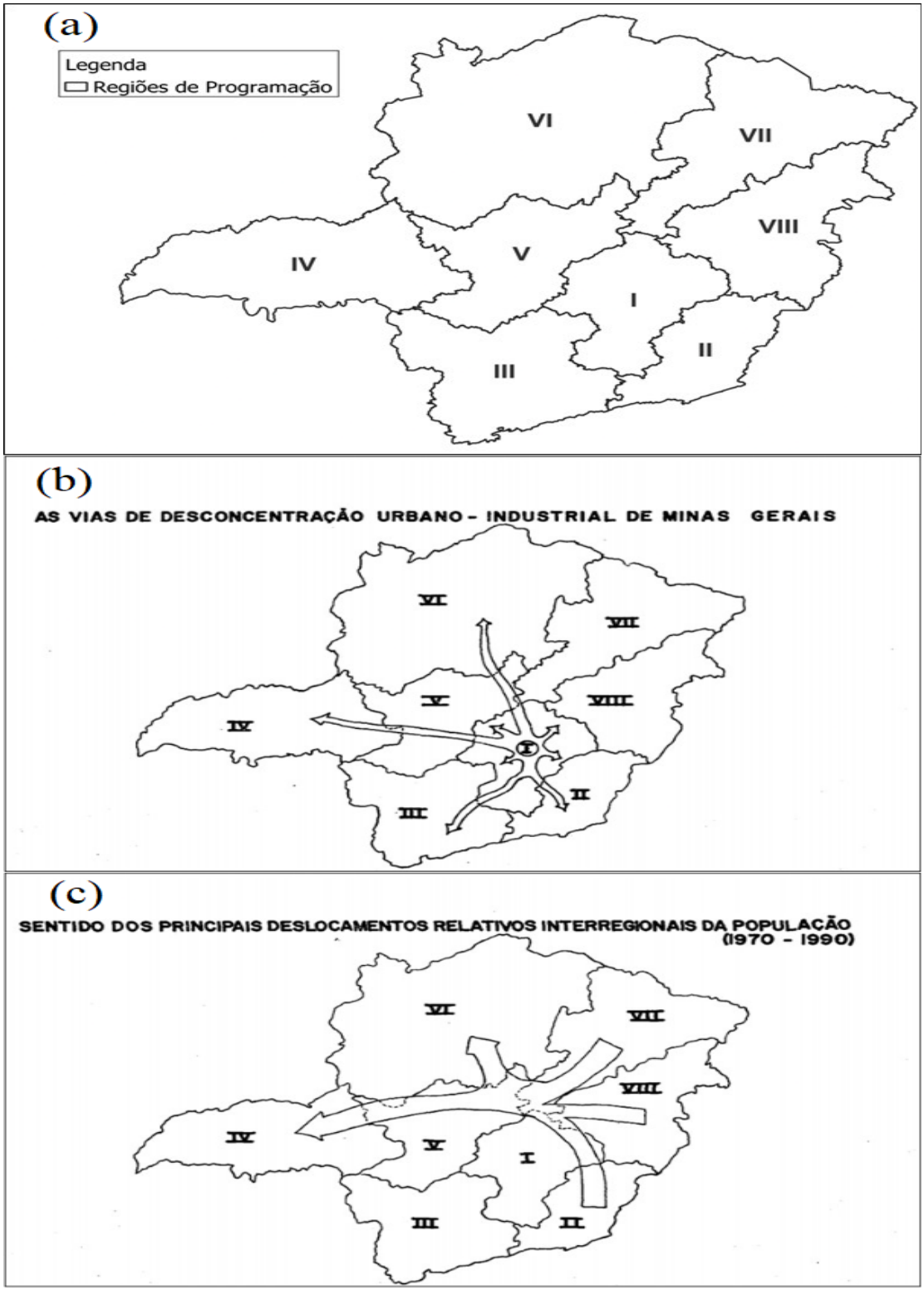
91 A "nova industrialização mineira" foi desencadeada a partir de um arranjo entre Governo Estadual – com suas instituições, sobretudo através do tripé BDMG-CDI-INDI – e o capital estrangeiro para a atração de indústrias de bens de capital e aumento da escala da indústria de bens intermediários. Cujo o coroamento, com a indústria de bens de consumo durável, foi a instalação da FIAT, em 1976, em Betim. O Estado de Minas Gerais – através das instituições acima, bem como dos Bancos Estaduais, Credireal e Bemge (Jayme Jr.; Cerqueira, 1996) – proveu infraestrutura básica, concedeu incentivos fiscais e, inclusive, teve participação acionária (por exemplo, FIAT e USIMINAS) em uma série de empreendimentos industriais arrolados no período (Diniz, 1981; Eakin, 2002).

92 Desde finais dos anos 1960 no âmbito do CED e de suas parcerias (BDMG e ILPES) foram desenvolvidas regionalizações além das zonas fisiográficas do IBGE. Um dos resultados, que era preliminar, chamado "Regiões para fins de programação" tornou-se canônico ao ser incorporado no I PMDES, elaborado em 1971, para guiar as ações no espaço mineiro. A persistência deste recorte só foi substituindo como diretriz espacial das políticas públicas mineiras em 1992, quando a FJP define as Regiões de Planejamento. Para mais informações sobre as diferentes regionalizações em Minas Gerais ver: Diniz; Batella, 2005.

de um sistema de centros urbano-industriais complementares a Grande Belo Horizonte; II (Mata) e III (Sul) beneficiando-se da posição intermediária em relação aos eixos Rio e São Paulo, respectivamente; IV (Triângulo), com suporte nos núcleos urbanos dinâmicos e recentes e intermediado a relação São Paulo e Centro-Oeste e VI (Norte/Noroeste) pela posição privilegiada de intermédio entre Nordeste e Centro-Sul, baseando-se nos incentivos fiscais para atração de projetos agroindustriais e industriais.

No longo prazo, as regiões VIII (Leste/Vale do Rio Doce) pela conexão com o Nordeste, Rio de Janeiro e Vitória, baseado no grande complexo siderúrgico; e V (Central) pela posição intermediária entre as diversas regiões de programação mineiras. A Figura 36 apresenta e sintetiza as Regiões para fins de Programação (a), as vias propostas de desconcentração urbano-industrial (b) e os sentidos pretendidos dos deslocamentos relativos inter-regionais de população (c) propostos no I PMDES.

**Figura 36 – Regiões para fins de Programa do Estado de Minas Gerais (a), vias de desconcentração urbano-industrial (b) e deslocamentos inter-regionais de população (c)**




Fonte: elaboração própria para (a), MINAS GERAIS (1971, p.258) para (b) e MINAS GERAIS (191, p. 259) para (c).

Em síntese, supunham as elites técnicas da época, que uma rede urbana estruturada e equilibrada seria a chave para a consolidação da industrialização mineira, o que geraria a difusão das oportunidades de emprego, consequentemente, a retenção da população migrante e a melhoria de qualidade de vida dos mineiros (BDMG; CED; ILPES, 1971).

É nesse campo, da *incorporação explícita da problemática espacial e do planejamento urbano-regional*, que entra a ação – em planos e estudos – da Fundação João Pinheiro. Mais especificamente, tem-se a *Revista Fundação JP* tanto como meio de divulgar as ações no âmbito do planejamento estatal autoritário quanto de debater teórica, metodologicamente e, inclusive, criticamente este mesmo planejamento. Em outras palavras, o estudo da *Revista* corrobora o entendimento dos dilemas e complexidades do período e, principalmente, do planejamento (Faria, 2019) permitindo, como aponta Feldman (2021, p.14) o "distanciamento de raciocínios binários, com base nos quais se opõe efetividade/não efetividade (ou ideias/realizações), técnico/político e democrático/autoritário" do período.

## 10.1 A questão urbano-regional na Fundação João Pinheiro na década de 1970

Para a devida compreensão do conteúdo produzido pela *Revista Fundação JP* se faz necessário apresentar o próprio desenvolvimento da institucionalidade e organização da FJP, bem como da conjuntura político-econômica estadual e nacional. Primeiramente, é importante situar que a FJP foi criada, em 1969[93], pelo Governador Israel Pinheiro (1966-1971), filho de João Pinheiro, como um "desdobramento" do Departamento de Estudos e Planejamento (DEP) do BDMG, que foi o principal setor responsável pelo *Diagnóstico da Economia Mineira,* de 1968[94]. Com o lançamento deste, o DEP foi

93 MINAS GERAIS, Lei 5399 de 12/12/1969, Autoriza a instituição de Fundação destinada à pesquisa aplicada nos campos da economia, da administração e da tecnologia básica e social.

94 Foi o documento responsável pela difusão e demonstração, a partir de uma visão histórica e estrutural, do modo como Minas Gerais vinha sendo "explorada" pelo Governo Federal e por outras Unidades da Federação mais dinâmicas. Nesse sentido, ressaltava-se especialmente o papel de Minas Gerais como mero provedor de matérias-primas, de produtos com pouco beneficiamento e de força de trabalho para outros estados. Em outras palavras, o documento demonstrava o papel que cabia à Minas Gerais na divisão inter-regional do trabalho e, para além disso, propunha alternativas para o aproveitamento das vantagens da economia mineira, visando

crescentemente esvaziado, fruto de uma disputa entre os “financistas” e os “planejadores” dentro do BDMG (Diniz, 1981). Os “financistas” queriam restringir as atividades do BDMG àquelas estritamente relacionadas com a de um banco, enquanto o grupo dos “planejadores” realizavam estudos e diagnósticos globais, com a proposições de diretrizes para a ação estatal e para a iniciativa privada (Andrade; Cintra, 1978; Diniz, 1981). Os primeiros “venceram” a disputa, assim, vários funcionários acabaram migrando para a nova instituição, a FJP, cujo primeiro presidente foi Hindemburgo Chateaubriand Pereira Diniz, que anteriormente fora presidente do BDMG.

Nesse sentido, para abrigar os antigos funcionários e ações do DEP, criou-se a Fundação João Pinheiro com a função de “promover o desenvolvimento econômico e social do Estado [de Minas Gerais]”, conforme anunciado na primeira edição da *Revista* (FJP, 1971, p.1). A FJP tinha cinco finalidades: 1) planejamento do desenvolvimento estadual envolvendo estudos, pesquisas, programação econômico-social, inclusive estudos de oportunidades de investimento; 2) estudo, pesquisa, divulgação e aplicação de métodos e técnicas de organização racional do trabalho e processamento de dados por sistemas mecânicos, eletromecânicos e eletrônicos; 3) execução de serviços de geografia e estatística; 4) execução de projetos de pesquisa e prestação de serviços no campo de tecnologia básica e social; e 5) ensino, por meio de cursos afins com as atividades mencionadas nos itens anteriores.

Dentro da FJP, os estudos com a temática urbano-regional se iniciam com o Instituto de Pesquisa Econômica e Social (Ipes), que funcionou entre o fim de 1970 e início de 1971. O Ipes tinha o objetivo de promover o planejamento e o desenvolvimento econômico-social mineiro, sobretudo via convênios com o BDMG, o Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED) e a Secretária Estadual da Fazenda. A estruturação, nos moldes federais, do Sistema Estadual de Planejamento, em outubro de 1971, que incluiu a FJP como entidade vinculada, fez com que o Ipes, em 1972, fosse desmembrado no Centro de Projetos de

encadear seu parque industrial. Ademais, dadas as suas qualidades técnicas e sua abrangência, o documento serviu para a negociação junto ao Governo Federal no início dos projetos de desconcentração industrial dos anos 1970 (Lacerda, 2019).

Desenvolvimento (CPD) e no Centro de Estudos Econômicos e Urbanos (CEEU) (Gomes, 2022).

O CEEU ficou responsável pela confecção de estudos, pesquisas e projetos nas áreas econômicas e de urbanismo. A sua existência perdurou até o final de 1972 quando, pelo volume de trabalho, foi desmembrado, em 1973, no Centro de Economia Aplicada (CEA), responsável pela área econômica, e no Centro de Desenvolvimento Urbano (CDU), especializado na área de urbanismo (Gomes, 2022). É importante destacar que a estruturação interna (estadual) de Minas Gerais seguiu, *pari passu*, a institucionalização da política nacional urbana (federal) que, no contexto da ditadura civil-militar, envolveu, primeiramente, o SERFHAU, de 1964, e, posteriormente, o Programa de Ação Concentrada (PAC), de 1969, até a Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNPU), de 1974[95] (Feldman, 2019). Em outras palavras, primeiramente, houve uma institucionalização que separou o planejamento em planejamento *territorial* e planejamento *econômico*; posteriormente, uma *ampliação e articulação das escalas de planejamento*, ou seja, do local para o microrregional e regional; até, finalmente, a *internalização e desenvolvimento de metodologias de planejamento espacial*.

No plano das atividades desenvolvidas enquanto CEEU, ou seja, até 1973, a divisão responsável pelos estudos urbanos (o Instituto de Pesquisas e Projetos Urbanos – IPPU) participou, primeiramente, de projetos de desenvolvimento urbano e regional externos ao estado, em Roraima e no Amapá. Posteriormente, quando se tornou o CDU, desenvolveu estudos específicos para as cidades históricas de Ouro Preto e Mariana, entre 1973 e 1974, bem como, em parceria com o BDMG, estruturou o Programa de Desenvolvimento Urbano (PDU) para Minas Gerais, em 1973, voltado especificamente para cidades de porte médio nas diversas regiões de Minas Gerais (Gomes, 2022).

Importante frisar que o PDU esteve embebido no contexto do I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES), vigente entre 1972 e 1976, onde se salientou a importância de uma política de urbanização, mormente

95 Posteriormente, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), a partir de 1979.

nas cidades consideradas polo de cada Região de Programação. No I PMDES constava que isso seria promovido pela implementação de uma *política de atração de investimentos industriais* atrelada à *descentralização administrativa dos serviços públicos* e do *melhoramento do equipamento urbano* (MINAS GERAIS, 1971, p.14).

Concomitantemente, foram desenvolvidas ações voltadas para a Região Metropolitana de Belo Horizonte pelo Plambel (Plano Metropolitano de Belo Horizonte), grupo instituído dentro da FJP, em 1971, e tornado órgão autônomo a partir de 1974[96], com regulamentação federal acerca das regiões metropolitanas [97].

Posteriormente, entre 1974 e 1975 – em meio a nova reestruturação organizacional da FJP, na esteira de transformação do CED em Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral[98], no contexto de passagem do Governo estadual de Rondon Pacheco (1971-1975) para Aureliano Chaves (1975-1978) – foi criada a Diretoria de Planejamento (DP), a qual o CDU esteve vinculado. O período também foi marcado pela formulação do II PMDES, além saída da problemática metropolitana da FJP, com a autarquização do Plambel[99].

Do ponto de vista da "divisão intelectual trabalho" – durante o Governo Aureliano Chaves, cujo presidente da FJP, a partir de 1977, foi Antônio Octávio Cintra – a Diretoria de Planejamento concentrou suas ações no *planejamento regional*. Enquanto o CDU esteve concentrado no *planejamento microrregional e urbano*. Ademais, destaca-se que nas áreas social e institucional destes planos, ambas as diretorias tinham o apoio do Diretoria de Programas Públicos (DPP), criada em 1975, na FJP. Ressalta-se que, também em 1977, o CDU novamente retomou sua situação como diretoria própria, ou seja, não estava mais subordinada a Diretoria de Planejamento (Gomes, 2022).

96 Instituída como autarquia por MINAS GERAIS, Lei n° 6303, de 30/04/1974, Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências.
97 BRASIL, Lei Complementa nº 14, de 8 de junho de 1973, Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza
98 MINAS GERAIS, Decreto 17.112, de 22/04/1975, Dispõe sobre a estrutura básica da Administração Pública Estadual e dá outras providências.
99 Sobre o Plambel ver: Tonucci Filho (2012).

Esse segundo período foi marcado pela notável retomada do planejamento regional, um dos marcos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND – 1975-1979) e do II PMDES (1976-1979), sobretudo sob a metodologia de planos regionais de desenvolvimento integrado. O II PMDES[100] foi feito para se alinhar às diretrizes do II PND. Espacialmente, por exemplo, foram priorizadas regiões consideradas "problemas" e aquelas com "grandes potenciais" não aproveitados, isto é, o Sul de Minas[101], a Área Mineira da SUDENE[102] (AMS)[103], o Vale do Jequitinhonha[104] e o Vale do Rio Doce, nesta, principalmente, a denominada "Área de Influência da Companhia Vale do Rio Doce" (Gomes, 2022).

O crescente prestígio da problemática urbano-regional na política estadual pode ser demarcado pelo retorno do *status* como diretoria, em 1977, do CDU, que ampliou sua importância atuando em quatro programas-chave: a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, o Programa de Desenvolvimento Urbano, o Programa de Cidades Históricas e os Programas Especiais, além da

100 Os eixos do II PND eram: ampliar e difundir da infraestrutura de base (rede de transporte, telecomunicações, produção e comercialização agrícola); completar a instalação do segmento de produtor de bens capital, sobretudo via empresas estatais, em ramos como: química pesada, minerais não-metálicos, metais não-ferrosos e indústria siderúrgica; e ampliar as fontes de energia, com petróleo e seus derivados, hidroelétrica e outras fontes como o etanol e emergia nuclear. Nesse mesmo sentido, o II PMDES retoma diversas vezes o II PND, salientando, principalmente, como, a partir do aproveitamento da desconcentração da indústria e da infraestrutura desencadeada pelo Governo Federal, Minas Gerais poderia reforçar a sua posição como localização intermediária para "ocupar" os espaços vazios, bem como consolidar a sua industrialização (MINAS GERAIS, 1975, p.10-11).

101 Todavia, o Sul de Minas já era visto como uma área potencial para receber a desconcentração de investimentos de São Paulo e já vinha sendo objeto de atenção estadual desde finais dos anos 1960.

102 A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com sede em Recife-PE, criada em 1959, no governo Juscelino Kubitschek, por Celso Furtado, nesse momento era uma autarquia especial que objetivava promover e coordenar o desenvolvimento do Nordeste, estimulando a sua integração ao Centro-Sul do país. De projeto arrojado antes do golpe civil-militar (Furtado, 1989), tornou-se, a partir de 1964, em apenas intermediador na gestão de incentivos fiscais, integrando espacialmente e modernizando o capitalismo brasileiro/nordestino (Oliveira, 1977).

103 A AMS também tinha potencial de atração, devido aos incentivos fiscais por ser parte da área da SUDENE, mas também era afligida pelos graves problemas sociais e já vinha sendo foco de atenção estadual desde os anos 1960 através da SUDEMINAS. Esta foi criada a partir do entendimento de sua preterição frente aos estados nordestinos no montante total de investimentos em infraestrutura física e social.

104 O Vale do Jequitinhonha, região com os mais baixos índices de desenvolvimento econômico e social estadual, desde o final dos anos 1960, tinha a CODEVALE e o desenvolvimento de alguns estudos e planos regionais.

realização de uma série de estudos sobre a realidade urbana mineira e identificação de cidades-polo (Gomes, 2022).

Em 1979, ano final do período de nossa análise, Francelino Pereira (1979-1983) assumiu como Governador Estadual e a FJP permaneceu atuando no campo do planejamento urbano-regional. Contudo, a principal mudança foi a fusão do CDU com a DPP, conformando a Diretoria de Planejamento Social e Urbano (DPSU), cujo objetivo visava o melhor aproveitamento do quadro técnico da FJP, além de buscar uma maior integração das problemáticas urbanas, microrregionais e regionais. Este movimento resultou, posteriormente, no desenho do Programa Estadual de Cidades Intermediárias de Minas Gerais (PROECI) (Mendonça, 1990), que foge do período e escopo deste trabalho, já que se inicia, concomitantemente, o período de distensão da Ditadura Civil-Militar e o esgotamento do modelo de desenvolvimento, com a desaceleração das taxas de crescimento e a crise das finanças públicas, sobretudo estaduais[105].

## 10.2 A Revista Fundação JP na década de 1970

A *Revista Fundação JP* foi produzida pelo Setor de Informações da Diretoria de Comunicação e servia para divulgação dos trabalhos desenvolvidos pela FJP, bem como outros órgãos do Governo Estadual (SOARES, 2022). Conforme sua primeira edição, o seu papel era de “divulgação de estudos ou pesquisas e pelo incentivo a iniciativas de apoio ao Poder Público e ao Setor Privado no sentido do equacionamento dos problemas de interesse de Minas Gerais e do País” (FJP, 1971, p.3).

A *Revista* tinha como subtítulo do seu lançamento até o final de 1972: “economia, administração e tecnologia”. A partir de então, até abril de 1974, o subtítulo foi “economia, administração, tecnologia e *urbanismo*”, indicando a importância da problemática urbana.

A partir de abril de 1974, incorporou o Boletim Conjuntura, publicado pelo CEA da FJP com informações de conjuntura econômica, com o intuito de ampliar

105 Ocorre diversas mudanças institucionais (inclusive de pessoal técnico na Fundação João Pinheiro), políticas e econômicas, que demarcam o início de um longo período de transição dos marcos teóricos e práticos de planejamento, da participação social, do papel do Estado, da organização produtiva-econômica etc., o que impossibilita um *continuum* de análise entre os períodos. Ver, dentre outros: Oliveira, 1995; Shikida, 2022.

o seu público e circulação. O nome passou a ser apenas *Revista Fundação JP – Análise e Conjuntura* e a publicação mensal, em vez de trimestral (Gomes, 2022). A *Revista* chegou a ter tiragem de seis mil exemplares, com circulação em diversos centros nacionais e em 21 países (Soares, 2022). Em 1986, foi refundada, ampliando seu escopo de temáticas, e renomeada de *Revista Análise & Conjuntura*. Como este novo nome, foi editada até janeiro de 1993.

Argumentaremos, a partir do exposto sobre trajetória institucional da FJP e dos próprios artigos, que são possíveis *duas chaves de leitura dos textos publicados na Revista*. Uma primeira que *reflete a trajetória institucional (ou ciclo de institucionalização) das políticas urbanas e regionais desempenhadas pela FJP*. Esta trajetória/ciclo possui dois momentos demarcados. *O primeiro momento*, entre 1971 e 1974, foi o de estruturação de um segmento específico, dentro da FJP, voltado para a problemática do planejamento urbano e regional, com um predomínio da questão e escala metropolitana. O *segundo momento*, entre 1975 e 1979, foi marcado pela consolidação e crescente prestígio da atuação da FJP no segmento de planejamento, com diversas interfaces setoriais, além de demarcada divisão de trabalhos conforme a escala e temática de planejamento, bem como alargamento de temas e interfaces com os diferentes campos de conhecimento do planejamento.

*Uma segunda chave de leitura é segundo o próprio conteúdo produzido*. Assim, tem-se, por um lado, textos produzidos com o intuito de *difusão e propaganda das ações estatais*. E, por outro, textos de *conteúdo analítico, teórico e metodológico, inclusive crítico ao modelo de planejamento* (centralizado) *e de desenvolvimento* (guiado pela industrialização).

A definição de duas chaves de leitura procura revelar simultaneamente “a pluralidade de temporalidades e de contextos para o desvendamento da adequação, da acomodação e da transformação de ideias e práticas, e das tensões que permeiam o planejamento” (Feldman, 2021, p.14) no período. No entanto, nota-se, que isso não implica que não tenha havido textos sobre a questão metropolitana pós-1974, bem como não haja textos de difusão e propaganda das ações estatais *com* inovações teórico-metodológicas.

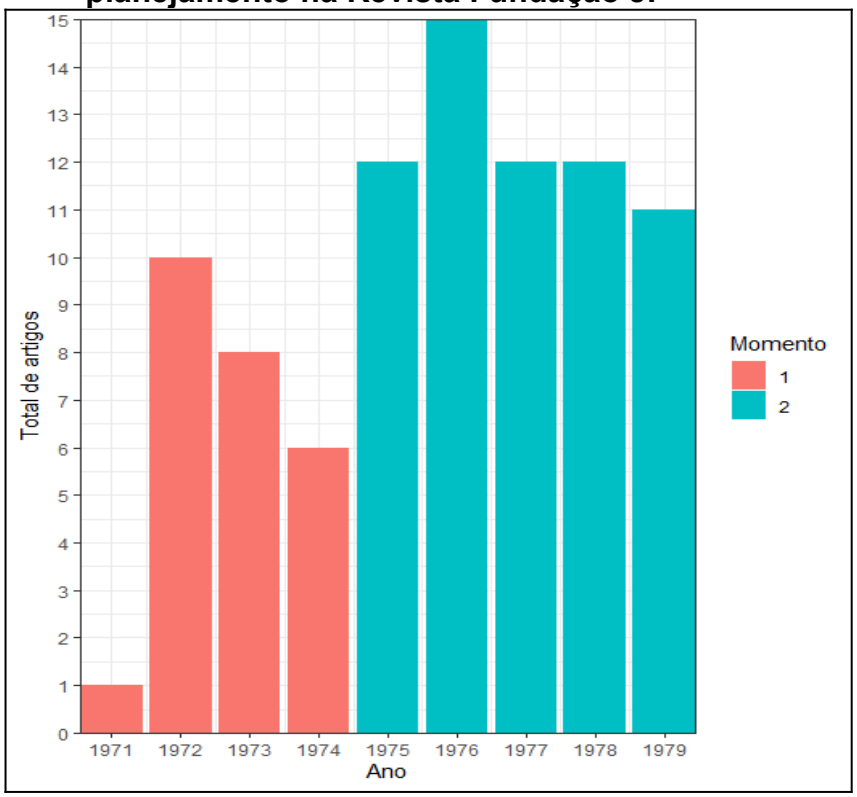
Mais detidamente, nosso recorte de análise foram as 72 edições lançadas entre 1971 e 1979. Destas, duas, em 1971 e 1975, referem-se exclusivamente às sínteses dos dois PMDES publicados no período. Com a exceção dessas duas edições, tem-se *87 artigos que trataram da problemática do planejamento*. Do ponto de vista metodológico, examinamos tanto textos com abordagens gerais acerca do planejamento estatal; quanto aqueles específicos, isto é, que trataram do planejamento em suas múltiplas escalas (urbano, metropolitano, regional). Ademais, consideramos as temáticas setoriais – notadamente transportes, indústrias, meio ambiente, habitação – com menção à ação estatal planejada para o estímulo ou interface com desenvolvimento espacial.

## 10.3 A Revista Fundação JP: o ciclo de institucionalização e entre a propaganda e a crítica

A Figura 37 apresenta a disposição anual dos *87 artigos identificados com a temática do planejamento*, além da divisão entre os dois momentos da trajetória de estruturação dos estudos urbano-regionais – o primeiro até 1974 e o segundo a partir desta data até 1979. Conforme apontado, foi no *primeiro momento* que ocorreu a estruturação das diretorias com foco nos estudos sobre planejamento urbano-regional, bem como da própria Fundação João Pinheiro e de sua *Revista*.

*No primeiro momento foram publicados 25 textos*, que estão dispostos no Quadro 12. Salienta-se que houve o predomínio *das produções relativas à questão metropolitana*. Para corroborar o argumento, temos que sete dos nove textos publicados sobre esta temática estão neste primeiro momento. Isso é explicado tanto pelo contexto que o Plambel esteve dentro FJP quanto pela consolidação da regulamentação das regiões metropolitanas ao nível federal.

**Figura 37 – Produção de artigos relacionados com a temática do planejamento na Revista Fundação JP**




Fonte: elaboração própria.

Um outro conjunto de cinco textos publicados neste primeiro momento discutiram assuntos voltados para o *planejamento urbano*. Foi discutida a importância do planejamento das cidades no contexto de urbanização latino-americana (Lamounier, 1972); o processo histórico de urbanização de Belo Horizonte (Coelho, 1972); a avaliação, feita por técnicos do SERFHAU, do planejamento praticado (Fortuna; Azevedo, 1973) até então; a necessidade de formação de quadros técnicos para consecução do planejamento pretendido e demandado pelo Estado em seus vários níveis, inclusive particularizando a discussão para o caso mineiro, com a sugestão da criação de um curso de especialização em planejamento urbano e regional (Lamounier, 1973); e uma discussão teórica acerca da inefetividade do planejamento brasileiro e uma proposição alternativa e debatendo acerca dos custos de urbanização (Dantas, 1974).

Em relação a temática do *planejamento regional*, foram cinco textos publicados e predominaram textos de *difusão e propaganda da ação estatal*. O único texto de planejamento regional que destoou do viés propagandístico foi

“Planejamento regional – um enfoque” (Curi, 1972) que buscava desenvolver uma metodologia que incorporasse o planejamento regional aos planos globais, especificando um esquema que operacionalizasse o planejamento segundo o nível de dados disponíveis em áreas-regiões subdesenvolvidas.

Por fim, nos demais texto também predominou o viés de *difusão e propaganda da ação estatal,* nos campos do planejamento urbano, industrialização e planejamento em geral. Todavia, convém salientar que os três textos sobre *planejamento em geral* foram redigidos por três personalidades/estudiosos que vinculam a história da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) com o topo do aparelho estatal mineiro (Paula, 2017): Fernando Roquette Reis, Paulo Camillo de Oliveira Penna e Jayme Peconick. E, num sentido mais amplo, aponta para a centralidade e predileção dos economistas como lideranças técnicas do planejamento na década de 1970 (Haddad, 1977; Diniz, 1981; Godoy; Barbosa; Barbosa, 2015).

Nesse sentido, por exemplo, o texto de Fernando Reis[106] então Secretário da Fazenda, aponta – a partir de uma visão heterodoxa, com uma crítica simultânea à “teoria das vantagens comparativas” e da “via única de desenvolvimento pela industrialização” –, apologeticamente, como as grandes transformações socioeconômica de Minas Gerais eram positivas, irreversíveis e estavam levando ao crescente bem-estar social. Não obstante, o autor apresenta uma noção não usual de *desenvolvimento*:

> Elucidando que desenvolvimento não é apenas construir mais fábricas, modernizar o comércio, estimular o produtor rural, a arrecadação, mas sim um conceito ontológico, que abrange instituições sociais e políticas, que requer reformas e induz tensões e atritos, que exige medidas revolucionárias, porquanto, no fundo, o desenvolvimento é a Revolução (Reis, 1972, p.20).

No mesmo sentido, Paulo Camillo Penna, que viria ser Secretário de Planejamento e Coordenação Geral (1975-76), mas já tinha ocupado outros cargos relevantes no estado, em seu texto dava notável ênfase às *instituições*:

> A estreita vinculação entre ritmo de desenvolvimento e a capacidade das instituições destinadas a imprimir rumo e velocidade aos

106 Roquette Reis já havia sido diretor do citado Departamento de Estudos e Planejamento (DEP) do BDMG.

> programas administrativos, abrindo perspectivas de realizações e apontando caminhos à canalização do investimento [...] Não é possível elaborar eficiente dispositivo de incitações, agir sobre a extensão e aprimoramento da formação técnica, sem empreender particular esforço de transformação e criação no campo institucional, como também de adaptações de atividades e comportamentos aos padrões exigidos pelo progresso. A adaptação das instituições às situações novas será sempre penosa. Implica, necessariamente, na rejeição de tradições consolidadas, gerando riscos e descontentamentos [...] Daí a importância da ação do poder público no aprimoramento do aparelho institucional, o que envolve revisões condicionadas aos imperativos do tempo, às possibilidades do meio, à qualificação dos homens e às inspirações que os anima (Penna, 1972, p.29-30).

O interessante é que ambos os autores, elites técnicas da época, apresentam uma noção clara da vinculação entre *instituições* e *desenvolvimento* . Ambos ressaltam a inerência do conflito no processo de desenvolvimento e na criação de instituições e seus reflexos nas estruturas sociais, políticas e econômicas. E ambos enfatizam como estes processos são particulares, com múltiplas vias e historicamente situados.

Finalmente, dois outros textos trazem interpretações *originais* dos processos de metropolização-urbanização do Vale do Aço (Monte-Mór; Drummont, 1974), em Minas Gerais, e da urbanização na Amazônia (Silva; Pompermayer, 1974), respectivamente.

**Quadro 12 – Temáticas, textos, autores, filiação, ano e caráter das publicações na Revista Fundação JP, em seu primeiro momento (1971-1974)**

| Temática | Título | Autor | Filiação | Ano | Divulgação/Propaganda |
|---|---|---|---|---|---|
| Questão metropolitana | O plano metropolitano de Belo Horizonte | Gilson Dayrell | Plambel-FJP | 1971 | Sim |
| | A metrópole e o pleno desenvolvimento do homem | Alain David | Plambel-FJP | 1972 | Não |
| | Área Metropolitana, desafio à técnica e à comunidade | Antônio Cintra | Plambel-FJP | 1972 | Não |
| | Belo Horizonte e o equilíbrio inter-regional | Afrânio Andrade | Plambel-FJP | 1972 | Não |
| | PLAMBEL, a criação de duas cidades novas | Gilson Dayrell | Plambel-FJP | 1973 | Sim |
| | A localização industrial na Grande BH | Ney Werneck | Plambel-FJP | 1973 | Não |
| | A Região Metropolitana e sua lei | Hélio Fonseca | Consultor | 1974 | Não |
| Planejamento Urbano | O planejamento de cidades em face da urbanização acelerada | Teodoro Lamounier | FJP | 1972 | Não |
| | Processo de Urbanização e Visão Histórica de BH | Paulo Coelho | Plambel-FJP | 1972 | Não |
| | Síntese do programa para preservação de Ouro Preto e Mariana | FJP | FJP | 1972 | Sim |
| | Avalição preliminar no planejamento urbano | Affonso Fortuna; Antônio C. Azevedo | Serfhau | 1973 | Não |
| | O planejamento urbano em vista das necessiades de Minas | Teodoro Lamounier | FJP | 1973 | Não |
| | Estrutura intra-urbana do ponto de vista físico-territorial | Jorge Dantas | SUPAM | 1974 | Não |
| Planejamento Regional | Jequitinhonha deixa de ser um bolsão de pobreza | Fidelcino Filho | CODEVALE | 1972 | Sim |
| | Planejamento regional – um enfoque | Walter Curi | GPC-Cedeplar | 1972 | Não |
| | Bases para a ação programada no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba | BDMG | BDMG | 1973 | Sim |
| | É preciso explorar os cerrados | Dalmar Ivo | BDMG | 1973 | Sim |
| | Uma estratégia para o Vale do Jequitinhonha | BDMG | BDMG | 1974 | Sim |
| Industrialização | Potencialidades da Área Mineira da SUDENE | Edição especial | FJP | 1972 | Sim |
| | INDI, politica ativa de promoção e assistência no setor industrial | INDI | INDI | 1972 | Sim |
| Planejamento em geral | Experiência mineira 71/72 | Fernando Roquette Reis | Secretário de Estado | 1972 | Sim |
| | Fatores de desenvolvimento e economia da inteligência | Paulo Camillo Penna | Secretário de Estado | 1972 | Sim |
| | Planejamento para o Desenvolvimento Econômico | Jayme Peconick | HIDROMINAS | 1974 | Sim |
| Urbano-regional | Uma área metropolitana sem metrópole | Roberto Monte-Mór; Júlio Drummond | FJP | 1974 | Não |
| | Vila Rondônia, exemplo de urbanização de fronteira | Eduardo Silva; Maria Pompermayer | FJP | 1974 | Não |

Fonte: elaboração própria.

A partir de 1975, *no segundo momento*, nota-se na Figura 37, o aumento da produção de artigos acerca do planejamento urbano-regional. Esta elevação se deve, principalmente, pela maior periodicidade de publicações, que passou a ser mensal; pela centralidade do planejamento regional no âmbito do II PMDES, ao nível estadual, bem como do II PND, ao nível federal; e pela própria consolidação da estrutura institucional voltada à pesquisa e à realização de planos dentro da FJP. Exemplificando, a edição de junho de 1975 da *Revista* dedica-se a apresentar as diretrizes básicas do II PMDES:

> o Governador Aureliano Chaves determinou que se desse, no II Plano Mineiro, especial ênfase à formulação de planos regionais de desenvolvimento, já que em Minas ainda se destaca a desintegração de sua estrutura espacial, dado que repercute e explica as características do nosso sistema urbano, também definido como desintegrado, isto é, carente de centros intermediários relevantes, o que marginaliza a maior parte do nosso espaço geográfico. Assim, as cidades são incapazes de oferecer suporte urbano ao processo de expansão produtiva (MINAS GERAIS, 1975, p. 3).

Depreende-se do trecho acima a importância do sistema urbano e da formação do urbano como suporte para o desenvolvimento. Em outra parte do texto, que discute o problema da concentração *versus* desconcentração espacial, apresenta-se uma releitura das opções dos estilos de desenvolvimento dos governos anteriores:

> O dilema pode ser encarado em termos de estratégias distintas: uma delas foi colocada no Plano de Recuperação Econômica [1947] que diagnosticava falta de um núcleo aglutinador capaz de compensar a polarização exercida por centros externos e propunha reforço do centro [Belo Horizonte]; a outra substanciou-se no I PMDES que, a partir da visão do Estado como polarizado por Belo Horizonte e desequilibrado na sua rede de cidades, advogou política de desconcentração (MINAS GERAIS, 1975, p. 7-8).

Entre ambas as estratégias, o II PMDES propunha a adoção de “diferentes estilos de desenvolvimento” para atender “às peculiaridades de cada região”, mas sempre remetendo ao plano para o estado como um todo. Do mesmo modo, o planejamento deveria incorporar uma “teoria da trajetória crítica do desenvolvimento em que se delineiem os passos e etapas em função do desdobrar do processo e não em função de previsão ‘a priori’” (MINAS GERAIS, 1975, p.9), o que significava o aproveitamento do poder indutor dos

desequilíbrios[107], ou seja uma “política de desenvolvimento desequilibrado” em que:

> a função central do órgão de planejamento é de sintonizar a máquina pública com as exigências do desenvolvimento, ora induzindo-o através da criação de desequilíbrios, ora corrigindo-lhe as distorções e desajustes [...] ora dá ênfase ao papel do Estado como investidor em atividades diretamente produtivas, ora lhe realça a atuação na formação de capital social e internalizações de deseconomias geradas pelo próprio desenvolvimento (MINAS GERAIS, 1975, p.9).

Este duplo papel do Estado – como indutor de desequilíbrios e corretor de distorções – levaria ao “abandono do planejamento compreensivo e do modelo de desenvolvimento equilibrado que a ele se liga” (MINAS GERAIS, 1975, p.9). Assim, a nova concepção de planejamento deveria se basear: 1) numa ação planejadora que se ajusta ao processo de desenvolvimento, com opções e decisões com graus de flexibilidade; e 2) em programas estratégicos setoriais e, principalmente, com *recortes espaciais delimitados*, mesmo que em diferentes escalas (regionais, microrregionais e urbanos).

A partir destas diretrizes, na *Revista*, até o final de 1979, foram publicados outros *62 textos sobre planejamento*. As temáticas foram amplamente diversificadas, refletindo a complexificação dos campos de ação e discussão sobre o planejamento. Podemos agrupar os textos em *quatro grupos*.

O *primeiro grupo* trata do *planejamento estatal em geral*, que tinha o intuito de avançar no esboço apresentado na edição especial acerca do II PMDES no entendimento de um planejamento que fosse além da perspectiva compreensiva e do desenvolvimento equilibrado – setorialmente e espacialmente. O Quadro 13 apresenta os textos.

São cinco artigos com esta temática, sendo dois deles na mesma edição, em 1975, debatendo entre si e consolidando as referências para um *novo estilo de planejamento* – uma perspectiva *incremental* (Cintra, 1975) e outra *pragmática* (Haddad, 1975). Ambos os textos foram posteriormente retomados por outro texto publicado pela *Revista*, em 1979. Este, por sua vez, propôs um *planejamento centrado em problemas* – isto é, processual – *e histórico-socialmente* situado, ou seja, dependente do próprio nível de desenvolvimento

107 É notável a influência da perspectiva de Albert Hirschman (1958).

econômico e político-institucional da realidade na qual quer intervir (Ferreira, 1979). Salienta-se, novamente, a existência do vínculo destes três autores – Antônio Otávio Cintra, Paulo Haddad e Carlos Maurício Ferreira – com a FACE-UFMG, como alunos e professores, e com o aparelho estatal mineiro, pois o Cintra (1977-1980) e o Ferreira (1980-1983) seriam presidentes da FJP e Paulo Haddad, além de diretor do DP da FJP (1975-1979), foi Secretário de Planejamento (1979-1982) e da Fazenda (1982-1983) de Minas Gerais.

Em relação aos outros dois textos acerca do *planejamento em geral*, um discute a importância de considerar a dimensão social e a focalização do planejamento nos grupos e espaços marginalizados (Posada, 1976) e o outro apresenta a importância das contribuições sociológicas no desenho de planos de desenvolvimento, sempre indicando a centralidade da disputa política e dos atores concretos (Albuquerque, 1976).

**Quadro 13 – Textos sobre planejamento estatal em geral na Revista Fundação JP, em seu segundo momento (1975-1979)**

| Temática | Título | Autor | Filiação | Ano | Divulgação/ Propaganda |
|---|---|---|---|---|---|
| Planejamento em geral | Planejamento Compreensivo: nota crítica e esboço de contra-proposta | Antônio Cintra | FJP | 1975 | Não |
| | Pragmatismo e Planejamento Simbólico | Paulo Haddad | FJP-Cedeplar | 1975 | Não |
| | Planejamento e estrutura social | Jorge Posada | Técnico Secretaria de Estado | 1976 | Não |
| | O papel dos sociolólogos no planejamento e a sociologia do planejamento no papel | José Albuquerque | FJP-USP | 1976 | Não |
| | O planejamento revisto | Carlos Ferreira | FJP-Cedeplar | 1979 | Não |

Fonte: elaboração própria.

Um *segundo grupo* de textos produzidos, composto por 17 textos – que cumpria o papel da *Revista* enquanto *espaço privilegiado de divulgação e propaganda da ação estatal e como apresentação de oportunidades de investimento* – foram as sínteses dos *planos urbanos, microrregionais e regionais de desenvolvimento produzidos pelos órgãos estatais estaduais*, notadamente pela própria FJP. Alguns textos fazem parte de edições especiais onde, além do diagnóstico regional, há trabalhos sobre a formação econômico-social e estudos setoriais. O Quadro 14 sintetiza os planos.

**Quadro 14 – Planos sintetizados, e sua natureza, na Revista Fundação JP, em seu segundo momento (1975-1979)**

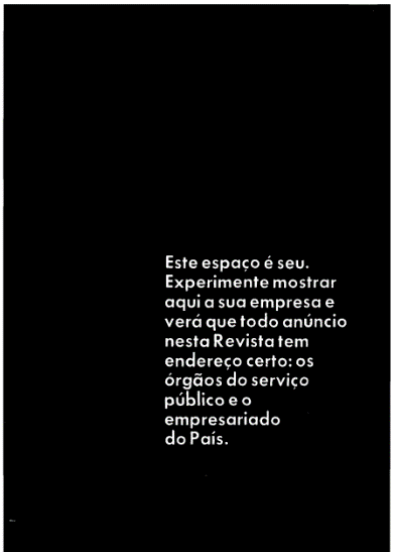
| Título | Natureza do Plano | Ano |
|---|---|---|
| Itabira - Planejamento Urbano | Urbano | 1976 |
| Vale do Itapecirica | Microrregional | 1975 |
| Campos das Vertentes | Microrregional | 1977 |
| Aglomerado do Vale do Aço | Microrregional | 1979 |
| Projeto Açominas | Microrregional | 1976; 1979 |
| Área Mineira da SUDENE | Regional | 1975 |
| Vale do Rio Doce | Regional | 1975 |
| Noroeste | Regional | 1976; 1978; 1979 |
| Sul de Minas | Regional | 1976; 1979 |
| Área de Influência da Companhia Vale do Rio Doce | Regional | 1977; 1978 |

Fonte: elaboração própria.

Reforçando esse papel cumprido pela *Revista*, como meio de divulgação e propaganda da ação estatal, tem-se na Figura 38 um chamado para as empresas, e na Figura 39 apresenta-se como, em meio aos artigos, estavam dispostas – muitas vezes em impressão colorida – as propagandas de empresas estatais, órgãos e secretarias estaduais, empresas privadas em setores ou áreas prioritárias de inversão e de cursos oferecidos pela FJP.

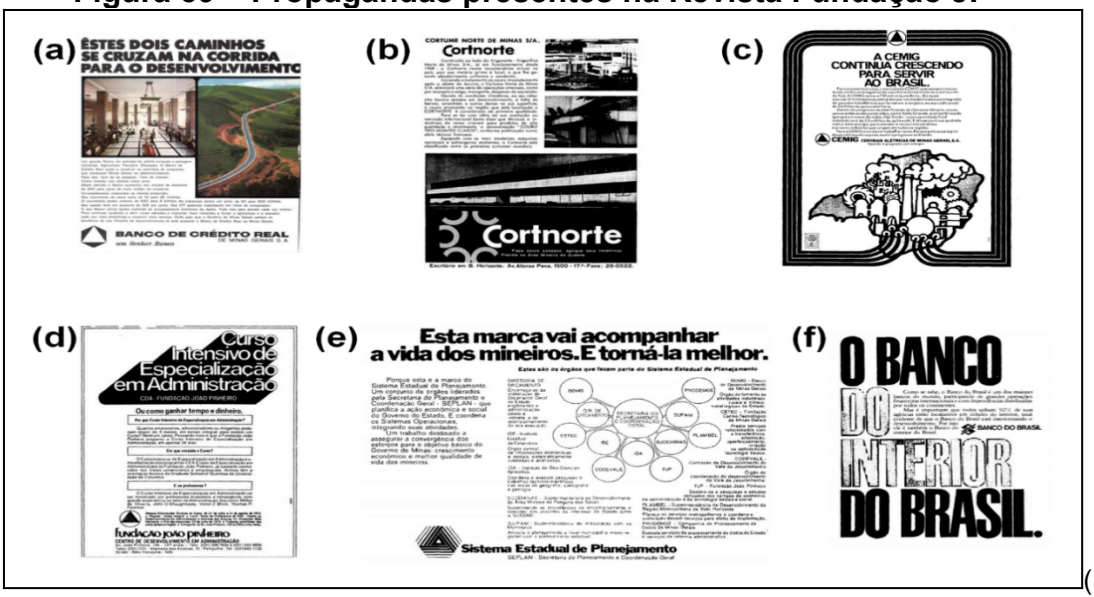
Estes anúncios serviam para divulgar as oportunidades de inversão junto ao público da *Revista*, que era predominantemente o setor público e empresarial, as realizações do governo estadual, além de apresentar as instituições de apoio ao processo de industrialização e desenvolvimento estadual. Contudo, notamos que no decorrer da década, especificamente a partir de 1978, ocorreu uma redução significativa na quantidade de propagandas, sobretudo de empresas estatais e privadas.

**Figura 38 – Chamada para propaganda**




Fonte: Revista Fundação JP (1975).

**Figura 39 – Propagandas presentes na Revista Fundação JP**




(a) Banco de Crédito Real, banco público estadual (1971); (b) Cortnorte, empresa privada da Área Mineira da SUDENE (1972); (c) CEMIG, empresa de capital misto de energia elétrica (1973); (d) Oferta de cursos de especialização em Administração ofertado pela FJP (1975); (e) Sistema Estadual de Planejamento e seus órgãos vinculados pós-1975 (1976); (f) Banco do Brasil, banco público federal (1978). Fonte: Revista Fundação JP, diversas edições. Fonte: *Revista Fundação JP*.

Já o *terceiro grupo* de textos – que totalizam 20 textos – discutem *aspectos setoriais* (por exemplo, transporte, recursos naturais, industrialização etc.) *e sua vinculação como meio/suporte para o desenvolvimento urbano e regional*. O Quadro 15 apresenta os textos.

Discute-se, por exemplo, a industrialização, a partir de diferentes abordagens. Mas predominou o entendimento do *papel da descentralização industrial como mola propulsora da difusão espacial do desenvolvimento* e *dos efeitos espaciais desiguais da nova industrialização mineira*, principalmente seu caráter concentrador na RMBH e em poucas cidades. Discute-se também a *temática de modernização administrativa e as finanças dos municípios*. Os textos estavam em diálogo com o desenho estadual de uma política de modernização administrativa, devido a constatação da inefetividade dos planos e políticas urbanas (Gomes, 2022). Em outras palavras, neste período, passou-se a considerar, no âmbito estadual, a organização administrativa e financeira municipal como uma pré-condição para a devida execução dos planos locais e regionais.

Há textos sobre o *papel dos transportes, notadamente de corredores de exportação* – dado o contexto nacional de crescente estrangulamento do balanço de pagamentos. A *questão de recursos naturais e ambiental* também foi debatida no período. Inclusive, com textos em completa oposição, um advogando o "reflorestamento" (Arantes, 1979) e outro o ecodesenvolvimento, de Ignacy Sachs[108] (Andrés, 1977). Há textos relacionando a *problemática da urbanização com as migrações internas* (Strauss, 1975; Moreira, 1976). Artigo discutindo *a importância da consecução de fundos públicos para o financiamento do desenvolvimento regional* (Silva, 1977).

Um *quarto grupo* de artigos são os estudos mais específicos sobre a *questão urbano-regional*, totalizando 20 textos, apresentados no Quadro 16. Há um estudo empírico, a partir do modelo gravitacional de Palomaki[109], hierarquizando a existência de diversos serviços urbanos, para a definição das características regionais e municipais mineiras para a eleição de áreas prioritárias para as inversões públicas, (Silva; Arruda, 1977); um texto sobre as origens do desenvolvimento regional na França (Vochel, 1977); um artigo ressaltando as contribuições de Hardoy, intelectual latino-americano com

108 É um economista polonês, naturalizado francês, graduou-se no Brasil. Conhecido como ecossocioeconomista, por sua concepção de desenvolvimento como uma combinação de crescimento econômico, aumento igualitário do bem-estar social e preservação ambiental.
109 Para discussão detalhada ver: Costa (1992).

contribuições originais acerca da questão urbana (Neves, 1978); e outro acerca do histórico das teorias de uso do solo (Ferreira, 1978).

Os pesquisadores da FJP, conforme o Quadro 16, também se posicionaram no *contexto nacional do desenho da política nacional de desenvolvimento urbano*, na transição entre a CNPU e o CNDU (Dutra Junior, 1978; Azevedo, 1978). Bem como texto avaliaram o desenvolvimento regional no Aglomerado do Vale do Aço e da Açominas.

Há textos sobre a *questão metropolitana* e a *questão habitacional* conforme se vê no Quadro 16. Particularmente interessantes são os textos sobre o planejamento urbano de Ouro Preto e Mariana que revelam uma *originalidade* tanto *metodológica* – com o tratamento da relação entre *formas coloniais* e *funções capitalista* (Machado, 1975) – quanto *escalar* – apresentando a necessidade de *pensar a distribuição das funções urbanas segundo ao nível microrregional* (CDU, 1975). Ademais, há textos sobre os Centros Socais Urbanos, fazendo propaganda da política desenhada ao nível federal, e sobre o lazer urbano. Bem como, sobre o planejamento urbano, segundo as especificidades amazônicas e da urbanização de fronteira (Strauss Filho, 1975).

Por fim, há um texto discutindo a questão de pensar o corpo/estrutura urbana como uma totalidade – isto é, simultaneamente urbanística, geográfica, física, social, econômica – para a prática do planejamento (Andrés, 1975). Este texto, inclusive, explicita uma crítica ao estilo de planejamento vigente e propõe abertura a *outros planejamentos e outros sujeitos:*

> Muitas vezes, as soluções populares adotadas em loteamentos de periferia e no parcelamento rural conseguem captar com clareza potenciais e utilizá-los convenientemente, o que faz sugerir que um estudo mais extenso e aprofundado da antropologia do espaço revelará novos e importantes conhecimentos para o planejador, frequentemente ofuscado por visões e padrões transplantados arbitrariamente. O contexto sociocultural e o jogo de forças em sentidos e direções diversas produzem um mosaico urbano rico e diversificado que uma visão centralizada e globalizante raramente consegue reproduzir: fato que não deixaria de ser um argumento forte a favor de descentralização dos poderes do planejamento urbano, para que eles não se disponham, como frequentemente acontece, a implementar normas e padrões repressivos sobre os legítimos atores/usuários da linguagem e do espaço urbano (Andrés, 1975, p.20).

Em relação ao *referencial teórico utilizado nos textos,* construímos, para sintetizar, uma nuvem de palavras com os sobrenomes das referências que possuem ao menos duas citações[110] (Figura 40). Quanto maior o tamanho do sobrenome na imagem, maior é o número de citações. Uma das principais referências foi o livro "Planejamento Regional – Enfoque sobre Sistemas" do holandês Jos G.M. Hilhorst. Destaque também à Josef Barat, do IPEA, que trata da questão do transporte e sua relação com o desenvolvimento.

A partir dos outros sobrenomes dos autores, percebemos a pluralidade de referências e perspectivas, pois há desde latino-americanos – como Sergio Boisier –; poloneses – como Boleslaw Malisz, com as versões francesas de seus livros e artigos –; italianos – como Alberto Rossi –; literatura norte-americana (Walter Isard, John Fridmann, Douglas North); autores brasileiros (Paul Singer e Jorge Wilheim), bem como documentos e órgãos institucionais, notadamente estaduais (CED e BDMG) e federais (SERFHAU).

Destaca-se, ainda, algumas referências que se tornariam canônicas nos estudos críticos urbanos e regionais: David Harvey, Henri Lefebvre, Jane Jacobs e Manuel Castells. Outro aspecto relevante é que os textos ganharam maior volume de referências ao longo do tempo, indicando maior estruturação da produção e rigor de análise. Do mesmo modo, como já salientado, alguns textos retomam e citam outros textos já publicados na *Revista* (e.g. Quirino, Haddad, Ferreira e FJP), indicando seu papel como fonte relevante de debates e produção acadêmica.

110 Não foi considerado o artigo de Neves (1978) sobre Hardoy por se tratar da discussão exclusiva sobre seu pensamento.

**Quadro 15 – Textos sobre a temática setorial pelas especificações, autor, filiação, ano e conteúdo**

| Temática | Especificação | Título | Autor | Filiação | Ano | Divulgação/Propaganda |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Setoriais | Industrialização | A desconcentração do espaço econômico através de complexos industriais regionais | Paulo Camillo Penna | Secretário de Estado | 1975 | Sim |
| | | Descentralização industrial | Hamilton Tolosa | IPEA | 1977 | Não |
| | | Os distritos industriais e o planejamento regional | CDI;FJP;INDI | CDI;FJP;INDI | 1977 | Não |
| | | A nova industrialização mineira: primeiros resultados | Tarcizio Quirino; Laura Michelis; José Medeiros | FJP | 1977 | Não |
| | | A nova industrialização mineira: absorção de mao-de-obra | Tarcizio Quirino; Maria Chagas; José Medeiros | FJP | 1978 | Não |
| | | A desconcentração e a descentralização industriais e os desequilíbrios regionais | José Cardoso | CDI-PUC-MG | 1979 | Não |
| | | Rumos da política de industrialização do Estado | Carlos Ferreira | FJP-Cedeplar | 1979 | Sim |
| | | A industrialização Mineira e os Incentivos Fiscais | Francisco Duarte Filho; Marilena Chaves; Rosamaria Silva | FJP | 1979 | Não |
| | Modernização Administrativa e Finanças municipais | Modernização Administrativa para o Planejamento Urbano | Josadac Matos | FJP | 1976 | Não |
| | | Sistema Administrativo Municipal: um modelo tentativo | Zitta Lima | FJP | 1978 | Não |
| | | Finanças municipais | Flávio Riani | FJP | 1978 | Não |
| | | Financiamento e endividamento de prefeituras | José Dias; Tadeu Souza | FJP | 1978 | Não |
| | Transportes | Papel dos transportes no desenvolvimento econômico - corredores de exportação | Paulo Alves | FJP | 1976 | Não |
| | | Corredores de exportação - novas considerações | Paulo Alves | FJP | 1978 | Não |
| | Recursos naturais e natureza | Planejamento dos recusos naturais e desenvolvimento regional | José Silva; Athualpa Padilha | FJP | 1976 | Não |
| | | Notas sobre meio ambiente, tecnologia e planos territoriais | Maurício Andrés | CETEC | 1977 | Não |
| | | O papel do reflorestamento no desenvolvimento de regiões deprimidas | Claudete Arantes | FJP | 1979 | Sim |
| | Migrações | O processo de urbanização e as migrações internas | Estevam Strauss | ILPES | 1975 | Não |
| | | Êxodo rural - considerações teóricas | Ana Moreira | FJP | 1976 | Não |
| | Financiamento do desenvolvimento regional | Aspectos Financeiros do Desenvolvimento Regional | Fernando Silva | IPEA | 1977 | Não |

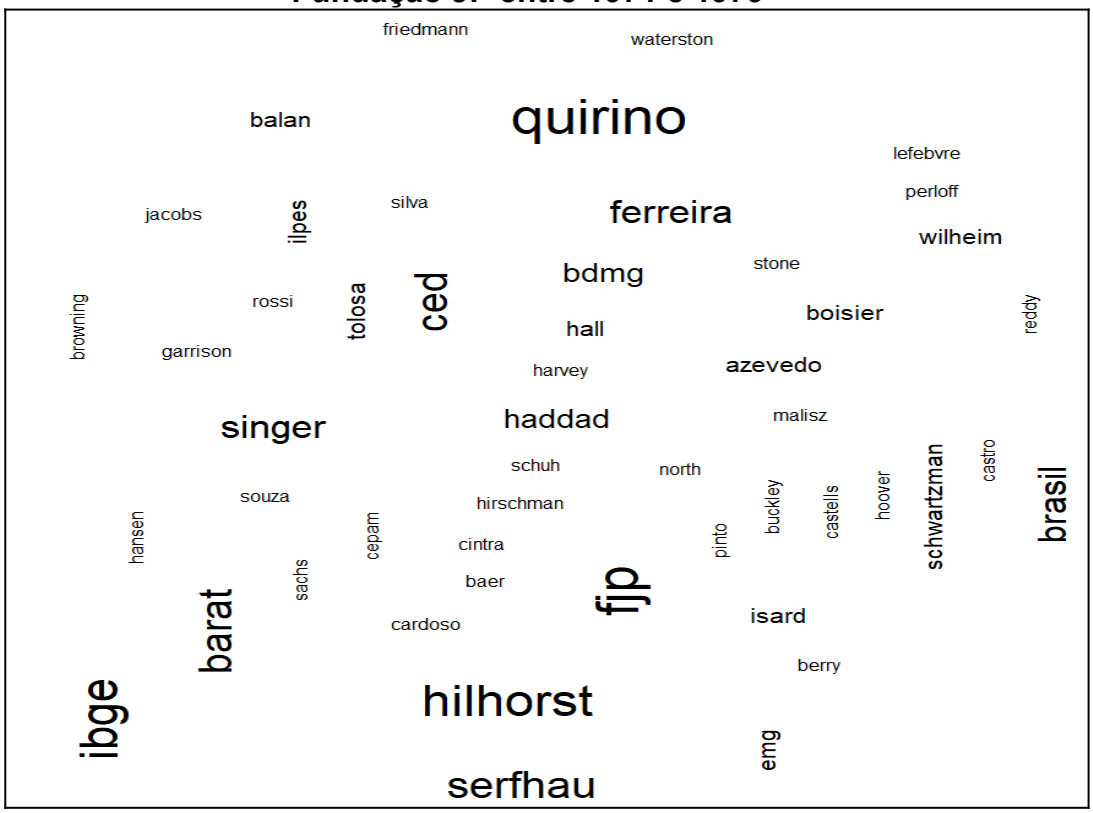
Fonte: elaboração própria.

**Quadro 16 – Textos sobre a temática urbano-regional pelas especificações, autor, filiação, ano e conteúdo**

| Temática | Especificação | Título | Autor | Filiação | Ano | Divulgação/Propaganda |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Urbano-regional | Empírico | Estrutura espacial do Estado de Minas Gerais | Jane Silva; Maria Arruda | FJP | 1977 | Não |
| | Teórico | A organização regional - das origens à atualidade | Lucien Vochel | França | 1977 | Não |
| | | A contribuição de Hardoy às políticas urbanas na América Latina | Luiz Neves | FJP | 1978 | Não |
| | | Uso do solo - eficiencia e equidade | Carlos Ferreira | FJP-Cedeplar | 1978 | Não |
| | Política Nacional de Desenvolvimento Urbano | Proposições à política nacional de desenvolvimento urbano | Adhemar Dutra Junior | FJP | 1978 | Não |
| | | Política urbana: desafios e perspectivas | Sergio de Azevedo | FJP | 1978 | Não |
| | Microrregional | Ouro Preto e Mariana - uma análise da linguagem formal | Reinaldo Machado | FJP | 1975 | Sim |
| | | Conservação de Ouro Preto e Mariana | CDU | FJP | 1975 | Sim |
| | | Aglomerado do Vale do Aço: Integração, desintegração e reintegração regional | Ricardo Penna | FJP | 1979 | Não |
| | | Siderurgia e desenvolvimento agrícola regional - o projeto açominas | Andirana Resende | Técnica Secretaria de Estado | 1979 | Não |
| | Metropolitano | Eficácia dos esquemas municipais de incentivos: avaliacao para RMBH | Afrânio Andrade; Anna Penna | Plambel | 1975 | Não |
| | | Edição especial sore a RMBH | Plambel | Plambel | 1976 | Sim |
| | Habitação | Considerações sobre a análise habitacional Sul de Minas | Eduardo Silva | FJP | 1977 | Sim |
| | | Habitação para população de baixa renda | César Medeiros | FJP | 1979 | Não |
| | | O programa de financiamento de lotes urbanizado - uma alternativa habitacional para as classes de baixa renda | Sergio de Azevedo; Ricardo Penna | FJP | 1979 | Sim |
| | Centros Sociais Urbanos e Lazer | Centros Sociais Urbanos | Heraldo Dutra; Celso Gilberti | Plambel | 1976 | Sim |
| | | Como se diverte o belo-horizontino | Heraldo Dutra; Celso Gilberti | Plambel | 1976 | Não |
| | | Centros Sociais Urbanos - uma experiência de planejamento democrático | Heraldo Dutra; Celso Gilberti | Plambel | 1978 | Sim |
| | Planejamento Urbano | Porto Grande, a orgainzação do espaço urbano | Estevam Strauss Filho | FJP | 1975 | Sim |
| | | Notas sobre o corpo urbano de Belo Horizonte | Maurício Andrés | FJP | 1975 | Não |

Fonte: elaboração própria.

**Figura 40 – Nuvem de palavras com os sobrenomes dos autores com ao menos duas citações nos textos publicados sobre planejamento na Revista Fundação JP entre 1971 e 1979**




Fonte: elaboração própria.

Em relação a *vinculação institucional*, predominaram os técnicos da FJP, seguidos por funcionários de outros órgãos estaduais como CDI, INDI, BDMG, Plambel e Secretarias de Estado. Contudo, também há textos de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada[111] (IPEA), do Instituto Latino-americano de Planificação Econômica e Social[112] (ILPES) e de universidades estrangeiras. Já em relação à *formação profissional* dos autores, refletindo o contexto de multidisciplinariedade do planejamento do período conforme aponta Costa (2008), temos engenheiros, sociólogos, bacharéis em direito, arquitetos, filósofos, economistas e matemáticos.

111 BRASIL, Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro 1967, Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
112 O ILPES é um órgão vinculado à CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) voltado para pesquisa, cooperação técnica e formação de pessoal em planejamento, economia e gestão do setor público. Vale destacar que a entrada do ILPES no "mercado" brasileiro, com a prestação dos serviços de consultoria anteriormente mencionados, foi exatamente o estudo contratado pelo Estado de Minas Gerais, com o convênio entre Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED), BDMG e ILPES, que originaram tanto o "Bases para uma estratégia de desenvolvimento", de 1969; quanto das "Regiões para fins de programação", em 1970. Ambos os documentos foram os subsídios para a elaboração do I PMDES.

## 11. Síntese

Em síntese, no Capítulo 9 identificamos três fases de implementação, os desafios metodológicos da avaliação e a permanência de certas diretrizes ao longo do tempo. Embora tenha havido avanços significativos na estruturação técnico-metodológica do planejamento urbano-regional, a avaliação de seus impactos revela uma dinâmica complexa e heterogênea, marcada por variações regionais que dificultam uma leitura única dos seus efeitos espaciais.

A periodização da implementação pode ser dividida em três partes e, de certa forma, também dialoga com a estruturação de diretorias e centros de pesquisa internos à própria FJP nos seus períodos 2 e 3. Assim, a primeira fase exploratória (1963 até 1972) pode ser caracterizada pela predominância do planejamento regional realizado por instituições de atuação territorial específica, como a CODEVALE e a SUDENOR. Os planos eram essencialmente descritivos e baseados na experiência da SUDENE, visando reverter estagnações ou promover a inserção capitalista em áreas com potencial não explorado. A segunda fase, de transição (1972-1976), marca uma mudança conceitual, com a influência da economia urbana e regional do CEDEPLAR/FACE-UFMG. O planejamento urbano-regional começou a ser estruturado tecnocraticamente dentro do GPC do CED e foi progressivamente transferido para a Fundação João Pinheiro (FJP). Por fim, a última fase, de auge e prestígio (1976-1979), denota o período no qual o planejamento alcançou seu ápice, contando com uma estrutura técnica consolidada na FJP, com metodologias robustas e inovação teórico-metodológicas.

A partir de algumas variáveis e dados, demonstramos que, apesar das intenções de desconcentração espacial e desenvolvimento regional, as políticas implementadas frequentemente reforçaram padrões preexistentes e determinações nacionais de urbanização e industrialização, concentrando-se em municípios já bem estruturados ou estratégicos. Além disso, a articulação entre diferentes iniciativas, como os Distritos Industriais e os incentivos fiscais, não ocorreu de maneira plenamente integrada, limitando o alcance de uma transformação espacial mais equitativa e equilibrada. A infraestrutura viária e a migração interna também desempenharam um papel crucial, impulsionando determinados centros urbanos enquanto outras localidades permaneceram à margem da inserção dos impulsos do desenvolvimento.

A análise sugere que, embora o discurso governamental enfatizasse a desconcentração industrial e a modernização territorial, a prática revelou um processo desigual que se aclimatou a certos polos urbanos sem provocar uma reorganização espacial abrangente. A permanência de alguns elementos das políticas ao longo das décadas demonstra um impacto duradouro. Em suma, o planejamento urbano-regional mineiro avançou tecnicamente, mas sua execução refletiu limites estruturais e decisões políticas que mantiveram desigualdades espaciais ao longo do tempo.

Por fim, o Capítulo 10 se insere na literatura que retoma as experiências de planejamento e as trajetórias de institucionalização das políticas urbano-regionais durante o período da ditadura civil-militar. Conforme dito, embora a precocidade da organização da ação estatal mineira seja amplamente discutida na literatura, as suas expressões específicas – como a política urbano-regional – carecem de trabalhos. Nesse capítulo, foi privilegiada a análise da *Revista Fundação JP*, editada pela Fundação João Pinheiro, que foi a instituição incumbida de realizar os estudos e a produção de estatísticas acerca da realidade socioeconômica de Minas Gerais no sentido de auxiliar o seu desenvolvimento econômico durante a década de 1970, numa longa trajetória de institucionalização do planejamento estatal estadual.

Nesse sentido, dentro da FJP foram estruturados setores específicos para a realização de planos integrados de desenvolvimento local e regional, em particular o Centro de Desenvolvimento Urbano (CDU) e a Diretoria de Planejamento (DP), respectivamente. Uma faceta da atuação destes organismos – e que refletia sua estruturação – foi a publicação, por parte de seus técnicos, da *Revista Fundação JP*. Assim, a análise da *Revista* possibilita a indicação tanto das filiações teórico-metodológicas quanto dos trabalhos técnicos e planos desenvolvidos pelos técnicos e pesquisadores durante o período em tela. Isso é ainda mais evidente pelo predomínio, nas publicações da *Revista*, da filiação institucional dos autores com a FJP e outras instituições estatais estaduais.

Todavia, é possível perceber nuances, como a presença de textos mais críticos e inovadores escritos por técnicos do CDU e do Plambel, em comparação com textos mais pragmáticos, e até mesmo defensores do regime ou do “modelo” mineiro de desenvolvimento, escritos por Secretários de Estado e convidados de outras instituições, notadamente do BDMG.

Além disso, a partir da análise dos artigos publicados, identificamos dois momentos que refletem a ação e a estruturação da problemática urbano-regional no

estado. O primeiro momento – que perdurou de 1971 até 1974, período coincidente que o Plambel (Plano Metropolitano de Belo Horizonte) esteve vinculado à FJP – foi marcado pela organização da temática dentro da FJP e pelo maior peso da questão metropolitana. O segundo – entre 1975 até 1979 –, foi de consolidação e prestígio da produção de planos locais e regionais de desenvolvimento, dado o contexto nacional do II PND e o contexto estadual do II PMDES.

Ademais, notamos, durante toda a década de 1970, que paira uma preocupação mais geral acerca do planejamento e sua efetividade, bem como a discussão sobre como torná-lo mais realizável. Além disso, são levantadas preocupações com a necessidade de participação social e com os efeitos sobre as populações-alvo dos planos.

Do ponto de vista do referencial teórico presente nos artigos, observamos a contemporaneidade da produção utilizada, bem como a pluralidade de referências bibliográficas. As influências foram além do campo canônico da economia regional e urbana e das teorias de planejamento, pois verificou-se o peso das influências latino-americanas e europeias (notadamente francesas) e de autores críticos (por exemplo, David Harvey e Henri Lefebvre). Assim, é possível depreender a importância da compreensão das especificidades locais e regionais que os autores procuravam incorporar em seus estudos técnicos, sobretudo pela inclusão de uma miríade de referências de estudos de outras realidades nacionais e regionais.

Em síntese, a diversidade de temas, das formações profissionais dos autores, da abertura para debates entre os artigos produzidos, da preocupação com a dimensão social e participativa dentro do planejamento, em especial urbano-regional, revelam como a *Revista Fundação JP* foi muito além de um mecanismo de propaganda das ações do Governo Estadual de Minas Gerais. Em outras palavras, a *Revista* serviu como meio de difusão teórica e de institucionalização da problemática do planejamento e da política urbano-regional em Minas Gerais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco desta tese foi apresentar a experiência do planejamento espacial em Minas Gerais no auge da ditadura civil-militar. Além do interesse geral de como o planejamento espacial se manifesta concretamente em determinada escala espacial/ ente federativo no período, a nossa contribuição pioneira foi demostrar uma experiência sem paralelo, tanto do ponto de vista teórico-metodológico quanto prático. Sendo assim, a tese busca apresentar contribuições para diversos campos do conhecimento, como a História Institucional, a História das Ideias Econômicas, a História Econômica e a Economia Regional e Urbana, mais especificamente apresentando novos entendimentos a respeito das ideias sobre o planejamento urbano-regional e da prática do planejamento espacial brasileiro e mineiro.

Nesse sentido, na Parte I demonstramos as raízes da incorporação e a evolução da leitura espacial dos fenômenos sociais e econômicos arroladas no âmbito da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, que desaguam na estrutura institucional e técnica do período da ditadura civil-militar. Afora sua emergência pioneira, em comparação às demais experiências estaduais, ressaltamos, primeiramente, que o planejamento espacial em Minas Gerais incorpora, desde o início, a escala urbano-regional, ou seja, imbrica uma leitura que articula essas duas escalas como foco das intervenções estatais.

Em segundo lugar, identificamos as suas matrizes teórico-metodológicas a partir de autores-chave. Evidenciamos a notável influência da Geografia Econômica estadunidense para a precoce incorporação da leitura espacial e histórica dos fenômenos econômicos, inclusive com o uso de diversos conceitos e termos que se tornaram comuns com a emergência e consolidação do campo da economia regional e urbana. Ademais, posteriormente, a partir da influência francesa e holandesa, indicamos a permanência da importância das dimensões “extraeconômicas”, como as relações de poder e hierarquias, na leitura das estruturas espaciais. Ao mesmo tempo, demonstramos a importância do estruturalismo latino-americano e a consolidação de uma leitura a partir da economia regional e urbana dos fenômenos econômicos.

Também demonstramos o pioneirismo na construção de metodologias quantitativas para mensurar a leitura espacial dos fenômenos econômicos, como, por exemplo, a incorporação do método de insumo-produto ou método potencial e/ou de

fluxos, a partir do CEDEPLAR. Por fim, demonstramos como essas metodologias e teorias se irradiaram tanto no aparelho estatal estadual quanto federal, mediante a mobilidade dos autores-chave, a elaboração de planos e a edição, tradução e organização de livros sobre o planejamento urbano-regional.

Na Parte II, as nossas contribuições, a partir da mobilização e sistematização inédita dos planos urbano-regionais elaborados na década de 1960 e 1970, evidenciam a trajetória complexa e multifacetada do planejamento espacial em Minas Gerais. Primeiramente, articulando as Parte I e II, apontamos o modo como a preocupação e as metodologias de análises urbano-regional entram na pauta do executivo estadual, particularmente no âmbito do Gabinete de Planejamento e Controle (GPC). Demonstramos como este foi um ambiente mais amplo e de maior capacidade de difusão dessa problemática no topo do aparelho tecnocrático mineiro, bem como sua gradativa migração para um órgão específico do executivo estadual, a Fundação João Pinheiro, que representou um ponto de convergência dessas preocupações, tanto práticas (na forma de planos) quanto teóricas (na forma de estudos).

Ademais, demonstramos o pioneirismo, na esfera estadual, da elaboração de planos e criação de instituições específicas para áreas “problema” e “potencial”, ainda na década de 1960. Posteriormente, mostramos a profusão da elaboração de planos – nas suas múltiplas escalas espaciais – na década de 1970 no estado. Isso evidencia o avanço na montagem, dentro do executivo estadual, de um órgão – a Fundação João Pinheiro – capaz de desenvolver rotineiramente pesquisas sobre a realidade social, econômica e espacial do estado. Ademais, demonstramos a capacidade de retenção de pessoal qualificado para a elaboração desses planos.

Por fim, evidenciamos que, a despeito da iniciativa pioneira e ambiciosa – tanto em planos como em metodologias e técnicas –, foi persistente o dilema de implementação fragmentado e errante, que sobrepunha, sem coordenação, diversas ações no território. Ademais, salientamos os limites impostos pelo contexto de ditadura civil-militar, que reforçava as características de centralismo autoritário, de fragmentação da máquina estatal e de escassa participação popular.

Na Parte III, inicialmente, procuramos sistematizar e periodizar a experiência discutida na Parte II. Demonstramos a existência de três fases – Experimental/Exploratória (1963 até 1972), Transição (1972-1976) e Auge e Prestígio (1976-1979) –, cada uma com enfoques, escalas e dilemas específicos do

planejamento da época da ditadura civil-militar. O planejamento espacial passa de uma primeira fase de instituições de atuação regional específica, baseadas em perspectivas descritivas, para uma segunda fase de crescente complexificação de modelos de análise e centralização em um órgão técnico para a realização dos planos e estudos. Esse modelo, cujo ápice foi na terceira fase, possuía, como pano de fundo, um entendimento consolidado sobre as especificidades da estruturação urbano-regional de Minas Gerais e sobre o incentivo à elaboração simultânea de planos nas mais diversas escalas espaciais. As instituições de planejamento tinham papel de destaque nos planos do executivo estadual, notadamente no II PMDES.

Ademais, ao avaliarmos os efeitos de média e longa duração das experiências de planejamento urbano-regional do período, verificamos a complexidade de eventuais efeitos associativos entre os planos na estruturação da rede urbano-regional mineira. Além disso, propusemos a utilização de outras variáveis (oriundas do censo demográfico e industrial, bem como registros administrativos como a Munic) e métodos de análise (análise de componentes principais, isto é, método de estatística multivariada) que não são utilizados por outros trabalhos na literatura específica da área.

Por um lado, de fato, grande parte dos municípios e regiões eleitos e reeleitos para intervenção estatal – desde a década de 1940 – se tornaram os principais nós da rede urbana-regional, principalmente por reforçar a sua infraestrutura física e social intraurbana e a conexão rodoviária com os principais eixos de desenvolvimento espacial do capitalismo o brasileiro. No mesmo sentido, a maior parte dos municípios prioritários possuíam indicadores melhores em comparação com suas médias regionais. Por outro lado, em um olhar mais detido, notamos que, entre os municípios e as regiões prioritárias, permanece uma desigualdade estruturante, revelando o peso das determinações nacionais no sucesso e sustentação intertemporal dos efeitos dos planos e ações.

Não obstante, evidenciamos que as experiências aqui tratadas foram, pelo menos até os dados da MUNIC de 1999, as únicas experiências de planejamento e estruturação institucional em diversos municípios. Ademais, no mesmo sentido, a recorrência de reelaboração de planos e normas de planejamento em alguns municípios pode ser consequência das experiências pioneiras do período da ditadura civil-militar.

Finalmente, destacamos que uma das particularidades de Minas Gerais foi o papel assumido pelo estado, sobretudo pela Fundação João Pinheiro, na elaboração de planos municipais, principalmente nas regiões de interesse de desenvolvimento potencial.

Posteriormente, notadamente a partir do estudo da *Revista Fundação JP*, identificamos que, longe de ser apenas um órgão técnico – e reprodutor das ideologias tecnocráticas – do executivo estadual, a Fundação João Pinheiro foi um espaço profícuo na elaboração e difusão de metodologias de planejamento, inclusive críticas ao regime. A produção da *Revista Fundação JP* seguiu as tendências identificadas nas fases propostas, sempre incorporando e debatendo com diferentes matrizes teóricas e temáticas do período. Também verificamos a própria complexificação da temática do planejamento no aparato estatal, tanto pelo alargamento de temas e tópicos discutidos na Revista quanto pela própria institucionalidade dentro da FJP. Ademais, destacamos também o caráter multidisciplinar das equipes e técnicos e as trocas com outras instituições nacionais e internacionais.

Em síntese, nosso estudo, ao vasculhar as remotas origens e aplicações da leitura espacial dos fenômenos sociais – a partir e para além de Minas Gerais –, pode ajudar em futuros desenvolvimentos e na formulação dos fios teórico-metodológicos que articulem, por exemplo, outras teorias originais desenvolvidas no âmbito do CEDEPLAR, tais como a proposta de uma teoria do capital no espaço (Lemos, 1988), da urbanização extensiva (Monte-Mór, 1994; 2004) e do desenvolvimento poligonal (Diniz, 1993). Além disso, pode fomentar leituras acerca do desenvolvimento singular do pensamento e da interpretação das problemáticas espaciais no âmbito dessa instituição.

No mesmo sentido, temos a singularidade da Fundação João Pinheiro que, sobretudo numa perspectiva dilatada de tempo, se diferencia das suas congêneres estaduais. Pois – além de manter o desenvolvimento de metodologias e práticas pioneiras no campo do planejamento urbano e regional (Kamel, 2018; Vitorino; Drummond; Valle, 2022), das regionalizações (FJP, 1992) e da estrutura espacial mineira (FJP, 1988) – a FJP manteve a sua relevância na estrutura institucional estatal estadual mineira (Lacerda, 2019; Shikida, 2022). Além disso, a instituição alargou seus campos de atuação, estabelecendo parcerias com o Governo Federal e apoiando outros estados, por meio da leitura espacial dos fenômenos sociais e

econômicos como: PIB estadual e municipal (FJP, 2024a; 2024b; Silva; Souza, 2022); matriz insumo-produto estadual (FJP, 2022); matriz de comércio interestadual (FJP, 2023a); Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (Marques; Prates, 2022; PNUD; IPEA; FJP, 2013) e intraurbano (FJP, IPEA, PNUD, 2014); Índice Mineiro de Responsabilidade Social (FJP, 2023b); e o déficit habitacional (FJP, 2021; 2025).

Do ponto de vista da história da prática do planejamento espacial, a pesquisa reforça a centralidade e a capacidade que o estado já teve para a promoção de pesquisas e planos que pesquisassem a realidade territorial. Em outras palavras, apontamos a importância de repensar e recolocar, fundamentados na experiência histórica, o planejamento a partir do Estado e como atividade de Estado, sobretudo quando dotado de condições de infraestrutura e de pessoal. Do mesmo modo, é importante refletir sobre os limites desse período, repensando as ações e os planos a partir do Estado, desta vez com a busca pela ampliação da participação social e pela pluralização dos atores participantes – como contraponto ao período ditatorial. Esta perspectiva, inclusive, já estava colocada pelos técnicos naquele período como condição necessária para um desenvolvimento com justiça e inclusão social.

# REFERÊNCIAS

## LEIS E DECRETOS


CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO E SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO

Lei N° 4133, de 20/04/1966

Decreto N° 10064, de 10/10/1966

Decreto N° 10335, de 22/02/1967

Decreto N° 14323, de 04/02/1972

Decreto N° 17112, de 22/04/1975

Decreto N° 18406, de 04/03/1977

SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO

Decreto N° 10064, de 10/10/1966

Decreto N° 11518, de 03/01/1968

Lei N° 5792, de 08/10/1971

SUPAM

Decreto N° 15254, de 15/02/1973

CODEVALE

Lei N° 3764, de 15/12/1965

Decreto N° 9841, de 06/06/1966

SUDEMINAS/SUDENOR

Decreto N° 10023, de 30/08/1966

Lei N° 4634, de 10/11/1967

Decreto N° 18064, de 24/08/1976

RURALMINAS

Decreto N° 10160, de 30/11/1966

Decreto N° 11908, de 09/06/1969

Decreto N° 12036, de 04/09/1969

Decreto N° 5303, de 16/10/1969

Decreto N° 13004, de 21/09/1970

ZONA DA MATA

Decreto nº 10.631 de 11/08/67

## DOCUMENTOS


BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Assessoria de Planejamento e Coordenação. Bases Para Uma Ação Integrada Na Região IV: síntese**. Belo Horizonte: 1973.

BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Programa de desenvolvimento urbano**. Belo Horizonte: 1975.

CED, Conselho Estadual do Desenvolvimento (MG). **Região Noroeste: Programa de Desenvolvimento Integrado da Área de Jaíba**. Belo Horizonte: 1967b.

CED, Conselho Estadual de Desenvolvimento. **Bases para uma estratégia de desenvolvimento**, 1969.

CED, Conselho Estadual de Desenvolvimento**. Diretrizes da estratégia de desenvolvimento: visão qualitativa e quantitativa**, 1970.

CED, Conselho Estadual de Desenvolvimento. **Introdução à análise regional do Estado de Minas Gerais**, 1973a.

CED, Conselho Estadual de Desenvolvimento. **Planejamento Regional e Urbano em Minas Gerais - antecedentes e opção de trabalho**, 1974.

CED, Conselho Estadual de Desenvolvimento. **Regiões para fins de programação**, 1970.

CED, Conselho Estadual do Desenvolvimento. **Região sul: plano de desenvolvimento: 1ª fase: estudos sócio-economicos e diretrizes básicas**. Belo Horizonte: 1967a.

CED. Conselho Estadual do Desenvolvimento. Gabinete de Planejamento e Controle. **A política de incentivos fiscais em Minas Gerais: bases para sua revisão**. Belo Horizonte: 1973b.

CEVALE, Fundação Centro de Pesquisas do Vale do Rio Grande. **Estudo preliminar e diretrizes para o desenvolvimento micro-regional do Vale do Rio Grande**: 1975.

CODEVALE, Comissão de desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha. **Pré-diagnóstico do Vale do Jequitinhonha: o espaço físico e a realidade infra-estrutural.** Belo Horizonte: [19--].

CODEVALE, Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha. **Plano de Desenvolvimento Integrado:** sub-região Araçuaí: (síntese): Araçuaí, Berilo, Coronel Murta, Francisco Badaró, Itaobim, Itinga, Vírgem da Lapa. [s.l.]: 1968.

EMG, Estado de Minas Gerais. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**, 1971

EMG, Estado de Minas Gerais**. II Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**, 1975.

EMG, Estado de Minas Gerais. **Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Imprensa Oficial, 1967.

EMG, Estado de Minas Gerais. **Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Imprensa Oficial, 1968.

EMG, Estado de Minas Gerais. **Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Imprensa Oficial, 1969

EMG, Estado de Minas Gerais. **Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Imprensa Oficial, 1970.

EMG, Estado de Minas Gerais. **Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Imprensa Oficial, 1972.

EMG, Estado de Minas Gerais. **Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Imprensa Oficial, 1973

EMG, Estado de Minas Gerais. **Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Imprensa Oficial, 1974.

EMG, Estado de Minas Gerais. **Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Imprensa Oficial, 1976.

EMG, Estado de Minas Gerais. **Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Imprensa Oficial, 1977.

EMG, Estado de Minas Gerais. **Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Imprensa Oficial, 1978.

EMG, Estado de Minas Gerais**. Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Imprensa Oficial, 1979.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Metodologia para o diagnóstico de equipamento urbano**. Belo Horizonte: 1971a.

FJP, Fundação João Pinheiro**. Programa de diversificação econômica: Zona da Mata**. Minas Gerais Belo Horizonte: 1971b.

FJP, Fundação João Pinheiro. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Equipe de Programação Indústrial**. Perspectivas da Indústria na Área Mineira da SUDENE**. Belo Horizonte: 1971c.

FJP, Fundação João Pinheiro. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Grupo de Programação Regional Urbana. **Identificação de Um Núcleo Urbano Polarizador No Sul de Minas**. Belo Horizonte: 1971d.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Programa de desenvolvimento urbano**. Belo Horizonte: 1973.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano. **Diretrizes para o Desenvolvimento MIcro-Regional do Vale do Aço:** Vale do Aço- estudo preliminar. Belo Horizonte: 1974a.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano. **Vale do Itapecerica: Diretrizes de Desenvolvimento.** Belo Horizonte: 1974b.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Vale do Jequitinhonha: plano de desenvolvimento regional:** proposta para elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sócio-Econômico Belo Horizonte: 1975a.

FJP, Fundação João Pinheiro. Diretoria de Planejamento. **Diagnóstico preliminar do Vale do Jequitinhonha.** Belo Horizonte: 1975b.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano. **Política de desenvolvimento urbano.** Série MG 1975/79 Estudos básicos para o plano de governo. Belo Horizonte: 1975c.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano. **Análise da estrutura espacial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: 1975d.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano. **Programa Estadual de Cidades Médias**: documento 1, Belo Horizonte, 1976a.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano. **Micro região do Vale do Paraibuna**: diretrizes do desenvolvimento Belo Horizonte: 1976b.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Área mineira da SUDENE:** programa integrado: 1977. Belo Horizonte: 1976c.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Araçuaí: vale do Jequitinhonha: programa de desenvolvimento rural integrado da área - caracterização e diretrizes**. Belo Horizonte: 1976d.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano. **Programa Estadual de Cidades Médias**. Belo Horizonte: 1977a.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Micro região dos Campos das Vertentes: estudo preliminar e diretrizes de desenvolvimento.** Belo Horizonte: 1977b.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano. **Micro-Região da Baixa Mogiana-Estudo preliminar:** Diretrizes de Desenvolvimento Belo Horizonte: 1977c.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano. **Plano de desenvolvimento urbano: Itabira**, 1977d.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano. **Diretrizes Para o Desenvolvimento Urbano de Araxá**: infra-estrutura de serviços urbanos básicos. Belo Horizonte: 1977e.

FJP, Fundação João Pinheiro. Diretoria de Planejamento. **Estrutura espacial do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: 1977f.

FJP, Fundação João Pinheiro. Fundação JP: análise e conjuntura: **Planoroeste II**. Belo Horizonte: 1978a.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Plano de desenvolvimento regional da área de influência da CVRD:** síntese e estratégia de desenvolvimento Belo Horizonte: 1978b.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano**. Plano de Desenvolvimento Urbano: Ouro Branco**: AÇOMINAS: texto Belo Horizonte: 1978c.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano**. A Cidade Face ao Desenvolvimento.** Volume 1. Belo Horizonte: 1978d.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano**. A Cidade Face ao Desenvolvimento.** Volume 2. Belo Horizonte: 1978e.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano**. A Cidade Face ao Desenvolvimento.** Volume 3. Belo Horizonte: 1978f.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Programa estadual de Cidades Médias:** (Cidades Dique/BID) [Belo Horizonte], 1979a.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Plano de desenvolvimento regional integrado da Região Nordeste de Minas Gerais: Prodevale** - fase 3, 1979b.

FJP, Fundação João Pinheiro. Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral. **Sul de Minas: um Potencial para a Interiorização do Desenvolvimento** - Plano Integrado de Desenvolvimento, 1979c.

FJP, Fundação João Pinheiro. Diretoria de Planejamento Social e Urbano**. Plano de desenvolvimento urbano de Pirapora/Buritizeiro,** 1979d.

FJP, Fundação João Pinheiro, **Estrutura espacial do Estado de Minas Gerais**. Centro de Estudos Regionais. Belo Horizonte, 1988.

FJP, Fundação João Pinheiro, **Regiões de planejamento**. Centro de Estudos Econômicos. Belo Horizonte, 1992.

RURALMINAS, PRODEMATA: **Programa de Desenvolvimento Integrado da Zona da Mata**. Belo Horizonte: 1976.

SEPLAN-MG. Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral. **Plano integrado de desenvolvimento da microrregião do Alto Paraopeba:** considerações preliminares. Belo Horizonte: 1976.

SUDEMINAS, Superintendência de Desenvolvimento da Área Mineira do Polígono das Secas. **A zona mineira do polígono das sêcas e o nordeste brasileiro**. [Belo Horizonte]: 1967.

SUDENOR, Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas. **Proposta para um programa integrado bienal: área mineira da SUDENE: período 1976/77**. Belo Horizonte: 1978

# REFERÊNCIAS SECUNDÁRIAS


ALBUQUERQUE, José. O papel dos sociólogos no planejamento e a sociologia do planejamento no papel. **Revista Fundação JP**. Vol.6, N.8, pp.24-27, 1976.

ALMEIDA, Maria S. O planejamento metropolitano no Rio Grande do Sul. In Leme, M. (org). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**.São Paulo;Annablume, 2019.

ALMEIDA, Roberto Schmidt de. O IBGE e a Evolução da Ideia de "Desenvolvimento" no Brasil. **Revista geográfica**, p. 5-26, 1994.

ALVES, P. (1976). Papel dos transportes no desenvolvimento econômico. **Revista Fundação JP**,Vol.6,N.8,pp.26-34.

ANDRADE, L.A.G. **Technocracy and development the case of Minas Gerais**. sl, 1980. Tese de Doutorado. (Doutorado em Filosofia/Ciência Política) - Universidade de Michigan.

ANDRADE, L.A.G; CINTRA, A.C. Planejamento: Reflexões sobre uma experiência estadual. In: CINTRA, A.C.; HADDAD, P.R. (Org.). **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Belo Horizonte, 22 de jul. 2009. **Entrevista** concedida a Mário Cléber Martins Lanna. 2009.

ANDRÉS, Maurício. Notas sobre meio ambiente, tecnologia e planos territoriais. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.7, N.6, pp.18-20, 1977.

ARANTES, Claudete. O papel do reflorestamento no desenvolvimento de regiões deprimidas. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.9, N.11, pp.839-846, 1979.

AZEVEDO, Sérgio. Política urbana: desafios e perspectivas. **Revista Fundação JP** .8, N.8, pp.11-16, 1976.

BACELAR, Tânia. **Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro:** heranças e urgências, 2000.

BARBER, Sarah; PENISTON-BIRD, Corinna (Ed.). **History beyond the text: a student's guide to approaching alternative sources**. Routledge, 2013.

BARBOSA, D.H.D. Das Secretarias, dos Conselhos, das MIGs: o arranjo institucional do planejamento econômico no poder público mineiro (1933-1969). In: PAULA, D.A.; PEREIRA, L.M. (org). **Desenvolvimento em Minas Gerais: projetos, agentes, viveres**. Jundiaí, Paco Editorial: 2017.

BARBOSA, D.H.D. **Tecnoburocracia e pensamento desenvolvimentista em Minas Gerais (1903-1969)**. 2012. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BARNES, T. J. Inventing Anglo-American Economic Geography, 1889–1960. **A companion to economic geography**, p. 9-26, 2017.

BASTOS, C. P. M. ; Oliveira, B. R. . Políticas econômicas, teorias e contextos sociais. In: Victor Leonardo de Araujo, Feranando Augusto Mansor de Mattos. (Org.). **A economia brasileira de Getúlio à Dilma: Novas Interpretações**. 1ed.São Paulo: HUCITEC, 2021, v. , p. 19-48.

BATISTA, F., BARBOSA, L. & GODOY, M. (2012) Transportes, modernização e formação regional-Subsídios à história da era ferroviária em Minas Gerais, 1870-1940. **Revista de História Regional**,v.17,n.1,2012.

BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Ensaios de desenvolvimento regional. Estudo nº 6 – Tese apresentada no **Iº Congresso de Desenvolvimento Regional**. Belo Horizonte - MG, 1965.

BDMG, **Diagnóstico da Economia Mineira**, 1968.

BDMG/CED/ILPES (1970). **Diretrizes da estratégia do desenvolvimento; visão qualitativa e quantitativa**. Conselho Estadual do Desenvolvimento. Gabinete de Planejamento e Controle.

BENGTSON, N.A; VAN ROYEN, W. **Fundamentals of economic geography**. New York. Prentice-Hall. 1942.

BERCOVICI, G. **Desigualdade regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. Teoria e prática do planejamento regional no IBGE na década de 1960. Terra Brasilis**. Revista da Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica**, n. 3, 2014.

BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. Michel Rochefort e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na década de 1960. **Sociedade & Natureza**, v. 27, p. 365-378, 2015.

BOUDEVILLE, J.R. Contribuition à L'Étude des Poles de Croissance Bresiliens: une industrie motrice – la siderurgie du Minas Gerais. **Cahier de L'Institut de Science Économique Appliquée**. Série F – Niveu de Developpement et politiques de Croissance, nº 10, Juin, 1957.

BOUDEVILLE, J.R. L'Économie Régionale espace opérationnel. **Cahiers L'Institut de Science Économique Appliquée**. Série L – Économies Régionales, nº 3. Juin, 1958.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**- Carlos A. Brandão. 2011.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica. **Nova Economia**, v. 26, p. 1097-1132, 2016.

BRITO, F. & SOUZA, J. Os emigrantes: Minas no contexto das migrações internas no Brasil. **Seminário sobre a Economia Mineira**, p.249-272, 1995.

BRITO, Fausto. O Estado Tutelar: O INDI na Experiência Mineira de Industrialização na Década de 70. In PAIVA, Paulo (Org). **Minas em Questão**, Ensaios econômicos. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, p.55-68, 1988.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Unesp, 2007

CARDOSO, J. (1979). A desconcentração e a descentralização industriais e os desequilíbrios regionais. **Revista Fundação JP**,Vol.9,N.5,pp.257-268.

CARROTHERS, G.A.P. - Regional Population Projection via Income Potencial models**, Papers and Proceeding' of the Regional Science Association**, vol. 14(l958).

CARVALHO, José Murilo de**. A Escola de Minas de Ouro Preto: o peso da glória**. 2010.

CDI;FJP;INDI (1977). Os distritos industriais e o planejamento regional". **Revista Fundação JP**.Vol.7,N.11,pp.12-36.

CDU, "Conservação de Ouro Preto e Mariana: problema a ser resolvido fora dos núcleos**". Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.5, N.5, pp.2-10, 1975.

CED; BDMG; ILPES. " A rede de transportes de Minas e a integração do seu espaço econômico". **Revista Fundação JP**, v1, n1, 1971.

CED; BDMG; ILPES**. Bases para uma estratégia de desenvolvimento**, 1969.

CED; BDMG; ILPES. **Regiões para fins de programação**, 1970.

CEMIG (1971). **A CEMIG e o Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais 1952-1974**, 1971.

CESTARO, L. R. **Planejamento urbano e regional no Brasil: as ideias, planos e contribuições de Lebret e da SAGMACS**. São Paulo: Annablume, 2019.

CESTARO, Lucas Ricardo; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. O planejamento territorial no Paraná baseado na atuação do Movimento Economia e Humanismo no Brasil. **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 22, p. e202043, 2021.

CESTARO, Lucas. A institucionalização do planejamento no estado do Paraná e os desdobramentos no território. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, v. 22, n. 1, 2024.

CHIQUITO, E. A.; COSTA, G. M. ; MONTE-MOR, R. L. M. . Autonomia, liberdade e consciência pública dos planejadores: condições para a subversão do planejamento tecnocrático.. In: Elisangela de Almeida Chiquito; Heloisa Soares de Moura Costa; Edésio Fernandes. (Org.). **RMBH 50 anos: história e memória: planejamento metropolitano a partir do Plambel**. 1ed.Belo Horizonte: Cosmopolis/EAUFMG, 2023.

CHIQUITO, E.A. **A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2012.

CHIQUITO, Elisangela de A.. O Plambel e o planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte nos anos 1970: ideias, embates, resistências. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (on line)**, v. 22, p. 1-12, 2024.

CHIQUITO, Elisângela. A criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: referencial norte- -americano no planejamento regional brasileiro dos anos 1940-50. **Revista FAAC Unesp**, v. 2, n. 1, p. 69-78, 2012.

CHRISTALLER,W. A **Teoria dos Lugares Centrais no Sul da Alemanha**, Gastav Fisher, 1933.

CINTRA, A & HADDAD, P.; **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**.Zahar, 1978.

CINTRA, A. Área Metropolitana, desafio à técnica e à comunidade. Revista **Fundação JP**.,Vol.2,N.2,pp.51-55, 1972.

CINTRA, A. Planejamento Compreensivo: nota crítica e esboço de contra-proposta. **Revista Fundação JP**,Vol.5,N.11,pp.20-23, 1975

CINTRA, Antônio Octavio; ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. Planejamento e desenvolvimento: notas sobre o caso de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 10, n. 2, p. 221-240, 1976.

CLARK, Colin. **The conditions of economic progress**, Mcmillan. 1940.

CODEVALE (1968). **Plano de Desenvolvimento Integrado - sub-região Araçuaí: síntese**.

COELHO, Paulo. “Processo de Urbanização e Visão Histórica de BH”. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.2, N.4, pp.42-48, 1972.

COSTA, G. M.. Teorias, metodologias e práticas do planejamento urbano: reflexões a partir de experiências. In: Elisângela de Almeida Chiquito; Rita Velloso; Rodrigo de Faria. (Org.). **Urbanismo e planejamento no Brasil: formação, práticas e instituições**. 1ed.Belo Horizonte: Cosmopolis, 2021

COSTA, Geraldo. Impacto de grandes projetos industriais: desorganização/reorganização espacial dos processos econômicos e populacionais. **Anais do VIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP),** p. 43-63, 1992.

COUTO, E.C. Minas e sua caracterização econômica. In: BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Ensaios de desenvolvimento regional. Estudo nº 6 – Tese apresentada no Iº Congresso de Desenvolvimento Regional**. Belo Horizonte - MG, 1965.

COUTO, R.C. **Fernando Coragem Reis Sonho e Glória**. Amor e Dor. Brasília, 2014.

CUNHA, Alexandre Mendes. A diferenciação dos espaços econômicos e a conformação de especificidades regionais na elite política mineira entre os séculos XVIII e XIX. In: XII Seminário sobre a Economia Mineira, 2006, Diamantina. **Anais do XII Seminário sobre a Economia Mineira**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2006.

CUNHA, Alexandre Mendes; SUPRINYAK, Carlos Eduardo (Ed.). **The political economy of Latin American independence**. New York: Routledge, 2017.

CURI, Walter. Planejamento regional - um enfoque. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.2, N.3, pp.70-75, 1972.

CZAMANSKI, Stan. Some Empirical Evidence of the Strengths of Linkages between groups of related industries in urban Regional Complexes. **Papers and Proceedings. Vol» XXVII**, 1971.

DANTAS, Jorge. Estrutura intra-urbana do ponto de vista físico-territorial. **Revista Fundação JP**.Vol.4, N.1, pp.32-37, 1974.

DAVID, A. A metrópole e o pleno desenvolvimento do homem. **Revista Fundação JP**.,Vol.2,N.1,pp.43-47, 1972.

DAYRELL, G. (1971) O plano metropolitano de Belo Horizonte. **Revista Fundação JP**,Vol.1,N.2,pp.16-21.

DER-MG/CEMIG/CED (1967**). Região Sul - Plano de Desenvolvimento, 1ª Fase**: estudos socio-economicos e diretrizes básicas.

DIAS, Fernando Correia. **Universidade Federal de Minas Gerais: projeto intelectual e político**. Editora Ufmg, 1997.

DIAS, J & SOUZA, M. (1978) Financiamento e endividamento das prefeituras. **Revista Fundação JP**. Vol.8,N.2,pp.27-40.

DINIZ, Alexandre Magno Alves; BATELLA, Wagner Barbosa. O Estado de Minas Gerais e suas regiões: um resgate histórico das principais propostas oficiais de regionalização. **Sociedade & Natureza**, v. 17, n. 33, 2005.

DINIZ, C.C. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. UFMG/PROED, 1981.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, *[S. l.]*, v. 3, n. 1, 1993

DINIZ, Clélio Campolina et al. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova economia**, v. 6, n. 1, p. 77-103, 1996.

DINIZ, C. C. Lucas Lopes: o visionário do desenvolvimentismo. **Revista do Arquivo Público Mineiro**, Belo Horizonte, n. 2, p. 80-95, 2008.

DOBSON, Miriam; ZIEMANN, Benjamin (Ed.). **Reading primary sources: The interpretation of texts from nineteenth and twentieth century history**. Routledge, 2020.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUARTE FILHO, F., CHAVES, M.; SILVA, R. (1979). A industrialização Mineira e os Incentivos Fiscais. **Revista Fundação JP**.,Vol.9,N.12,pp.927-943.

DUARTE FILHO, Francisco; CHAVES, Marilena; SILVA, Rosamaria. A industrialização Mineira e os Incentivos Fiscais. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte:FJP,Vol.9,N.12,pp.927-943.1979.

DULCI, Otávio. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Editora UFMG, 1999.

DUNN, Edgar S. - The Market potencial concept and the analysis of location. **Papers and Proceedings at the Regional Science Association**. VoL 2, pp 183 - 194, 1956.

DUTRA JÚNIOR, Adhemar. Proposições à política nacional de desenvolvimento urbano. **Revista Fundação JP**. Vol.8, N.3, pp.26-31, 1978.

EAKIN, Marshall. **Tropical Capitalism: The Industrialization of Belo Horizonte, Brazil, 1897-1997**. Springer, 2002.

ERICKSON, R. A. The influence of economics on geographic inquiry. **Progress in Human Geography**, v. 13, n. 2, p. 223-249, 1989.

ESTEVAM, Dimas. A formação do profissional em Ciências Econômicas no Brasil. **Ejes de Economía y Sociedad**, v. 3, n. 4, p. 37-55, 2019.

FARIA, R. O planejamento urbano no Brasil entre a democracia e o autoritarismo: uma interpretação em quatro dimensões. In Leme, M. (org). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**.São Paulo;Annablume, 2019.

FELDMAN, Sarah. 1950: a década de crença no planejamento regional no Brasil. In**: XIII ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: ANPUR, 2009.

FELDMAN, Sarah. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista In Leme, M. (org). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**.São Paulo; Annablume, p.99-128, 2019.

FELDMAN, Sarah. Um ciclo de institucionalização do urbanismo no Brasil. In [Feldman, Sarah (org.) **Instituições de urbanismo no Brasil, 1930-1979**] São Paulo.Annablume,2021.

FELLMANN, J. D. Myth and reality in the origin of American economic geography. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 76, n. 3, p. 313-330, 1986.

FERNÁNDEZ, Ramón García; SUPRINYAK, Carlos Eduardo. Creating Academic Economics in Brazil: the Ford Foundation and the beginnings of ANPEC. **EconomiA**, v. 19, n. 3, p. 314-329, 2018.

FERNANDEZ, Ramón Garcia; SUPRINYAK, Carlos Eduardo. Manufacturing pluralism in Brazilian economics. **Journal of Economic Issues**, v. 53, n. 3, p. 748-773, 2019.

FERREIRA, C. M. de C. em **Planejamento Regional; métodos e aplicação ao caso brasileiro** - IPEA/ILPES, Rio de Janeiro, 1972.

FERREIRA, C. O planejamento revisto. **Revista Fundação JP**..Belo Horizonte: FJP, Vol.9,N.5,pp.280-284, 1979.

FERREIRA, Carlos Maurício de Carvalho. **Um estudo de regionalização do Estado de Minas Gerais por meio de um modelo de potencial**. Monografia nº 3. CEDEPLAR: Belo Horizonte, 1971a.

FERREIRA, Carlos Maurício de Carvalho. **Uma metodologia para o estudo de polarização e seleção de polos de desenvolvimento em Minas Gerais.** Monografia nº 4. CEDEPLAR: Belo Horizonte. 1971b.

FERREIRA, Carlos. Uso do solo - eficiência e equidade. Revista Fundação JP. Belo Horizonte: FJP, Vol.8,N.11,pp.2-8, 1978.

FERREIRA, Carlos Maurício de Carvalho**. A evolução das teorias clássicas da Economia Espacial: suas contribuições para a análise de concentração das atividades**. Monografia nº 10. CEDEPLAR: Belo Horizonte, 1975.

FERREIRA, Mauro. **Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU: o processo de construção e implementação do plano diretor de desenvolvimento integrado de Franca**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2007.

FJP, Fundação João Pinheiro. Revista Fundação JP. Belo Horizonte: **Revista Fundação JP**, Vol.1, N.1, 1971.

FJP, Fundação João Pinheiro. **A Trajetória do BDMG: imagens de um projeto para Minas**. Belo Horizonte, 1997.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras. Brasília: Editorar Multimídia, 2014.

FJP, Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações. Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FJP, Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações Tabela de Recursos e Usos e Matriz de Insumo-Produto de Minas Gerais - 2019 / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2022.

FJP, Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações. Matriz de comércio interestadual de Minas Gerais : 2015-2022 / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte, 2023a.

FJP, Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações. Nota técnica 11/2023: O IMRS como um dos instrumentos de orientação e avaliação de políticas sociais municipais. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte, 2023b.

FJP, Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações Contas regionais de Minas Gerais: ano de referência 2022 / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte : FJP, 2024a.

FJP, Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações Produto Interno Bruto dos municípios de Minas Gerais : ano de referência 2021 / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2024b.

FJP, Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional para o município de Belo Horizonte: produto 2.3 : relatório preliminar da carência habitacional quantitativa e qualitativa no município de Belo Horizonte – o déficit habitacional a partir do CadÚnico / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte, 2025.

FONSECA, C.D. **Arraiais e vilas d'el rei: espaço e poder nas Minas setecentistas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

FONSECA, H. A região metropolitana e sua lei. **Revista Fundação JP**,Vol.4,N.1,pp.38-43. 1974.

FORTUNA, Affonso; AZEVEDO, Antônio. Avalição preliminar no planejamento urbano. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.3, N.3, pp.75-80, 1973.

FREITAG, Patrícia; FARIA, Rodrigo. Pensar Brasília e o Distrito Federal: entre o planejamento urbano-regional e o planejamento nacional (1966-1975/1984). **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.13, 2021.

FRIEDMANN, John. **Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela**. MIT Press. 1966.

FURTADO, Celso**. A Fantasia Desfeita**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

GARDIN, C. **A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai no planejamento regional brasileiro (1951-1972).** Dourados, MS: Ed. da UFGD, 2009

GODOY, M, BARBOSA, L & BARBOSA, D. Elites modernas na transição para a periferia do capitalismo periférico. **Economia e Sociedade**, v. 24, p. 481-507., 2015

GODOY, M. Minas Gerais na república: atraso econômico, estado e planejamento. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v.11,n.16, 2009

GODOY, M. M.; BARBOSA, D. H. D.; BARBOSA, L. S. Da arte de conhecer as doenças: o Diagnóstico da Economia Mineira de 1968 e o planejamento do desenvolvimento de Minas Gerais. **Nova Economia**, [S. l.], v. 20, n. 2, 2011.

GODOY, Marcelo Magalhães. **Intrépidos viajantes e a construção do espaço: uma proposta de regionalização para as Minas Gerais do século XIX**. CEDEPLAR, Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

GODOY, Marcelo Magalhães; RODARTE, Mario Marcos Sampaio; PAIVA, Clotilde Andrade. O longo caminho da diversidade à desigualdade: um ensaio de interpretação da formação histórica de Minas Gerais. In: José Newton Coelho Meneses. (Org.). **Orbe e encruzilhada: Minas Gerais, 300 anos.** 1ed.Belo Horizonte: Editora UFMG, 2020, v. , p. 315-349.

GOMES, Ana. Fundação João Pinheiro na Década de 1970: Projetos de desenvolvimento em disputa. In Shikida, A.M. **Fundação João Pinheiro 50 anos de história e memória: trajetórias, projetos e contribuições para o desenvolvimento de Minas Gerais**. Belo Horizonte: FJP, p.55-85, 2022.

GOMES, Ângela Maria de Castro. **Minas e os fundamentos do Brasil moderno**. Editora UFMG, 2005.

HADDAD, P. (1975) Pragmatismo e Planejamento Simbólico. **Revista Fundação JP**,Vol.5,N.11,pp.25-26.

HADDAD, P. (1977). Os economistas e a concentração de poder. **Revista Fundação JP**. Vol.8,N.3,pp.2-7.

HADDAD, Paulo R. A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO: A TRAJETÓRIA DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DE MINAS GERAIS In Shikida, A.M.. **Fundação João Pinheiro 50 anos de história e memória: trajetórias, projetos e contribuições para o desenvolvimento de Minas Gerais**. Belo Horizonte: FJP, p. 209-220, 2022.

HADDAD, Paulo Roberto. Brazil: economists in a bureaucratic-authoritarian system. **History of Political Economy**, v. 13, n. 3, p. 656-680, 1981.

HADDAD, Paulo Roberto. **Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências**. 1985.

HADDAD, Paulo Roberto. Os economistas e a concentração de poder. **Revista Fundação JP**., Vol..8, N.3, pp.2-7, 1977.

HADDAD, Paulo Roberto. **Planificación estadual en el Brasil: la experiencia de Minas Gerais**. 1982.

HADDAD, Paulo Roberto**. Problems and policies of regional planning in Brazil.** CEDEPLAR, Belo Horizonte, 1970.

HADDAD, Paulo Roberto. Relações interindustriais no estado de Minas Gerais. **Cadernos BDMG, nº 3.** Belo Horizonte: BDMG, 1968.

HADDAD, Paulo Roberto. **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Banco do Nordeste do Brasil SA, Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, 1989.

HADDAD, Paulo Roberto; SCHWARTZMAN. **Teoria dos polos de desenvolvimento: um estudo de caso**. Monografia nº 7. CEDEPLAR. 1972.

HADDAD, Paulo. Os economistas e a concentração de poder. **Revista Fundação JP**., Vol..8, N.3, pp.2-7, 1977.

HADDAD, Paulo. Pragmatismo e Planejamento Simbólico. **Revista Fundação JP**, Vol.5, N.11, pp.25-26, 1975.

HEPPLE, L. W. Socialist geography in England: JF Horrabin and a workers' economic and political geography. **Antipode,** v. 31, n. 1, p. 80-109, 1999.

HILHORST, Jos S.M, **Planejamento Regional - Enfoque sobre sistemas**, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1973

HILHORST, Josef G.M. **Uma metodologia para o Estudo de Polarização e a Seleção de Polos de Desenvolvimento em Minas Gerais** – CEDEPLAR/UNTA – (monografia não publicada) – 1968, 19fls.

HILHORST, Josef Gysbertus Maria**. Regional planning: a systems approach**. Rotterdam, Rotterdam University Press, 1971.

HIRSCHMAN, Albert. **The strategy of economic development**, Yale University Press, 1958.

HIRSCHMAN, Albert. **Journeys Toward Progress: studies of economic policy-making in Latin America**. New York: The Twentieth Century Fund, 1963.

HORRABIN, J.W. **Manual de Geografia Economica**. Buenos Aires, s/d.

HUNTINGTON, C. C.; CARLSON, F.A. **The geographic basis of society**, 1940.

HUNTINGTON, E. et al. **Principles of economic geography**, 1940.

IGLÉSIAS, Francisco. Minas e a imposição do Estado no Brasil. **Revista de História**, v. 50, n. 100, p. 257-273, 1974.

ISARD, Walter. **Métodos de Análises Regional** - Editora Ariel, Barcelona, 1971.

JAYME JR, Frederico Gonzaga; CERQUEIRA, Hugo Eduardo A. Gama. Bancos estaduais e federalismo: um estudo dos bancos mineiros. **Anais do VII Seminário sobre Economia Mineira**, 1996.

KAMMEL, Roberto Chakif Abu. **Análise institucional e metodológica de alguns planos, programas e projetos de planejamento urbano e regional elaborador pela Fundação João Pinheiro (1980-2017)**. Fundação João Pinheiro – Belo Horizonte, 2018.

KLIMM, L; STARKEY, O.P. **Introductory economic geography**. Harcourt, Brace, 1940.

KREBS, N. **Geografia Humana**. Barcelona, Editora Labor, 1943.

LACERDA, Gabriel do Carmo. **Desenvolvimento e Planejamento Estadual em Minas Gerais.** Dissertação de Mestrado. IPPUR-UFRJ, 2019.

LACERDA, Gabriel do Carmo. Notas acerca do pensamento crítico espacial latino-americano: as contribuições de Rofman, de Mattos e Coraggio. In: **XIX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional,** 2022, Blumenau. Anais da ENANPUR, 22 a 26 de maio de 2022. Blumenau: PPGDR/FURB, 2022. p. 1-14.

LACERDA, G. C. Revista Fundação JP: dilemas do desenvolvimento e do planejamento na década de 1970 em Minas Gerais. **Revista de História Regional**, [S. l.], v. 28, 2023. DOI: 10.5212/Rev.Hist.Reg.v.28.21839. Disponível em: https://revistas.uepg.br/index.php/rhr/article/view/21839.

LAMOUNIER, Teodoro. O planejamento de cidades em face da urbanização acelerada. **Revista Fundação JP**, Vol.2, N.2, pp.74-79, 1972.

LAMOUNIER, Teodoro. O planejamento urbano em vista das necessidades de Minas. **Revista Fundação JP**, Vol.3, N.1, pp.48-57, 1973.

LAVANERE-WANDERLEY, **A. Economias regionais: sua distribuição geográfica e sistematização do estudo de geografia econômica**, Belo Horizonte, 1952.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. 2008.

LEME, M.C. Urbanismo e política no Brasil continuidades, contradições rupturas. In Leme, M. (org). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**.São Paulo.Annablume, 2019.

LEMOS, Maurício Borges. **Espaço e capital: um estudo sobre a dinâmica centro x periferia**. Tese de Doutorado em Economia na UNICAMP. 1988. [sn].

LIMA, Fábio José Martins. O pensamento e as práticas do urbanismo e do planejamento urbano em Minas Gerais. In LEME, Maria Cristina (org). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960** – São Paulo: Annablume, 2019.

LIMA, Rômulo André. Relendo Poulantzas à luz de uma crítica ao valor: materialidade, condensação e a dupla natureza do Estado. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, 2017.

LIMA, Z. Sistema Administrativo Municipal: um modelo tentativo. **Revista Fundação JP**,Vol.8,N.2,pp.15-26, 1978.

LINN, Johannes F. (1979). Policies for Efficient and Equitable Growth of Cities in Developing Countries. **World Bank Staff Working Paper No. 342**. Washington, D.C.

LOPES, Lucas. **Caderno de Notas**. s/d.

LOPES, Lucas. **Memórias do desenvolvimento/** Centro da Memória da Eletricidade no Brasil. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1991.

LOPES, Lucas. **Plano das obras de recuperação econômica do São Francisco**. Análise cultura e técnica de suas diretrizes. Rio de Janeiro, DF:MVOP/Serv. Documentação, 1955.

LOPES, Miguel; GODOY, Marcelo. Estado, transportes e desenvolvimento regional: a era rodoviária em Minas Gerais, 1945-1982. **História Econômica & História de Empresas**, v.22, n.2, 2019.

LOUREIRO, M.R.T. **Os economistas no governo: gestão econômica e democracia.** Fundação Getulio Vargas Editora, 1997a.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia. **Formação de elites dirigentes no Brasil: o papel das instituições de ensino e pesquisa econômica aplicada**. 1997b.

LOUREIRO, Maria; LIMA, Gilberto. A internacionalização da ciência econômica no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 14, n. 3, p. 366-386, 1994.

MACHADO, Reinaldo. Ouro Preto e Mariana - uma análise da linguagem formal. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.5, N.1, pp.14-20, 1975.

MATHIAS, Gilberto; SALAMA, Pierre. **O estado superdesenvolvido:(ensaios sobre a intervenção estatal e sobre as formas de dominação no capitalismo contemporâneo**). Editora Brasiliense, 1983.

MARTINS FILHO, Amilcar Vianna. **O segredo de Minas: a origem do estilo mineiro de fazer política (1889-1930)**. Crisálida, 2009.

MARTINS, Roberto Borges. **Crescendo em silêncio: a incrível economia escravista de Minas Gerais no século XIX**, 2018.

MATHIAS, Gilberto; SALAMA, Pierre. **O Estado superdesenvolvido: ensaios sobre a intervenção estatal e sobre as formas de dominação no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MATOS, J. Modernização Administrativa para o Planejamento Urbano. **Revista Fundação JP**.,Vol.6,N.5,pp.9-12, 1976.

MATOS, Ralfo. Colonialismo, expansão capitalista e paisagens moderna na formação territorial de Minas Gerais. In: Ralfo Matos; Alfredo Costa. (Org.). **Luzes e Forjas; o lugar da modernização na formação socioespacial de Minas Gerais**. 1ed.Belo Horizonte: Quixote+Do, 2019, v. 1, p. 383-395.

MARQUES, Maria Luiza de Aguiar; PRATES, Fernando Martins. Estudos em desenvolvimento humano. In Shikida, A.M. **Fundação João Pinheiro 50 anos de história e memória: trajetórias, projetos e contribuições para o desenvolvimento de Minas Gerais**. Belo Horizonte: FJP, p.359-382, 2022.

MENDONÇA, Eneida Maria S. Reestruturação portuária e a construção institucional do planejamento da Grande Vitória In Leme, M. (org). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**.São Paulo;Annablume, 2019.

MENDONÇA, Jupira Gomes. **Programa Estatal de Ciudades Intermedias de Minas Gerais - la falacia de las políticas urbanas en Brasil**. Maestria.UNAM,México,1990.

MEYER, J. Regional economics: a survey. **American Economic Review**, p.19-54. 1963.

MINAS GERAIS. **I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – Diretrizes**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1971.

MINAS GERAIS. **A zona mineira do polígono das sêcas e o nordeste brasileiro:** contribuições do Gôverno Estadual à Elaboração do IV Plano Diretor do Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1967.

MINAS GERAIS. Diretrizes Básicas do II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista Fundação JP**.Vol.5, N.6, pp.2-11, 1975.

MINGOTI, Sueli Aparecida. **Análise de dados através de métodos estatística multivariada: uma abordagem aplicada**. 2020.

MONTE-MÓR, R.; DRUMMOND, J.Uma área metropolitana sem metrópole. **Revista Fundação JP**.,Vol.2,N.1,pp.21-31, 1974.

MONTE MÓR, R. L. M.. Urbanização Extensiva e Lógicas de Povoamento: Um Olhar Ambiental. In: SANTOS, M.; SOUZA, M.A.; SILVEIRA, M.L.. (Org.). **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: HUCITEC-ANPUR, 1994, v. , p. 169-181.

MONTE MÓR, Roberto Luis de Melo. Belo Horizonte, Capital de Minas, Século XXI. **VARIA HISTORIA**, v. 1, p. 467-486, 1997.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **Gênese e estrutura da cidade mineradora**. CEDEPLAR, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

MONTE-MOR, Roberto Luís. **Modernities in the jungle: Extended urbanization in the Brazilian Amazonia**. PhD Thesis, University of California Los Angeles, USA. 2004.

MONTE-MÓR, Roberto. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In Costa, G; Mendonça, J. **Planejamento urbano no Brasil – Belo Horizonte**: C/Arte, 2008.

MONTE-MÓR, R. L. M. Urbanização mineira - precocidades e modernidades. In: Dutra, E. F.; Boschi, C. C. (Org.). **Estudos sobre Belo Horizonte e Minas Gerais nos trinta anos do BDMG Cultura** (293-308). 1ed.Belo Horizonte: BDMG Cultural, 2018.

MONTE MÓR, R. L. M.; PAULA, João Antonio de. As três invenções de Belo Horizonte. **Anuário Estatístico de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, v. 1, p. 27-49, 2001.

MOREIRA, Ana. Êxodo rural - considerações teóricas. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.6, N.7, pp.21-28, 1976.

MURTA, Domício de Figueiredo. **Planificação Econômica e Social para Minas Gerais**. Belo Horizonte. 1946.

MYRDAL, Gunnar. **Economic theory and underdeveloped regions**. Harper and Row, 1957.

NEVES, Luiz. A contribuição de Hardoy às políticas urbanas na América Latina. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.8, N.2, pp.2-14.1978.

NICCHOLS, W.H. Industrialisation, Factors Markets and Agricultural – **Development. Journal of Political Economy**, p.319-340, p. 1961.

NOURSE, Hugh. - **Economia Regional**, Oikos-tau. Barcelona, 1969.

NUNES, Orlando Vinicius Rangel. **O Programa Cidades de Porte Médio: planejamento e política urbano-regional no Brasil (1976-1986)**. 2020.

NUNES, ORLANDO VINICIUS RANGEL. O contexto paradoxal do 'Programa Nacional' de Capitais e Cidades de Porte Médio na década de 1970. In: **XIX Encontro Nacional da ANPUR**, 2022, Brasilia. Anais do XIX ENANPUR (Sessão Livre: O planejamento territorial no Brasil na década de 1970), 2022.

NUNES, O. V. R.; FARIA, R. S.. O -Primeiro Programa- de cidades médias do Brasil (1976): definições conceituais, institucionalizações e profissionais. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (on line**), v. 22, p. 1-16, 2024.

OLIVEIRA, F (1991). **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. BrasilDebates.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil, 1964-1984**. Editora Hucitec, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de**. Elegia para um Re(li)gião. SUDENE, Nordeste**. Planejamento e conflitos de classe. 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PALOMAKI, M., The Functional Centers and Areas of South Bothnia, Finland, **Fennia**, 88: 1–235, 1964.

PAULA, Dilma. A. Estado brasileiro e desenvolvimento regional: o debate parlamentar na constituição da Comissão do Vale do São Francisco (1946-1948. **Revista de História Regional**, v. 17, n. 1, 2012.

PAULA, João Antônio de. A ideia de nação, a república e a democracia no Brasil. **Nova Economia**, v. 1, n. 1, 1990.

PAULA, J. A.. Memória e esquecimento, Belo Horizonte e Canudos: encontros e estranhamentos. **Varia História**, Belo Horizonte, v. 18, p. 43-57, 1997.

PAULA, João Antônio de. **Raízes da modernidade em Minas Gerais**. Distribuidora Autentica LTDA, 2000.

PAULA, João Antônio. Aparência e realidade capitalista: o lugar da concorrência na dinâmica do capital. **Estudos Econômicos**. Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, v. 33, n.1, p. 115-142, 2003.

PAULA, João Antônio. Raízes do desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro. **Pesquisa & Debate**, v.15, n.2, 2004.

PAULA, João Antônio. O ensino e a pesquisa em economia na Universidade Federal de Minas Gerais. **Análise–Revista de Administração da PUCRS**, v. 17, n. 2, 2006.

PAULA, J. A, **Instituições de Planejamento e de Desenvolvimento de Minas Gerais - 55 Anos do BDMG, 50 Anos do CEDEPLAR**.1. ed. Belo Horizonte:2 Linhas, 2017.

PAULA, J. A.. **Minas Gerais. visão de conjunto e perspectivas**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Scriptum, 2020.

PAULA, J. A.; CERQUEIRA, H. E. A. G. ; ALBUQUERQUE, E. M. . Nações e estilos de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 27, p. 357-374, 2007.

PEDROSA, Breno Viotto. A recepção da teoria dos polos de crescimento no Brasil. Terra Brasilis. **Revista da Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica**, n. 9, 2017.

PEDROSA, Breno Viotto. Entre geógrafos e economistas: considerações sobre a polarização e os polos de desenvolvimento durante a ditadura militar. **Formação (Online).** v. 28, n. 53, p. 597-623, 2021.

PENNA, Paulo Camilo. Fatores de desenvolvimento e economia da inteligência. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.2, N.3, pp.29-31, 1972.

PENNA, R. Aglomerado do Vale do Aço**. Revista Fundação JP**.Vol.9,N.5,pp.246-256, 1979.

PEREIRA, Camila **A. João Pinheiro da Silva: organização nacional e dinâmica econômica (1890-1908)**. Campinas: IE/UNICAMP, 2016.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. – Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013.

PORTUGAL, Rodrigo.; SILVA, Simone. **História das políticas regionais no Brasil**. IPEA, 2020.

POSADA, Jorge. Planejamento e estrutura social. **Revista Fundação JP**, Vol.6, N.4, pp.19-20, 1976.

POULANTZAS, Nicos. **Estado, poder e socialismo**. Graal, 1981.

RAMALHO, A.Fundação João Pinheiro, em Minas Gerais, nos anos 1970: profissionais do desenvolvimento urbano e do patrimônio histórico. In Feldman, S. (org.) **Instituições de urbanismo no Brasil, 1930-1979**.São Paulo:Annablume, 2021

REIS, Fernando Antônio Roquette. Desenvolvimento econômico e desequilíbrios regionais. In: BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Ensaios de desenvolvimento regional. **Estudo nº 6 – Tese apresentada no Iº Congresso de Desenvolvimento Regional**. Belo Horizonte - MG, 1965.

REIS, Fernando Antônio Roquette. Elementos para uma teoria do planejamento regional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, FACE/UFMG, vol. III, n. 1, março 1963.

REIS, Fernando Roquette. Experiência mineira 71/72 - resposta a um desafio. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.2,N.3,pp.18-20, 1972.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. **Formação da estrutura de dominação em Minas Gerais: o novo PRM (1889-1906)**, 1982.

RIANI, F. Finanças municipais. **Revista Fundação JP**.Belo Horizonte:FJP,Vol.8,N.1,pp.11-19, 1978.

RICHTER, Charles E. '-The impact of industrial ' linkages on geographie association. **Journal of Regional Science**, Vol 9, April 1969.

ROFMAN, Alejandro B. **Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina**. Cuadernos del CEUR, 173p., 1982.

ROLDAN, D. D. Um ideário urbano em desenvolvimento**. A experiência de Louis-Joseph Lebret em São Paulo de 1947 a 1958**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-

SALGADO, Tathiana Rodrigues. O processo histórico de regionalização administrativa do estado de Goiás: experiências de 1956 a 1989. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 32, n. 1, p. 105-119, 2012.

SANDERS, S.E; RABUCK, A.J. New city patterns: **The analysis of and a technique for urban reintegration.** 1946.

SCHMIDT, W. **Geografia Economica**. 4ª ed. Coleccion Labor. Barcelona, 1936.

SCHULTZ, T.H. **The Economic Organisation of Agriculture**. McGraw Will, 147 p. 1953.

SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

SHIKIDA, Aparecida M. **Fundação João Pinheiro 50 anos de história e memória: trajetórias, projetos e contribuições para o desenvolvimento de Minas Gerais**. Belo Horizonte: FJP, 2022.

SILVA, Antônio Braz de Oliveira; SOUZA, Carla Cristina Aguilar. Contas Regionais – o cálculo do Produto Interno Bruto em Minas Gerais In Shikida, A.M. **Fundação João Pinheiro 50 anos de história e memória: trajetórias, projetos e contribuições para o desenvolvimento de Minas Gerais**. Belo Horizonte: FJP, p.397-413, 2022.

SILVA, Eduardo; POMPERMAYER, Maria. Vila Rondônia, exemplo de urbanização de fronteira. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.4, N.2,pp.21-28, 1974.

SILVA, Fernando. Aspectos financeiros do desenvolvimento regional. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.7, N.3,pp.3-7, 1977.

SILVA, J.; PADILHA, A.. Planejamento dos recursos naturais e desenvolvimento regional. **Revista Fundação JP**,Vol.6,N.4,pp.21-28, 1976.

SILVA, Jane; ARRUDA, Maria. Estrutura espacial do Estado de Minas Gerais. **Revista Fundação JP**., Vol.7, N.2, pp.2-11, 1977.

SILVA, R.P. Lucas Lopes – As "contradições" do desenvolvimento econômico. In: SALOMÃO, I.C. (org). **Os homens do cofre: o que pensavam os ministros da Fazenda do Brasil Republicano (1889-1985)**. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Métodos de análise regional e urbana: diagnóstico aplicado ao planejamento**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005. (Texto para discussão n. 259).

SINGER, P. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. Companhia Editora Nacional, 1977

SINGER, Paul. "Capítulo 5 - Belo Horizonte" In: SINGER, P. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. Companhia Editora Nacional, 1977, p.199-270.

SIQUEIRA, Jack, **Planejamento e desenvolvimento em Minas**. Armazém de Idéias, 2001.

SOARES, Helena. "1970 a 1973 - O desenvolvimento e planejamento centralizado e a inserção da Fundação João Pinheiro no Governo do Estado de Minas Gerais - A consolidação de um projeto". In Shikida, A.M.. **Fundação João Pinheiro 50 anos de história e memória**. Belo Horizonte: FJP, p.37-54, 2022.

SOUZA, Célia F. As instituições do planejamento urbano no Rio Grande do Sul In Leme, M. (org). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**.São Paulo;Annablume, 2019.

STEINBERGER, Marília. **Planejamento Local Integrado: uma fase necessária ao desenvolvimento urbano planejado**. Rio de Janeiro: nov. de 1976.

STRAUSS FILHO, Estevam. "Porto Grande, a organização do espaço urbano". **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP, Vol.5, N.2, pp.4-8, 1975.

STRAUSS, Estevam - Metodologia de evolución de los recursos naturales para la planificación econômica y social. **Cuadermos dei Instituto Latino Americano de Planificación Econômica y Social.** Santiago, 1972.

STRUASS, Estevam. O processo de urbanização e migrações internas. **Revista Fundação JP**.,Vol.5,N.9,pp.24-27, 1975.

SUPRINYAK, Carlos Eduardo; FERNÁNDEZ, Ramón. La Fundación Ford y la formación de una comunidad académica pluralista de economistas en Brasil, 1961-1979**. Estudios sociológicos**, v. 41, n. SPE, p. 111-140, 2023.

TAVARES, Jeferson Cristiano. As instituições administrativas e o planejamento territorial paulista: 1938-1967. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, v. 6, n. 1, p. 218-239, 2014.

TAVARES, J. C. Planejamento Regional no Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, *[S. l.]*, v. 20, n. 2, p. 344, 2018. DOI: 10.22296/2317-1529.2018v20n2p344. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5574.

TAVARES, J. Planejamento federal dos anos 1930 aos anos 1970: funções regionais das cidades e a organização do território nacional. In Feldman, S. (org.) **Instituições de urbanismo no Brasil, 1930-1979**.São Paulo. Annablume, 2021

TONUCCI FILHO, João. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do Plambel e do PDDI-RMBH**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2012.

TUMBLETY, Joan (Ed.). **Memory and history: understanding memory as source and subject.** Routledge, 2013.

VALADARES, Blanca; LACERDA, Gabriel do Carmo. Transição demográfica, desenvolvimento e produção do espaço: uma análise para os municípios de Minas Gerais. In: **20º Seminário de Diamantina**, 2024, Diamantina. 20º Seminário de Diamantina. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2024. v. 1. p. 1-22.

VERRI, Fernanda. **O planejamento urbano integrado e a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul (1964-1975)**. Dissertação de Metrado. UFRGS, 2014.

VITORINO, Marieta de Campos Alves; DRUMMOND, Maria Valeska Durte; VALLE, Maria Izabel Marques. A atuação da Fundação João Pinheiros nos estudos urbanos. In Shikida, A.M. **Fundação João Pinheiro 50 anos de história e memória: trajetórias, projetos e contribuições para o desenvolvimento de Minas Gerais**. Belo Horizonte: FJP, p.359-382, 2022.

VIZIOLI, Simone Helena Tanoue. **Planejamento urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

VOCHEL, Lucien. A organização regional – das origens à atualidade. **Revista Fundação JP**. Belo Horizonte: FJP,Vol.7,N.3,pp.13-19, 1977.

VON BOVENTER, Edwin:Determinants of migration into wet German Cities, 1956-61, 1961-66; **Papers and Proceedings of the Regional Science Association** vol. 23, pp 53-62, (1969).

WIRTH, John D. O fiel da balança: Minas Gerais na Federação Brasileira, 1889-1937. Paz e terra, 1982.